

# Till statsrådet och chefen för Närings- och handelsdepartementet

Den 26 september 1996 bemyndigade regeringen chefen för Närings- och handelsdepartementet, statsrådet Sundström, att tillkalla en särskild utredare med uppgift att lägga fram förslag till ett program för att påskynda livsmedelssektorns förnyelse och expansion.

Med stöd av bemyndigandet förordnade chefen för Närings- och handelsdepartementet landshövding Gunnar Björk som särskild utredare fr.o.m. den 21 oktober 1996.

Till experter förordnades den 12 november 1996 förhandlingsdirektör Lars-Erik Lundkvist och lantbruksdirektör Eva Wikman. Den 10 december 1996 förordnades civilingenjör Monika Carlsson Ulin, filosofie doktor Arne Gabrielsson, civilingenjör Ann-Christine Nordstrand, departementssekreterare Göran Gustafsson, ombudsman Jan-Erik Ryman och departementsråd Dag von Schantz. Den 7 januari 1997 förordnades författare Marit Paulsen.

Till sekreterare förordnades jur. kand. Stefan Ravelin fr.o.m. den 15 december 1996 och som biträdande sekreterare civilingenjör Mårten Edberg fr.o.m. den 13 januari 1997.

Härmed överlämnas betänkandet En livsmedelsstrategi för Sverige (SOU 1997:167) från utredningen om vissa frågor av särskild betydelse för livsmedelssektorns omställning och expansion.

Särskilt yttrande har lämnats av Lars-Erik Lundkvist.

Stockholm i december 1997

*Gunnar Björk*

*/Stefan Ravelin*



# Innehåll

<b>1 Sammanfattning .....</b>	<b>13</b>
1.1 Direktiven.....	13
1.2 Utredningens genomförande .....	13
1.3 Dispositionen av betänkandet .....	15
1.4 Utredningens överväganden och förslag .....	15
<b>2 Livsmedelssektorns omfattning i Sverige och i EU .....</b>	<b>27</b>
2.1 Sverige.....	27
2.2 EU	32
<b>3 Hur ser framtiden ut ? .....</b>	<b>35</b>
3.1 Bakgrund .....	35
3.2 Inhemska faktorer.....	37
3.2.1 Konsumtionen .....	37
3.2.2 Andra inhemska faktorer för utbud och efterfrågan.....	38
3.3 Internationella faktorer.....	40
3.3.1 EU:s jordbrukspolitik .....	40
3.3.2 Övrigt .....	43
3.4 Utredningens överväganden.....	43
3.5 Utredningens förslag .....	45
<b>4 En strategi för svensk livsmedelssektor .....</b>	<b>47</b>
4.1 Inledning .....	47
4.2 Bakgrund .....	48
4.3 Nya förutsättningar för en expanderande livsmedelssektor .....	49
4.4 Utredningens förslag .....	51
<b>5 Jordbrukets konkurrenssituation .....</b>	<b>59</b>
5.1 Inledning .....	60
5.2 Allmänt om jordbruket i Sverige.....	62
5.2.1 Produktionen i jordbruket .....	62
5.2.2 Struktur.....	63
5.2.3 Vegetabilier .....	65

5.2.4	Animalier.....	66
5.2.5	Integrerad produktion – IP .....	67
5.2.6	Ekologisk produktion.....	68
5.2.7	Nya nischprodukter .....	70
5.3	Jordbruksekonomiska förhållanden .....	72
5.3.1	Sektorskalkyl för jordbruket .....	72
5.3.2	Direktstöd inom EU och i Sverige .....	74
5.3.3	Resultatet för vissa företag och produktgrenar .....	78
5.4	Jämförelser mellan Sverige, Danmark och Finland .....	80
5.4.1	Inledning .....	80
5.4.2	Klimat och odlingsförutsättningar .....	81
5.4.3	Struktur, produktion och priser .....	82
5.4.4	Direktstöd till jordbruket.....	86
5.4.4.1	Areal- och djurersättningar till följd av CAP-reformen	86
5.4.4.2	Miljöersättningar	87
5.4.4.3	Investeringsstöd	87
5.4.4.4	Regionalstöd och nationella övergångsstöd	88
5.4.4.5	Sammanfattning av direktstöd till jordbruket	89
5.4.4.6	Vissa andra stöd till jordbruket	90
5.4.5	Djurskydds- och foderbestämmelser.....	91
5.4.6	Miljöbestämmelser.....	93
5.4.7	Beskattning av jordbruk .....	93
5.4.7.1	Inkomstskatt och egenavgifter	93
5.4.7.2	Fastighetskatter	95
5.4.7.3	Energi- och miljöskatter	95
5.4.7.4	Produktionsavgifter	98
5.4.7.5	Återföring av skatter till jordbruket	98
5.4.8	Sammanfattande analys av konkurrensförhållandena.....	99
5.4.8.1	Inverkan på sektorns ekonomi	101
5.4.8.2	Jämförelse mellan Sverige och Danmark med utgångspunkt i några svenska typgårdar	104
5.5	Utredningens överväganden.....	110
5.5.1	Inledning .....	110
5.5.2	Jordbrukets konkurrenskraft – en jämförelse mellan Sverige, Danmark och Finland .....	111
5.5.2.1	Klimat och jordbruksstöd	112
5.5.2.2	Jordbrukets lönsamhet	113
5.5.2.3	Svenska särregler om djurskydd m.m.	114
5.5.2.4	Energi- och miljöskatter	115
5.5.2.5	Effektivitet	117
5.5.2.6	Nya nischprodukter	118
5.6	Utredningens förslag .....	119
<b>6</b>	<b>Trädgårdsnäringens konkurrenssituation .....</b>	<b>123</b>
6.1	Inledning .....	124

6.2 Produktionen i trädgårdssektorn .....	125
6.2.1 Inledning .....	125
6.2.2 Frilandsodling .....	126
6.2.2.1 Köksväxter på friland	127
6.2.2.2 Fruktdodlingen	127
6.2.2.3 Bärodling	128
6.2.2.4 Snittblommor på friland	128
6.2.2.5 Plantskola	128
6.2.3 Växthusodlingen .....	128
6.2.3.1 Köksväxter	130
6.2.3.2 Snittblommor i växthus	130
6.2.3.3 Krukväxter	130
6.2.3.4 Löklblommor	130
6.2.3.5 Utplanteringsväxter	131
6.2.3.6 Sticklingar och småplantor	131
6.2.4 Integrerad produktion – IP .....	131
6.2.5 Ekologisk trädgårdsodling .....	132
6.3 Sysselsättning .....	132
6.4 Internationell konkurrens .....	133
6.4.1 Frilandsprodukter .....	134
6.4.2 Växthusprodukter .....	134
6.4.3 WTO .....	136
6.5 Vissa jämförelser med Danmark och Nederländerna .....	137
6.5.1 Klimat och odlingsförutsättningar .....	137
6.5.2 Kostnader och stöd i produktionen .....	138
6.5.2.1 Kostnader för arbetskraft	138
6.5.2.2 Energi	139
6.5.2.3 Handelsgödsel	142
6.5.2.4 Biologisk bekämpning	142
6.5.2.5 Bekämpningsmedel	143
6.5.2.6 Övriga skatter	143
6.5.2.7 Sammanfattning av produktionsavgifter och skatter i olika länder	144
6.5.2.8 Investeringsstöd	145
6.5.2.9 Startstöd	146
6.5.2.10 Statlig lånegaranti	147
6.5.2.11 Övriga stöd	148
6.6 EU:s marknadsordningar .....	149
6.6.1 Fukt och grönsaker .....	149
6.6.1.1 Kvalitetskontroll av frukt och grönsaker	151
6.6.1.2 Levande växter och blomsterprodukter	152
6.7 Kollektiva medel .....	153
6.7.1 Danmark .....	154
6.7.1.1 Avgifter till produktionsavgiftsfonden	154
6.7.1.2 Finansiering av promilleavgiftsfonden	155
6.7.1.3 Fondernas användningsområde	155
6.7.2 Nederländerna .....	156

6.8 Forskning och försöksverksamhet.....	156
6.8.1 Skogs- och jordbrukets forskningsråd.....	156
6.8.2 Sveriges lantbruksuniversitet .....	157
6.8.2.1 Elitplantstationen i Balsgård	157
6.8.2.2 Kiviks försöksstation	157
6.9 Rådgivning .....	158
6.9.1 Danmark.....	159
6.9.2 Nederländerna .....	159
6.10 Trädgårdsnäringens förslag till åtgärder .....	159
6.10.1 Kostnader för tillfällig skördearbetskraft.....	159
6.10.2 Energiskatt.....	160
6.10.3 Miljö- och växtskyddsfrågor.....	161
6.10.4 Miljöskatter .....	161
6.10.5 Investeringsstöd.....	161
6.10.6 Finansiering av kvalitetskontroll.....	162
6.10.7 Kollektiv fond .....	162
6.10.8 Rådgivning .....	162
6.11 Motioner.....	163
6.12 Sammanfattande analys av konkurrensförhållanden.....	163
6.13 Utredningens överväganden.....	164
6.13.1 Inledning .....	164
6.13.2 Strukturstöd.....	166
6.13.3 Växthusuppvärmning och koldioxidbeskattning.....	167
6.13.4 Arbetskraftsförhållanden.....	169
6.13.5 Utvecklingsinsatser för trädgårdsnäringen.....	170
6.13.6 Statistik.....	171
6.14 Utredningens förslag .....	171
<b>7 Livsmedelsindustrin .....</b>	<b>175</b>
7.1 Bakgrund.....	177
7.2 Livsmedelsindustrins delbranscher .....	182
7.2.1 Slakteri- och charkuteriindustrin.....	182
7.2.1.1 Inledning	182
7.2.1.2 Charkuteriindustrin	182
7.2.1.3 Griskött	184
7.2.1.4 Nötkött	187
7.2.1.5 Fågelkött	188
7.2.2 Mejeriindustrin.....	192
7.2.2.1 Produktion	192
7.2.2.2 Internationella faktorer	193
7.2.2.3 Synpunkter från branschen	194
7.2.3 Kvarn- och bageriindustrin .....	195
7.2.3.1 Kvarnindustrin	196
7.2.3.2 Bageriindustrin	197

7.2.4	Glassindustrin.....	202
7.2.4.1	Branschförhållanden	202
7.2.4.2	Synpunkter från branschen	202
7.2.5	Fisk- och fiskkonservindustrin.....	203
7.2.5.1	Branschförhållanden	203
7.2.5.2	Synpunkter från branschen	203
7.2.6	Socketindustrin .....	204
7.2.6.1	Synpunkter från branschen	205
7.2.7	Frukt-, bär- och grönsaksindustrin .....	205
7.2.7.1	Branschförhållanden	205
7.2.8	Olje- och fettindustrin .....	206
7.2.8.1	Branschförhållanden	206
7.2.8.2	Synpunkter från branschen	207
7.2.9	Choklad- och konfektyrindustrin .....	208
7.2.9.1	Branschförhållanden	208
7.2.9.2	Synpunkter från branschen	208
7.2.10	Vin- och spritdrykesindustrin.....	209
7.2.11	Malt- och läskedrycksindustrin.....	210
7.2.11.1	Branschförhållanden	210
7.2.11.2	Produktskatten på öl	210
7.2.11.3	Import av läskedrycker från Norge	211
7.2.11.4	Synpunkter från branschen	212
7.2.12	Övrig livsmedelsindustri .....	212
7.2.12.1	Inledning	212
7.2.12.2	Förädlade potatisprodukter	213
7.3	Sveriges betydelse för utlandsägda företags konkurrenssituation.....	215
7.3.1	Marknad .....	216
7.3.2	Konkurrens.....	216
7.3.3	Teknologier och kompetenser som skapar konkurrenskraft .	217
7.3.4	Svenska råvarors betydelse .....	218
7.3.5	FoU och kompetensutveckling.....	218
7.3.6	Myndigheter och konkurrenskraft.....	219
7.4	Småskalig livsmedelsförädling .....	219
7.4.1	Inledning .....	219
7.4.2	Aktuell utveckling för småskalig gårdsbaserad livsmedelsförädling.....	222
7.5	Konkurrenslagen .....	223
7.6	Utredningens överväganden.....	224
7.6.1	Allmänt.....	224
7.6.2	Slakt- och charkuteriindustrin.....	227
7.6.2.1	Charkuteri	227
7.6.2.2	Griskött	227
7.6.2.3	Nötkött	229
7.6.2.4	Fågelkött	230

7.6.3 Mejeriindustrin .....	231
7.6.4 Kvarn- och bageriindustrin .....	233
7.6.5 Förädlade potatisprodukter .....	234
7.6.6 Småskalig gårdsbaserad livsmedelsförädling .....	235
7.6.7 Konkurrenslagen .....	236
7.7 Utredningens förslag .....	237
<b>8 Forskning, utveckling och kompetenshöjning för livsmedelsindustrins förnyelse och expansion .....</b>	<b>241</b>
8.1 Inledning .....	243
8.2 Livsmedelsindustrins FoU-behov .....	245
8.2.1 Inledning .....	245
8.2.2 Identifierade behovsområden .....	246
8.3 Innehåll och volym av livsmedelsrelaterad FoU.....	247
8.3.1 Kartläggning av nuvarande FoU avseende livsmedelssektorn, exklusive primärnäring .....	247
8.3.2 Finansiering av den offentliga FoU-verksamheten .....	253
8.3.3 Nya programsatsningar som ej återspeglas i kartläggningen	254
8.3.4 Beskrivning av FoU för livsmedelssektorns primärnäring ...	255
8.3.4.1 Inledning	255
8.3.4.2 Forskningsverksamhet vid SLU av relevans för livsmedelssektorn	256
8.3.4.3 FoU-verksamhet vid Jordbrukstekniska institutet	257
8.3.4.4 FoU-verksamhet inom Statens veterinärmedicinska anstalt	257
8.3.4.5 FoU-verksamhet inom fiskesektorn	258
8.3.4.6 Primärnäringens egen FoU-verksamhet	258
8.3.5 Beskrivning av kunskapsgenererande kompetenscentrum....	259
8.3.5.1 Lund	259
8.3.5.2 Göteborg	260
8.3.5.3 Uppsala	260
8.3.5.4 Stockholm	261
8.3.5.5 Linköping	261
8.3.6 Av näringslivet finansierad FoU-verksamhet .....	262
8.3.6.1 Livsmedelsrelaterad FoU-verksamhet	262
8.3.6.2 Jämförelse med andra branscher	264
8.4 Internationell överblick .....	265
8.4.1 Internationaliseringen av livsmedelsföretagen och dess inverkan på FoU-systemet .....	265
8.4.1.1 Något om de viktigaste företagen	266
8.4.2 FoU-satsningar i andra länder .....	268
8.4.2.1 Inledning	268
8.4.2.2 Finland	269
8.4.2.3 Danmark	270
8.4.2.4 Norge	271
8.4.2.5 Nederländerna	271
8.4.2.6 Storbritannien	272



8.4.2.7 Sammanfattning	273
8.4.3 Internationella forskningsprogram .....	273
8.5 Kunskapsutbyte och kompetenshöjning .....	275
8.5.1 Inledning .....	275
8.5.2 Livsmedelsföretagens behov av kunskap och kompetens.....	276
8.5.2.1 Förutsättningar för förnyelse	276
8.5.2.2 Stora och små företag	278
8.5.2.3 Andra företag som kunskapskällor för livsmedelsföretagen	281
8.5.3 Kunskaps- och problemöverföring.....	283
8.5.3.1 Krav på överföringsaktörer	283
8.5.3.2 Befintliga aktörer och projekt	283
8.5.3.3 Styrkor och brister i det nuvarande överföringssystemet	288
8.5.3.4 Olika företag kräver olika åtgärder	289
8.5.4 Utbildning och fortbildning för livsmedelsindustrin .....	291
8.5.4.1 Industrins behov av kompetenshöjning	291
8.5.4.2 Befintliga gymnasieutbildningar	292
8.5.4.3 Befintliga högskoleutbildningar	293
8.5.4.4 Möter utbildningarna industrins behov?	295
8.5.4.5 Fortbildning för livsmedelsindustrin	297
8.6 Utredningens överväganden .....	298
8.7 Utredningens förslag .....	301
8.7.1 Vision, övergripande mål och strategier .....	302
8.7.2 Sammanfattning av förslag till samlat nationellt FoU- program.....	303
8.7.3 Program för industriella samverkansprojekt .....	303
8.7.4 Tre kunskapshöjande ramprogram .....	305
8.7.4.1 Ramprogram 1 – Konsument- och marknadskunskap	305
8.7.4.2 Ramprogram 2 – Process- och produktionsteknik	306
8.7.4.3 Ramprogram 3 – Kunskaper för framtagande av innovativa produkter	307
8.7.5 Program för kunskapsutbyte och kompetenshöjning .....	308
8.7.5.1 Stöd för uppbyggnad av ”förmedlingsenheter för livsmedelsbranschen”	309
8.7.5.2 Förslag till delprogram	310
8.7.6 Övriga förslag.....	311
8.7.7 Organisation och finansiering .....	312
<b>9 Insatser för ökad export .....</b>	<b>315</b>
9.1 Sveriges export av livsmedel .....	315
9.2 Exportfrämjande åtgärder .....	320
9.2.1 Exportfrämjande i några EU-länder utom Sverige.....	320
9.2.1.1 Danmark	321
9.2.1.2 Finland	322
9.2.1.3 Frankrike	322
9.2.1.4 Nederländerna	323

---

9.2.2 Exportfrämjande i Sverige – Food From Sweden.....	324
9.2.2.1 Bakgrund	324
9.2.2.2 Organisation	324
9.2.2.3 Målsättning	325
9.2.2.4 Utvärdering av verksamheten	325
9.2.2.5 Food From Swedens framtida inriktning och roll	329
9.2.2.6 Betalar sig gemensamma åtgärder för att befrämja export?	331
9.2.3 EU:s exportbidrag .....	331
9.2.4 Exportkreditgarantier .....	333
9.2.5 Andra möjliga vägar för exportfrämjande .....	334
9.3 Utredningens överväganden.....	335
9.4 Utredningens förslag .....	336
<b>10 Finansiering av utredningens förslag.....</b>	<b>341</b>
10.1 Inledning .....	341
10.2 Finansiering.....	343
<b>11 Redovisning av konsekvenser av utredningens förslag .....</b>	<b>345</b>
11.1 Konsekvenser av utredningens förslag för regionalpolitiken	345
11.2 Konsekvenser av utredningens förslag för jämställdhetspolitiken.....	345
11.3 Konsekvenser av utredningens förslag för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet .....	346
11.4 Konsekvenser av utredningens förslag för offentliga åtaganden .....	346
<b>SÄRSKILT YTTRANDE .....</b>	<b>347</b>
<b>BILAGA.....</b>	<b>349</b>

# 1 Sammanfattning

## 1.1 Direktiven

Utredningens uppgift har varit att lägga fram förslag till ett program för att påskynda livsmedelssektorns förnyelse och expansion. Direktiven för utredningen bifogas som bilaga. I direktiven anges bl.a. att livsmedelssektorn har en avgörande betydelse för landsbygdsutveckling, regional utveckling och för att upprätthålla odlingslandskapets natur- och kulturvärden. Vidare framhålls det samband som finns mellan produktionen av jordbruksråvaror och livsmedelsindustrin. Utredningen skall särskilt studera frågor kring förutsättningarna att förstärka livsmedelssektorns internationella konkurrenskraft, bl.a. genom att öka förädlingsgraden och exporten samt förbättra försörjningen med högkvalitativa råvaror.

Uppgiften har också varit att lägga fram förslag till finansiering av den höjda ambitionsnivån för miljöstödet till jordbruket som regeringen föreslagit i budgetpropositionen (prop. 1996/97:1).

Den 29 maj 1997 beslutade regeringen att till utredningen överlämna jordbruksutskottets betänkande 1996/97:JoU13 samt motionerna 1996/97:Jo202, 1996/97:Jo231 och 1996/97:Jo247. Regeringen har genom beslut den 5 juni 1997 till utredningen också överlämnat betänkandet Svensk mat på EU-fat (SOU 1997:25).

Utredningen har antagit namnet ”Utredningen om livsmedelssektorns omställning och expansion”.

## 1.2 Utredningens genomförande

Den 13 mars 1997 lämnade utredningen ”Förslag till finansiering av ett förhöjt miljöstöd till jordbruket” till statsrådet och chefen för Närings- och handelsdepartementet. Regeringen hade i budgetpropositionen (prop. 1996/97:1) till riksdagen föreslagit en höjning av miljöstödet. Höjningen var dock ofinansierad till 150 miljoner kronor. Därutöver avsåg uppdraget att föreslå den ytterligare finansiering på 350 miljoner

kronor som erfordrades för att miljöstödet skulle kunna utnyttjas fullt ut. Riksdagen kommer att behandla frågan under hösten 1997. Om regeringens förslag bifalls innebär detta att miljöstödet höjs med 700 miljoner kronor under år 1998 och år 1999. Beloppet finansieras av den svenska staten och EU med hälften var.

Företag inom jordbruket och inom stora delar av livsmedelsindustrin har, till skillnad från företagen i EU, saknat reella möjligheter att arbeta i en öppen konkurrens på en stor marknad. Flertalet företag saknar således erfarenhet av att arbeta på en internationell konkurrensmarknad.

Utredningen har som sin huvuduppgift därför sökt lösningar för ökad effektivitet inom livsmedelssektorn för såväl på hemma- som på exportmarknaden. Det är enligt utredningen också viktigt att riksdagen antar riktlinjer som ger livsmedelssektorn stabilitet och framtidstro. Detta innebär att det i Sverige måste skapas ett positivt investeringsklimat genom politiska ställningstaganden. Ökade investeringar skapar expansionsmöjligheter och därmed även arbetstillfällen. En effektiv livsmedelssektor i Sverige är också ett viktigt konsumentintresse.

Distribution av livsmedel har behandlats av utredningen om ökad konkurrens i handeln med livsmedel i betänkandet "Ökad konkurrens i handeln med livsmedel" (SOU 1996:144). Genom att frågor om livsmedelsdistribution redan grundligt behandlats i detta betänkande och genom att den nya konkurrenssituationen efter EU-inträdet mest påverkar jordbruket och livsmedelsindustrin, har utredningen valt att koncentrera sig på frågor som rör de två sistnämnda sektorerna. Centrala frågor har här varit jordbrukets och industrins konkurrenssituation och effektivitet samt exportfrågor och forskning och utveckling (FoU) inom livsmedelsområdet. Med begreppet livsmedelssektor avses i detta betänkande jordbruket och livsmedelsindustrin, om annat inte sägs. På grund av nödvändigheten att prioritera arbetsuppgifterna, har fiskerinäringen inte behandlats.

Från betänkandet "Svensk mat på EU-fat" (SOU 1997:25) har visst underlagsmaterial nyttjats och inarbetats. Vidare har utredningen beaktat de förslag som lagts i betänkandet.

Utredningens referensgrupp har sammanträtt 10 gånger. Studieresor har genomförts av utredningen jämte några av dess experter till Danmark och södra Sverige. Sekretariatet har genomfört studiebesök i England, Danmark, Finland och Norge.

En enkät har sänts ut till omkring 25 företag och organisationer för att bl.a. få synpunkter på problem och möjligheter inom skilda livsmedelsområden samt förslag till hur en ökad effektivitet skall nås för en förbättrad konkurrenskraft på hemma- och på exportmarknaden.

En särskild arbetsgrupp under ledning av Monika Carlsson Ulin har behandlat FoU-frågorna. Genom en enkät har arbetsgruppen kartlagt

omfattningen av FoU inom livsmedelsområdet i Sverige. Arbetsgruppen har också anordnat ett seminarium med ett 100-tal representanter från bl.a. högskolor, universitet och näringsliv.

### 1.3 Dispositionen av betänkandet

Betänkandet inleds med en sammanfattning som innehåller en beskrivning av utredningsuppdraget, dess genomförande och utredningens förslag. I kapitel 2 lämnas några övergripande uppgifter om jordbrukets och livsmedelsindustrins omfattning i Sverige och inom EU. Där redovisas också vissa uppgifter om importen av livsmedel.

Den framtida livsmedelssektorn påverkas av såväl inhemska faktorer som av internationella överenskommelser m.m. En beskrivning av några viktiga faktorer och överenskommelser redovisas i kapitel 3. För att livsmedelssektorns aktörer skall kunna arbeta långsiktigt är det enligt utredningen viktigt att riksdagen slår fast riktlinjer för livsmedelssektorn. Dessa frågor behandlas i kapitel 4. Jordbrukets och trädgårdsnärings konkurrenssituation samt livsmedelsindustrin behandlas i kapitlen 5, 6 och 7. I kapitel 8 behandlas FoU-frågor och i kapitel 9 den svenska livsmedelsexporten. Förslag till finansiering av utredningens förslag lämnas i kapitel 10 och i kapitel 11 redovisas vissa konsekvenser av utredningens förslag.

### 1.4 Utredningens överväganden och förslag

Jordbruket och den dominerande delen av svensk livsmedelsindustri kom genom Sveriges EU-inträde år 1995 i en helt ny konkurrenssituation. Tidigare var flertalet av de svenska jordbruksprodukterna skyddade från importkonkurrens. Samtidigt saknade de svenska jordbruksproducenterna reella möjligheter att utvecklas i en internationell konkurrens samt att exportera sina produkter på internationella marknader på grund av EU:s samt andra länders regleringar. Vad gäller EU-marknaden förändrades detta helt genom EU-inträdet. Utöver de begränsningar som EU:s jordbrukspolitik med produktionskvoter innebär, finns inga hinder för en fri konkurrens på EU-marknaden mellan producenterna av jordbruksråvaror i EU.

Genom det s.k. RÅK-systemet hade det nyss beskrivna förhållandet med olika slag av handelshinder även en effekt på den dominerande delen livsmedelsindustrin. Dessa delar, som svarade för omkring 80 % av livsmedelsindustrins försäljning, var bl.a. slakt- och charkuteri-, mejeri- och kvarnindustrin.

Situationen för livsmedelsindustrin efter EU-inträdet medför såväl svårigheter som möjligheter. Svårigheterna består bl.a. i att konkurrenterna, från främst andra EU-länder, har en mångårig erfarenhet av att arbeta utanför det egna landets gränser. Möjligheterna består bl.a. i att nya, stora marknader har öppnat sig genom EU-inträdet.

Den nya konkurrenssituationen har redan medfört att tillverkarna i Sverige förlorat marknadsandelar, bl.a. på kött- och charkuteriprodukter samt på vissa mejeriprodukter. För att nå lönsamhet och bibehålla sysselsättning medför detta krav på omställning av den tidigare icke internationellt konkurrensutsatta livsmedelsindustrin. En ny eller ökad satsning på export måste ske.

Utredningen har inte jämfört Sverige med andra EU-länder vad gäller företagandets generella villkor såsom beskattning, arbetsgivaravgifter m.m. Dessa frågor bör behandlas i samband med ett allmänt övervägande om förutsättningarna att skapa och behålla arbetstillfällena i Sverige. Utredningen vill dock framhålla att det finns en skatte- och avgiftskonkurrens och andra viktiga förhållanden mellan EU:s medlemsländer som är av stor betydelse för konkurrensen.

Utredningen lämnar bl.a. följande synpunkter och förslag.

#### *Hur ser framtiden ut?*

De svenska livsmedelsföretagen kommer att utsättas för en allt hårdare konkurrens från företag i andra EU-länder och från företag utanför EU genom minskade tullar och andra barriärer som ökar världshandeln. En viktig fråga är härvidlag om de inhemska livsmedelsproducenterna får arbeta under samma villkor som konkurrenterna från EU-marknaden.

Jordbruket och livsmedelsindustrin i Sverige är till betydande delar ömsesidigt beroende av varandra. Industrin måste ha tillgång till i landet producerade råvaror av en god kvalitet och till ett konkurrenskraftigt pris. I annat fall finns det risk för en utveckling liknande tekoindustrin under 1960- och 1970-talen då produktionen i Sverige i avsevärd utsträckning flyttade utomlands. Minskar livsmedelsindustrin i Sverige, mister därvid också det svenska jordbruket köpare. Livsmedelssektorn i Sverige bör enligt utredningen utveckla de förhållanden som ger möjligheter att hävda sig i konkurrens med produktionen från länder med lägre råvarukostnader.

Av konsumentpriset på livsmedel är ofta kostnaden för jordbruksråvaran endast en mindre del. För en framgångsrik svensk export av beredda livsmedel gäller det – utöver rätt råvara för den aktuella marknaden – även att ha en effektiv produktion, distribution och marknadsföring. Här bör uppmärksammas att det i regel är dyrare att distribuera och sälja beredda livsmedel än att producera dessa. Detta ger möjlig-

heter för livsmedelsindustrin i länder med en hög livsmedelskvalitet och ett högt kunnande av t.ex. produktionsprocesser, logistik, informationsteknologi och marknadsföring att kunna konkurrera på en internationell marknad – även om inköpspriset på jordbruksråvaror är högre än konkurrenternas. Det finns också flera andra viktiga faktorer. En satsning på FoU, där hela livsmedelskedjan beaktas, är av stor betydelse. Detsamma gäller att ett bra arbetsklimat finns i företagen då detta påverkar möjligheterna att uppnå ökad effektivitet.

Kraftfulla åtgärder måste sättas in för att förhindra en negativ utveckling. För att kunna bedöma effekterna av genomförda åtgärder och för att kunna göra ytterligare insatser finns det enligt utredningen ett stort behov av regelbundna analyser av utvecklingen.

### *En strategi för svensk livsmedelssektor*

För jordbrukets och för livsmedelsindustrins långsiktiga investeringar är det enligt utredningen av allra största vikt att statens inställning till näringarna är fastlagd. Avsaknaden av en klar strategi för hela livsmedelssektorn innebär att man hittills inte haft en helhetssyn för livsmedelspolitiken. Det är nödvändigt att framdeles beakta att alla delar i livsmedelskedjan påverkar varandra och därmed också helheten. Det behövs en livsmedelsstrategi för Sverige.

Utredningen föreslår att riksdagen fastställer ett antal riktlinjer för företagandet inom livsmedelssektorn, som ger denna stabila spelregler. I riktlinjerna bör bl.a. anges att statens politik för livsmedelssektorn skall vara inriktad på dess utveckling och expansion. Internationell konkurrenskraft samt lönsamhet är nödvändiga förutsättningar för att livsmedelssektorn skall kunna bidra till att öka sysselsättningen samt till att lägga en god grund för goda villkor i övrigt för de anställda. Därför måste också likvärdiga konkurrensvillkor eftersträvas för jordbruket och livsmedelsindustrin i Sverige jämfört med övriga EU-länder.

Insatser inom FoU är viktiga för att nå allt bättre kvalitet och en högre förädlingsgrad av produkter som marknaden efterfrågar. Nyföretagandet inom livsmedelssektorn skall underlättas och stimuleras.

De av utredningen föreslagna riktlinjerna är följande:

- Livsmedelssektorns internationella konkurrenskraft skall stärkas.
- Likvärdiga konkurrensvillkor skall eftersträvas för jordbruket och livsmedelsindustrin i Sverige och i EU.
- Produktion av livsmedelsråvaror av god kvalitet till konkurrenskraftiga priser skall stimuleras.
- Forskning och utveckling skall främjas för livsmedelssektorns expansion.

- Livsmedelsexporten skall främjas.
- Producenterna skall i produktionen av livsmedel tillförsäkra konsumenterna produkter som är säkra och av god kvalitet till skäligen priser.
- Livsmedelspolitiken skall bedrivas så att produktionen av livsmedel ger konsumenterna ökade valmöjligheter, bl.a. när det gäller produkter från resurshushållande produktionssystem.
- Livsmedelspolitiken skall bedrivas så att företagen i landets olika delar ges bästa möjliga förutsättningar för produktion av livsmedel.
- Småföretagandet och nyföretagandet inom livsmedelssektorn skall stimuleras och utvecklas.

Skilda slag av livsmedelsfrågor handläggs med nuvarande fördelning av arbetsuppgifterna inom flera departement, bl.a. inom Jordbruksdepartementet, Närings- och handelsdepartementet, Finansdepartementet, Miljödepartementet och Inrikesdepartementet. Inom Regeringskansliet pågår överväganden om regeringens arbetsformer. Utredningen har inte tagit ställning till frågan inom vilka organisatoriska former livsmedelsfrågorna skall behandlas. Det finns dock ett nära samband mellan olika frågor som rör livsmedel. Detta gäller t.ex. FoU avseende såväl råvaruproduktion som produktion inom livsmedelsindustrin och därmed sammanhängande frågor om bl.a. konsumentens intresse av säkra och hälsosamma produkter. Vidare finns ett nära samband mellan kvalitén av råvarorna och därmed även den långsiktiga inriktningen av marknadsföringen för livsmedelsindustriföretaget, både i Sverige och på exportmarknader. Övervägande skäl talar därför för att behandlingen av livsmedelsfrågorna inom Regeringskansliet i huvudsak samlas till ett departement.

### *Jordbruket*

Det svenska jordbruket arbetar efter EU-inträdet i en helt ny konkurrenssituation. Det svenska jordbruket har inte, som t.ex. det danska, haft möjlighet att utvecklas i en konkurrens på en sådan stor marknad som EU-marknaden utgör. Utredningen har konstaterat att det finns ett nära och ömsesidigt samband mellan jordbruket och stora delar av livsmedelsindustrin. Är de svenska jordbruksprodukterna inte konkurrenskraftiga, får inte heller livsmedelsindustrin tillgång till inhemska råvaror till ett sådant pris och sådan kvalitet som gör industrins produkter konkurrenskraftiga.

Även om det svenska jordbrukets lönsamhet förbättras något under år 1997 – främst genom ett ökat miljöstöd – ligger lönsamheten dock på en betydligt lägre nivå än i grannländerna Finland och Danmark. Detta har sin förklaring bl.a. i att det svenska jordbruket påläggs högre



skatter och avgifter. Investeringar och en ökad effektivitet är nödvändiga förutsättningar för att det svenska jordbruket skall nå en förbättrad internationell konkurrenskraft. För detta krävs incitament. Investeringar kommer inte i gång om förutsättningar för en någorlunda god lönsamhet saknas.

De åtgärder som utredningen föreslår medför en viss förbättring av jordbrukets ekonomi. Därigenom uppstår förbättrade möjligheter för jordbrukarna att genom effektiviseringar och investeringar och eventuellt genom direkta prissänkningar till livsmedelsindustrin i Sverige, leverera bra livsmedelsråvaror till konkurrenskraftiga priser. Detta förbättrar i sin tur livsmedelsindustrins konkurrenskraft och därvid tryggas även avsättningen av jordbrukets produkter.

Sverige har vissa konkurrensnackdelar på grund av klimatet i förhållande till sydligare EU-länder. Några nya eller ändade bestämmelser som uppväger dessa nackdelar föreslås inte heller. Däremot medför detta förhållande att det svenska jordbruket inte kan bära skatter eller avgifter som saknas i konkurrentländerna. Den allt ökande konkurrensen medför sannolikt att ett antal svenska jordbruk tvingas avveckla sin verksamhet.

Jordbruket är efter EU-inträdet – liksom tillverkningsindustrin – konkurrensutsatt och även kapitalintensivt. Utredningen föreslår att jordbruket i beskattningshänseende får samma villkor som tillverkningsindustrin vad gäller el och eldningsolja. Detta medför att jordbruket får kostnadsminskningar med sammanlagt ca 360 miljoner kr/år. Om övriga EU-länder inom två år inte höjer eller förändrar sina produktionsskatter eller avgifter, såsom beskattningen på dieselolja och handelsgödsel, bör de svenska totala produktionsskatterna för jordbruket anpassas till de beskattningsnivåer som gäller i Sveriges konkurrentländer.

Vid Sveriges förhandlingar om medlemskap i EU slöts överenskommelse om möjlighet att avsätta medel för vissa strukturåtgärder på jordbrukets område. Omkring 255–355 miljoner kronor, vid ett antagande om en EU-finansiering på 33 %, kvarstår av femårsramen 1995–1999 och kan i praktiken utnyttjas år 1999. För att ta till vara dessa möjligheter behövs en svensk finansiering på ca 170–235 miljoner kronor. Utredningen föreslår att dessa möjligheter till strukturåtgärder utnyttjas fullt ut år 1999. Nivån fr.o.m. år 2000 kan inte fastställas förrän efter förhandlingar inom EU om kommande femårs budget för åren 2000–2004.

Utredningen föreslår att staten genom olika former av initialstöd skall stödja verksamhet för nyetablering av nischprodukter inom jordbruket, t.ex. nypon och havtorn, under förutsättning att verksamheten på sikt har goda möjligheter att bli lönsam.

För att nå en ökad effektivitet är det för det svenska jordbruket inte tillräckligt med kapitalinvesteringar utan investeringar i kunskap behövs också. Medan de danska jordbrukarna, med stöd av statliga insatser, i en betydande omfattning genomgår utbildning för ökad effektivitet, saknas sådana omfattande utbildningsinsatser i Sverige. Utredningen föreslår att en översyn görs av hur sådana – delvis statsfinansierade – utbildningsinsatser bör utformas. Utbildningsinsatserna, liksom insatser för ökat exportfrämjande och FoU, föreslås i första hand sättas in under en fyraårsperiod.

Det svenska jordbruket har under många år satsat på en god djurhälsa samt även anpassat sig till andra, i regel tvingande svenska särregler. Den svenska modellen har skapat en goodwill för svenska produkter. Bestämmelserna medför dock kostnader i större eller mindre utsträckning, vilket i sin tur medför ett högre pris i förhållande till produkter från andra länder där dessa bestämmelser saknas.

### *Trädgårdsnäringen*

Enligt utredningens bedömning har Sverige goda förutsättningar att bedriva en bred produktion av trädgårdsprodukter. De förslag som framförs av utredningen bedöms få en gynnsam effekt på sysselsättningsläget inom trädgårdsnäringen.

Då det svenska strukturstödet enligt utredningens bedömning inte i någon nämnvärd grad kommer att medverka till en nödvändig strukturomvandling av växthusodlingen, föreslås ett särskilt 5-årigt stödprogram inom ramen för EU:s strukturstöd. Stödet föreslås uppgå till 10 miljoner kr/år, varav statligt finansieringsbehov bedöms till 7,5 miljoner kr/år.

Nuvarande system med koldioxidbeskattning är administrativt komplicerat och får negativa konsekvenser då det baseras på företagets försäljnings- eller omsättningsvärde. Utredningen föreslår därför en generell nedsättning av koldioxidskatten på olja för växthusuppvärmning till i nivå med EU:s mineraloljedirektivs minimiskatt. Förslaget omfattar även de s.k. grönfodertorkarna. Förslaget uppskattas innebära en minskning av nuvarande skatteuttag med ca 10 miljoner kr/år.

För att bidra till lösningen av trädgårdsnäringens uppenbara problem att tillgodose behovet av säsongbetonad skördearbetskraft, föreslår utredningen att regeringen ger AMS i uppdrag att i samråd med arbetsmarknadens parter finna arbetsformer så att trädgårdsnäringens arbetskraftsbehov bättre kan tillgodoses.

För att trygga trädgårdsnäringens långsiktiga behov av utvecklingsinsatser, föreslås att staten under en femårsperiod över budgeten anvisar 15 miljoner kr/år att användas som en kollektiv resurs för bran-

schens gemensamma utveckling. Utredningen anser det vara rimligt att trädgårdsnäringen ges ett avgörande inflytande på dessa medels användning inom vissa fastställda generella ramar.

De på detta sätt anvisade medlen bör förvaltas av Statens jordbruksverk. Särskild vikt bör läggas vid programområdena FoU samt marknads- och exportfrämjande verksamhet. Utvecklingsinsatserna skall omfatta alla produktionsgrenar och hela landet.

### *Livsmedelsindustrin*

Omkring 80 % av livsmedelsproduktionen i Sverige var före EU-inträdet inte internationellt konkurrensutsatt. Det är särskilt denna del av livsmedelsindustrin som tidigare inte kunnat arbeta i och kunnat omformas i internationell konkurrens. Liksom för jordbruket har livsmedelsindustrin behov av utbildningsinsatser för kompetenshöjning.

Genom att de större företagen inom livsmedelsindustrin alltmer omvandlats till processindustrier, har antalet anställda successivt minskat. För bibehållen och ökad sysselsättning behövs därför en expansion. Till detta syftar utredningens förslag om bl.a. ökade insatser för FoU och till exportfrämjande åtgärder. Detta bidrar till att öka sysselsättningen. De nya arbetstillfällena kommer dock till viss del att tillskapas inom branschrelaterade områden såsom insatsindustri, transporter, informationsteknologi m.m.

För att främja den småskaliga gårdsbaserade livsmedelsproduktionen föreslås att Glesbygdsverket får en samordnande funktion för en samverkansgrupp för den gårdsbaserade livsmedelsproduktionen. Gruppen bör ha som huvudmål att öka samordningen mellan olika instanser samt få i uppdrag att utarbeta ett samlat program för att främja det gårdsbaserade livsmedelsföretagandet. Totalt föreslås ett anslag på 2 miljoner kronor för samverkansgruppens arbete.

Sveriges EU-inträde har medfört ett ökat konkurrenstryck på livsmedelsområdet. Detta har fått en effekt på prisutvecklingen. Ett flertal prissänkningar har skett. Efter inträdet har livsmedelspriserna i genomsnitt i stort sett varit oförändrade – även under beaktande av att matmomsen sänktes år 1996 från 21 till 12 %. Den reella och den presumtiva konkurrensen har – genom hotet av ökad import – enligt utredningens bedömning haft effekt. Genom att inte några import hinder finns mellan EU:s medlemsländer, är det inte längre enbart Sverige som är konkurrensmarknaden. Därför bör marknaden i regel definieras som EU eller en del därav. Detta bör enligt utredningens mening klart komma till uttryck vid tillämpningen av konkurrenslagen.

Socket som insatsvara vid produktion av läskedrycker i Norge är inköpt på världsmarknaden till ett lägre pris än det socker som används

vid produktion av läskedrycker i Sverige. Produkter producerade i Norge har således en betydande konkurrensfördel i förhållande till svensktillverkade produkter. Detta snedvrider konkurrensen mellan länderna. Utredningen föreslår att denna fråga tas upp till överläggningar mellan EU och Norge. Det är också uppenbart att stora skattekillsnader i konsumentledet leder till en ojämlig konkurrenssituation som snedvrider handeln. Utredningen föreslår att en fortsatt anpassning till beskattningen av öl i andra länder skall ske, framför allt i förhållande till Danmark.

Några av utredningens förslag på jordbrukets område föreslås bli genomförda snarast medan andra frågor först kan lösas på viss sikt. Till dessa hör den höga svenska beskattningen på dieselolja och handelsgödsel.

Förbrukningen av dieselolja utgör en betydande kostnad i jordbruket, bl.a. i potatisodlingen. Den svenska produktionen av förädlade potatisprodukter, t.ex. pommes frites och potatismos, har efter EU-inträdet svårigheter att klara importkonkurrensen. Importen kommer främst från Nederländerna. Det råder en ojämlig konkurrenssituation mellan svenska och nederländska odlare av potatis, bl.a. genom de höga dieselskatterna i Sverige och de svenska avgifterna på handelsgödsel och bekämpningsmedel. Utredningen föreslår därför att industrin för förädlade potatisprodukter efter samråd med potatisodlarna lägger fram en handlingsplan för regeringen, som visar under vilka förutsättningar den svenska industrins produkter kan bli konkurrenskraftiga. Denna handlingsplan kan sedan ligga till grund för överväganden om statliga insatser.

### *Forskning och utveckling*

Vad gäller livsmedelsindustrins behov av FoU, har utredningen fokuserat sig kring livsmedelsindustrins långsiktiga kunskapsbehov för att kunna öka förädlingsgrad och kund Anpassning av dess produkter. En grundläggande förutsättning för en framgångsrik livsmedelssektor är att såväl råvaror som förädlade livsmedel produceras utifrån de krav som ställs av marknadens aktörer.

Utredningen har inte analyserat primärnäringens långsiktiga behov och har därför inte några förslag som är fokuserade på dess FoU-behov. En avgörande förutsättning för att en nationell satsning skall kunna ge önskat resultat är dock att företag och forskare inom såväl primärledet som inom övriga delar av livsmedelskedjan deltar i programverksamheten.

Utredningen föreslår att en översyn görs av den primärnäringsinriktade FoU-verksamheten i syfte att klarlägga om den FoU som sker är relevant utifrån de krav som den nya marknadssituationen ställer.

En kartläggning av pågående FoU visar att den offentliga satsningen har en tyngdpunkt på kost/hälsa och säkerhetsproblematiken samt livsmedlens grundläggande kemi. Ett antal områden bedöms vara otillräckligt bearbetade utifrån förädlingsledets perspektiv, t.ex. process, förpackning, marknad och konsumentkunskap. Utredningen anser att det är nödvändigt att stärka dessa senare områden samt att åstadkomma en bättre koppling till och utnyttjande av den forskning som i dag är relativt omfattande. Utredningen anser vidare att den totala FoU-insatsen är av otillräcklig omfattning.

Ett problem enligt livsmedelsindustrin är att åstadkomma en fokusering på marknadsstyrda och industrinära problemställningar. Man har också svårigheter att hitta vägar att påverka och i viss mån styra forskningsinnehållet. Utredningen anser därför att det finns ett behov en nationell koordinering med fokus på industrins behov, där man får stor möjlighet att påverka och i vissa fall styra innehållet av forskningen samt nyttjandet av resultaten.

Utredningen föreslår ett nationellt samlat FoU-program med huvudsyftet att detta skall bidra till industriell förnyelse och kompetenshöjning i företagen, som samtidigt som det medför en kompetenshöjning vid svenska högskolor och universitet. Detta kan ske genom att FoU-insatsen fokuseras kring industriella problemställningar och genom att tillämpa olika samverkansformer för att förbättra och understödja kunskapsflödet mellan aktörerna.

Kärnan i utredningens förslag utgörs av ett program med industriella samverkansprojekt som innehållsmässigt kan behandla frågeställningar inom hela livsmedelskedjan. Omfattningen av offentliga medel föreslås till 40 miljoner kr/år. Näringslivets insats bedöms till 25–50 % i eget arbete – alternativt i likvida medel – beroende på projektet och företagets struktur och storlek.

För att täcka områden som i dag är otillräckligt bearbetade, föreslås även tre kunskapshöjande ramprogram med en omfattning av 25 miljoner kr/år, i huvudsak offentliga medel.

För att förbättra dialogen mellan olika aktörer och för att åstadkomma en effektivare kunskapsöverföring, föreslås ett åtgärdsprogram för kunskapsutbyte och kunskapshöjning. Omfattningen föreslås till 20 miljoner kr/år i offentliga medel. Näringslivets insatser kan ske i form av egna personella resurser och medfinansiering av utvecklingsprojekt.

Det samlade nationella programmet föreslås ha en sammanhållande programledning med en styrelse bestående av representanter för näringslivet, forskarvärlden, SJFR och NUTEK. NUTEK förelås få ansvaret för programledningen. I programledningen bör finnas resurser för

effektiv initiering, koordinering, informations spridning och programaktiviteter. Vidare krävs resurser för att kunna finansiera erforderliga fördjupningsstudier av strategiska frågor för det livsmedelsrelaterade FoU-systemets framtida utveckling. Finansiellt behov för detta bedöms sammanlagt vara 5 miljoner kr/år.

Programmet föreslås pågå under fyra år. Den totala offentliga finansieringen föreslås uppgå till 360 miljoner kronor under denna period.

Utredningen har konstaterat att livsmedelsindustrins kompetensnivå är ojämnt fördelad mellan olika delbranscher och företag. Den förefaller också vara generellt låg i förhållande till andra industribranscher och i förhållande till de krav som den nya marknadssituationen ställer. Därför föreslås att befintliga utbildningar med anknytning till livsmedelsbranschen på alla nivåer görs till föremål för en översyn som tar sin utgångspunkt i industrins behov.

För att bidra till att s.k. mikroföretag skall kunna utvecklas samtidigt som höga krav kan vidmakthållas vad gäller framför allt livsmedelshygien och livsmedelssäkerhet, föreslår utredningen att Livsmedelsverket får i uppdrag att utarbeta kriterier för grundläggande livsmedelsutbildning. En sådan frivillig utbildning skulle kunna erbjudas i första hand mikroföretagen. Utbildningsanordnare kan vara de aktörer som redan i dag genomför utbildning för livsmedelsföretag.

#### *Exportfrämjande åtgärder*

Den nya importkonkurrensen har medfört minskade marknadsandelar för företagen i Sverige inom vissa branscher. Detta gäller kött- och charkuteri samt vissa mejerivaror såsom ost och fruktyoghurt. Detta är enligt utredningen en inte oväntad utveckling genom att tidigare skyddade marknader nu har öppnats. Men för att bibehålla volymer är det viktigt att företagen i Sverige satsar på en ökad export.

Den svenska livsmedelsexporten har utvecklats positivt efter EU-inträdet. Exporten har ökat från 9 till 14,5 miljarder kronor. Livsmedelsexporten av landets totala export är dock blygsam, 2,6 %.

Utredningen föreslår att staten under en fyraårsperiod kraftigt ökar sina exportfrämjande åtgärder från nuvarande i genomsnitt 15 miljoner till 50 miljoner kr/år. De svenska insatserna når därvid till den nivå som den danska staten satsat under många år. Vidare föreslås ett program för uppbyggnaden av ett exportbolag bestående av mindre livsmedelsföretag. Kostnaderna för programutbyggnaden beräknas uppgå till ca 3 miljoner kronor.

Statliga exportkreditgarantier är ett betydelsefullt konkurrensmedel vid export till länder där osäkerhet för betalning av exporten av olika

skäl föreligger. Sveriges grannländer Finland och Danmark lämnar sedan länge exportkreditgarantier vid livsmedelsexport till Ryssland. I Sverige lämnade Exportkreditnämnden den första garantin av detta slag på försommaren 1997. Utredningen vill understryka vikten av att Sverige även i fortsättningen lämnar garantier vid export av livsmedel till Ryssland och andra länder där exportkreditgaranti är ett viktigt konkurrensmedel.

#### *Finansiering av förslagen*

De av utredningens förslag, som föreslås bli genomförda snarast möjligt och kunnat kostnadsberäknas, medför att statens inkomster minskar eller att statens utgifter ökar permanent med sammanlagt omkring 541–606 miljoner kr/år. Kostnader som härrör sig till tidsbegränsade insatser uppgår till ca 153 miljoner kr/år. Vissa förslag är beroende av överenskommelser med EU om en gemensam finansiering.

Vissa konkurrensnedvidande kostnader för jordbruket som därutöver återstår, kan för närvarande inte kostnadsberäknas. Dessa kostnader, som främst avser beskattningen av diesel och handelsgödsel, är beroende av vad som sker inom EU:s jordbruks- och beskattningspolitik.

Förslagen innebär en väsentlig ambitionshöjning och det torde därför inte vara möjligt att i någon högre grad finansiera dessa med omfördelningar av budgetmedel som i dag berör livsmedelssektorn utan att detta blir kontraproduktivt. Huvuddelen av de resurser som krävs – genom minskade skatteintäkter eller ökade utgifter – måste därför finansieras genom att nya medel tillförs.

Utredningen beräknar att huvuddelen av de minskade skatteintäkterna eller ökade utgifterna kommer att investeras i material, utrustning och kunnande. Detta kommer i sin tur på sikt att ge samhället intäkter eller kostnadsminskningar till ett betydligt högre belopp än de statliga satsningar som föreslås bli genomförda.





## 2 Livsmedelssektorns omfattning i Sverige och i EU

### 2.1 Sverige

Livsmedelssektorn omfattar primärproduktion – dvs. produktion av jordbruksråvaror av skilda slag – och industriell produktion av färdiga livsmedel samt distributionen av dessa. Till sektorn hör även hotell-, restaurang- och cateringverksamhet. Hit kan även räknas alla de in-satsvaror som behövs, såsom maskiner och utrustning för jordbruket, förpackningar för livsmedelsindustrin och transporter av råvaror och beredda produkter.

I det första ledet i livsmedelskedjan sker produktionen av råvarorna till svenska livsmedel. Den helt dominerande delen av primärproduktionen sker inom jordbruket och trädgårdsnäringen.

Värdet av livsmedelskonsumtionen uppgick år 1996 till omkring 167 miljarder kronor inklusive moms. Drygt 30 % av konsumtionen utgjordes av animalieprodukter (kött och köttvaror, mjölk, grädde, ost, ägg, m.m.), 16 % av frukt, grönsaker och potatis (inklusive beredda produkter), drygt 15 % av alkoholhaltiga drycker (starköl, vin och sprit), drygt 10 % av bröd och spannmålsprodukter och ca 5 % av fisk och fiskprodukter. Återstående konsumtion består bl. a. av malt- och läskedrycker (5 %), kaffe och te (3 %) och av choklad, konfektyrer och glass m. m. (9 %). Endast ca 30 % av jordbrukets och trädgårdsnäringens produkter konsumeras direkt av konsument – omkring 70 % vidareförädlas inom livsmedelsindustrin.

Jordbrukets intäkter av försäljning av livsmedelsråvaror uppgick år 1996 till 24,4 miljarder kronor exklusive moms. Därav uppgick intäkterna av animaliska produkter till 18,5 miljarder kronor och av vegetabiliska produkter till 6,0 miljarder kronor. Intäkterna av jordbruksproduktionen bestod således till omkring tre fjärdedelar av intäkter av animaliska produkter och av dessa utgjorde mejeriprodukter drygt hälften, 9,9 miljarder kronor. Jordbrukets totala intäkter uppgick år 1996 till 30,7 miljarder kronor, varav direktutbetalningar, bl.a. djurbidrag och arealbidrag, uppgick till 5,8 miljarder kronor, se tabell 2.1.

**Tabell 2.1** Jordbrukets intäkter åren 1994–1997, miljoner kronor.

<i>Slag av inkomst m.m.; varuslag</i>	<i>1994</i>	<i>1995 (Prel.)</i>	<i>1996 (Prel.)</i>	<i>1997 (Prog.)</i>
Vete	794	973	1 353	1 329
Råg	139	175	158	139
Korn	352	413	600	518
Havre	403	273	387	430
Kokärter	4	7	10	10
Foder till fritidshästar	454	445	434	428
Export av hö	20	25	21	21
Matpotatis	838	1 193	795	600
Fabrikspotatis	128	175	196	203
Socketbetor	783	1 107	1 137	1 074
Oljeväxter	612	367	258	251
Köksväxter	619	595	605	605
<b>Summa vegetabiliska prod.</b>	<b>5 144</b>	<b>5 749</b>	<b>5 954</b>	<b>5 607</b>
Mejerimjolk	9 712	9 654	9 908	9 834
K-mjolk utanför mejeri	9	3	3	3
K-mjolk till hemförbr.	46	45	46	45
Ägg	942	817	817	818
Slakt av fjäderfä	803	819	810	802
Storboskap	3 525	3 215	2 614	2 678
Kalv	138	116	106	128
Häst	18	13	11	11
Får	83	68	71	75
Svin	4 463	4 043	3 973	4 290
Efterlikvider	135	216	154	184
Ull och fårskin	4	4	4	4
Export av levande djur	4	4	4	4
<b>Summa animaliska prod.</b>	<b>19 881</b>	<b>19 017</b>	<b>18 519</b>	<b>18 877</b>
Låginkomstsatsning	415	305	125	13
Efterlikvider från centralför.	305	366	246	246
Skördeskadeers. och bidrag	126	75	0	0
Direktutbetalning	2 709	5 140	5 766	6 631
<b>Summa intäkter</b>	<b>28 580</b>	<b>30 651</b>	<b>30 610</b>	<b>31 373</b>
Förändringar i djurkapitalet	-102	-110	+41	0
<b>Totalsumma</b>	<b>28 479</b>	<b>30 541</b>	<b>30 651</b>	<b>31 373</b>

Summeringarna innehåller i vissa fall även varuslag eller inkomstslag som ej är detaljredovisade i tabellen.

Källa: Statens jordbruksverks sektorskalkyl.

Livsmedelsindustrin var år 1995 landets näst största industrigren mätt efter produktionsvärde och tredje största mätt efter antal sysselsatta.

I tabell 2.2 anges antal anställda, saluvärde m.m. för svensk livsmedelsindustri år 1995. Dominerande i storlek inom livsmedelsindustrin är slakteri- och charkuteriindustrin, mejeriindustrin och bageriindustrin som tillsammans svarade för 54 % av försäljningsvärdet och 49 % av förädlingsvärdet av landets livsmedelsproduktion. I dessa industrier arbetade 62 % av samtliga anställda inom livsmedelsindustrin.

**Tabell 2.2** Antal arbetsställen, antal sysselsatta samt försäljnings- och förädlingsvärde i livsmedelsindustrins delbranscher år 1995.

<i>Bransch</i>	<i>Antal arbetsställen</i>	<i>Antal sysselsatta</i>	<i>Försäljning, mkr</i>	<i>Förädlings- värde, mkr</i>
Slakteri- och charkuteriindustri	204	15 368	31 177	4 737
Mejeriindustri	75	8 674	23 044	2 963
Frukt- och grönsaks-konservindustri	48	3 760	6 013	1 435
Fisk- och fiskkonserv-industri	46	1 707	2 666	535
Olje- och fettindustri	8	1 413	4 833	925
Foderindustri	21	751	4 555	480
Kvarnindustri	33	1 045	3 209	711
Bageriindustri	296	13 087	11 289	4 108
Socketindustri	8	1 363	3 061	1 448
Choklad- och konfektyr-industri	33	3 591	5 174	1 448
Övrig livsmedelsindustri	45	4 791	14 077	2 347
Spritdryckesindustri	10	1 062	3 918	1 061
Maltdryckesindustri	11	1 821	3 604	731
Mineral- och läskedrycksindustri	12	1 654	4 404	1 374
<b>Hela livsmedels-industrin</b>	<b>850</b>	<b>60 087</b>	<b>121 024</b>	<b>24 303</b>

Anmärkning: Endast företag med minst 10 anställda ingår i industristatistiken. Detta innebär att antalet sysselsatta underskattas i industristatistiken (jämför tabell 2.5).  
Källa: SCB Industristatistik.

Exporten av jordbruksvaror och livsmedel uppgick år 1996 till 14,5 miljarder kronor. Exporten av jordbruksvaror och livsmedel utgör en liten del av den totala svenska varuexporten. Exportandelen har dock ökat från 2,2 % år 1990 till 2,6 % år 1996. De största exportprodukterna var spannmål, inklusive beredda spannmålsprodukter (2,6 miljarder kronor), fisk och fiskprodukter (2,0 miljarder kronor), drycker (1,6 miljarder kronor), kött och köttvaror (1,1 miljarder kronor) samt mejeriprodukter (1,1 miljarder kronor). Ytterligare uppgifter om exporten redovisas i kapitel 8.

Värdet av importen av jordbruksvaror och livsmedel uppgick till 32,3 miljarder kronor under år 1996, se tabell 2.3 och tabell 2.4. Importen ökade därmed med knappt 5 % jämfört med föregående år. Mer

än två tredjedelar av importen, dvs. 21,9 miljarder kronor, kom enligt statistiken från EU. Detta betyder dock inte nödvändigtvis att de importerade varorna har sitt ursprung i EU-länderna utan endast att de sänts till Sverige från ett annat EU-land.

**Tabell 2.3** Import av jordbruksvaror och livsmedel åren 1992–1996, fördelat på ländergrupper, miljoner kronor.

Ländergrupper	1992	1993	1994	1995	1996
EU-15	11 941	14 472	16 932	20 018 <sup>1)</sup>	21 879 <sup>1)</sup>
Central- och Östeuropa	758	791	1 049	652	732
Övriga OECD-länder	4 934	5 561	6 651	5 195	5 116
Övriga länder	3 880	4 611	6 555	4 946	4 541
<b>Summa</b>	<b>21 513</b>	<b>25 435</b>	<b>31 187</b>	<b>30 811</b>	<b>32 267</b>

<sup>1)</sup> Korrigerat värde för importen från andra EU-länder för företag som inte ingår i Intrastaturvalet samt för svarsbortfall. Den redovisade importen från EU åren 1995 och 1996 kan innehålla varor från länder utanför EU.

Källa: Statens jordbruksverk.

De viktigaste länderna i den svenska importen av jordbruksvaror och livsmedel under år 1996 var Nederländerna, Danmark, Norge, Tyskland och Spanien. Värdet av importen från Nederländerna var 4,6 miljarder kronor, vilket motsvarade 14 % av Sveriges totala import av jordbruksvaror och livsmedel. En stor del av importen från Nederländerna bestod av frukt och grönsaker och det är troligt att en del av denna har sitt ursprung utanför EU. Importen från Danmark uppgick till 4,4 miljarder kronor. De nordiska länderna svarade tillsammans för 26 % av den svenska importen. De viktigaste länderna utanför EU var Norge och USA samt kaffeexportörerna Brasilien och Colombia. I Central- och Östeuropa var Sveriges viktigaste handelspartners Polen och Ungern som tillsammans exporterade jordbruksvaror och livsmedel för drygt en halv miljard kronor till Sverige.

**Tabell 2.4** Import av jordbruksvaror och livsmedel under åren 1992–1996, fördelad på produktgrupper. Miljoner kronor.

Produktgrupper enligt SITC	1992	1993	1994	1995 <sup>1)</sup>	1996 <sup>1)</sup>
Levande djur	106	97	114	86	86
Kött och köttvaror	1 402	1 184	1 452	2 214	2 421
Mejeriprodukter och ägg	743	932	1 008	1 155	1 238
Fisk-, kräft- och blötdjur m.m.	2 568	2 812	3 382	3 985	4 111
Spannmål och varor därav	1 226	1 546	1 833	1 766	1 972
Frukt och grönsaker	6 505	7 259	8 236	7 939	8 374
Socker, sockervaror m.m.	630	848	1 072	1 052	1 056
Kaffe, te, kakao, m.m.	2 047	2 859	4 213	4 269	3 665
Djurfoder	1 282	1 725	2 008	1 856	1 976
Div. livsmedel	1 288	1 684	1 767	1 908	1 968
Drycker	2 060	2 739	3 782	2 298	3 272
Tobak och tobaksvaror	866	847	1 000	598	668
Oljefrön, oljehaltiga nötter	166	152	310	409	528
Oljor och fetter	625	750	1 011	1 276	932
<b>Summa</b>	<b>25 513</b>	<b>25 435</b>	<b>31 187</b>	<b>30 811</b>	<b>32 267</b>

<sup>1)</sup> Korrigerat värde för importen från andra EU-länder för företag som inte ingår i Intrastaturvalet samt för svarsbortfall.

Källa: Statens jordbruksverk.

Inom livsmedelssektorn fanns i Sverige enligt SCB år 1994 sammanlagt närmare 340 000 personer sysselsatta. Detta utgjorde ca 10 % av den totala sysselsättningen. Genom att SCB:s statistik bl.a. inte omfattar insatsvaror till jordbruket och industrin, är dock det totala antalet sysselsatta inom sektorn betydligt högre än 340 000. Det finns beräkningar där det totala antalet sysselsatta – med denna vidare definition av begreppet livsmedelssektorn – anges till omkring 550 000 personer.

Antalet sysselsatta inom jordbruk och trädgårdsodling var enligt SCB ca 58 000 år 1995. Med sysselsatt avses den som arbetat minst en timme per vecka under november månad. Den faktiska siffran torde dock vara högre eftersom de minsta företagen, på grund av avgränsningsreglerna i statistikens källor, lätt hamnar utanför statistiken. Med ledning av annat material – de allmänna arbetskraftsundersökningarna och statistik från lantbruksregistret – uppskattar SCB det faktiska antalet till 80 000–90 000 personer.

Sysselsättningen inom jordbrukssektorn har gått ned betydligt under de senaste årtiondena. År 1960 var antalet sysselsatta 354 000 och år 1970 var antalet 187 000 personer.

Även inom livsmedelsindustrin har antalet sysselsatta gått ned. År 1985 var antalet drygt 66 000 och år 1995 omkring 60 000, se tabell 2.2. Drygt en fjärdedel av de sysselsatta år 1995 fanns inom slakteri- och

köttvaruindustrin. Bageriindustrin hade omkring 13 000 anställda. Även inom mejeriindustrin fanns ett stort antal sysselsatta, närmare 9 000.

Hotell- och restaurangverksamhet sysselsatte år 1994 omkring 60 000 personer. Flest antal sysselsatta fanns dock enligt SCB inom handeln. Där var omkring 122 000 personer sysselsatta år 1994.

En stor del av produktionen av jordbruksråvaror och beredda livsmedelsprodukter sker i Sveriges södra delar. I tabell 2.5 anges sysselsättningen i primärproduktion och i tillverkningsindustrin fördelad efter län.

**Tabell 2.5** Antal sysselsatta i primärproduktion inom livsmedel (år 1995) och inom livsmedelsindustri (år 1996), fördelat efter län.

<i>Län</i>	<i>Primärproduktion (1995)</i>	<i>Livsmedelsindustrin (1996)</i>
Stockholm	1 698	10 102
Uppsala	2 304	1 163
Södermanland	1 990	1 521
Östergötland	3 567	2 944
Jönköping	2 545	1 130
Kronoberg	1 510	954
Kalmar	3 314	2 107
Gotland	1 778	749
Blekinge	996	1 764
Kristianstad (Skåne)	4 434	3 830
Malmöhus (Skåne)	5 718	11 602
Halland	3 176	2 390
Göteborg och Bohus	1 404	6 998
Älvsborg	3 117	1 349
Skaraborg	4 944	3 997
Värmland	1 495	2 320
Örebro	1 703	2 566
Västmanland	1 759	743
Dalarna	1 381	1 639
Gävleborg	1 669	1 349
Västernorrland	1 194	1 038
Jämtland	1 145	847
Västerbotten	1 574	1 212
Norrbottn	803	1 221
<b>Hela riket</b>	<b>55 218</b>	<b>65 535</b>

Källor: SCB Årlig sysselsättningsstatistik och SCB:s företagsregister.

## 2.2 EU

I EU är livsmedelsindustrin den största tillverkningsindustrin med i genomsnitt 15 % av tillverkningsindustrins produktionsvärde. Den relativt största andelen livsmedel av landets totala industriproduktion hade år 1995 Irland (37 %) och därefter Danmark (28 %). Länder med

en – liksom Sverige – förhållandevis låg andel är bl.a. Tyskland (11 %), Österrike (11 %), Italien (12 %) och Finland (12 %). I tabell 2.6 anges EU:s medlemsländers livsmedelsproduktion och ländernas livsmedelsproduktion i förhållande till deras totala produktion. Av tabellen framgår att den svenska produktionen år 1995 uppgick till 2,1 % av EU-ländernas livsmedelsproduktion.

**Tabell 2.6** Livsmedelsindustrins storlek mätt i produktionsvärde i EU och respektive medlemsland år 1995.

<i>Land/ländergrupp</i>	<i>Produktionsvärde, Mecu</i>	<i>Andel av EU:s livsmedelsproduktion, %</i>	<i>Andel av nationell industriproduktion, %</i>
Belgien	17 053	3,5	17
Danmark	14 100	2,9	28
Tyskland	110 943	22,5	11
Spanien	48 722	9,9	20
Frankrike	93 239	18,9	17
Grekland	5 187	1,1	27
Irland	14 104	2,9	37
Italien	50 690	10,3	12
Luxemburg	369	0,1	7
Nederländerna	32 978	6,7	24
Portugal	7 925	1,6	18
Storbritannien	67 273	13,7	16
Österrike	12 149	2,5	11
Sverige	10 192	2,1	11
Finland	7 198	1,5	12
<b>EU 15</b>	<b>492 122</b>	<b>100,0</b>	<b>15</b>

Källa: CIAA, Confederation of the Food and Drink Industries of the EU.

Antalet sysselsatta inom livsmedelsindustrin i EU-länderna uppgick år 1995 till sammanlagt 2,6 miljoner personer. Som framgår av tabell 2.7 på omstående sida svarade livsmedelsindustrin i Irland, Grekland och Danmark för 20 % eller mer av ländernas totala industrisysselsättning.

**Tabell 2.7** Livsmedelsindustrins storlek mätt i antal sysselsatta i EU och i respektive medlemsland år 1995.

<i>Land/ländergrupp</i>	<i>Sysselsatta (tusental)</i>	<i>Andel per land, %</i>	<i>Andel av nationellt industrisysselsatta, %</i>
Belgien	66	2,6	11
Danmark	64	2,5	20
Tyskland	545	21,0	8
Spanien	365	14,1	17
Frankrike	352	13,6	11
Grekland	45	1,7	20
Irland	47	1,8	22
Italien	203	7,8	8
Luxemburg	2	0,1	7
Nederländerna	111	4,3	16
Portugal	106	4,1	13
Storbritannien	526	20,3	14
Österrike	57	2,2	8
Sverige	60	2,3	11
Finland	39	1,5	11
<b>EU 15</b>	<b>2 588</b>	<b>100,0</b>	

Källa: CIAA, Confederation of the Food and Drink Industries of the EU.



### 3 Hur ser framtiden ut ?

Syftet med detta kapitel är att översiktligt beskriva några inhemska och internationella faktorer som påverkar förutsättningarna för livsmedelssektorn i Sverige samt att ange några bedömningar för framtiden.

Tidigare väl förankrade inköps- och matvanor förändras successivt. Ett flertal förändrade konsumtionsmönster uppstår, såsom ett ökat uteätande och intresse för färdigmat. Konsumenternas intresse ökar också vad gäller kost/hälsa, livsmedlens miljöpåverkan samt under vilka förhållanden djuren föds upp. Förpackningssystemen, debatten om genmodifierade råvaror och distributionssystemens utveckling är andra faktorer som påverkar livsmedelssektorns utveckling.

EU:s jordbrukspolitik är gemensam för medlemsländerna. De svenska livsmedelsföretagen kommer att utsättas för en allt hårdare konkurrens från företag i andra EU-länder och från övriga länder genom minskade tullar och andra barriärer som ökar världshandeln. En viktig fråga härvidlag är i vilken mån de inhemska livsmedelsproducenterna får arbeta under samma villkor som konkurrenterna från EU-marknaden. Statsmakternas inställning är också av en stor betydelse. Ett positivt synsätt bidrar till att livsmedelssektorn vågar fatta långsiktiga beslut om t.ex. framtida investeringar. Sveriges EU-inträde har medfört att stora delar av den svenska livsmedelssektorn står inför förändringar. En EU-utvidgning österut och en ökad konkurrens på världsmarknaden förstärker behovet av förändringar och nytänkande.

Utredningen föreslår att en regelbunden analys och utvärdering görs av effekterna av statens ökade insatser för att främja livsmedelssektorns omställning och expansion.

#### 3.1 Bakgrund

Sverige har liksom många andra länder skyddat väsentliga delar av sin livsmedelsproduktion för internationell konkurrens. Detta har huvudsakligen skett genom subventioner till den inhemska produktionen, ge-

nom importtullar och genom exportstöd. Detta har medfört att världshandeln av livsmedel i förhållande till den totala konsumtionen är liten, omkring 10 %. Den ringa omfattning, som den internationella livsmedelshandeln har, påverkas ej enbart av olika handelsbarriärer utan även av bristen på hållbarhet för vissa produkter. Till bilden hör också att konsumtionen av livsmedel hittills även varit starkt traditionsbunden.

De viktigaste stödformerna till det svenska jordbruket var före år 1990 prisstöd, gränsskydd, exportstöd och stöd för rationaliseringsinsatser. Under perioden 1973–1990 hade Sverige också ett system med livsmedelssubventioner, vilket innebar att livsmedlen delvis betalades via statsbudgeten.

År 1990 fattade riksdagen beslut om en avreglering av jordbrukssektorn. Med den nya politiken avskaffades de interna marknadsregleringarna och möjligheterna till en subventionerad export. Priserna och produktionen skulle enligt 1990 års livsmedelspolitiska beslut styras av efterfrågan på marknaden. Genom anslutningen till EU gäller numera samma jordbrukspolitik i Sverige som i övriga EU-länder.

Den tidigare svenska jordbrukspolitik har inte endast haft den effekten att jordbruket till betydande delar varit en från importkonkurrens skyddad sektor, utan även att stora delar av livsmedelsindustrin inte har haft en reell möjlighet eller anledning att arbeta på internationella marknader. De livsmedelsindustrier som före EU-inträdet skyddades från utländsk konkurrens genom tullar eller införselavgifter var främst slakteri-, stycknings-, charkuteri-, mejeri-, olje- och fettindustrierna samt kvarn- och sockerindustrierna. Den från utländsk konkurrens skyddade livsmedelsindustrin svarade för ca 80 % av livsmedelsindustrins omsättning vid EU-inträdet.

De delar av den svenska livsmedelsindustrin som svarade för den återstående delen av livsmedelsindustrins omsättning producerade s.k. frihandelsprodukter. Dessa konkurrensutsatta områden var choklad-, konfektyr- och bageriindustrierna, dryckesvaruindustrin samt industrier som tillverkade soppor och såser, fruktyoghurt och glass. Överenskommelsen om frihandelsprodukter grundade sig på ett avtal, som gällde fr.o.m. år 1973 mellan EG och EFTA-länderna. Avtalet gäller fortfarande och är av avgörande betydelse för handeln mellan EU-länderna och Norge och Schweiz.

Ett starkt konkurrenstryck saknades för flertalet produkter före EU-inträdet. Detta var enligt en rapport från McKinsey Global Institute från år 1995, "Swedens Economic Performance", den viktigaste faktorn att svensk livsmedelsindustris arbetsproduktivitet år 1990 uppgick till ca 60 % av den amerikanska livsmedelsindustrins produktivitet. Danmark låg i denna jämförelse på omkring 80 %.

## 3.2 Inhemska faktorer

### 3.2.1 Konsumtionen

Den totala konsumtionen av livsmedel år från år genomgår inte några stora förändringar. Förändringarna har beräknats variera mellan 0,5 % och 1,5 % per år, dvs. ökningen motsvarar i stort sett folkmängdens svaga ökning och effekterna av förändringar i konsumtionsmönstret i riktning mot mer förädlade produkter.

Däremot sker betydande förändringar av konsumtionen av skilda livsmedel. Således har konsumtionen av kött och fläsk ökat från 27 kg/person år 1990 till uppemot 31 kg/person år 1996. Konsumtionen av charkuterivaror steg något under denna period. Konsumtionen av mjölk minskade från 155 liter/person under år 1990 till 144 liter/person år 1996. Inom denna produktgrupp ökade dock den årliga konsumtionen av mellanmjölk från 34 till 48 liter/person. Konsumtionen av läskedrycker och mineralvatten ökade under samma tidsperiod från 60 liter/person till 66 liter/person.

Förändringar sker inte enbart genom volymförändringar i konsumtionen utan även av på vilket sätt konsumtionen sker. Den totala försäljningen av djupfrys mat har ökat under de senaste 20 åren. Försäljningen av djupfrys mat uppgick under år 1975 till 173 000 ton och under år 1995 till 308 000 ton. En annan viktig trend för livsmedelsproducenterna att uppmärksamma är att allt fler äter måltider utanför hemmet, bl.a. genom den alltmer omfattande konsumtionen av snabbmat.

Varumärken har successivt fått en ökad betydelse. Detta gäller också distributörägda varumärken – ”private brands”. Ännu är det dock långt kvar till brittisk nivå, där omkring 40 % av livsmedelsdetaljisternas omsättning avser försäljning av egna märkesvaror. Andelen i Sverige uppgick år 1994 till ca 11 % och andelen ökar. Parallellt med denna utveckling ökar även utbudet av lågprisvaror.

En annan stark trend i Sverige och även i andra länder såsom USA är det kraftigt ökade intresset för s.k. ”functional foods” och ”lätta” produkter, dvs. konsumenterna uppmärksammar produktens egenskaper från andra aspekter än endast dess näringsvärde. Inom mejerisektorn beräknas s.k. functional food-produkter inom tio år svara för 5–10 % av den totala försäljningen.

En annan aspekt som påverkar livsmedelsproduktionen är konsumenternas ökande intresse för livsmedlens miljöpåverkan samt frågor rörande djurhållning.

### 3.2.2 Andra inhemska faktorer för utbud och efterfrågan

Den framtida omfattningen av jordbruket och av livsmedelsindustrin i Sverige beror på dessa näringars konkurrenskraft på den svenska marknaden och på internationella marknader. Några generella möjligheter för staten att allmänt stödja livsmedelssektorn – utöver det som särskilt framförhandlats, genom ett direkt produktstöd eller nationellt stöd till enskilda företag, finns inte. EU:s regler mot statsstöd förhindrar detta.

Genom att råvaruproducenterna inte har samma möjligheter som förädlingsindustrin att profilera sig mot konsumentmarknaden, är en hög kostnadseffektivitet av allra största betydelse för den framtida omfattningen av Sveriges råvaruproduktion. Här bör uppmärksammas att även om uppemot 20 % av producenternas intäkter består av kontanter-sättning från staten och EU, blir resultatet av verksamheten beroende av storleken av kostnaderna och övriga intäkter. Ersättningarna har dock stor betydelse för valet av vilka produkter som jordbrukaren väljer att satsa på.

Råvaruproduktionens marknadsförutsättningar styrs till betydande del av EU:s jordbrukspolitik, men även den inhemska jordbrukspolitiken och statens regler för företagandet, har en stor betydelse för producenternas konkurrensförutsättningar och deras inställning till de framtida förutsättningarna. En viktig fråga härvidlag är i vilken mån dessa får arbeta under samma villkor som konkurrenterna från EU-marknaden. Statsmakternas inställning till sektorn är också av stor betydelse. Ett positivt synsätt bidrar till att livsmedelssektorn vågar fatta långsiktiga beslut om t.ex. framtida investeringar.

Sverige började redan tidigt inrikta sig på en linje som strävar till en produktion av livsmedel med en hög kvalitet, t.ex. salmonellafria produkter, förbud mot användning av antibiotika till djur i tillväxtfrämjande syfte och även krav på en god djurhållning. En svensk strävan är nu att det inom hela EU ställs sådana högre krav på livsmedelskvalitén. Lyckas inte detta och får inte de svenska producenterna betalt för de merkostnader i produktionen som uppstår genom statens kvalitetskrav, kommer landets livsmedelssektor att krympa. Marknadsutrymmet tas då av sådana produkter som är producerade under förhållanden som inte är accepterade i Sverige och därmed inte uppfyller svenska kvalitetskrav.

Kraven på en mer miljöanpassad livsmedelsförädling har inneburit incitament för industrin att utveckla processer och produktionsmetoder som minskar miljöbelastningen. Nya regler har också införts vad gäller återvinning och returhanteringen av förpackningar vilket påverkar livsmedelsindustrin. Vidare har handelns agerande i frågor rörande t.ex. genmodifierade råvaror fått effekter för livsmedelsindustrin. Distribu-

tionssystemens utveckling är en annan faktor som har stor betydelse för industrins produktionsmöjligheter.

Såsom tidigare nämnts bestod livsmedelsindustrins försäljning före EU-inträdet av omkring endast en femtedel av produkter som var utsatta för internationell konkurrens. Huvuddelen av livsmedelsindustrin har således arbetat på en från internationell konkurrens skyddad marknad. Betydande strukturförändringar började dock genomföras redan i början av 1990-talet, särskilt inom slakteri- och mejerisektorerna. Detta har ofta inneburit en ökad specialisering och därmed också ett minskat sortiment på det enskilda produktionsstället.

I den nya konkurrenssituationen efter EU-inträdet kommer företag som i dag har en dominerande ställning, t.ex. de producentkooperativt ägda mejerierna med en marknadsandel på hårdost och keso på ca 80 %, knappast att kunna behålla sina höga marknadsandelar. För att kunna behålla volymerna eller öka dessa erfordras således en ökad export.

Vad gäller ägarförhållandena inom svensk industri bröts redan för mer än 10 år sedan den trend mot konglomerat som var stark i början av 1980-talet. Företagen har blivit alltmer specialiserade. Sedan Volvo år 1995 sålde Procordia Food till det norska företaget Orkla, är det sällsynt att svenska företag utöver livsmedel även producerar andra industriprodukter. Strukturförändringar genom samgåenden och företagsköp mellan företag i Sverige fortsätter sannolikt, men det ligger även nära till hands att företag i närliggande länder samarbetar eller köper upp varandra. Således har t.ex. Orkla skaffat sig en stark ställning på marknaden för vidareförädling av fisk i de nordiska länderna bl.a. genom företagsköp i Sverige, Finland och Danmark. Flera av de stora internationella livsmedelsföretagen, t.ex. Nestlé och Van den Bergh Foods (Unilever) har efter Sveriges EU-medlemskap lokaliserat sina nordiska huvudkontor till Sverige. De har därmed Sverige som bas för den nordiska verksamheten, samtidigt som tillverkning för den nordiska marknaden i viss omfattning koncentrerats till Sverige.

Av stor betydelse för den svenska livsmedelsproduktionens konkurrensförmåga är prinsnivån. I Sverige steg livsmedelspriserna under flera årtionden mer än priserna på andra konsumtionsvaror. Denna trend har emellertid numera brutits. Jämfört med år 1990 har konsumentpriserna på livsmedel sjunkit med omkring 4 % t.o.m. juni 1997. Samtidigt som konsumentpriserna totalt under denna period stigit med ca 23 %. En kraftig real prissänkning på livsmedel har således skett med ca 27 % sedan år 1990. Här bör dock uppmärksammas att momsen på livsmedel sänktes från 21 % till 12 % år 1996, vilket vid en matematisk omräkning motsvarar en prissänkning med ca 7 %.

## 3.3 Internationella faktorer

### 3.3.1 EU:s jordbrukspolitik

Den gemensamma jordbrukspolitiken – Common Agricultural Policy (CAP) – utgör en av grundpelarna i EU-samarbetet. Redan i Romfördraget utformades jordbrukspolitiken på ett sätt som förutsatte att medlemsstaterna underordnade sig rådet och kommissionens beslut när det gällde att uppfylla fördragspunkterna.

EU:s pris- och marknadspolitik för jordbrukspolitiken syftar till att genom gränsskydd och olika marknadsregleringar skydda produktionen inom EU från konkurrens från andra länder och avlasta den gemensamma marknaden från ett överskott som sänker priserna. Jordbrukspolitiken bygger på tre grundprinciper:

- En gemensam inre marknad inom EU med gemensamma priser.
- Varor producerade inom EU skall ha företräde på marknaden framför importerade produkter.
- En gemensam finansiering.

EU:s gemensamma priser innebär att s.k. interventionspriser bestäms för vissa produkter. Syftet med intervention är att utjämna prisvariationer på marknaden. EU åtar sig att köpa produkten till interventionspriset varvid en lägsta nivå för priset på marknaden bestäms. Interventionsköp tillämpas för vissa mejeriprodukter, spannmål, nötkött och vissa typer av grönsaker. Viktiga instrument för EU:s pris- och marknadspolitik är i övrigt arealersättningar, djurbidrag och produktionskvoter.

Vid medlemsförhandlingarna tilldelades Sverige en mjölkkvot på 3,3 miljoner ton mjölk med en fetthalt av 4,33 %. Denna kvot motsvarade ungefär den svenska produktionen. Om landets totala mjölkkvot överskrids får de mjölkproducenter som överskridit sin individuella kvot betala en straffavgift till EU. Detta innebär begränsningar för ett medlemslands exportökningar – om landet samtidigt vill behålla sina marknadsandelar av produkter av hemmaproducerad mjölk. Däremot är produktionen av spannmål inte kvoterad. Dock kan arealersättningen för bl.a. spannmål sänkas om Sveriges totala basareal på ca 1,7 miljoner ha överskrids. Den direkta produktionen av det som brukas betecknas som "vidareförädling av spannmål", bl.a. griskött och fjäderfäkött är inte kvoterad. Även för dessa produkter finns dock inom EU ett gränsskydd och exportbidrag. Bidragen varierar efter priserna på världsmarknaden.

Inom EU är även sockermarknaden reglerad. Varje medlemsland tilldelas en viss kvot som i princip baseras på konsumtionen av socker i det egna landet. Sveriges årskvot är 370 000 ton.

EU:s jordbrukspolitik och dess finansiering beskrivs schematiskt nedan.

Pris- och marknadsregleringar	Strukturstöd och regionala stöd	Miljöprogram
<ul style="list-style-type: none"> <li>• exportbidrag</li> <li>• tullar</li> <li>• interventionspriser</li> <li>• importavgifter</li> <li>• arealersättning</li> <li>• djurbidrag</li> <li>• kvoter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kompensationsbidrag</li> <li>• startstöd</li> <li>• investeringsstöd</li> <li>• stöd till förädling och marknadsföring</li> <li>• nationellt stöd till jordbruket i norra Sverige</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bevarande av öppet odlingslandskap</li> <li>• ekologisk produktion</li> <li>• miljöstöd för vall</li> <li>• biologisk mångfald</li> <li>• natur- och kulturmiljöer</li> <li>• övriga miljöstöd (4 st)</li> </ul>
100 % finansiering av EU:s jordbruksfond	0–75 % finansiering av EU:s jordbruksfond	25–50 % finansiering av EU:s jordbruksfond

En översyn för att åstadkomma en reformering av EU:s jordbrukspolitik pågår. Kommissionens ordförande Santer har under sommaren 1997 lämnat ett förslag till förändringar, Agenda 2000. Förslagen kommer att behandlas i rådet och konkreta förslag till förändringar av lagstiftningen beräknas komma att presenteras i början av år 1998. Sammanfattningsvis går Santers förslag för jordbrukssektorn ut på att sänka priser och kompensera jordbrukaren med direkta ersättningar. Spannmålsproducenter föreslås bli kompenserade för ungefär halva prissänkningen genom höjd arealersättning.

Den svenska ståndpunkten – angiven i Jordbruksdepartementets skrivelse 1997-08-29 till EU-nämnden – till Agenda 2000 är bl.a. följande:

*”Den nuvarande jordbrukspolitiken måste reformeras på ett sätt som innebär avreglering och marknadsanpassning. Den svenska ståndpunkten är att jordbrukspolitiska reformer måste påbörjas innan nya medlemsstater antas.*

*Nuvarande politik medför risk för fortsatta överskottsproblem. Sverige stöder inriktningen av kommissionens förslag om prissänkning för spannmål och att inte kompensera prissänkningen till fullo*

*genom direktstöd. Produktionen av spannmål inom EU-länderna kan i vissa regioner ske konkurrenskraftigt utan stöd”.*

Vad gäller mjölk föreslår kommissionen att kvotsystemet förlängs till år 2006 på nuvarande nivåer. Mjölkkriset föreslås bli sänkt med 10 % mellan åren 2000 och 2005. Prissänkningen föreslås kompenseras via en direkt ersättning per mjölkko. Den svenska inriktningen är att en avveckling av mjölkkvoterna bör påbörjas år 2000 eller innan nya medlemmar ansluts till EU. Den svenska ståndpunkten beträffande direktstöden är, liksom för flera andra föreslagna stöd, att dessa skall tidsbegränsas.

Ett genomförande av förslagen i Agenda 2000 skulle, med utgångspunkt i nuvarande inkomster och utgifter, för det svenska jordbruket enligt den svenska regeringens bedömning innebära en sänkning av rörelseöverskottet med ca 500 miljoner kronor.

I Sverige har Kommittén för reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (KomiCAP) i betänkandet ”Mat & Miljö. Svensk strategi för EU:s jordbruk i framtiden” (SOU 1997:102) bl.a. uttalat följande:

*”Marknadsprisstöden stödjer en generellt hög prisnivå inom EU, vilket stimulerar produktionen inom unionen samt också leder till höga budgetkostnader för unionen. Konsumentfrågor, miljöfrågor, djuretiska frågor samt frågor om regional utveckling måste få större utrymme i den framtida jordbrukspolitiken. Producenter i u-länderna missgynnas genom EU:s höga gränsskydd och subventionerade export av låga världsmarknadspriser”.*

Kommittén föreslår att den gemensamma jordbrukspolitiken skall syfta bl.a. till ett brett och varierat utbud av säkra livsmedel till skäliga priser och ett långsiktigt hållbart jordbruk.

Av betydelse för det svenska jordbruket och den svenska livsmedelsindustrin är inte enbart den framtida jordbrukspolitiken utan även om EU skall bevilja medlemskap till ett ytterligare antal länder. Till dessa hör Tjeckien, Polen, Ungern, Slovenien och Estland. Produktionskostnaderna för livsmedel i dessa länder ligger i regel på en lägre nivå än i EU-länderna.

En betydande export av livsmedelsråvara från Östeuropeiska länder till EU-länder sker redan nu, bl.a. till Tyskland av bär, frukt och grönsaker. Om länder där befolkningen har en låg levnadsstandard och låga produktionskostnader beviljas medlemskap i EU, kommer detta att kräva långa övergångstider eller andra arrangemang som tar hänsyn till de olika förutsättningar under vilka medlemsländernas livsmedelssektorer arbetar.



### 3.3.2 Övrigt

En ytterligare faktor av betydelse för den svenska livsmedelssektorns framtid är planerna på att införa en gemensam valuta. Själva införandet av en gemensam valuta torde inte omgående påverka prisnivån eller konkurrenskraften för livsmedelssektorn mellan de skilda medlemsländerna. Transportavstånd, skatter, marginaler, konkurrensförhållanden m.m. medför troligtvis även framgent olika prisnivåer. För den interna EU-konkurrensen kommer det dock sannolikt att bli viktigare att livsmedelsproduktionen i Sverige är kostnadseffektiv. Livsmedelsproduktionen i Sverige får vid en svensk anslutning till den gemensamma valutan inte som tidigare någon fördel – och inte heller någon nackdel – av en fluktuerande egen valuta som avviker från övriga EU-länders valuta.

Reglerna för handel med livsmedel på världsmarknaden har påverkan även för den svenska livsmedelssektorn. År 1994 undertecknades ett GATT-avtal efter många års förhandlingar inom ramen för den s.k. Uruguayrundan. En följd av Uruguayrundan blev att jordbruksprodukter för första gången lyftes in i det allmänna handelsavtalet. Världshandelsorganisationen (WTO) bildades för det internationella handelsförhandlingssystemet.

Flera av livsmedelssektorernas delsektorer, bland dem mejerisektorn, bedöms genom resultatet av Uruguayrundan att få en ökad konkurrens i framtiden. Det ökade marknadstillträdet blir på alla varuområden möjligt genom en kvoterad import med nedsatta tullar. Exportstödet skall enligt avtalet minska med 36 % mellan åren 1995 och 2000 och för spannmål skall samtidigt den stödda exportvolymen minska med minst 21 % under samma tidsperiod. Vad gäller spannmål bedöms att endast fortsatt höga världsmarknadspriser kan förhindra att EU får problem med exporten av spannmål under kommande år. Kommande förhandlingar i WTO innebär med stor sannolikhet krav på ytterligare sänkningar av sådana subventioner till jordbruket som anses konkurrenssnedvridande. Detta bidrar till att livsmedel i ökad utsträckning blir frihandelsvaror.

## 3.4 Utredningens överväganden

Sveriges inträde i EU har medfört ett stort behov av förändringar för livsmedelssektorn – förändringar för att överleva i en ny konkurrensituation. En utvidgning av EU österut kommer ytterligare att öka behovet av en förbättrad konkurrenskraft. Enligt utredningen talar övervägande skäl för att utvecklingen också går mot en successivt ökad liberalisering av den internationella handeln. Detta kommer att ge ökade

möjligheter till export från länder med de bästa förutsättningarna för jordbruket, vilket också ger dessa länder vissa konkurrensfördelar vid produktion och export av beredda livsmedel. Detta uppstår som ett led i en utveckling för en internationell arbetsfördelning, en utveckling som skärper konkurrensen och bidrar till lägre konsumentpriser.

Livsmedelssektorn i Sverige bör enligt utredningen utveckla de förhållanden som ger möjligheter att hävda sig i konkurrens med produktionen från länder med lägre råvarukostnader.

Av konsumentpriset på livsmedel är ofta kostnaden för jordbruksråvaran endast en mindre del. För en framgångsrik svensk export av beredda livsmedel gäller det – utöver rätt råvara för den aktuella marknaden – även att ha en effektiv produktion, distribution och marknadsföring. Här bör uppmärksammas att det i regel är dyrare att distribuera och sälja beredda livsmedel än att producera dessa. Detta ger möjligheter för livsmedelsindustrin i länder med en hög livsmedelskvalitet och ett högt kunnande av t.ex. produktionsprocesser, logistik, informationsteknologi och marknadsföring att kunna konkurrera på en internationell marknad – även om inköpspriset på jordbruksråvaror är högre än konkurrenternas. Det finns också flera andra viktiga faktorer. En satsning på FoU, där hela livsmedelskedjan beaktas, är av stor betydelse. Detsamma gäller att ett bra arbetsklimat finns i företagen då detta påverkar möjligheterna att uppnå ökad effektivitet.

På grund av livsmedelssektorns stora betydelse för Sverige anser utredningen att det krävs genomgripande insatser. I annat fall finns det en stor risk att den på inhemska råvaror baserade livsmedelsindustrin i Sverige går ett liknande öde till mötes som den svenska textil- och tekoindustrin under 1960- och 1970-talen. Produktionen i Sverige flyttade i en avsevärd utsträckning till länder med lägre lönekostnader än i Sverige. Minskar livsmedelsindustrin i Sverige, mister därvid också det svenska jordbruket avnämning.

Mot bakgrund av Sveriges medlemskap i EU och en kommande ökad internationalisering av livsmedelshandeln, står det svenska jordbruket och stora delar av livsmedelsindustrin i Sverige inför en skiljeväg. Kommer sektorerna att minska, bli oförändrade eller till och med att öka? Utredningen anser att det finns möjligheter till en expansion men detta fordrar ett nytänkande såväl från statens som från stora delar av livsmedelssektorns sida. Utan detta nytänkande ligger jämförelsen med teko-scenariet nära till hands. För att kunna bedöma effekterna av genomförda åtgärder och för att kunna göra ytterligare insatser finns det enligt utredningen ett stort behov regelbundna analyser av utvecklingen.

Förändringar i konsumtionsmönstret i riktning mot mer högförädlade produkter innebär ökade krav på förnyelse för livsmedelsindustrin och därmed krav på en ökad satsning på FoU. För livsmedelsindustrins

expansion är det av avgörande betydelse att produkterna i allt högre grad förädlas. Detta innebär att livsmedelssektorns produktionsvärde kan öka trots att den totala livsmedelskonsumtionen volymmässigt bara ökar långsamt. Samtidigt är det viktigt att produkterna anpassas till olika marknader för att kunna exporteras och därmed bidra till hela livsmedelssektorns utveckling. Utredningen föreslår därför ökade statliga insatser i ett FoU-program samordnat med livsmedelsindustrin och i kombination med en konsekvent programsatsning för främjande av livsmedelsexport. Utredningen anser att regionalpolitiska stöd som Norrlandsstödet och Gotlandsstödet bör behållas. Utredningen förordar dock inte några nya stöd för att motverka de konkurrensnackdelar som Sverige har genom sitt nordliga läge och sitt långa transportavstånd.

### 3.5 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att en regelbunden analys och utvärdering görs av effekterna av statens ökade insatser för livsmedelssektorns omställning och expansion.



## 4 En strategi för svensk livsmedelssektor

Syftet med detta kapitel är att peka på behovet av stabila spelregler för livsmedelssektorn samt att föreslå att riksdagen antar ett antal riktlinjer för att främja en konkurrenskraftig livsmedelssektor.

EU:s jordbrukspolitik är gemensam för medlemsländerna. EU:s jordbrukspolitik omfattar också trädgårdsnäringen. Medlemmarna utformar dock själva i stor utsträckning förutsättningarna för det nationella jordbrukets och livsmedelsindustrins konkurrenskraft. För närvarande saknas uttalande av riksdagen angående dess inställning till den svenska livsmedelssektorn som helhet. Riksdagen bör enligt utredningen fatta beslut om riktlinjer för verksamheten inom sektorn som ger underlag för sektorns långsiktiga ställningstaganden.

Utredningen har i detta kapitel formulerat ett antal riktlinjer för att främja företagandet inom livsmedelssektorn. Ett antagande av dessa riktlinjer bör bidra till att ge den stabilitet och långsiktighet som krävs för framtidstro och långsiktiga investeringar.

Med utgångspunkt i dessa riktlinjer anger utredningen förslag till en samlad strategi för livsmedelssektorns förnyelse och expansion. Avsaknaden av en klar strategi för hela livsmedelssektorn innebär att man hittills inte fått en helhetssyn för hela livsmedelspolitiken. Det är nödvändigt att framdeles beakta att alla delar i livsmedelskedjan påverkar varandra och därmed också helheten. Det behövs en livsmedelsstrategi för Sverige.

### 4.1 Inledning

I direktiven till föreliggande utredning sägs bl.a. följande:

*”En särskild utredare tillkallas med uppgift att ... lägga fram förslag till ett program för att påskynda livsmedelssektorns förnyelse och expansion. Utredaren skall särskilt studera frågor kring förutsättningarna att stärka sektorns internationella konkurrenskraft bl.a. genom att öka förädlingsgraden och exporten samt förbättra försörjningen med högkvalitativa råvaror.”*

Senare i direktiven framhålls:

*”ett statligt intresse att det i Sverige finns en internationellt konkurrenskraftig livsmedelsindustri och primärproduktion med förutsättningar att expandera”.*

Vidare skrivs:

*”en ny näringspolitik för livsmedelssektorn bör utvecklas som skapar förutsättningar för en offensiv utveckling..”.*

I direktiven anges också att stöd till speciella branscher numera sällan lämnas, men att

*”inom livsmedelssektorn råder dock särskilda förhållanden. Detta beror på att staten har ett särskilt ansvar för att medverka vid omstrukturering och utveckling av en bransch för vilken staten tidigare starkt påverkat näringsens förutsättningar, t.ex. genom subventioner och gränsskydd”.*

Utredningen har uppfattat direktiven som att det från statens sida ses som angeläget att livsmedelssektorn, inklusive primärproduktionen, har förutsättningar att vara konkurrenskraftig och kan expandera. Utredningens bedömning är också att det är möjligt att uppnå en sådan utveckling för näringen. Som efterlyses i direktiven måste dock ett åtgärdsprogram genomföras för att påskynda och i vissa fall möjliggöra en positiv utveckling.

## 4.2 Bakgrund

För att tillfredsställa människornas viktigaste behov – såsom tillgången till livsmedel, bostäder och sjukvård – har staten genom åren sökt skapa regler för att få balans mellan tillgång och efterfrågan.

För livsmedel har detta tidigare skett bl.a. genom en omfattande reglering av jordbruket som skapat en bas för den inhemska livsmedelsproduktionen. Det svenska jordbruket har skyddats av importavgifter och därmed har också indirekt stora delar av livsmedelsindustrin skyddats från internationell konkurrens. Samtidigt har stöd lämnats vid export av jordbruksråvaror. Den svenska jordbruksregleringens syfte var aldrig att främja långsiktig export. Exporten av jordbruksråvaror utgjordes ofta av tillfällig överskottsproduktion, eftersom exportstödet i huvudsak finansierades genom avgifter på produktionen. En större produktion än den som kunde avsättas på hemmamarknaden innebar således ett lägre pris för producenten. Detta innebar att den svenska livsmedelsproduktionen till mycket stor del inriktades på en produktionsvolym som kunde avsättas på hemmamarknaden. Exporten av det begränsade antalet frihandelsprodukter var den enda export som kunde utvecklas långsiktigt.

Flertalet industriländer har likartade jordbruksregleringar med skydd för den inhemska produktionen. EU:s politik har emellertid, när

det gäller exporten, alltid varit inriktad på långsiktiga internationella exportansträngningar.

Nationell och internationell handels- och jordbrukspolitik har således starkt påverkat livsmedelssektorn i Sverige. Det har funnits flera skäl till den förda politiken, men otvivelaktigt har den begränsat jordbrukets och livsmedelsindustrins tillväxt och utveckling och gjort den starkt nationellt inriktad. Samtidigt har livsmedelsindustrin hamnat i en särställning i förhållande till övrig svensk industri som inte haft några begränsningar för att kunna växa och expandera internationellt på i stort sett fria marknader.

År 1990 fattade riksdagen beslut om en ny livsmedelspolitik som var unik internationellt. Den syftade till en marknadsanpassning och avreglering av jordbruket. Den tidigare inhemska marknadsregleringen, som innebar att den svenske jordbrukaren var garanterad avsättning för sina produkter till ett på förhand förhandlat pris, skulle upphöra efter en viss övergångsperiod. Gränsskyddet skulle vara kvar i avvaktan på ett kommande GATT-avtal om sänkt gränsskydd. Exportstödet skulle dock avvecklas, vilket innebar att jordbrukaren endast skulle få ersättning för efterfrågade varor och tjänster på den inhemska marknaden eller för varor som kunde säljas med överskott på export, dvs. utan exportstöd. Då det svenska jordbruket generellt inte kan konkurrera på världsmarknaden, utan liknande exportstöd som andra länder har, skulle effekten av den nya livsmedelspolitiken bli en krympning och en ytterligare ökad nationell inriktning av det svenska jordbruket och därmed av hela livsmedelssektorn.

Samtidigt som den nya livsmedelspolitiken trädde i kraft år 1991 ansökte emellertid Sverige om medlemskap i EU, vilket innebar att den föreslagna politiken aldrig kom att helt genomföras.

### 4.3 Nya förutsättningar för en expanderande livsmedelssektor

Sveriges medlemskap i EU och därmed den gemensamma marknaden har skapat nya förutsättningar för den svenska livsmedelssektorn. Medlemskapet innebar att Sverige från första dagen fullt ut tillämpar EU:s gemensamma jordbrukspolitik, som till sin uppbyggnad påminner om den svenska jordbrukspolitik före 1990 års beslut. Skillnaden för jordbruket och livsmedelsindustrin i Sverige är emellertid ändå mycket stor efter EU-inträdet.

För jordbruket har den gemensamma jordbrukspolitik inneburit nya produktions- och marknadsförutsättningar. Marknaden för jordbruket är inte längre begränsad till Sverige, utan utgör hela EU och världs-

marknaden på lika villkor som övrigt jordbruk i EU. Samtidigt har konkurrensen ökat på hemmamarknaden från producenter i andra EU-länder.

Produkternas konkurrenskraft på marknaden är det enda som i princip sätter gränser för produktionen på flertalet produktområden, t.ex. för fläsk- och fågelkött. På andra produktområden sätter den nationella produktionskvoten, t.ex. för socker och mjölk eller nationella bidragsrätter, dvs. ett visst bidrag för varje enskilt djur inom en bestämd kvot, volymmässiga gränser för produktion och marknad. Expansion inom dessa senare sektorer kan därför endast ske genom att livsmedelsindustrin förädlar råvarorna i allt högre grad för att skapa ett mervärde för producenter och konsumenter.

För livsmedelsindustrin, som tidigare i huvudsak haft tillträde till den internationella marknaden med endast ett fåtal s.k. frihandelsprodukter, har EU-medlemskapet likaså inneburit ett fullständigt tillträde för samtliga produkter till EU-marknaden – och även till världsmarknaden på lika villkor som den övriga livsmedelsindustrin i EU. Samtidigt har medlemskapet givetvis inneburit en ökad konkurrens på hemmamarknaden från EU-företag. Det betydelsefulla från utvecklingssynpunkt är att jordbruket och livsmedelsindustrin i Sverige nu verkar i allt väsentligt på en internationell marknad.

Dagens EU-marknad är drygt 40 gånger större än den svenska nationella marknaden mätt i antal konsumenter. Med ytterligare sex medlemsländer inom 5–10 år motsvarar marknaden ca 55 gånger den svenska marknaden. Marknadsutvecklingen innebär således en mycket stor utmaning för svensk livsmedelssektor. Med möjligheterna följer som nämnts även en påtagligt ökad konkurrens. För att bli framgångsrik på de nya marknaderna och försvara sina marknadspositioner på hemmamarknaden måste den svenska livsmedelssektorn vara internationellt konkurrenskraftig när det gäller produktion, produkter och marknadsföring.

Livsmedelssektorns konkurrensförmåga bestäms nationellt av de förutsättningar naturen ger, men även av de förutsättningar som staten skapar. Samtidigt är konkurrensen nu internationell. Vill staten främja livsmedelssektorns utveckling så att den kan hävda sig på den nationella marknaden och samtidigt expandera internationellt får de åtgärder i form av lagstiftning, avgifter och skatter som åläggs näringen av staten, inte på ett avgörande sätt avvika från omvärldens. I första hand gäller detta förhållandena som gäller inom EU. För framgång krävs jämbördiga villkor med omvärlden. Utan jämbördiga villkor är det uppenbart att en eftersträvd expansion uteblir och att det till och med finns risk för att livsmedelssektorn i Sverige krymper.

Först genom EU-medlemskapet fick jordbruket och livsmedelsindustrin samma möjligheter att exportera sina produkter som andra nä-



ringar. En effekt av den tidigare förda politiken är att livsmedelsindustrin hamnat efter såväl övrig svensk industri som sina konkurrenter inom EU, när det gäller internationalisering och export. Livsmedelsindustrin måste överbrygga detta handikapp genom produktutveckling mot mer högförädlade produkter och offensiva exportsatsningar. Det är emellertid svårt att satsa i underläge och konkurrenterna är starka med ofta upparbetade exportkanaler. Staten har här, som framgår av direktiven, ett särskilt ansvar att medverka vid utvecklingen av en bransch för vilken staten tidigare starkt påverkade förutsättningarna.

FoU är av avgörande betydelse för att stärka livsmedelsindustrins internationella konkurrenskraft. Livsmedelsforskningen har emellertid tidigare inte prioriterats av staten. Den statliga satsningen på livsmedelsforskning är därför av betydligt mindre omfattning än i konkurrentländerna som arbetat mot den internationella marknaden. Sverige saknar ett nationellt forskningsprogram inom livsmedelsområdet, medan de viktigaste konkurrentländerna har omfattande nationella program.

En förutsättning för livsmedelsindustrins långsiktiga utveckling är att resurserna på forskningsområdet utökas till jämförbar internationell nivå och tas tillvara på ett effektivt sätt. Ökad kundanpassning, högre kvalitet och högre förädlingsgrad för livsmedelsindustrins produkter bör åstadkommas genom att en ökande andel av den forskning som bedrivs koncentreras och sker i samverkan mellan högskolor, forskningsinstitut och industri.

Basen för livsmedelsindustrins utveckling finns i jordbruket. Det finns ett avgörande samband mellan jordbruket och livsmedelsindustrin. Det bör finnas goda förutsättningar att ytterligare utveckla det kvalitetskoncept som den svenska livsmedelsproduktionen i dag bygger på. Sverige har naturliga förutsättningar att bedriva en primärproduktion med begränsade insatser av handelsgödsel och växtskyddsmedel. Det finns också relativt gott om åker- och betesmark i Sverige, vilket är en bra grund för en miljöanpassad produktion. Den svenska animalieproduktionen bedrivs med mycket högt ställda krav på djurskydd och djurmiljö. Den svenska djurskyddslagen är också relativt långtgående jämfört med motsvarande bestämmelser i andra länder. Livsmedelsindustrins betalningsförmåga är dock avgörande för att produktionen av jordbruksråvaror av hög kvalitet skall kunna stimuleras.

#### 4.4 Utredningens förslag

Det har tidigare rått osäkerhet om vilken vikt staten fäster vid livsmedelsnäringen. Denna osäkerhet har minskat avsevärt genom statsministerns tal vid riksdagens öppnande hösten 1996:

*”Livsmedelsproduktionen skall bidra till ett Sverige i regional balans, en uthållig tillväxt och ökad sysselsättning. Jordbruket är en framtidsnäring. Därför utvecklas nu en näringspolitik för lantbruk och landsbygd. Hela Sverige skall leva.”*

Denna inställning bekräftades vid statsministerns tal vid riksdagens öppnande hösten 1997. Samma tankegångar återfinns i utredningens direktiv.

Utredningen anser det vara nödvändigt att statsministerns för livsmedelsnäringen positiva uttalande även bekräftas av riksdagen. Osäkerhet får inte råda vad gäller statens inställning till livsmedelssektorns fortbestånd och utveckling. Utredningen föreslår därför ett antal riktlinjer för att främja företagandet inom livsmedelssektorn. Ett antagande av dessa riktlinjer skulle kunna bidra till den stabilitet och långsiktighet som krävs för framtidstro och långsiktiga investeringar inom livsmedelssektorn.

Vad gäller beredningen av livsmedelsfrågorna inom Regeringskansliet sker detta för närvarande på flera departement. Jordbruksdepartementet svarar för jordbruk, fiske, trädgårdsnäring, rennäring, djurskydd samt högre utbildning och forskning m.m. Närings- och handelsdepartementet svarar för näringspolitik, småföretagspolitik, konkurrensfrågor, exportfrämjande, vissa forskningsfrågor m.m. Finansdepartementet svarar för beskattningsfrågor och lagstiftning i anknytning till detta. Utbildningsdepartementet har bl.a. hand om utbildningsfrågor, Socialdepartementet svarar för alkohol- och hälsofrågor och Miljödepartementet bl.a. om frågor om miljöskydd och genteknik. Arbetsmarknadsdepartementet bereder frågor om sysselsättning och slutligen, handlägger Inrikesdepartementet konsumentfrågor för livsmedel. Denna splittring av beredningen i många departement försvårar den helhetssyn som enligt utredningens bedömning är viktig. Det finns t.ex. ett nära samband mellan FoU inom råvaruproduktionen och produktionen av beredda livsmedel och därmed också sammanhängande frågor om bl.a. konsumentens intresse av säkra och hälsosamma produkter. Vidare finns det eller i alla fall borde finnas ett nära samband – en kvalitetskedja – mellan kvalitén på råvaror och inriktningen på målgrupper i marknadsföringen för livsmedelsindustrin, både på hemmamarknaden och på exportmarknader.

Inom Regeringskansliet pågår överväganden om regeringens arbetsformer. Utredningen har inte tagit ställning till vilka organisatoriska former livsmedelsfrågorna bör behandlas inom Regeringskansliet. Enligt utredningens bedömning talar dock övervägande skäl för att behandlingen av livsmedelsfrågorna i Regeringskansliet i huvudsak bör vara samlade vid ett departement.

Utredningen har koncentrerat sig på företagandets villkor inom livsmedelssektorn. I detta sammanhang måste även de övergripande mål

som gäller för den gemensamma jordbrukspolitiken i EU uppmärksammas. Dessa mål påverkar inte bara jordbruket utan även livsmedelsindustrin i Sverige. Den gemensamma jordbrukspolitiken är emellertid under omarbetning, och en reformering av politiken kommer att genomföras. Vilken omfattning och bredd produktmässigt som dessa mål får är oklart i dagsläget.

KomiCAP-kommittén har föreslagit följande övergripande mål för EU:s gemensamma jordbrukspolitik:

*”EU:s gemensamma jordbrukspolitik skall syfta till att möjliggöra:*

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

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

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

EU-kommissionen har också föreslagit förändringar i den gemensamma jordbrukspolitiken. I policydokumentet ”Agenda 2000” föreslås en fördjupning och utvidgning av 1992 års reformer genom en fortsatt övergång från prisstöd till direkta utbetalningar och genom utarbetandet av en sammanhängande landsbygdspolitik som ett komplement till reformeringen av jordbrukspolitiken.

I Agenda 2000 har kommissionen föreslagit ett antal mål för en reformerad gemensam jordbrukspolitik:

- *”Ökad konkurrenskraft inom och utanför gemenskapen för att säkerställa att producenterna inom EU till fullo kan utnyttja positiva förändringar på världsmarknaden.*
- *Livsmedelssäkerhet och livsmedelskvalitet är båda grundläggande skyldigheter gentemot konsumenterna.*
- *Att tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard och att bidra till en stabilisering av gårdarnas intäkter.*
- *Integrering av miljömål i den gemensamma jordbrukspolitiken.*
- *Att skapa alternativa möjligheter till sysselsättning och inkomster för jordbrukare och deras familjer.*
- *Att förenkla EU:s lagstiftning.”*

Det som klart framgår både i det svenska förslaget och förstärkt i kommissionens förslag är en strävan att främja en ökad internationell konkurrenskraft hos livsmedelssektorn för att den fullt ut skall kunna utnyttja de möjligheter till expansion som förändringar på världsmarknaden medför. Den jordbrukspolitik som slutligen fastställs blir gemen-

sam för medlemsländerna. Medlemsländerna utformar dock själva förutsättningarna för företagandet inom livsmedelsområdet.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen nedanstående nationella riktlinjer för livsmedelssektorn i Sverige. En effektiv livsmedelsproduktion är till nytta för hela landet – företagen, de anställda, handeln och för konsumenterna. Genom att utredningen främst behandlat jordbruket och livsmedelsindustrin, föreslås här riktlinjer för företagandet. Riktlinjerna bör enligt utredningens mening uttryckas i generella termer där huvudlinjen är klart uttalad. Sedan är det företagets uppgift att på marknadens villkor pröva sin konkurrenskraft. Det finns exempel från andra länder där staten och företagen genom ett samordnat uppträdande framgångsrikt genomfört uppställda mätbara mål. Denna form av gemensamt agerande mellan staten och näringslivet saknar dock tradition i Sverige och utredningen har därför ansett att staten endast bör ange generella riktlinjer.

*Förslag till nationella riktlinjer för att främja företagandet inom livsmedelssektorn i Sverige:*

- ***Livsmedelssektorns internationella konkurrenskraft skall stärkas***

*En starkt livsmedelssektor i Sverige, som kan konkurrera internationellt, är ett nationellt intresse. Livsmedelssektorn är en av Sveriges mest betydande näringsgrenar nationellt, regionalt och lokalt. EU-medlemskapet har inneburit att livsmedelssektorn i allt väsentligt verkar på en internationellt konkurrensutsatt marknad. Ett effektivt jordbruk har förutsättningar att vid jämbördiga villkor med omvärlden vara konkurrenskraftigt. Livsmedelsindustrins internationella konkurrenskraft måste stärkas påtagligt, trots att kraftiga effektiviseringsåtgärder vidtagits under senare år. Det är endast en livsmedelsindustri som är stark på hemmamarknaden som kan konkurrera internationellt.*

*Internationell konkurrenskraft och lönsamhet är en nödvändig förutsättning för att livsmedelssektorn skall kunna bidra till att öka sysselsättningen, samt att lägga en grund för goda villkor i övrigt för de verksamma inom sektorn.*

- ***Likvärdiga konkurrensvillkor skall eftersträvas för jordbruket och livsmedelsindustrin i Sverige och i EU***

*Livsmedelssektorns konkurrensförmåga bestäms nationellt av de förutsättningar naturen ger, men även av de förutsättningar staten*

skapar, samtidigt som konkurrensen nu är internationell. Konkurrensneutralitet mellan svenskproducerade och importerade råvaror eller produkter är avgörande för att livsmedelssektorn skall kunna konkurrera med framgång på den nationella och de internationella marknaderna. Producenter av råvaror till livsmedelsindustrin skall ges sådana förutsättningar att de vid effektiv produktion kan konkurrera med importerade råvaror eller produkter. Nationella bestämmelser, avgifter och skatter som åläggs sektorn av staten skall endast avvika från omvärldens, i första hand från förhållandena inom EU, när särskilda skäl föreligger.

- **Produktion av livsmedelsråvaror av god kvalitet till konkurrenskraftiga priser skall stimuleras**

Livsmedelsindustrin är beroende av att ha tillgång till livsmedelsråvaror av hög kvalitet till konkurrenskraftiga priser för att kunna hävda sig på hemmamarknaden och på den internationella marknaden. Det svenska kvalitetskonceptet baserat på miljöanpassade produktionsmetoder och på en sund och etiskt försvarbar djurhållning kan utgöra en viktig konkurrensfördel nationellt och internationellt för en livsmedelsindustri baserad på svenska jordbruksråvaror. Det svenska jordbruket, inklusive trädgårdsnäringen, som i grunden är konkurrenskraftigt om det ges jämbördiga konkurrensvillkor med producenterna i andra EU-länder, har förutsättningar att uppfylla de krav som konsumenter och livsmedelsindustri ställer på livsmedlen.

- **Forskning och utveckling skall främjas för livsmedelssektorns expansion**

Sverige ligger efter sina närmaste konkurrentländer när det gäller satsning på forskning och utveckling på livsmedelsområdet. Sverige saknar ett nationellt forskningsprogram inom livsmedelsområdet, medan de viktigaste konkurrentländerna har omfattande nationella program.

Ett nationellt FoU-program med en ökning av resurserna på forskningsområdet till jämförbar internationell nivå i kombination med en bättre samordning av forskningsinsatserna är av fundamental betydelse för livsmedelsindustrins långsiktiga utveckling. För att stärka livsmedelsindustrins konkurrenskraft och uppnå en ökad kund Anpassning, högre kvalitet och högre förädlingsgrad för livsmedelsindustrins produkter bör en ökande andel av den forsk-

ning som bedrivs ske i samverkan mellan högskolor, forskningsinstitut och industrin. Samtidigt bör nationella och internationella marknadsaspekter ges stor uppmärksamhet vid bedömningen av forsknings- och utvecklingsprojekten.

- **Livsmedelsexporten skall främjas**

Livsmedelsindustrin i Sverige har till följd av nationell och internationell påverkan kommit efter i förhållande till övrig svensk industri när det gäller internationalisering och export, men även i förhållande till konkurrenterna inom EU. Bristande erfarenhet av internationell marknadsföring är en betydande konkurrensnackdel för den övervägande delen av livsmedelsindustrin. För stora delar av livsmedelsindustrin kan export vara avgörande för god lönsamhet och till och med dess överlevnad. En misslyckad export kan få stora konsekvenser för råvaruledet, där ett minskat marknadsunderlag därmed uppstår.

Samtliga EU-länder har nationella program för exportfrämjande av jordbruks- och livsmedelsprodukter. Ett utökat program för exportfrämjande åtgärder i samverkan med livsmedelsindustrin och staten för att offensivt och långsiktigt marknadsföra svenska livsmedelsprodukter på exportmarknaderna bidrar positivt till hela livsmedelssektorns utveckling. En sådan konsekvent programsatsning för exporten, i kombination med en motsvarande programsatsning på FoU, ger en stark och expansiv livsmedelssektor.

- **Producenterna skall i produktionen av livsmedel tillförsäkra konsumenterna produkter som är säkra och av god kvalitet till skäliga priser**

Det är en skyldighet gentemot konsumenterna att livsmedel producerade i Sverige är säkra och framställs på ett miljömässigt tillfredsställande sätt och med högt ställda krav på bl.a. djurhälsa, djurmiljö och djuretik. Jordbruket i Sverige skall ges sådana förutsättningar att det vid en effektiv produktion är internationellt konkurrenskraftigt. Producenter i andra länder utan tvingande lagstiftning ges därmed inte fördelar på den svenska marknaden.

- **Livsmedelspolitiken skall bedrivas så att produktionen av livsmedel ger konsumenterna ökade valmöjligheter, bl.a. när det gäller produkter från resurshushållande produktionssystem**

Viktiga resurshushållande produktionssystem är integrerad produktion (IP) och ekologisk produktion. Inom den integrerade produktionen balanseras biologiska, tekniska och kemiska metoder noga mot varandra, varvid hänsyn tas till miljö, lönsamhet och sociala aspekter. IP används ofta vid kontraktsodling i Sverige. Ekologisk produktion bygger på lokala och förnyelsebara resurser och på jordens biologiska produktionsförmåga. Djurtätheten anpassas till gårdens foderproduktionsförmåga. Kemiska bekämpningsmedel och handelsgödsel används inte i ekologisk odling.

- **Livsmedelspolitiken skall bedrivas så att företagen i landets olika delar ges bästa möjliga förutsättningar för produktion av livsmedel.**

Råvaruproduktion i hela Sverige är en förutsättning för en geografiskt utspridd livsmedelsindustri. Det finns i dag en klar tendens till att en mer mångfacetterad och småskalig livsmedelsproduktion – ofta lokalt baserad – växer fram vid sidan av den storskaliga produktionen. De små och medelstora företagen utgör ett viktigt komplement till de större företagen samtidigt som de själva kan besitta en hög tillväxtpotential.

- **Småföretagandet och nyföretagandet inom livsmedelssektorn skall stimuleras och utvecklas**

Nya arbetstillfällen och nya företag kan också skapas genom att forskning och produktutveckling inriktas på nischprodukter med hög förädlingsgrad. Regional- och livsmedelspolitiken bör samverka för att stimulera lokalt och regionalt nyföretagande inom livsmedelssektorn. Därigenom skapas också ny sysselsättning. Nya nischgrödor kan bli viktiga komplement till jordbrukarnas basproduktion och ge nya inkomster och arbetstillfällen. Tillämpningen av gällande bestämmelser för livsmedelsproduktion bör i görligaste utsträckning anpassas till småföretagens villkor.





## 5 Jordbrukets konkurrenssituation

Syftet med detta kapitel är att redovisa det svenska jordbrukets struktur samt dess lönsamhet och konkurrenskraft, i första hand i förhållande till Finland och Danmark. Dessa länder är betydande konkurrenter till den svenska livsmedelssektorn.

Utredningen konstaterar att Sverige inte har några klimatmässiga konkurrensfördelar för att nå stora volymer i driften av jordbruk i förhållande till Mellan- och Sydeuropa. Sammantaget har det svenska jordbruket högre skatter och kostnadshöjande bestämmelser än konkurrentländerna Finland och Danmark. Såväl svenska energi- och miljöskatter som bestämmelser om djurhälsa och liknande etiska regler är betydligt mera kostnadskrävande än i Finland och Danmark. Samtidigt är bl.a. kostnaderna för jordbruksmark lägre i Sverige.

Det svenska jordbruket arbetar efter EU-inträdet i en helt ny konkurrenssituation. Jordbruket har dock inte erfarenhet av att arbeta i en konkurrensmiljö såsom t.ex. det danska jordbruket. Är jordbruket inte konkurrenskraftigt, får inte heller livsmedelsindustrin tillgång till inhemska råvaror till ett sådant pris och sådan kvalité som ger industrins produkter konkurrensmöjligheter. Det svenska jordbruket och stora delar av livsmedelsindustrin är ömsesidigt beroende av varandra.

Jordbrukets lönsamhet har förbättrats något under år 1997, främst genom ett ökat miljöstödd. Driftsöverskottet för det svenska jordbruket är dock fortfarande betydligt lägre än i våra konkurrentländer Finland och Danmark. För att få bättre ekonomiska möjligheter till ökade investeringar och för en ökad investeringsvilja behöver det svenska jordbruket ett ökat driftsöverskott. Förbättringen kan åstadkommas genom olika åtgärder. En åtgärd är att minska vissa kostnader för jordbruket.

Utredningen föreslår att jordbruket får samma beskattning på el och eldningsolja som industrin har. Detta medför för jordbruket en kostnadsminskning med omkring 360 miljoner kr/år.

Vidare bör effektiviteten öka inom det svenska jordbruket. En åtgärd för ökad effektivitet är kraftiga satsningar på utbildning och kompetenshöjning – i första hand under en fyraårsperiod. Inriktningen av dessa satsningar och statens kostnader för medverkan i dessa satsningar föreslås bli föremål för översyn.

För olika former av strukturåtgärder t.ex. investeringsstöd till jordbruket, där EU:s medfinansiering genomsnittligt utgör 33 %, uppgår det hittills utnyttjade utrymmet av EU-medel till 10–14 miljoner ecu, eller 30–42 miljoner ecu inklusive svenska medel. Utredningen föreslår att strukturramen skall till fullo kunna utnyttjas under år 1999. För att utnyttja ramen fordras en svensk medfinansiering på ca 170–235 miljoner kronor. De sammanlagda strukturåtgärderna ökar därigenom med ca 255–355 miljoner kronor. Nivån fr.o.m. år 2000 blir beroende av vilket utrymme Sverige erhåller efter kommande budgetförhandlingar i EU.

Det svenska jordbrukets kostnader för skatter och avgifter torde höra till de högsta inom EU. Det råder också en ”skattekonkurrens” mellan EU-länderna. Även efter förändringar av beskattningen av el och eldningsolja, kommer det svenska jordbruket att belastas av skatter och avgifter som saknas eller är högre än i konkurrentländerna.

Detta gäller i första hand skatt på dieselolja och handelsgödsel. Beskattningen har en konkurrenssnedvridande effekt för det svenska jordbruket. Om en harmonisering inom EU inte sker av jordbrukets produktionsskatter inom de närmaste två åren bör de svenska totala produktionsskatterna för jordbruket, enligt utredningens mening, anpassas till nivåer med beskattningen av jordbruket i våra konkurrentländer.

Utredningen föreslår att staten genom olika former av initialstöd skall stödja verksamhet för nyetablering av nischprodukter inom jordbruket. t.ex. nypon och havtorn, under förutsättning att verksamheten på sikt har goda möjligheter att bli lönsam.

De åtgärder utredningen föreslår medför en viss förbättring av jordbrukets ekonomi. Därigenom uppstår också förbättrade möjligheter för jordbrukarna att genom effektiviseringar och investeringar kunna leverera bra livsmedelsråvaror till konkurrenskraftiga priser till livsmedelsindustrin i Sverige. Detta förbättrar i sin tur livsmedelsindustrins konkurrenskraft och därvid förbättras även avsättningsmöjligheterna på lång sikt för jordbrukets produkter.

## 5.1 Inledning

Jordbruket inom EU arbetar i flera avseenden under andra konkurrensvillkor än vad som gäller för de flesta övriga näringsgrenar. Detta är för

övrigt en situation som inte är unik, detsamma gäller t.ex. bland OECD:s medlemsländer.

För det svenska jordbruket innebär medlemskapet i EU en återgång till en reglering som i mycket liknar den som tillämpades i Sverige före 1990 års livsmedelspolitiska beslut. På flera områden kan EU:s regleringar sägas vara ännu mer begränsande än de tidigare svenska.

Till skillnad från det svenska gränsskyddet som i princip syftade till att höja priset på importerade livsmedel till svensk nivå, innebär EU:s gränsskydd en uttalad preferens för jordbruksråvaror producerade inom EU. Genom att EU helt saknar gränsskydd på vissa områden (protein-foder) samt att import av vissa kvantiteter kan ske utan eller till nedsatt gränsskydd är dock inte EU:s tullskydd helt "vattentätt". På centrala varuområden innebär dock EU:s preferens för det egna jordbruket att det i princip blir olönsamt för livsmedelsindustrin att köpa råvaror utanför EU. Eftersom prisnivån på livsmedel är högre inom EU än på världsmarknaden måste överskott i normalfallet exporteras med hjälp av exportstöd. För vissa förädlade varor tillämpas utjämningsystem som innebär att industrin får tillgång till råvara till världsmarknadspris.

En uttalad målsättning för den svenska jordbrukspolitiken före år 1990 var att eventuell överskottsproduktion skulle koncentreras till spannmålssektorn. Orsaken till detta var att kostnaderna för att avsätta överskotten skulle minimeras. Samtidigt fanns ett system för råvarukostnadsutjämning för livsmedelsindustrin som syftade till att industrin skulle kunna konkurrera med såväl importerade livsmedel som på världsmarknaden.

Den principiella uppbyggnaden av det tidigare svenska systemet skulle således rätt tillämpat inneburi lika konkurrensvillkor för import och hemmaproduktion.

Det livsmedelspolitiska beslutet år 1990 innebar att exportbidrag inte skulle kunna utgå för svenska jordbruksråvaror. För livsmedelsindustrin behölls emellertid råvarukostnadsutjämningsystemet. Ett borttagande av detta system skulle ha inneburit antingen att svensk livsmedelsexport omöjliggjorts eller en diskriminering av svenska råvaror.

Även med systemet för råvarukostnadsutjämning var emellertid den svenska exporten av förädlade livsmedel koncentrerad till ett fåtal produkter.

Trots en delvis ny reglering innebär ändå medlemskapet i EU en starkt förändrad konkurrenssituation för det svenska jordbruket och för livsmedelssektorn. Avgörande är att det inte finns några gränshinder mellan medlemsländerna och att konkurrensen därmed är fri.

## 5.2 Allmänt om jordbruket i Sverige

### 5.2.1 Produktionen i jordbruket

Utvecklingen av de senaste 10 årens jordbruksproduktion redovisas i tabell 5.1.

**Tabell 5.1** Den svenska jordbruksproduktionen under åren 1986–1990, 1993–1996. Miljoner kg.

Produkt	1986–1990	1993	1994	1995	1996
Spannmål	5 521	5 215	4 413	4 791	5 954
Oljeväxter	358	352	222	224	145
Sockerbetor	2 351	2 535	2 355	2 478	2 430
Matpotatis	817	976	763	791	853
Stärkelsepotatis	370	-	-	282	348
Mjök	3 400	3 352	3 421	3 304	3 319
Nötkött	139	142	141	143	138
Griskött	299	291	306	309	319
Får- och lammkött	5,0	4,2	4,1	3,5	3,6
Fjäderfäkött	46	65	75	80	82
Ägg	124	107	103	105	110

Källa: Jordbruksstatistik årsbok (SCB), Jordbruksekonomiska meddelanden (Statens jordbruksverk).

En normalskörd av spannmål vid dagens förhållanden motsvarar 5,5–6 miljoner ton, dvs. något mer än genomsnittsskörden under andra halvan av 1980-talet och betydligt mer än under första halvan av 1990-talet, då bl.a. det svenska omställningsprogrammet påverkade den svenska totalskörden. Under ett normalår exporteras 25 % av produktionen.

Svensk oljeväxtodling har minskat dramatiskt under senare år, bl.a. som en följd av att de ekonomiska villkoren jämfört med spannmål har förändrats starkt. Vid dagens förhållanden måste mer än hälften av råvaran importeras till svensk förädlingsindustri. Fortsätter denna utveckling kommer möjligheterna att bibehålla en svensk industri att försämrats påtagligt.

Sockerbetsodlingen visar en relativt stabil utveckling under 1980- och 1990-talen. Efter EU-inträdet kan en svag ökning av odlingen noteras.

Matpotatisproduktionen påverkas relativt starkt av årsmännen. Efter EU-inträdet har importkonkurrensen av främst förädlade produkter påverkat sektorn starkt. Fabrikspotatis odlas i dag endast för stärkelseframställning. Tidigare tillverkades även konsumtionssprit av potatis.

Mjölproduktionen ligger i dag något lägre jämfört med den senare delen av 1980-talet. Dagens produktion ligger runt den svenska landskvoten om 3,3 miljoner ton.

Efter en viss uppgång av nötköttproduktionen under 1990-talet, minskar i dag denna produktion. Ökad importkonkurrens och lönsamhetsproblem i samband med BSE-krisen förklarar detta.

Grisköttproduktionen och fjäderfäköttproduktionen har ökat under 1990-talet, främst till följd av en stark efterfrågan. Denna utveckling bedöms fortsätta under gynnsamma produktionsförhållanden.

Äggproduktionens utveckling under 1990-talet sammanhänger med den inhemska avregleringen i början av 1990-talet samt med beslutet att successivt avveckla dagens burhållningssystem.

## 5.2.2 Struktur

De förändrade pris-, stöd- och kostnadsnivåerna inom jordbrukets primärled som följt av medlemskapet har också inneburit förändringar i produktionsinriktning och struktur. Riktning och styrka i den ständigt pågående strukturrationaliseringen har således påverkats.

Antalet jordbruksföretag har successivt minskat. År 1991 var antalet jordbruksföretag enligt lantbruksregistret 94 000 och år 1996 ca 91 000. Till skillnad från tidigare års statistik ingår i 1996 års siffror även företag med minst 2,1 ha åkermark men med mindre än 0,3 ha brukad åkermark. Antalet sådana företag skattas till 3 500 år 1996. Graden av specialisering under år 1994 och år 1996 framgår av tabell 5.2 och tabell 5.3.

För att hänföras till en viss driftsinriktning krävs att minst två tredjedelar av företagets arbetsbehov hänför sig till motsvarande driftsgren. I tabell 5.2 anges också arbetsbehovet. År 1996 hade omkring 51 000 jordbruksföretag ett arbetsbehov under 800 arbetstimmar. Dessa företag kan anses utgöra fritids-, pensionärs- eller deltidsjordbruk. Andelen brukare i dessa företag som är helt beroende av inkomsterna från jordbruket är marginell. I en mycket stor andel av dessa företag har emellertid brukarfamiljen en betydande tjänsteinkomst. Sätts gränsen för heltidsjordbruk vid 1 600 arbetstimmar uppgick antalet heltidsjordbruk till omkring 26 000. Endast ca 7 900 företag är så stora, över 4 000 arbetstimmar, att anställd arbetskraft kan antas spela någon större roll på företagen.

**Tabell 5.2** Antal företag år 1996 efter driftsinriktning och arbetsbehov i jordbruket.

Arbetsbehov (standardtimmar)	Driftsinriktning				Samtliga
	Växt- odling	Husdjurs- skötsel	Blandat jordbruk	Småbruk	
-799	6 392	7 561	2 091	34 927	50 971
800-1 599	3 743	8 000	1 897	-	13 639
1 600-2 399	1 428	5 143	1 054	-	7 624
2 400-3 199	826	4 761	547	-	6 136
3 200-3 999	447	3 797	338	-	4 582
4 000-	1 087	6 162	653	-	7 903
<b>Samtliga år 1996</b>	<b>13 922</b>	<b>35 424</b>	<b>6 581</b>	<b>34 927</b>	<b>90 854</b>

Källa: SCB, lantbruksregistret, urvalsbaserade uppgifter.

Antalet jordbruksföretag har således minskat. Företag med enbart växtodling har dock ökat med 10 % sedan EU-inträdet. Detta har sin bakgrund i dels en allmän trend där lantbrukare som slutar med animalieproduktion fortsätter med växtodling, dels att företag som gick in i det svenska omställningsprogrammet under åren 1991-1992 åter har aktiverat jordbruksdriften. Vidare kan de något stabilare förhållandena för spannmålsproduktion i EU ha bidragit till utvecklingen.

**Tabell 5.3** Antal företag efter driftsinriktning och arbetsbehov i jordbruket åren 1991-1996.

	Driftsinriktning				Samtliga
	Växt- odling	Husdjurs- skötsel	Blandat jordbruk	Småbruk	
1991	13 628	39 656	7 435	33 219	93 938
1992	12 865	39 696	7 145	32 528	92 234
1993	12 977	38 818	7 318	32 736	91 849
1994	12 662	38 166	7 041	32 594	90 463
1995	12 887	36 607	6 819	31 369	87 682
1996	13 992	35 424	6 581	34 927	90 584 <sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Fr.o.m. år 1996 ingår företag med mindre än 0,3 ha brukad åkermark.

Källa: SCB, lantbruksregistret, urvalsbaserade uppgifter.

Däremot har antalet företag med husdjursskötsel minskat sedan år 1991. År 1994 var antalet jordbruksföretag med specialinriktning på husdjursskötsel ca 38 200 och år 1996 ca 35 400. Minskningen av antalet gårdar med husdjur är således en långsiktig trend som även fortsatt efter EU-inträdet.

Medan den totala åkerarealen i Sverige inte har förändrats särskilt mycket sedan år 1993 - fortfarande uppgår den till ca 2,8 miljoner ha - har gårdarnas storlek förändrats. Under 1990-talet har gårdar med upp till 10 ha odlad mark minskat markant. År 1996 uppgick antalet till ca

32 000. En minskning har även skett av antalet jordbruksföretag med 10–15 ha åkermark. Företag med mellan 50–100 ha var under den nämnda perioden i stort sett oförändrat, drygt 11 000. Antalet företag med över 100 ha åkermark ökade däremot från 4 000 år 1990 till 4 700 år 1996.

Den genomsnittliga arealen åkermark uppgick år 1996 till 31,1 ha, vilket innebär en ökning med ca 2 ha i förhållande till år 1990. Vid företag med mer än 30 ha åkermark uppgick år 1996 den genomsnittliga arealen till ca 73 ha. Den genomsnittliga mjölkkoibesättningen har ökat från 22,2 mjölkkor 1990 till 28,3 år 1996.

### 5.2.3 Vegetabilier

**Tabell 5.4** Den svenska åkerarealens fördelning på olika växtslag åren 1993–1997. Avser företag med minst 2,1 ha åkermark.

Växtslag	1993	1994	1995	1996	1997 prel
Brödsäd	350 800	290 800	301 100	368 100	373 200
Fodersäd	802 400	882 400	803 400	848 100	896 200
Baljväxter	18 000	16 900	21 200	27 200	31 500
Vall och grönfoder- växter	1 085 700	1 094 200	1 058 900	1 019 700	1 043 200
Potatis	36 300	33 000	35 000	36 600	36 500
Raps och rybs	145 500	128 500	104 600	65 400	65 000
Sockerbetor	51 300	53 400	57 500	59 200	60 800
Övriga växtslag <sup>1)</sup>	62 500	63 100	55 700	49 900	53 500
Träda	56 000	52 900	278 600	268 700	187 900
Ej utnyttjad åkermark	180 500	175 300	59 800	68 500	66 900
<b>Summa åkermark</b>	<b>2 779 700</b>	<b>2 780 100</b>	<b>2 766 600</b>	<b>2 811 500</b>	<b>2 814 600</b>
<i>Företag med mindre än 0,3 ha utnyttjad åkermark</i>					
Areal	62 800	63 000	46 100	-	-
Antal företag	5 400	5 700	4 900	-	-

<sup>1)</sup> Till övriga växtslag har räknats frövall, oljelin, energiskog, trädgårdsväxter och "andra växtslag".

Källa: SCB, lantbruksregistret.

Den totala åkerarealen för företag med minst 2,1 ha åkermark uppgick år 1996 till 2 812 000 ha, vilket är en ökning med nära 50 000 ha från föregående år. Ökningen beror främst på att år 1996 ingår även företag

med mindre än 0,3 ha utnyttjad åkermark. Arealen åkermark vid dessa företag år 1996 skattas till 27 400 ha. Åkerarealens fördelning på olika växtslag redovisas i tabell 5.4.

Slätter- och betesvallar upptog 1 020 000 ha år 1996, vilket utgjorde 36 % av åkerarealen. Fodersäd odlades på nära 850 000 ha (30 %) och brödsäd på 368 000 ha (13 %). Beräknat efter åkerarealen är brödsäd också det växtslag vars odlingsareal har ökat mest efter EU-inträdet. Arealen för odling av brödsäd, som år 1994 uppgick till ca 291 000 ha, hade tre år senare ökat med ca 82 000 ha, dvs. med 28 %. Höstvetearalen svarade för en stor del av ökningen. Noterbart är dock att brödsädesodlingen var relativt omfattande även år 1993. Den ökade odlingen under senare tid är således även ett resultat av årsmånen.

Arealen för odling av fodersäd ökade också – från 803 000 ha år 1995 till 896 000 ha år 1997. Detta hade sin bakgrund i övergång till EU-träda, minskad oljeväxtodling och stabilare villkor för spannmålsodling i EU.

#### 5.2.4 Animalier

Som framgår av tabell 5.5 har under 1990-talet betydande förändringar skett i antalet uppfödda husdjur. Tabellen omfattar företag med minst 2,1 ha åkermark eller med stora djurbesättningar.

Antalet mjölkkor har minskat under hela 1990-talet. Nedgången har även fortsatt efter EU-inträdet. Antalet var 509 000 år 1994 och 466 000 år 1996. Enligt preliminära uppgifter ökade antalet mjölkkor år 1997 med ca 7 000. Den totala mjölkproduktionen har under åren 1990–1996 legat mellan 3 200–3 500 miljoner kg. Sveriges mjölkkvot inom EU har fastställts till 3 303 miljoner kg. Medelavkastningen per ko och år har successivt ökat och låg år 1995 på 6 853 kg. Antalet kor för köttproduktion ökade kraftigt under åren 1990–1992 som en följd av 1990 års livsmedelspolitiska beslut, minskningen av antalet mjölkkor samt av de därefter införda särskilda ersättningsarna inom denna produktion. Därefter har antalet köttkor varierat mellan 153 000 och 165 000.

Svinuppfödningen har – med små variationer – under hela 1990-talet legat på omkring 2 miljoner, vilket innebär drygt 3,5 miljoner slaktade svin (ca 3,9 miljoner år 1996). Slaktvikten på grisarna har ökat något under den nyssnämnda perioden, varvid också produktionen ökat. År 1996 uppgick produktionen till ca 320 miljoner kg. Året före EU-inträdet uppgick produktionen till omkring 305 miljoner kg.

Antalet slaktkycklingar har ökat kraftigt under 1990-talet – från 2,7 miljoner år 1990 till 4,8 miljoner år 1995. Konsumtionen av fågelkött har också ökat under hela 1990-talet. Den totala konsumtionen av få-



gelkött uppgick år 1990 till drygt 50 miljoner kg och år 1996 till omkring 83 miljoner kg. Konsumtionen per person och år har i stort sett fördubblats från ca 5 kg år 1990 till ca 9 kg år 1996.

**Tabell 5.5** Antal husdjur åren 1991–1997 i Sverige vid utgången av respektive år (avser företag med minst 2,1 ha åkermark eller med stora djurbesättningar).

Husdjur	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 <i>prel.</i>
Mjölkkor	528 212	525 948	524 520	509 431	482 118	466 265	473 300
Kor för köttprod	97 653	135 791	153 555	164 578	157 128	164 115	170 500
Kvigor, tjurar och stutar	543 418	565 463	548 620	560 911	595 521	616 860	612 600
Kalvar	537 495	548 100	580 671	591 569	542 328	542 999	524 600
Tackor och baggar	168 178	180 067	188 944	195 736	195 439	203 338	204 500
Lamm	250 605	267 394	281 743	287 692	266 410	265 697	274 600
Suggor och galtar <sup>1)</sup>	226 839	233 133	249 314	249 171	244 950	280 028	283 800
Övriga svin	1 974 574	2 045 920	2 027 233	2 079 234	2 068 187	2 068 726	2 054 200
Höns (exkl. kyckling)	6 145 174	6 063 357	5 764 401	5 918 015	6 100 270	5 708 518	*
Kycklingar av värpraser	2 579 920	2 166 105	1 908 371	2 175 337	1 811 509	2 188 722	*
Slaktkycklingar	3 034 322	3 778 742	3 793 857	4 470 857	4 812 824	*	*

<sup>1)</sup> Andrad kategoriindelning fr.o.m. år 1996 inkluderar ca 36 000 ännu ej betäckta gyltor.

\* Uppgift saknas.

Källa: SCB, lantbruksregistret.

### 5.2.5 Integrerad produktion – IP

Integrerad produktion (IP) är ett odlingsystem som producerar livsmedel och andra produkter med hög kvalitet genom att använda naturliga resurser och regleringsmekanismer för att ersätta förorenade externa produktionsmedel och för att säkra en uthållig odling. Vikt läggs vid att se hela gården som ett system där växtodling och djurhållning är i balans. Väsentliga komponenter är också att bevara och förbättra markens bördighet och en biologisk mångfald. Biologiska, tekniska och kemiska metoder skall noga balanseras mot varandra, varvid hänsyn skall tas till miljö, lönsamhet och sociala aspekter.

Flera odlarorganisationer och kontraktodlingar har under de senaste åren genomfört s.k. IP-kurser för odlare. Även odlingskontrakt har tecknats. Ett grundkrav är att lagar och bestämmelser samt i övrigt god jordbrukarsed följs. Ett viktigt moment är också att förhållandena på

gården och alla odlingsåtgärder skall dokumenteras och hållas tillgängliga för kontroll. Skadegörare kontrolleras genom en väl utbyggd kontroll- och varningstjänst. En kontrollorganisation finns för IP-odling där Sveriges Potatisodlares Riksförbund (SPOR), Grönsaksodlarnas Riksförbund (GRF) och Trädgårdsnäringens Riksförbund (TRF) samverkar. Ett viktigt moment i all sådan verksamhet är att det skall ske en kontinuerlig revidering av IP-konceptet där man ökar kraven efterhand.

Målen för IP-odling är att:

- produktionen utvecklas mot resurshushållande odlingssystem,
- prioritera odlingsmetoder som minimerar användandet av växtskyddsmedel där biologiskt växtskydd prioriteras,
- undvika jorderosion och jordpackning så att mikrolivet gynnas,
- tillämpa växtföljd som bibehåller markens bördighet,
- tillgodose konsumentens kvalitetskrav på produkter och produktionsmetoder,
- prioritera resurs- och energisnåla material och metoder för hantering, packning etc.

IP har fått stor spridning i västvärlden men i den praktiska användningen är det skillnad mellan olika ländernas regelsystem. Gemensamt är dock att utbildning av odlare, dokumentation av odlingsinsatser samt märkning av produkterna. Internationellt samarbete finns i dag inom forskning och rådgivning och man har enats om gemensamma strategier för växtskyddsområdet. EU-kommissionen lade år 1994 fram en rapport där man påpekade behovet av att utveckla den integrerade produktionen i Västeuropa och att ta större miljöhänsyn inom jordbruket.

### 5.2.6 Ekologisk produktion

Ekologiskt lantbruk bedrivs utan insatser av handelsgödsel och kemiska bekämpningsmedel. Produktionen baseras så långt som det är möjligt på lokala och förnyelsebara resurser.

Grundprinciperna i ekologisk produktion är kretsloppstanken och största möjliga omsorg om naturliga processer men även rimlig inkomst och tillfredsställelse i arbetet för producenterna. Det finns en strävan efter naturenlighet, dvs. att så små ingrepp som möjligt skall göras i naturen. Synsättet yttrar sig även i ekologisk djurhållning som utformas så att djurens naturliga beteende tillgodoses i största möjliga utsträckning.

Inom det ekologiska lantbruket används varken snabblösliga mineralgödselmedel eller syntetiska bekämpningsmedel. Strävan är att ersätta kemiska hjälpmedel med kunskap om hur man på bästa sätt kan undvika problem med sjukdomar och skadegörare samt att klara försörjning med växtnäring.

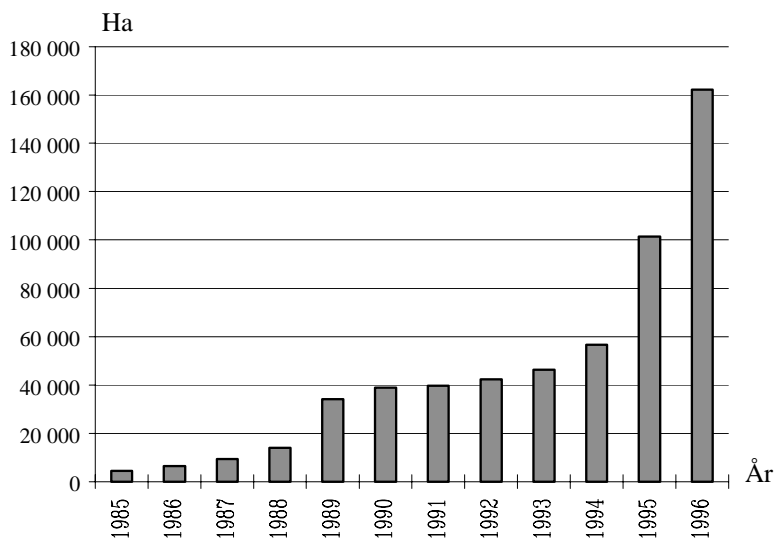
Motorn i den ekologiska odlingen är klöverrika vallar i växtföljden och en balans mellan växtodling och djurproduktion inom gården.

Kretsloppstänkandet är viktigt och man vill därför stärka sambandet mellan stad och land för att kunna återcirkulera växtnäring och organiskt material. Frågan drivs i EU från Sveriges sida men motståndet mot att sprida slam och urin på ekologiskt odlad areal är stort inom EU och även i Sverige.

Djurhållningen ingår som en integrerad del i produktionssystemet på den ekologiska gården. Grupphållning, lösdrift, betesdrift, möjlighet till utevistelse under den kalla årstiden och fri tillgång till grovfoder är krav som ställs för alla djurslag. Undantag gäller för mjölkkor och höns. Djurtätheten anpassas till gårdens foderproduktionsförmåga. De stora djurkoncentrationerna, som är en av de främsta orsakerna till problem med växtnäringssläckage, är därför omöjliga vid ekologisk djurhållning.

Sedan år 1995 ges stöd för ekologisk produktion inom ramen för det svenska miljöprogrammet för jordbruket. Stödet infördes i anslutning till det svenska medlemskapet i EU. Enbart gårdar som är anslutna till en kontrollförening får marknadsföra sina produkter som ekologiska. För närvarande finns två godkända varumärken i Sverige: KRAV och Demeter. År 1996 var 70 % av den ekologiskt odlade arealen kontrollerad av KRAV och 30 % kontrollerad av Demeter.

**Figur 5.1** Utvecklingen av den ekologiskt odlade arealen åren 1985–1996.



Källa: KRAV-kontrollen år 1995, Statens jordbruksverk år 1997.

I figur 5.1 anges utvecklingen av ekologiskt odlad areal åren 1985–1996. Den ekologiskt odlade arealen har stadigt ökat sedan år 1985, då arealen uppgick till ca 4 000 ha. Riksdagen uttalade år 1994 som ett mål att 10 % av Sveriges åkerareal bör läggas om till ekologisk odling till år 2000. År 1996 uppgick den sammanlagda ekologiskt odlade arealen till ca 162 000 ha, vilket motsvarar 5,8 % av landets totala areal åkermark.

### 5.2.7 Nya nischprodukter

Det kan finnas bär eller andra produkter, t.ex. nypon och havtorn, som på sikt kan vara möjliga att kommersiellt odla och vidareförädla i Sverige.

Nypon är ett växtslag som är ett naturligt inslag i den skandinaviska floran. Nyponråvara för industriell tillverkning av livsmedelsprodukter importerar emellertid, företrädesvis från Chile.

Odling av nypon i kommersiell skala har inte provats någonstans i världen i stor skala. Redan år 1985 startade ett samarbete mellan SLU, Institutionen för hortikulturell växtförädling, Balsgård, och svensk livsmedelsindustri för att framställa odlingsvärda nyponsorter för maskinskörd. Arbetet med att utveckla tekniken för odling, skörd och torkning av nypon har fortsatt i tilltagande omfattning. De första provodlingarna planterades år 1993 i Kalmar (Öland och fastlandet), Blekinge och Skaraborgs län.

Marknaden för nypon för industriell produktion uppgår inom EU till ca 5 000 ton torkad rensad vara, vilket erfordrar en odling omfattande ca 5 000 ha. Den svenska marknaden av nypon för industriell produktion (saft, soppa, te m.m.) uppgår till ca 600 ton.

Utvecklingskostnaderna är betydande eftersom odling av nypon är domesticering av ett nytt växtslag. Anläggningskostnaden för nyponodling är hög då den första skörden inträffar först 3–4 år efter plantering, men nyponodlingen kan skördas i 15–20 år eller så länge som buskarna lever. Rotsystemet är mycket välförgrenat och täcker efter 3–5 år hela den odlade arealen. Läckaget av näringsämnen är därför minimalt. Någon bearbetning av jorden förekommer ej och mellan raderna anläggs gräsband. Gödsling sker helst med naturlig gödsel under vår och försommar. Bekämpning av gräs, sjukdomar och skadedjur är mycket litet och kan oftast utföras med icke kemiska metoder. Både gödsling och bekämpning av skadegörare sker enligt IP-konceptet (Integrerad produktion, se avsnitt 5.2.5). När nyponbuskarna efter 5–6 år blivit för stora och täta att skördas med maskin, klipps de ned och flisen kan användas som energiråvara.

Odling av nypon är miljövänligt av följande skäl:

- Det ökar omfattningen av miljövänliga produktionsformer i jordbruket till följd av lång växtperiod (15–20 år) utan plöjning och med obetydlig tillförsel av växtnäring.
- Genom odlings sättet minskar växtnäringsläckaget från odlad mark.
- Det kombinerar kulturväxt och energigröda.
- Det fungerar som skydd för fåglar och däggdjur – viltrefug.
- Odling i Sverige ger bra kontrollmöjligheter över kvalitativa och andra faktorer.

Andra positiva effekter av en inhemsk nyponodling vore bl.a. att den:

- bidrar till att nyttja jordbruksmark för ett ändamål som ger ökad sysselsättning,
- bidrar till att säkra ett fortsatt jordbruk i områden med sämre produktionsförutsättningar,
- underlättar utveckling av en unik kunskap i Sverige om nyponodling vad avser bl.a. sorter, odlings- och skördeteknik m.m.,
- skapar förutsättningar för Sverige att förse övriga EU-länder med nyponprodukter eftersom inte någon odling sker inom gemenskaper samt
- stimulerar till en produktion som leder till att den biologiska mångfalden och landskapsbilden bevaras och utökas med en ”ny” kulturväxt.

Ett annat bär som inte odlats i kommersiell skala tidigare är havtorn. Havtorn har möjligheten att bli en ny livsmedelsråvara genom sin arom, höga vitaminhalt och andra egenskaper, samtidigt som det är ett nytt växtslag som är bra för miljön och kan ge ökad sysselsättning på landsbygden. Då anläggningskostnaden är relativt hög och odlings- och skördetekniken inte är helt färdigutvecklad behövs stöd till anläggnings- och odlingsutveckling. Detsamma kan gälla andra kommersiellt intressanta bärodlingar.

Marknaden för dessa bär är i dag livsmedelsindustrin. Utan livsmedelsindustrin som marknad finns inte underlag för nya nischprodukter som nypon, havtorn och andra bär. Inom det svenska miljöprogrammet föreslås årligt stöd till ekologisk frukt- och bärodling och satsningar på utbildning och information. För att ge ett för livsmedelsindustrin säkert odlingsresultat kan emellertid inte odlingen av exempelvis nypon ske helt ekologiskt i dag. Utan en viss kemisk bekämpning av ogräs och vissa skadeinsekter och växtsjukdomar finns risk för att skörden slås ut. Livsmedelsindustrin är beroende av en säker tillgång till råvara till en garanterad kvantitet och kvalitet för att ersätta importerade bär med svenskodlade. Regler utformas för närvarande till s.k. resurshushållande konventionella jordbruk (reko). IP i kontraktsform är en sådan odlingsform, som ingår i ett resurshushållande konventionellt jordbruk.

## 5.3 Jordbruksekonomiska förhållanden

### 5.3.1 Sektorskalkyl för jordbruket

Den ekonomiska utvecklingen inom jordbrukssektorn som helhet följs bl.a. genom de s.k. sektorskalkyler som Statens jordbruksverk tar fram. I dessa kalkyler beräknas sektorns totala intäkter och kostnader samt det driftsöverskott som utgör skillnaden mellan dessa. Sektorskalkylerna används t.ex. för att belysa produktionsutvecklingen i jordbruket och som underlag för konjunkturbedömningar och andra analyser. De används också som underlag för jordbrukssektorns del av nationalräkenskaperna.

I sektorskalkylen ingår endast de intäkter som kommer från den egentliga jordbruksproduktionen och de kostnader som är förknippade med dessa. Jordbrukarnas intäkter från andra näringar som t.ex. skogsbruk ingår inte. Detta innebär att sektorskalkylens driftsöverskott inte är något mått på lantbrukarnas totala inkomster.

Enligt principen för detta slag av kalkyler redovisas inte värdet av de transaktioner som sker inom sektorn. Handels- och förädlingsmarginaler för varor som lämnar sektorn, men som sedan utgör insatsvaror i produktionen, redovisas däremot som en särskild kostnadspost.

Eftersom resultatet av sektorskalkylerna påverkas av årsmånsvariationer bör stor försiktighet iakttas vid jämförelser av resultaten mellan olika år. Jämförbarheten mellan åren begränsas också av att strukturförändringar inte återspeglas i totalsiffrorna. Statens jordbruksverk upprättar också prognoser för sektorskalkyler baserade på antagande om normal årsmån. Se tabell 5.6.

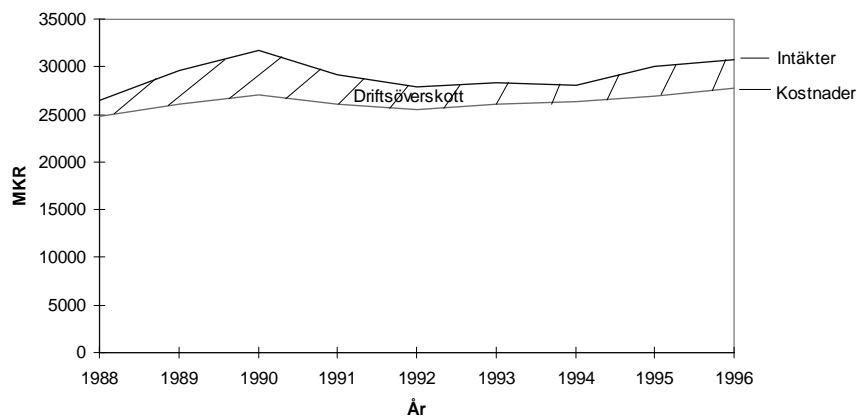
Som framgått av tidigare beskrivning har vissa förändringar i produktionsinriktning skett i förhållande till tiden före EU-medlemskapet. En bakgrund till detta är den förbättrade lönsamheten inom vegetabiliesektorn. Det bör vidare noteras att sektorresultatet åren 1995 och 1996 påverkas av de återbetalningar av 1990 års omställningsstöd som jordbruksföretagen gjorde dessa år (429 respektive 524 miljoner kronor). En närmare redovisning av direktbidragens omfattning lämnas i avsnitt 5.3.2.

**Tabell 5.6** Driftsöverskott inom jordbruket åren 1994–1999, miljoner kronor.

Intäkter/utgifter	1994	1995	1996	1997	1998	1999
		Prel.	Prel.	Prog.	Prog.	Prog.
Intäkter för vegetabilieprod.	5 144	5 749	5 954	5 607	5 585	5 611
Intäkter för animalieprod.	19 780	18 907	18 560	18 877	18 694	18 417
Direktutbetalningar						
- kontantredovisade	2 709	5 140	5 766	6 631	7 395	7 915
Övriga intäkter	846	746	371	259	259	259
<b>Summa intäkter</b>	<b>28 479</b>	<b>30 541</b>	<b>30 651</b>	<b>31 373</b>	<b>31 932</b>	<b>32 202</b>
Kostnader exkl. arbetskostnader och kostnader för eget kapital	24 763	25 218	26 328	26 344	26 575	26 873
Kostnader för lejt arbete	1 571	1 563	1 637	1 710	1 779	1 850
<b>Summa kostnader</b>	<b>26 334</b>	<b>26 781</b>	<b>27 965</b>	<b>28 054</b>	<b>28 353</b>	<b>28 723</b>
<b>Driftsöverskott för jordbruket</b>	<b>2 145</b>	<b>3 760</b>	<b>2 686</b>	<b>3 319</b>	<b>3 579</b>	<b>3 478</b>

Källa: Statens jordbruksverks sektorskalkyl.

Vad gäller animalieproduktionen speglar utvecklingen den prissänkning som EU-medlemskapet medfört för främst köttprodukter som nötkött och fläsk. Bland kostnadsposterna dominerar kapitalkostnaderna med ca 13 miljarder kronor medan kostnaderna för insatsvaror uppgår till omkring 10 miljarder kronor. Bland förändringarna i kostnadsvolymer sedan året före EU-medlemskapet kan noteras en ökning av kostnaderna för drivmedel och el med ca 40 % medan kostnadsvolymer för handelsgödsel har ökat med ca 7 %. Räntekostnaderna har minskat med ca 25 %.

**Diagram 5.1** Variation av driftsöverskott under perioden 1988–1996.

Källa: Statens jordbruksverk

Av den totala prognostiserade kostnadsvolymen år 1997 utgör energi- och handelsgödselkostnaderna 17 % och räntekostnaderna 12 %. Normalt sett har driftsöverskottet utgjort ca 10 % av omsättningen (sektorskalkylens intäkter) med en variation mellan 5 och 20 %.

Variationer över tiden framgår av diagram 5.1. Den relativt kraftiga ökningen av överskottet åren 1989–1991 förklaras bl.a. av de omställningsstöd som utgick under denna period med anledning av 1990 års livsmedelspolitiska reform.

### 5.3.2 Direktstöd inom EU och i Sverige

Jordbruksstödet inom EU utgörs dels av ett stöd av producentpriser genom i första hand inlösenåtaganden, exportbidrag och gränsskydd mot tredje land, dels direktbidrag i form av t.ex. djur- och arealersättningar.

Direktbidragens betydelse ökade i samband med 1992 års reform av den gemensamma jordbrukspolitiken inom EU. Bl.a. ersattes produktprissänkningar med s.k. kompensationsbetalningar. Den gemensamma jordbrukspolitiken omfattar också stora möjligheter för medlemsländerna att erhålla delfinansiering för miljöersättningar och regionala jordbruksstöd till områden som är mindre gynnade jämfört med andra delar av medlemslandet. Regelverket för den gemensamma jordbrukspolitiken medger således inte regionala stöd baserade på jämförelser mellan jordbruk i olika medlemsländer. Däremot kan ekonomiska skillnader mellan länderna utgöra grund för en högre medfinansieringsgrad från EU-budgeten. Utöver de av EU helt eller delvis finansierade stöden kan nationella stöd utgå i medlemsländerna. Sådana stöd skall prövas av EU-kommissionen med hänsyn till gällande statsstödsregler. Generellt sett kan sägas att statsstöd inte får tillämpas om dessa påverkar den prisbildning som marknadsordningarna för olika produkter syftar till att åstadkomma. Se tabell 5.7.

**Tabell 5.7** Direktstöd till jordbruket åren 1994–1999, miljoner kronor.

Stödformer	1994	1995	1996	1997	1998	1999
		<i>Prel.</i>	<i>Prel.</i>	<i>Progn.</i>	<i>Progn.</i>	<i>Progn.</i>
<i>Svenska stöd</i>						
Djurbidrag, norra Sverige	322	-	-	-	-	-
Arealbidrag, norra Sverige	9	-	-	-	-	-
Pristillägg, norra Sverige	540	-	-	-	-	-
Djurbidrag, generellt	182	-	-	-	-	-
Arealbidrag, generellt	1 269					
Återbetalning omst. stöd	-	-429	-524	-25	-	-



Stödformer	1994	1995	1996	1997	1998	1999
		<i>Prel.</i>	<i>Prel.</i>	<i>Progn.</i>	<i>Progn.</i>	<i>Progn.</i>
Startstöd	38	19	-	-	-	-
Stöd till skuldsatta	1	1	-	-	-	-
Mjölkpension	98	31	62	-	-	-
Landskapsvård m.m.	250	245	18	-	-	-
<b>Totalt svenska stöd</b>	<b>2 709</b>	<b>-133</b>	<b>-444</b>	<b>-25</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<i>EU-stöd</i>						
Areal- och trädesbidrag	-	3 448	3 834	3 600	3 600	3 600
Djurbidrag inkl. BSE och kalvslaktbidrag	-	295	788	750	820	820
Miljöstöd vall	-	-	-	-	500	600
Miljöstöd för bevarande av öppet landskap	-	504	492	630	580	625
Stöd till ekologisk odling	-	102	145	250	285	350
Biologisk mångfald och värdefulla kulturmiljöer	-	-	-	490	485	690
Miljökänsliga områden	-	-	4	10	45	60
Resurshushållande jordbruk	-	-	-	-	-	250
Miljöstöd övrigt	-	2	4	5	5	5
Kompensationsbidrag	-	492	612	600	580	580
Nationellt stöd norra Sverige	-	430	299	290	300	300
Stöd till unga jordbrukare	-	-	32	31	35	35
Komp. för revalvering	-	-	-	-	160	-
<b>Totalt EU-stöd</b>	<b>-</b>	<b>5 273</b>	<b>6 210</b>	<b>6 656</b>	<b>7 395</b>	<b>7 915</b>
<b>Summa svenska stöd och EU-stöd</b>	<b>2 709</b>	<b>5 140</b>	<b>5 766</b>	<b>6 631</b>	<b>7 395</b>	<b>7 915</b>

Källa: Statens jordbruksverks sektorskalkyl.

Tabell 5.7 belyser effekterna av EU-medlemskapet, där betydelsen av direkta ersättningar har ökat. De direkta ersättningarna har i vissa fall koppling till beslut om sänkta EU-priser i samband med 1992 års CAP-reform. Av tabellen framgår faktiska utbetalade belopp och prognoser över kommande utbetalningar till jordbruksföretagen. Bl.a. periodiseringar medför att beloppen därför inte överensstämmer med i statsbudgeten anvisade belopp. De av riksdagen anvisade anslagen för år 1997 samt de av regeringen föreslagna anslagen för år 1998 framgår av tabell 5.8.

**Tabell 5.8** Anvisade och föreslagna anslag för åren 1997 och 1998, miljoner kronor.

<i>EU-stöd</i>	1997	1998
Areal-/trädesersättning	4 132	4 120
Djurbidrag	818	730
Kompensationsbidrag	568	569
Nationellt stöd	320	318
Miljöstöd	2 110	2 847
Startstöd	45	40
Investeringsstöd	120	120
<b>Summa</b>	<b>8 113</b>	<b>8 744</b>

Källa: Statsbudgeten.

Liksom för år 1996 kommer faktiska utbetalade belopp år 1997 inte att uppgå till anvisad ram. Bl.a. har regeringen budgeterat för att hela den svenska basarealen och premierätterna skall utnyttjas. I förhållande till år 1996 kommer framför allt miljöersättningarna att öka väsentligt kommande år. Regeringen har, bl.a. mot bakgrund av det förslag till fullt utnyttjande av miljöersättningsramen som utredningen föreslog i mars 1997, föreslagit ytterligare höjningar av miljöersättningarna från år 1998.

En analys av hur intäkter, marknadsprisstöd och direktstöd fördelar sig på olika företag år 1995 har redovisats av Statens jordbruksverk i rapporten "Vart gick jordbruksstödet 1995?" (1997:3). Kalkylmodellen bygger på en kombination av verkliga uppgifter för företagen hämtade från lantbruksregistret och genomsnittstal för produktion och priser, samt statistiska bedömningar av varje företags stöd.

Detta innebär att verklig produktion och verkligt stöd vid varje enskilt företag kan vara annorlunda än vad som framräknats i modellen. Modellen torde dock för grupper av företag ge uppskattningar av produktintäkter och stödbelopp som väl överensstämmer med de verkliga.

Utifrån informationen i lantbruksregistret uppskattas för varje företag dess produktion av jordbruksprodukter under år 1995. Genom att multiplicera de på detta sätt framräknade kvantiteterna med faktiskt genomsnittligt producentpris i landet för respektive produkt erhålls uppskattningar av produktionsvärden eller produktintäkter för 1995 års produktion. Genom att använda de s.k. referenspriserna på motsvarande sätt, kan marknadsprisstödet uppskattas för varje jordbruksföretag.

Vid beräkning av marknadsprisstödet storlek har använts samma metod som OECD använder vid beräkning av PSE-tal. Detta innebär att de medelpriser som det svenska jordbruket erhöll för sin produktion under år 1995 jämförs med s.k. referenspriser, som avses att representera nivån på världsmarknaden under motsvarande period. Dessa refe-

renspriser beräknas på olika sätt för de olika produkterna. Metodiken kan ha ett värde när stödnivåer jämförs mellan olika länder. När det gäller att mäta absoluta stödnivåer finns dock uppenbara nackdelar. För Sveriges del får t.ex. valet av referenspris för mjölk stor betydelse. OECD:s referenspris motsvarar ett nyzeeländskt pris för mjölkpulver exporterat till Storbritannien och ej ett sammanvägt pris för färskmjölk m.m. som kan hävdas vara mer relevant.

För varje jordbruksföretag beräknas dess marknadsprisstöd för varje produkt som den uppskattade produktionskvantiteten multiplicerad med skillnaden mellan ett inhemskt medelpris och ett referenspris.

De direktstöd som ingår i beräkningarna är arealersättning, djurbidrag, kompensationsbidrag, nationellt stöd samt miljöstöd för bevarande av öppet odlingslandskap. Övriga miljöstöd, som beloppsmässigt endast utgjorde ca 5 % av direktstöd år 1995, ingår inte i beräkningarna eftersom det inte är möjligt att utifrån endast strukturdata för enskilda jordbruksföretag göra sannolika bedömningar huruvida något av dessa stöd utgick till det enskilda jordbruket eller inte.

Baserat på denna modell har en analys gjorts av hur intäkter och stöd fördelar sig på företagsstorlek, geografisk region och produktionsinriktning.

**Tabell 5.9** Totala intäkter och stöd år 1995, uppdelat på driftsinriktningar.

Driftsinriktning	Antal företag	Total intäkt (mkr)	Andel %	Totalt stöd (mkr)	Andel %	Marknadsprisstöd	Andel %	Direktstöd (mkr)	Andel %
Jordbruksväxter	10 832	4 739	16	2 025	14	519	6	1 506	25
Övrig växtodling	1 995	620	2	223	2	112	1	111	2
Mjölkkor	15 813	12 080	41	7 659	53	5 776	67	1 883	32
Kött djur	12 454	2 436	8	1 421	10	642	7	778	13
Svin	2 800	2 672	9	634	4	340	4	295	5
Får och getter	1 789	75	0	44	0	4	0	40	1
Fjäderfä	339	903	3	216	1	204	2	12	0
Blandat jordbruk	10 503	5 128	18	2 049	14	977	11	1 072	18
Småbruk	36 488	568	2	272	2	34	0	237	4
<b>Totalt</b>	<b>93 013</b>	<b>29 221</b>	<b>100</b>	<b>14 543</b>	<b>100</b>	<b>8 607</b>	<b>100</b>	<b>5 936</b>	<b>100</b>

Källa: Statens jordbruksverk.

Av tabell 5.9 framgår hur intäkter och stöd fördelar sig på företag med olika driftsinriktning. Noterbart är småbrukens (mindre än 400 standardtimmar) stora andel av antalet företag och ringa andel av intäkterna.

Om en fördelning av intäkter och stöd görs efter företagsstorlek kan konstateras att för samtliga företagsstorlekar så motsvaras andelen av totalstödet andelen av totalintäkterna (tabell 5.10). Orsaken kan sägas vara att direktstöden här kompenserar de mindre företagen för den mindre andelen av marknadsstödet.

**Tabell 5.10** Totala intäkter och stöd år 1995, uppdelat på olika storleksintervall (efter standardtimmar).

<i>Summa. timmar</i>	<i>Antal företag</i>	<i>Total intäkt (mkr)</i>	<i>Andel % Totalt stöd (mkr)</i>	<i>Andel % Mark- nads- prisstöd</i>	<i>Andel % Direkt- stöd (mkr)</i>	<i>Andel %</i>			
0-399	36 488	568	2	272	2	34	0	237	4
400-799	16 090	1 392	5	690	5	141	2	549	9
800-1 599	13 611	2 950	10	1 427	10	429	5	998	17
1 600-2 399	7 883	3 327	11	1 613	11	776	9	838	14
2 400-3 199	6 496	4 001	14	2 099	14	1 299	15	801	13
3 200-3 999	4 736	4 036	14	2 135	15	1 432	17	703	12
4 000-	7 709	12 945	44	6 307	43	4 497	52	1 810	30
<b>Totalt</b>	<b>93 013</b>	<b>29 221</b>	<b>100</b>	<b>14 543</b>	<b>100</b>	<b>8 608</b>	<b>100</b>	<b>5 936</b>	<b>100</b>

Källa: Statens jordbruksverk.

### 5.3.3 Resultatet för vissa företag och produktgrenar

I rapporten Utvecklingen inom jordbruket 1996 (rapport 1997:9) har Statens jordbruksverk redovisat struktur-, produktions- och resultatutvecklingen inom svenskt jordbruk.

Följande avsnitt är baserat på rapportens redovisning av resultat för vissa grupper av företag samt lönsamhetsutvecklingen för vissa produktionsgrenar.

EU-inträdet medförde för mjölkföretagen med ett arbetsbehov på 1 600-3 199 standardtimmar att den nedåtgående resultatutvecklingen för heltidsföretagen sedan år 1992 bröts år 1995. Det var främst företagen i norra Sverige och södra Sveriges skogsbygder vilkas lönsamhet förbättrades. Anledningen till förbättringen var i första hand de ökade direktutbetalningarna.

För att belysa resultatutvecklingen för vissa produktionsgrenar redovisas i rapporten förändringar i täckningsbidrag.

I kalkylerna definieras täckningsbidrag som skillnaden mellan intäkter och rörliga särkostnader, dvs. kostnader för utsäde, foder, gödselmedel, tjänster och övrigt direkt hänförligt till produktionsgrenen.

Det överskott som då uppstår skall täcka avskrivningar och underhåll, räntanspråk på driftskapital samt arbetskostnader inom produktionsgrenen och företagets samkostnader.

Produktionsvolymerna antas vara konstanta över hela perioden. För vegetabilier har normskördar använts (med regionala skillnader). På animaliesidan har genomsnittliga slaktvikter antagits liksom en fast mjölkavkastning. Dessa är desamma över hela landet.

Lönsamhetsutvecklingen enligt dessa beräkningar återspeglar således utvecklingen av produktpriser och priser på produktionsmedel samt direktbidrag.

De direktbidrag som fr.o.m. år 1995 ingår i beräkningarna är:

- generella djur- och arealbidrag,
- nationellt stöd (t.ex. kr/liter mjölk) i norra Sverige,
- kompensationsbidrag (LFA-stöd) för djur och arealer samt
- miljöstöd (kr/ha) till den vallareal som enligt foderbalanserna erfordras för respektive djurantal.

Miljöstödet till betesmark ingår inte i beräkningarna, vilket innebär att stödet och därmed lönsamheten i stödområdena underskattas. Dessutom har företagen framför allt i norra Sverige – ofta större vallarealer än vad som erfordras enligt foderbalanserna.

Täckningsbidraget i höstveteproduktion (områdena 4, 5b och syd) ökade år 1995 i hela landet för att sedan sjunka år 1996. Täckningsbidraget per hektar är högre i södra Sverige – ca 5 500 kr/ha – än i stödområdena där täckningsbidraget var knappt 4 000 kr/ha. Skillnaderna beror huvudsakligen på olika avkastning. Arealstödens storlek är dessutom kopplad till avkastningsnivån. Mellan åren 1994 och 1995 ökade täckningsbidraget i hela landet på grund av såväl ett ökat pris som ökat arealstöd.

Täckningsbidraget i landets olika delar i mjölkproduktionen per mjölkko låg år 1990 på 15 000–20 000 kronor. År 1996 utgjorde täckningsbidraget 15 000–22 000 kronor i löpande priser. Täckningsbidraget är högre i de norra stödområdena än i övriga landet. Skillnaderna i täckningsbidrag beror till mycket stor del på skillnader i direktstöd. Mjolkpriserna skiljer sig inte så mycket åt mellan olika regioner – i norra Sverige är de snarast något högre än i resten av landet. Att täckningsbidraget i norra Sverige skulle vara lägre än i övriga landet om direktstöd inte utgått beror i stället på att foderkostnaden är högre ju längre norrut området ligger. Därtill är arbetskostnaderna, på grund av sämre struktur, högre i stödområdena.

EU lämnar inga direktbidrag för grisköttproduktion. I Sverige förekommer sedan år 1995 endast ett nationellt stöd till smågris- och slaktvinproducenter i norra Sverige. Liksom när det gäller mjölkproduktion kan man säga att stödet för grisköttproduktion i norra Sverige sedan år 1995 till en del utgår som stöd till fodersädproduktion. Utan

direktstödet skulle täckningsbidraget i norra Sverige vara lägre än i övriga landet trots ett något högre pris på griskött. Liksom för mjölkkor beror detta på att kostnaden för foderspannmål är högre i norra Sverige.

Från år 1990 fram till år 1993 steg täckningsbidraget i grisköttsproduktionen. Därefter har det sjunkit, huvudsakligen till följd av sjunkande priser.

Priserna på griskött i Sverige före EU-inträdet låg betydligt högre än i de närmaste EU-länderna. Redan under år 1994 började de svenska priserna sjunka. Prissänkningen mellan år 1994 och 1995 uppgick till drygt 10 %. Den fortsatte år 1996 då sänkningarna utgjorde ca 5 %. År 1997 har priserna stigit.

Lantbrukarna ekonomiska situation under perioden 1992–1996 har också redovisats av LRF-Konsult i en särskild rapport baserad på ekonomiska uppgifter från 25 000 lantbruksföretag.

I en särskild bearbetning av materialet visas på en mycket stor variation mellan gårdar med likartad produktion och storlek. Som ett exempel på detta redovisas skillnader i kostnader mellan mjölkföretag med 41–50 kor. Det konstateras därvid att för de 25 % av företagen med de högsta kostnaderna återstår endast 24 % av intäkterna för löner, räntor och investeringar. För de 25 % av företagen med de lägsta kostnaderna är motsvarande siffra 56 %. För att belysa skillnaden på intäktssidan har gjorts en analys av företag med mer än tio kor baserad på 1994 års bokslut. I detta fall visade det sig att intäkterna i den "bästa" gruppen var 10 000 kr högre per ko än i den sämsta gruppen. Omräknat till kilogram såld mjölk per ko motsvarande detta 2 700 kg.

Enligt LRF-Konsult kan detta inte förklaras av geografiska eller åldersmässiga skillnader. LRF-Konsult hävdar att liksom inom andra företagargrupper är den viktigaste förklaringen skillnader i företagarskap. Det handlar om hur skickliga företagare är på att utnyttja sina resurser, att förhandla om priser etc.

## 5.4 Jämförelser mellan Sverige, Danmark och Finland

### 5.4.1 Inledning

Ekonomiska uppgifter i detta avsnitt avser huvudsakligen år 1996. I de fall andra år avses, har uppgifter från Danmark och Finland ändå räknats om till svenska kronor med de växelkurser som gällde i genomsnitt under år 1996.

Sverige, Danmark och Finland är konkurrenter på livsmedelsområdet. Den geografiska närheten mellan de tre länderna liksom produktionsinriktningen medför att de tre länderna konkurrerar såväl om respektive lands hemmamarknad som på exportmarknaden. En jämförelse mellan jordbrukets förhållanden i de tre länderna är därför av särskild betydelse.

De tre länderna har till sina ekonomiska och sociala uppbyggnader stora likheter. Samtidigt föreligger emellertid också avsevärda skillnader mellan länderna av betydelse för deras jordbrukssektorer. Skillnaden i klimat, jordart, geografiska förhållanden och strukturutvecklingen inom jordbruket har avgörande betydelse för produktionens inriktning, avkastningsnivåer och produktionskostnader. De norra delarna av Sverige och Finland är glest befolkade, medan sydligaste Sverige har med Danmark rätt likartade naturliga förutsättningar. De stora avstånden i Sverige och Finland bidrar till högre kostnader för jordbrukets produktionsmedel, för uppsamling av produkterna samt för distributionen av de färdiga livsmedlen.

Förhållandena inom jordbruket kan emellertid också skilja sig på grund av institutionella förhållanden såsom olika former av stöd, skatter och lagstiftning som påverkar produktionens bedrivande. Stor betydelse har också prisbildningen på jordbrukets produkter och produktionsmedel.

#### 5.4.2 Klimat och odlingsförutsättningar

I de norra delarna av Skandinavien finns en stor del av världens jordbruk norr om den 60:e breddgraden. Klimatets betydelse för jordbruket kan belysas med vegetationsperiodens längd. Den tid då dygnsmedeltemperaturen överstiger fem grader celsius normalt är mer än 210 dagar i hela Danmark samt Skåne. Södra och mellersta Sverige i övrigt liksom den sydligaste delen av Finland har minst 180 dagars vegetationsperiod. I större delen av Finland är vegetationsperioden 160–180 dagar medan den i norra Sverige och norra Finland är 140–160 dagar.

Klimatet påverkar produktionskostnaderna i jordbruket genom låga avkastningar i växtodling men också genom betesperiodens längd. Dessa förhållanden har stor betydelse för produktionsinriktningen. Spannmål står för en stor del av växtodlingen i alla tre länderna, men förutsättningarna är sämre i de norra delarna av Sverige och Finland där växtperioden är kort och arronderingen ofta dålig. I sådana områden har i stället vallodling klara relativa fördelar. Därför domineras ländernas norra delar liksom det sydsvenska höglandet av vallodling och mjölkproduktion.

Danmarks jämförelsevis milda klimat påverkar produktionskostnaderna på flera sätt. Byggnadskostnaderna i t.ex. mjölkproduktion kan sänkas både på grund av mindre behov av isolering m.m. och därför att en längre betesperiod – ca 165 dagar mot 110–130 dagar i södra Sverige och 70–100 dagar i norra Sverige – medför mindre behov av lagringsutrymmen för foder och gödsel. Med de angivna betesperioderna blir stallperioden 20–30 % längre i södra Sverige än i Danmark och i norra Sverige 30–50 % längre. Det påverkar inte bara byggnadskostnaderna utan även kostnaderna för arbetskraft och maskiner för såväl produktion av vinterfoder som spridning av stallgödsel. Framst som en följd av den kortare betesperioden har det i Norrland varit relativt vanligt att mjölkorna stått inne året om, vilket i princip inte längre är möjligt på grund av djurskyddslagens bestämmelser om betesgång.

Det milda klimatet medför att man i hela Danmark kan odla vissa foderväxter som ger låga kostnader. Sedan länge har man där använt foderbetor till nötkreatur. Under de senaste åren har användningen av majs- och helsädsensilage ökat starkt. Det beror på att dessa grödor kan erhålla EU:s arealstöd, vilket gäller för ungefär en tredjedel av grovfoderarealen i Danmark.

Det svalare klimatet i Finland och delar av Sverige innebär dock att kostnaderna för bekämpning av växtskadegörare och ogräs är lägre än i Danmark.

### 5.4.3 Struktur, produktion och priser

Företagsstrukturen i de tre länderna är präglad av de naturgeografiska förhållandena och av ländernas jordbrukspolitik. På grund av topografi och jordmån är företagen i de norra delarna av Sverige och Finland genomsnittligt mindre än i slättbygderna i södra Sverige och i Danmark. Djurbesättningarna är större i Sverige än i Finland och störst i Danmark.

Åkerarealen och dess användning redovisas i tabell 5.11. Med "Norra Sverige" avses här Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Västernorrlands, Gävleborgs, Dalarnas och Värmlands län medan således Sveriges övriga 16 län har angivits som "Södra Sverige". För Finlands del har till "Norra Finland" räknats Lapplands, Uleåborgs, Mellersta Finlands, Kuopios, Norra Karelen och St Michels län. "Södra Finland" omfattar således landets övriga åtta län.



**Tabell 5.11** Åkerareal och dess användning år 1996, 1 000 ha<sup>1)</sup>

Område	Spannmål	Övriga grödor	Grovfoder	Träda	Summa	Antal gårdar 1000 st
Södra Sverige	1 092	228	737	230	2 288	66
Norra Sverige	124	10	283	38	455	24
<b>Summa Sverige</b>	<b>1 216</b>	<b>238</b>	<b>1 020</b>	<b>268</b>	<b>2 743</b>	<b>90</b>
<b>Danmark</b>	<b>1 545</b>	<b>417</b>	<b>370</b>	<b>191</b>	<b>2 523</b>	<b>65</b>
Södra Finland	862	144	337	146	1 489	65
Norra Finland	217	21	365	33	636	35
<b>Summa Finland</b>	<b>1 079</b>	<b>165</b>	<b>702</b>	<b>179</b>	<b>2 125</b>	<b>100</b>

<sup>1)</sup> Avser företag med minst 2 ha åkermark i Sverige, 5 ha i Danmark och 1 ha i Finland. Endast brukad åkermark ingår.

Källa: Bearbetning av ländernas officiella jordbruksstatistik.

I Sverige och Danmark har åkerarealen minskat med ungefär 5 % sedan början av 1980-talet, medan den har varit ungefär oförändrad i Finland. Det sistnämnda är en följd av att Finlands jordbrukspolitik har starka regionalpolitiska inslag. I norra Sverige har åkerarealen under samma tid minskat med 10 %, dvs. dubbelt så mycket som i södra Sverige. I tabell 5.12 redovisas djurantal. Endast stamdjur ingår.

**Tabell 5.12** Djurantal år 1996, 1 000-tal djur.

Område	Mjölkkor	Köttkor	Suggor	Tackor, baggas	Höns
Södra Sverige	377	150	257	168	5 243
Norra Sverige	89	14	16	35	466
<b>Summa Sverige</b>	<b>466</b>	<b>164</b>	<b>273</b>	<b>203</b>	<b>5 709</b>
<b>Danmark, prel.</b>	<b>701</b>	<b>124</b>	<b>1 010</b>	<b>170</b>	<b>4 297<sup>a)</sup></b>
Södra Finland	197	22	156	44	3 887
Norra Finland	195	9	24	26	296
<b>Summa Finland</b>	<b>392</b>	<b>31</b>	<b>180</b>	<b>70</b>	<b>4 183</b>

<sup>a)</sup> Avser år 1995.

Källa: Bearbetning av ländernas officiella jordbruksstatistik.

Det framgår att norra Sverige och i ännu högre grad norra Finland har en inriktning på mjölkproduktion. I norra Sverige finns 19 % av landets mjölkkor och 6 % av suggorna mot 17 % av åkerarealen. För norra Finland är motsvarande andelar 50 % respektive 13 %. Danmarks starka inriktning på animalieproduktion framgår av det stora antalet mjölkkor och suggor i förhållande till åkerarealen. I tabell 5.13 redovisas produktionen av olika jordbruksprodukter.

**Tabell 5.13** Produktion av vissa jordbruksprodukter år 1996, miljoner kg.

<i>Jordbruksprodukt</i>	<i>Sverige</i>	<i>Danmark</i>	<i>Finland</i>
<i>Vegetabilier (skördar):</i>			
Spannmål	5954	9 538	3 709
Oljeväxtfrö	145	251	89
Matpotatis	853	1 674	766
Sockerbetor	2 430	3 430	897
<i>Animalier<sup>1</sup></i>			
Mjök <sup>1)</sup>	3 319	4 695	2 261
Nötkött <sup>2)</sup>	138	198	97
Färkött	4	2	1
Griskött	319	1 592	172
Fjäderfäkött	82	182	49
Ägg	110	78	71

<sup>1)</sup> Inkl. lantbrukarnas hemmakonsumtion samt mjök till foder.

<sup>2)</sup> Storboskap och kalv.

Källa: Bearbetning av ländernas officiella jordbruksstatistik.

I tabell 5.14 redovisas totala intäkter och kostnader för de tre ländernas jordbruk. De svenska uppgifterna har hämtats från Statens jordbruksverks s.k. sektorskalkyl, de danska från De Danske Landboforeninger och de finska från Lantbruksekonomiska forskningsanstalten. Redovisningsprinciperna är i huvudsak desamma, men vissa skillnader finns. I de svenska och de finska uppgifterna men inte i de danska ingår trädgårdsväxter på åker (1,7 % respektive 4,0 % av bruttointäkterna). I de danska uppgifterna ingår pälsdjur (3,8 % av bruttointäkterna).

Den svenska sektorskalkylens principer innebär att bland intäkterna ingår endast försäljning till ändamål utanför jordbruket. I de officiella danska och finska kalkylerna ingår även viss intern omsättning av fodersäd. De har därför här justerats till jämförbarhet med den svenska sektorskalkylen. Justeringen gäller både intäkter och kostnader och påverkar inte driftöverskottet.

**Tabell 5.14** Jordbrukets intäkter och kostnader år 1996 miljoner kronor, preliminära uppgifter.

<i>Intäkter/kostnader</i>	<i>Sverige</i>	<i>Danmark</i>	<i>Finland</i>
<i>Intäkter:</i>			
Vegetabilier	5 954	7 630	3 690
Animalier	18 560	41 440	15 560
Övrigt	371	0	700
Direktstöd <sup>a)</sup>	5 766 <sup>b)</sup>	6 730	8 840
<b>Summa intäkter</b>	<b>30 561</b>	<b>55 800</b>	<b>28 790</b>
<i>Kostnader:</i>			
Förnödenheter och tjänster	17 377	24 000	10 240
Löner	1 637	2 810	870
Avskrivningar	5 698	11 190	5 670
Hyror och räntor	2 883	7 070	2 170
Vissa skatter <sup>c)</sup>	47	630	
<b>Summa kostnader</b>	<b>27 965</b>	<b>45 700</b>	<b>18 950</b>
<b>Driftsöverskott <sup>d)</sup></b>	<b>2 686</b>	<b>10 100</b>	<b>9 840</b>

<sup>a)</sup> Här redovisas faktiska utbetalade belopp. För Sverige och särskilt för Finland var de anslagna medlen större, men utbetalningarna nådde inte upp till dessa ramar på grund av att det tagit tid att bygga upp systemen.

<sup>b)</sup> De svenska direktstöden har reducerats med drygt 500 miljoner kronor på grund av en engångsåterbetalning av omställningsstöd.

<sup>c)</sup> Här redovisas den svenska traktorskatten och den danska fastighetsskatten. Miljö- och energiskatter ingår i kostnaderna för t.ex. handelsgödsel och energi.

<sup>d)</sup> Till skatter samt eget arbete och eget kapital.

Källa: Statens jordbruksverk, De Danske Landboforeninger och Lantbruksekonomiska forskningsanstalten (Finland).

Det svenska jordbruket omsätter ungefär hälften så mycket som det danska och lika mycket som det finska. Kostnaderna för förnödenheter och tjänster är emellertid betydligt större i förhållande till intäkterna. Det svenska jordbrukets driftsöverskott till eget arbete och eget kapital är därför betydligt mindre. Driftsöverskottets storlek belyses i tabell 5.15. Uppgifterna avser år 1996. Åren 1997 och 1998 utökas det svenska miljöstödet med sammanlagt 1 300 miljoner kronor, vilket kommer att påverka jordbrukets lönsamhet. I tabell 5.16 redovisas producentpriser år 1996 på vissa jordbruksprodukter i de tre länderna.

**Tabell 5.15** Driftsöverskott i relation till omsättning (försäljningsintäkter) och åkerareal.

<i>Driftsöverskott</i>	<i>Sverige</i>	<i>Danmark</i>	<i>Finland</i>
Kronor per omsättningskrona	0,11	0,20	0,49
Kronor per hektar åker	980	3 950	4 630

Källa: Egna beräkningar.

**Tabell 5.16** Producentpriser på vissa produkter år 1996, kr/kg.

<i>Produkt</i>	<i>Sverige</i>	<i>Danmark</i>	<i>Finland</i>
Vete	1,09	1,07	1,33
Korn	1,00	1,15	1,05
Ungtjur <sup>a)</sup>	22,20	21,80	22,20
Slaktsvin <sup>a)</sup>	13,10	13,10	12,00
Mejerimjök	3,08	2,87	2,64
Ägg	7,71	9,06	6,11

<sup>a)</sup> Inklusivt efterlikvid och tilläggsbetalningar, exklusive direktstöd.

Källa: Eurostat och Slakteriförbundet.

På grund av den fria handeln på den inre marknaden kunde man vänta sig att priserna i dessa närliggande länder skulle hamna på samma nivå. Trots detta finns som framgår av tabell 5.16 skillnader som i vissa fall är betydande. Dessa skillnader kan ha flera orsaker. Bland sådana orsaker kan nämnas marknadsbalansen i respektive land, konsumenternas preferenser av inhemska produkter samt kostnadsnivån och effektiviteten i förädlingsindustrin.

## 5.4.4 Direktstöd till jordbruket

### 5.4.4.1 Areal- och djurersättningar till följd av CAP-reformen

Enligt CAP-reformen år 1992 kompenseras medlemsländernas jordbruk för reformens prissänkningar med areal- och djurstöd. Dessa stöd utgår enligt samma principer i alla tre länderna, men eftersom stöden skall kompensera prissänkningar är arealbidragen relaterade till avkastningen i växtodlingen och därför högre per hektar i Danmark och södra Sverige än i norra Sverige och Finland. Se tabell 5.17.

**Tabell 5.17** Areal- och djurersättningar år 1996 i Sverige, Danmark och Finland, miljoner kronor.

	<i>Sverige</i>	<i>Danmark</i>	<i>Finland</i>
Arealersättningar	3 834	5 565	1 999
Djurersättningar	788	508	408
<b>Summa</b>	<b>4 622</b>	<b>6 073</b>	<b>2 407</b>

Källa: Statens jordbruksverk. De Danske Landboforeninger och Lantbruksekonomiska forskningsanstalten (Finland).

Danmark har en nivå för arealersättningen i hela landet, vilket i praktiken innebär att lantbrukarna i områden med höga avkastningar blir un-

derkompenserade för CAP-reformens prissänkningar medan de i områden med låga avkastningar blir överkompenserade. I Sverige och Finland är ersättningarna regionalt differentierade, men även i dessa länder ger ersättningarna ett visst mått av över- respektive underkompensation för prissänkningarna.

#### 5.4.4.2 Miljöersättningar

Inom ramen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik kan medlemsländerna utnyttja ett särskilt miljöersättningsprogram, som till 50 % finansieras från EU:s budget. Det enskilda landet avgör, inom ramen för den medfinansieringsram som medges, vilken ambitionsnivå man vill välja.

I medlemskapsförhandlingarna erhöll Sverige en ram av 2,8 miljarder kronor för miljöstödsprogram. Åren 1995 och 1996 var ca 1,5 miljarder kr/år avsatta, men genomsnittligt utnyttjades bara ca 850 miljoner bl.a. beroende på att det tar tid att bygga ut systemet. Åren 1997 och 1998 utökas stödet och det beräknas bli 2,8 miljarder kronor det sistnämnda året.

Danmarks miljöprogram fokuserar huvudsakligen på åtgärder för att begränsa växtnärläckage. Totalt väntas ungefär 210 000 ha, eller 7,5 % av åkerarealen, ingå när systemet är utbyggt. Totalt beräknas miljöstödet år 1996 ha uppgått till 293 miljoner kronor.

Finland har ett miljöstödsprogram med ett antal restriktioner om användning av gödsel- och bekämpningsmedel, antal djurenheter per hektar etc. För t.ex. spannmål och vall utgår ett basstöd om 400–2 500 kr/ha. För bl.a. organisk odling kan ytterligare stöd erhållas. Totalt omfattade det finska miljöstödsprogrammet enligt medlemskapsavtalet med EU ca 2,3 miljarder kronor, men en utbyggnad med ytterligare 170 miljoner kronor sker under år 1997.

#### 5.4.4.3 Investeringsstöd

Under åren 1995 och 1996 utnyttjade inte Sverige möjligheterna till ett av EU medfinansierat investeringsstöd. Ett svenskt program för investeringsstöd till lantbrukare godkändes av EU-kommissionen den 23 januari 1997. Beslut om stöd började fattas från sommaren 1997. I regeringens prop. 1997/98:1 föreslås stöd enligt tabell 5.18.

**Tabell 5.18** Anslag till strukturstöd inom livsmedelssektorn i regeringens budgetproposition 1998, miljoner kronor.

<i>Stödform</i>	<i>Svensk finansiering</i>	<i>EU-finansiering</i>	<i>Totalt</i>
Investeringsstöd till lantbrukare	70	50	120
Startstöd till yngre lantbrukare	20	20	40
Stöd till bearbetning och avsättning av jord- och skogsbruksprodukter	20	55	75
<b>Totalt</b>	<b>110</b>	<b>125</b>	<b>235</b>

Källa: Prop. 1997/98:1.

I Danmark ges investeringsstöd för att förbättra strukturen och effektiviteten i danskt lantbruk. Nystartade lantbrukare kan få extra stöd enligt vissa regler. Totalt var investeringsstödet år 1995 budgeterat till 370 miljoner kronor. Stödet är medfinansierat av EU och omfattar även stöd till bearbetning och avsättning av jordbruksprodukter om ca 140 miljoner kronor. Vidare finns ett stöd till miljöförbättrande investeringar i gödselanläggningar m.m. År 1995 var totalt 85 miljoner kronor budgeterat för ändamålet.

I Finland ges investeringsstöd för att sänka produktionskostnader och förbättra produktkvaliteten. År 1997 beräknas stödet till omkring 800 miljoner kronor i form av bidrag och 1 800 miljoner kronor i form av statliga räntestödslån. Stödet är medfinansierat av EU och torde ingå i ramen för LFA-stöd.

I alla tre länderna finns stöd till nystartade lantbrukare. I Sverige beräknas det till 35 miljoner kronor år 1996. I Danmark budgeterades 81 miljoner kronor för år 1995. Kostnaderna i Finland är inte kända men torde ingå i ramen för LFA-stöd.

#### 5.4.4.4 Regionalstöd och nationella övergångsstöd

Inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken har regionala stöd med medfinansiering från EU:s budget tillämpats inom medlemsländerna. Som tidigare nämnts är dessa stödsystem inte tillämpliga för att utjämna skillnader mellan medlemsländernas jordbruk, utan avser att, om medlemslandet så önskar, utjämna skillnader inom landet. Härutöver kan efter beslut av EU-kommissionen nationella stöd tillämpas.

Sverige och Finland har EU:s medgivande att betala nationella regionalstöd till jordbruket i ländernas norra delar. Finland har därtill utverkat möjlighet att under en övergångstid betala ett särskilt övergångsstöd för att underlätta jordbrukets anpassning till den fria inre marknaden.

Det svenska stödet till norra Sverige kan ses som en fortsättning på det tidigare Norrlandsstödet. Stödet har kostnadsberäknats till ca 1 040 miljoner kronor/år. Det motsvarar ungefär 2 200 kr/ha i området. Totalbeloppet i stödområdena 1–4 kan i sin tur delas upp på LFA-stöd 395 miljoner kronor, miljöstöd 324 miljoner kronor och nationellt stöd 320 miljoner kronor. Endast sistnämnda del är ett rent nationellt stöd. I södra Sverige ges LFA-stöd till skogs- och mellanbygder med knappt 200 miljoner kronor/år.

Budgetramen för 5a-stöd i Sverige angavs i samband med EU-förhandlingarna till 168 miljoner ecu (ca 1 430 miljoner kronor) för femårsperioden 1995–1999. Till detta belopp kommer den svenska medfinansieringen, som normalt uppgår till två tredjedelar av totalstödet. Av denna ram har 107 miljoner ecu tagits i anspråk för vissa 5a-åtgärder i jordbruket (LFA-stöd, startstöd, investeringsstöd). I slutet av år 1996 begärde den svenska regeringen omfördelning av strukturfonderna, varvid 46 miljoner ecu (ca 390 miljoner kronor) från 5a-ramen skulle överföras till andra strukturfondsåtgärder utanför jordbruket. I nuläget återstår således 15 miljoner ecu (ca 127 miljoner kr) av femårsramen för 5a-åtgärder. Till beloppet kommer svensk medfinansiering om ca 30 miljoner ecu (ca 255 miljoner kronor). Enligt Jordbruksdepartementets beräkningar utgör det tillgängliga utrymmet 10–14 miljoner ecu efter beaktande av valutaeffekter m.m., dvs. ca 65–95 % av nyss nämnda belopp.

I Finland erhåller lantbruket EU-finansierade miljöstöd och LFA-stöd motsvarande vardera drygt 2,3 miljarder kr/år. LFA-stödet täcker ca 85 % av landets åkerareal. Finlands nationella stöd består främst av ett permanent nordligt stöd, som fr.o.m. år 2000 motsvarar 4,5 miljarder kr/år. Det utgår till ett område som ungefär omfattar 80 % av landets landareal med 50–55 % av åkerarealen. Vidare finns nationella övergångsstöd som utgår i hela Finland. Dessa beräknas för åren 1995 och 1996 till 5,6 miljarder kronor respektive 2,2 miljarder kronor. De sänks successivt och skall vara helt avvecklade år 2002. Man förefaller dock från finsk sida räkna med att förhandla med kommissionen om en fortsättning av dessa stöd efter nämnda år.

I Danmark tillämpas inte jordbrukspolitiska regionalstöd. I viss mindre utsträckning utnyttjas dock det s.k. 5b-stödet (landsbygdsstöd).

#### 5.4.4.5 Sammanfattning av direktstöd till jordbruket

I tabell 5.19 redovisas olika direktstöd till jordbruket år 1996.

**Tabell 5.19** Direktstöd till jordbruket år 1996, såväl nationella stöd som EU-stöd, med eller utan medlemsfinansiering, miljoner kronor.

	<i>Sverige</i>	<i>Danmark</i>	<i>Finland</i>
Areal- och djurersättningar	4 622	6 070	2 410
Miljöstöd	1 500	293	2 300
LFA-stöd	612	-	2 340
Investeringsstöd	-	455	a)
Nationella stöd	299	-	6 400
Andra direktstöd	112	81	a)
Återbetalning	-524		-
<b>Summa</b>	<b>6 621</b>	<b>6 899</b>	<b>13 450</b>

a) Investeringsstöd och vissa andra direktstöd torde ingå i LFA-stöd.

Källa: Statens jordbruksverk, De Danske Landboforeninger respektive Lantbruksekonomiska Forskningsanstalten (Finland).

Dessa uppgifter avser de ramar som anslagits. Som framgår av redovisningen av jordbrukets intäkter och kostnader i tidigare avsnitt utnyttjades de anslagna medlen inte fullt ut i Sverige och Finland, främst beroende på att det tar tid att bygga ut systemen. För Sveriges del utnyttjades mindre än hälften av anslagna medel för miljöstöd. Även det nationella stödet var något underutnyttjat. I Finland utnyttjades endast knappt 9 miljarder kronor av direktstöden. Det förefaller främst vara de nationella övergångsstöden som inte utnyttjades fullt ut.

Åren 1997 och 1998 utökas det svenska miljöstödet och beräknas bli 2,8 miljarder kronor det sistnämnda året. År 1997 infördes ett svenskt investeringsstöd om 120 miljoner kr/år.

#### 5.4.4.6 Vissa andra stöd till jordbruket

Utöver direktstöden finns stöd som inte utbetalas direkt till jordbrukarna, men som ändå påverkar deras intäkter eller kostnader och därigenom deras ekonomi.

I alla tre länderna finns organisationer för stöd till avsättningsfrämjande åtgärder, främst på exportmarknaden. I Sverige har dessa stöd emellertid blygsam omfattning. I Danmark återförs vissa skatter och avgifter till jordbruket. Under år 1996 återfördes sålunda ca 459 miljoner kronor av bekämpningsmedelsavgifter och koldioxidskatt, varav ca 204 miljoner användes till direkta marknadsaktiviteter. Resterande belopp gick till bl.a. forskning, hälso- och veterinärstatus, utbildning, produktionskontroll. I Finland hade för år 1996 anslagits ca 84 miljoner kronor till exportfrämjande åtgärder i livsmedelsindustrin.

I Danmark finns det ett stöd till avbytarföreningar som erbjuder avbyttjänster vid sjukdom och ledighet. Total budget år 1995 var ca 83



miljoner kronor. Finland har ett i huvudsak statligt avbytarsystem som ingår i det statliga pensionssystemet. Det garanterar bl.a. 22 dagars ledighet per år för animalieproducenter. Vidare kan jordbrukare få avbytare vid sjukdom, barnafödande, militärtjänst etc. Man får betala för detta, men därvid tas hänsyn till jordbrukarnas inkomstförhållanden. I Sverige har stödet till avbyterverksamheten avvecklats.

Det statliga pensionssystemet i Finland för jordbrukare syftar till att ge jordbrukarna pensioner jämförbara med andra grupper. Systemet, som inkluderar sjuk-, olycksfalls- och grupplivförsäkringar samt avbytare vid sjukdom och semester, finansieras delvis med avgifter från brukarna, men staten står för ungefär 80 % av kostnaderna. Detta stöd är ekonomiskt sett mycket betydelsefullt. Det kan jämföras med de egenavgifter till sjukförsäkring, ATP, folkpension m.m. som svenska lantbrukare får betala, motsvarande närmare 30 % av nettoinkomsten år 1996.

#### 5.4.5 Djurskydds- och foderbestämmelser

De tre ländernas djurskyddsbestämmelser liknar varandra och är delvis gemensamma. EU:s djurskyddsdirektiv är minimidirektiv som tillåter enskilda medlemsstater att ha strängare regler. Danmark följer i stort sett EU:s regler medan Sverige och i viss mån Finland har betydligt högre djurskyddskrav. I det följande skall vissa skillnader uppmärksammas.

I Sverige skall mjölkkor sommartid hållas på bete. Detsamma gäller med vissa undantag övriga nötkreatur. Dessa krav har störst betydelse i norra Sverige, där den korta betesperioden medfört att en större del av djuren tidigare fått stå inne året om. Danmark saknar motsvarande regler. Finland införde beteskrav år 1996, men har en femårig övergångsperiod.

I Sverige införs nya utrymmeskrav för mjölkkor från den 1 januari 1999. Det är för närvarande inte känt i vilken utsträckning dagens djurstallar uppfyller de nya kraven och därför inte heller vilka konsekvenser dessa kommer att få.

De svenska utrymmeskraven för slaktsvin innebär att byggnadsytan i Danmark och i Finland kan vara 25 % mindre än i Sverige. Sådana skillnader påverkar givetvis byggkostnaden. Arbetskostnaderna vid svinskötsel påverkas av att helt spaltgolv inte är tillåtet i Sverige men däremot i Danmark och i Finland. I Sverige skall svin hållas lösgående. Enstaka suggor kan dock fixeras högst en vecka i samband med grisning eller betäckning. I Danmark och i Finland finns ett förbud mot uppbindning, men befintliga byggnader får användas till år 2006. Fixe-

ring är tillåtet, vilket minskar utrymmesbehovet. I Sverige får smågrisar avvänjas tidigast vid fyra veckors ålder. I Danmark gäller tre veckor.

För burhöns är det olika bestämmelser i Sverige och Danmark jämfört med Finland vad gäller minsta storlek på burar. I Finland är minsta storlek 480 cm<sup>2</sup> medan kravet i Sverige och i Danmark är 600 cm<sup>2</sup>. EU:s regler stipulerar minst 450 cm<sup>2</sup>.

I Sverige är det förbjudet att använda antibiotika i förebyggande eller tillväxtbefrämjande syfte. Motsvarande förbud finns inte i Danmark, vilket har stor betydelse för svinuppfödningen där. Genom antibiotikaanvändning kan man genomföra tidigare avvänjning av smågrisar och uppnå andra fördelar i hälsostatus m.m. som i Sverige endast har kunnat uppnås med hjälp av förbättringar av djurmiljön. År 1995 förbjöds i Danmark en tillväxtbefrämjande antibiotika (avoparcin), men den har ersatts av ett annat preparat. Den totala försäljningen i Danmark av tillväxtbefrämjande medel har på senare år ökat.

I Finland gäller samma regler för smågrisars avvänjning som i Danmark. I Finland finns det en frivillig överenskommelse att inte använda antibiotika i tillväxtbefrämjande syfte.

De svenska djurskyddskraven medför en del extra kostnader i förhållande till Sveriges konkurrentländer. Man bör dock hålla i åtanke att det inte är säkert att de i vissa fall lindrigare kraven i Danmark och Finland alltid utnyttjas fullt ut. Skillnader i regelsystem kan därför ibland ge en något överdriven uppfattning om de svenska producenternas kostnadsnackdelar. Vidare medför bestämmelsernas tillämpning friskare djur, lägre dödlighet och högre tillväxt. Enligt en beräkning utförd av Sveriges lantbruksuniversitet medför skillnaderna mellan de svenska och de danska bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd för de skickligaste producenterna en ökad kostnad för griskött med omkring 50 öre/kg i Sverige. Därvid har även inräknats de positiva effekter på grisarnas tillväxt m.m. som de svenska bestämmelserna medför. I praktiken bedöms merkostnaderna uppgå till omkring 1 kr/kg med variationer mellan 0,50 och 1,50 kr/kg beroende på omständigheterna.

För fjäderfä beräknas de svenska bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd medföra en merkostnad i förhållande till de danska bestämmelserna på omkring 50 öre/kg slaktad kyckling. Konkurrenssituationen gentemot den finska kycklingproduktionen ligger huvudsakligen i det förhållandet att de finska kycklingproducenterna får ett – nationellt finansierat – stöd. År 1997 uppgår detta stöd till uppemot 3 kronor per levande djur. Till detta kommer en subvention på ca 50 öre per dag-gammal kyckling via föräldradjuren.

### 5.4.6 Miljöbestämmelser

Alla tre länderna har miljöregler som syftar till att begränsa utsläpp till vattendrag. Det gäller regler för hantering och lagring av stallgödsel samt för användning av handelsgödsel och bekämpningsmedel. I botten finns EU-regler men både Sverige och Danmark har mera långtgående restriktioner vad gäller stallgödsel. I Sverige gäller detta särskilt i kustområdena i landets södra delar.

Miljöskatter på handelsgödsel och bekämpningsmedel behandlas i följande avsnitt.

### 5.4.7 Beskattning av jordbruk

Andelen skatter i procent av bruttonationalprodukten uppgick år 1994 i både Sverige och i Danmark till omkring 50 %. I Finland var andelen omkring 47 %. I Sverige har andelen sedan stigit och den uppgick år 1996 till 54 %.

I detta avsnitt redovisas mycket översiktligt de skatteregler som normalt berör lantbrukare i de tre länderna. Danmark genomförde år 1994 en skattereform. Omläggningen pågår fortfarande genom successiva förändringar av skatteskalorna; reformen är fullt genomförd först år 1998. Uppgifterna i det följande avser år 1996 för alla tre länderna. Eventuella belopp i grannländerna har, liksom i hela rapporten, räknats om till svenska kronor med växelkurserna i genomsnitt för år 1996.

Förutom de egentliga skatter som behandlas i det följande förekommer vissa avgifter som lantbrukaren får betala och som gränsar till skatter. Det gäller t.ex. tillsynsavgifter för djur- och miljöskydd, kartavgifter och registreringsavgifter av olika slag. I grannländerna synes denna flora vara mindre rikhaltig. I Danmark används intäkter av koldioxidskatt från lantbruket till att delvis finansiera tjänster och kontroller som i Sverige är avgiftsbelagda.

#### 5.4.7.1 Inkomstskatt och egenavgifter

Inkomst av jordbruk beskattas på ungefär samma sätt i alla tre länderna. Ett överskott av näringsverksamhet delas upp i en arbets- och en kapitalinkomst, vilka beskattas enligt olika principer. Arbetsinkomsten från jordbruket läggs samman med inkomst av tjänst, varefter summan beskattas som inkomst av förvärvsverksamhet. I Sverige och Finland beskattas inkomst av kapital för sig med en särskild lägre skattesats. I Danmark beskattas inkomst av kapital i stort sett som förvärvsinkomst, men vissa lättnader finns.

Den svenske lantbrukaren får betala egenavgifter som motsvarar drygt 30 % av arbetsinkomstdelen. Danmark har ingen direkt motsvarighet till de svenska egenavgifterna men ett s.k. arbetsmarknadsbidrag på 7 % som utgår på alla arbetsinkomster. I Finland finns en socialskyddsavgift till folkpension och sjukförsäkring som för de flesta lantbrukarna är 4 % av förvärvsinkomsten. Finska lantbrukare har därtill ett statligt trygghetssystem som omfattar ålders- och sjukpension, sjuk-, olycksfalls- och grupplivförsäkringar samt avbytare vid sjukdom och semester. Systemet finansieras delvis med avgifter från brukarna, men staten står för ungefär 80 % av kostnaderna. Lantbrukarnas avgifter är 10,1 % på inkomster upp till 139 500 kr/år. Därefter stiger avgiften gradvis till 20,7 % på inkomster över 219 200 kr/år.

Den svenske lantbrukaren är genom kombinationen av höga egenavgifter och lågt grundavdrag (ca 10 000 kronor) i inkomstbeskattningen beskattad med närmare 50 % även på låga arbetsinkomster. Genom möjligheten till räntefördelning kan en viss del av inkomsten ofta beskattas som kapital med endast 30 % skatt. I Finland är skattereglerna likartade. Danmark har som nämnts ingen direkt motsvarighet till de svenska egenavgifterna. Danmark har ett betydligt högre grundavdrag i inkomstbeskattningen, ca 34 000 kronor. Kapitalinkomster beskattas som arbetsinkomster men undgår arbetsmarknadsbidraget. Tabell 5.20 illustrerar skillnaderna i skatteregler i Sverige, Danmark och Finland.

**Tabell 5.20** Sammanställning av den sammanlagda skatten på en nettoinkomst före egenavgifter (intäkter minus kostnader inklusive avskrivningar för två inkomstlägen).

Nettoinkomst, kronor	Svenska skatteregler		Danska skatteregler		Finska skatteregler	
	Kronor	%	Kronor	%	Kronor	%
150 000	70 400	46,9	57 000	38,0	57 500	38,3
300 000	148 900	49,6	135 600	45,2	147 100	49,0

Källa: Egna beräkningar.

Beräkningen förutsätter att hela inkomsten beskattas som arbetsinkomst. I den mån någon del därav enligt gällande regler kan betraktas som kapitalinkomst beskattas denna del lindrigare i främst Sverige och Finland (med 30 % respektive 28 %). I Danmark är skillnaden i beskattning mellan kapital och arbetsinkomster inte så stor som i de båda andra länderna.

Skillnaderna i skatter skall ses mot bakgrund av vissa olikheter i sättet att finansiera socialförsäkringarna. I Sverige och Finland finns lagstadgade tjänstepensionsförsäkringar. Någon direkt motsvarighet finns inte i Danmark. Där förekommer i stället frivilliga pensionssys-

tem som finansieras genom avgifter från såväl arbetsgivare som arbetstagare. Den danska folkpensionen är betydligt högre än den svenska. Grundpensionen är 52 700 kr/år, och därtill finns en inkomstprövad tilläggspension som är upp till 25 000 kr/år. Dessa belopp kan jämföras med den svenska folkpensionen, som år 1996 var 34 000 kr/år för ensamstående och 29 800 kr/år för gifta.

#### 5.4.7.2 Fastighetsskatter

Danmark har en generell kommunal fastighetsskatt som, i motsats till i Sverige och Finland, utgår på jordbruksmark. Skatten är 0,6–2,4 % till primärkommunerna samt 1,0 % till amten (motsvarar län). För jordbruket har den primärkommunala skatten åren 1994–1997 varit begränsad till högst 1,5 %. Amt-skatten är för jordbruket nedsatt till 0,57 %. Detta betyder att den sammanlagda skatten för jordbruket är maximerad till 2,07 %. Det beskattningsbara markvärdet motsvarar för lantbruket ca 50 % av marknadsvärdet. Skatten beräknas år 1997 bli i genomsnitt ca 1,6 % av beskattningsbara markvärdet. Totalt beräknas jordbrukets fastighetsskatter till amten och kommunerna till ca 700 miljoner kr/år 1997. Det motsvarar i genomsnitt för hela landet ca 280 kr/ha jordbruksmark. Variationerna är dock mycket stora mellan olika kommuner och beroende på markvärdena. Skatten är i vissa kommuner omkring 100 kr/ha, men kan i ett fåtal kommuner vara över 600 kr/ha.

Den danska fastighetsskatten är en del av landets inkomstbeskattning och inte någon specifik jordbruksskatt. Tvärtom har de danska lantbrukarna lätnader jämfört med andra fastighetsägare.

#### 5.4.7.3 Energi- och miljöskatter

I Sverige betalar lantbrukare energiskatter som från den 1 juli 1997 uppgår till följande belopp. För lätt eldningsolja utgår energiskatt med 0,74 kr/liter och koldioxidskatt med 1,06 kr/liter. För dieselolja (miljöklass 1) utgår såväl energiskatt med 1,61 kr/liter som koldioxidskatt med 1,06 kr/liter. För el är energiskatten 0,138 kr/kWh. Enligt riksdagsbeslut våren 1997 kommer elskatten att höjas ytterligare den 1 januari 1998 till 0,152 kr/kWh.

I Danmark belastas drivmedel med energi- och koldioxidskatter. Momspliktig verksamhet (som t.ex. lantbruket) kan emellertid dra av energiskatten och del av koldioxidskatten. Åren 1995 och 1996 betalade lantbrukarna hälften av koldioxidskatten. År 1997 höjdes andelen till 60 % (vilket motsvarar 0,19 kr/liter) och den trappas successivt upp så att år 2000 betalas 90 % av skatten. Även på el utgår koldioxidskatt,

som för lantbrukare för närvarande betalas med 0,07 kr/kWh. Koldioxidskatten återförs sedan till lantbruket.

I Finland belastas drivmedel med energi- och koldioxidskatter som för dieselolja uppgår till 2,15 respektive 0,27 kr/liter. Lantbrukare kan använda eldningsolja som drivmedel. Skatten är då 0,46 kr/liter. Från år 1997 har Finland en skatt på el, som för lantbrukare motsvarar 0,026 kr/kWh.

Tillverkningsindustrin har i Sverige lättnader i energibeskattningen som jordbruket saknar. Industrin betalar således för andra energislag än drivmedel inte någon energiskatt och endast 50 % av koldioxidskatten (denna andel höjdes den 1 juli 1997 från 25 %). Skillnaderna i energiskatter mellan olika förbrukarkategorier belyses i tabell 5.21. Energiintensiv industri samt trädgårdsnäringen har ytterligare nedsättning av energiskatterna. Se vidare avsnitt 6.5.2.2.

**Tabell 5.21** Energiskatter för olika förbrukarkategorier den 1 juli 1997.

<i>Energiform</i>	<i>Lantbruk</i>	<i>Hushåll</i>	<i>Industri</i>
<b>Sverige</b>			
El, kr/kWh	0,14	0,14	-
Eldningsolja, kr/l	1,80	1,80	0,53
Dieselolja, kr/l	2,67	2,67	2,67
<b>Danmark</b>			
El, kr/kWh	0,07	0,53	0,07
Eldningsolja, kr/l	0,19	2,04	0,19
Dieselolja, kr/l	0,19	2,96	2,07
<b>Finland</b>			
El, kr/kWh	0,026	0,05	0,02
Eldningsolja, kr/l	0,46	0,46	0,46
Dieselolja, kr/l	0,46	2,42	2,42

Källa: OECD

Gruvindustrin i Sverige betalar för dieselolja till gruvmaskiner samma skatter som industrin i övrigt gör för eldningsolja. Yrkesfisket betalar i likhet med sjöfarten i praktiken inte några energiskatter för dieselolja.

Lantbrukarna i Sverige betalar således betydligt högre energiskatter än i Danmark och Finland. När det gäller dieselolja är det delvis en följd av en skattehöjning år 1995 för finansiering av Sveriges medlemsavgift till EU. Skillnaderna i energiskatter mellan länderna påverkar naturligtvis energipriserna. I tabell 5.22 redovisas de priser på diesel- och eldningsolja samt el som betalas av lantbrukare. Tabell 5.22 gäller medeltal för år 1996, medan tabell 5.21 gällde den 1 juli 1997.

Relationerna mellan länderna var i stort sett desamma båda tidpunkterna.

**Tabell 5.22** Priser på energi till lantbrukare år 1996, kronor.

<i>Energiform</i>	<i>Sverige</i>	<i>Danmark</i>	<i>Finland</i>
El, kr/kWh <sup>a</sup>	0,59	0,68	0,60
Eldningsolja, kr/l	3,37	2,13	1,90
Dieselloolja, kr/l	4,54	2,13	1,90

<sup>a)</sup> Priserna på el har antagits motsvara priser till hushåll exkl. skatt plus skatt vid försäljning till lantbrukare.

Källa: OECD.

Trots den betydligt högre skatten är elpriset lägre i Sverige än i grannländerna, vilket beror på lägre råkraftpris. Särskilt i Danmark är elkraften dyr, eftersom den helt produceras med fossila bränslen. På diesel- och eldningsolja slår de höga skatterna emellertid igenom i höga priser.

Jordbrukets förbrukning av el uppgick år 1996 till omkring 2 200 miljoner kWh. Skatten uppgår till ca 300 miljoner kr/år. Inom lantbruket är elförbrukningen vid beredning av foderblandningar och ventilation i djurstallar.

Förbrukningen av eldningsolja inom lantbruket år 1994 uppgick enligt SCB till ca 48 miljoner liter. Genom att beskattningen är 1,80 kr/liter betalade lantbruket ca 86 miljoner kronor i skatt. Eldningsolja förbrukas bl.a. vid torkning av spannmål och för uppvärmning av djurstallar.

Förbrukningen av dieselloolja uppgick enligt SCB:s senaste beräkning (år 1994) till ca 288 miljoner liter. Beskattningen utgjorde ca 770 miljoner kronor (2,67 kr/liter). Övervägande delen av diesellojan inom lantbruket används för drift av olika slags lantbruksmaskiner.

I Sverige betalar lantbrukare 225 kr/år i fordonsskatt för sina traktorer. Motsvarande skatter finns inte i Danmark eller Finland.

Sverige har miljöskatter på handelsgödsel. För kvävegödsel är skatten 1,80 kr/kg kväve. Skatten höjdes år 1994 för finansiering av Sveriges medlemsavgift till EU. På fosforgödsel finns en skatt på kadmium, som motsvarar 1,05 kr/kg fosfor. Skatterna motsvarar 20–25 % av priserna på ren kvävegödsel och omkring 10 % av priserna på ren fosforgödsel. Danmark och Finland har inte några motsvarande skatter, men Danmark har en straffavgift vid överskridande av maximalt tillåtna kvävegivor. I Danmark kommer sannolikt beslut att fattas om bl.a. genomförande av avgift på gödselmedel.

Sverige har miljöskatter på bekämpningsmedel med 20 kronor/kg verksam beståndsdel. Det motsvarar i genomsnitt för alla bekämpningsmedel ungefär 4 % av priserna. Danmark har sedan 1996 miljöav-

gifter för insekticider och markherbicider med 27 % på listpriserna och för övriga herbicider samt fungicider med 13 % på listpriserna. Avgiftsintäkterna återförs till i huvudsak jordbruket genom att de används till finansiering av avsättningsbefrämjande åtgärder genom den s.k. promilleavgiftsfonden. Finland har inte några miljöavgifter på bekämpningsmedel, men det finns liksom i Sverige en registreringsavgift som betalas av de företag som marknadsför preparaten.

#### 5.4.7.4 Produktionsavgifter

I Danmark finns sedan 1950-talet produktionsavgifter som enligt lag tas ut på levererade jordbruksprodukter. Intäkterna tillförs de s.k. produktionsavgifterna och används till avsättningsfrämjande åtgärder, forskning och försök, sjukdomsbekämpning samt utbildning och rådgivning. Avgifterna i varje produktionsgren förs till dess egen fond. Eftersom avgifterna helt och hållet återförs till jordbruket är de inte skatter.

Några exempel på de produktionsavgifter som tas ut på levererade jordbruksprodukter under 1997: 0,019 kr/kg mjölk, 40,50 kronor per nötkreatur till slakt, 7,58 kronor per slaktsvin, 18,97 kronor per slaktad sugga, 0,46 kr/kg potatis, 0,15 kr/ton sockerbetor. Intäkterna av dessa avgifter har för 1996 budgeterats till 319 miljoner kronor, vilket motsvarar ca 0,6 % av det danska jordbrukets samlade intäkter.

#### 5.4.7.5 Återföring av skatter till jordbruket

I Danmark återförs alla miljöavgifter på jordbruket på olika vägar till näringen. De svenska s.k. miljöavgifter och energiskatter som belastar jordbruket återförs inte på samma direkta sätt till näringen. I Finland är denna typ av skatter av så obetydlig omfattning, att någon återföring knappast varit aktuell. Man skulle kunna hävda att den svenska statens medfinansiering till olika EU-stöd kan ses som en återföring av miljöskatterna. Häremot kan invändas att i både Danmark och Finland sker medfinansieringen av EU-stöden helt med vanliga skattemedel.

Den danska statens intäkter av pesticidavgifterna år 1996 uppgick till 266 miljoner kronor. Större delen därav överfördes via den s.k. promilleavgiftsfonden till produktionsavgiftsfonderna och resten användes till att kompensera kommuner för det tak för jordskatten som har gällt för jordbruket sedan år 1994 samt till forskning om miljövänlig växtodling.

Det danska jordbrukets utgifter för koldioxidavgifterna beräknas till 170 miljoner kronor år 1996. Delvis kompenseras avgifterna genom en



nedsättning av en arbetsgivaravgift till ett system för tilläggs pension (ATP). I övrigt kompenseras jordbruket genom nedsättning av avgifter för veterinär- och växtkontroll samt genom bidrag till energibesparande investeringar. I tabell 5.23 görs en sammanfattande jämförelse mellan olika produktionskatter i Sverige, Danmark och Finland 1996/97.

**Tabell 5.23** Jämförelse mellan olika produktionskatter i Sverige, Danmark och Finland 1996/97.

Skatteobjekt	Sverige <sup>1)</sup>	Danmark	Finland
El	13,8 öre/kWh	7 öre/kWh	2,6 öre/kWh
Eldningsolja	1 801 kr/m <sup>3</sup>	190 kr/m <sup>3</sup>	460 kr/m <sup>3</sup>
Diesel	2 670 kr/m <sup>3</sup>	190 kr/m <sup>3</sup>	460 kr/m <sup>3</sup>
Kvävegödselmedel	1,80 kr/kg	0	0
Fosforgödsel	1,05 kr/kg	0	0
Växtskyddsmedel	ca 4 %	13–27 %	0
Jordskatt	0	100–500 kr/ha	0

<sup>1)</sup>Avser beslutade nivåer från och med den 1 juli 1997.

Källa: Egen sammanställning.

#### 5.4.8 Sammanfattande analys av konkurrensförhållandena

Jämförelser mellan länderna av lönsamheten för jordbrukssektorn totalt, för grupper av företag eller för enskilda jordbruksföretag måste göras med stor försiktighet. Som framgått av redovisningen i tidigare avsnitt finns en mängd olika faktorer av betydelse för sådana jämförelser.

En grundläggande skillnad mellan jordbruksföretag i olika länder och också inom länder är skillnader i avkastningen i växtodlingen till följd av klimat och jordmån. Den gemensamma jordbrukspolitiken syftar inte till att utjämna sådana skillnader mellan länderna eller mellan regioner inom länderna. Arealersättningarna inom CAP är tvärtom direkt kopplade till den historiska avkastningsnivån i respektive medlemsland. Eftersom det enskilda landet kan välja i vilken utsträckning stödet skall regionaliseras, kan emellertid mycket stora skillnader uppstå mellan företag i olika länder trots att företagen har lika avkastningsnivå. Så har t.ex. Danmark valt att ha endast en stödnivå, vilket således gynnar företag med sämre avkastning. Skulle en sådan modell valts för Sverige skulle konkurrenssituationen påverkats i ännu högre grad till följd av den större avkastningsvariationen. Om Sverige i stället valt att

gå längre i regionaliseringen skulle t.ex. arealstöden i delar av södra Sverige legat betydligt högre än i Danmark.

De av EU medfinansierade regionalstöden inom jordbruket är till för att stödja ekonomiskt svaga regioner inom ett land. Möjligheterna till utjämning begränsas av att stödgivningen på olika sätt maximerats. Medan man i Danmark i stort sett inte utnyttjar regionala jordbruksstöd har Sverige och Finland utnyttjat möjligheterna för att åstadkomma en utjämning av de ekonomiska förhållandena i ungefär samma utsträckning som före medlemskapet.

Om möjligheterna att välja tillämpning av olika stödformer utnyttjas för att åstadkomma en utjämning mellan företag inom landet kan det hävdas att detta innebär en konkurrenssnedvridning i förhållande till vad som skulle gälla på en fri marknad.

Då syftet med de regionala stöden och också i viss mån miljöstöden är att åstadkomma en nationell utjämning bör emellertid effekten av sådana åtgärder så långt möjligt exkluderas vid jämförelser mellan enskilda företag i olika länder. I sektorskalkylen är dock effekten av sådana åtgärder inkluderade.

Mot denna bakgrund bör t.ex. vid en jämförelse mellan företag i Sverige och Danmark väljas företag med så lika grundförutsättningar som möjligt. Med hänsyn till de geografiska och klimatologiska förhållandena är därför en jämförelse mellan företag i södra Sverige (Götaland) och Danmark möjlig.

För en jämförelse med finska förhållanden föreligger ytterligare svårigheter med hänsyn till omfattningen av de övergångsstöd som tillämpas i Finland. Dessa stöd kan förefalla ge de finska jordbrukarna mycket gynnsamma förutsättningar jämfört med de svenska. Man bör dock hålla i minne att stödet bl.a. kompenserar för det prisfall som uppstod i Finland vid medlemskapet i EU och för en mycket ogynnsam företagsstruktur. Några motsvarande stöd i Sverige begärdes inte.

Med hänsyn till den mängd variabler som är av betydelse för de enskilda företagens konkurrenssituation är det i praktiken omöjligt att göra en rättvisande jämförelse mellan verkliga företag eller grupper av företag i olika länder. Produktionen i ett lands företag är mer eller mindre anpassad till de förhållanden som råder där, och det kan vara mycket svårt att avgöra vilka orsakerna är till skillnader i lönsamhet mellan länderna. Härtill bidrar också att redovisningsprinciper kan skilja. För att ändå belysa hur jordbrukets konkurrensförmåga påverkas av olika förutsättningar i Sverige och Danmark redovisas i följande beräkningar hur lönsamheten i några konstruerade svenska typföretag skulle påverkas om de hade samma förutsättningar som i Danmark i fråga om skatter, djurskyddsbestämmelser m.m. Därigenom kan partiella jämförelser göras, där en mängd faktorer uteslutits.

Inkomst-, kapital- och förmögenhetsbeskattningen har inte direkt beaktats i de kalkyler som redovisas. Avslutningsvis berörs dock skillnaderna i inkomstbeskattningen.

Därtill jämförs sektorskalkyler som belyser jordbrukssektorns total ekonomi, vilket innebär att alla väsentliga faktorer ingår i jämförelsen, men att det kan vara svårare att avgöra hur mycket var och en betyder.

En faktor som är av särskild betydelse är naturligtvis skillnaden i producentpriser. På en gemensam marknad kan tyckas att dessa priser i huvudsak borde vara lika. Åtminstone på kort sikt är som visats detta inte fallet. En av orsakerna till detta kan t.ex. vara skillnader i förädlingsindustrins effektivitet. En sådan faktor kan förvisso vara av avgörande betydelse för det enskilda företagens ekonomi. Samtidigt kan emellertid sägas att det rör sig om en faktor som ligger utanför det enskilda jordbruksföretagets direkta kontroll.

En ytterligare faktor som inte kan beaktas i jämförelserna men som har avgörande betydelse för konkurrenskraften är företagarnas kompetens.

Om man jämför jordbruksföretag med exakt samma produktionsförutsättningar (t.ex. avkastning i växtodling) och med samma krav på ekonomiskt resultat, så kommer skillnader i produktpriser och produktionsfaktorpriser att avspeglade sig i priset på jordbruksmark. Markpriserna påverkas emellertid på lång sikt även av andra faktorer, t.ex. efterfrågan för byggverksamhet av olika slag (boende, vägar etc.).

Teoretiskt skulle man kunna hävda att skillnader i skatter och avgifter på lång sikt utjämnas av olika markprisnivåer. På kort och medellång sikt kan dock uppstå konkurrenssnedvridning till följd av t.ex. beslut av statsmakterna som innebär höjda produktionskostnader. Således kan t.ex. ett nyetablerat växtodlingsföretag sannolikt inte på kort sikt kompensera sig i en sådan situation genom att sänka sina markkostnader. Även om marken är arrenderad så är företagarens markkostnader normalt bundna under flera år.

Sett över en längre tidsperiod med något så när stabila förhållanden kan Sverige alltså ha en situation där exempelvis skillnader i produktionsmedelsskatter upplevs som om det förelåg olika förutsättningar för konkurrens men där andra mer svårjämförbara faktorer kompenserar för denna skillnad.

#### 5.4.8.1 Inverkan på sektorns ekonomi

I tabell 5.24 redovisas jordbrukets bruttointäkter och nettoinkomster under åren 1990–1996. Uppgifterna för Danmark och Finland har för varje år räknats om till kronor med de växelkurser som gällde i genomsnitt under år 1996. Bruttointäkterna omfattar försålda jordbrukspro-

duktioner samt olika EU-ersättningar och nationella stöd. Nettoinkomsten avser överskott till skatter och egenavgifter samt ersättning till eget arbete och eget kapital.

**Tabell 5.24** Jordbrukets nettointäkter och nettoinkomster åren 1990–1996 i Sverige, Danmark och Finland, miljarder kronor.

År	Sverige			Danmark			Finland		
	Brutto-inkomst	Netto-inkomst	%	Brutto-inkomst	Netto-inkomst	%	Brutto-inkomst	Netto-inkomst	%
1990	31,9	4,8	15,1	53,8	6,6	12,3	37,9	13,7	36,0
1991	31,6	5,6	17,7	52,0	5,0	9,5	35,6	11,6	32,3
1992	27,7	2,3	8,3	49,8	2,7	5,3	34,4	11,0	32,0
1993	28,7	2,6	9,1	50,7	3,1	6,2	32,1	8,7	27,2
1994	28,5	2,1	7,4	51,2	5,6	10,9	33,4	11,4	34,1
1995	30,5	3,8	12,4	54,7	9,3	17,0	29,9	10,3	34,4
1996	30,7	2,7	8,8	55,1	10,0	18,1	28,8	9,8	34,0

Källa: Bearbetning av uppgifter från Statens jordbruksverk, De Danske Landboforeninger respektive Lantbruksekonomiska Forskningsanstalten (Finland). Se även kommentarer till tabell 5.14.

De höga svenska intäkterna och nettoinkomsterna i början av 1990-talet beror till stor del på de direktstöd som utbetalades i samband med genomförandet av den nya jordbrukspolitiken år 1991. En stor del av dessa stöd var kompensation för sänkta priser och bör därför beaktas i denna inkomstjämförelse. År 1991 utbetalades emellertid även ca 2,7 miljarder kronor i omställningsstöd som snedvrider jämförelsen. Om man räknar bort detta belopp blir nettoinkomsten år 1991 knappt 3 miljarder kronor. Åren 1995 och 1996 påverkas av engångsåterbetalningar av samma stöd med ca 500 miljoner kr/år. Nettoinkomsten som andel av bruttointäkterna har i Sverige i övrigt varierat mellan 7 % och 15 % under perioden. I medeltal för de tre senaste åren har andelen varit ca 10 %.

Beslut har fattats om införande av ett svenskt investeringsstöd och om utbyggnad av det svenska miljöstödsprogrammet under åren 1997 och 1998. Detta kommer att leda till att de svenska inkomsterna ökar, men inte med hela stödbeloppen, eftersom miljöstöden förutsätter åtgärder som även medför ökande kostnader.

Det danska lantbruket upplevde en nedgång i inkomsterna i början av 1990-talet som berodde på bl.a. svaga skördar och höga räntor. Under hela perioden har nettoinkomsten som andel av bruttointäkterna i Danmark varierat mellan 5 % och 18 %. I medeltal för de tre senaste åren har andelen varit ca 15 %.

Det finska jordbruket hade före EU-anslutningen större bruttoomsättning och nettoinkomst än det svenska jordbruket trots att omfattningen i arealer och djur var väsentligt mindre. Det berodde på att producentpriserna i Finland då var betydligt högre än i Sverige. Detta är bakgrunden till de omfattande övergångsstöd som det finska jordbruket har fått efter EU-medlemskapet. Nettoinkomsten som andel av bruttointäkterna förfaller vara stabilare än i de andra länderna.

Som framgått av den föregående redovisningen har resultatet för det svenska jordbruket under de senaste åren påverkats av bl.a. höjda skatter på energi, handelsgödsel och bekämpningsmedel. I tabell 5.25 redovisas en beräkning av effekterna på jordbrukets nettoinkomst av skatter på energi, handelsgödsel och bekämpningsmedel samt den danska fastighetsskatten.

**Tabell 5.25** Effekter på jordbrukets nettoinkomst av skatter i Sverige, Danmark och Finland, miljoner kronor. Avser läget den 1 juli 1997.

	<i>Sverige</i>	<i>Danmark</i>	<i>Finland</i>
Energiskatter	1 150	170	100
Miljöskatter	400	270	-
Fastighetsskatt	-	700	-
<b>Summa</b>	<b>1 550</b>	<b>1 140</b>	<b>100</b>
Kollektiv återföring av skatter och avgifter	0	460	0
<b>Nettoskatter</b>	<b>1 550</b>	<b>680</b>	<b>100</b>
D:o av totala kostnader	5,5 %	1,5 %	0,5 %
D:o av nettoinkomst	57,7 %	6,8 %	1,0 %

Källa: Egna beräkningar.

Sammanställningar som bygger på någon form av återföring av skatter till näringen är inte oomtvistliga. Ovan anges en kollektiv återföring av avgifter och skatter i Danmark. Det kan även hävdas att de svenska miljöskatterna indirekt återförs till jordbruket genom den svenska delfinansieringen av jordbrukets miljöprogram. Med ett sådant resonemang skulle nettoskatterna i Sverige uppgå till ca 1 150 miljoner kronor, vilket motsvarar 4,1 % av de totala kostnaderna. Denna typ av resonemang diskuteras ytterligare i det följande.

Beräkningarna i tabell 5.25 bygger på faktiska förbrukningsnivåer av energi, handelsgödsel och bekämpningsmedel i respektive land. Som

jämförelse beskrivs de faktiska utgifterna i jordbruket för handelsgödsel, växtskyddsmedel, el och drivmedel år 1996 i tabell 5.26.

**Tabell 5.26** Faktiska utgifter för handelsgödsel, växtskyddsmedel, el och drivmedel år 1996 i Sverige, Danmark och Finland, miljoner kronor.

<i>Insatsvara</i>	<i>Sverige</i>	<i>Danmark</i>	<i>Finland</i>
Handelsgödsel och växtskyddsmedel, exkl. skatt	2 165	3 432	2 026
El och drivmedel, exkl. skatt	1 662	1 178	1 286
Miljö- och energiskatter	1 458	463	129
<b>Summa</b>	<b>5 285</b>	<b>5 073</b>	<b>3 441</b>
D:o av bruttointäkter	17,2 %	9,1 %	11,9 %

Källa: Bearbetning av uppgifter från Statens jordbruksverk, De Danske Landboforeninger respektive Lantbruksekonomiska Forskningsanstalten (Finland).

Som framgår av tabell 5.26 har Sverige en större förbrukning av el och drivmedel än de andra länderna, vilket delvis förklaras av en större åkerareal och jämfört med Danmark större avstånd och kallare klimat. Utgiftsnivån i Danmark för handelsgödsel och växtskyddsmedel förklaras i hög grad av att den danska växtodlingen bedrivs intensivt och med en större andel specialgrödor (t.ex. potatis och sockerbetor) än i Sverige.

#### 5.4.8.2 Jämförelse mellan Sverige och Danmark med utgångspunkt i några svenska typgårdar

För att illustrera betydelsen av skillnaderna mellan länderna har några enkla svenska typgårdar konstruerats. Därefter har studerats vad det skulle innebära om vissa regler, skattesatser etc. i stället hade överensstämt med de som gäller i Danmark. Det är svårare att göra motsvarande jämförelser med Finland, eftersom en del av skillnaderna i regelsystem beror på att Finland har sämre förutsättningar i fråga om både klimat och företagsstruktur än södra Sverige.

Tre typföretag har konstruerats, en mjölkgård, en svingård och en spannmålgård. Kalkylerna bygger på Lantbruksuniversitetets s.k. områdeskalkyler för år 1995, delvis kompletterade och omräknade till 1996 års priser. Gårdarna antas ligga i Östergötland men inte i slättbygden, vilket motsvarar ungefär genomsnittliga svenska förhållanden. För spannmålgården har även en alternativ beräkning gjorts med antagande om lokalisering i Skåne, vilket motsvarar ungefär genomsnittliga danska förhållanden. Därigenom belyses betydelsen bättre av de svenska miljöskatterna och av den danska fastighetsskatten.

Djurgårdarna förutsätts ha egen rekrytering och vara helt självförsörjande med fodersäd och grovfoder. Mjölkgården har 30 mjölkkor inklusive rekrytering och 35 ha åker. Svingården har 40 sugor och årlig leverans av ca 730 slaktsvin samt 80 ha åker, vilket är en anpassning till arealbehovet för stallgödselspridning. Svingården säljer därför en del av sin fodersäd. Spannmålsgården har 100 ha åker som helt används till spannmålsodling och träda enligt EU:s krav. De är ganska renodlade företag inom respektive produktionsgren. Därför förutsätts också att de inte har några andra verksamheter. Inkomstnivån i dessa företag är så låg att den knappast räcker för att försörja en familj. I verkligheten har många jordbruksföretag även skog, entreprenadverksamhet, stuguthyrning etc., som kan ge kompletterande sysselsättning och ytterligare inkomster. Det är också vanligt att någon familjemedlem har anställning utanför gården.

Kalkylerna har i viss mån stämts av mot de genomsnittsföretag som LRF-Konsult brukar redovisa med hjälp av bokföringsunderlag från 25 000 verkliga gårdar. De nu redovisade typgårdarna saknar dock som nämnts de kompletterande inkomstkällor som är ganska vanliga i verkligheten. Förbrukning av drivmedel och handelsgödsel har för kontroll jämförts med verkliga medeltal för förbrukningen.

Företagens beräknade intäkter och kostnader år 1996 framgår av tabell 5.27. Arbetsbehovet för att driva de fyra gårdarna kan beräknas till 2 560, 1 970, 910 respektive 910 timmar per år.

**Tabell 5.27** Intäkter och utgifter år 1996 för ett antal typgårdar, kronor.

Intäkter/utgifter	Mjölkgård	Svingård	Spannmålsgård	
			Östergötl.	Skåne
Försäljningsintäkter	759 000	960 200	457 000	541 900
Arealersättning	28 700	179 700	224 600	273 700
<b>Summa intäkter</b>	<b>787 700</b>	<b>1 139 900</b>	<b>681 600</b>	<b>815 600</b>
Rörelseutgifter	421 000	688 900	377 700	403 000
Avskrivningar	129 400	123 200	113 000	113 000
Ränteutgifter	83 100	135 600	61 600	62 700
<b>Summa kostnader</b>	<b>633 500</b>	<b>947 700</b>	<b>552 300</b>	<b>578 700</b>
Rest till egenavgifter, skatter och levnadsomkostnader	154 200	192 200	129 400	236 900

Källa: Egna beräkningar.

Kalkylerna förutsätter att gårdarna har förvärvats för ganska länge sedan. Kalkylernas kapitalkostnader inkluderar därför inte några kostnader för marken, utan endast kostnader för djurstallar byggda för 10 år sedan samt för kontinuerlig förnyelse av maskiner och inventarier. Det betyder att den skånska gårdens högre avkastning i spannmålsodlingen

helt slår igenom i det redovisade resultatet. Det kan nämnas att genomsnittliga arrendeavgifter skiljer ca 1 000 kr/ha mellan respektive område, vilket motsvarar större delen av skillnaden mellan kalkylerna. Kalkylerna är för övrigt inte gjorda med syfte att belysa skillnader i lönsamhet mellan olika delar av landet eller mellan olika produktionsgrenar, utan för att belysa effekterna av olika produktionsskatter för någorlunda genomsnittliga företag.

I det följande skall dessa typgårdar användas för att belysa effekterna för jordbrukarna av vissa skillnader mellan länderna. I de följande analyserna har inte beaktats skillnaderna i markpriser på annat sätt än deras inverkan på en fastighetsskatt och inte heller andra skillnader i prisnivån på jordbruksprodukter och produktionsmedel än de som beror på skillnader i skatter. Gårdskalkylerna i tabell 5.27 avser år 1996, men effekterna av olika skatter i det följande avser skattesatser under det andra halvåret 1997.

### *Energiskatter*

I Danmark betalar jordbrukarna i energiskatter endast en del av landets låga koldioxidskatt. På diesel- och eldningsolja betalar danska lantbrukare endast 0,19 kr/liter medan de svenska lantbrukarna i de här redovisade kalkylerna betalar sammanlagt 2,67 kr/liter respektive 1,80 kr/liter. På el betalar danska lantbrukare endast 0,07 kr/kWh jämfört med 0,138 kr/kWh i Sverige. De danska koldioxidskatterna återförs till jordbruket och är därför inte skatter i egentlig mening. Värdet av sådana återföringar diskuteras i sammanfattningen av detta avsnitt. Om svenska lantbrukare bara hade behövt betala de låga danska energiskatterna hade de fyra företagens resultat enligt beräkningarna förbättrats med 12 300 kronor, 29 400 kronor, 30 900 kronor respektive 32 400 kronor. Dessa belopp avser endast de direkta energikostnaderna i företagen. En sänkning av de svenska energiskatterna till dansk nivå skulle påverka den allmänna kostnadsnivån på t.ex. foder så att företagens resultat hade förbättrats ytterligare. De danska koldioxidskatterna skulle för typföretagen motsvara 2 800 kronor, 6 500 kronor, 3 000 kronor respektive 3 200 kronor.

### *Miljöskatter*

I Danmark finns nu inte någon motsvarighet till de svenska handelsgödselskatterna, som gäller dels kväve, dels kadmium i fosforgödsel. Kvävegödselskatten motsvarar för de tre typgårdarna 6 300 kronor, 7 500 kronor, 15 500 kronor respektive 18 600 kronor.



Både Sverige och Danmark har skatter på bekämpningsmedel som i genomsnitt i Sverige motsvarar 4 % av priserna och i Danmark närmare 20 %. De högre danska avgifterna på bekämpningsmedel skulle för typföretagen försämra resultatet med 400 kronor, 2 200 kronor, 3 300 kronor respektive 3 800 kronor.

Om Sverige hade samma miljöskatter som Danmark, dvs. inga skatter på gödselmedel men danska skatter på bekämpningsmedel, skulle de fyra svenska typföretagens resultat förbättras med 6 000 kronor, 5 300 kronor, 14 100 kronor respektive 17 100 kronor. Då har alltså även beaktats de danska avgifterna på bekämpningsmedel, vilka återförs till jordbruket. Värdet av sådana återföringar diskuteras i sammanfattningen av detta avsnitt.

### *Dansk fastighetsskatt*

I Danmark finns markskatter till kommuner och amt. Den genomsnittliga skatten är 1,6 % på beskattningsvärdet, som motsvarar ca 50 % av marknadsvärdet eller ungefär 67 % av svenska taxeringsvärden. För de här antagna typgårdarna i Östergötland är taxeringsvärdena för marken ungefär 10 000 kr/ha och för den skånska spannmålgården ungefär 25 000 kr/ha. En markskatt om 1,6 % skulle då sänka resultatet för typgårdarna med 3 700 kronor, 8 500 kronor, 10 800 kronor respektive 27 100 kronor.

Dessa belopp motsvarar rena skatter, eftersom återföringen av en del av den danska markskatten upphört i och med införandet av bekämpningsmedelsavgifterna. Skatten skulle i Östergötland motsvara ca 100 kr/ha och i Skåne ca 250 kr/ha. Det sistnämnda värdet ligger på ungefär samma nivå som genomsnittet för Danmark. Det lägre värdet i Östergötland speglar att markvärdena där är lägre än i Danmark, liksom i större delen av Sverige i övrigt. Detta beror i sin tur på lägre avkastningsnivåer i Sverige.

### *Djurskyddsbestämmelser*

Som framgår av tidigare avsnitt har Sverige mera strikta djurskyddsbestämmelser än Danmark och Finland. Även om ingen förespråkar någon förändring av de svenska bestämmelserna, är det obestridligt att de påverkar produktionskostnaderna i Sverige. Detta medför därför att svenska producenter har svårare att bära andra konkurrensnackdelar jämfört med andra länder. Kostnadsskillnaderna jämfört med danska bestämmelser betyder mest i produktion av griskött.

Uppgifterna om skillnadernas storlek varierar, från omkring 0,50 kr/kg upp ca 1,50 kr/kg. För svingården ovan skulle en kostnadsänkning med t.ex. 1 kr/kg griskött förbättra resultatet med 63 000 kr/år. Detta gäller främst merkostnader för t.ex. foder och strö. Däremot beaktas här inte ökade arbetskostnader, eftersom de inte direkt påverkar typgårdskalkylen.

I Sverige införs nya utrymmeskrav för mjölkkor från den 1 januari 1999. Det är för närvarande inte känt i vilken utsträckning dagens djurstallar uppfyller de nya kraven och därför inte heller vilka konsekvenser dessa kommer att få.

### Sammanfattning

De föregående jämförelserna med Danmark kan för 1997 sammanfattas enligt tabell 5.28.

**Tabell 5.28** Sammanfattande jämförelse med Danmark för år 1997, kronor.

Kostnader	Mjölkgård	Svingård	Spannmålsgård	
			Östergötland	Skåne
Energiskatter	12 300	29 400	30 900	32 400
Miljöskatter	6 000	5 300	14 100	17 100
Fastighetsskatt	-3 700	-8 500	-10 800	-27 100
Djurskyddsbestämmelser	-	63 000	-	-
<b>Summa</b>	<b>14 600</b>	<b>89 200</b>	<b>34 200</b>	<b>22 400</b>

Källa: Egna beräkningar.

I tabell 5.28 har beaktats de avgifter på koldioxid och bekämpningsmedel som i Danmark återförs kollektivt till näringen och som därför inte är skatter i egentlig mening. Om dessa avgifter inte hade beaktats hade resultatet för de fyra företagen i stället förbättrats med 17 900 kronor, 98 600 kronor, 41 800 kronor respektive 30 800 kronor.

Till dessa skillnader kan även läggas skillnader i inkomstskatter, som för företag på denna inkomstnivå enligt avsnitt 5.4.7.1 kan beräknas till omkring 15 000 kronor till den svenske lantbrukarens nackdel.

Vad gäller djurskyddsbestämmelserna är det som nämnts ingen som förespråkar någon förändring, men de gör att svenska producenter har svårare att bära andra konkurrensnackdelar jämfört med producenter i andra länder. Detsamma gäller i princip miljöskatterna på kadmium, bekämpningsmedel och koldioxid. Motsvarande skatter i Danmark återförs som framgått tidigare kollektivt till lantbrukarna för finansiering av vissa gemensamma angelägenheter. Man kan diskutera värdet av en kollektiv återföring för det enskilda företaget. Avgifterna eller skatter-

na som återförs påverkar onekligen det enskilda företagens resultat. I Danmark används pengarna dels till forskning och utbildning samt åtgärder som främjar avsetningen för danska livsmedel, dels till bidrag till miljöinvesteringar och till att sänka vissa veterinärtaxor m.m. De påverkar därigenom indirekt både avräkningspriserna och vissa kostnader som är svåra att belysa med den typ av kalkyler som redovisas i detta kapitel. Det kan emellertid inte hävdas att återföringen sker proportionellt lika till företagen. Eftersom de här redovisade typgårdskalkylerna bygger på svenska avräkningspriser, skulle ett tillägg därför behöva göras på intäktsidan om avgifterna skall beaktas på kostnadsidan.

Ett liknande resonemang skulle kunna föras beträffande det svenska miljöersättningsprogrammet. Detta program får nu en sådan omfattning att i stort sett samtliga svenska jordbruksföretag får sådant stöd. Utslaget på hela åkerarealen innebär programmet en ersättning på 1 000 kr/ha. Dock avser dessa medel en ersättning för utförda miljöåtgärder.

**Tabell 5.29** Produktionsskatter i Sverige och Danmark.

<i>Produktion</i>	<i>Produktionsskatter, kr/ha</i>		
	<i>Svenska</i>	<i>Danska</i>	<i>Differens</i>
Brödsäd	720	350	370
Fodersäd	600	360	240
Slåttervall	800	390	410
Matpotatis	1 800	680	1 120
Sockerbetor	1 100	1 030	70

<i>Produktion</i>	<i>Produktionsskatter, öre/kg</i>		
	<i>Svenska</i>	<i>Danska</i>	<i>Differens</i>
Mjök	0,10	0,05	0,05
Nötkött	1,60	0,85	0,75
Griskött	0,60	0,35	0,25
Fågelkött	0,80	0,30	0,50
Ägg	0,35	0,20	0,15

Källa: Egna beräkningar.

Produktionsskatternas betydelse i Sverige kan även belysas med produktionsgrenskalkyler. I tabell 5.29 sammanfattas skatternas effekt i olika produktionsgrenar med avkastning under normala förhållanden i södra Sverige. I verkligheten kan skatternas betydelse variera med t.ex. produktionsförhållanden och avkastning. Beräkningarna har gjorts med dels svenska skatter, dels danska. I kolumnen med danska skatter och avgifter har förutsatts en fastighetsskatt motsvarande 300 kr/ha.

Sammantaget kan konstateras att de svenska skatterna på olika insatsvaror påverkar kostnadsnivån väsentligt. Även jämfört med danska förhållanden innebär de svenska skatterna en betydande belastning.

## 5.5 Utredningens överväganden

### 5.5.1 Inledning

Det svenska jordbruket är, på grund av stor geografisk utbredning, av betydelse för möjligheterna för att befolkningen skall kunna få försörjning i skilda delar av landet. Betydelsen är av naturliga skäl störst i de mest jordbruksdominerande bygderna. Genom att livsmedelsindustrin ofta också är lokaliserad nära jordbruksbygder blir jordbruket för landet än viktigare än vad enbart antalet jordbrukare visar.

År 1996 fanns i Sverige omkring 90 000 jordbruksfastigheter med mer än 2 ha åker. Av dessa klassificeras ca 30 % som heltidsjordbruk. Dessa företag svarar i sin tur för uppemot 70 % av jordbruksproduktionen. Jämfört med övriga EU15 är strukturen – dvs. medelarealen jordbruksmark per företag – i det svenska jordbruket relativt god. Jordbrukslandet Danmark har dock en bättre struktur medan den finska är sämre.

De naturliga förutsättningarna för jordbruk i Sverige varierar i mycket hög grad från syd till nord. I slättbygderna i södra Sverige kan förutsättningarna betecknas som relativt goda. Visserligen avkastar den svenska åkermarken mindre än genomsnittet inom EU men å andra sidan ger det svenska klimatet ett relativt lågt sjukdoms-, insekts- och ogrästryck i växtodlingen. Efter EU-medlemskapet har den svenska jordbruksproduktionen ökat något, främst spannmålsodlingen men även i viss mån griskötts- och fjäderfäköttproduktionen.

Genom jordbrukets och livsmedlens betydelse, har praktiskt taget alla länder någon form av reglering för jordbruket. Sverige hade före EU-inträdet – genom 1990 års jordbrukspolitiska beslut – under någon period en jordbrukspolitik vars mål var att, med bibehållande av handelspolitiska gränser mot omvärlden, skapa en konkurrens inom landet.

Genom Sveriges EU-medlemskap blev EU:s jordbrukspolitik också Sveriges. Detta innebar en ökning av tidigare jordbruksstöd, delvis på grund av att EU-politiken inneburit sänkta priser och kompenserande direktersättningar. Direkta stöd till landets jordbrukare uppgick år 1996 till 19 % av jordbrukarnas totala intäkter. Andelen direktstöd i våra nordiska grannländer var 12 % i Danmark och 31 % i Finland. Utöver de direkta stöden utgår också ”stöd” genom produktpriserna till följd av

att prisnivån inom EU, delvis med hjälp av regleringar, hålls på en högre nivå än världsmarknadspriserna. Ca 30 % av intäkterna kan sägas vara en följd av denna reglering.

Även om det direkta stödet till det svenska jordbruket endast uppgår till knappt 20 % av de svenska jordbrukarnas totala intäkter är dock direktersättningarna av betydelse för valet av produktionsinriktning. Återstående drygt 80 % av intäkterna – och den övervägande delen av kostnaderna – är dock nära relaterade till jordbrukarens egen skicklighet som jordbrukare och företagsledare.

Jordbruket är efter EU-inträdet inte längre en verksamhet där producenten säkerställs avsättning av hela produktionen till ett i förväg garanterat pris. Konkurrensen på såväl hemmamarknaden som på EU-marknaderna ökar, inte enbart på beredda livsmedel utan även på jordbruksråvaror. Charkuteriindustrin liksom även annan livsmedelsindustri och andra stora inköpare, kan nu köpa in jordbruksråvaror från andra EU-länder. Denna nya konkurrenssituation har blivit påtaglig för exempelvis den svenska styckningsindustrin och de svenska leverantörerna av råvara för pommes frites till bl.a. storkök.

Sveriges jordbrukare har genom landets egna regelsystem och genom olika internationella handelshinder inte kunnat utvecklas i konkurrens med jordbrukare i andra EU-länder. Det svenska jordbruket står inför en omställning. Genom den nya konkurrensen på EU-nivå kommer mindre effektiva jordbruk inte längre att nå en sådan lönsamhet som behövs för en fortsatt drift på längre sikt utan kommer att läggas ned. Däremot bör denna fortsatta omstrukturering, enligt utredningen, inte ske genom att de svenska jordbrukarna inte har likartade konkurrensvillkor som Sveriges konkurrentländer.

### 5.5.2 Jordbrukets konkurrenskraft – en jämförelse mellan Sverige, Danmark och Finland

I detta avsnitt behandlas klimatets betydelse för det svenska jordbrukets konkurrenskraft, jordbrukets lönsamhet och vissa kostnader, vissa särregler om djurskydd m.m. samt det svenska jordbrukets effektivitet.

Inom livsmedelsområdet är närmarknaderna av stor betydelse. Detta återspeglas i det förhållandet att Sveriges största exportmarknader för livsmedel är Danmark och Finland. Samtidigt är Sverige en stor importör av livsmedel från dessa länder. Det svenska, danska och finska jordbruket och livsmedelsindustrin är således konkurrenter på varandras hemmamarknader och även på andra utlandsmarknader.

Utredningen har därför gjort jämförelser mellan dessa länder av olika faktorer som har betydelse för konkurrenskraften. Bl.a. har jämförelser gjorts av lönsamheten, vilken enligt utredningen är den centrala

faktorn för utveckling, expansion och för att arbetstillfällena skall tryggas och nya skapas.

Det har inte varit möjligt att få fram produktkalkyler för direkta jämförelser mellan samtliga intäkter och kostnader. Den helt övervägande delen av dessa poster är ju för övrigt inte påverkbara genom statliga insatser. Utredningen har därför i stället gjort jämförelser mellan endast vissa poster, i första hand vissa skatter och avgifter. Däremot har en jämförelse gjorts mellan jordbrukets totala intäkter, kostnader och driftöverskott.

#### 5.5.2.1 Klimat och jordbruksstöd

Tidigare har konstaterats att Sverige har något sämre naturliga förutsättningar för jordbruk jämfört med Danmark, men å andra sidan något bättre jämfört med Finland. Om dessa naturliga skillnader kan sägas att de i ekonomiska termer till relativt stor del har kunnat utjämnas via EU:s jordbruks- och strukturpolitik samt via vissa nationella stödordningar. Här spelar framför allt EU:s stöd till mindre gynnade områden (LFA), EU:s miljöstöd samt vissa nationella stöd stor roll för i synnerhet Finland men även för Sverige.

Det danska jordbruket är i mycket hög grad exportinriktat och genererar via en åkerareal som är ungefär lika stor som den svenska ett produktionsvärde i jordbrukarledet som är dubbelt så stort som det svenska. Jämfört med Finland, vars åkerareal är något mindre än Danmarks, är den danska produktionen 2,5 gånger större.

En genomgång av hur de olika länderna tar del av EU:s stödssystem visar en viss skillnad vad avser fördelningen mellan olika ersättningsystem. I Danmark väger de generella CAP-stöden tungt och därefter har stöden till investeringar i jordbruk och förädlingsindustri en framträdande roll. Att Danmark inte nämnvärt utnyttjar regionala stöd har förmodligen en förklaring i att de regionala skillnaderna är jämförelsevis små. Vidare har frågan om bevarande av odlingslandskapet ej samma betydelse i Danmark jämfört med Sverige och Finland, vilkas landtytor i mycket begränsad omfattning utgörs av åkermark.

För Sveriges del spelar CAP-stöden en central roll framför allt i landets slättområden, dvs. särskilt i södra Sverige. Även EU:s miljöprogram är av central betydelse för bevarande av odlingslandskapet, för det ekologiska jordbrukets utveckling samt i miljö känsliga områden. Det svenska miljöprogrammets utformning innebär även en stark regionalpolitisk profil. För mindre gynnade jordbruksområden spelar därtill EU:s LFA-stöd samt det svenska nationella stödet stor roll. EU:s övriga strukturstöd, t.ex. investeringsstöd till jordbruk och förädlingsindustri, utnyttjar Sverige i förhållandevis begränsad grad.

I Finland är nationella stöd och EU:s LFA-stöd avgörande för jordbrukets överlevnad i stora delar av Finland. EU:s miljöstöd och CAP-stöd är också viktiga framför allt i de södra delarna av landet. I Finland tar man även del av övriga strukturstöd till jordbruket och systemet med investeringsstöd till jordbruket är exempelvis väl utbyggt.

Det svenska jordbruket har konkurrensnackdelar gentemot det danska jordbruket, t.ex. vad gäller produktionsvolymen för spannmål och högre byggnadskostnader på grund av Sveriges kallare klimat. Genom EU-medlemskapet kan Sverige under nuvarande förhållanden inte ytterligare kompensera jordbrukaren för den konkurrensnackdel klimatet innebär. Utredningen föreslår inte heller någon förändring av nuvarande ordning.

#### 5.5.2.2 Jordbrukets lönsamhet

Det svenska jordbrukets lönsamhet, angivet som driftsöverskott, har tidigare redovisats.

Lönsamhetsutvecklingen i olika delar av jordbruket varierar. Efter EU-medlemskapet har förbättringarna av driftsöverskotten uppstått i växtodlingen, främst spannmålsodling och sockerbetsodling. Å andra sidan var spannmålsodlingens ekonomi pressad i början av 1990-talet. Stora delar av animalieproduktionen har upplevt den omvända utvecklingen, dvs. förhållandevis god ekonomi i början av 1990-talet och kärvare villkor efter EU-medlemskapet. Utvecklingen generellt sammanhänger i allt väsentligt med konkurrensen på EU-marknaden och anpassningen till EU:s jordbrukspolitik. Till den varierande lönsamhetsutvecklingen mellan olika produktionsgrenar kommer att det inom samma grupp jordbruk, t.ex. mjölkföretag, förekommer en betydande lönsamhetsvariation.

Driftsöverskottet för det svenska jordbruket uppgick under åren 1990–1991 till 5–6 miljarder kronor. Överskotten uppgick under åren 1994–1996 till 2,1, 3,8 respektive 2,7 miljarder kronor (se tabell 5.6). År 1997 beräknas driftsöverskottet uppgå till ca 3,3 miljarder kronor. Ökningen jämfört med år 1996 beror huvudsakligen på att miljöstödet ökat.

Det bör dock uppmärksammas att miljöersättningarna är förenade med åtgärder som skall vidtas från lantbrukarnas sida. Enligt EU:s bestämmelser skall inkomstdelen av miljöersättningarna utgöra maximalt 20 % av totalersättningen. I de sektorskalkyler för jordbrukets ekonomi som studerats av utredningen förstärks nettoinkomsten i jordbruket påtagligt av den successiva utbyggnaden av miljöprogrammet. Redovisad nettoinkomst avser emellertid överskott till eget arbete och eget kapital. En del av miljöersättningarna avser ersättning för eget arbete. I en för-

stärkt nettoinkomst för lantbruket åren 1997 och 1998 ligger således också en ökad arbetsinsats från lantbrukarna som motsvarar åtaganden inom miljöprogrammet.

Även efter beaktande av utbyggt miljöprogram i Sverige åren 1997 och 1998 är lönsamheten för det svenska jordbruket kraftigt sämre jämfört med Finland och Danmark. Även efter lönsamhetsförbättringen för det svenska jordbruket är driftsöverskottet för det danska jordbruket ändå mer än dubbelt så stort som i Sverige. Detta har sin bakgrund i faktorer som behandlas i detta avsnitt, såsom effektivitet och svenska särbestämmelser. Lönsamheten för det svenska jordbruket är enligt utredningen inte tillräcklig för att investeringar och framtidssatsningar skall ske i den utsträckning som Sverige behöver i jordbrukets nya konkurrenssituation efter EU-inträdet.

### 5.5.2.3 Svenska särregler om djurskydd m.m.

Den svenska mycket ambitiösa djurskydds- och foderlagstiftningen för animalieproducenterna väger tungt vid en kostnadsjämförelse med konkurrenternas produktionskostnader. De svenska djurskydds- och foderbestämmelserna är mer långtgående i förhållande till reglerna i Danmark och Finland. De åtaganden som reglerna medför i svensk produktion leder på t.ex. köttområdet till en högre kostnadsnivå i förhållande till omvärlden. Framtiden kommer att visa om konsumenterna på en öppen och konkurrensutsatt marknad är beredda att betala ett tillräckligt merpris för svenska produkter. Å andra sidan ligger det i de svenska reglerna en möjlighet att profilera svenska varor utifrån bl.a. den tillämpade produktionsmodellen och att detta kan vara en marknadsföringsmöjlighet i ett större europeiskt sammanhang.

Här bör uppmärksammas att Sverige inte kan hindra import av livsmedel från andra EU-länder genom att hänvisa till produktionsmetoder m.m. som anses vara oetiska eller av andra skäl upplevs som olämpliga. Den logiska konsekvensen av detta från enbart ekonomisk synpunkt, skulle hypotetiskt kunna vara att de svenska, tvingande särreglerna om produktionsmetoder ändras till att bli frivilliga. Den svenska staten kan visserligen kräva ett visst regelsystem, men det är inte staten utan konsumenten som genom sitt val av produkt som avgör möjligheterna för företagens fortbestånd.

Priset är det viktigaste konkurrensmedlet. Konsumenten väljer i regel den billigare produkten, om hon inte känner skillnader i smak mellan produkterna eller andra faktorer inte påverkar produktvalet. Liksom för andra varor torde för livsmedel än så länge gälla att en i landet producerad vara ofta väljs även om priset är något högre än en importerad vara. Toleransen mot ett högre pris för en inhemsk vara kan dock



minska och eventuellt upphöra. Efter EU-inträdet är det således konsumentens val och inte statliga regler som avgör vilka produkter som konsumeras och därmed också vilka livsmedel som produceras i Sverige eller utomlands.

Det finns fortfarande en mängd kostnadshöjande särregler för det svenska jordbruket som saknas i konkurrentländerna och som ökar produktionskostnaderna.

Dessa är en följd av att Sveriges befolkning under många år har ställt högre krav på miljöhänsyn i jordbruket, på djurhälsa och på djurskydd än vad som varit fallet i omvärlden. Dessa åtgärder har också följts upp av jordbruket i kampanjer för att bli världens renaste jordbruk. Dessa ambitioner bör enligt utredningen bibehållas.

Den mycket ambitiösa djurskydds- och djurhälsolagstiftningen som Sverige har är för animalieproducenterna den enskilda faktor som sannolikt har störst betydelse vid en jämförelse av kostnaderna i produktionen. Några särskilda bidrag för att kompensera för dessa kostnader utgår inte i Sverige. På en fri marknad kan detta i extrema fall medföra att inhemsk produktion slås ut. Samma problem föreligger med internationella handelsavtal i de fall producenter i tredje land inte behöver tillämpa de mer långtgående restriktioner för produktionen som tillämpas i det land man exporterar till. Frågan är således av stor principiell vikt. Det är därför angeläget att Sverige är pådrivande vad gäller såväl att höja ambitionsnivån vad gäller djurskyddet inom EU som när det gäller att finna lösningar som ger de praktiska möjligheterna att nationellt och inom EU behålla höga ambitionsnivåer vad gäller miljö, djurskydd etc., samtidigt med att Sverige arbetar för minskat antal begränsningar i den fria handeln.

#### 5.5.2.4 Energi- och miljöskatter

I avsnitt 5.4.7. redovisas bl.a. beskattningen i Sverige, Danmark och Finland av el, eldningsolja, diesel, handelsgödsel (kvävegödslingemedel) och växtskyddsmedel. Beskattningen i Sverige är i vissa fall kraftigt högre än i Danmark och i Finland. Även under beaktande av att det svenska elpriset – i alla fall i förhållande till det danska elpriset – är lågt, är det svenska jordbrukets kostnader för nyssnämnda insatsvaror högre än i Danmark trots de högre volymerna där. Elpriset är också högre i Sverige än i Finland. Utgifterna för nyssnämnda insatsvaror uppgick år 1996 i Sverige till 17 % av bruttointäkterna, i Danmark till 9 % och i Finland till 12 % (se tabell 5.26).

I Danmark återförs en del av skatterna kollektivt till jordbruksnäringen för FoU, utbildning m.m. varför nettobelastningen i Danmark uppgår till knappt halva den svenska nivån. Den svenska beskattningen

utgör en betydligt högre andel av de totala kostnaderna (5,5 %) än i Danmark och i Finland. Detta gäller också när den danska fastighets-skatten på jordbruksfastighet tas med i beräkningarna. Det bör dock påpekas att vissa höjningar av såväl energiskatter som miljöavgifter kommer att genomföras i Danmark.

Det finska jordbruket belastas i endast begränsad utsträckning av olika skatter. Danska skatter utgör brutto ca 70 % av den svenska nivån – oaktat att den danska produktionen är dubbelt så stor.

I prop. 1994/95:19 Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, angavs att ett fullt utnyttjande av miljöersättningsprogrammet borde sammankopplas med en nationell medfinansiering i form av en förhöjd miljöavgift på handelsgödsel och bekämpningsmedel. En höjning av dessa avgifter genomfördes också på förslag av den nya regeringen hösten 1994.

Riksdagen gav i december 1994 regeringen till känna att ett belopp motsvarande miljöavgifterna på handelsgödsel och bekämpningsmedel skall tillföras jordbruket och trädgårdsnäringen för olika miljöåtgärder. Sedan detta beslut fattats höjdes miljöersättningsprogrammet av riksdagen i samband med behandlingen av 1995 års budgetproposition med 700 miljoner kronor till 1 500 miljoner kronor.

I prop. 1994/95:203 Finansiering av medlemskapet i Europeiska unionen, redovisades de med 200 miljoner kronor höjda miljöavgifterna som en åtgärd för att finansiera medlemsavgiften. Även den höjda dieselskatten för bl.a. traktorer redovisades i detta sammanhang.

Sedan dessa beslut fattades har ytterligare utökningar av miljöersättningsprogrammet genomförts eller föreslagits med först 600 och sedan 700 miljoner kronor. Sammanlagt uppgår därmed programmet till 2 800 miljoner kronor, varav hälften finansieras av EU:s budget och hälften av den svenska statsbudgeten. Någon ytterligare finansiering av den svenska andelen av kostnaderna utöver de ca 400 miljoner kronor som inbetalas i miljöavgifter, och som kan anses utgöra en finansieringskälla, har inte anvisats.

EU:s miljöersättningsprogram syftar inte till att utjämna lönsamhetsskillnader mellan de olika medlemsländerna. I Sverige har dock programmet utnyttjats till viss del för att utjämna skillnader mellan norra och södra Sverige.

I Danmark, som har i stort sett lika mycket åkermark som Sverige, är miljöprogrammet inte en tiondel av det svenska. Att bortse från detta ger inte en korrekt bild av verkligheten. Såväl miljöprogram som skatter och avgifter i jordbruket ingår också i utredningens analysmaterial. De fångas t.ex. in i respektive lands sektorskalkyler. Enligt utredningens mening är inte miljöstödet en ersättning för höga svenska miljöskatter utan utgör en ersättning för aktiva miljöåtgärder. Ett annat synsätt än detta kan även ifrågasättas av EU-kommissionen. I utred-

ningens delbetänkande om "Finansiering av ett förhöjt miljöstöd till jordbruket" har utredningen även utgått från att jordbrukarna själva inte skall finansiera miljöprogrammet.

Lönsamheten i svenskt jordbruk har under senare år förbättrats något och kommer att ytterligare förbättras som en följd av miljöprogrammet.

Dock är utredningens utgångspunkt att den svenska konkurrenskraften skall förstärkas genom åtgärder som utjämnar den sammantagna avgifts- och skattebelastningen och därmed i förlängningen utjämnar del av de stora lönsamhetsskillnader som utredningen konstaterat föreligger mellan Sverige, Danmark och Finland.

En fråga utgör de energiskatter där jordbruket betalar samma skatt som hushållen, medan industrin i övrigt får en nedsättning. Detta gäller el och eldningsolja. Sådana skillnader i beskattningen bör inte längre finnas då jordbruket numera är en konkurrensutsatt sektor. Jordbruket är också, liksom ofta industrin, en kapitalkrävande verksamhet.

Jordbruket har för närvarande samma beskattning på dieselolja som industrin i allmänhet. Till skillnad från övrig svensk industri har dock inte jordbruket – på grund av inhemska och internationella handelsbarriärer – genom en långsiktig process kunnat påverka den konkurrensnackdel som en i Sverige och konkurrentländer olika beskattning innebär. I detta sammanhang bör även beaktas att jordbrukets maskiner på samma sätt som gruvdriftens i mycket begränsad utsträckning utnyttjar det allmänna vägnätet. Den huvudsakliga förbrukningen sker på åkerfälten. Därför är det för Sverige nödvändigt – för att undvika att det svenska näringslivet utsätts för en snedvridande konkurrens från andra EU-länder – att förändra beskattningen av dieselolja. Detsamma gäller också för skatten på handelsgödsel.

#### 5.5.2.5 Effektivitet

Den finska staten har under många år, som ett led i miljö- och regionalpolitiken och för att ge den finske jordbrukaren en skälig levnadsstandard, lämnat betydande stöd till jordbruket. Omstruktureringen mot större, ofta mera rationella enheter har därigenom inte drivits så kraftigt i Finland som i Sverige. På grund av ett flertal faktorer är för närvarande det svenska jordbruket sannolikt effektivare än det finska. De mycket höga nationella stöden till det finska jordbruket medför dock att finska jordbruksprodukter har en betydande konkurrenskraft.

Danska produkter är också svåra konkurrenter till de svenska företagens produkter, bl.a. på grund av det danska jordbrukets höga kostnadseffektivitet. Utöver klimatets påverkan och ett flertal fördyrande

svenska specialregler, finns det flera faktorer som påverkat det danska och det svenska jordbrukets effektivitet på olika sätt.

Danmarks EU-inträde redan år 1973 är sannolikt den viktigaste faktorn. Detta har bidragit till en skärpt konkurrens på hemmamarknaden och på utlandsmarknader. Konkurrensen har medfört att mindre effektiva enheter i Danmark upphört med sin verksamhet. Kvarvarande enheter har i stället vuxit, vilket i regel också möjliggör en mera rationell drift. På ungefär samma areal som den svenska produceras varor i Danmark till ett dubbelt så högt värde. Den målmedvetna danska exportsatsningen har också nått framgång.

En viktig grund till de danska framgångarna på livsmedelsområdet är säkerligen också den danska statens agerande att på många sätt underlätta livsmedelssektorns omställning och expansion. Utöver den danska regeringens handlande har den danska konkurrensmyndigheten förhållit sig positiv till samarbete och sammanslagningar – även om en dominerande ställning uppstått. Detta kan tolkas så att den danska konkurrensmyndigheten bedömt effektivitetshöjande samarbete eller sammanslagningar viktigare än en eventuell minskad konkurrens på hemmamarknaden.

En ytterligare faktor till det danska jordbrukets effektivitet är den systematiska utbildning för kompetenshöjning som bedrivs. Danmarks jordbruksdepartement anslår 9 miljoner kr/år för denna verksamhet. År 1996 genomfördes i Danmark omkring 500 kurser för ökad effektivitet. Deltagaren betalar själv halva kurskostnaden. Kursernas längd varierade från två dagar till en vecka och det totala antalet deltagare uppgick år 1996 till omkring 6 500. I Sverige saknas denna systematiska form för vidareutbildning och kompetenshöjning av jordbrukare.

#### 5.5.2.6 Nya nischprodukter

Det finns i Sverige marknadsförutsättningar för att kommersiellt odla och vidareförädla vissa s.k. nischprodukter inom jordbruket och trädgårdsnäringen. Ett exempel är odling av nypon, som varken i Sverige eller i andra länder tidigare bedrivits i kommersiell skala. Nyponråvaran importeras i dag. En odling som motsvarar den svenska marknaden skulle uppgå till ca 600 ha men potentialen, som inkluderar den tyska marknaden, är totalt ca 5 000 ha. Framgångsrik växtförädling och ny odlingsteknik har gjort att odling i Sverige torde kunna bli kommersiellt möjlig. Även havtorn och andra nischprodukter kan på sikt visa sig vara möjliga att odla kommersiellt i Sverige. Utredningen anser att nischproduktion med marknadsförutsättningar bör tas tillvara. Då utvecklings- och anläggningskostnaderna ofta är betydande, kan ett initialt stöd vara nödvändigt för att utveckla odlingen av nischprodukter.

## 5.6 Utredningens förslag

Den dominerande delen av den svenska livsmedelssektorn står genom EU-inträdet i en helt ny konkurrenssituation. Detta tvingar fram förändringar såväl vad gäller statens förhållande till jordbruket som jordbrukarnas egna agerande. Jordbrukets lönsamhet har förbättrats något efter EU-inträdet men enligt utredningens åsikt inte tillräckligt för att initiera de framtida investeringar som behövs för en ökad effektivitet och expansion. Det svenska jordbruket är en nödvändig bas för den svenska livsmedelsindustrin. Här finns ett ömsesidigt beroende. Minskar den svenska livsmedelsindustri, förlorar jordbruket en stor del av sin marknad. Sverige behöver en livskraftig livsmedelssektor.

Det svenska jordbruket står nu inför en skiljeväg, där huvudfrågan är om jordbruket klarar av att till konkurrenskraftiga priser leverera varor till livsmedelsindustrin i Sverige. EU-inträdet har redan ökat konkurrensen kraftigt. En EU-utvidgning österut och liberalisering av världshandeln ger jordbruket ytterligare framtida utmaningar.

Genom klimatet och landets längdsträckning har det svenska jordbruket konkurrensnackdelar i förhållande till sydligare länder. Dessa nackdelar måste uppvägas av att såväl jordbruksnäringen som livsmedelsindustrin är effektivare än konkurrenterna i andra länder.

För att dra verksamheter till det egna landet finns mellan EU-länderna en skatte- och avgiftskonkurrens – ibland används till och med begreppet ”illojal skattekonkurrens”. Oavsett motiven för högre eller lägre avgifter och skatter torde effekten i regel bli att företagen i ett EU-land med lägre skatter och avgifter förbättrar sin konkurrenssituation.

Utredningens förslag syftar till att ge det svenska jordbruket förutsättningar att utvecklas och hävda sig i konkurrensen på hemmamarknaden och på internationella marknader.

Produktionen av jordbruksråvaror är en produktions- och tillverkningsprocess och därvid jämställd med industriproduktion. Jordbruket är också, till skillnad mot tjänstesektorn, en kapitalkrävande verksamhet och även i detta hänseende helt jämställd med industrin. Skillnaderna mellan beskattningen på el och eldningsolja mellan jordbruket och industrin bör snarast möjligt upphöra.

Utredningen föreslår att jordbruket får samma beskattning (0-skatt) på el som industrin har, dvs. att avgiften på 13,8 öre/kWh tas bort. Jordbrukets inbetalning av elskatt uppgår till omkring 300 miljoner kr/år.

Utredningen föreslår också att jordbruket för eldningsolja beskattas med samma belopp som industrin (0,53 kr/liter). Beskattningen för jordbruket skulle därvid minska från ca 86 till 25 miljoner kr/år, dvs. med 61 miljoner kronor.

Som utredningen konstaterat tar Sverige inte del av hela den framförhandlade ramen för strukturstöd (mål 5a, perioden 1995–1999). Efter att regeringen begärt att 46 miljoner ecu av EU-medel, dvs. exklusive svensk finansiering skall överföras till åtgärder utanför jordbruket, återstår nu 15 miljoner ecu av ramen för åtgärder på jordbruksområdet. Enligt Jordbruksdepartementets beräkningar utgör beloppet 10–14 miljoner ecu efter beaktande av bl.a. valutaeffekter.

Utredningen föreslår att återstående medel utnyttjas för strukturåtgärder i jordbruket. Skälen för att ta del av återstående medel är framför allt att investeringar i sektorn behöver stimuleras om Sverige skall kunna uppnå en önskad expansion av produktionen och exporten på livsmedelsområdet. Särskilda stimulanser är därtill viktiga för yngre lantbrukare. Möjligheten att i EU-systemet ge ett förhöjt investeringsstöd till yngre lantbrukare bör därför tas till vara för svensk del.

Om regeringens begäran att omfördela strukturfondsmedel (46 miljoner ecu) från jordbrukssektorn godkänns av kommissionen återstår alltså 10–14 miljoner ecu för åtgärder på jordbruksområdet. Utredningen föreslår att detta belopp utnyttjas. Då möjligheterna att för år 1998 föreslå kompletteringar är begränsade, bör beloppet aktiveras i 1999 års budget. Vid antagande om att EU genomsnittligt finansierar en tredjedel av strukturfondssatsningarna, utgör totalbeloppet 30–42 miljoner ecu, eller 255–355 miljoner kronor, varav 170–235 miljoner kronor i svensk finansiering. Beroende på vilken strukturåtgärd som i första hand föreslås, kan EU:s medfinansiering variera något.

Förslaget innebär således att hela det kvarstående utrymmet (255–355 miljoner kronor) anslås i 1999 års budget. Vilket belopp som sedan kan anslås fr.o.m. år 2000 är delvis en öppen fråga. Kommissionen skall besluta om en ny femårsram för Sverige och hur dessa förhandlingar slutar går det naturligtvis inte att säga något om i nuläget.

Det svenska jordbruket arbetade före EU-inträdet i allt väsentligt på en inhemsk, från internationell konkurrens skyddad marknad. Den nya situationen kräver en ökad effektivitet.

Utredningen föreslår att staten – för i första hand en fyraårsperiod – deltar i en finansiering av betydande insatser för utbildning och kompetenshöjning för jordbrukare som bedriver verksamheten på heltid. Liksom för utbildningen för livsmedelsindustrin föreslås inriktningen och omfattningen av insatserna bli föremål för en särskild bedömning.

Genomförandet av samtliga nämnda förslag kan påbörjas snarast om medel anslås i 1998 års budget och, vad gäller gemensam finansiering med EU för strukturåtgärder för jordbruket, i 1999 års budget.

För att kunna konkurrera kan det svenska jordbruket på sikt inte bära en större skatte- och avgiftsbelastning än företagen i konkurrentländerna. Det svenska jordbrukets kostnader för skatter och avgifter torde höra till de högsta inom EU. Det råder också en "skattekonkurrens" mellan EU-länderna. Även efter förändringar av beskattningen på el och eldningsolja, kommer det svenska jordbruket att belastas av skatter och avgifter som saknas eller är högre än i konkurrentländerna.

Den största energiskattebelastningen för jordbruket består för närvarande av dieselskatten. Denna skatt uppgick år 1996 till ca 770 miljoner kronor. Dieselskatten för jordbruket – och för industrin i allmänhet – utgör 2,67 kr/liter. Sjöfartsnäringen, inklusive fisket, erlägger inte någon energiskatt, och gruvnäringen erlägger 0,53 kr/liter. Gemensamt för nyss nämnda näringar och jordbruket är att dessa inte alls eller endast i ringa utsträckning belastar det allmänna vägnätet. Den svenska dieselskatten för jordbruket är också flerdubbelt högre än dieselskatten för jordbrukare i våra konkurrentländer Danmark och Finland.

Denna beskattning, liksom beskattningen av handelsgödsel, har en konkurrenssnedvridande effekt till nackdel för svensk konkurrenskraft. Om en harmonisering inom EU inte sker av jordbrukets produktions-skatter inom de närmaste två åren bör de svenska totala produktions-skatterna för jordbruket, enligt utredningens mening, anpassas till nivåer med beskattningen av jordbruket i Sveriges konkurrentländer.

Nysatsningar, oavsett om detta gäller produktion av råvaror till livsmedel eller beredda produkter, är förenade med både risker och möjligheter. Om satsningarna lyckas är det till fördel för hela Sverige. Statlig medverkan genom initialstöd till nya nischprodukter kan innebära att odlare och producenter av vidareförädlade produkter är beredda att ta de risker som är förenade med nyföretagandet. En öppenhet för nya idéer om verksamhetsinriktning från såväl jordbruksföretagen som beslutande myndigheter är inte av oväsentlig betydelse för livsmedelssektorns möjligheter till förnyelse och expansion.

Utredningen har inte tagit ställning till om strukturstöd är en lämplig form för stöd till nya nischprodukter.

Utredningen föreslår att staten genom olika former av initialstöd skall stödja verksamhet för nyetablering av nischprodukter inom jordbruket, t.ex. nypon och havtorn, under förutsättning att verksamheten på sikt har goda möjligheter att bli lönsam.