

Regeringens proposition

1997/98:2

Hållbart fiske och jordbruk

Prop.
1997/98:2

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Sundsvall den 11 september 1997

Göran Persson

Annika Åhnberg
(Jordbruksdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnas förslag till ett utbyggt miljöersättningsprogram för jordbruket. Mål föreslås för ett nytt program för att minska hälso- och miljöriskerna vid användning av bekämpningsmedel i jordbruket och trädgårdsnäringen. Förslagen är en del av det pågående arbetet för att åstadkomma ett hållbart fiske och jordbruk med tonvikt på de ekologiska aspekterna. I propositionen ges en samlad beskrivning av detta arbete liksom regeringens bedömningar av det fortsatta arbetets inriktning.

På fiskets område redovisas åtgärder för ett hållbart fiske. En ökad satsning görs för en förbättrad fiskevård. I arbetet med den framtida fiskeripolitiken skall Sverige genom tillämpning av försiktighetsprincipen aktivt verka för ett långsiktigt och ekonomiskt bärkraftigt fiske genom att integrera miljöaspekter och beakta ekologiska krav. Genomförandet av den internationella aktionsplanen för Östersjölaxen skall prioriteras.

På jordbrukets område redovisas åtgärder för ett hållbart jordbruk. EG:s gemensamma jordbrukspolitik måste förändras mot en ökad miljöanpassning. Sektorsansvaret och näringens ansvar för jordbrukets miljöfrågor är viktiga utgångspunkter i miljöarbetet. Innehållet behandlar åtgärder för att minska växtnäringsförlusterna från jordbruket och minska riskerna vid användning av bekämpningsmedel i jordbruket och trädgårdsnäringen liksom behovet att öka den ekologiska produktionen samt att bevara den biologiska mångfalden och de växtgenetiska resurserna.

Mål föreslås för ett nytt program för att minska hälso- och miljöriskerna vid användning av bekämpningsmedel i jordbruket och trädgårdsnäringen.

Förslag lämnas till ett utbyggt miljöersättningsprogram för jordbruket. Det utbyggda miljöprogrammet tar hänsyn till behovet av ytterligare medel för att öka måluppfyllelsen. Detta sker genom höjda ersättningsnivåer och utökade arealmål för vissa åtgärder. Administrativa förenklingar genomförs så långt det är möjligt utan att miljöambitionerna sänks.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	5
2	Ärendet och dess beredning.....	5
3	Inledning till propositionen och de förslag som däri lämnas	6
4	Fisket i ett globalt perspektiv	9
5	Den gemensamma fiskeripolitiken.....	12
6	Mellanstatliga organisationer på fiskets område	15
6.1	Nordsjösamarbete	16
6.2	Östersjösamarbete.....	17
6.3	Nordiskt fiskerisamarbete	18
7	Hållbart fiske i Sverige.....	19
7.1	Sektorsansvar på fiskets område.....	21
7.2	Styrmedel för ett hållbart fiske.....	22
7.3	Forskning	23
8	Åtgärder för biologisk mångfald på fiskets område.....	24
8.1	Aktionsplan för biologisk mångfald på fiskets område	24
8.2	Fiskevården	26
8.3	Östersjölaxen.....	28
9	Det framtida miljöarbetet på fiskets område	33
10	Jordbrukets globala miljöfrågor	34
11	Jordbrukets miljöfrågor i Sveriges närområde	38
12	Europeiska gemenskapens jordbrukspolitik och EG:s regelverk rörande jordbrukets miljöfrågor	39
12.1	Europeiska gemenskapens jordbrukspolitik	40
12.2	Miljöeffekter av den gemensamma jordbrukspolitiken ...	41
12.3	Behov av fortsatt reformering av den gemensamma jordbrukspolitiken.....	42
12.4	EG:s regelverk för jordbrukets miljöfrågor	44
12.5	Uppföljning och utvärdering.....	47
13	Hållbart jordbruk i Sverige.....	48
13.1	Det svenska jordbruket år 1996	48
13.2	Kriterier för ett hållbart jordbruk	49
13.3	Näringsansvar och myndigheternas sektorsansvar.....	50
13.4	Styrmedel för ett hållbart jordbruk	51
13.5	Forskning	53
14	Åtgärder för ett hållbart svenskt jordbruk	54
14.1	Ett utbyggt miljöersättningsprogram	54
14.1.1	Delprogram för bevarande av odlingslandskapets biologiska mångfald och kulturmiljövärden	56

14.1.2	Delprogram för miljö känsliga områden.....	58	Prop. 1997/98:2
14.1.3	Delprogram för främjande av ekologisk produktion.....	59	
14.1.4	Behov av nya miljöåtgärder.....	60	
14.1.5	Ett nytt miljöprogram för nästa femårsperiod	62	
14.2	Jordbrukets växt näringsförluster.....	63	
14.3	Bekämpningsmedel i jordbruket och trädgårdsnäringen ..	66	
14.4	Ekologisk produktion.....	71	
14.5	Genteknik.....	73	
14.6	Växtgenetiska resurser	74	
14.7	Biologisk mångfald inom jordbruket och rennäringen	77	
14.8	Kadmium.....	80	
15	Produktion av förnybara energislager inom jordbruket.....	81	
16	Det framtida miljöarbetet på jordbrukets område	82	
	Bilaga: Förklaring till förkortningar	86	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 september 1997	87	

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. ett utbyggt miljöersättningsprogram för jordbruket inom ramen för rådets förordning (EEG) nr 2078/92 av den 30 juni 1992 om produktionsmetoder inom jordbruket som är förenliga med miljöskydds- och naturvårdskraven, (avsnitt 14.1.4),
2. mål för ett program för perioden 1997–2001 avseende användning av bekämpningsmedel i jordbruket och trädgårdsnäringen, (avsnitt 14.3).

2 Ärendet och dess beredning

I regeringsförklaringen den 17 september 1997 framhöll statsministern att Sverige skall vara en pådrivande internationell kraft och ett föregångsland i strävan att skapa en ekologiskt hållbar utveckling. I januari 1997 lämnade regeringen till riksdagen skrivelsen På väg mot ett ekologiskt hållbart samhälle (skr. 1996/97:50). Skrivelsen belyser det pågående arbetet med att utveckla strategier för ekologisk hållbarhet inom olika samhällssektorer.

Regeringen beslöt den 21 januari 1997 att tillsätta en delegation för ekologiskt hållbar utveckling.

Med utgångspunkt i delegationens arbete presenterade regeringen i den ekonomiska vårpropositionen (prop. 1996/97:150, bet. 1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:284) ett förslag till ett lokalt investeringsprogram för ekologisk hållbarhet samt en gemensam plattform för det fortsatta arbetet. Regeringen uttalar i nämnda proposition sin ambition att i budgetproposition för 1998 presentera ytterligare ett steg i arbetet att föra Sverige vidare mot målet om en ekologiskt hållbar utveckling.

Regeringen överlämnar till riksdagen ett handlingsprogram för det pågående och kommande arbetet för en ekologiskt hållbar utveckling inom alla samhällssektorer i form av en skrivelse Ekologisk hållbarhet (skr. 1997/98:13) i samband med budgetpropositionen för 1998.

De övergripande målen för ett ekologiskt hållbart samhälle är att skydda miljön och människors hälsa, att använda jordens resurser effektivt och att nå en hållbar försörjning. Det krävs åtgärder inom samtliga politikområden för att föra Sverige mot ekologisk hållbarhet. I denna proposition presenterar regeringen förslag till åtgärder för ett hållbart fiske och jordbruk.

Myndigheternas sektorsansvar och näringarnas eget miljöansvar utgör grundläggande principer i det svenska miljöarbetet. Såväl Fiskeriverket som Statens jordbruksverk har ett formellt sektorsansvar för miljön, vilket omfattar myndigheternas ansvar för att aktivt verka för att minska näringarnas miljöbelastning. Ett kontinuerligt arbete pågår för att förbättra miljöanpassningen och utveckla miljöarbetet. Som ett led i detta arbete har regeringen i skilda uppdrag till myndigheterna efterfrågat underlag för att bättre belysa miljöfrågorna i sektorerna liksom förslag till åtgärder.

I oktober 1995 redovisade Fiskeriverket och Jordbruksverket till regeringen aktionsplaner för bevarande och hållbart nyttjande av den biologiska mångfalden inom jordbruket, rennäringen och fiskets område. Rapporterna har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en remissammanställning finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M95/5058/4). Aktionsplanerna behandlas i avsnitt 8.1 och 14.7.

I en rapport till regeringen i maj 1996 redovisade Fiskeriverket förslag till åtgärder för laxen i Östersjön i rapporten Lax i sikte. Rapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och remissyttrandena finns tillgängliga i Jordbruksdepartementet (dnr Jo96/415). Rapporten behandlas i avsnitt 8.3.

I en rapport till regeringen den 29 februari 1996 redovisar Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen förslag till handlingsprogram för att minska hälso- och miljöriskerna vid användningen av bekämpningsmedel i jordbruket och trädgårdsnäringen. Rapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och remissyttrandena finns tillgängliga i Jordbruksdepartementet (dnr Jo96/623). Handlingsprogrammet behandlas i avsnitt 14.3.

Jordbruksverket har i en rapport till regeringen den 2 februari 1996 redovisat förslag till en aktionsplan med målsättningen att 10 % av landets åkerareal bör vara ekologiskt odlad år 2000. Rapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och remissyttrandena finns tillgängliga i Jordbruksdepartementet (dnr Jo96/579). Aktionsplanen behandlas i avsnitt 14.4.

En utvärdering och översyn av miljöersättningsprogrammet för jordbruket, det s.k. miljöprogrammet, har den 26 mars 1997 redovisats till regeringen av Jordbruksverket i samråd med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet. Rapporten har remissbehandlats. Därefter har regeringen utarbetat ett förslag till utbyggt miljöprogram, vilket har remissbehandlats. Förteckningar över remissinstanserna och sammanställningar av remissyttrandena finns tillgängliga i Jordbruksdepartementet (dnr Jo97/1194 och dnr Jo97/2074). Rapporten behandlas i avsnitt 14.1.

I en rapport till regeringen har Jordbruksverket i samråd med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet den 3 april 1997 redovisat förslag till hur den gemensamma jordbrukspolitikens miljöeffekter fortlöpande kan följas och utvärderas. Rapporten behandlas i avsnitt 12.5.

3 Inledning till propositionen och de förslag som däri lämnas

I denna proposition redovisas – med tonvikt på det nationella planet – regeringens bedömningar och dessutom vissa förslag när det gäller åtgärder för ett hållbart fiske och jordbruk.

År 1983 tillsattes inom FN en särskild kommission under ledning av Gro Harlem Brundtland med uppgift att definiera begreppet hållbar utveckling och att ange hur en sådan skulle uppnås. Kommissionen definierade hållbar utveckling som en "utveckling som tillfredsställer dagens be-

hov utan att äventyra möjligheterna för framtida generationer att tillfredsställa sina behov".

Brundtlandkommissionens arbete var dock inte starten för det internationella miljöarbetet. Redan år 1972 hölls i Stockholm FN:s första stora miljökonferens. Valet av plats för konferensen var ett erkännande av Sverige som en pådrivande kraft i miljöarbetet. Brundtlandkommissionens arbete var en viktig milstolpe genom sitt betonande av sambandet mellan ekologisk hållbarhet å ena sidan och ekonomisk och social utveckling å den andra. En social och ekonomisk utveckling, som inte beaktar nödvändigheten av att upprätthålla och förnya naturresursbasen, blir på sikt en omöjlighet och kommer att förbytas i sin motsats – tillbakagång i stället för utveckling. Men sambandet gäller också omvänt. Ekologisk hållbarhet måste vara förenlig med ekonomisk och social utveckling. Det var också mot bakgrund av den insikten som kommissionen tillsattes.

Människans strävan efter ökad välfärd och mer rättvis fördelning av resurser måste bejakas. Arbetet för ekologisk hållbarhet kommer inte att kunna få genomslag om det inte kan förenas med ekonomisk tillväxt och en positiv social utveckling. Det är den oerhört stora utmaning vi står inför. Den kräver djupt engagemang av politiska partier, företag, myndigheter, föreningsrörelse, men framför allt av enskilda människor.

Vid FN:s konferens om miljö och utveckling år 1992 antogs en Agenda 21, vilken innehåller avsnitt om hållbart jordbruk och landsbygdsutveckling liksom ett avsnitt om skydd och användning av havens levande tillgångar. Vid konferensen undertecknades också en konvention om biologisk mångfald av 153 stater. Ytterligare stater har efter konferensen anslutit sig till konventionen. Konferensen och dess resultat har utgjort grunden för det internationella miljöarbetet under 1990-talet.

I arbetet för en hållbar utveckling är jordbruk och fiske nyckelsektorer. Vid det toppmöte om livsmedelssäkerhet, som anordnades av FN:s jordbruks- och livsmedelsorganisation (FAO) i Rom i november 1996, antogs en deklARATION och ett handlingsprogram för ökad global livsmedelssäkerhet. Det mål som sätts upp i handlingsprogrammet är att antalet svältande skall reduceras med hälften till år 2015. Denna ambitionsnivå har – med all rätt – kritiserats för att vara alltför låg. Man kan inte ha något annat mål än att eliminera världssvälten, men likväl tvivlar många på att ens detta begränsade mål kan nås.

800 miljoner människor svälter enligt FAO:s egen bedömning. Skälet är inte i första hand brist på livsmedel utan fattigdom. De som svälter har inte råd med mat och får därför inte sina grundläggande behov tillgodosedda. Därför är huvuduppgiften att bekämpa fattigdomen och den orättvisa fördelningen av världens resurser, på längre sikt är det också nödvändigt att öka livsmedelsproduktionen för att möta behoven från världens ökande befolkning.

Länder med förutsättningar att öka sin livsmedelsproduktion måste ges chans att ta till vara sina möjligheter. Såväl länder med ett redan omfattande fiske och/eller jordbruk som länder med ännu ej fullt utnyttjade resurser måste se till att de areella näringarna bedrivs så att naturresurs-

basen inte utarmas. Denna behöver ständigt återskapas för att möjliggöra en långsiktigt hållbar produktion.

Allt detta kräver åtgärder på många olika nivåer. Det behövs ett intensifierat internationellt forsknings- och utvecklingssamarbete beträffande olika aspekter av hållbar livsmedelsproduktion. Det behövs en fortsatt liberalisering av handeln med jordbruksprodukter med beaktande av miljö- och konsumentkrav. Det behövs en förändring av jordbrukspolitiken i många länder inklusive Europeiska unionen (EU). Det behövs fortsatta ansträngningar på den nationella och lokala nivån för att öka fiskets och jordbrukets hållbarhet.

I alla dessa avseenden skall Sverige vara aktivt och pådrivande. Inom regeringen har en särskild delegation inrättats, Delegationen för en ekologiskt hållbar utveckling, bestående av fem ministrar. Delegationen har arbetat fram en plattform för det fortsatta arbetet med att skapa en ekologiskt hållbar utveckling. Regering och riksdag har avsatt 5,4 miljarder kronor för de kommande tre åren (1998–2000) som stöd till lokala investeringsprogram i linje med vad en sådan utveckling förutsätter. Förutom de lokala investeringsprogrammen ingår bl.a. den s.k. kretsloppsmiljarden och energiomställningen i förändringsarbetet.

Det internationella samarbetet kring miljöfrågorna både inom EU och globalt är viktigt, eftersom många av miljöproblemen är av gränsöverskridande karaktär. Som medlem i EU har Sverige kunnat stärka sin position i internationella forum genom att nu delta som en part i ett starkare förhandlingsblock. Medlemskapet har också inneburit ett ökat inflytande på övriga EU-medlemmars politik.

På den europeiska nivån är vårt agerande inom EU den viktigaste möjligheten att påverka till ekologisk hållbarhet. Regeringen har utsett Östersjön till ett prioriterat område för hållbar utveckling. På svenskt initiativ utarbetar nu berörda länder en Agenda 21 för Östersjöområdet. Fisket och jordbruket är särskilt utpekade sektorer i detta arbete. Inom jordbruksområdet har Sverige tagit på sig rollen att samordna insatserna.

EU-medlemskapet innebär att vi tillämpar den gemensamma jordbruks- och fiskeripolitiken. En översyn av EG:s fiskeripolitik inleds nu och skall vara avslutad år 2002. De svenska förberedelserna för detta har påbörjats. Hur fiskeripolitiken och jordbrukspolitiken skall utformas i framtiden aktualiseras vidare genom att EG-kommissionen har presenterat sin plan för en framtida utvidgning av gemenskapen. En svensk parlamentarisk kommitté har också nyligen lämnat förslag till en framtida inriktning av EG:s jordbrukspolitik i sitt slutbetänkande Mat & miljö – Svensk strategi för EG:s jordbrukspolitik i framtiden (SOU 1997:102). Regeringen har för avsikt att efter avslutad remissbehandling av betänkandet återkomma till riksdagen angående den framtida utformningen av EG:s jordbrukspolitik.

Den ekologiska produktionen är en spjutspets i arbetet med att miljöanpassa jordbruket. Även det konventionella jordbruket måste miljöanpassas. I denna process spelar konsumenternas ökade krav en betydelsefull roll. Utöver huvuduppgiften att producera livsmedel kan jordbruket också producera bioenergi och bioråvara för industrier. Fiske och jordbruk är avgörande sektorer för att samhället som helhet skall nå en håll-

bar utveckling, men det omvända gäller också. En hållbar utveckling i samhället i övrigt är nödvändigt för att jordbruk och fiske skall kunna upprätthållas och utvecklas. Surt regn, växtnärläckage och utsläpp av miljöfarliga ämnen till sjöar och hav är exempel på negativ miljöpåverkan i dessa sektorer. Alla samhällssektorer måste ta ansvar för sin miljöpåverkan om hållbar utveckling skall bli en realitet.

Arbetet för en hållbar utveckling har genomgått olika faser. Det moderna miljöarbetet började med en nationell reglering av utsläpp från skorstenar och avlopp. Det har byggts på med viktiga internationella överenskommelser och ett utvecklat internationellt samarbete. Nu befinner vi oss i en intensiv period som utgår från och förutsätter ett starkt engagemang hos alla och envar.

Det finns – och kommer att finnas – delade meningar om hur man skall arbeta för ett hållbart samhälle. Dessa motsättningar måste vi lära oss att hantera så att de skapar en konstruktiv dynamik. Det finns mycket sällan ett enda entydigt och fullständigt svar på de frågor vi står inför. Vi måste pröva olika lösningar. Men det vi måste vara överens om är att hållbar utveckling – i den mening Brundtlandkommissionen gett uttrycket – är av avgörande betydelse för mänsklighetens överlevnad. Det är vår gemensamma framtid det handlar om. Därför är samarbetet av avgörande betydelse. Samarbete mellan individer, mellan och inom näringsliv, ideella organisationer och samhälle, samarbete inom Europeiska unionen och mellan länder i övrigt. Det är våra gemensamma ansträngningar som kommer att avgöra om vi lyckas.

4 Fisket i ett globalt perspektiv

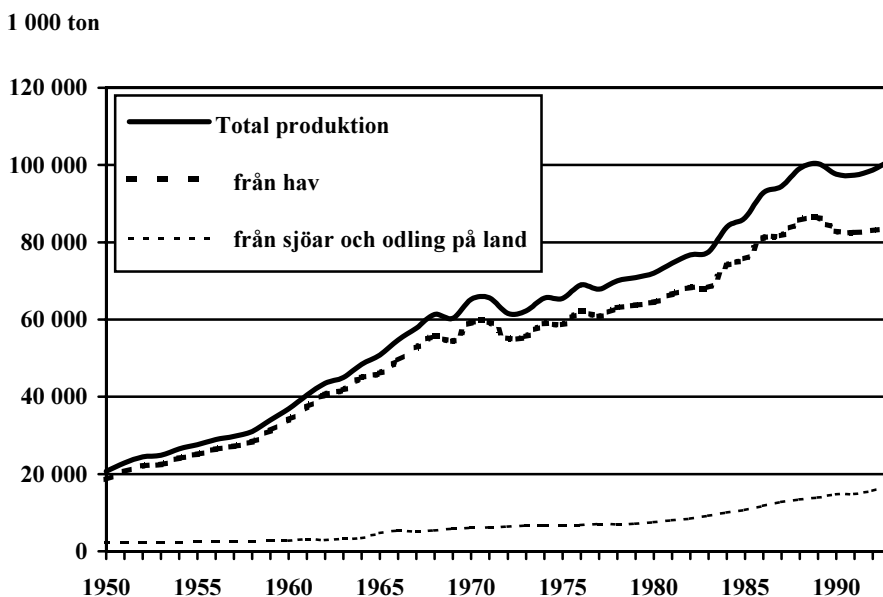
Regeringens bedömning: Fisket i världen måste bedrivas på ett hållbart sätt så att fisk förblir ett billigt och näringsrikt livsmedel även för kommande generationer. Fiskeripolitiken skall säkra en ansvarsfull förvaltning av bestånden främst genom förbättring av övervakning och kontroll, användning av mer selektiva redskap samt minskning av bifångst och kasserad fångst. Vidare skall ske reduktion av produktionshöjande subventioner för att uppnå en bättre balans mellan fiskkapacitet och ett långsiktigt hållbart nyttjande av fiskresurserna. De mellanstatliga regionala fiskerierorganisationerna måste stärkas för att kunna utföra de viktiga uppgifter som åläggs i de internationella överenskommelserna om ansvarsfullt utnyttjande av havens levande resurser. FN:s fackorgan FAO bör intensifiera sin insamling och spridning av information om fiskbeståndens situation och förstärka sin analytiska och normativa verksamhet.

Skälen för regeringens bedömning: Ett betydande antal av världens stora fiskbestånd förvaltas inte på ett hållbart sätt. Enligt den senaste uppskattningen från FN:s jordbruks- och livsmedelsorganisation (FAO) var 69 % av de stora bestånden i världen, som det finns information om,

antingen fullt utnyttjade (44 %), överutnyttjade (16 %), utfiskade (6 %) eller långsamt återhämtande (3 %). Dessa bestånd är därför i stort behov av ytterligare bevarande- och förvaltningsåtgärder. Härtill kommer den osäkerhet som råder om tillståndet för mer än 30 % av de stora globala bestånden, eftersom säker information saknas.

Den långsiktiga utvecklingen av bestånden är inte systematiskt kartlagd. Det antas dock allmänt att läget har förvärrats åtminstone sedan 1970-talet. En stark indikation på detta är att den kraftiga ökningen av de totala fångsterna under 1950- och 60-talen sedan dess har mattats av trots att produktionskapaciteten ingalunda minskat (se nedanstående figur).

Världsproduktion 1950-93



Orsakerna till försämringen är väl kända. Även om det endast finns enstaka exempel på framgångsrika förvaltningsåtgärder har fiskeripolitiken i de stora fiskeländerna i allmänhet inte varit utformad så att fiskerikapaciteten reducerats till en nivå som motsvarar ett långsiktigt hållbart utnyttjande. Användningen av direkta och indirekta subventioner har i stället medverkat till att öka kapaciteten och fångstansträngningarna. EG:s subventioner är ett bra exempel på detta. Den del av EG-subventionerna som används till skrotningspremier för fiskebåtar innebär inte nödvändigtvis en nettominskning av kapaciteten. Enligt FAO skulle fångstkapaciteten i världsfisket kunna halveras med bibehållen produktionsvolym. FAO har dessutom uppskattat att produktionskostnaderna för den globala fiskeflottan är 124 miljarder dollar, medan den årliga fångsten uppgår till ca 70 miljarder dollar. Bifångster och kasserad fisk uppskattas till 32 % av de rapporterade fångsterna eller 27 miljoner ton årligen. Skillnaderna mellan faktisk fångst och tillåten fångst är vanligen markant, sannolikt till följd av bristande övervakning och kontroll av fisket. Det småskaliga traditionella fisket i världen är genomgående på tillbakagång trots målsättningar om motsatsen.

Utan en framgångsrik beståndsförvaltning kan den globala marina fångsten väntas stanna vid 80–90 miljoner ton och i sämsta fall minska med omkring 10 miljoner ton. En bättre förvaltning kan åter öka fångsten till ca 100 miljoner ton. Samtidigt väntas efterfrågan fortsätta att öka till följd av ökad befolkning och ökad inkomst.

För år 2010 beräknar FAO att efterfrågan vid rådande priser kommer att vara mellan 110 och 120 miljoner ton. Även om vattenbruksproduktionen ökar, förväntas efterfrågan att bli större än utbudet. Detta blir en fortsättning på den trend som iakttagits de två senaste decennierna då de reala fiskpriserna i allmänhet ökat snabbare än övriga livsmedelspriser. Detta gäller i synnerhet om man tar i beaktande att de dyrbara fiskslagets andel av totalproduktionen tenderat att minska.

Effekterna av denna utveckling blir således högre konsumentpriser och troligen ett mindre varierat utbud, eftersom den odlade fisken delvis kommer att ersätta det nuvarande sortimentet. Effekterna blir mest kännbara i u-länderna, där hundratals miljoner människor i kustområdena har fisk som den dominerande proteinkällan. Totalt beräknas närmare en femtedel av intaget av animaliskt protein i u-länderna komma från fisk. Detta innebär att fisket har en stor betydelse för världens livsmedelsförsörjning. Om fiskbestånden reduceras eller fiskas ut, ökar dessutom påfrestningarna på andra naturresurser såsom jordbruksmark och områden som används för vattenbruk.

Även producenterna blir lidande av en oansvarig förvaltning. I u-länderna beräknas uppemot 400 miljoner människor vara direkt eller indirekt beroende av fiske, förädling/handel och fartygsbyggande. De alternativa sysselsättningsmöjligheterna för dessa grupper är på kort sikt få. I i-länderna har visserligen andelen fiskare sjunkit till några få procent av det totala antalet ekonomiskt aktiva. Åtskilliga samhällen och regioner är emellertid helt beroende av fisket och utfiskning av traditionella bestånd har i flera fall redan fått katastrofala konsekvenser.

En annan effekt av att ett stort antal bestånd befinner sig i ett kritiskt läge är de bilaterala konflikter som uppstår mellan stater som traditionellt utnyttjat samma bestånd. Under de senaste två decennierna har åtminstone ett dussintal allvarliga konflikter uppstått som fått utrikespolitiska konsekvenser. Hittills har konflikterna mellan EG – av medlemsländerna främst Spanien – och Kanada om de tidigare så rika bestånden utanför Newfoundland fått störst uppmärksamhet.

Effekterna av en oansvarig förvaltning av flera av världens stora fiskbestånd har fått världssamfundet att reagera genom resolutioner och avsiktsförklaringar men också genom tre detaljerade multilaterala överenskommelser. Dessa överenskommelser har tillkommit efter – och delvis som ett resultat av – FN:s konferens om miljö och utveckling (UNCED) i Rio de Janeiro år 1992.

Överenskommelsen för att tillse att fiskefartyg följer internationella bevarande- och förvaltningsåtgärder vid fiske på de öppna haven (Flaggkonventionen) är inriktad på att förhindra att fartyg undviker förvaltningsåtgärder genom omflaggning till s.k. bekvämlighetsflagg. Överenskommelsen, som antogs år 1993 och godkändes av Sverige år 1994, omfattar bl.a. flaggstaternas ansvar och skyldighet att informera om fartyg

som fiskar utanför de ekonomiska zonerna. Överenskommelsen har ännu inte trätt i kraft, eftersom den ännu inte godkänts av tillräckligt många nationer.

Den andra överenskommelsen är FN-avtalet om bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd som antogs i augusti 1995. Dess syfte är att säkerställa ett varaktigt utnyttjande av dessa bestånd främst genom internationellt samarbete i de havsområdesvisa regionala fiskerikommissionerna. FN-avtalet innehåller bl.a. föreskrifter om tillämpning av försiktighetsprincipen, arbetet i de regionala organen, åtgärder mot icke-medlemmars fiske, staternas skyldigheter beträffande fiskefartyg som för deras flagg samt efterlevnad och verkställighet. Inte heller denna överenskommelse har trätt i kraft, eftersom det nationella ratifikationsproceduren, som bl.a. pågår i EG och dess medlemsländer, inte avslutats i ett tillräckligt stort antal stater.

Den tredje överenskommelsen är Uppförandekoden för ansvarsfullt fiske, som i motsats till de övriga överenskommelserna inte är juridiskt bindande. Den har framförhandlats inom FAO och omfattar allt slags fiske samt vattenbruk. Dess viktigaste artiklar behandlar allmänna principer för bevarandet av de akvatiska resurserna, förvaltningsåtgärder, fiskets bedrivande, staters skyldigheter samt forskning. En serie tekniska riktlinjer för tillämpning av Uppförandekodens olika delar är under utarbetande. Hittills har – vid ett av Sverige initierat möte i Lysekil år 1995 – riktlinjer för försiktighetsprincipens användning samt för fiskets bedrivande, kustzonsförvaltning, fiskeriförvaltning och vattenbruk färdigställts.

Dessa överenskommelser har förutsättningar att bli milstolpar i det multilaterala fiskerisamarbetets historia. De utgör tillsammans en nödvändig juridisk och institutionell ram för att vända den nuvarande utvecklingen mot ett mera varaktigt utnyttjande av de globala resurserna. Men de är inte tillräckliga. Vad som i första hand återstår är att förstärka de regionala fiskerierorganisationerna så att de kan utföra de angelägna och krävande uppgifter som åläggs dem i FN-avtalet och Uppförandekoden. FAO har en central roll i detta sammanhang. Sverige kommer att verka för att FAO intensifierar sin insamling och spridning av information om fiskbeståndens situation samt förstärker sin analytiska och normativa verksamhet.

5 Den gemensamma fiskeripolitiken

Regeringens bedömning: Den gemensamma fiskeripolitiken måste bedrivas på ett långsiktigt hållbart sätt. Nuvarande fiskeripolitik bör utvecklas så att den bättre bidrar till att detta mål nås. I samband med den förestående översynen av den gemensamma fiskeripolitiken bör Sverige aktivt verka för en sådan förändring. Vidare bör Sverige verka för att miljömål för fisket utvecklas.

Skälen för regeringens bedömning: Genom medlemskapet i EU omfattas Sverige av den gemensamma fiskeripolitiken. Den gemensamma fiskeripolitikens övergripande mål kan, i likhet med den gemensamma jordbrukspolitiken, sägas vara att höja produktiviteten, tillförsäkra utövarna en skälig levnadsstandard, stabilisera marknaden, trygga producenternas försörjning och tillförsäkra konsumenterna tillgång av varor till skäliga priser. Hänsyn skall vidare tas till fiskenäringens särskilda karaktär. En översyn av den gemensamma fiskeripolitiken skall ske till år 2002.

Den Europeiska gemenskapen är världens största marknad för fiskprodukter och nummer tre i världen när det gäller havsfiske. Fångsterna uppgick år 1993 till drygt 7 miljoner ton, antalet fiskare till ca 270 000 och fiskeflottan till knappt 100 000 fartyg.

Gemenskapssystemet för bevarande och förvaltning av fiskresurserna syftar till att ge en varaktig balans mellan resurser och utnyttjande. Vidare anges ramar för tillträde, förvaltning och kontroll av fiskeaktiviteter samt av övriga åtgärder som krävs. Systemet, som regleras i rådets förordning (EEG) nr 3760/92 av den 20 december 1992 om ett gemenskapsystem för fiske och vattenbruk (EGT nr L 389), innebär bl.a. att medlemsländerna årligen tilldelas bestämda andelar av gemenskapens fiskemöjligheter. Därvid används fördelningsnycklar som utgår ifrån hur mycket medlemsländernas flottor traditionellt har fiskat av olika bestånd, fiskets regionala betydelse samt om fiske förlorades vid utvidgningen av fiskezonerna under 1970-talet. De förändringar av fiskeripolitiken som genomförts under 1990-talet har syftat till att skapa bättre balans mellan fiskbestånd och fiskeflottornas kapacitet.

Den gemensamma fiskeripolitiken tar sikte på yrkesmässiga verksamheter. Det ankommer på medlemsstaterna att bevaka att icke yrkesmässiga verksamheter inte äventyrar bevarande- och förvaltningsåtgärder, som vidtas inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Gemenskapsåtgärder, som beslutas, skall grundas på information från den Vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén för fiskerinäringen (STECF) samt från Internationella rådet för havsforskning (ICES). Omedelbara åtgärder kan, vid behov, vidtas på gemenskapsnivå genom beslut av kommissionen. Ett exempel är de under år 1996 kraftigt reducerade kvoterna för sill i Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt, som beslutades till följd av vetenskapliga råd.

Tillträdet till gemenskapens vatten och resurser regleras på två sätt. Fram till år 2002 ges medlemsstaterna rätt att begränsa fisket inom kustområdet ut till 12 nautiska mil från baslinjerna så att fisket huvudsakligen bedrivs av sådana fartyg som traditionellt fiskat i dessa vatten och som utgår från hamnar i motsvarande kustområde. I övrigt regleras tillträde till fiske utifrån den relativa stabiliteten. I syfte att säkerställa att fiskeresurserna utnyttjas på ett ansvarsfullt sätt har bestämmelser utfärdats som anger villkor för tillträde till farvatten och fiskeresurser samt regler för utnyttjandet av dem.

Utgifterna för den gemensamma fiskeripolitiken stod år 1996 för ca 1 % av gemenskapens totala budget eller 875 miljoner ecu, varav struk-

turåtgårderna svarar för 52 %, överenskommelser med tredje land för 32 % och marknadsorganisationen för 5 %.

Vattenbruket har fått ökad betydelse under senare år. Sedan år 1983 driver EG en aktiv politik för att främja investeringar i den kommersiella odlingen av fisk, kräftdjur och blötdjur avsedda för konsumtion. Under åren 1983–1993 ställde gemenskapen mer än 300 miljoner ecu till förfogande i investeringsstöd inom vattenbruket.

Gemenskapen har för närvarande 26 bilaterala fiskeavtal med tredje land. Genom avtalen skapas sysselsättning inom fiskenäring och beredningsindustri. Avtalen har emellertid ifrågasatts, bl.a. deras förenlighet med hållbart fiske. Inom gemenskapen förs nu inledande diskussioner om en översyn av politiken rörande fiskeavtalen.

Utöver dessa bilaterala överenskommelser deltar gemenskapen, antingen som fördragsslutande part eller som observatör, i det multilaterala arbete som bedrivs inom ramen för ett antal internationella konventioner och organisationer som behandlar fiskefrågor.

En stor del av gemenskapens vatten förvaltas gemensamt med andra länder, t.ex. med Norge i fråga om Nordsjön och med Ryssland, Polen och de baltiska staterna i fråga om Östersjön.

På miljöområdet föreligger inte någon särskild gemenskapspolitik. Varje medlemsland utformar sin egen miljöpolitik. I enlighet med Maastrichtfördraget skall emellertid miljöhänsyn integreras i all gemenskapspolitik. Försiktighetsprincipen skall ligga till grund för miljöpolitiken och miljökrav skall integreras i utformningen och genomförandet av den gemensamma politiken på olika områden. I Amsterdamavtalet, som antogs vid Regeringskonferensen (IGC) i juni 1997, fastslås att ett av gemenskapens grundläggande mål är att uppnå en väl avvägd och hållbar utveckling. Detta förutsätter att miljöaspekterna beaktas på de områden där unionen fattar beslut som kan ha miljökonsekvenser.

Den omprövning, som skall genomföras av den gemensamma fiskeripolitiken inför år 2002, syftar till att säkerställa fiskerinäringens framtid. Gemenskapens fiske måste bedrivas på ett långsiktigt hållbart sätt. Sverige skall i det kommande förhandlingsarbetet aktivt verka för att målet om ett hållbart fiske nås inom den gemensamma fiskeripolitiken. Det svenska agerandet skall utgå ifrån vetenskapliga bedömningar av bestånden och fiskemöjligheterna. Vidare skall försiktighetsprincipen tillämpas och miljöaspekterna beaktas.

Ett hållbart fiske

De flesta fiskbestånd i vårt närområde är hårt beskattade. Flera bestånd är hotade. Vid ett oförändrat fisketryck finns risk att fiskbestånden kollapsar på grund av att antalet lekmogna fiskar reduceras till en nivå där produktionen av ungfisk blir för liten. Det är möjligt att uppskatta när situationen för ett fiskbestånd når en kritisk nivå. Flera faktorer påverkar beståndens utveckling såsom miljöeffekter, tillväxtmöjligheter och naturlig dödlighet. Den enda faktorn som kan påverkas direkt är själva fiskandet eller det s.k. uttaget av fisk.

Förutom begränsningar i fisket genom fastställande av total tillåten fångstmängd (Total Allowable Catch, TAC) och fiskekvoter innehåller den gemensamma fiskeripolitiken två andra viktiga styrmedel, nämligen tekniska bevarandeåtgärder och dimensionering av fiskeflottornas kapacitet i relation till tillgängliga resurser. Tekniska bevarandeåtgärder syftar till att säkerställa att fisken ges möjlighet att fortplanta sig och att den fångas först när den är mest kommersiellt värdefull. Som exempel på tekniska bevarandeåtgärder kan nämnas minimimått på fisk, bifångstbestämmelser, fiskebegränsande åtgärder under vissa tider eller i vissa områden samt ökad selektivitet i redskapen.

För närvarande diskuteras ett förslag om revidering av tekniska åtgärder som framför allt syftar till bevarande av ungfisk samt att förbättra fiskeredskapens selektivitet. Inom ramen för arbetet behandlas frågor om kassering av fångster och bifångster av skyddade arter, större maskstorlekar för vissa redskap, begränsning av antalet nätredskap vid fiske i Nordsjön, obligatoriskt selektionsfönster för släpredskap, anpassade minimimått för olika arter samt bestämmelser om tråd i olika redskap.

Flera bestånd riskerar att överutnyttjas på grund av fiskeflottans överkapacitet. Ett styrmedel som används är att inom ramen för EG:s strukturpolitik minska överkapacitet av fiskeflottan genom de fleråriga utvecklingsprogrammen. Det fjärde utvecklingsprogrammet, som gäller under perioden 1997–2001, antogs i april 1997. I detta program preciseras bl.a. vilka minskningar av kapaciteten som skall genomföras under femårsperioden. Åtgärderna inriktas framför allt mot fisket på de bestånd som riskerar utfiskning eller är överfiskade.

Medlemsländerna har under juni 1997 inkommit med förslag till nationella program om hur åtgärderna skall genomföras. Beslut fattas senast den 30 november 1997 enligt rådets beslut 97/413/EG av den 26 juni 1997 om mål och närmare bestämmelser för omstrukturering av gemenskapens fiskerisektor under perioden fr.o.m. den 1 januari 1997 t.o.m. den 31 december 2001 i syfte att uppnå jämvikt mellan resurserna och utnyttjandet av dessa.

6 Mellanstatliga organisationer på fiskets område

Regeringens bedömning: Sverige skall aktivt verka för att mellanstatliga regionala fiskeriförvaltningar kommer till stånd i havsområden där sådana inte finns i dag. Vidare skall Sverige verka för att miljöhänsyn integreras i arbetet inom de mellanstatliga regionala fiskeorganisationerna. En effektiv förvaltning och en hållbar utveckling skall vara vägledande för Sveriges internationella agerande.

Skälen för regeringens bedömning: Arbetet med ett hållbart fiske bedrivs till stor del i mellanstatliga regionala organisationer med inriktning på fiskeriförvaltning och miljöfrågor. Gemenskapens årliga förhandlingar om fiskekvoter och fördelning av tillgängliga resurser i

Skagerrak, Kattegatt, Nordsjön och Östersjön sker huvudsakligen genom överläggningar inom mellanstatliga regionala fiskeriförvaltningar, såsom Fiskerikommissionen för Östersjön (IBSFC), Nordostatlantiska fiskerikommissionen (NEAFC), Nordatlantiska fiskerierorganisationen (NAFO) och Nordatlantiska laxorganisationen (NASCO). Beslut med betydelse för fisket kan fattas även i andra internationella sammanhang, t.ex. inom miljöområdet i samband med Östersjöarbetet, Helsingforskommissionen (HELCOM) samt Nordsjökonferensen. Flertalet av dessa mellanstatliga organisationer utgår från det vetenskapliga underlag som Internationella havsforskningsrådet (ICES) utarbetar grundat på nationella undersöknings- och forskningsresultat.

Inom dessa organisationer och då framför allt inom FAO verkar Sverige för att fler mellanstatliga regionala fiskeriförvaltningar skall skapas. Härigenom ges grunden för att länderna skall kunna ta ett gemensamt ansvar för att fisket i ett havsområde bedrivs på ett hållbart sätt. En sådan framtida fiskeriförvaltning bör beakta försiktighetsprincipen och integrera miljöfrågorna i sin verksamhet. Sverige skall därför aktivt verka för att integrera miljöhänsyn i dessa organisationers arbete.

6.1 Nordsjösamarbete

Nordsjökonferenserna har länge varit ledande inom det internationella marina miljöarbetet. Hittills har fyra miljöministerkonferenser hållits om den marina miljön i Nordsjön, där det har fattats beslut om långtgående åtgärder som varit inriktade på att minska utsläppen av miljöfarliga ämnen från industrier, jordbruk och skogsbruk samt föroreningar från fartyg och oljeutvinning till havs. Vid den ministerkonferens med miljö- och fiskeministrar, som hölls inom ramen för Nordsjösamarbetet våren 1997, behandlades frågan om ett förbättrat internationellt samarbete inom miljö- och fiskesektorerna. Vid konferensen antogs en politisk deklARATION, Bergendeklarationen, som behandlar frågan om hur försiktighetsprincipen bör tillämpas i fiskeripolitiken i syfte att skapa ett mer långsiktigt och ekonomiskt hållbart fiske. Genom deklARATIONEN har, för första gången i det mellanstatliga fiskerisamarbetet, ekosystemansatsen införts. Detta innebär fortsatt integrering inom miljö- och fiskeriförvaltning genom att verka för att ekosystemens övergripande struktur, integrering och funktion, produktivitet och biologisk mångfald bevaras samt att hänsyn tas till behov av skydd för akvatiska arter och deras miljöer.

Bergendeklarationen innehåller förslag till åtgärder som syftar till att fisket skall hållas inom biologiskt säkra gränser, att överfiskade bestånd skall återuppbyggas till en biologiskt säker nivå, att fiskets bifångster och att kassering av fisk minimeras samt att miljöskyddet för viktiga lek- och uppväxtområden förbättras. Vidare fastslås att ett ekologiskt inriktat fiske som skall öka skyddet av marina däggdjur, sjöfåglar och bottenlevande djur och organismer skall utvecklas på längre sikt. En uppföljning av Bergendeklarationen kommer att ske före den femte Nordsjökonferensen som hålls år 2000.

Av särskilt intresse för Sverige är också den verksamhet som bedrivs av Nordostatlantiska fiskerikommissionen, som reglerar fiskbestånden i Nordostatlantens östra del. Organisationen fastställer för närvarande årligen kvoter för sill och kungsfisk.

Laxfisket i Nordatlanten regleras inom Nordatlantiska laxorganisationen. Laxfisket bedrivs främst i kust- och älvmråden och endast i ringa omfattning i havet. För svensk del omfattas Skagerrak och Kattegatt med tillrinnande vattendrag av de beslut som fattas inom organisationen.

Ett mellanstatligt samarbete om skydd av havsmiljön i Nordsjön och Nordostatlanten bedrivs inom ramen för Pariskonventionen (OSPAR). Konventionen omfattar alla typer av föroreningar i den marina miljön. Parterna har uppmanats att värna om den biologiska mångfalden och de ekologiska processerna, bl.a. genom att upprätta skyddade habitatområden.

6.2 Östersjösamarbete

Det arbete som bedrivs av Fiskerikommissionen för Östersjön (IBSFC) är ur svenskt perspektiv mycket betydelsefullt. Fiskerikommissionen har sedan år 1973 haft till uppgift att förvalta fisktillgångarna i Östersjön genom överenskommelser om gemensamma fiskeregler och nivåer för högsta tillåtna fångstmängd. En betydelsefull del i kommissionens arbete har hittills varit att fastställandet av TAC och kvoter för fyra av de i Östersjön kommersiellt mest värdefulla fiskarterna torsk, sill, skarpsill och lax.

Den konvention som reglerar kommissionens arbete reviderades år 1982 i samband med att staterna runt Östersjön utvidgade sina fiskezoner och att gemenskapen tillträdde konventionen. Fiskerikommissionen lämnar rekommendationer om reglering av fisket, utrustning, metoder, minimimått för fisk som får landas, fredningstider och fredningsområden.

Fiskerikommissionen har sedan år 1992 arbetat med bevarandet av den vilda Östersjöaxen, vilket utgör ett exempel på hur en regional fiskeriförvaltning kan arbeta för åtgärder som syftar till en god beståndsvård. En långsiktig aktionsplan antogs våren 1997 för att rädda den vilda Östersjöaxen och avser tiden t.o.m. år 2010. Vidare pågår inom fiskerikommissionen arbetet som syftar till att återuppbygga torskbeståndet i Östersjön.

Konventionen för skydd av den marina miljön i Östersjön (HELCOM) trädde i kraft år 1980. Den reviderades år 1992 då även gemenskapen tillträdde som part. Konventionen skall genom ett nära regionalt samarbete skydda Östersjöområdet marina miljö. Konventionen omfattar alla former av havsföroreningar. I samband med revideringen infördes begrepp som försiktighetsprincipen, bästa tillgängliga teknik och bästa miljöpraxis. Kommissionen arbetar bl.a. med strategier och riktlinjer för ett hållbart nyttjande av naturresurserna, vilket även omfattar fiskets resurser.

Inom ramen för de båda konventionerna har ett samarbete utvecklats. På nationell nivå finns ett samarbete som syftar till att utarbeta gemensamma svenska ställningstaganden som kan användas i arbetet i de båda konventionerna.

Inom ramen för processen om Östersjöregionens framtid, den s.k. Visbyprocessen, har beslutats att en Agenda 21-plan skall utarbetas för hela Östersjöregionen inom sektorerna jordbruk, energi, fiske, skog, industri, turism och transport. Den del som berör fisket utarbetas av Fiskerikommissionen för Östersjön. Arbetet omfattar allt fiske i Östersjöregionen, dvs. havsfiske, kustfiske och vattenbruk. Sektorernas förslag skall färdigställas under våren 1998 och avsikten är att en gemensam Agenda 21-plan för hela Östersjöregionen skall kunna antas under sommaren 1998. Under hösten 1997 skall uppläggning och utformning av arbetet diskuteras med miljöorganisationer och övriga intresseorganisationer.

6.3 Nordiskt fiskerisamarbete

Regeringens bedömning: I det nordiska samarbetet på fiskets område skall Sverige verka för att större vikt läggs vid bevarandefrågor, biologisk mångfald och utveckling av Östersjösamarbetet.

Skälen för regeringens bedömning: Det nordiska samarbetet inbegriper Danmark, Norge, Island, Färöarna, Grönland, Finland, Åland och Sverige. Eftersom tre av de nordiska länderna nu omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken får denna stor betydelse för inriktningen av det nordiska fiskerisamarbetet. Mot den bakgrunden reformeras det nordiska samarbetet. Detta arbete kommer att drivas vidare inom fiskeområdet i syfte att effektivisera verksamheten och att finna områden som kan vara av gemensamt intresse för samtliga nordiska länder.

Målsättningen för det nordiska fiskerisamarbetet är att bidra till utvecklingen av de nordiska ländernas fiskerinäringar och till ett hållbart och rationellt utnyttjande av de marina resurserna. Ett program för nordiskt fiskerisamarbete för perioden 1997–2000 har antagits. Samarbetet omfattar bl.a. det internationella miljöarbetet. Det stora informationsutbytet, som kännetecknar det nordiska arbetet, är ett viktigt redskap för att säkra en balanserad utveckling av fisket. Av vikt är även det regionala fiskerisamarbetet i Östersjön liksom i övrigt mellan Norden och dess närområden, exempelvis Arktis och Barentsregionen.

Budgeten för det nordiska fiskerisamarbetet var för år 1996 7,3 miljoner danska kronor (Dkr), varav en miljon avsåg den gemensamma fiske- och miljöstrategien, som antogs år 1995.

Forskningen har haft en framträdande plats i det nordiska samarbetet. FoU-projekt, som ur ett svenskt perspektiv bedömts som särskilt angelägna, har varit forskning om Östersjölaxens lekvandring, M74-syndromet och om utveckling av teknisk förvaltning av torskfisket i Östersjön, t.ex. genom utveckling av selektiva torsktrålar.

Under Sveriges kommande ordförandeskap i det nordiska samarbetet år 1998 bör insatserna fördjupas på angelägna områden, som t.ex. miljöcertifiering av fisk, biologisk mångfald och multilateralt arbete av betydelse för fisket, bl.a. FAO.

Övrigt nordiskt samarbete

Ett nordiskt samarbete bedrivs av Nordiska Fiskares Miljösekretariat, som bildades år 1992. I miljösekretariatet ingår tio av yrkesfiskets organisationer i Sverige, Norge, Danmark, Finland, Island, Färöarna och Grönland. Organisationens syfte är att arbeta för bevarandet av en ren och produktiv marin miljö, där olika arter skall kunna beskattas på ett uthålligt och bärkraftigt sätt samt att informera om yrkesfiskarnas syn på och intresse för dessa frågor. Miljösekretariatet, som flyttar mellan medlemsorganisationerna, har till uppgift att samordna och koordinera arbetet. Sekretariatets verksamhet finansieras av medlemsorganisationerna. Miljösekretariatet samverkar med Nordiska Ministerrådet, som även har stött flera av miljösekretariets projekt.

Nordiska Fiskares Miljösekretariat deltar aktivt i miljöfrågor. Bland de frågor som ägnats särskild uppmärksamhet de senaste åren kan nämnas utsläpp av miljöfarliga ämnen i havet, planerade norska provborrningar efter olja i Skagerrak, radioaktiva föroreningar i havet, avfallsdumpning, föroreningar vid brytning av bly- och zinkmalm på Grönland etc. Sekretariatet deltar även i det nordiska arbetet om miljöcertifiering av fisk.

I Nordsjökonferensen medverkade miljösekretariatet aktivt för att föra fram de intressen och åtgärder som fiskarna bedömer som angelägna. Aktuella åtgärder och intressen presenterades vid Nordsjökonferensen i samarbete med den sameuropeiska fiskeriorganisationen Européche.

7 Hållbart fiske i Sverige

Regeringens bedömning: Det svenska fisket skall bedrivas på ett hållbart sätt. Ett optimalt nyttjande av fiskbestånden skall nationellt uppnås genom att försiktighetsprincipen tillämpas och att den biologiska mångfalden säkerställs.

Skälen för regeringens bedömning: Svenskt havsfiske bedrivs i Västerhavet och i Östersjön. Värdemässigt är torsk den viktigaste arten. Efter torsk följer sill, nordhavsräka, havskräfta och lax.

Det finns omkring 3 000 yrkesfiskare i landet, av vilka ca 300 ägnar sig åt insjöfiske. Den svenska fiskeflottan bestod år 1996 av ca 2 500 fartyg med en sammanlagd motoreffekt på 270 000 kW och ett totalt tonnage på 47 400 ton. Huvuddelen av flottan utgörs av mindre kombinationsfartyg. Dessutom finns ungefär 50 trålare eller vadfartyg på mer än 30 m längd som är specialiserade på fiske på öppet vatten.

Beredningsindustrin sysselsätter omkring 3 000 personer, av vilka drygt 1 500 arbetar i ca 40 företag med mer än 10 anställda. Ytterligare 500 personer är knutna till produktionen. Den totala sysselsättningen uppgår till ca 3 500 personer.

I ett ekologiskt hållbart samhälle förenas tillväxt, välfärd och god miljö. Fisket är ett exempel på en ekonomisk verksamhet, vars välgång och överlevnad ytterst är beroende av god tillgång på fisk. För att nå detta skall det svenska fisket bedrivas på ett hållbart sätt. Ett optimalt nyttjande av fiskbestånden skall nationellt uppnås genom att den biologiska mångfalden säkerställs och att försiktighetsprincipen tillämpas.

Miljöstörningar utgör ett allvarligt hot mot fisket. De minskar tillgången på de för fisket intressanta arterna och kan göra fisken mindre lämplig som livsmedel. En angelägen uppgift är att bevara eller återställa goda miljöförhållanden i hav, sjöar och vattendrag. I kustområdena och hela egentliga Östersjön är övergödningen ett allvarligt hot mot fiskbestånden. Ett annat hot är de miljögifter som släpps ut och kan ge effekter såsom t.ex. reproduktionsstörningar samt att fisk och skaldjur blir olämpliga som föda. I sötvatten är försurning, som kan medföra urlakning av metaller som kvicksilver och aluminium, det allvarligaste hotet. Följden av detta blir att ekosystemen förändras och att känsliga arter eller stammar kan slås ut. Utbyggnaden av vattenkraften är ytterligare en åtgärd som mycket kraftigt påverkat den biologiska mångfalden i vattendrag. Det är av stor betydelse att övergödning och utsläpp av miljögifter och försurande ämnen begränsas. Dessa åtgärder görs dels nationellt dels genom internationellt arbete. Regeringens målsättning är att Sverige skall vara en pådrivande kraft och ett föregångsland för en hållbar utveckling i dessa hänseenden.

De främsta oönskade effekter som orsakas av yrkesfisket är icke avsedda bifångster och skador på havsbottnar. För stora uttag av fisk i kombination med den syrebrist som orsakats av övergödningen, har medfört att torsk i Östersjön minskat drastiskt. Vid bottenrålning efter kräftdjur och fisk kan skador på havsbotten uppkomma, som t.ex. skador på ekosystemen i s.k. mjukbottensamhällen. Mindre uppmärksammat är i vilken utsträckning bottenrålning påverkar det marina kulturarvet t.ex. i form av lämningar efter äldre skeppsvrak eller andra fasta fornlämningar.

Fritidsfisket, som har både ett rekreativt och ekonomiskt värde, är av stor omfattning i Sverige. Under år 1996 beräknas ca 2,2 miljoner människor ha fiskat någon gång under året. Den totala fångsten uppges till ca 79 000 ton, varav ungefär två tredjedelar fångades av sportfiskare. Den resterande tredjedelen fångades av landets ca 500 000 husbehovsfiskare, i huvudsak nätfiskare.

Även fritidsfisket kan ge upphov till olika slags miljöeffekter dels sådana som är unika för fritidsfisket, dels sådana som är mer eller mindre gemensamma för allt friluftsliv. Ett högt fisketryck kan förekomma i vissa vatten.

Omkring 1 000 personer är sysselsatta inom vattenbruk. Det svenska vattenbrukets produktion år 1995 uppgick till ca 7 500 ton, varav ca 6 000 ton fisk och 1 500 ton blötdjur och kräftdjur.

Den i särklass viktigaste arten i det svenska vattenbruket utgörs av odling av regnbågslox, som svarar för ca 85 %. Annan matfisk som odlas är röding, öring och andra laxfiskar. Antalet kräftodlingar har ökat sedan mitten av 1980-talet.

Odling av fisk påverkar miljön genom att verksamheten kan bidra till övergödning av vattenområden. Vidare kan miljön påverkas genom en risk för spridning av sjukdomar eller fiskparasiter liksom bruk av mediciner och andra kemikalier.

Större odlingar av fisk är i dag anmälnings- eller tillståndspliktiga enligt miljöskyddslagen. I samband med en tillståndsprövning görs bedömningar om eventuell miljöbelastning. Villkor och skyddsåtgärder för verksamheten föreskrivs i syfte att förhindra miljöstörningar så långt det är tekniskt möjligt, ekonomiskt rimligt och miljömässigt motiverat.

Förekomsten av fisksjukdomar är relativt begränsad i svenska odlingar till följd av restriktiva införselregler för levande fisk samt av en väl utvecklad frivillig hälso- och sjukdomskontroll inom odlingsverksamheten. De vanligaste sjukdomarna är infektionssjukdomar samt andra naturligt förekommande sjukdomar och parasiter. Transporter av fisk mellan regioner kan få oönskade effekter. Närbesläktade fiskbestånd kan genom anpassning till olika miljöer utveckla motståndskraft mot vissa sjukdomar. Ett annat problem är rymning av fisk från fiskodlingar. Det kan ge allvarliga effekter genom dels smittspridning, dels påverkan på den biologiska och genetiska mångfalden.

7.1 Sektorsansvar på fiskets område

Regeringens bedömning: Sektorsansvaret är en förutsättning för ett framåtsyftande miljöarbete på fiskets område och skall tillämpas i en fortlöpande dialog med miljöns företrädare.

Skälen för regeringens bedömning: Samhällssektorernas miljöansvar fastställdes av riksdagen i samband med 1988 års miljöpolitiska proposition (prop. 1987/88:85, bet. 1987/88:JoU23, rskr. 1987/88:383). Därefter har ansvaret ytterligare definierats. Varje samhällssektor ansvarar för att förhindra att nya miljöskador uppstår och för att lösa de problem som redan finns. Ansvaret för miljön och omsorgen om naturresurserna innebär också skyldighet för såväl näringsidkare som för berörda myndigheter att anpassa sin verksamhet till miljömålen. Det utvidgade sektorsansvaret är en gemensam angelägenhet för såväl myndigheter som för näringslivet. Miljöhänsyn måste integreras i alla sektors verksamhet, vilket förutsätter att ekonomiska överväganden sammanvägs med miljöhänsyn i planering och beslutsfattande. Detta måste ske på alla nivåer och i alla delar av samhället. Samhällssektorns miljöansvar omfattar därmed alla aktörer. Styrkan i tillämpligheten ges av att sektorn har de bästa förutsättningarna och kompetensen att förebygga och minska miljöproblemen.

för Östersjön, Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt samt för vissa sötvattensområden.

Regeringen tillsatte i november 1996 en utredning med uppgift att dels göra en översyn av den statliga fiskeridistributionen, särskilt avseende Fiskeriverket, dels föreslå en mer effektiv forsknings- och utvecklingsverksamhet på fiskets område. Utredaren skall redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 15 januari 1998.

Regeringen överlämnade den 3 april 1997 en remiss till Lagrådet om en miljöbalk i vilken de centrala bestämmelserna i miljölagstiftningen sammanförs med ett tiotal andra lagar till en gemensam miljö- och resurslagstiftning. På Fiskeriverkets ansvarsområde sker inte några väsentliga förändringar i förhållande till gällande rätt. Detta innebär bl.a. att Fiskeriverket behåller sin ställning i vattenmålen samtidigt som verket får ökat ansvar för bevakningen av allmänna fiskeintressen i miljöskyddsmål.

Konsumenternas intresse för märkning av produkter har lett till en ökad användning av miljömärkningen. Inom fiskeområdet diskuterar därför myndigheter, fiskerinäringen, producenter, intresseorganisationer och konsumenter frågan om miljömärkning av fisk. Nordiska Ministerrådet har tillsatt en projektgrupp som behandlar frågan om en gemensam nordisk miljömärkning. Inom ramen för projektet kommer en informationskampanj att genomföras, vilken beskriver den nordiska förvaltningen av fiskbestånden. På det internationella planet pågår ett liknande projekt inom ramen för Marine Stewardship Council.

Inom ramen för statsförvaltningens miljöarbete deltar Fiskeriverket som en av 25 pilotmyndigheter i projektet om miljöledningssystem i statsförvaltningen. Miljöledningssystemet innebär ett systematiskt miljöarbete med tydliga riktlinjer och mål, bl.a. centrala styrmedel, klargjorda ansvarsförhållanden samt rutiner för uppföljning och årlig rapportering. Syftet är att utveckla statens arbetssätt att medverka till ett ekologiskt hållbart samhälle genom att integrera miljöhänsyn och resurshushållningsfrågor i all statlig verksamhet. Under år 1997 kommer förslag till miljöpolicy samt en handlingsplan för ökad integration av miljöhänsyn i myndighetens verksamhet att utarbetas.

7.3 Forskning

Ett långsiktigt hållbart nyttjande av fiskresurserna måste grundas på kunskap och vetenskapliga resultat om bl.a. fiskbestånd, ekologiska samspel där fiskbestånden är en integrerad del av ekosystemen, miljönverkan och teknikutvecklingen. Detta ställer stora krav på forskning och utveckling nationellt men också på det nationella kunskapsunderlaget som lämnas till internationella samarbetsfora, framför allt ICES.

Fiskeriforskningen måste utveckla mer exakta definitioner av begreppet hållbart nyttjande och metoder för att bättre bestämma olika gränsvärden på uttag. För en fullgod rådgivning måste till de biologiska aspekterna också läggas socioekonomiska bedömningar. Forskningen behöver klarlägga effekterna av olika förvaltningsstrategier.

För att nå en optimal resurshushållning är utveckling av fångsttekniker som säkrar så god selektivitet som möjligt avseende fiskstorlek och art särskilt viktigt. I samma syfte är det också nödvändigt att utveckla metoder som innebär att mängden fisk som kastas överbord minimeras och som därmed ger ett förbättrat råvaruutnyttjande.

Fiskeriverket bedriver undersökningsverksamhet såväl i havsvatten som i sötvatten. Huvudsakligen är verksamheten inriktad på beståndsuppskattningar, men verksamheten omfattar även andra uppgifter som ligger till grund för verkets miljöansvar.

Fiskerikutredningen (Jo 1996:03) har bl.a. till uppgift att utreda en mer effektiv forsknings- och utvecklingsverksamhet på fiskets område. Regeringen har för avsikt att återkomma till forsknings- och utvecklingsverksamheten när utredningens förslag föreligger.

8 Åtgärder för biologisk mångfald på fiskets område

8.1 Aktionsplan för biologisk mångfald på fiskets område

Regeringens bedömning: Fiskeriverkets aktionsplan för biologisk mångfald på fiskets område bör i allt väsentligt genomföras i syfte att uppnå ett hållbart fiske. Arbetet med att utveckla miljökvalitetsmål bör fortsätta.

Fiskeriverkets bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Fiskeriverkets aktionsplan fick ett övervägande positivt mottagande av remissinstanserna. Flertalet remissinstanser anser att den är väl genomarbetad och bra strukturerad.

Miljökvalitetsmålen tillstyrks men några remissinstanser, bl.a. Naturhistoriska riksmuseet och Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald, framhåller att ytterligare arbete krävs för att konkretisera målen så att de blir mätbara och uppföljningsbara.

Aktionsplanens åtgärdsförslag tillstyrks av flertalet remissinstanser, som också anser att åtgärdsförslagen är väl motiverade och bör genomföras.

Flera remissinstanser kritiserar kostnadsberäkningarna och framhåller att medelsbehovet i praktiken är större.

Skälen för regeringens bedömning: Konventionen om biologisk mångfald trädde i kraft i december 1993. Konventionens breda ansats ger goda möjligheter till en samordnande roll i det internationella naturvårdsarbetet. Konventionen syftar till att bevara den biologiska mångfalden, till ett långsiktigt hållbart utnyttjande av mångfaldens beståndsde-

lar och till en rättvis fördelning av nyttigheter som kan vinnas ur genetiska resurser.

Regeringens ställningstaganden till de åtgärder och åtgärdsförslag som Naturvårdsverket och Boverket har presenterat i sina aktionsplaner för att bevara och hållbart nyttja den biologiska mångfalden redovisas i propositionen (prop. 1996/97:75, bet. 1996/97:JoU15, rskr. 1996/97:239) om skydd av hotade arter samt aktionsplaner för biologisk mångfald.

Fiskeriverket har på regeringens uppdrag utarbetat en aktionsplan för biologisk mångfald på fiskets område. I aktionsplanen redovisas en rad åtgärdsförslag för att bevara den biologiska mångfalden. I beskrivningen av miljösituationen lyfts de viktigaste hoten fram för olika vattenområden, såsom försurning, övergödning, tungmetaller, organiska miljögifter etc. Verket konstaterar att vattenområdenas specifika förutsättningar har stor betydelse för att kunna säkerställa arters långsiktiga överlevnad. Åtgärdsstrategier redovisas för sjöar och rinnande vatten, kustvatten och utsjövatten. Strategierna syftar till att bevara och förstärka biodiversiteten i olika typer av vattenområden, bedriva forsknings- och undersökningsverksamhet, genomföra miljö- och fiskeribiologiska undersökningar etc. Vidare föreslås miljö kvalitetsmål för vattenmiljön och fiskbestånden avseende fiske och vattenbruk. Fiskeriverket lägger fram en rad åtgärdsförslag. Dessutom behandlas forsknings- och utvecklingsverksamheten. Genom aktionsplanen konkretiseras Fiskeriverkets sektorsansvar för miljön och understryks vikten av samråd med naturvårdsmyndigheterna för säkerställandet av en biologisk mångfald och ett rikt och varierat fiskbestånd.

Regeringen anser att aktionsplanen skall vara vägledande för det framtida arbetet med att bevara den biologiska mångfalden på fiskets område. Regeringen anser vidare att arbetet med att utveckla miljö kvalitetsmålen bör prioriteras. De är i dag allmänt formulerade och kräver ytterligare konkretisering för att bli mät- och uppföljningsbara.

Fiskeriverket har för den kommande treårsperioden föreslagit en rad åtgärder. Flera åtgärder syftar till att öka kompetens och kunskap inom ansvarsområdet. Regeringen anser att inriktningen på de åtgärdsförslag som förs fram i aktionsplanen är välgrundade och stöder den viktiga kompetensutvecklingen inom området. I detta sammanhang bör frågor rörande selektiva fångstmetoder och förvaltningen av den vilda Östersjö-laxen samt åtgärder för att bevara malen och den svenska flodkraften prioriteras.

Aktionsplanen är ett viktigt styrmedel för att kunna uppnå miljöpolitikens övergripande mål beträffande bevarandet av den biologiska mångfalden. De föreslagna åtgärderna främjar en mer ansvarsfull och ekologiskt hållbar verksamhet inom fiskesektorn. Ett ökat miljöarbete behövs för att förbättra skyddet av värdefulla akvatiska naturresurser och även för att skapa bättre förutsättningar för ett långsiktigt och ekonomiskt lönsamt fiske. Inför det framtida arbetet måste gränsdragningen mellan Fiskeriverkets och Naturvårdsverkets ansvarsområden förtydligas vad gäller bevarandet av hotade fiskarter. Vidare bör den s.k. ”rödlistan” över hotade fiskarter uppdateras.

Arbetet med flertalet av aktionsplanens åtgärdsförslag har redan påbörjats. Regeringen finner det angeläget att aktionsplanen i allt väsentligt genomförs. Arbetet skall finansieras inom ramen för Fiskeriverkets ordinarie verksamhet. Åtgärderna bör prioriteras efter angelägenhetsgrad, tillämpbarhet och karaktär. Nyttoeffekter och kostnadseffektivitet bör vägas in. Genom den ökade satsningen på fiskevården som ges i det följande, kommer finansieringen av flertalet åtgärdsförslag i planen att kunna klaras.

8.2 Fiskevården

Regeringens bedömning: En ökad satsning skall göras på en förbättrad fiskevård, främst i kustområdena och i de sjöar där det förekommer fritt fiske. I första hand skall insatser för bevarande av hotade arter och stammar, biotopåtgärder, bildande av fiskevårdsområden och skärpt fisketillsyn prioriteras.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen återkallade i november 1995 en proposition om allmän fiskevårdsavgift m.m. (skr. 1995/96:28). Regeringen aviserade i skrivelsen sin avsikt att vid en senare tidpunkt återkomma med förslag om annan finansiering av fiskevården. Riksdagen har uppdragit åt regeringen att snarast lägga fram förslag om hur fiskevården skall finansieras (bet. 1995/96:JoU4, rskr. 1995/96:150)

I syfte att uppfylla kraven på en ekologiskt hållbar utveckling samt nationella åtaganden är det enligt regeringens bedömning angeläget att göra en kraftfull satsning inom fiskevårdens område.

Fiskevården finansieras för närvarande bl.a. över statsbudgeten genom anslagen för fiskevård och för kalkningsverksamhet i sjöar och vattendrag samt med vattenavgiftsmedel. Det finns emellertid behov av en ökad satsning på angelägna åtgärder.

Statsbudgetens anslag till fiskevården har under en lång följd av år varit relativt oförändrat. För budgetåret 1997 uppgår Fiskeriverkets anslag C 4. Fiskevård till 4,6 miljoner kronor. Anslaget skall användas till bidrag för kostnader avseende bildande av fiskevårdsområden, bidrag för länsstyrelsernas fisketillsyn, åtgärder för fiskevård, exempelvis biotopvård samt insatser för bevarande av hotade arter. Under de senaste åren har bidragen främst använts till fiskevårdsåtgärder, bl.a. biotopvård fisketillsyn och till bidrag för bildandet av fiskevårdsområden. Ytterligare ansökningar om bidrag för bildande av fiskevårdsområden finns hos länsstyrelserna.

Även vattenavgiftsmedel används för fiskevård. Dessa avgifter bestäms av vattendomstolar som kompensation för skada på fisket. För budgetåret 1995/96 fanns totalt 28,6 miljoner kronor tillgängliga för fiskevård. Medlen, som främst används för biotopvårdande åtgärder och utsättning av fisk, är ofta destinerade till vissa områden i enlighet med villkoren i vattendomarna. Medel utdömda enligt 10 kap. 6 § vattenlagen

kan dock i viss utsträckning användas för forsknings- och undersökningsverksamhet som rör fiskevård. Möjligheten att med vattenavgiftsmedel genomföra åtgärder för hotade arter samt för att utföra biotopvård i större omfattning är mycket begränsade.

Under ett antal år har utsättning av fisk för yrkesfiskets behov genomförts i syfte att förbättra det yrkesmässiga fisket i kustområden och insjöar. Störst betydelse har utsättningar av ål haft. Andra arter som sätts ut är gös och lax. Under senare år har i storleksordningen ca 10 miljoner kronor avsatts årligen för detta ändamål. Dessa utsättningar har under en övergångstid finansierats av prisregleringsmedel och medel från EG:s strukturfonder.

Biologiska återställningsåtgärder, som finansieras över anslaget för kalkningsverksamhet för sjöar och vattendrag under utgiftsområde 20, har även kommit fisket till del genom återställning av försurningsskadade sjöar och vattendrag. Bidrag lämnas i första hand för kalkningsverksamhet, men även i mindre omfattning för biologiska åtgärder som återintroduktion av utslagna växter och djur, eliminering av vandringshinder och byggande av vandringsvägar. Kalkningsinsatserna har varit betydelsefulla för fritidsfisket, gynnat yrkesfisket vad gäller laxfisket samt minskat halterna av kvicksilver i fisk. Härutöver bidrar enskilda fiskevårdsområden till verksamheten.

Det finns nu, enligt regeringens bedömning, behov av kraftfulla åtgärder på fiskevårdens område. Fiskevårdsarbetet syftar till en god miljö, effektiv användning av resurserna och en hållbar försörjning. Ekosystemen skall brukas på ett sätt som varken hotar deras långsiktiga produktionsförmåga eller den biologiska mångfalden. En allmän fiskevård främjar ett kollektivt intresse som en del i ansträngningarna för att åstadkomma ett ekologiskt hållbart samhälle. Regeringen föreslår i budgetpropositionen för år 1998 en kraftfull satsning på fiskevården genom att anslaget C 4. Fiskevård höjs till 20 miljoner kronor fr.o.m. år 1998.

Som en följd av internationella åtaganden, såsom t.ex. Agenda 21, Konventionen om biologisk mångfald och den internationella aktionsplanen för Östersjöaxen, har Sverige åtagit sig att bedriva en mer utvecklad fiskevård på nationell nivå. En väl planerad långsiktig fiskevård kommer på sikt att ge förbättrade fiskemöjligheter och därmed medföra förbättrade sysselsättningsmöjligheter, bl.a. i glesbygden, inte minst genom en utveckling av fritidsfisket. Genomförandet av Fiskeriverkets aktionsplan för biologisk mångfald på fiskets område kan också på detta sätt förverkligas.

Fiskevårdens övergripande mål är att långsiktigt verka för livskraftiga och rika fiskbestånd i svenska vatten. En ansvarsfull hushållning med fisktillgångarna innebär ett optimalt nyttjande av fisktillgångar samt att långsiktigt verka för att upprätthålla en biologisk mångfald. Miljömålet på fiskets område är att fisk och skaldjur och deras näringsorganismer skall bevaras i livskraftiga naturligt reproducerande bestånd.

Det är av grundläggande betydelse att det finns goda reproduktionsmöjligheter och en lämplig miljö för fisken att växa upp och leva i. Av stor betydelse är miljövårdande åtgärder för en förbättrad akvatisk miljö såsom åtgärder mot försurning, övergödning och utsläpp av miljögifter.

Andra åtgärder av betydelse är allmänna miljö- och naturvårdsåtgärder samt den fysiska planeringen av kustområden, sjöar och vattendrag.

Regeringen anser att det finns behov av förbättrad fiskevård i de allmänna och enskilda vattnen i kustområdena och i sjöarna Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland. I första hand bör verksamheten omfatta direkta fiskevårdsåtgärder i vattenmiljön såsom att främja den biologiska mångfalden, biotopvård, utsättning av fisk, bildande av fiskevårdsområden samt åtgärder för att främja tillsynen. Fiskevården i de nämnda vattenområdena är ett gemensamt ansvar för såväl fiskevattenägarna som för staten. Det är av grundläggande intresse att långsiktiga, bestående åtgärder prioriteras. Dagens fisketillsyn är otillräcklig främst längs kusterna och i de stora sjöarna med allmänt vatten. Åtgärder bör vidtas i syfte att förbättra tillsynen. Under senare år har frågan om fisksjukdomar och ökad dödlighet hos vissa fiskslag aktualiserats. Ökad kompetens och kunskap om bekämpning av fisksjukdomar är också av stor betydelse för beståndsvården. Möjligheten att genomföra s.k. flyt-fiskundersökningar bör prövas som ett led i miljöarbetet på fiskets område.

I andra enskilda vatten faller ansvaret för fiskevården på fiskevattenägarna. Fiskevårdsområden skall främja ett ändamålsenligt nyttjande av fisket och möjliggöra en god fiskevård. Antalet fiskevårdsområden fördubblades under perioden 1981–1990 och är i dag ca 2 000. Enligt Fiskeriverkets bedömning finns det behov av att bilda fler fiskevårdsområden. Det är angeläget att en sådan ny- och ombildning av fiskevårdsområden kan genomföras. Ökad kompetens och kunskap om god fiskevård kräver förbättrad information och utbildning. Fiskeriverket bör verka för att förbättra kunskapen om exempel på väl genomförda fiskevårdsåtgärder.

8.3 Östersjölaxen

Regeringens bedömning: Genomförandet av den internationella aktionsplanen för Östersjölaxen, som antagits av Fiskerikommissionen för Östersjön, bör prioriteras. Sverige skall aktivt verka för att minska fisket efter hotade naturliga laxbestånd. Därvid bör särskilt eftersträvas att fiskemönstret riktas mot fiske efter odlad lax samtidigt som de naturliga laxbestånden skyddas. Vidare skall Sverige verka för en internationell reglering av utsättning av lax.

Skälen för regeringens bedömning: Genomförande av den internationella aktionsplanen för Östersjölaxen är av avgörande betydelse för nationellt skyddsvärda laxbestånd. Sverige har ett särskilt ansvar för naturlaxstammarna eftersom de flesta kvarvarande naturliga laxbestånden i Östersjöområdet leker i svenska vattendrag. Genomförandet av aktionsplanen för Östersjölax ger nya arbetstillfällen i glesbygdsområden genom insatser för att återskapa reproduktionsområden. Vidare leder arbetet till förbättrade livsmiljöer för andra fiskarter och till att produktiva eko-

system återskapas i svenska älvar. Härigenom skapas även förutsättningar för en lönande fisketurism.

Fiskeriverket kommer att ges i uppdrag att utreda och lämna förslag till regeringen om och hur en begränsning av fisket efter vildlax kan genomföras. Viktigt därvid är att frågan om och hur fiskerättsägarna påverkas studeras närmare samt att frågan om eventuella kompensationsåtgärder granskas.

Ett ytterligare led i bevarandearbetet är att säkerställa genproduktionen för de vilda laxstammarna. Fiskeriverket skall utreda och lämna förslag om den framtida driften av genbanken för lax i syfte att uppnå en kostnadseffektiv lösning.

Östersjölagens utbredningsområde och biologi

Naturliga laxbestånd

I Sverige finns naturlig laxreproduktion i 14 älvar utmed Östersjökusten och i sju vattendrag på Västkusten samt i Vänern där Gullspångslaxen utgör en reliktsötvattensform av den atlantiska laxen. Av de 14 naturlaxälvarna utmed Östersjökusten finns elva i Bottenviken (Torne älv, Kalix älv, Råne älv, Pite älv, Åby älv, Byske älv, Kåge älv, Rickleån, Vindelälven, Öre älv och Lögde älv), en i Bottenhavet (Ljungan) och två i södra Östersjön (Emån och Mörrumsån). Den största laxälven är Torne älv, som gemensamt förvaltas av Sverige och Finland bl.a. genom Finsk-svenska gränsälvscommissionen. Totalt finns 25 älvar med vilda laxbestånd av ursprungligen 70-talet laxälvar runt Östersjön. Dessutom finns ett antal laxälvar där det efter återställningsarbeten kan vara lämpligt att återskapa laxbestånd.

Odlade laxbestånd

Utbyggnaden av vattenkraften har kraftigt påverkat de naturliga laxstammarna. Deras reproduktion hindras inte endast genom dammbyggen. Laxens naturliga miljö har också förvandlats från strömmande vatten till mer sjölika områden, helt olämpliga som uppväxtområden. Den stora utbyggnaden av vattenkraften medförde därför behov av kompensation för förlusten av lax, varför en betydande odling av smolt startades. Kompensationsutsättningarna har fastställts i vattendomar.

M74-syndromet

År 1974 upptäcktes i en av de svenska kompensationsodlingarna att vissa nykläckta laxungar blev apatiska och dog. Problemet kvarstod under de kommande åren men fick aldrig någon större omfattning. Orsaken antogs vara miljöförhållanden i havet där laxhonorna genom födan tog in skadliga ämnen, vilka senare kom att påverka ynglet. Symtomet gavs benämningen M74-syndromet efter miljöfenomenets upptäcktsår. Syndromet

kvarstod under flera år och försvann sedan. I slutet av 1980-talet ökade ånyo yngeldödligheten i ett par av odlingarna, vilket kunde kopplas till M74. Under de första åren på 1990-talet utgjorde M74 inte något problem i flertalet odlingar. En viss ökning kunde emellertid märkas. Våren 1992 förekom en utbredd dödlighet bland de nykläckta ynglen. År 1993 ökade dödligheten till drygt 70 %. Samtidigt kunde konstateras att även den vilda laxen var drabbad.

Så sent som år 1996 var runt 60 % av ynglen i odlingarna påverkade av M74. Det finns starka indikationer på att den vilda laxen är lika kraftigt drabbad. Liknande problem finns i andra delar av världen. Det är i dag känt att dödligheten orsakas av brist på tiamin, ett B-vitamin. Vad som orsakar denna brist är emellertid inte klarlagt, men det finns tydliga kopplingar till miljösituationen i Östersjön. Detta har medfört att M74 har kunnat motverkas i odlingarna genom behandling av ynglen med tiaminlösning. Produktionen av odlad lax kommer därmed inte att påverkas under de närmaste åren. Det innebär emellertid inte att problemet är löst eller att behandling kan mildra effekterna av M74 på de vilda laxungarna i dagsläget. Dödligheten i M74 i de svenska odlingarna förefaller dock vara lägre under år 1997 än under år 1996.

Laxfisket i dag

Yrkesfisket i havet efter lax har genom allt mindre kvoter fått vidkännas stora begränsningar. Dessa begränsningar gör att fisket inte alltid kan bedrivas under den för fiskaren mest gynnsamma tiden. Den fortsatta stora utsättningen av smolt gör emellertid att tillgången på fångstbar lax nu är större än kanske någon gång under efterkrigstiden. Trots detta är lönsamheten i laxfisket dålig. En starkt bidragande orsak är de låga priserna på grund av konkurrensen från den odlade norska laxen.

Kustfisket efter lax norr om Åland har varit ett gott komplement till övrigt fiske. Eftersom större delen av den odlade laxen kommer från detta område kan fisket där lättare koncentreras mot de områden där andelen odlad lax är förhållandevis hög. Uppdelningen av den svenska laxkvoten har också tagit hänsyn till detta och för år 1997 har 40 % av kvoten avsatts för fisket längs Norrlandskusten, där s.k. terminalfiskeområden inrättats utanför de utbyggda älvarna i Bottenviken. Terminalfiske innebär i princip att man inom ett geografiskt avgränsat område utanför älvar med odlad lax tillåter intensivt fiske efter sådan lax

Fisket efter lax i naturlaxälvarna var under många år av mindre omfattning. Sportfiske förekom visserligen i många älvar, men tillgången på lax var i allmänhet inte så stor och antalet utövare var relativt lågt. Efter begränsningarna av havsfisket under 1990-talet har tillgången på lax ökat i älvarna, särskilt under de senaste åren, och därmed också intresset att fiska den.

De av Fiskerikommissionen för Östersjön beslutade begränsningarna av den årliga totalfångsten av lax som påbörjades år 1991 skulle, tillsammans med de nationella begränsningarna i laxfisket i Sverige och Finland, ha lett till en återhämtning av naturlaxbestånden om inte M74-

syndromet drabbat laxen. I takt med att den naturligt producerade laxen kraftigt minskat och i vissa vattendrag till och med försvunnit har emellertid kompensationsodling blivit en grundförutsättning för att kunna bedriva ett ekonomiskt lönsamt havsfiske i Östersjön. År 1996 var mer än 90 % av Östersjöns totala laxbestånd odlad. Havsfisket efter lax sker i egentliga Östersjön, där bestånden av vild och odlad lax blandas, vilket omöjliggör en beskattning efter respektive laxstams individuella bärkraft. Detta är huvudorsaken till dagens laxproblematik i Östersjön.

Fiskeriverkets rapport Lax i sikte

Fiskeriverket har i rapporten Lax i sikte föreslagit regeringen vissa åtgärder för att säkerställa de vilda laxstammarnas överlevnad samtidigt som ett intensivt fiske skall kunna bedrivas med inriktning på de odlade laxbestånden. Rapporten har av regeringen använts som underlag inför förhandlingar inom Fiskerikommissionen för Östersjön år 1996. Fiskeriverket anger i rapporten att de flesta av laxbestånden i Bottniska viken är i en prekär situation. EG-kommissionens rapport (den s.k. Lassenrapporten) och den rådgivande kommittén (ACFM) inom Internationella rådet för havsforskning rekommenderar att fisket till havs och vid kusterna stoppas under år 1997 och att odlad lax fiskas så nära utsättningsplatserna som möjligt för att undvika fångst av vild lax. Vidare har Fiskerikommissionen rekommenderat Östersjöländerna att införa ett moratorium i och utanför alla älvar med vilda laxbestånd.

Fiskeriverket har i rapporten ställt upp två övergripande mål för laxfisket. Målet på kort sikt är att undanröja det akuta hotet om genetisk utarmning eller i vissa fall direkt utslagning som flertalet laxstammar i Östersjöområdet för närvarande står inför. Det långsiktiga målet är att reproduktionspotentialen i varje laxförande vattendrag eller del av vattendrag skall nyttjas.

Rapporten har remissbehandlats. De remissinstanser som yttrat sig över de övergripande målen för laxfiskevården delar i huvudsak Fiskeriverkets uppfattning. Ett par remissinstanser anser att det bör göras en socioekonomisk analys av det nuvarande fisket efter lax i Östersjön och vilka effekter de föreslagna åtgärderna skulle få för fisket. Flera remissinstanser menar att beskattningen av de vilda laxbestånden bör begränsas så mycket som möjligt och att fisket i uppväxtområdena i egentliga Östersjön därför bör minskas. Laxfisket bör således förändras från ett havsfiske på blandbestånd till ett kust- och älvfiske. Drivgarnsfisket bör upphöra. Den svenska laxkvoten bör vidare fördelas så att minst hälften får fångas längs Norrlandskusten och i älvarna. Fiskenäringen anser att frågan om laxfiskevården är en internationell fråga och skall behandlas inom Fiskerikommissionen för Östersjön.

Internationell aktionsplan för att rädda naturlaxen i Östersjön

En arbetsgrupp under Fiskerikommissionen för Östersjön utarbetade på bl.a. svenskt initiativ en långsiktig plan för att rädda de genetiskt unika

laxstammarna i Östersjön. Fiskerikommissionen antog planen vid ett extra möte i februari 1997. I planen anges bl.a. att senast år 2010 skall minst 50 % av den potentiella produktionen av vild lax vara återuppbyggd inom genetiskt säkra gränser i varje enskild älv för att uppnå en bättre biologisk balans mellan odlad och vild lax.

Målet skall uppnås genom att utslagning av vilda laxstammar förhindras samt att vilda bestånd återskapas i nuvarande och potentiella naturlaxälvar. Samtidigt skall ett så stort fiske som möjligt ändå tillåtas. Varje kuststat uppmanas att införa nationella åtgärder som kompletterar Fiskerikommissionens rekommendationer. I aktionsplanen fastslås även att regler, som är acceptabla med hänsyn till genetiska krav, införs för utsättningar, vilka syftar till att förstärka naturliga bestånd. Vidare fastslås att fisket bör inriktas mot fiske efter den odlade laxen, dvs. terminalfiske.

Forskningen måste intensifieras om de bakomliggande orsakerna till M74-syndromet. Nationella och regionala referensälvar skall utses så att utvecklingen av naturbestånden bättre skall kunna följas. En internationell övervakningsgrupp har inrättats för att regelbundet följa genomförandet av planen och vid behov utarbeta kompletteringar. I Sverige har Fiskeriverket inrättat en nationell arbetsgrupp för att genomföra de åtgärder som enligt aktionsplanen behövs för att rädda laxstammarna. Andra åtgärder inkluderar ökad fredning av hotade laxbestånd, återställande av reproduktionsområden, byggande av nya fiskvägar vid vandringshinder, förstärkningsutsättningar där så är lämpligt, årliga beståndsundersökningar, märkning av odlad lax samt etablering och drift av referensälvar. På grund av den allvarliga situationen för flera av naturlaxstammarna och osäkerheten om utvecklingen av M74 driver Fiskeriverket en genbank för de 14 kvarvarande naturliga laxstammarna.

Prognos för Östersjö laxen åren 1997–1999

Situationen för den vilda Östersjö laxen är fortfarande mycket allvarlig och flera av bestånden i de nordligt belägna älvarna i Sverige är särskilt hotade. Med hänsyn till att produktionen är liten i många av de små skogsälvarna i Bottenviken löper bestånden i dessa älvar stor risk att slås ut. Av Östersjöns totala bestånd av laxungar som under år 1996 vandrade ut i Östersjön för att växa upp var endast 7 % naturligt producerade. Den hårda regleringen av laxfisket har dock resulterat i en ökad uppvandring av vildlax åren 1996 och 1997.

En avgörande orsak till att den negativa beståndsutvecklingen nu ser ut att vända är den finska regleringen av det finska kustfisket som infördes inför 1996 års laxfiskesäsong. Den resulterade i en kraftigt ökad lekuppvandring i Torne, Kalix och Byske älvar. Samma typ av reglering infördes i Sverige för kustfisket utefter Norrlandskusten inför 1997 års laxsäsong.

Regleringen av fisket efter lax är och förblir en svår fråga. Problemen kan inte lösas enbart genom beslut om en mycket låg total tillåten fångstmängd, eftersom det då bildas ett stort överskott av odlad lax i de

utbyggda älvarna. Risken för oönskad uppvandring av sådan lax till älvar med vilda laxpopulationer kan därvid öka med en icke önskvärd genetisk påverkan som följd. Ett visst fisketryck måste därför upprätthållas.

Även användningen av olika fångstredskap bör löpande utvärderas. I detta sammanhang bör fiske med drivgarn särskilt uppmärksammas. EG:s nuvarande regler tillåter fiske med drivgarn om högst 2,5 km. Begränsningen av drivgarnens längd tillkom för att tillmötesgå en FN-resolution från år 1991 i vilken ett förbud mot storskaligt fiske rekommenderas. Reglerna omfattar inte Östersjön. Fisket i Östersjön regleras av Fiskerikommissionen för Östersjön, som tillåter 21 km långa drivgarn. De problem med drivgarnsfiske, som uppmärksammas i FN-resolutionen, är inte aktuella i samma omfattning i Östersjön. Regeringen avser emellertid att ge Fiskeriverket i uppdrag att sammanfatta och redovisa de studier och undersökningar som gjorts i syfte att belysa drivgarnsfiskets effekter på marina arter i Östersjön och, om så är påkallat, lämna förslag till lämpliga åtgärder för regeringens vidare ställnings-taganden i frågan och för Sveriges agerande i Fiskerikommissionen.

För närvarande råder osäkerhet beträffande hur mycket lekfisk som kommer att återvända till sina hemälvar under de närmaste åren. Med hänsyn härtill är det nödvändigt att, till dess Fiskeriverket redovisat sitt uppdrag rörande begränsning av fisket efter vildlax, bibehålla minst nuvarande skyddsbestämmelser till gagn för återuppbyggnaden av de hotade vildlaxbestånden.

9 Det framtida miljöarbetet på fiskets område

Regeringens bedömning: Det framtida miljöarbetet på fiskets område måste fortsättningsvis utgå från sektorns miljöansvar. Försiktighetsprincipen skall prägla det fortsatta arbetet. Samordning och samverkan skall ske i syfte att nå största miljöeffekt. Ett ökande intresse för en ekologiskt hållbar utveckling och för miljöfrågor inom näringen är av stor betydelse för att fiskerisektorns miljömål skall nås.

Skälen för regeringens bedömning: Under det senaste decenniet har kunskapen och insikten om betydelsen av åtgärder för att bevara och förstärka naturresursbasen och att skydda den marina miljön ökat inom fiskerisektorn. Arbetet måste emellertid utvecklas och fördjupas.

Arbetet med fiskesektorns miljöfrågor har intensifierats under 1990-talet. Förändringar i regelverket, i samband med den nya fiskelagen, förbättrade möjligheterna till en effektiv fiskevård. En viktig förutsättning är regeringens kommande satsning på en förbättrad fiskevård. De framtida nationella satsningarna inom ramen för den internationella aktionsplanen för Östersjöaxen är en annan del i detta arbete. Fiskeriverkets aktionsplan för biologisk mångfald på fiskets område ingår som en viktig del i det fortsatta arbetet.

Principen om ett uthålligt fiske bör drivas inom inom gemenskapen och i andra internationella fora, i vilka Sverige deltar. Sverige skall även fortsättningsvis vara pådrivande i syfte att ytterligare stärka kraven på att hänsyn tas till miljön. I arbetet med översynen av den framtida fiskeripolitiken och i utvecklingen mot ett långsiktigt ekologiskt hållbart och ekonomiskt bärkraftigt fiske skall Sverige aktivt verka för att integrera miljöaspekter och beakta ekologiska krav. Vägledande för detta arbete bör vara tillämpningen av försiktighetsprincipen och den ekosystemansats som ministrarna beslöt om i Nordsjökonferensen våren 1997.

För att åstadkomma ett uthålligt fiske måste det framtida miljöarbetet utgå från principen om sektorns ansvar att förebygga och minska negativa effekter på det marina ekosystemet och dess levande resurser till följd av produktionen. För att uppnå detta krävs samverkan mellan myndigheter och näring men även med andra sektorer vars verksamheter påverkar den marina miljön. En positiv utveckling är fiskerinäringens ökade engagemang och intresse för fiskesektorns miljöfrågor. Fiskerisektorn kommer att involveras i arbetet med att uppnå fastställda miljömål. Vidare kommer en fortlöpande dialog att föras med miljöns företrädare.

10 Jordbrukets globala miljöfrågor

Regeringens bedömning: Sverige skall bidra till ökad livsmedels-säkerhet i världen och till tryggheten av livsmedelsförsörjningen för världens växande befolkning i enlighet med rekommendationerna i aktionsplanen från 1996 års livsmedelstoppmöte i Rom. Därför gör regeringen betydande ansträngningar för att utveckla ett ekologiskt hållbart jordbruk och att driva på utvecklingen av ett sådant jordbruk inom EU. Härigenom kan vi bidra till en utveckling som kan trygga ett långsiktigt ekologiskt hållbart brukande av jordbrukets ekosystem på vilka världens livsmedelsförsörjning vilar. Regeringen verkar aktivt för att EG:s gemensamma jordbrukspolitik förändras så att subventioneringen av jordbruksproduktionen och särskilt livsmedelsexporten kraftigt reduceras. En sådan reduktion skulle innebära att den för u-ländernas livsmedels-säkerhet nödvändiga satsningen på en ökad livsmedelsproduktion i dessa länder inte motverkas på det sätt som sker i dag.

Skälen för regeringens bedömning: Världens jordbruksproduktion har fördubblats sedan år 1960. Ökningstakten har varit högre än befolkningsökningen. Per capita har tillgången till livsmedel för direkt mänsklig konsumtion ökat med 18 % under de senaste trettio åren. Den globala livsmedelsproduktionen skulle räcka för att försörja varje människa på jorden med tillräcklig föda. Trots detta lider flera hundra miljoner människor av kronisk undernäring. Enligt FAO uppgår de svältande till ca 800 miljoner människor.

Svälten i världen har att göra med en ojämn fördelning av livsmedels-tillgångarna. Den enorma fattigdomen i världen, i första hand i u-länderna, omfattar över 1,3 miljarder människor. Deras behov av livsmedel kan som följd av brister på inkomster och tillgångar inte omsättas i efterfrågan på livsmedelsmarknaden. För att de många fattigas brist på livsmedel skall kunna elimineras behövs avgörande framsteg i kampen för att undanröja fattigdomen. För detta krävs ekonomisk tillväxt i u-länderna samt en jämnare fördelning av inkomsterna, sysselsättningskapande åtgärder och en ambitiös politik för social utveckling.

Det globala handlingsprogrammet från det sociala toppmötet i Köpenhamn år 1996 måste genomföras om världsfattigdomen och världssvälten skall kunna undanröjas. I första hand måste kvinnornas och barnens ställning förbättras. Kvinnorna utgör i dag över hälften av världens jordbrukare, i huvudsak sysselsatta på små lågavkastande självhushållningsjordbruk. Kvinnor och barn svarar för en växande andel av världens svältande. Krig och interna konflikter som förorsakar omfattande fattigdom och hunger måste också förebyggas.

Det andra hotet mot livsmedelssäkerheten är av mera långsiktig karaktär. Fram till år 2025 behöver världens samlade livsmedelsproduktion fördubblas för att kunna försörja jordens växande befolkning med tillräcklig föda. Folkmängden beräknas då uppgå till 8,5 miljarder människor mot dagens 5,8 miljarder. Livsmedelsbehovet växer också i takt med ändrade konsumtionsmönster. I takt med inkomstökning och urbanisering i tredje världen förändras efterfrågan i riktning mot en växande animaliekonsumtion. Denna förändring gäller i hög grad de snabbväxande ekonomierna i Asien och Latinamerika. I ett längre perspektiv kan den också förväntas att omfatta Afrika.

Är den naturresursbas på vilken jordbruket och fisket bygger tillräcklig för att klara av den nödvändiga fördubblingen av livsmedelsproduktionen under de närmaste tre årtiondena? Om nuvarande ohållbara produktionsmönster i jordbruk och fiske behålls, finns det enligt många experter risk för att så inte är fallet. Denna bedömning grundas på erfarenheterna av effekterna på naturresursbasen av den fördubbling av världens livsmedelsproduktion som ägt rum sedan år 1960.

Jordförstöringen är en betydande faktor som hindrar ökad jordbruksproduktion. Enligt FAO:s bedömningar påverkar den 1,2 miljarder hektar. Erosion, försaltning, ökenspridning, markpackning, samt minskad bördighet genom överutnyttjande och genom reducerad biologisk mångfald i åkerjorden, utgör de största hoten mot världens behov av åkermark. Hoten återfinns i såväl u-ländernas som i-ländernas jordbruk, både i det högavkastande moderna jordbruket och i det lågavkastande självhushållningsjordbruket.

Än mer oroande är den växande vattenbristen i världen. Det konstbevattnade jordbruket, som är världens mest högavkastande, svarar för nästan 70 % av världens sötvattenskonsumtion. Jordbruksekonomierna i världens torra och halvtorra områden svarar för över 90 % av dessa områdens sötvattenskonsumtion. I de fuktiga tempererade områdena är konsumtionen mindre än 40 %. En betydande andel av den nödvändiga produktionsökningen på livsmedelsområdet förutses komma från en expan-

sion av det konstbevattnade jordbruket. Detta kommer inte att bli möjligt, om inte användningen av vatten i världens jordbruk effektiviseras. I första hand måste den jordförstöring som förorsakas av över- och felanvändning av vatten i jordbruket begränsas och på sikt upphöra.

Den biologiska mångfalden hotas i dag av utarmning. De domesticerade växt- och djurgenetiska resurserna reduceras i dramatisk takt i första hand till följd av att det moderna jordbrukets behov av genetisk bredd minskar. Den genetiska rikedomen i de viktigaste jordbruksgrödorna hotas genom omvandling av de ekosystem som rymmer dessa sädesslags "vilda släktingar" till följd av ändrad markanvändning. Därmed minskar det växtgenetiska underlaget för det fortsatta förädlingsarbetet, som är nödvändigt för att utveckla nya och förbättrade egenskaper hos våra nytoväxter.

Stora problem skapas också genom en utarmning av jordbruksekosystemens biologiska mångfald till följd av den förändring mot ett mer monotont odlingslandskap som orsakas av odlingssystemens ensidiga utformning. I det moderna jordbruket anpassas de lokala ekosystemen, t.ex. genom omfattande insatser av bekämpningsmedel och konstbevattning till samma sortmaterial i stället för att sortmaterialet i högre grad anpassas till de lokala och regionala förhållandena.

Utvecklingen av ett hållbart och samtidigt högavkastande jordbruk är en förutsättning för att trygga den långsiktiga livsmedelssäkerheten i världen. Den stora befolkningsökningen kommer även fortsättningsvis att äga rum i u-länderna. Det gäller därför att främja en långsiktig produktionsökning i dessa länder. För att stödja en sådan utveckling måste i-länderna skära ner sin subventionerade överproduktion av livsmedel. Under en följd av år har subventionerna snedvridit den internationella handeln med livsmedel och därigenom undanröjt intresset för investeringar i en ökad livsmedelsproduktion i u-länderna. Dessa länders lantbrukare kan inte konkurrera med gåvoleveranser och högsubventionerad i-landsexport av livsmedel. Sverige bör följa effekterna på den globala livsmedelssäkerheten som följer av internationella handelsförhandlingar. Produktionsmönstren i u-ländernas högavkastande jordbruk hämtas i första hand från i-länderna. I-länderna har därför i egenskap av förebilder ett särskilt ansvar att utveckla produktionsmönster som förenar hög avkastning med hållbarhet. Detta är nödvändigt också för att det även i framtiden, efter en utveckling av livsmedelsproduktionen i u-länderna, kommer att finnas utrymme för export av livsmedel från konkurrenskraftiga i-länder.

Den växande privatiseringen av jordbruksforskningen som skett i i-länderna har lett till en begränsning av den forskning och utveckling som gynnar det lågavkastande självförsörjningsjordbruket. Det är angeläget att i-länderna i växande utsträckning främjar en jordbruksforskning som mera kan inriktas mot u-ländernas behov, i första hand bör detta ske genom den konsultativa gruppen för internationell jordbruksforskning (Consultative Group on International Agricultural Research, CGIAR). Det är också angeläget att på ett helt annat sätt än under de senaste årtiondena aktivt involvera världens bönder, lant- och plantagearbetare i

forskning och utveckling för ett hållbart jordbruk. Det gäller i i-länderna lika väl som i u-länderna.

Genom SIDA lämnas svenskt bistånd för kapacitetsuppbyggnad i u-länderna inom området växtgenetiska resurser, främst genom stöd till de forskningscentrum som ingår i CGIAR. Sverige deltar i ECP/GR, som är ett europeiskt program för nätverk inom området växtgenetiska resurser.

FAO spelar en central roll för att i) övervaka de globala naturresurserna avseende jordbruk, fiske och skog i ett ekosystemperspektiv, ii) föreslå politiskt relevanta förbättringar i förvaltningen av naturresurserna, samt iii) utgöra forum för mellanstatligt samarbete och förhandlingar. Dess normativa verksamhet måste stärkas bl.a. genom att förbättra och modernisera analyskapaciteten.

Strävanden att uppnå livsmedelssäkerhet i världen stod i centrum för det livsmedelstoppmöte som hösten 1996 anordnades av FAO. Stats- och regeringschefer liksom andra regeringsmedlemmar från världens länder gjorde långtgående utfästelser om åtgärder för att halvera svälten i världen fram till år 2015 och utveckla en hållbar livsmedelsproduktion för att kunna trygga livsmedelsförsörjningen för världens växande befolkning. Genomförandet av dessa utfästelser och därmed framgång i strävandena att främja framväxten av en global livsmedelssäkerhet förutsätter en effektiv uppföljning av toppmötets aktionsplan såväl nationellt som internationellt. Mot denna bakgrund har den svenska regeringen inlett arbetet med en nationell strategi för uppföljningen av toppmötet. Den svenska FAO-kommittén har där en central roll. Det civila samhället mobiliseras också för ett aktivt deltagande i denna process. Det innefattar forskarsamhället, intresseorganisationerna, folkrörelserna, näringslivet, Agenda 21-kommittéer i kommunerna, skolan och utbildningsväsendet. De nordiska länderna samarbetar aktivt för att främja uppföljningen av toppmötet. I en skrivelse till Nordiska rådet har sålunda Nordiska ministerrådet lagt fram förslag till en nordisk handlingsplan för uppföljning. Regeringen lägger stor vikt vid ett aktivt svenskt deltagande i det internationella uppföljningsarbetet.

Satsningarna i Sverige på att utveckla ett ekologiskt hållbart jordbruk skall ses i perspektivet av den globala livsmedelssäkerhetens krav.

Vid FN:s extra generalförsamlingsmöte fem år efter konferensen om miljö och utveckling i Rio, UNGASS, lades i juni 1997 lades ett arbetsprogram fast för åren 1998–2002. Under perioden skall ett flertal ämnesområden behandlas däribland landresurser, jordbruk och handel år 2000. Under hela perioden kommer det övergripande temat att vara fattigdomsbekämpning samt hållbara produktions- och konsumtionsmönster. De olika arbetsprogrammen tillsammans med det övergripande temat har stor relevans för livsmedelssäkerheten både nationellt och globalt. De agrikulturella aspekterna, där landsbygdsutveckling har en central roll är av vikt i det framtida fortsatta arbetet med uppföljningen av konferensens resultat.

Regeringens bedömning: Det internationella samarbetet är en väsentlig faktor i arbetet med att minska negativa effekter av de gränsöverskridande miljöproblem som jordbruksproduktionen orsakar. I det svenska närområdet bör tyngdpunkten främst ligga på insatser för miljön inom Östersjöregionen. Det pågående arbetet inom ramen för statsministrarnas Östersjöråd bedöms som positivt för att uppnå en miljöanpassning av jordbruket i regionen.

Skälen för regeringens bedömning: Miljöpåverkan är ofta gränsöverskridande. Internationellt samarbete har därför stor betydelse i kampen mot miljöhoten. De gränsöverskridande miljöproblemen från jordbruket är i första hand förluster av växtnäringsämnen, vilket bidrar till övergödning och försurning av mark och vatten. Även användning av bekämpningsmedel kan ha en gränsöverskridande effekt via luftburen avdrift. I det svenska närområdet ligger tyngdpunkten främst på miljöarbetet för Östersjöregionen, där jordbrukets miljöpåverkan är av betydelse.

Miljösamarbetet i Sveriges närområde för att minska den negativa påverkan på marina miljöer har ökat kraftigt under de senaste decennierna. Två av de viktigaste konventionerna är konventionen om skydd av Östersjöområdet marina miljöer, den s.k. Helsingforskonventionen antagen år 1972 och de två, sedan år 1992, förenade Oslo- och Pariskonventionerna om förhindrande av föroreningar i Nordostatlanten. Båda konventionerna omfattar jordbrukssektorn. Ett speciellt organ, HELCOM, etablerades för att implementera Helsingforskonventionen. På initiativ av den svenska och den polska statsministern träffades regeringscheferna i Östersjöområdet i Ronneby år 1990. Konferensen resulterade bl.a. i ett beslut om att ett aktionsprogram för Östersjön inom HELCOM:s ansvarsområde skulle utarbetas i syfte att reducera miljöbelastningen och därmed säkerställa en ekologisk balans.

Sverige har på jordbrukets område bidragit till programmet. Sveriges lantbruksuniversitet erhöll år 1993 25 miljoner kronor för att under perioden 1994-1997 tillsammans med olika organisationer verka för att föra ut kunskap om möjligheterna att reducera jordbrukets negativa miljöeffekter i de baltiska staterna, Polen och Ryssland. Projekten utarbetades i nära samarbete med respektive land och avser mestadels uppbyggande av demonstrationsgårdar och utbildningsinsatser.

Agenda 21 för Östersjön

Den svenska statsministern tog, som ordförande för statsministrarnas Östersjöråd under år 1996, initiativ till en deklaration för det framtida samarbetet för Östersjön inom ramen för en hållbar utveckling. Regeringschefernas s.k. Visbydeklaration följdes senare upp med aktionsplaner, bl.a. för skyddet av miljön i Östersjöområdet. Under hösten 1996

belöt miljöministrarna kring Östersjön vid ett möte i Saltsjöbaden att utarbeta en Agenda 21 för vissa nyckelsektorer, däribland jordbruket. Syftet är att inom ramen för Agenda 21 ta fram ett scenario för en hållbar utveckling inom sektorn. Arbetet skall också resultera i ett aktionsprogram för att nå en hållbar utveckling. Agendan skall antas på högsta möjliga politiska nivå under år 1998. Sverige har inom jordbrukssektorn tillsammans med HELCOM-sekretariatet en ledande roll i arbetet. Arbetet präglas starkt av sektorernas eget ansvar för miljöåtaganden.

Nordiska ministerrådets miljöstrategi

En samlad nordisk miljöstrategi för jord- och skogsbruk har utvecklats inom Nordiska ministerrådet för perioden 1996–2000. Ministerrådets forum skall utnyttjas för att främja att natur- och miljöhänsyn ingår som en naturlig del i jord- och skogsbrukspolitiken samt att stödja driftformer som gynnar natur- och kulturvärden. Handlingsprogrammet för nordiskt samarbete inom jord- och skogsbruk under perioden 1996-2000 innehåller två av fyra insatsområden miljöfrågor avseende jordbruket, nämligen:

- kvalitetsproduktion i jordbruket med speciell vikt på miljön, dvs. miljövänliga produktionsmetoder i vid bemärkelse
- förvaltning av genetiska resurser som omfattar både miljö- och produktionsmässiga förhållanden.

Konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (CLRTAP)

Luftföroreningskonventionen, som i huvudsak omfattar Europa och Nordamerika, är ett viktigt instrument för att minska belastningen av luftföroreningar. För närvarande pågår förhandlingsarbete om tre nya protokoll om kväveoxider och närbesläktade ämnen samt tungmetaller och organiska miljögifter (POP). Protokollet för kväveoxider är det andra i sitt slag och innefattar även ammoniak. Jordbruket utgör den huvudsakliga källan av ammoniakutsläpp från mänsklig verksamhet varför protokollet kan förväntas få effekter på jordbrukssektorn. Kväveprotokollet beräknas att bli färdigförhandlat under senare delen av år 1998.

12.1 Europeiska gemenskapens jordbrukspolitik

Regeringens bedömning: Den gemensamma jordbrukspolitiken bör förändras i syfte att miljöanpassa jordbruket i större utsträckning. Den bör tillföras ett miljömål jämställt med dess övriga mål. Utgångspunkten för Sveriges agerande inom EU är att politiken i ökad utsträckning skall baseras på konsument- och miljöhänsyn. Detta gäller såväl marknadsregleringarna som gemenskapens regelverk rörande jordbrukets miljöfrågor. I de fall konsumenternas efterfrågan gäller kollektiva nyttigheter är offentliga insatser befogade. Generella aktsamhetskrav inom ramen för principen att förorenaren skall betala skall även omfatta jordbruksproduktionen. Det är angeläget att Sverige inom EU arbetar för en hög gemensam nivå för jordbrukets miljöansvar.

Skälen för regeringens bedömning: Den gemensamma jordbrukspolitiken (Common Agricultural Policy, CAP) utgör en väsentlig del av EU-samarbetet. För år 1997 omfattar budgeten för jordbruket ca 46 % av EU:s totala budget. Jordbrukspolitikens främsta syfte då den skapades år 1957 var att tillförsäkra Europas befolkning en tillräcklig försörjning av livsmedel. Politikens mål finns uttryckta i artikel 39 i EG-fördraget. Målen är höjd produktivitet, skälig levnadsstandard i jordbruket, stabiliserade marknader, trygg livsmedelsförsörjning samt konsumenternas tillgång till varor till rimliga priser. För att uppfylla dessa mål regleras den interna marknaden genom bl.a. direktstöd, kvoter och exportbidrag. Utöver detta används intervention, dvs. EG-kommissionen köper upp överskott av jordbruksprodukter, gränsskydd bl.a. i form av tullar och kvoter samt miljö- och strukturpåverkande åtgärder.

Till följd av den tilltagande kritiken mot ökade överskott och därav följande kostnader samt ett ökat internationellt tryck för förändringar genomfördes år 1992 en reform av den gemensamma jordbrukspolitiken. Prisstödets betydelse minskade och jordbruket kompenserades med direktstöd kopplade till djur och areal. Som krav för att få arealbidrag infördes bestämmelser om att tillfälligt ta mark ur produktion. Motiven för reformen var bl.a. att skapa marknadsbalans och förbättra miljöhänsynen.

I samband med reformen infördes också flera kompletterande åtgärder, däribland rådets förordning (EEG) nr 2078/92 av den 30 juni 1992 om produktionsmetoder inom jordbruket som är förenliga med miljöskydds- och naturvårdskraven. Enligt förordningen är medlemsstaterna skyldiga att införa s.k. miljöersättningsprogram som ersätter jordbrukarna för kostnader eller inkomstbortfall i samband med miljöåtaganden. Omfattningen av de olika åtgärderna avgörs nationellt för varje medlemsland

men förutsätter godkännande av EG-kommissionen. Förordningen har som mål att komplettera förändringar i marknadsordningarna, bidra till att uppnå målen inom miljö- och jordbrukspolitiken samt att bidra till en rimlig inkomst för jordbrukarna.

Kommissionen presenterade nyligen sin plan för den framtida utvidgningen av gemenskapen, den s.k. Agenda 2000. Denna plan innehåller bedömningar av de tio länder som nu ansöker om medlemskap i Europeiska unionen, men även förslag om en framtida reform av såväl strukturåtgärderna som jordbrukspolitiken. Kommissionens reformförslag för jordbrukspolitiken omfattar ytterligare sänkningar av prisnivån inom olika marknadsregleringar. Neddragningarna skall kompenseras genom direktbidrag. Miljöfrågornas ökade betydelse lyfts fram utan att mer konkreta förslag lämnas.

I EU:s femte miljöhandlingsprogram Mot en hållbar utveckling har mer konkreta miljömål och utgångspunkter lagts fast för bl.a. jordbruket. I handlingsprogrammet betonas vikten av att integrera miljöfrågorna i olika sektors verksamhet. Denna mycket centrala utgångspunkt i miljöarbetet understryks ytterligare i revideringen av miljöhandlingsprogrammet som antogs av miljöministerrådet år 1997. I revideringen lyfts bl.a. behovet fram av ytterligare arbete för en gemenskapsstrategi för minskade hälso- och miljörisker vid användning av bekämpningsmedel.

12.2 Miljöeffekter av den gemensamma jordbrukspolitiken

All jordbruksproduktion påverkar miljön eftersom produktionen förutsätter att naturresurserna brukas. Jordbrukspolitiken har betydelse för såväl den totala omfattningen av jordbruksproduktionen som för den enskilde brukarens val av brukningsmetod och driftsinriktning och därmed också för effekterna på miljön.

Ett av den gemensamma jordbrukspolitiken viktigaste styrmedel är prisstödet. Höga prisstöd gynnar en intensivare produktion med ökad användning av insatsvaror som gödselmedel och bekämpningsmedel. Detta kan negativt påverka miljön liksom den biologiska mångfalden och då speciellt i regioner med intensiv produktion. Om stödsystemet leder till en ökad specialisering kan detta ha negativa effekter på den biologiska mångfalden. Högre pris- och direktstöd medför att det lönar sig bättre att bruka marken i större utsträckning än vid låga priser. Detta kan ha såväl negativa som positiva effekter beroende på den alternativa markanvändningen.

Kännedom om sambanden mellan förändringar i politikens inriktning och miljöeffekterna av dessa är av stor betydelse för att välja en bra sammansättning av styrmedel. Erfarenheterna av det svenska medlemskapet är hittills alltför begränsade för en mer genomgripande analys av vilka miljöeffekter anpassningen till den gemensamma jordbrukspolitiken inneburit. Regeringen har gett Statens jordbruksverk ett särskilt uppdrag att löpande utvärdera miljöeffekterna av den gemensamma jordbrukspolitiken. En första delredovisning presenteras för regeringen år

12.3 Behov av fortsatt reformering av den gemensamma jordbrukspolitiken

Regeringen beslutade i juli 1995 att tillsätta en parlamentarisk kommitté, Kommittén för reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (KomiCAP), med uppgift att från svensk utgångspunkt utarbeta ett samlat förslag till reformer av EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Kommittén lämnade i juni 1997 sitt slutbetänkande Mat och miljö (SOU 1997:102). Betänkandet remissbehandlas under hösten 1997. Regeringen avser därefter att återkomma till riksdagen i denna fråga.

Regeringens ambition är att den gemensamma jordbrukspolitiken skall förändras genom att avveckla marknadsregleringarna. Syftet är att förbättra politikens måluppfyllelse, bl.a. stärka den europeiska livsmedelsproduktionens konkurrenskraft på den internationella marknaden. En effektiv och konkurrenskraftig råvaruproduktion och livsmedelsindustri har en central roll för tillväxt och sysselsättning inom gemenskapen. Den totala stödnivån kan vid en reform på sikt förväntas minska samtidigt som politiken får en ny utformning. Ett bättre och tydligare samband måste finnas mellan mål och medel.

En förändring av jordbrukspolitiken till ökad miljöhänsyn måste genomföras för att skapa förutsättningar för utveckling av långsiktigt hållbara produktionssystem. Jordbrukets positiva miljöeffekter skall förstärkas och de negativa effekterna minimeras. Sverige driver inom EU behovet av en fortsatt reform av CAP, bl.a. av hänsyn till miljön. Sverige har inom ramen för den nyligen avslutade regeringskonferensen (IGC) drivit frågan att artikel 39 i EG-fördraget skall kompletteras med ett miljömål jämförbart med övriga mål i jordbrukspolitiken. Denna ståndpunkt ligger fast. Den gemensamma jordbrukspolitiken skall även utformas med hänsyn tagen till olika internationella konventioner som EG ratificerat. I det fortsatta arbetet med en reform av den gemensamma jordbrukspolitiken poängterar EG-kommissionen i Agenda 2000 att åtgärder för att bibehålla och förstärka miljövärden skall utökas, vilket är en viktig utgångspunkt för det kommande arbetet. Marknadsordningarnas effekter på miljön har hittills beaktats i liten utsträckning när jordbrukspolitiken utformats. Det är angeläget att Sverige i den fortsatta reformprocessen agerar för att så nu sker.

Det svenska miljömålet för livsmedelspolitiken som beslutades av riksdagen i samband med 1990 års livsmedelspolitiska beslut är utgångspunkten för regeringens ställningstaganden. Miljömålet innebär att slå vakt om ett rikt och varierat odlingslandskap och att minimera jordbrukets miljöbelastning. Vid valet av markanvändning och brukningsmetoder skall hänsyn tas till kraven på en god miljö och en långsiktig hushållning med naturresurserna (prop. 1989/90:146, bet. 1989/90:JoU25, rskr. 1989/90:327).

Regeringen anser också att konsumentintresset på ett tydligt sätt skall genomsyra jordbrukspolitiken. Konsumenternas val av hälso- och miljöriktiga produkter är en viktig drivkraft i utvecklingen mot ett hållbart jordbruk. Ett exempel på detta är utvecklingen av ekologisk produktion. För att ge de svenska konsumenterna information om äggproduktion och olika alternativa system för hönhållning har regeringen under år 1997 avsatt särskilda medel för detta ändamål.

Såväl utformningen av EG:s gemensamma jordbrukspolitik som innehållet i de regelverk som syftar till att reglera jordbrukets miljöpåverkan, har betydelse för utvecklingen mot ett hållbart jordbruk. Förutsättningarna för ett ekologiskt hållbart jordbruk avgörs av den samlade effekten av olika marknadsregleringar, av regelverk med syfte att begränsa miljöpåverkan och av möjligheter att ersätta jordbrukare för utförda miljö tjänster. I de fall konsumenternas och samhällets efterfrågan gäller s.k. kollektiva nyttigheter, vilka utan särskilda insatser inte skulle produceras, är offentliga insatser befogade.

Ministerrådet för jordbruk bör på ett tydligare sätt än hittills agera för att integrera miljöfrågorna i jordbrukspolitikens utformning. Sektorns ansvar att förebygga och åtgärda de miljöproblem som näringen ger upphov till uttrycks såväl i artikel 130r i Romfördraget som i EU:s femte miljöhandlingsprogram. Det är angeläget att Sverige arbetar för en hög gemensam nivå för jordbrukets miljöansvar. En gemensam refererensnivå skapar förutsättningar för ett aktivt miljöarbete inom EU och motverkar att konkurrenssituationen snedvrids.

Principen om att förorenaren betalar

Principen om att förorenaren betalar innebär att producenten står för kostnaden för att förebygga eller begränsa produktionens negativa miljöpåverkan. Principen kan uttryckas som en basnivå under vilken kostnaden för att motverka jordbrukets negativa miljöpåverkan åligger näringen själv. För att motverka en ojämlig konkurrenssituation är det angeläget att basnivån är likartad inom EU. I praktiken är det dock svårt att uppnå ett system som ger fullt likvärdiga konkurrensvillkor eftersom uppfattningen om vad som är rimlig aktsamhet samt förutsättningar i övrigt varierar mellan medlemsländerna. Äganderättens innehåll varierar mellan medlemsstaterna, vilket kan medföra att innebörden av principen kan variera mellan olika länder. Det är angeläget att den europeiska gemenskapen fortsätter att arbeta för en gemensam uppfattning om lämplig omfattning av jordbrukets egenansvar för sin miljöpåverkan.

Ersättning för kollektiva nyttigheter

Kollektiva nyttigheter kan sägas vara nyttigheter som produceras och som alla har tillgång till och för vilka den enskilde konsumenten inte betalar. Inom jordbruksområdet kan detta t.ex. gälla produktionen av ett rikt och vackert odlingslandskap. Den biologiska mångfalden som beva-

ras genom att betesmarkerna brukas traditionellt är också exempel på en sådan kollektiv nyttighet. Offentliga insatser i form av köp av miljö tjänster kan vara befogade för att garantera att dessa tjänster även fortsättningsvis produceras.

Effekterna på miljön av en fortsatt jordbrukspolitisk reform är troligen inte tillräckliga för att säkerställa en ekologiskt hållbar produktion eller att kollektiva nyttigheter produceras i den omfattning som samhället efterfrågar. En sannolik utveckling är att en reform också medför en påskyndad strukturrationalisering inom regioner där stödnivån minskar. Utan motåtgärder kan jordbruket i marginalområden och svaga regioner komma att minska. Om detta innebär att värden, som av samhället uppfattas som höga, t.ex. det öppna landskapet i skogsrika regioner och den biologiska mångfalden som följer av traditionellt brukande av ängs- och hagmarker riskerar att försvinna, kan det finnas skäl att vidta riktade åtgärder. Enbart marknadskrafterna är otillräckliga för att tillgodose samhällets önskemål om sådana miljö tjänster som inte ersätts i andra sammanhang.

Inom CAP finns i dag möjligheten att ersätta jordbrukare för vidtagna miljö åtgärder inom rådets förordning (EEG) nr 2078/92. Jordbrukarna ersätts enligt förordningen för kostnader och inkomstbortfall förknippade med miljö åtaganden. Åtgärderna finansieras delvis genom nationella medel, delvis från den gemensamma EG-budgeten. Tillämpningen och utformningen av miljöersättningsprogrammen varierar starkt mellan olika medlemsländer. Det svenska programmet är ett av de mest omfattande inom EU. I samband med framtida förändringar av CAP bör hittills uppnådda resultat på gemenskapsnivå utvärderas. EG-kommissionen bör utvärdera effekterna av rådets förordning för gemenskapen som helhet. Det är också av stor vikt att kontinuerligt utvärdera effekterna av det svenska miljöprogrammet. Att göra jämförelser med andra medlemsstaters tillämpning, genomförande och måluppfyllelse av miljöprogrammen är viktigt. Sverige bör också verka för att ökad öppenhet och genomblickbarhet skall präglade arbetet med att miljöanpassa den gemensamma jordbrukspolitiken.

12.4 EG:s regelverk för jordbrukets miljöfrågor

För flera av de miljöfrågor där Sverige driver ett aktivt miljöarbete genom nationella regelverk och åtgärder sker också ett arbete på gemenskapsnivå. Givetvis finns en stark koppling mellan dessa nivåer. I det följande nämns kortfattat några prioriterade miljöfrågor där ett EU-samarbete sker. Det nationella arbetet inom dessa områden utvecklas ytterligare i senare avsnitt.

Bekämpningsmedel

Miljö- och hälsomässiga risker med bekämpningsmedelsanvändning har uppmärksamats inom EU genom att frågan har lyfts fram i det femte

miljöhandlingsprogrammet. Programmet, som antogs år 1992, innehåller bl.a. mål för användningen av bekämpningsmedel vilken skall reduceras signifikant till år 2000. Kommissionen studerar med anledning av programmet möjligheterna för en ny miljöpolitik för bekämpningsmedel inom EU.

Sverige har sedan länge ett registreringssystem för förhandsgranskning av bekämpningsmedel. Sedan den 1 juli 1994 har Sverige till följd av EES-avtalet ett nytt regelverk om bekämpningsmedel, i enlighet med rådets direktiv 91/414/EEG av den 15 juli 1991 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden.

Enligt direktivet skall samtliga aktiva substanser under en tolvårsperiod omprövas inom gemenskapen. De första besluten om godkännande har fattats under år 1997. Den aktiva substansen utgör den verk samma delen i ett bekämpningsmedel. Bekämpningsmedel som innehåller godkända aktiva substanser faller under principen om ömsesidigt godkännande. Ett enskilt land kan dock motsätta sig godkännande av ett bekämpningsmedel med hänvisning till speciella jordbruks-, växtskydds- och miljöförhållanden (även klimatiska) av betydelse för användningen.

Direktivet ger Sverige möjligheter att på gemenskapsnivå verka för att en hög skyddsnivå avseende bekämpningsmedel tillämpas i hela EU. Sverige utgår från att tillämpningen av direktivet sker så att prövningen av bekämpningsmedel blir restriktiv och att bekämpningsmedel som tidigare förbjudits endast kommer att få användas om nya uppgifter framkommer som kullkastar tidigare gjorda bedömningar.

Nitratdirektivet

Rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket ligger i linje med det arbete som sedan slutet av 1980-talet bedrivits i Sverige för att minska växtnärläcksaget från jordbruket. Direktivet syftar till att ytterligare minska och förhindra förluster av kväve från jordbruk till vattenmiljöer. Medlemsstaterna skall identifiera känsliga områden samt upprätta och genomföra åtgärdsprogram för att minska förlusterna av kväve. Resultatet av åtgärdsprogrammet skall följas för att säkerställa att målen nås med effektiva åtgärder.

Direktivet är viktigt för att begränsa gränsöverskridande effekter av växtnärläcksaget från jordbruket. Sverige bör verka för att direktivet utökas till att omfatta även ammoniakförluster från jordbruket. Endast åtgärder som minskar de totala förlusterna av kväve kan bidra till att minska övergödning och försurning av mark och vatten.

Kadmium i handelsgödsel

Sverige införde den 1 januari 1994 ett gränsvärde om 100 gram kadmium per ton fosfor för kadmium i fosforgödselmedel. I syfte att ytterligare styra jordbrukets val mot kadmiumfattiga gödselmedel infördes i november 1994 en skatt på kadmium i fosforgödselmedel. Sverige har i anslut-

ningsfördraget till EU fått ett undantag under en fyraårig övergångsperiod, dvs. till utgången av år 1998 från rådets direktiv 76/116/EEG av den 18 december 1975 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om gödselmedel.

Spridning av kadmium till åkermark utgör en risk för människors hälsa och miljö och måste därför minimeras. Sverige bör i EU fortsätta att verka för att bibehålla ett svenskt gränsvärde för kadmium i fosforgödselmedel liksom att ett gränsvärde införs för hela gemenskapen.

Genteknik

Användningen av genetiskt modifierade organismer (GMO) regleras i rådets direktiv 90/219/EEG av den 23 april 1990 om innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer och rådets direktiv 90/220/EEG av den 23 april 1990 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön. För Sveriges del gäller vidare lagen (1994:900) om genetiskt modifierade organismer.

Genetiskt modifierade biologiska bekämpningsmedel regleras genom rådets direktiv 90/220/EEG samt den lagstiftning som omfattar förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel. Rådets direktiv 91/414/EEG reglerar även mikrobiologiska växtskyddsmedel.

Genteknik kan rätt använd vara ett värdefullt redskap för att nå ett ekologiskt hållbart jordbruk. Den nya tekniken skall användas med stor försiktighet så att risker för människors hälsa eller miljö undviks.

Utsäde

EG:s olika direktiv på utsädesområdet omfattas av EES-avtalet. Sverige införlivade direktiven om certifiering av utsäde och om intagning av sorter i sortlistan i svensk rätt genom ändringar i utsädeslagen (1976:298) den 1 januari 1994. För att utsäde skall få säljas i Sverige gäller att det skall vara certifierat. Sorten måste vara intagen i den svenska sortlistan eller EG:s gemensamma sortlista för att utsädet skall kunna certifieras.

Arbetet med att stimulera utvecklingen av ett varierat utbud av sorter anpassade för ett ekologiskt hållbart jordbruk är av stor betydelse. Detta sker främst via Nordiska genbanken och genom stöd till internationella åtgärder för bevarande av de domesticerade växternas genetiska bredd.

Regeringens bedömning: Uppföljning och utvärdering av de jordbruks- och miljöpolitiska åtgärderna är nödvändigt för att det skall gå att bedöma effekterna. Därigenom ges förutsättningar för att utforma en kostnadseffektiv politik. Ett fortlöpande uppföljnings- och utvärderingsarbete bör genomföras i linje med det förslag som har presenterats av myndigheterna. Miljöersättningsprogrammets tillämpning, genomförande, effektivitet och kvalitativa måluppfyllelse bör särskilt uppmärksammas i utvärderingsarbetet. Miljöindikatorer som ett hjälpmedel i uppföljningsarbetet bör vidareutvecklas.

Myndigheternas förslag: Förslag till uppföljning och utvärdering av den gemensamma jordbrukspolitikens miljöeffekter har lämnats till regeringen av Jordbruksverket i samråd med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet. Förslaget utgår i första hand från de av riksdagen fastställda miljömålen för jordbruket. Den nationella miljöövervakningens framtida omfattning och inriktning har nyligen utretts och kan få effekt på myndigheternas förslag. En samlad uppföljning och utvärdering föreslås vart sjätte år med delredovisningar vart tredje år.

Skälen för regeringens bedömning: Ett fortlöpande uppföljnings- och utvärderingsarbete bör genomföras i linje med det förslag som har presenterats av myndigheterna. Regeringen föreslår därför i budgetpropositionen för 1998 att medel avsätts för uppföljning och utvärdering av miljöeffekterna av den gemensamma jordbrukspolitik.

Det finns svårigheter att renodla jordbrukspolitikens effekter på miljön från andra påverkansfaktorer och att härleda förändringar till specifika faktorer eller aktörer. Utredningen innehåller likväl värdefulla förslag till hur ett sådant uppföljnings- och utvärderingsarbete kan genomföras. Regeringen delar myndigheternas bedömning om lämpliga redovisnings-tillfällen. Med tanke på miljöprogrammets storlek och komplexitet vill regeringen betona vikten av att följa genomförandet av programmet så att successiva förenklingar och förbättringar kan ske.

Miljöövervakningens organisation, uppgifter och ansvarsförhållanden kan komma att förändras som ett resultat av den nyligen presenterade utredningen Övervakning av miljön (SOU 1997:34). Regeringen delar myndigheternas uppfattning om att uppföljningen av växtnärläcksaget även fortsättningsvis är beroende av ett tillfredsställande provtagnings- och analysarbete.

Möjligheten att löpande följa och utvärdera miljöeffekterna av jordbrukspolitikerna kräver kontinuerlig tillgång till relevant jordbruksstatistik. Den behövs också för den rapportering om utvecklingen i jordbruket som skall ske till EU.

Ett rikt och varierat odlingslandskap kräver att de olika inslagen i landskapet som är bärare av natur- och kulturvärden bevaras. Landskapselement och rester av äldre markanvändning med traditionella brukningsmetoder utgör både viktiga livsmiljöer för flora och fauna och speglar samtidigt historien i landskapet. Den metod som utvecklats för att

följa och utvärdera livsmedelspolitikens miljöeffekter, det s.k. LiM-projektet, bör kunna utgöra en plattform för det fortsatta arbetet med att följa förändringar av odlingslandskapets natur- och kulturmiljöer.

Miljöprogrammet är ett av de viktigaste styrmedlen för att uppnå önskvärda miljöeffekter i odlingslandskapet. Det är därför särskilt intressant att följa programmets effektivitet som styrmedel. Detta gäller både i vilken grad de inbördes likställda målen i rådets förordning (EEG) nr 2078/92 är förenliga liksom graden av samverkan med andra stöd. Jordbruksverket, som har huvudansvaret för genomförande av programmet, bör också ha huvudansvaret för uppföljning och utvärdering. Vid den första utvärderingen av var det inte möjligt att göra en ingående analys av miljöstödens kvalitativa effekter. I det framtida utvärderingsarbetet är det önskvärt att utveckla metoder som kan mäta detta.

Miljöindikatorer som speglar generella miljöförändringar är lämpliga att använda i syfte att effektivisera uppföljningen av miljöeffekterna. När det gäller biologisk mångfald kan indikatorer utgöras av t.ex. särskilda arter, naturtyper eller hävdförhållanden. Miljöindikatorer bör utvecklas av miljömyndigheterna och de berörda sektorsmyndigheterna. Användningen av miljöindikatorer kommer att få ökad internationell betydelse för att bedöma jordbrukspolitikens effekter på miljön. Utvecklingen av miljöindikatorer liksom utvärderingsmetodiken i övrigt bör därför beakta den internationella utvecklingen på området.

13 Hållbart jordbruk i Sverige

13.1 Det svenska jordbruket år 1996

Den totala svenska åkerarealen omfattar ca 2,8 miljoner hektar, vilket motsvarar ca 6 % av den totala landarealen. Arealen betesmark utanför åkermark är ca 440 000 ha. Klimatet och jordarterna skiftar starkt i Sverige varför inriktningen på jordbruksproduktionen varierar i landet. Vallproduktion dominerar i norra Sverige och i skogs- och mellansbygderna i södra Sverige, medan slättområdena i södra och mellersta Sverige domineras av spannmålsproduktion.

Antalet företag med mer än två hektar åkermark uppgår till ca 90 000. Inom jordbruk med binäringar är ungefär 90 000 personer sysselsatta, varav drygt 55 000 inom jordbruk, vilket utgör 2,3 % respektive 1,4 % av samtliga förvärvsarbetande personer. Huvuddelen av företagen är familjejordbruk. Deltidsjordbruken har ökat i omfattning.

Nötkreatur finns vid ca 40 000 företag (44 %), varav mjölkkor vid ca 16 500 företag (18 %). Antalet nötkreatur uppgår till ca 1,8 miljoner, varav ca 470 000 är mjölkkor. Ca 10 000 (11 %) företag har svinproduktion. En tredjedel av ca 2,3 miljoner svin finns i Skåne län.

Animalieprodukterna svarar för en betydande del av jordbrukssektorns intäkter, ca 60 % under år 1996. Bland animalierna dominerar mjölken

med drygt hälften av dessa intäkter. Direktutbetalningar, bl.a. djurbidrag, utgjorde 19 % under år 1996 av jordbrukets intäkter. Driftsöverskottet, skillnaden mellan intäkter och kostnader, i jordbruket var samma år ca 3 miljarder kronor, vilket utgör den beräknade ersättningen för brukarnas och familjernas arbete samt för eget kapital.

13.2 Kriterier för ett hållbart jordbruk

Regeringens bedömning: Jordbruket måste vara såväl ekologiskt som ekonomiskt hållbart. Kriterierna för ett ekologiskt hållbart jordbruk bör vara att det är resursbevarande, miljöanpassat och etiskt godtagbart.

Skälen för regeringens bedömning: Begreppet hållbart jordbruk är svårt att enhetligt definiera. Ett grundläggande krav för ett hållbart jordbruk är att det framtida handlingsutrymmet bibehålls. Ett jordbruk som bidrar till bevarande av naturresurser, värdefulla kulturmiljöer och minimerar jordbrukets negativa miljöeffekter innebär att framtida generationer kommer att ha bättre förutsättningar och valmöjligheter att utforma ett samhälle med god livskvalitet. Husdjurens välbefinnande skall värnas och de grödor som odlas skall vara av god kvalitet. Kriterierna för ett ekologiskt hållbart jordbruk bör alltså vara att det är resursbevarande, miljöanpassat och etiskt godtagbart. Därtill kommer kravet på ekonomisk hållbarhet, vilket innebär att jordbrukets produkter har en hög kvalitet till rimliga priser för konsumenterna och med rimlig ersättning till producenterna.

Det resursbevarande jordbruket bedriver produktionen bl.a. så att ett ekologiskt långsiktigt nyttjande av naturresurserna möjliggörs. Odlingsmarkens långsiktiga produktionsförmåga är säkerställd och de grundläggande ekologiska processerna i marken vidmakthålls.

För att minska belastningen av växtnäringsämnen på miljön och garantera fortsatt tillgång på nödvändiga växtnäringsämnen som bl.a. fosfor är kretsloppet av växtnäringsämnen mellan stad och land viktigt. Kvaliteten på de restprodukter som återförs till åkermarken måste vara sådan att markens produktionsegenskaper långsiktigt bevaras. Användning av restprodukter på åkermark får inte negativt påverka skördeprodukternas kvalitet. Detta ställer stora krav på samhället att inte förorena de restprodukter som skall återföras till åkermarken.

Jordbrukets produktionspotential av bioenergi- och industriråvaror kan vara ett viktigt bidrag för att minska förbrukningen av icke förnyelsebara energislag och material.

Jordbruket måste bedrivas så att den biologiska mångfalden i odlingslandskapet bevaras och förstärks. För att uppnå ett långsiktigt resurshushållande jordbruk är det också viktigt att ha tillgång till en stor genetik variation som bas för såväl vegetabilie- som för animalieproduktionen. På motsvarande sätt bör jordbruket bedrivas så att odlingslandskapets kulturmiljövärden bevaras.

Det miljöanpassade jordbruket skall bedrivas så att det inte negativt påverkar naturresursbasen, odlingslandskapets kulturvärden eller den omgivande miljön. Användningen av olika insatsmedel i jordbruket och val av produktionsmetoder liksom produktionsinriktning påverkar graden av miljöbelastning på jordbruksekosystemet och på omgivande miljöer.

Människan har ett ansvar att förvalta jordens resurser. Detta måste ske inte enbart utifrån våra egna intressen och behov, utan också med hänsyn till andra levande varelsers behov och till behovet av att bevara och åter skapa jordens resurser för framtiden. Därför utgör etiska överväganden en viktig aspekt för ett ekologiskt hållbart jordbruk.

Den svenska djurskyddslagstiftningen som infördes år 1988 är ett viktigt styrmedel och en utgångspunkt för ett etiskt godtagbart förhållnings sätt till husdjuren.

Försiktighetsprincipen är allmängiltig och gäller såväl för jordbruket som för det övriga samhället. Verksamhet bör bedrivas så att dess möjliga negativa konsekvens för människors hälsa och miljö begränsas. Vinster måste vägas mot förluster. Skälen för vårt handlande måste vara tillräckligt starka för att väga upp de eventuella skälen emot. Principen medverkar till att utvecklingen går i en för miljön positiv riktning.

13.3 Näringens miljöansvar och myndigheternas sektorsansvar

Regeringens bedömning: Ett kontinuerligt arbete inom jordbruksnäringen för att förstärka dess miljöansvar liksom att Jordbruksverket utövar sitt sektorsansvar är grundläggande förutsättningar för ett framgångsrikt miljöarbete.

Skälen för regeringens bedömning: Samhällssektorernas miljöansvar är fastlagt av riksdagen, vilket uttrycks i 1988 års miljöpolitiska proposition (prop. 1987/88:85, bet. 1987/88:JoU23, rskr. 1987/88:383). Därefter har ansvaret ytterligare definierats. Varje samhällssektor ansvarar för att förhindra att nya miljöskador uppstår och för att lösa de problem som redan finns. Ansvaret för miljön innebär också en skyldighet för såväl näringsidkare som berörda myndigheter att anpassa sin verksamhet till gällande miljömål. Miljöhänsyn måste integreras i alla sektorers verksamhet, vilket förutsätter att ekonomiska överväganden sammanvägs med miljöhänsyn i planering och beslutsfattande. Detta måste ske på alla nivåer och i alla delar av samhället. Samhällssektorns miljöansvar omfattar därmed alla aktörer. Styrkan i tillämpningen ges av att sektorn har de bästa förutsättningarna och kompetensen att förebygga och minska miljöproblem i sin verksamhet.

Alla statliga myndigheter har ett grundläggande miljöansvar för sin verksamhet. Jordbruksverket har tillsammans med vissa andra centrala myndigheter dessutom ett formellt sektorsansvar för miljön. Sektorsansvaret innebär att myndigheten aktivt inom ramen för sina befogenheter, verksamhetsmål och resurser skall verka för att jordbruket mins-

kar sin miljöbelastning. Arbetet sker med utgångspunkt i de miljömål och riktlinjer som regering och riksdag lagt fast. Jordbruksverket har en samlande och pådrivande roll gentemot aktörerna i sektorn. Verkställandet av sektorsansvaret är en process där sektorsmyndigheten successivt övertar ansvaret från miljömyndigheterna som intar funktionen som pådrivande i miljöarbetet. Sektorsansvaret måste därför tillämpas inom ramen för en fortlöpande dialog mellan verken.

Jordbruksverket skall inom jordbrukets och rennäringens områden aktivt arbeta för en konkurrenskraftig, miljöanpassad och djurskyddsanpassad livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna. Av Jordbruksverkets sektorsansvar följer att verket ansvarar för att åtgärder genomförs i enlighet med verkets aktionsplaner och handlingsprogram. Verket skall också följa upp och utvärdera om de åtgärds mål för miljöarbetet som lagts fast nås. Myndigheten är ansvarig för redovisning av detta till andra berörda myndigheter, regeringen samt till jordbruket och rennäringen.

Naturvårdsverket skall som miljömyndighet vara samlande och pådrivande i miljövårdsarbetet. Verkets arbete skall syfta till att säkerställa en god miljö och biologisk mångfald. Verket skall utveckla uppföljningsbara miljö kvalitetsmål och tillsammans med Jordbruksverket föreslå mätbara åtgärds mål. Naturvårdsverket skall utvärdera miljöarbetet i landet samt följa upp och utvärdera resultatet i naturmiljön och söka orsaken om målen inte nås. Naturvårdsverket samordnar bl.a. miljöövervakningen. Jordbruksverket och Naturvårdsverket skall utvärdera styrmedlen med hänsyn till nytta och kostnadseffektivitet.

Naturvårdsverket har nyligen, på regeringens uppdrag, redovisat en rapport (SNV:s rapport 4765) med förslag till nya mål inom hela miljöområdet, omfattande också jordbrukets område. Regeringen kommer att behandla miljömålen i den miljöpolitiska propositionen som skall föreläggas riksdagen våren 1998.

Riksantikvarieämbetet skall som central förvaltningsmyndighet för kulturmiljön bl.a bevara och förmedla kulturarvet och verka för kontinuitet i utvecklingen av den yttre miljön. Myndigheten skall därutöver vara samlande och pådrivande i kulturmiljöarbetet.

13.4 Styrmedel för ett hållbart jordbruk

Regeringens bedömning: Styrmedel för jordbruket bör utvecklas till att bli allt mer effektiva i takt med att miljöarbetet förstärks. Regelverk utgör en basnivå för samhällets krav på näringen. Information, utbildning samt forskning, försöks- och utvecklingsverksamhet liksom skatter, avgifter och olika ersättningsformer är viktiga kompletterande styrmedel. Näringens miljöengagemang förväntas öka och fortsätta att vara en drivkraft i utvecklingen. Ökade konsumentkrav är andra viktiga pådrivande krafter.

Skälen för regeringens bedömning: I syfte att uppnå största möjliga måluppfyllelse i miljöarbetet behövs många olika styrmedel. Traditionella styrmedel är t.ex. lagstiftning, rådgivning, information, utbildning, forskning, försöks- och utvecklingsverksamhet, ekonomiska styrmedel som skatter och avgifter samt olika ersättningsformer för utförda miljötjänster. Det finns dock ett behov av att utveckla de statliga styrmedlen för att på ett effektivt sätt kunna åtgärda miljöproblemen. Regelverk utgör i detta sammanhang en basnivå för samhällets krav på näringen. Även andra av statsmakterna tillämpade styrmedel är en del av en grundnivå för miljöarbetet. Regeringen kommer hösten 1997 att förelägga riksdagen en proposition om förslag till miljöbalk med bestämmelser om miljö kvalitetsnormer. Miljö kvalitetsnormer är föreskrifter om lägsta godtagbara miljö kvalitet på mark, vatten, luft eller natur i övrigt för vissa geografiska områden eller för hela landet. Normerna kan utgöra grunden för ett ökat regionalt arbete med t.ex. förluster av växtnäringsämnen från jordbruket. Arbetet kan leda till ökade möjligheter att vidta kostnadseffektiva åtgärder. Regeringen har tillsatt en utredning, Utredningen om avrinningsområden (M1996:03), som studerar förutsättningarna för att tillämpa miljö kvalitetsnormer inom avrinningsområden.

Utbildning och information riktad till lantbrukare och anställda inom jordbruket är viktiga åtgärder för att förmedla kunskap om miljö problemens natur och de ofta komplexa samband som omger de biologiska förloppen. Utifrån ökad kunskap om de biologiska processerna kan relevanta och kostnadseffektiva åtgärder lättare vidtas.

Näringsens engagemang och intresse för miljöarbetet förväntas öka. Nya former för miljöarbetet kan utgöras av frivilliga åtaganden hos näringen. En ökad andel frivilliga åtgärder förutsätter näringens samlade engagemang och ansvar. Ett fortsatt och förstärkt miljöarbete kan även vara ett viktigt konkurrensmedel på marknaden.

Miljöfrågorna har också fått en större betydelse för konsumenterna, vilket är en pådrivande faktor för miljöarbetet. Konsumenternas intresse för miljövänslig livsmedelsproduktion har lett till ökad användning av märkning, t.ex. KRAV-märkning, liksom kontraktsodling med miljö- och kvalitetsrelaterade krav. Miljöarbetet kan på så vis stimuleras genom de krav som marknaden ställer, vilket är en utveckling som kan förväntas öka i omfattning.

Miljöersättningsprogrammet för jordbruket utgör sedan det svenska EU-medlemskapet ett nytt styrmedel för jordbruket. Med programmet kan olika typer av miljö tjänster köpas av jordbruket. Ersättningen omfattar inkomstbortfall och kostnader för utförda åtgärder. Dessa miljö tjänster är sådana som i många fall inte annars skulle utföras i den omfattning som är önskvärd.

Samhällskontrakt mellan stat och näring, som i Sverige hittills inte tillämpats i någon större utsträckning, kan exemplifieras av överenskommelsen mellan Naturvårdsverket, Lantbrukarnas riksförbund (LRF) och Svenska vatten- och avloppsverksförbundet (VAV) om skyddet av miljön vid användning av avloppsslam i jordbruket. Överenskommelsen har formen av ett policydokument vilket de ingående parterna skall följa i

sitt arbete. Arbetet har medfört en ökad användning av kvalitetssäkrat slam. Prop. 1997/98:2

Miljöledningssystem, liknande ISO 14000, som innebär att man systematiskt arbetar med miljöfrågor inom ett företag eller en organisation kan vara aktuella för de större jordbruksföretagen. LRF utvecklar för närvarande ett anpassat system för jordbruksföretag baserat på den s.k. miljöhousesynen. Även certifiering för kvalitetssäkring enligt ISO 9000 förekommer i enstaka fall, främst bland trädgårdsföretag.

13.5 Forskning

Regeringens bedömning: Jordbruket och trädgårdsnäringen är centrala näringar i ett hållbart samhälle. Genom en kraftfull satsning på forskning och utveckling bör Sverige fortsätta omställningen till ett ekologiskt anpassat samhälle som dessutom befrämjar en mångfacetterad arbetsmarknad.

Skälen för regeringens bedömning: Med hänsyn till att jordens resurser är begränsade ställs ökade krav på effektivitet och en väsentligt ökad produktion inom jordbruket och trädgårdsnäringen. Omvandlingen av naturresurser till nyttigheter behöver effektiviseras. Mot den bakgrunden kommer ekonomiska, tekniska och biologiska kunskaper om de förnyelsebara naturresurserna och deras hållbara nyttjande allt mer att efterfrågas inom alla samhällssektorer.

I riksdagens beslut hösten 1996 om den svenska forskningspolitiken föreslås en kraftig satsning inom jordbruksområdet på forskning och utveckling av ekologisk jordbruks- och trädgårdsproduktion (prop. 1996/97:5, bet. 1996/97:UbU3, rskr. 1996/97:99).

Mot bakgrund härav har Skogs- och jordbrukets forskningsråd (SJFR) fått i uppdrag av regeringen att i samråd med näringen planera och genomföra ett treårigt forskningsprogram för ekologisk jordbruks- och trädgårdsproduktion. Programmet omfattar 46,5 miljoner kronor för perioden 1996–1998 och har till syfte att stärka kompetens- och kunskapsuppbyggnaden till gagn för en långsiktig utveckling av ekologisk jordbruks- och trädgårdsproduktion. Som en följd av detta program har ett antal forskningsprojekt påbörjats. Vidare har Stiftelsen Lantbruksforskning tillförts 122 miljoner kronor för perioden 1996–1998 för forskning och utveckling samt för marknadsbefrämjande åtgärder inom jordbruket. Stiftelsen förutsätts härigenom medverka till att jordbruket och trädgårdsnäringen ställs om mot en mer ekologiskt hållbar produktion där bl.a. vikt läggs vid att underlätta genomförandet av riksdagens mål att 10 % av landets åkerareal bör vara ekologiskt odlad år 2000.

Forskningsstiftelsen MISTRA stöder forskningsprogrammet MAT 21 med sammanlagt 58 miljoner kronor under en fyraårsperiod. Syftet är att utveckla system och metoder för produktion av livsmedel med hög miljö kvalitet. Med detta avses produkternas kvalitet, odlingens miljöpåverkan och etiska aspekter på djurhållningen. Huvuddelen av forskningen bedrivs vid SLU och vid Uppsala universitet.

14.1 Ett utbyggt miljöersättningsprogram

Regeringens bedömning: Jordbrukets miljöersättningsprogram som möjliggjordes genom Sveriges EU-medlemskap är ett viktigt styrmedel för en god miljöanpassning av det svenska jordbruket. Programmet bör utökas med 700 miljoner kronor per år i enlighet med förslag i budgetpropositionen för 1998. Genom utökningen möjliggörs ytterligare en höjd ambitionsnivå avseende miljöanpassning av jordbruket genom nya och utbyggda åtgärder. Vid utformandet bör hänsyn tas till behovet av ytterligare medel för att öka måluppfyllelsen i det befintliga programmets olika delar genom höjda ersättningsnivåer. Vidare bör hänsyn tas till behovet att utöka arealmålen för olika åtgärder. Administrativa förenklingar bör så långt möjligt genomföras men mer genomgripande förändringar bör tas under övervägande i det nya miljöprogrammet för nästa femårsperiod 2000–2004.

Myndigheternas förslag: På regeringens uppdrag har Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet redovisat en första utvärdering och översyn av miljöersättningsprogrammet för jordbruket med avseende på programmets mål och resultat. Utredningen behandlar erfarenheterna av programmet efter de två första åren och lämnar förslag till förändringar i syfte att öka måluppfyllelsen och förenkla genomförandet, huvudsakligen inom ramen för befintliga budgetresurser. I utredningen uppmärksammas komplexiteten i miljöprogrammet och åtgärder för att underlätta administrationen föreslås. Mer genomgripande förändringar av befintliga stöd bör tas under övervägande i arbetet med att utforma ett nytt femårsprogram för perioden 2000–2004. Myndigheterna anser vidare att det är angeläget att man i detta arbete överväger möjligheterna att reducera antalet miljöstöd genom exempelvis sammanslagningar av stödformer. Enligt uppdraget redovisas också särskilda utbyggnadsförslag, bl.a. ett program för resurshushållande konventionellt jordbruk.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser har kommenterat och kritiserat komplexiteten i miljöstöden. Några remissinstanser, däribland *Världsnaturfonden*, anser att betydligt mer genomgripande ändringar i miljöprogrammet än de som utredningen föreslår måste genomföras omgående. Främst länsstyrelserna kritiserar utredningen för att föreslå nya former av stöd samtidigt som de administrativa resurserna är mycket ansträngda.

Bakgrund till regeringens bedömning: Genom EU-medlemskapet kunde ett omfattande miljöprogram för jordbruket införas. Med den nu föreslagna utbyggnaden av programmet innebär detta mer än tio gånger så stora resurser jämfört med motsvarande program som infördes i samband med 1990 års livsmedelspolitiska reform. Det svenska miljöprogrammet är också ett av de mest ambitiösa inom EU. Miljöprogrammet skall medverka till att miljömålen för jordbruket uppfylls. Som komplement till lagar, bestämmelser och andra styrmedel är programmet ett viktigt instrument för att bidra till en ekologiskt hållbar utveckling inom jordbruket. Genom miljöprogrammet förfogar samhället över ekonomiska medel att ersätta lantbrukarna för kollektiva nyttigheter som troligen annars inte skulle produceras i motsvarande omfattning.

Ett första svenskt miljöprogram för jordbruket godkändes av EG-kommissionen i augusti 1995 och har verkat i full omfattning från år 1996. Programmet består av tre olika delprogram innehållande åtgärder för bevarandet av biologisk mångfald och kulturmiljövärden i odlingslandskapet samt ett öppet och varierat odlingslandskap i skogsbygderna och i norra Sverige, åtgärder för att minska jordbrukets miljöbelastning i miljö känsliga områden, samt åtgärder för att stimulera ekologisk produktion (prop. 1994/95:75, bet. 1994/95:JoU7, rskr. 1994/95:126). Delprogrammet för ekologisk produktion skall bidra till att uppfylla målet att 10 % av åkerarealen är ekologiskt odlad år 2000. En stor del av miljöprogrammets medel satsas på utbildning, information och demonstrationsprojekt.

Miljöprogrammets budget uppgick år 1995 till 1 500 miljoner kronor per år. År 1996 fördelades ytterligare 600 miljoner till en utökning i form av ett kompletterande delprogram (prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:JoU1, rskr. 1996/97:113, 114). Det utökade programmet avser att stimulera flerårig vallodling med miljöfördelar i form av bl.a. minskat växt-näringsläckage och kretsloppsanpassning av jordbrukets driftsformer. Programmet, som har godkänts av EG-kommissionen, träder i kraft under år 1997. Den totala budgeten för miljöprogrammet uppgår från år 1997 till 2 100 miljoner kronor.

I anslutning till det svenska EU-medlemskapet förhandlade Sverige fram ett årligt belopp om ca 2 800 miljoner kronor för medfinansiering av miljöåtgärder i jordbruket. Sverige har gentemot EU förbehållit sig rätten att återkomma med anspråk på fullt utnyttjande av den framförhandlade kostnadsramen.

Skälen för regeringens bedömning: Mot bakgrund av att regeringen i den ekonomiska vårpropositionen för 1997 aviserat ett fullt utbyggt miljöprogram, har regeringen utarbetat förslag till ett utökat program omfattande ytterligare 700 miljoner kronor per år. Regeringen har bl.a. utgått från de behov av förändringar av miljöprogrammet som redovisats i myndigheternas utvärdering och översyn. Regeringen har på grundval av erfarenheterna i utvärderingen tagit fram ett förslag till utbyggt miljöprogram. Utgångspunkter har bl.a. varit ökad miljönytta, enkelhet och maximal medfinansiering från EG. Vidare tillgodoser förslagen riksdagens önskemål om ett program för resurshushållande konventionellt jordbruk (bet. 1994/95:JoU7, rskr. 1994/95:126) liksom frågan om betes-

djurens fördelning i odlingslandskapet (prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:JoU1, rskr. 1996/97:113, 114). Effekten av genomförda informationsinsatser har varit positiv och motiverar en fortsatt hög satsning på information, utbildning och demonstrationsprojekt.

Införandet av miljöprogrammet innebär en större satsning på jordbrukets miljöarbete än vad som tidigare varit möjligt. Flertalet lantbruksföretag i landet omfattas av programmet. Miljöprogrammet har av många upplevts som komplicerat. Med hänsyn till det stora antalet ansökningar och det förhållandet att programmet bara verkat i full omfattning en kort tid har vissa introduktionsproblem inte kunnat undvikas.

Möjligheterna till stora förändringar i det befintliga programmet eller införandet av ett helt nytt ersättningssystem före nästa femårsperiod är dock begränsade. Regeringen avser att i linje med förslagen i utvärderingen genomföra en rad administrativa förenklingar i det befintliga miljöprogrammet, t.ex. ändrade klassificeringssystem för slätterängar och betesmarker och förenklade regler kring användning av konventionell stallgödsel i ekologisk produktion. En viktig utgångspunkt i förslaget om ett utbyggt miljöprogram är att behålla handlingsfriheten inför mer genomgripande förändringar i ett reviderat program inför nästa femårsperiod.

För att ett utbyggt miljöprogram skall kunna börja gälla år 1998 är det angeläget att förhandlingarna med EG-kommissionen kan inledas snarast. Regeringen har därför överlämnat ett första förslag till kommissionen för behandling samtidigt som riksdagens överväganden inhämtas. Regeringens förslag innebär en full utbyggnad av miljöprogrammet så att hela den kostnadsram på totalt 2 800 miljoner kronor per år som Sverige erhöll vid medlemskapsförhandlingarna utnyttjas. Halva kostnaden medfinansieras över EG:s budget. Återstoden är nationell finansiering.

14.1.1 Delprogram för bevarande av odlingslandskapets biologiska mångfald och kulturmiljövärden

Regeringens bedömning: Metoderna för värdeklassificering och indelning av slätter- och betesmarker bör förenklas. Måluppfyllelsen av programmet förbättras därigenom samtidigt som administrationen av programmet underlättas. För att ytterligare stimulera anslutningen till delprogrammet bör ersättningsnivåerna höjas. Samtidigt utökas arealmålet till att omfatta alla utnyttjade betesmarker i landet. Området utökas inom vilket ersättning för bevarande av ett öppet odlingslandskap utgår.

Myndigheternas förslag: Myndigheterna föreslår att miljöstöden för bevarande av biologisk mångfald och kulturmiljövärden i slätterängar och betesmarker förenklas vad avser systemet för värdeklassificering. Beträffande betesmarkerna föreslås en utökning av arealmålet till att omfatta alla kvarvarande utnyttjade betesmarker, ca 440 000 hektar. Ersätt-

ningarna för att bevara betesmarker inom olika programåtgärder föreslås också slås samman till en enhetlig ersättningsform. Inför nästa femårsperiod bör bl.a. behovet övervägas av ett system med grundersättning för skötsel av alla betesmarker och en tilläggsersättning för skötsel av de mest värdefulla markerna.

I utredningen föreslås vidare enhetliga regler för beräkning av djur-innehav. I enlighet med uppdraget har myndigheterna även utrett områdesavgränsningen av stödet för bevarande av ett öppet odlingslandskap. Detta har resulterat i att ytterligare 37 församlingar bedöms uppfylla miljökriterierna för att ingå i området inom vilket ersättning utgår.

Miljöåtgärden för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer har stängts för ytterligare sökande från år 1997 eftersom det uppsatta målet har nåtts. Utredningen innehåller därför inga förslag till förändringar under pågående programperiod. I stället hänvisas till behovet av en genomgripande översyn av åtgärden inför nästa femårsperiod.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till en förenklad modell för värdeklassificering av slätter- och betesmarker. Vissa förordar en mer genomgripande förändring där klassindelningen slopas helt till förmån för ett generellt basstöd och ett tilläggsstöd för de mest värdefulla markerna som väljs ut på grunder som bestäms av länsstyrelsen. Förslaget att inkludera även gödselpåverkade betesmarker i ett utökat arealmål bemöts generellt positivt. De instanser som kommenterat hamling av träd på betesmark har ställt sig positiva till denna möjlighet. Beträffande kulturmiljöstödet har flera remissinstanser förespråkat att omfattningen utökas. Samtidigt har många instanser kommenterat behovet av förändringar och av att en översyn görs innan åtgärden öppnas för nya ansökningar under kommande period.

Skälen för regeringens bedömning: Genomförda kontroller visar att problem med felaktigheter i ansökningshandlingar och ofullständiga skötselåtaganden i huvudsak finns inom miljöprogrammets första delprogram. Delprogrammet innehåller åtgärder på markslag utanför åker som är svåra att definiera, avgränsa, arealmäta och klassificera. Krav ställs också på traditionella och naturvårdsanpassade skötselmetoder som inte längre praktiseras i någon större omfattning i det konventionella jordbruket. En god måluppfyllelse av programmet kräver lantbrukarnas engagemang, insikt och kunskap. En god förståelse är en förutsättning för att lantbrukarna skall kunna förstå och utveckla de bevarandevärden som programmet vill slå vakt om. Miljöprogrammet kommer även att fortsättningsvis baseras på principen om den enskilde lantbrukarens initiativrätt att söka miljöstöd. Vissa angivna kriterier skall därför gälla för den berörda marken och lantbrukaren skall förbinda sig att sköta den på bestämda villkor under en femårsperiod eller längre. Erfarenheterna visar att länsstyrelsernas vägledande roll behöver förstärkas när det gäller att erbjuda sakkunnig bedömning av bevarandevärdet på den berörda marken. Även rådgivning om hur dessa värden bäst kan tillvaratas i skötselarbetet är viktigt för att miljömålen i programmet skall kunna uppnås. Genom lämplig organisation av arbetet inom länsstyrelserna bör detta kunna ske utan att man riskerar att komma i konflikt med läns-

styrelsernas funktion som kontrollorgan. Som villkor för utbetalning av EG:s medfinansiering av miljöåtgärderna måste formerna för ett sådant vägledande arbete kunna kombineras med de krav EU ställer på en riktigt genomförd kontroll.

Med tanke på kraven på administrativ genomförbarhet till år 1998 kan mer genomgripande förändringar för närvarande inte genomföras i det löpande programmet. Behovet av ett nytt ersättningssystem bör i stället tas under övervägande vid utformningen av ett nytt femårsprogram för perioden år 2000–2004.

En utökning av arealmålet för bevarande av betesmark motiveras av att nuvarande klassificering i huvudsak begränsas till botaniska värden. Stora arealer betesmark som är påverkade av markförbättrande åtgärder och därmed utarmad flora men med stora värden för fågellivet, insekter m.m. kan med de föreslagna förändringarna bevaras inom programmet. Genom att inkludera sådana gödselpåverkade betesmarker kan även förlorade bevarandevärden på sikt återfås.

Ytterligare ett antal församlingar inkluderas i området som berättigar till ersättning för bevarande av ett öppet odlingslandskap efter att utvärderingen visat att detta är motiverat på miljömässiga grunder.

14.1.2 Delprogram för miljö känsliga områden

Regeringens bedömning: Miljöprogrammet bör utökas för att ytterligare minska växtnäringsläckaget från jordbruket. Med hjälp av höjda ersättningsnivåer, förenklingar och utökade arealmål stimuleras en ökad anslutning och en förbättrad måluppfyllelse. Våtmarksanläggning bör berättiga till ersättning även på betesmark. Antalet hotade husdjursraser som berättigar till ersättning bör utökas.

Myndigheternas förslag: Måluppfyllelsen i delprogrammet bedöms som helhet vara för låg. Myndigheterna föreslår därför ändringar som underlättar anslutningen till de olika miljöåtgärderna bl.a. genom ökad flexibilitet i reglerna. Ersättningen för extensiv vall bör specifikt riktas till de mest kvävebelastade områdena i landet. Utredningen påtalar också vissa problem när rådets förordning (EEG) nr 2078/92 skall anpassas till reglerna för uttagen areal. Vidare föreslås att antalet hotade husdjursraser som är berättigade till ersättning skall utökas.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker förslaget om mer flexibla regler för att öka anslutningen. Skötselkraven för våtmarker bör anpassas bättre till förutsättningarna för bevarande av den biologiska mångfalden. Önskemål framförs om att anläggning av våtmarker bör kunna ersättas även på andra markslag än åker. De remissinstanser som kommenterat förslaget till förändringar av ersättningen till extensiv vall förordar i vissa fall att begränsningarna tas bort. I andra fall rekommenderas ytterligare begränsningar för bättre miljönytta. Möjlighet till ökad flexibilitet för årlig areal fånggröda är ett starkt önskemål liksom att höja ersättningsnivån och utöka informationsinsatserna. Vissa miljöorganisa-

tioner ser principiella svårigheter med att lämna ersättning för odling av fånggröda eftersom detta bör vara en del i näringens eget miljöansvar. De remissinstanser som kommenterat förslagen om utökning av antalet stödberättigade svenska utrotningshotade husdjursraser ansluter sig till förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: Trots omfattande åtgärder och insatser av olika slag har miljömålet om en 50-procentig reduktion av kväveläckaget från jordbruket ännu inte nåtts. Regeringen bedömer att miljöersättningsprogrammet är ett viktigt redskap för att öka måluppfyllelsen. Höjda ersättningsnivåer kan påverka anslutningen positivt. Med hjälp av förbättringar i det befintliga programmet och de tillkommande medlen möjliggörs ytterligare satsningar för att minska jordbrukets negativa omvärldspåverkan. Miljöersättningen till flerårig vallodling som introduceras under år 1997 medverkar till ett minskat växtnäringsläckage genom att öka eller bibehålla långa liggtider för vallen. Arealmålet för våtmarksanläggning på åkermark bör utökas. Ersättning bör också lämnas för våtmark som anläggs på betesmark under förutsättning att den berörda marken inte besitter värdefulla natur- eller kulturmiljövärden. Ersättningen för anläggning av extensiv vall bör få en effektivare styrning till de områden i landet där miljöproblemen är störst samtidigt som anläggning av skyddszoner bör underlättas genom förenkling av reglerna. Sådd av fånggrödor och vårplöjning räknas som en av de mest effektiva åtgärderna för att minska växtnäringsläckaget. Regeringen finner därför det lämpligt att väsentligt höja ersättningsnivån för åtgärden.

Den genetiska variation som representeras av våra lantraser är väsentlig att bevara för framtiden. Miljöprogrammet syftar till att på sikt omfatta alla hotade lokala husdjursraser som har svårt att konkurrera med framavlade raser med stor avkastningsförmåga. Programmet bör därför utökas till att omfatta de utrotningshotade husdjursraserna linderödssvin och finullfår.

14.1.3 Delprogram för främjande av ekologisk produktion

Regeringens bedömning: Delprogrammet för ekologisk produktion bör utökas med ersättning till ekologisk frukt- och bärproduktion. Administrativt enklare regler avseende användning av gödsel bör införas liksom möjlighet att låta antalet djur variera under femårsperioden i syfte att minska komplexiteten och underlätta administrationen.

Utredningens förslag: Myndigheterna bedömer att det bl.a. med hänsyn tagen till möjligheterna att uppnå 10 %-målet för ekologisk produktion till år 2000 inte finns anledning att ändra i de befintliga ersättningsnivåerna. Myndigheterna föreslår att ett stöd för ekologisk frukt- och bärproduktion införs. I utredningen föreslås också att generella och administrativt enklare regler avseende gödsel införs. Jordbrukare med miljöersättning för ekologisk produktion bör ges möjlighet att använda egen

konventionell stallgödsel från extensiv djurhållning utan krav på behovsprövning hos länsstyrelsen. För att öka anslutningen till stödet för ekologisk djurhållning föreslås också att djurantalet tillåts variera mellan åren.

Remissinstanserna: De remissinstanser som kommenterat förslagen i utredningen om ett nytt stöd till ekologisk frukt- och bärödling är positiva.

Skälen för regeringens bedömning: Den ekologiska frukt- och bärödlingen är i dag av mycket liten omfattning. Av landets totala fruktareal är ca 1 % ekologiskt odlad. Den ekologiska bärödlingen omfattar endast 1,5 % av Sveriges totala bärareal. Att odla frukt eller bär ekologiskt innebär högre produktionskostnader. Regeringen bedömer att förslaget om en utökning av delprogrammet för ekologisk produktion leder till en förbättrad miljö främst genom utebliven användning av kemiska bekämpningsmedel.

I syfte att minska den administrativa belastningen på länsstyrelserna och att underlätta för lantbrukarna avser regeringen att genomföra myndigheternas förslag om enklare regler avseende gödsel samt om möjlighet att låta djurantalet variera under femårsperioden.

I kombination med miljöersättning är information och utbildning till ekologiska lantbrukare viktigt för att säkerställa en långsiktig omställning till ekologisk produktion.

14.1.4 Behov av nya miljöåtgärder

Regeringens förslag: Miljöersättningsprogrammet för jordbruket skall kompletteras med ett nytt delprogram för främjande av ett resurshushållande konventionellt jordbruk i hela landet samt en ny ersättningsform för restaurering av slätterängar. Dessutom skall en ny miljöåtgärd för bevarande av natur- och kulturvärden i renskötselområdet införas efter vidare utredning.

Myndigheternas förslag: Myndigheterna föreslår ett särskilt stöd till ett resurshushållande konventionellt jordbruk i södra Sveriges slätt- och mellanbygder. Syftet är att ytterligare minska riskerna för miljön vid hanteringen av bekämpningsmedel och att minska växtnäringsförlusterna genom att öka lantbrukarnas kunskap om miljövänliga brukningsformer. Vidare föreslås att ersättning skall utgå till restaurering av slätterängar som efter genomförda restaureringsåtgärder har förutsättningar att återfå karakteristiska natur- och kulturvärden. Dessa marker är på stark tillbakagång. Ett stöd för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet bör övervägas efter ytterligare utredning.

Remissinstanserna: LRF ser förslaget om ett program för resurshushållande jordbruk som en möjlighet att bredda kunskapen hos lantbrukarna och förbättra miljösituationen inom konventionellt jordbruk. Flera remissinstanser anser att det föreslagna stödområdet bör utökas till att omfatta hela landet. *Kemikalieinspektionen* stöder förslaget med hän-

visning till minskningen av riskerna med bekämpningsmedelshantering. Flertalet av miljöorganisationerna anser att programmet står i strid med principen om att förorenaren skall betala. Majoriteten av länsstyrelserna framhåller behovet av att erforderliga resurser för administration ställs till förfogande om programmet genomförs. Förslaget om ett nytt stöd till restaurering av slätterängar välkomnas av de remissinstanser som kommenterat detta. Ersättning för restaurering av slätterängar ses som ett sätt att utöka och förstärka den biologiska mångfalden. *Sametinget* anser att förslaget om en ny stödform till samiska kulturmiljöer i renskötselområdet är angeläget.

Skälen för regeringens förslag: Genom att utöka miljöprogrammet med ett nytt delprogram tillgodoses riksdagens önskemål om ett stöd till ett resurshushållande konventionellt jordbruk (prop. 1994/95:75, bet. 1994/95:JoU7, rskr. 1994/95:126). Programmet kommer att utgöra ett värdefullt tillskott inom det konventionella jordbrukets miljöarbete och medföra positiva miljöeffekter både på kort och på lång sikt. Programmet är ett tidsbegränsat kompetensutvecklingsprogram som utöver direkta utbildningsinsatser ersätter lantbrukare för vidtagna miljöåtgärder i syfte att uppnå ett mer miljöanpassat jordbruk. Kraven på miljöåtgärder i kombination med krav på dokumentation och utbildning ökar medvetenheten om olika miljöproblem samt möjligheterna att lösa dessa. Programmet är därigenom en långsiktig investering för miljöarbetet genom att kunskap förändrar brukares attityder och hur de agerar. Det är i detta sammanhang viktigt att påpeka att såväl enskilda jordbrukare som anställd arbetskraft vid jordbruksföretag är viktiga målgrupper i arbetet. Som ett tillägg till programmet för resurshushållande jordbruk föreslås åtgärder för att främja miljövänlig odling av sockerbetor på Gotland. Sammantaget bör åtgärderna leda till minskad användning av bekämpningsmedel och mindre förluster av växtnäring. Den biologiska mångfalden i odlingslandskapet kommer att öka.

Det föreslagna programmet är en tidsbegränsad kompetenshöjande insats som syftar till att öka medvetenheten om olika miljöproblem och möjligheterna att lösa dessa. Detta strider enligt regeringen inte mot principen om att förorenaren skall betala. En ökad kunskap och en förändrad inställning hos lantbrukarna kan leda till att det svenska jordbruket i snabbare takt går mot det ekologiskt hållbara jordbruk vi strävar efter. Regeringen anser att det föreslagna programmet skall införas i hela landet så att alla lantbrukare får möjlighet att delta.

I linje med Jordbruksverkets åtgärdsförslag i aktionsplanen för bevarande av biologisk mångfald och förslagen i myndigheternas gemensamma utvärdering, utökas också miljöprogrammet med en ny ersättningsform för restaurering av slätterängar. Åtgärden kompletterar möjligheten att ersätta bevarandet av biologisk mångfald och kulturmiljövärden i slätterängar inom ramen för det befintliga miljöprogrammet. Därigenom kan omfattningen av den för bevarandet av bl.a biologisk mångfald så strategiskt viktiga naturtypen på sikt utökas.

Renskötselområdet omfattas för närvarande inte av miljöprogrammet. Rennäringen har stor betydelse för upprätthållandet av natur- och kulturmiljövärden i fjälltrakterna. Inom ramen för ett förslag till utökat

miljöprogram har möjligheten att ersätta fortsatt skötsel av vissa natur- och kulturvärden i miljöer knutna till renskötselns äldre markanvändning förts fram i utvärderingen. Utformningen är ännu inte fullständig. Regeringen avser därför att ge Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet i uppdrag att slutföra utformningen av förslaget.

14.1.5 Ett nytt miljöprogram för nästa femårsperiod

Regeringens bedömning: Erfarenheterna av miljöersättningsprogrammet är goda. Ett program bör därför genomföras även under kommande programperiod. Utformningen av ett nytt miljöersättningsprogram för perioden 2000–2004 bör utredas.

Myndigheternas förslag: Myndigheternas föreslår att arbetet med att utforma ett nytt femårsprogram för perioden 2000–2004 påbörjas snarast.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser betonar vikten av att detta arbete påbörjas snarast.

Skälen för regeringens bedömning: Det befintliga miljöprogrammet löper under en tidsperiod av fem år räknat från införandet år 1995. I ett miljöprogram för den kommande femårsperioden kan en större revidering än vad som nu har varit möjligt genomföras. Det finns anledning att överväga ytterligare förenklingar, inte minst ur administrativ synvinkel. Inför utarbetandet av nästa femårsprogram bör också möjligheterna tas till vara att överväga mer omfattande ändringar av såväl mål som pågående stöd ifall målen inte nås. Förbättringar som kan underlätta för lantbrukaren eller det administrativa genomförandet bör också genomföras.

Kulturmiljöstödet har fr.o.m. år 1997 stängts för nya ansökningar till följd av den höga anslutningen. Inför kommande programperiod bör förbättringar och förenklingar av kulturmiljöstödet genomföras. Ett förbättrat kulturmiljöstöd, liksom miljöprogrammet i sin helhet, bör dessutom konstrueras så att anslutning och måluppfyllelse bättre kan anpassas till tillgängliga budgetresurser.

När det gäller bevarande av betesmarker har berörda myndigheter och flera remissinstanser föreslagit att en ny ersättningsform bör övervägas inför nästa programperiod. Detta mot bakgrund av de uppenbara svårigheter som framkommit när det gäller lantbrukarnas möjligheter att göra en riktig värdeklassificering av berörda marker. En generell ersättningsform för skötsel av alla landets betesmarker kombinerat med ett varierat tillägg som länsstyrelserna prövar utifrån värdet på den enskilda marken kan underlätta ansökningsförfarandet. Förslagets konsekvenser för bl.a. lantbrukarens initiativrätt att söka miljöstöd, samt för administration och kontroll bör närmare utredas.

Rådets förordning (EEG) nr 2078/92 som ligger till grund för utformningen av miljöprogrammet har visat sig vara flexibel och fungerar relativt väl som ramverk för utformningen av olika miljöåtgärder anpassade till svenska förhållanden. I vissa avseenden finns dock behov av föränd-

ringar av regler i förordningen som varit till uppenbar nackdel när det gäller måluppfyllelsen av miljöprogrammet, t.ex. när det gäller möjligheterna att stödja ekologisk animalieproduktion på annat sätt än via arealersättning. Inför utformningen av ett nytt femårsprogram bör behovet av förändringar i rådsförordningen beaktas liksom utvecklingen av den gemensamma jordbrukspolitiken i stort. Möjligheterna till en smidig infasning av det befintliga miljöprogrammet bör också beaktas.

Regeringen avser att tillsätta en utredning med uppgift att lämna förslag till hur ett miljöprogram för nästa femårsprogram kan utformas.

14.2 Jordbrukets växtnäringsförluster

Regeringens bedömning: Växtnäringsförluster genom kväveläckage och ammoniakavgång är ett av jordbrukets största miljöproblem. Miljömålen har ännu inte nåtts trots omfattande insatser inom nuvarande åtgärdsprogram. Ansträngningarna för att ytterligare reducera jordbrukets kväveläckage måste därför intensifieras. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i en samlad bedömning av behovet för ytterligare åtgärder i syfte att uppnå miljömålen. Sverige skall inom EU fortsätta att aktivt arbeta för detta.

Bakgrunden till regeringens bedömning:

Miljöeffekter, olika källors bidrag och reduktionsmål

Förluster av växtnäringsämnen från jordbruket sker dels genom läckage av kväve och fosfor till sjöar, vattendrag och hav, dels genom avgång av ammoniak. Förlusterna av växtnäringsämnen till omgivningen är ett av jordbrukets största miljöproblem. Miljöpåverkan kan regionalt vara av stor betydelse. Samtidigt finns även andra sektorer som bidrar med förluster av växtnäringsämnen. Jordbrukets bidrag är en del i ett större problem.

Miljön i haven runt Sverige har förändrats under de senaste årtiondena. Siktdjupet har minskat liksom djuputbredningen av algbältena. Omfattningen av syrefria bottenar ökar. Dessa förändringar orsakas av en ökad tillgång på närsalter, s.k. eutrofiering. Förändringarna har skett både i Östersjön och i Västerhavet, såväl i kustvatten som i öppet hav.

Förluster av gasformigt kväve kan ske genom avgång av ammoniak från stall- och handelsgödsel. Kvävenedfall i form av ammoniak kan leda till övergödning, men även till försurning av mark och vatten.

Av den kvävebelastning som, beroende på mänsklig aktivitet, når haven via svenska vattendrag kommer enligt Naturvårdsverkets beräkningar ca 37 % från jordbruket, ytterligare 7 % beror på ett naturligt bakgrundsläckage från jordbruket. Jordbruket är därmed den enskilt största föroreningskällan. Motsvarande siffror för skogsbruket är 1 % respektive 10 %. Av kvävebelastningen orsakar avloppsreningsverken 27

% och 12 % utgörs av deposition (nedfall) på sjöar och tätorter. Industrins andel är 4 % och enskilda avlopp står för 2 %.

Sveriges andel av den totala vattenburna tillförseln av kväve, dvs. både mänsklig och naturlig tillförsel, utgör ca 5 % av belastningen på den egentliga Östersjön. Till Kattegatt bidrar Sverige med ca 50 % och till Skagerrak med ca 10 % av kvävetillförseln.

Jordbruket svarade för ca 90 %, eller ca 46 000 ton ammoniakkväve (NH₃-N), av de mänskligt orsakade ammoniakförlusterna i Sverige år 1995. Enligt olika bedömningar beräknas mellan 22 % och 31 % av depositionen i Sverige ha inhemskt ursprung medan övrigt kommer från andra länder.

Det faktum att förlusterna av växtnäringsämnen orsakar gränsöverskridande miljöproblem har lett till ett flertal internationella konventioner. Vid Nordsjökonferensen år 1987 beslutades att närsaltsutsläppen till särskilt påverkade områden skall minska med 50 % mellan åren 1985 och 1995. I Helsingforskonventionen finns motsvarande krav men med början år 1987.

Regeringen uttalade år 1990 att ammoniakförlusterna från jordbruket i Sverige bör minska med 25 % till år 1995. Basåret för reduktionen är år 1990 (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU3, rskr. 1990/91:338).

Åtgärdsprogram för minskade växtnäringsförluster

Riksdagen beslutade i juni 1988 om ett åtgärdsprogram för att minska växtnäringsläckaget från jordbruket med målet att uppnå en halvering av kväveutlakningen (prop. 1987/88:128, bet. 1987/88:JoU24, rskr. 1987/88:138). Programmet har senare utökats med åtgärder mot ammoniakförluster. Åtgärderna för att minska växtnäringsläckaget omfattar lagstiftning om begränsning av djurtätheten, lagring av stallgödsel, förbud mot stallgödselspridning under delar av året liksom regler om höst- eller vinterbevuxen mark.

Åtgärder för att minska ammoniakavgången från stallgödsel omfattar krav på täckning och fyllning under täckning av flytgödsel- och urinbehållare i Götaland och Svealands slättbygder. Likaså finns krav på snabb nedbrukning på obevuxen mark i de tre sydligaste länen. Från år 1998 skall spridning av flytgödsel ske med teknik som effektivt minskar ammoniakförlusterna.

Regelverket omfattar därmed åtgärder som ger förutsättningar för ett bra växtnäringsutnyttjande. Dessa åtgärder innebär också ekonomiskt kännbara investeringar för lantbruket. Information och rådgivning är betydelsefulla styrmedel för att motivera uppfyllandet av krav som ställs i regelverket liksom för att stimulera lantbrukare och anställd personal att vidta ytterligare åtgärder för att minska växtnäringsförlusterna. För företag med anställd personal är det angeläget att även dessa är med i utbildnings- och informationsverksamheten. Lantarbetarnas kunskaper spelar i många fall en avgörande roll för det praktiska miljöarbetet på det enskilda företaget. Under perioden 1987/88–1995/96 har 22 000 företag nåtts av enskild miljöinriktad växtnäringsrådgivning.

Genom att stödja försöks- och utvecklingsverksamhet utvecklas odlingsmetoder och ny teknik som kan leda till kostnadseffektiva åtgärder. Riksdagen har beslutat att avsätta 9 miljoner kronor för budgetåret 1997 för att vidareutveckla framför allt teknik för höst- och vinterbevuxen mark. Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 1998 att motsvarande belopp avsätts för samma ändamål.

Bidrag för odling av fånggrödor utgick under perioden 1989–1990 för att minska växtnäringsförluster och vinna erfarenheter av denna odlingsform. För att stimulera en snabb utbyggnad av lagringskapaciteten för stallgödsel utgick under perioden 1988–1991 bidrag till utbyggnad för att uppnå de krav på lagringsutrymmen som trädde i kraft år 1995.

Användningen av handelsgödselmedel skall minska med 20 % med utgångspunkt i 1986 års förbrukning. Miljöskatten på kväve utgör ett viktigt ekonomiskt styrmedel. Skatten infördes år 1984 med 0,30 kronor per kilo kväve. Skatten dubblerades år 1988 och tredubblades år 1994 till 1,80 kronor. En prisregleringsavgift på kväve utgick fram till den 2 december 1992. Avgiften är fr.o.m. den 1 juli 1995 att betrakta som en skatt och därmed utgör den inte längre en finansieringskälla för åtgärdsprogrammet. Avgiften bidrar till att minska användningen samtidigt som den stimulerar ett bättre utnyttjande av stallgödseln som kvävekälla.

Miljöersättningsprogrammet ger möjligheter att ersätta lantbrukare bl.a. för åtgärder som reducerar förlusterna av växtnäringsämnen genom odling av fånggröda, extensiv vall och skyddszoner utmed vattendrag, anläggning av våtmarker och ekologisk produktion. Till detta kommer ersättning för flerårig vallodling. I det utbyggda miljöprogrammet till jordbruket föreslår regeringen en förstärkning av insatserna för att reducera kväveläckaget genom höjda ersättningsnivåer och utökade åtgärds mål i delprogrammet för miljökänsliga områden. Ett nytt delprogram för resurshushållande konventionellt jordbruk inriktat mot bl.a. växtnäringsfrågor ger ökade möjligheter att ytterligare reducera växtnäringsförlusterna. Miljöersättningsprogrammets åtgärder för utbildning, information och demonstrationsprojekt är viktiga för att sprida kunskap om dessa frågor.

Belastningen från jordbruket beroende på mänsklig aktivitet har enligt Naturvårdsverkets beräkningar minskat från 32 000 ton till 24 000 ton, dvs. med ca 25 %, under perioden 1985–1995, vilket skall jämföras med målet för åtgärdsprogrammet som är 50 %.

Den beräknade reduktionen av kväveläckaget kan till hälften förklaras av en ändrad grödfördelning, företrädesvis mer vall och mindre spannmålsodling. Bättre kväveutnyttjande på jordbruksföretagen förklarar ca 40 % av minskningen och en mindre del anses bero på minskad åkerareal. De mätbara resultaten av åtgärdsprogrammet är inte lika tydliga i vattendrag och sjöar. Orsakerna är flera men kan förklaras bl.a. med att vidtagna åtgärder för att minska förlusterna av kväve ofta har en långsiktig effekt på processer som frigör kväve i marken liksom att vissa vattensystem har mycket långa uppehållstider. Man kan därmed förvänta sig en förskjutning av effekterna i tiden.

Försäljningen av handelsgödsel under 1995/96 uppgick till ca 190 000 ton kväve, vilket innebär en minskning med ca 15 % jämfört med år 1986. Ytterligare 5 % reduktion återstår till år 2000.

Enligt Jordbruksverkets beräkningar år 1997 har ammoniakförlusterna ökat med ca 3 000 ton kväve eller 7 % under perioden 1990–1995, vilket huvudsakligen beror på en ökad djurhållning. Flera lagstiftningsåtgärder trädde i kraft först den 1 juli 1995.

Skälen för regeringens bedömning: Naturvårdsverket har i juni 1997 på uppdrag av regeringen lämnat förslag till ytterligare åtgärder för bl.a. jordbrukssektorn i syfte att uppnå målet att halvera kväveläckaget.

Jordbruksverket har på uppdrag av regeringen och efter samråd med Naturvårdsverket utarbetat förslag till åtgärdsprogram för att reducera ammoniakavgången i jordbruket med 50 % med utgångspunkt i 1990 års nivå.

Utredningen om avrinningsområden (M1996:03) skall lämna förslag till ett administrativt system för hantering av vattenanknutna miljö- och resursfrågor samt inrikta sig på växtnäringsförluster från jordbruket utifrån en geografisk indelningsgrund, nämligen avrinningsområden. Förutsättningar för att tillämpa s.k. miljösamverkan mellan jordbrukare i ett delavrinningsområde som ett komplement till dagens åtgärder skall också belysas.

Regeringen avser att våren 1998 återkomma till riksdagen med en samlad bedömning av behovet av ytterligare åtgärder för att nå miljömålen och därmed öka växtnäringsutnyttjandet i jordbruket och minska den negativa miljöpåverkan. Utgångspunkten är det underlag som finns och som kommer att presenteras till regeringen under hösten 1997 och de insatser som sker inom ett utbyggt miljöersättningsprogram.

Det är angeläget att Sverige på gemenskapsnivå aktivt verkar för att åtgärder vidtas för att reducera såväl kväveläckaget till vattenmiljön som förlusterna av ammoniak. Förluster ger delvis gränsöverskridande effekter varför strikta krav på gemenskapsnivå ökar skyddet för den svenska miljön. Rådets direktiv 91/676/EEG om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket utgör ett viktigt medel i detta arbete. Sverige bör verka för att direktivet utökas till att även omfatta ammoniakförluster från jordbruket eftersom endast åtgärder som minskar de totala förlusterna av kväve kan bidra till att minska övergödningen och försurningen av mark och vatten.

14.3 Bekämpningsmedel i jordbruket och trädgårdsnäringen

Bekämpningsmedelsprogram åren 1987–1990 och åren 1991–1996

Användningen av bekämpningsmedel inom jordbruket och trädgårdsnäringen leder till hälso- och miljörisker. Arbetsmiljön, den yttre miljön och rester av bekämpningsmedel i livsmedel inklusive dricksvatten är riskområden. För att minska dessa risker beslutade regeringen i januari

1987 om ett handlingsprogram för användningen av bekämpningsmedel i jordbruket. Handlingsprogrammet omfattade åtgärder som övergång till användning av medel med mindre risker från hälso- och miljösynpunkt. Minskad användning av bekämpningsmedel samt särskilda åtgärder till skydd för hälsa och miljö var också viktigt. Användningen av bekämpningsmedel, räknat i aktiv substans, skulle halveras till år 1990.

Ett andra handlingsprogram beslutades av riksdagen år 1989 (prop. 1989/90:146, 1989/90:JoU25, rskr. 1989/90:327). Användningen av bekämpningsmedel skulle ytterligare halveras till strax efter mitten av 1990-talet. Det generella programmet kompletterades med specifika åtgärdsprogram genom ett uppdrag i september 1990 till dåvarande Lantbruksstyrelsen, Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen. Handlingsprogrammet omfattade åtgärder med samma inriktning som det första programmet och flera av de aktiviteter som initierats under den första programperioden fick en fortsättning.

Åtgärder och resultat av åtgärdsprogrammen

Halveringsmålet för perioden 1987–1990 fastställdes utifrån den genomsnittligt försålda mängden under perioden 1981–1985, dvs. ca 4 500 ton per år, till ca 2 250 ton per år. Detta mål nåddes. För perioden 1991–1996 sattes ytterligare en halvering upp som mål, ca 1 125 ton, vilket totalt innebar en 75-procentig minskning. Under år 1996 var försäljningen av bekämpningsmedel ca 1 610 ton, dvs. en minskning med ca 65 % jämfört med genomsnittet för perioden 1981–1985. Användningen var dock något lägre, 1 450 ton, vilket motsvarar en minskning med 68 %. Den största minskningen av användningen har skett för ogräsmedel och då speciellt för sådana som är avsedda för användning mot örtogräs i stråsäd.

Kemikalieinspektionen ansvarar för godkännande och registrering av bekämpningsmedel för bl.a. jordbruket och trädgårdsnäringen. Systemet för godkännande fyller en central funktion för att minska hälso- och miljöriskerna. Kraven på undersökningar och dokumentation av medlens hälso- och miljöeffekter har ökat betydligt. Alla medel godkända före år 1986 har omprövats. Godkännandet har för många bekämpningsmedel upphört under perioden 1990–1994. Därmed har de bekämpningsmedel som medför störst risk för hälsa och miljö tagits bort från marknaden. Riskerna har även kunnat minskas genom begränsningar av antalet medel som får användas annat än yrkesmässigt, inskränkningar av användningsområden samt villkor förknippade med användningen.

Arbetet vid Statens livsmedelsverk med en utvidgad och förbättrad kontroll av bekämpningsmedelsrester omfattar analyser i spannmål och dricksvatten samt utvecklingen av nya analysmetoder, m.m.

Klara, entydiga och ändamålsenliga regler för hantering och spridning av bekämpningsmedel är en av grundförutsättningarna för att minska riskerna för oavsiktlig spridning. Föreskrifter och allmänna råd har därför omarbetats två gånger under handlingsprogrammets löptid, senast den 1 juli 1997.

Utbildning spelar en central roll för att minska riskerna för hälsa och miljö. Fr.o.m. år 1990 utökades utbildningskravet för yrkesmässig användning av bekämpningsmedel i jordbruk, skogsbruk och trädgårds-skötsel. Beroende på preparat krävs en tre- eller fyradagars utbildning samt ytterligare en repetitionskurs vart femte år. Ca 25 000 personer finns registrerade som behöriga att använda bekämpningsmedel. Inom utbildningen har rådgivningen om integrerat växtskydd med behovs-anpassad bekämpning varit viktig. Forskning, försöks- och utvecklings-verksamheten har kontinuerligt försett rådgivningen med vetenskapligt underlag.

Redan år 1984 infördes en avgift på 4 kronor per kilo aktiv substans på bekämpningsmedel i syfte att minska användningen. Denna avgift fördubblades år 1988 till 8 kronor och beslutades i november 1994 att vara 20 kr. Avgiften är fr.o.m. den 1 juli 1995 att betrakta som en skatt och därmed utgör den inte längre en finansieringskälla för åtgärdsprogrammet.

Arbetet med de svenska bekämpningsmedelsprogrammen har rönt internationell uppmärksamhet beroende av programmens goda resultat, men även mot bakgrund av det goda samarbetsklimat som finns mellan berörda myndigheter och mellan myndigheter och näringen.

Resultaten av programmen och arbetets genomförande har under perioden årligen redovisats till regeringen.

Bekämpningsmedelsprogrammet åren 1997–2001

Regeringens förslag: Hälsa- och miljöriskerna vid användning av bekämpningsmedel i jordbruket och trädgårdsnäringen skall fortsätta att minska. Detta skall uppnås med en bredd av åtgärder och genom att riskerna i högre utsträckning än tidigare kartläggs och kvantifieras.

Myndigheternas förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag vad gäller delmål rörande bekämpningsmedlens egenskaper samt exponering av den yttre miljön, arbetsmiljön och livsmedlen. Detta gäller också användningen av bekämpningsmedel och sprutförarens beteende.

Remissinstanserna: Överensstämmer i huvudsak med utredningens förslag vad gäller delmål rörande bekämpningsmedlens egenskaper samt exponering av den yttre miljön, arbetsmiljön och livsmedlen. Detta gäller också användningen av bekämpningsmedel och sprutförarens beteende.

Skälen för regeringens förslag: Det övergripande målet för det fortsatta arbetet skall vara att ytterligare minska hälsa- och miljöriskerna vid användning av bekämpningsmedel i jordbruket och trädgårdsnäringen. Programmet bör i högre utsträckning än tidigare inriktas mot att kartlägga och kvantifiera riskerna. Målet att reducera den använda mängden aktiv substans har utgjort en viktig drivkraft i tidigare program och har i kombination med t.ex. substitutionsprincipen bidragit till minskade

risker. En minskad användning av aktiv substans behöver dock inte entydigt innebära en riskminskning.

Delmålen för det tredje programmet finns uttryckta av myndigheterna och omfattar bekämpningsmedlens egenskaper samt exponering av den yttre miljön, arbetsmiljön och livsmedlen. Vidare föreslås delmål för användningen av bekämpningsmedel samt sprutförarens beteende. Många delmål ger en ökad bredd i arbetet och leder mer effektivt till en god måluppfyllelse än tidigare program. Uppföljningen av programmet gentemot myndigheternas delmål kommer tydligare än tidigare att visa utvecklingen. Frågan om miljöövervakningens framtida organisation, uppgifter och ansvarsförhållanden bereds för närvarande inom regeringen med anledning av den nyligen presenterade utredningen Övervakningen av miljön (SOU 1997:34) Detta kan påverka genomförandet av bekämpningsmedelsprogrammet.

Den riskminskning som tidigare program resulterat i skall under år 1997 beräknas av Kemikalieinspektionen och presenteras för regeringen i form av ett samlat riskindex. Ett konkret mål för riskminskning skall föreslås och utgöra ett delmål i programmet. Indexet kommer att ge en samlad bedömning av riskminskningsarbetet och effektivisera det fortsatta arbetet.

Tidigare mål om mängden använd aktiv substans står kvar. I det fall användningen av aktiv substans under perioden 1997–2001 inte når en nivå av högst 25 % av den genomsnittligt försålda mängden under perioden 1981–1985, dvs. ca 4 500 ton per år, skulle detta kunna utgöra ett motiv för regeringen att höja skatten på bekämpningsmedel. Näringsens ökade intresse och arbete för att minska såväl hälso- som miljöriskerna utgör dock för närvarande ett skäl att avvakta med eventuella skattehöjningar.

Berörda myndigheter har ett ansvar att inom sitt verksamhetsområde bidra till att programmets övergripande mål skall nås.

Godkännandet av bekämpningsmedel utgör en viktig del av programmet. Arbetet med särskilda riskminskningsplaner bör fortsätta i syfte att bl.a. minska användningen av speciella aktiva substanser. Det gäller även de åtgärder som rör hanteringen av bekämpningsmedlen och behovsanpassningen av användningen samt uppföljningen av programmet. Utvecklingen inom jordbruk och handel för att möta det ökade intresset för miljö och etiska aspekter inom livsmedelsproduktionen är en positiv förändring som underlättar programmets genomförande och måluppfyllelse.

Samtliga äldre bekämpningsmedel har omprövats i Sverige under perioden 1990–1994. Motsvarande arbete har påbörjats inom gemenskapen och planeras pågå under en tolvårsperiod inom ramen för rådets direktiv 91/414/EEG om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden, vilket innebär att den svenska godkännandeprocessen successivt ersätts av en inom gemenskapen enhetlig process. Denna sker i två steg. Först prövas aktiva substanser på gemenskapsnivå. Därefter kan de produkter som innehåller godkända aktiva substanser prövas på nationell nivå. En nödvändig förutsättning för att en produkt skall få godkännas är således att den aktiva substansen är prövad och godkänd på gemenskapsnivå. Om en produkt godkänns av en medlemsstat utlöses principen om ömsesidigt

godkännande. Detta innebär att medlet, efter ansökan, skall godkännas också i andra medlemsstater såvida inte dessa kan åberopa speciella jordbruks-, växtskydds- och miljöförhållanden (även klimatiska) av betydelse för användningen. Direktivet ger Sverige möjligheter att på gemenskapsnivå verka för att en hög skyddsnivå avseende bekämpningsmedel tillämpas. Det ömsesidiga erkännandet medför en viss risk för att Sverige ånyo måste godkänna i dag förbjudna medel. Sverige utgår från att tillämpningen av direktivet sker så att prövningen av bekämpningsmedel blir restriktiv och att bekämpningsmedel som tidigare förbjudits i Sverige endast kommer att få användas om nya uppgifter framkommer som kullkastar tidigare gjorda bedömningar. Denna utgångspunkt har även lagts fast av LRF år 1996 i förbundets policy för bekämpningsmedel. Såväl substitutionsprincipen som försiktighetsprincipen bör vara vägledande i arbetet.

Genom undersökningar har det konstaterats att rester av bekämpningsmedel återfinns i såväl yt- som i grundvatten. Rester har framför allt noterats i de intensivt brukade slättområdena i södra Sverige. Resterna kan härröra från såväl användning i jordbruket som från totalbekämpning på t.ex. grusade ytor där markens biologiska nedbrytningskapacitet är reducerad. Skyddet av yt- och grundvatten är högt prioriterat. Enskilda lantbrukares beteende för att undvika att bekämpningsmedel hamnar utanför avsett bekämpningsmedelsområde vid besprutning och att punktutsläpp vid t.ex. påfyllning och rengöring av lantbrukssprutan har härvid en stor betydelse. Såväl informations- och utbildningsinsatser som uppföljning av sprutförarnas beteende är därför viktiga åtgärder. För företag med anställd personal är det angeläget att även dessa är med i utbildnings- och informationsverksamheten. Personalens kunskaper är betydelsefulla för ett aktivt miljöarbete.

Fortsatta insatser inom såväl försöks- och utvecklingsverksamheten som utbildning, information och demonstrationsprojekt är nödvändiga för att upprätthålla gjorda vinningar och för att fortsatt öka kunskapen. Regeringen föreslår därför i enlighet med budgetpropositionen för år 1998 att 9 miljoner kronor avsätts för försöks- och utvecklingsverksamhet. Viktigt är att få en mer sammanhållen kunskap om hur konflikter mellan olika miljömål skall undvikas och hur odlingsystemen ur olika aspekter skall byggas upp.

Den kommunala tillsynen enligt lagen (1985:426) om kemiska produkter är viktig. Tillsynen utgör ett komplement till övriga åtgärder för att minska hälso- och miljöriskerna.

Ett omfattande arbete har påbörjats inom EU för att ta fram en gemensam miljöpolitik för användning av bekämpningsmedel till följd av de mål om reducerad användning som finns uttryckta i EU:s femte miljöhandlingsprogram. Enligt svensk uppfattning bör en utgångspunkt i arbetet vara att enskilda medlemsländer utarbetar program med mätbara mål anpassade till nationella problem och förhållanden.

Resultaten av handlingsprogrammet för att minska riskerna vid hantering av bekämpningsmedel i jordbruket och trädgårdsnäringen skall löpande redovisas till regeringen.

Jordbruksverket har i samråd med Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket och Arbetarskyddsstyrelsen år 1994 lämnat förslag till ett handlingsprogram för trädgårdsnäringens miljöfrågor, däribland bekämpningsmedel. Programmet utgör en viktig del i det samlade bekämpningsmedelsprogrammet för jordbruket och trädgårdsnäringen.

Regeringen avsåg att utreda hur den senaste höjningen av miljöavgiften på bekämpningsmedel den 1 november 1994 påverkar näringen (prop. 1994/95:75, bet. 1994/95:JoU7, rskr. 1994/95:126).

Regeringen bedömer att den avgiftshöjning på bekämpningsmedel som trädde kraft i november 1994 inte nämnvärt har påverkat lönsamheten i trädgårdsnäringen. Inom trädgårdsnäringen är värdet av produktionen per arealenhet mycket högt i förhållande till jordbruket.

14.4 Ekologisk produktion

Regeringens bedömning: Förutsättningarna är goda för att uppnå målet 10 % ekologiskt odlad åkerareal till år 2000. En ökad efterfrågan på ekologiska produkter i kombination med miljöersättningar till lantbrukare för ekologisk produktion samt insatser inom forskning, försöks- och utvecklingsverksamhet, utbildning och information driver på produktionens utveckling. Ett nytt mål för den ekologiska produktionen efter år 2000 bör formuleras. Målet bör i större utsträckning spegla den ekologiska produktionens kvalitativa omfattning.

Jordbruksverkets förslag: Jordbruksverket bedömer att det bör finnas goda förutsättningar för att nå det av riksdagen fastlagda målet att 10 % av åkerarealen bör vara ekologiskt odlad år 2000 (prop. 1993/94:157, bet. 1993/94:JoU22, rskr. 1993/94:272). Verket anser att ett mål i arbetet för att öka den ekologiska produktionen bör vara att uppnå en stabil utveckling av ekologisk produktion inom alla produktionsgrenar.

Avsättningsmöjligheterna för ekologiska produkter har enligt Jordbruksverket förbättrats avsevärt under de senaste åren. För många produkter med små volymer kan dock hinder fortfarande finnas för en rationell hantering i distributions- och försäljningsledet. Jordbruksverket anser att ett visst statligt stöd till marknadsstödjande åtgärder kan vara motiverat under en övergångsperiod. Enligt verket är den ekologiska produktionens utvecklingsmöjligheter också beroende av regelverkets utformning. Ett mer flexibelt EG-regelverk för ekologisk produktion med en mer utvecklingsorienterad prägel efterlyses.

Behovet av information om ekologisk produktion bland allmänheten, i skolor m.m. är stort. Jordbruksverket anser att ett fortsatt statligt stöd är angeläget under de närmaste åren.

Det återstår enligt Jordbruksverket mycket forskning, försöks- och utvecklingsarbete för att ge förutsättningar för ett ekologiskt lantbruk i större omfattning. Behovet av medel för försöks- och utvecklingsverk-

samhet beräknas av Jordbruksverket uppgå till 15 miljoner kronor per år för att nå 10 %-målet.

Jordbruksverket, Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket föreslår i utvärderingen av miljöprogrammet för jordbruket en fortsatt hög ambitionsnivå för utbildning, information och demonstrationsprojekt under åren 1998 och 1999.

Remissinstanserna: Jordbruksverkets aktionsplan har fått ett i huvudsak positivt mottagande av remissinstanserna. En majoritet anser dock att Jordbruksverkets förslag till medel för försöks- och utvecklingsverksamhet, 15 miljoner kronor per år, är för små i förhållande till behovet. Flertalet remissinstanser poängterar vikten av åtgärder för att stimulera samhällsinformation och marknadsstödjande åtgärder. Remissinstanserna är positiva till Jordbruksverkets förslag att verka för ett mer flexibelt EG-regelverk för ekologisk produktion.

Skälen för regeringens bedömning: Den ekologiska produktionen bör ses som en del i en strategisk satsning för ett hållbart svenskt jordbruk. Den ekologiska produktionen är en spjutspets i arbetet med att miljöanpassa jordbruket. Produktionen baseras på en helhetssyn som omfattar såväl växtodling som animalieproduktion. Insatsmedel begränsas, vilket minskar den negativa miljöpåverkan av t.ex. bekämpningsmedel och handelsgödsel. De varierade växtföljderna gynnar och bevarar den biologiska mångfalden i odlingslandskapet. Förändringen av produktionsmetod innebär dock oftast kännbara ekonomiska konsekvenser för den enskilde producenten. Avkastningen är oftast lägre och riskerna i produktionen större än i konventionellt jordbruk. Samtidigt är den ekologiska produktionen ett område där konsumenternas ökade miljöintresse och därmed efterfrågan på ekologiska varor medverkat till den positiva utvecklingen. För många konsumenter är miljövänlig produktion ett kvalitetsmått i sig även om man inte objektivt kan urskilja skillnader i t.ex. näringsvärde. Miljökrav och etiska hänsyn kommer sannolikt att få en ökad betydelse för livsmedelsproduktionen i framtiden.

Utvecklingen av den ekologiska produktionen är ett prioriterat område för regeringen, vilket också motsvaras av de offensiva satsningar som genomförs. Ersättningen till ekologisk produktion via arealstöd och utbildning, information och demonstrationsprojekt inom ramen för miljöersättningsprogrammet i kombination med en ökad efterfrågan på ekologiska produkter har stimulerat utvecklingen och resulterat i en ökad andel ekologiskt odlad areal, från 3,7 % år 1995 till 5,8 % år 1996. Anslutningen till miljöprogrammet år 1997 pekar mot att ca 7 % av åkerarealen nu odlas ekologiskt. Det finns således goda förutsättningar för att nå målet, vilket är ett gott betyg åt näringens beredskap att förändra sig.

Jordbruksverket har till uppgift att följa utvecklingen och löpande redovisa utfallet till regeringen. Det är också viktigt hur målet nås. Målet måste nås med kvalitet. En stabil utveckling inom olika produktionsgrenar är av stor vikt. En bredd av livsmedelsprodukter ökar konsumenternas totala efterfrågan på ekologiska livsmedel, vilket i sin tur kan öka den ekologiskt odlade arealen. Det är heller inte oväsentligt med hjälp av vilka arealer målet nås. Fortfarande finns en stor potential för att öka den

ekologiska produktionen i slättbygderna där miljöeffekten av en ökad omläggning är stor. Ett nytt mål för den ekologiska produktionen efter år 2000 bör formuleras. Målet bör i mindre utsträckning relateras till arealens omfattning och i högre grad spegla produktionens kvalitativa omfattning.

För att underlätta omställningen till ekologisk produktion bör statsmakternas huvuduppgift vara att stödja forskning, försöks- och utvecklingsverksamhet samt information, utbildning och rådgivning. Det bör dock vara näringsens ansvar att upprätta marknadskanaler och stå för marknadsföring och konsumentinformation om ekologiska livsmedel. Regeringen har dock inledningsvis avsatt medel för dessa ändamål och gör det delvis fortfarande. I syfte att stimulera en ökning av den ekologiska produktionen föreslår regeringen i budgetpropositionen för 1998 en fortsatt hög medelstillsättning till utbildning, information och demonstrationsprojekt inom miljöprogrammet.

För att underlätta uppbyggnaden av kunskap på ett antal områden har regeringen, i enlighet med Jordbruksverkets förslag, avsatt 15 miljoner kronor till försöks- och utvecklingsverksamhet samt marknadsstödjande åtgärder under år 1997. Av dessa medel kan högst 2 miljoner kronor användas till att etablera marknadskanaler och sprida information i handelsledet. På sikt är det rimligt att marknadsaktörerna själva tar det fulla ansvaret för sådana åtgärder. Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 1998 att motsvarande medel avsätts till dessa åtgärder. Försöks- och utvecklingsverksamheten kompletterar den satsning som görs inom ramen för Skogs- och jordbrukets forskningsråds (SJFR) verksamhet där riksdagen anvisat 46,5 miljoner kronor för ekologisk forskning under perioden 1996-1998.

Regeringen verkar fortlöpande för en minskad detaljeringsgrad i EG:s regelverk för ekologisk produktion till förmån för en nationell tillämpning med utgångspunkt i grundläggande principer fastlagda på gemenskapsnivå.

14.5 Genteknik

Regeringens bedömning: Genteknik kan rätt använd vara ett värdefullt redskap för att nå ett ekologiskt hållbart jordbruk. Den nya tekniken skall dock användas med stor försiktighet så att risker för miljön eller människors hälsa undviks. Även etiska bedömningar måste göras. Det är viktigt att analys- och riskvärderingsmetoder utvecklas.

Skälen för regeringens bedömning: Begreppet genteknik innefattar ett antal tekniker med rötter i den naturvetenskapliga grundforskningen. Genteknik kan användas för identifiering och karakterisering av sortmaterial och för överföring av gener inom eller mellan olika organismer. Genteknik har stor potential. Inom växtförädlingens område pågår ett omfattande utvecklingsarbete i syfte att bättre anpassa grödor till nuvarande och framtida behov. Insektsresistenta grödor minskar beroendet

av bekämpningsmedel. Förbättrad växtnäringssupptagning minskar behovet av handelsgödsel. Andra tänkbara utvecklingsmöjligheter är sorter som är torkresistenta eller har andra egenskaper som gör det möjligt att odla dem i områden som i dag är svåra att utnyttja för livsmedelsproduktion. Sådana utvecklingsmöjligheter måste tas tillvara samtidigt som stor försiktighet iakttas. Det kan inte uteslutas att genteknik också är förknippad med risker. Varje tillämpning måste därför föregås av en omsorgsfull prövning. Den skall gälla människors hälsa och säkerhet. Den skall gälla miljöpåverkan och den skall inbegripa etiska frågeställningar av typen: Har vi rätt att göra så här? Kan vi ta det på vårt ansvar?

Det är av stor vikt att göra långsiktiga miljökonsekvensanalyser och att nya metoder för analys och riskvärdering utvecklas. Fördelar och nackdelar med den nya tekniken måste vägas samman för att en riktig riskbedömning skall kunna göras från fall till fall. Liksom i all forskning och utveckling bör också en etisk värdering göras.

Ansvaret för tillsyn och tillståndsgivning inom genteknikområdet regleras i förordningen (1994:901) om genetiskt modifierade organismer. I enlighet med principen om sektorsansvar är ansvaret fördelat på sju tillsynsmyndigheter. Härutöver har Naturvårdsverket ett centralt ansvar inom området och Gentekniknämnden ett ansvar som sammanhållande organ, särskilt vad gäller etiska frågor och meddelande av myndighetsföreskrifter.

Den snabba utvecklingen inom området gör att regelsystemet måste vara flexibelt och möjliggöra anpassning till ny kunskap, ny teknik och praktiska erfarenheter. Regeringen presenterar i budgetpropositionen för 1998 sin avsikt att tillsätta en parlamentarisk utredning med uppgift att belysa den moderna bioteknikens möjligheter och risker. Utredningen skall lämna förslag till en övergripande svensk politik för den moderna bioteknikens tillämpning i ett framtidsperspektiv.

14.6 Växtgenetiska resurser

Regeringens bedömning: Bevarande och hållbart nyttjande av de odlade växternas genetiska resurser är en förutsättning för jordbruket och livsmedelsproduktionen och av strategisk betydelse för den framtida växtförädlingen. Ett nationellt program för bevarande och hållbart nyttjande av de växtgenetiska resurserna bör utarbetas. Regeringen avser att återkomma i frågan.

Bakgrund till regeringens bedömning: De växtgenetiska resurserna är tillsammans med solljuset, sötvattnet och åkermarken nödvändiga förutsättningar för jordbruk och livsmedelsproduktion. Den genetiska variationen är en förutsättning för utveckling av nya sorter och för bibehållen biologisk mångfald. Genresurser representerar därtill stora kulturhistoriska värden.

Sverige är relativt fattigt på växtgenetiska resurser av betydelse för jordbruket och trädgårdsnäringen. De flesta av våra kulturväxter är

domesticerade i andra delar av världen och antalet vilda släktingar till dem är tämligen få i vårt land. Undantagen utgörs av vallväxter och landskaps(grönyte)växter, där antalet vilda släktingar är stort. Även beträffande prydnadsväxter finns betydande genresurser i Sverige.

Växter som ursprungligen domesticerats i andra regioner har emellertid i många fall odlats under lång tid i Sverige. Med tiden har det skett en anpassning till lokala förhållanden och bruksmetoder, vilket resulterat i olika lantsorter. Enbart ett fåtal av de svenska lantsorterna finns i dag kvar. Det antas dock att en del av deras genetiska diversitet, okänt hur mycket, finns kvar i dagens högväxtsorter.

Sveriges framtida behov av växtgenetiska resurser är i dag svårt att överblicka. Sannolikt kan stora delar av behovet tillgodoses med material som redan finns i landet. Med säkerhet kommer det dock att behövas kontinuerligt nytillskott från utländska källor. Genteknikens inträde i växtförädlingen kan innebära ökad tillgång till inhemskt genetiskt material, eftersom gentekniken överbrygger den hittillsvarande begränsningen till den egna artens och nära släktingars genetiska uppsättning. Även gentekniken kan emellertid kräva tillskott av gener från utländskt växtmaterial. Inget land är i dag självförsörjande med avseende på genetiska resurser. Detta förhållande gäller i hög grad den framtida försörjningen. På sikt är alla länder beroende av att den genetiska mångfalden bevaras.

Bevarande av växtgenetiska resurser sker i Sverige främst via Nordiska Genbanken (NGB) som är ett regionalt organ med deltagande från de nordiska länderna. NGB:s mandat omfattar jordbruksväxter, köksväxter samt fruktträd och bärbuskar. Krydd- och medicinalväxter ingår i mandatet, men resurserna tillåter inte något egentligt arbete inom dessa områden.

Förutom hos NGB finns samlingar av växtgenetiska resurser hos växtförädlingsföretagen, på museer och botaniska trädgårdar, på vissa universitetsinstitutioner samt hos ett antal ideella föreningar och enskilda personer.

Jordbruksverket har utarbetat en aktionsplan för bevarande och hållbart nyttjande av den biologiska mångfalden inom odlingslandskapet, husdjursområdet och rennäringen. I aktionsplanen presenteras förslag på hur bevarandet av hotade lantraser och lantsorter skall kunna stärkas.

Växtgenetiska resurser är av central betydelse för vidareutvecklingen av ekologisk odling och miljöanpassade odlingsystem med ingen eller minimal användning av kemiska insatsmedel. Bättre energigrödor, nya konsumentanpassade produkter och sortmaterial anpassat till norrländska förhållanden är exempel på områden som kommer att kräva tillgång på både nytt och bevarat äldre genetiskt material.

Statens växtsortnämnd skall, vid intagning av nya sorter i den svenska sortlistan, ta hänsyn till egenskaper som kan leda till ett minskat behov av handelsgödsel och till resistensegenskaper som kan minska behovet av bekämpningsmedel. Detta är ett led i arbetet med att minska bekämpningsmedels- och handelsgödselanvändningen inom svenskt jordbruk. I dag provas nya sorter med avseende på resistensegenskaper till viss del, medan sorternas växtnäringssutnyttjande inte kan provas, eftersom resurser saknas för att utföra provningsförsök. Utsädesproduktionen i ett håll-

bart jordbruk bör koncentreras på framställning av rent och sunt utsäde med resistensegenskaper som medför minskat behov av bekämpningsmedel. Bevarandet av sorter med bred genetisk variation är också av vikt för framtida produktion av sorter för ett hållbart jordbruk.

Intagningen i EU:s gemensamma sortlista sker på grundval av den prövning som skett vid intagningen i respektive medlemslands nationella sortlista. Sorter som tagits in i den gemensamma sortlistan kan således godkännas utan att de svenska kriterierna för miljöförbättringar kan garanteras. Den stora merparten av det utsäde som används i Sverige är sorter som är intagna i den svenska sortlistan.

Skälen för regeringens bedömning: Genom att ratificera konventionen om biologisk mångfald har Sverige förbundit sig att bevara och långsiktigt hållbart bruka den biologiska mångfalden. Detta åtagande gäller även de domesticerade växtgenetiska resurserna av vikt för livsmedelsproduktion och jordbruk. Sverige har också deltagit i FAO:s arbete med att ta fram en global statusrapport rörande växtgenetiska resurser. I detta arbete deltog 158 länder och i rapporten konstateras att det, om man ser till världen som helhet, förekommer brister i såväl bevarandet som användningen av växtgenetiska resurser. Det föreligger också stora risker för förlust av genresurser såväl i odlingen som i genbanker med otillräckliga möjligheter att garantera bevarandet på längre sikt. Den privata sektorns engagemang är ofta svagt och behovet av kapacitetsuppbyggnad och gränsöverskridande samarbete är stort.

Statusrapporten ligger till grund för den globala aktionsplan som antogs vid FAO:s internationella tekniska konferens om växtgenetiska resurser i Leipzig i juni 1996. Aktionsplanen föreslår insatser nationellt och internationellt för att säkra bevarande av de växtgenetiska resurserna, för att stimulera ett långsiktigt hållbart nyttjande av dem och för att befrämja en rättvis fördelning av de vinster som nyttjande av resurserna kan medföra. Aktionsplanen framhåller också betydelsen av en utveckling mot en bredare förädling och kraftfulla insatser för breddning av den genetiska basen i förädlingsmaterialet. Samtidigt antogs den s.k. Leipzigdeklarationen, som innebär att deltagande stater bekräftar sitt åtagande att omsätta planen i praktisk handling genom nationella åtgärder och program.

Ett sådant program innebär att det företas åtgärder för inventering, insamling, bevarande och karakterisering av genetiskt material. Uppgifter om materialet måste göras tillgängliga via publikationer och databaser. Utbildning och forskning om bevarande och hållbart nyttjande av växtgenetiska resurser måste stimuleras. Programmet bör drivas i samarbete mellan berörda näringar, myndigheter, forskningsinstitutioner och andra intressenter som museer, botaniska trädgårdar och ideella organisationer.

I Sverige finns redan de flesta av de komponenter som bör ingå i ett nationellt program för bevarande av växtgenetiska resurser för jordbruk, trädgårdsnäring och livsmedelsproduktion. Regeringen anser det vara väsentligt att ett ambitiöst nationellt program byggs upp och avser att återkomma till frågan om programmets innehåll och organisation.

Regeringens bedömning: De av jordbruksverkets åtgärdsförslag enligt aktionsplanen för biologisk mångfald som inte redan har genomförts bör nu huvudsakligen fullföljas. Syftet är att ytterligare trygga bevarandet av odlingslandskapets hävdgynnade natur- och kulturmiljövärden samt för att minimera jordbrukets negativa miljöpåverkan.

Jordbruksverkets förslag:

Odlingslandskapet: I enlighet med uppdraget redovisar Jordbruksverket en rad förslag för att bevara odlingslandskapets biologiska mångfald. Jordbruksverkets aktionsplan bygger på en strategi som utgår från markslags-/biotopnivån. Orsaken är att markslagen åker, äng, betesmark etc. är lätta att identifiera och avgränsa. Hävden är dessutom specifik för varje enskilt markslag och har en mycket stor betydelse för den biologiska mångfalden i odlingslandskapet. Strategin går delvis ut på att bevara och förstärka biodiversiteten i de enskilda markslagen med avseende på areal och markslags-/biotopstruktur. Den går också ut på att bibehålla eller återuppta riktig och kontinuerlig hävd av markslagen och att restaurera och nyskapa markslag/biotoper, speciellt i slättbygder. Vidare skall jordbrukets negativa miljöpåverkan minimeras.

Jordbruksverket föreslår att en ny ersättningsform för restaurering av traditionella slåttermarker bör utarbetas inom ramen för miljöersättningsprogrammet för jordbruket. Jordbruksverket anser det vara viktigt att denna hotade kategori ängar bevaras och att mångfalden förstärks.

Beträffande betesmark föreslår Jordbruksverket att behovet av ytterligare åtgärder för att bevara och förstärka biologisk mångfald i naturbetesmark och kultiverad betesmark beaktas inom ramen för översynen av miljöprogrammet. Jordbruksverket föreslår också att det inför översynen bör utarbetas förslag till ekonomisk ersättning för brukande av allmogeåkrar och vid anläggning av sprutfria kantzoner.

Jordbruksverkets aktionsplan innehåller dessutom förslag som syftar till att trygga husdjursrasernas fortlevnad och genetiska variation så att en långsiktig uthållig husdjursproduktion kan uppnås.

Rennäringen: Jordbruksverket föreslår en rad åtgärder för bevarandet och det hållbara nyttjandet av den biologiska mångfalden inom renskötselområdet. Det bör bl.a. utredas hur en ekonomisk ersättning för miljöförbättrande åtgärder i renskötseln kan utformas. En informationskampanj som syftar till att öka kunskapen om biologisk mångfald, naturvård och kulturmiljövård inom rennäringen bör genomföras.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser varken tillstyrker eller avstyrker målen eller förslagen. Flertalet remissinstanser anser att helhetssynen på jordbrukets miljöpåverkan uteblir i förslaget därför att flera negativa miljöeffekter från jordbruket inte beaktas. Kritik riktas framför allt mot att Jordbruksverket inte tillräckligt behandlat bl.a. jordbrukets användning av bekämpningsmedel och dess föroreningar, utan uteslutit de områden som utreds i särskild ordning eller där uppdrag är att vänta.

Bakgrunden till regeringens bedömning: Enligt konventionen om biologisk mångfald som antogs vid FN:s konferens i Rio de Janeiro år 1992 bör världens stater ta fram nationella aktionsplaner för den biologiska mångfaldens bevarande och nyttjande. Som ett led i det svenska arbetet med att uppfylla konventionen har Jordbruksverket fått i uppdrag att utarbeta aktionsplaner avseende jordbruket och rennäringen.

Regeringen överlämnade den 20 mars 1997 en proposition till riksdagen om skydd av hotade arter samt aktionsplaner för biologisk mångfald (prop. 1996/97:75, bet. 1996/97:JoU15, rskr. 1996/97:239). I propositionen behandlas Naturvårdsverkets och Boverkets aktionsplaner för biologisk mångfald. Jordbruksverket har på regeringens uppdrag utarbetat aktionsplaner för bevarande och hållbart nyttjande av den biologiska mångfalden inom jordbruket och rennäringen. Regeringen behandlar här de åtgärdsförslag som är direkt kopplade till dessa områden.

Skälen till regeringens bedömning: En stor del av åtgärdsförslagen i Jordbruksverkets aktionsplan har redan genomförts inom ramen för det befintliga miljöprogrammet för jordbruket. Regeringen begränsar därför sina ställningstaganden beträffande Jordbruksverkets aktionsplan till sådana åtgärdsförslag som inte rymms inom det befintliga miljöprogrammet för jordbruket.

Odlingslandskapet: En rad remissinstanser har kritiserat aktionsplanen för att inte behandla åkermarkens ekosystemfunktion i tillräcklig omfattning liksom omvärldspåverkan till följd av t.ex. bekämpningsmedelsanvändningen och växtnäringsläckaget. Mot bakgrund av att Jordbruksverket har haft i uppdrag att föreslå åtgärder inom olika delar av jordbrukets miljöpåverkan vid ungefär samma tidpunkt har en uppdelning av hoten mot den biologiska mångfalden i odlingslandskapet bedömts vara nödvändig för att underlätta förståelsen av de ofta komplicerade orsakssambanden. Bevarandet av den biologiska mångfalden i odlingslandskapet är beroende av odlingssystem, markanvändning, brukningsmetoder och hävd och i allra högsta grad av jordbrukets egen miljöpåverkan, t.ex. genom bekämpningsmedelsanvändningen och växtnäringsläckaget. Genom att dessa olika åtgärdsprogram nu behandlas samlat i denna proposition bedömer regeringen att en god helhetssyn och överblick över jordbrukets miljöfrågor ges på det sätt som remissinstanserna efterlyst.

Jordbruksverkets aktionsplan är ett värdefullt bidrag i arbetet för att bevara och hållbart nyttja den biologiska mångfalden. Det är därför viktigt att aktionsplanen för biologisk mångfald i jordbruket och rennäringen hålls aktuell. Om det i arbetet med att följa och utvärdera miljöeffekterna av den gemensamma jordbrukspolitiken framkommer nya insatsbehov på området bör det övervägas om en ny aktionsplan skall tas fram.

Tillsammans med författningar och andra statliga styrmedel är miljöprogrammet ett viktigt instrument för att åstadkomma en hållbar utveckling inom jordbruket. Det befintliga miljöprogrammet omfattar åtgärder som syftar till att bevara och utveckla odlingslandskapets bevarandevärden och rikedom av olika naturtyper, landskapselement och arter. I den ekonomiska vårpropositionen aviserade regeringen att ytterligare

medel skall anslås för ett utbyggt miljöprogram (prop. 1996/97:150, bet. 1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:118). En stor del av denna ökade satsning anser regeringen behövs till nya insatser som syftar till att bevara den biologiska mångfalden i jordbruket och rennäringen.

Regeringen föreslår därför, i likhet med Jordbruksverkets förslag, att en ny ersättningsform för restaurering av naturliga slåttermarker införs i miljöprogrammet för jordbruket. Målet är att förbättra livsförutsättningarna för de hävdgynnade arter som karakteriserar de olika ängstyperna och att bevara kulturmiljövärden i odlingslandskapets ängsmarkstyper.

När det gäller den biologiska mångfalden i betesmarkerna föreslår regeringen bl.a. en utökning av den ersättningsberättigande arealen inom miljöprogrammet till att omfatta även gödslingspåverkade betesmarker. Det ryms stora natur- och kulturmiljövärden även på dessa marker. För-lorade värden kan återskapas på sikt. Förslaget innebär ökade möjligheter att bevara samtliga betesmarker som är i bruk i landet.

De betande djuren har en avgörande betydelse för upprätthållandet av odlingslandskapets bevarandevärden. Riksdagen har tidigare uppmärksammat betesdjurens fördelning i landet (prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:JoU1, rskr. 1996/97:113, 114). Antalet betesdjur är en begränsande faktor för hur stora betesarealer som kan hävdas. Tillgången på betesdjur kommer på samma sätt som hittills skett att förändras i framtiden beroende på minskad, effektiviserad eller upphörd produktion till följd av variationer i djurhållningens lönsamhet eller av nya produktionsmönster. Behov kan därför uppkomma av att effektivisera skötselarbetet genom att utveckla alternativa skötselmetoder som likvärdiga från miljösynpunkt kan komplettera de traditionella. Det ankommer på berörda myndigheter att initiera sådan utvecklingsverksamhet. Mot bakgrund av de stora värden som står på spel för bevarandet av den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena och de förändringar som kan uppkomma genom gradvis igenväxning av ängar och hagar, bör dessa frågor ägnas särskild uppmärksamhet i uppföljningsarbetet. De stora ekonomiska satsningar som görs inom ramen för miljöprogrammet motiverar också detta.

Regeringen anser liksom Jordbruksverket att s.k. allmogeåkrar skall kunna ingå som demonstrationsodlingar inom utbildning, information och demonstrationsverksamhet i miljöprogrammet. Ett stöd till allmogeåkrar möjliggör bevarandet av äldre, lokala och utrotningshotade sorter genom odling. Samtidigt bevaras de åkerogräs som är knutna till odlings-sättet. Förutom att detta bidrar till att öka åkerns biologiska mångfald är växterna viktiga för olika insekter, fåglar och andra djur.

Ekonomisk ersättning vid anläggning av sprutfria kantzoner ingår som en åtgärd i det delprogram för resurshushållande konventionellt jordbruk som regeringen nu föreslår. Sprutfria kantzoner är en viktig åtgärd för att öka variationen av arter och förutsättningar för den vilda faunan i anslutning till åkern.

Regeringen delar Jordbruksverkets bedömning att det är av stor vikt för tryggheten av den genetiska variationen att bevara och hållbart nyttja husdjurens genetiska resurser. Miljöprogrammet utökas därför till att omfatta de utrotningshotade husdjursraserna Linderödssvin och Finullfår.

Rennäringen: Regeringen behandlade flertalet av aktionsplanens åtgärdsförslag när det gäller rennäringen i propositionen om hållbar utveckling i landets fjällområden (prop. 1995/96:226, bet. 1996/97:JoU5, rskr. 1996/97:63). Regeringen uttalade då att det i samband med översynen av det svenska miljöprogrammet för jordbruket skulle övervägas om även rennäringen kunde omfattas av miljöprogrammet. Rennäringen är en av förutsättningarna för att bevara den samiska kulturen. Dagens rationella renskötsel med moderna tekniska hjälpmedel kan samtidigt vara till nackdel för bevarandet av den biologiska mångfalden. Regeringen föreslår att en särskild åtgärd för bevarande av vissa natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet införs efter ytterligare utredning. Programmet för utbildning, information och demonstrationsprojekt bör även omfatta insatser för att bevara och utveckla den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena i renskötselområdet.

14.8 Kadmium

Regeringens bedömning: Spridningen av kadmium till åkermark utgör en risk för människa och miljö och måste därför minimeras. Sverige bör inom EU fortsätta att verka för att få bibehålla ett svenskt gränsvärde för kadmium i fosforgödselmedel liksom att ett gränsvärde införs för hela gemenskapen.

Skälen för regeringens bedömning: Kadmium sprids till åkermark huvudsakligen via nedfall från luften och genom tillförsel av fosforgödselmedel där metallen förekommer naturligt. Ett ökat kadmiumintag via födan kan innebära en ökad hälsorisk för människor genom att njurfunktionen störs. Tillförseln av kadmium måste därför minimeras och helst understiga bortförseln. Behovet av begränsningar av tillförseln varierar mellan olika regioner beroende av faktorer som bl.a. påverkar ämnets rörlighet och upptag. Svenska jordar har relativt sett ett lågt pH-värde vilket ökar rörligheten och upptaget av kadmium.

Fosfortillgångarna i världen är begränsade. De europeiska tillgångarna är mycket små. Bara delar av världens tillgångar har naturligt låga kadmiumhalter. Dessa tillgångar använder sig t.ex. Sverige och Finland av i dagsläget. Importen av fosfor till EU kommer huvudsakligen från Nordafrika, länder inom f.d. Sovjetunionen samt Asien av vilka Nordafrika står för den största exporten. Exporten utgör en väsentlig del av dessa länders bruttonationalprodukt. Ofta är dock kadmiumhalterna i dessa fosfortillgångar höga.

Såväl skatten som ett gränsvärde för kadmium i fosforgödselmedel styr i Sverige användningen mot råmaterial med låg kadmiumhalt. Sverige har liksom Finland och Österrike i anslutningsfördraget till EU undantag under en fyraårig övergångsperiod, dvs. till utgången av år 1998, från rådets direktiv 76/116/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om gödselmedel. Undantaget innebär att Sverige under denna tidsperiod kan tillämpa det svenska gränsvärdet.

Sverige verkar för att EU skall införa ett gemensamt gränsvärde för kadmium i fosforgödsel. Det är angeläget att i tid begränsa spridningen av kadmium till Europas åkermark för att motverka en anrikning av kadmium, vilket kan leda till risker för hälsa och miljö. Ett gemensamt gränsvärde kan, om det fastställs till en tillräckligt låg nivå, stimulera den pågående utvecklingen av reningsmetoder. Jordbruksverket skall årligen redovisa till regeringen den totala mängden kadmium och halten kadmium i försåld mängd fosforgödselmedel. En bedömning av kadmiumskattens effekt på kadmiumhalten skall även göras.

15 Produktion av förnybara energislager inom jordbruket

Regeringens bedömning: Jordbrukets produktion av bioenergi bör kunna öka och utgöra ett komplement till övrig jordbruksproduktion.

Skälen för regeringens bedömning: Produktion av energigrödor på åkermark bedrevs i liten omfattning under slutet av 1980-talet, men fick under början av 1990-talet ökad betydelse genom den livsmedelspolitiska reformens omställningsprogram för jordbruksmark. Bland de energigrödor som då vann insteg i det svenska jordbruket fanns främst salix och raps. Även efter EU-inträdet finns möjlighet att få stöd för odling av energigrödor, men nu inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Enligt förordning (EEG) nr 1765/92 av den 30 juni 1992 om upprättandet av ett stödsystem för producenter av vissa jordbruksgrödor kan energigrödor erhålla s.k. trädesersättning om de odlas på mark som tagits ur produktion. Stödbeloppen varierar mellan 1 500 och 3 400 kronor per hektar och är helt EG-finansierade. År 1996 odlades salix på ca 16 000 hektar varav stöd utgick för drygt 14 000 hektar. Odlingen av raps för energiändamål har sjunkit något de senaste åren och uppgår nu till knappt 2 000 hektar.

Inom EG begränsas lantbrukarens möjlighet att frivilligt ta mark ur produktion genom att endast en areal lika stor som den för vilken lantbrukaren begär arealersättning är berättigad till trädesersättning. Sverige erhöi i anslutningsfördraget ett undantag från denna regel. Det innebär att de lantbrukare som anmält en större arealandel till det svenska omställningsprogrammet än den av EG tillåtna, under en övergångsperiod av fem år efter inträdet i EG:s arealersättningssystem, kan bibehålla hela sin omställningsareal och för denna erhålla trädesersättning enligt EG:s regler. För främst salixodlare finns det intresse av att även i framtiden kunna använda hela arealen för salixproduktion, eftersom man då kan koncentrera arbetsinsatsen och även minska maskinbeståndet. I kommissionens förslag till reform av den gemensamma jordbrukspolitiken, Agenda 2000, antyds att den nuvarande begränsningen av det frivilliga arealuttaget kommer att tas bort. Regeringen kommer i annat fall att verka för att undantaget förlängs så länge den nuvarande marknadsregleringen består.

För att uppmuntra till etablering av salixodling har riksdagen beslutat att anslå 10 miljoner kronor per år under perioden 1997–2000 till ett nationellt anläggningstöd för plantering av snabbväxande skogsträd på åkermark (prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:JoU1, rskr. 1996/97:113). Stödnivåerna varierar mellan 1 800 och 4 100 kronor per hektar beroende på i vilken region planteringen är belägen.

Jordbruket har i alla tider producerat energi i form av livsmedel. Åkermarken har därutöver också en potential för produktion av biobränslen, vilket kan utgöra en alternativ produktionsgren för lantbruket. För att energiproduktion på åkermark skall vara långsiktigt intressant måste den dock kunna uppvisa en lönsamhet jämförbar med livsmedelsproduktion under marknadsmässiga förhållanden.

Regeringen avser att upprätthålla visst stöd till produktion av biobränslen. I energipropositionen (prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12, rskr. 1996/97:272) har som ett av målen för regeringens energipolitik angivits att det svenska energisystemet skall grundas på varaktiga, helst inhemska och förnybara energikällor. Som ett medel att uppnå detta skall bl.a. ett energipolitiskt program för forskning, utveckling och demonstration av ekologiskt och ekonomiskt uthållig energiförsörjning inrättas. Programmet syftar till att minska kostnaderna för att utnyttja de förnybara energislagen så att deras konkurrenskraft förbättras. Insatser skall göras för att öka tillförseln av biobränsle. Arbetet pågår också inom EU med att upprätta en gemensam strategi för förnybara energikällor.

16 Det framtida miljöarbetet på jordbrukets område

Regeringens bedömning: Miljöarbetet inom jordbruket och trädgårdsnäringen måste även fortsättningsvis utgå från näringens eget ansvar för miljöproblemen. Jordbrukets och trädgårdsnäringens ökade engagemang och arbete är av betydelse för att nå miljömålen. Miljöersättningsprogrammet utgör ett viktigt komplement till övriga styrmedel som lagstiftning, information och utbildning, skatter, m.m. Dessa styrmedel utgör även fortsättningsvis en viktig grund för arbetet.

Skälen för regeringens bedömning: Arbetet med jordbrukets miljöfrågor intensifierades i mitten och slutet av 1980-talet. Arbetet genom statliga insatser bedrivs huvudsakligen under ledning av Jordbruksverket i olika program som t.ex. för att minska växtnäringens förluster från jordbruket och för att minska hälso- och miljöriskerna vid användning av bekämpningsmedel i jordbruket och trädgårdsnäringen. Länsstyrelserna är viktiga kunskapsspridare inom programmen och är tillsynsmyndigheter tillsammans med kommunerna.

Som en följd av det svenska EU-inträdet infördes ett omfattande miljöersättningsprogram till jordbruket, vilket innebär att ambitionsnivån i miljöarbetet ytterligare höjts. Från år 1998 är den totala årliga omfattningen 2,8 miljarder kronor, vilket innebär att riktade åtgärder mot jordbrukets miljöfrågor sker i en betydligt större omfattning än tidigare. Insatser sker dels genom ersättning för utförda miljötjänster och dels genom utbildning, information och demonstrationsprojekt. Länsstyrelserna skall upprätta och administrera länsprogram för utbildning, information och demonstrationsprojekt inom ramen för miljöersättningsprogrammet i syfte att bidra till att miljömålen för jordbruket uppfylls. Länsprogrammen omfattar fler aktörer än länsstyrelserna, bl.a. hushållnings-sällskapen.

Det framtida miljöarbetet måste även fortsättningsvis utgå från principen om sektorns eget ansvar för att förebygga och minska negativa miljöeffekter till följd av produktionen. Näringen har därvid stora möjligheter att utnyttja de åtgärder som ställs till förfogande inom miljöprogrammet. Programmet skall dock betraktas som ett komplement till övriga styrmedel (lagstiftning, försöks- och utvecklingsverksamhet, skatter, m.m.), vilka också spelar en fortsatt avgörande roll för att nå miljömålen.

I Sverige finns i dag ca 90 000 lantbruksföretag med över två hektar åkermark. För en fortsatt positiv utveckling av miljöarbetet inom jordbruket krävs ett mycket omfattande engagemang och ansvar från enskilda lantbrukare och de anställda i jordbruket. Näringens eget engagemang för jordbrukets miljöfrågor har ökat betydligt under 1990-talet. Insatserna fokuserar på ökad kunskap som utgångspunkt för engagemang och möjligheter att vidta åtgärder för att motverka jordbrukets negativa miljöeffekter liksom att förstärka dess positiva effekter. Näringens eget engagemang kommer att ha stor betydelse för det framtida miljöarbetet.

LRF antog år 1992 ett konsumentpolitiskt handlingsprogram, På väg mot världens renaste jordbruk. Syftet med programmet är att öka kvalitetsprofilen på svenska livsmedel genom ett förbättrat miljö- och djuromsorgsarbete. Svenska lantarbetarförbundet antog år 1996 ett närings- och arbetslivsprogram. Programmet syftar till att öka samarbetet mellan konsumenter och producenter för att stärka miljö- och kvalitetsarbetet för svensk livsmedelsproduktion och för att utveckla ett uthålligt och mer miljöanpassat jordbruk.

Inom odlarorganisationer, företag och handel pågår för närvarande en omfattande verksamhet som syftar till att förena marknadens krav på produktkvalitet och miljöhänsyn med lönsamhet för producenterna. Ekologisk produktion representerar en sådan utveckling. LRF:s initiativ till egenkontroll på gården, bl.a. den s.k. miljöhusesynen är ett annat exempel. Miljöhusesynen bygger på att jordbrukare själva med hjälp av checklistor inventerar och dokumenterar miljösituationen inom djurhållningen och växtodlingen samt vidtar åtgärder för att löpande förbättra situationen. Målet är att 60 000 lantbruksföretag under perioden 1996-1998 skall genomföra miljöhusesynen.

Utvecklingsarbetet inom lantbrukskooperationen omfattar även miljöstyrningssystem, vilket inkluderar inventering av nuläge, utformning av

policy och mål för verksamheten, beskrivning av brister och upprättande av åtgärdsplaner samt dokumentation av åtgärder. Årliga miljöbokslut redovisas med nyckeltal. Systemet syftar till att uppnå gårdsspecifika åtgärder som leder till mindre negativ miljöpåverkan och förbättrad djuromsorg.

Kontraktbunden produktion innehållande krav enligt t.ex. konceptet för integrerad produktion (IP) ökar i omfattning. Avsikten är kvalitetsproduktion där miljöomsorgen betonas. Viktiga moment i IP-produktionen är dokumentation av förhållanden och odlingsåtgärder på gården liksom att miljökraven kontinuerligt revideras.

LRF arbetar även med vattendragsanknutna miljöfrågor, mestadels växtnäringsförluster från jordbruket. Arbetet skall sprida kunskap och engagemang för hur man lokalt kan reducera växtnäringsförlusterna till sjöar och vattendrag. LRF genomför i samarbete med Svenska lantmännen, Industrin för växt- och träskydd (IVT), Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen en informations- och utbildningskampanj riktad till sprutförare inom jordbruket och trädgårdsnäringen. Kampanjen Säkert växtskydd som pågår under perioden 1997-1999 skall förmedla kunskap om nya föreskrifter vid spridning av bekämpningsmedel. Genom ett nära samarbete mellan näringen och myndigheterna bör förståelsen öka för att vidta ytterligare försiktighetsmått vid användning av bekämpningsmedel.

I syfte att kunna beskriva hur miljö- och djuromsorgsarbetet inom jordbruksnäringen fortskrider och hur miljösituationen förändras utarbetar LRF en samlad miljöredovisning för svenskt jordbruk.

Kunskapshöjande åtgärder kommer även fortsättningsvis att vara viktiga. Ökad kunskap skapar såväl motivation och engagemang som möjlighet att åtgärda och förebygga miljöproblem. Att arbeta med kompetenshöjande insatser ställer den enskilde lantbrukaren i centrum vilket möjliggör en anpassning av åtgärderna till lokala förutsättningar.

I takt med att kunskapen om jordbrukets miljöproblem ökar kommer det troligen att uppstå behov av en ökad regionalisering av insatta åtgärder i syfte att vidta kostnadseffektiva åtgärder. Detta betyder inte att det breda och landsomfattande arbetet för att nå miljömålen på något sätt kan avstanna utan det måste i stället fördjupas.

Konsumenternas krav på en miljöanpassad produktion är en allt viktigare drivkraft för förändringsarbetet inom jordbruket. Ett aktivt miljöarbete är en viktig resurs på en konkurrensutsatt marknad.

Samarbete och samordning av olika aktörers insatser för jordbrukets och trädgårdsnäringens miljöfrågor kommer att bli allt mer betydelsefullt i framtiden för att nå största möjliga måluppfyllelse i miljöarbetet. Jordbruksverket har ett ansvar för att kontinuerligt följa och till regeringen rapportera om miljöarbetets utveckling samt vid behov samordna och ge förslag till ytterligare insatser. Uppföljning och utvärdering av insatta åtgärder och effekter är en förutsättning för att ett målinriktat och effektivt miljöarbete även fortsättningsvis skall kunna bedrivas.

Länsstyrelserna spelar regionalt en fortsatt viktig roll för kunskaps-spridning och samordning av miljöarbetet inom länen.

Sverige bör inom EU vara pådrivande för att i olika sammanhang stärka miljökraven inom jordbruksproduktionen. Ökade miljökrav inom gemenskapen minskar belastningen av gränsöverskridande föroreningar som t.ex. ammoniak, luftburet nedfall av bekämpningsmedel och vattenburna kvävetransporter. Dessutom skapar ökade miljökrav inom gemenskapen en mer likartad konkurrenssituation för det svenska jordbruket.

Prop. 1997/98:2

Förklaring till förkortningar

Prop. 1997/98:2
Bilaga

ACFM	Rådgivande kommittén för fiskeförvaltning inom Internationella rådet för havsforskning
CAP	EG:s gemensamma jordbrukspolitik
CGIAR	Rådgivande gruppen för internationell forskning på lantbrukets område
ECP/GR	Europeiska samarbetsprogrammet för nätverk inom växtgenetiska resurser
FAO	FN:s jordbruks- och livsmedelsorganisation
HELCOM	Konventionen för skydd av den marina miljön i Östersjön, Helsingforskommissionen
IBSFC	Fiskerikommissionen för Östersjön
ICES	Internationella rådet för havsforskning
IGC	EU:s regeringskonferens
LRF	Lantbrukarnas riksförbund
NAFO	Nordatlantiska fiskeriorganisationen
NASCO	Nordatlantiska laxorganisationen
NEAFC	Nordostatlantiska fiskerikommissionen
NGB	Nordiska genbanken
OSPAR	Pariskonventionen
STECF	den vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén för fiskerinäringen
TAC	Total tillåten fångstmängd
UNCED	FN:s konferens om miljö och utveckling
UNGASS	FN:s extra generalförsamling för uppföljning av Rio-konferensen

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 september 1997

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Peterson, Wallström, Tham, Åsbrink, Schori, Blomberg, Andersson, Uusmann, Ulvskog, Sundström, Lindh, Johansson, von Sydow, Klingvall, Åhnberg, Pagrotsky, Östros, Messing

Föredragande: statsrådet Åhnberg

Regeringen beslutar proposition 1997/98:2 Hållbart fiske och jordbruk.