

Två expertrapporter
till EU 96 - kommittén

Miljö och jordbruk

*Om EU:s miljöregler och
utvidgningens effekter på
den gemensamma jordbruks-
politiken*

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

SOU 1996:60

Två expertrapporter
till EU 96 - kommittén

Miljö och jordbruk

*Om EU:s miljöregler och
utvidgningens effekter på
den gemensamma jordbruks-
politiken*

SOU 1996:60



Statens offentliga utredningar
1996:60
Utrikesdepartementet

A: Ref KB
Occ 50
13

Miljö och jordbruk

Om EU:s miljöregler och
utvidgningens effekter på den
gemensamma jordbrukspolitiken

Två expertrapporter till EU 96-kommittén
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 91 90

Till statsrådet och chefen för Utrikesdepartementet

Enligt Maastrichtfördraget skall EU-länderna under 1996 sammankalla en konferens med företrädare för medlemsländernas regeringar. Konferensen, som inleddes den 29 mars 1996, skall undersöka vilka bestämmelser i fördraget som behöver ändras för att de mål som står angivna där skall kunna uppfyllas. Den här översynen av fördraget äger också rum med sikte på att EU skall utvidgas med ett antal länder som vill bli medlemmar, främst i Central- och Östeuropa.

Regeringen tillsatte den 9 mars 1995 en parlamentarisk utredning inför 1996 års regeringskonferens (Dir. 1995:15). Kommittén har antagit namnet EU 96-kommittén. Ordförande är riksdagsman Berit Löfstedt (s). Övriga ledamöter är Berit Andnor (s), Birgit Friggebo (fp), Siv Holma (v), Göran Lenmarker (m), Helena Nilsson (c), Mats Odell (kds), Marianne Samuelsson (mp), Yvonne Sandberg-Fries (s) och Sten Tolgfors (m).

I kommitténs sekretariat ingår departementsrådet Ingrid Larén Marklund (huvudsekreterare) och redaktör Anders Bolling (pressekreterare).

Kommittén har uppdraget att dels låta göra utredningar om viktigare sakfrågor som kan komma att behandlas vid regeringskonferensen, dels stimulera den offentliga debatten kring regeringskonferensens huvudfrågor och ge företrädare för olika åsiktsriktningar utrymme att argumentera för sina uppfattningar.

Expertrapporter

Inom ramen för den första huvuduppgiften har EU 96-kommittén givit experter inom främst statsförvaltning, universitet och forskningsinstitut i uppdrag att närmare analysera ett antal viktiga frågor som kan komma att behandlas under regeringskonferensen. En viktig målsättning med expertuppdragen har varit att bygga upp en kompetens i Sverige kring EU:s stora framtidsfrågor — inte minst i förhållande till övriga medlemsländer och EU:s institutioner. Därför har det krävts ett ganska brett utredningsfält. Uppdragen gäller i huvudsak följande frågekomplex:

- insyn och öppenhet,
- EU:s framtida utvidgning — såväl konsekvenser som genomförande (bl.a. behoven av anpassning, relationerna mellan små och stora stater och andra maktrelationer),
- subsidiaritetsprincipen,
- den demokratiska kontrollen (Europaparlamentets och de nationella parlamentens roller, maktbalansen mellan institutionerna och effektiviteten i beslutsfattandet),
- instrument för legitimitet (folkomröstningar och möjligheten att säga upp EU:s fördrag),
- EU-medborgarskap och mänskliga rättigheter,
- miljöpolitik,
- jämställdhet,
- regionalpolitik,

- gemensam utrikes- och säkerhetspolitik,
- rättsliga och inrikes frågor.

Sammanlagt presenterar EU 96-kommittén 24 expertuppsatser.

I föreliggande skrift ingår två rapporter. Den första är skriven av Ulf Svidén, direktör på Naturvårdsverket, och diskuterar vilka förändringar regeringskonferensen kan leda till av regler som berör miljön. I den andra rapporten redogör Thomas Hagman, hortonom på Jordbruksverket, och Eva Rabinowicz, docent vid institutionen för ekonomi på Sveriges lantbruksuniversitet, för effekterna på jordbrukspolitiken av EU:s östutvidgning. Författarna svarar själva för innehållet i sina rapporter.

Följande skrifter med expertuppsatser har också givits ut:

- SOU 1995:123, Subsidiaritetsprincipen i EU (Magnus Jerneck).
- SOU 1995:131, Enklare och effektivare. Om EU:s komplexitet och maktbalanser (Janerik Gidlund, Göran Lysén).
- SOU 1995:132, Utvidgning och samspel. EU:s östintegration ur historiskt och ekonomiskt perspektiv. Förhållandet småstat-stormakt: svenskt identitetsbyte (Mikael af Malmborg, Åke E Andersson, Bengt Sundelius).
- SOU 1996:6, Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU (Statskontoret; projektledare Thomas Pålsson).
- SOU 1996:7, Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen (Gunilla Herolf, Rutger Lindahl).
- SOU 1996:15, Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning (Jan Åke Dellenbrant, Rutger Lindahl, Kaj Hobér, Claes G Alvstam, Ninna Rösiö).
- SOU 1996:16, Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU (Rune Premfors, Ingrid Larén Marklund, Lena Stenwall, Ulf Bernitz, Hedvig Lokrantz Bernitz, Fredrik Bergström).
- SOU 1996:42, Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU (Torbjörn Bergman, Gullan Gidlund, Magnus Isberg, Ulf Christoffersson, Nina Ersman).
- SOU 1996:43, Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder (Margareta Wadstein, Maria Oskarson).

Andra skrifter

Vid sidan av expertuppsatserna ger kommittén ut en serie småskrifter, som i mer allmän form presenterar olika problemområden inför regeringskonferensen och sammanfattar seminarier och hearingar som kommittén arrangerat. Dessa skrifter är gratis och distribueras bl.a. till landets alla bibliotek. Hittills har elva skrifter getts ut. De behandlar ämnen som EU:s tre pelare, unionens framtida utvidgning, institutionernas interna spelregler och debatten i andra EU-länder.

Stockholm i maj 1996

Berit Löfstedt

Ordförande i EU 96-kommittén

Innehållsförteckning

Abstract till del 1 (kort sammanfattning på engelska).....	8
1. Miljöfrågorna i EU:s regeringskonferens 1996 — diskussion kring möjliga förändringar i EU:s fördrag vad rör miljöfrågor	
<i>Ulf Svidén</i>	
Inledning	9
EU:s miljöpolitik — kort bakgrund	9
EU:s nuvarande fördragsmässiga miljöbestämmelser	11
Miljöartiklarna	11
Sekundärrätten	13
Förberedelser inför regeringskonferensen	13
EU	13
Sverige	15
Möjliga förändringar i EU:s fördrag	17
Hållbar utveckling.....	17
Varors fria rörlighet	18
Sektorintegrering.....	19
Den inre marknaden.....	21
Miljökonsekvensbeskrivningar.....	22
Efterlevnaden av EU:s miljölagstiftning.....	22
Medborgarnas rätt till en god miljö	22
Substitutionsprincipen	23
Beslutsfrågor.....	23
Abstract till del 2 (kort sammanfattning på engelska).....	26
2. Östutvidgningens effekter på jordbrukspolitiken	
<i>Thomas Hagman och Ewa Rabinowicz</i>	
Inledning	27
Bakgrund.....	27
Syfte	27
Östutvidgningen.....	28
Inledning	28
EU:s jordbrukspolitik av i dag	28
Bakgrundsfakta om CÖE-länderna	29
Jordbrukspolitiken och utvidgningen.....	30
Implikationer för alternativa reformer	32
Påverkande faktorer och tänkbara reformförslag.....	32
Inledning	32
Världsmarknadprisernas framtida utveckling	32
GATT-avtalet.....	34
OECD-principer för reformer	35

Aktuella reformtankar och reformförslag	36
Jordbrukspolitiska mål	39
Direktstöd i teori och verklighet	39
Inledning	39
Definition av begrepp	40
Alternativ och användningsområden	42
Lantbrukarens reaktion	43
Nuvarande regional- och miljöstöd	44
Inledning	44
EU	44
Sverige	45
Verklighet kontra teori när det gäller direkta stöd	45
Definitionen av landsbygd	46
Sammanfattning	50
Appendix	53
Källförteckning	54

...the Commission, its main ...

...the Commission, its main ...

...the Commission, its main ...

...the Commission, its main ...

...the Commission, its main ...

...the Commission, its main ...

...the Commission, its main ...

...the Commission, its main ...

...the Commission, its main ...

...the Commission, its main ...

...the Commission, its main ...

EU

Milly

Und

ml

ch

ml

Abstract

This report is commissioned by the Swedish Parliamentary IGC 96 Committee. Its main purpose is to discuss possible changes in the Treaty of relevance for the environment.

In the first chapters a short overview is given on the history of EU environment policy and the present legal framework. Then the report reviews the preparations for the Inter-governmental Conference both in the EU and in Sweden.

In the fourth chapter, possible amendments and changes are discussed. They are centered around nine themes:

- Sustainable development. The present Treaty text does not fully and accurately reflect the notion of sustainable development as decided at the Rio summit. Amendments both in article B and article 2 in the introductory part are proposed.
- An amendment to article 36 to the sense that environment should explicitly be referred to as one reason for derogation from the general prohibitions on quantitative restrictions on imports.
- Sectoral integration. In this subchapter a number of ideas are discussed how to strengthen the language when it comes to sectoral integration both in general terms and for specific sectors.
- The notion that no country should be forced to lower its environmental standards when decisions are taken on the basis of article 100a are discussed.
- Environmental Impact Assessments should be made mandatory for every major EU financed project and for every new proposal for new legislation from the Commission.
- The implementation and enforcement should be strengthened.
- Every European citizen should have the right to a good environment and a duty to contribute to it.
- The principle of risk reduction should be introduced in the Treaty.
- Some proposals of strengthening the decision making procedures are discussed.

1. Miljöfrågorna i EU:s regeringskonferens 1996

— diskussion kring möjliga förändringar i EU:s
fördrag vad rör miljöfrågor

Ulf Svidén

Inledning

EU:s regeringskonferens har som syfte att bidra till att säkra fred, stabilitet och välfärd i framtidens Europa. Den skall vidare skapa en bas för den kommande utvidgningen österut.

Det är fortfarande oklart exakt vilken roll miljöfrågorna kommer att spela i regeringskonferensen. Det finns länder som Sverige som önskar föra upp miljöfrågorna på dagordningen i syfte att förtydliga och stärka miljöns roll, medan andra länder är mer tveksamma.

Frågor av relevans för miljön kommer att aktualiseras på två sätt under konferensen: för det första när traktatens miljöartiklar diskuteras och för det andra när vissa horisontella frågor, såsom beslutsprocedurer, kommer upp. Denna rapport diskuterar främst de förstnämnda frågorna.

Rapporten är indelad i fyra kapitel. Det första ger en historik över framväxten av EU:s miljöpolitik. Därefter beskrivs de nuvarande traktatsbestämmelserna på miljöområdet. I det tredje kapitlet lämnas en redogörelse för några förberedande diskussioner om tänkbara förändringar som har föregått regeringskonferensen. I det fjärde kapitlet, diskuteras vissa förslag till möjliga förändringar av EU-fördraget på miljöområdet.

EU:s miljöpolitik — kort bakgrund

Miljöfrågorna berördes överhuvud taget inte i den ursprungliga Romtraktaten från år 1957. Under 60-talet tog EG vissa beslut om enskilda miljöregler, t ex om klassificering och märkning av farliga kemikalier. Men det var först vid EG-toppmötet år 1972 som statscheferna beslöt att skapa en gemensam miljöpolitik. Detta beslut föranleddes bl a av FN:s miljökonferens i Stockholm samma år.

Bevekelsegrunderna för att skapa en miljöpolitik i EU var flera. Miljöfrågorna började bli viktigare i medlemsländerna. Dessutom framstod det allt klarare att fler och fler miljöproblem befanns vara gränsöverskridande till sin natur och att effektiva motåtgärder måste fattas i internationell samverkan för att bli verkningfulla.

EG enades därför redan i början av 1970-talet om tre målsättningar för att göra traktaten mer miljöinriktad. För det *första* skulle man utvidga den dåvarande artikel 2 till att omfatta även åtaganden att den fortsatta ekonomiska utvecklingen måste ta hänsyn till kvalitetsbetingelser, nu och för framtida generationer. För det *andra* skulle samtliga medlemsländer göra åtaganden om att ta hänsyn till miljöfrågor i sin nationella politik. För det *tredje* måste en klar rättslig bas skapas i EG för den kommande gemensamma miljölagstiftningen.

Vid 1972 års toppmöte beställde även stats- och regeringscheferna ett miljöhandlingsprogram, som lades fram året därpå. I programmet togs upp hur EG:s grundläggande lagstiftning borde utvecklas. Dessutom inleddes ett arbete med att ta fram ramdirektiv för avfall, farliga kemikalier och utsläpp av luftföroreningar från fasta förbränningsanläggningar. Det andra ramprogrammet, som antogs år 1977, hade en liknande karaktär.

Vid toppmötet fastställdes även sådana grundprinciper som att åtgärder skall vidtas redan vid föroreningskällan, att tänkbara miljöeffekter skall beaktas så tidigt som möjligt vid planering och beslut, att kostnaden för att förhindra och eliminera störningar skall bäras av förorenaren, att verksamheten i en stat inte får leda till miljöförstöring i en annan stat samt att det internationella miljösamarbetet måste främjas.

Den ekonomiska recessionen på 1970-talet innebar att EG:s miljöarbete fick en långsam start. Det var först i och med det tredje miljöhandlingsprogrammet, som antogs år 1983, som en mer heltäckande miljöstrategi presenterades. Bl.a. betonades vikten av det förebyggande arbetet samt att alla samhällssektorer måste ta sitt miljöansvar. Miljökonsekvensbeskrivningar pekades särskilt ut som ett strategiskt viktigt instrument.

1987 antogs det fjärde miljöhandlingsprogrammet, där miljöstrategin utvecklas ytterligare och nya områden såsom naturskydd och bioteknik tillfördes.

I och med enhetsaktens antagande år 1987 förändrades beslutsreglerna på miljöområdet. Miljöfrågorna fick en rättsligt betydligt starkare ställning i och med att de skrevs in i Romfördraget (artikel 130r-t) och blev ett gemensamt samarbetsområde. Majoritetsbeslut infördes på de miljöregler som baserades på artikel 100a (inre marknaden), vilket ledde till en snabbare beslutsprocedur för dessa miljöregler. Det hade inte varit ovanligt att nivån på de nya rättsakterna fick anpassas till de minst ambitiösa medlemsländerna.

I och med Maastrichtfördraget skärptes EU:s miljöpolitik ytterligare. Nu kan även de s.k. minimidirektiven, baserade på artikel 130, (med vissa undantag) fattas med majoritetsbeslut. 1992 fattades beslut om EU:s femte miljöhandlingsprogram, som pekar ut inriktningen av EU:s miljöpolitik fram till sekelskiftet.

EU:s nuvarande fördragsmässiga miljöbestämmelser

Det var som nämnts först i och med enhetsaktens tillkomst i mitten av 1980-talet som EG:s miljöpolitik fick en legal grund. Det skedde genom ett tillägg till Romfördraget i form av artiklarna 130 r-t samt artikel 100a.

EU skall enligt enhetsakten bara införa regler på områden där miljömålen bättre kan uppnås genom gemensam lagstiftning än genom medlemsländernas nationella åtgärder. Det är därför viktigt att konstatera att stora delar av miljöpolitiken ligger kvar i medlemsländerna. Det pågår dock en ständig dragkamp om vilka frågor som skall anses som gemensamma och vilka som ska falla under ländernas egna ansvar.

Miljöartiklarna

De viktigaste artiklarna i fördraget med bäring på miljöområdet är artiklarna 2, 36, 100a samt 130 r-t.

I **artikel 2** sägs att Gemenskapen skall ha till uppgift att främja en hållbar och icke-inflatorisk tillväxt som tar hänsyn till miljön.

I **artikel 36** sägs att undantag från att avskaffa kvantitativa restriktioner kan införas av skäl som grundas på intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv. Sådana förbud och restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

I **artikel 100a** om tillämpningen av EU:s lagstiftning sägs i punkt 3 att kommissionen skall i sina förslag utgå från en hög skyddsnivå vad gäller bl a miljöskydd. I den fjärde punkten sägs att om en medlemsstat efter det att rådet med kvalificerad majoritet har beslutat om en harmoniseringsåtgärd anser det nödvändigt att tillämpa nationella bestämmelser som grundar sig på väsentliga behov enligt artikel 36 eller som avser miljö- eller arbetsmiljöskydd, skall man anmäla dessa till kommissionen. Kommissionen skall bekräfta bestämmelserna sedan den konstaterat att dessa inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innebär förtäckta handelshinder mellan medlemsstaterna.

Med avvikelser från det förfarande som anges i art 169 och 170 kan kommissionen eller någon av medlemsländerna hänskjuta ärendet direkt till domstolen om kommissionen eller medlemsstaten anser att en annan medlemsstat missbrukar befogenheterna enligt denna artikel.

I **artikel 130 r** sägs detta:

- EU:s miljöpolitik skall bidra till att följande mål uppnås:
 - att bevara, skydda och förbättra miljön,
 - att skydda människors hälsa,
 - att utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt,
 - att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem (p.1).

- Gemenskapens miljöpolitik skall syfta till en hög skyddsnivå med beaktande av de olikartade förhållandena inom gemenskapens olika regioner. Den skall bygga på försiktighetsprincipen och på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att förorenaren skall betala. Miljöskyddskraven skall integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens övriga politik.

I detta sammanhang skall de harmoniseringsåtgärder som motsvarar sådana krav i förekommande fall innehålla en skyddsklausul som tillåter medlemstaterna att av icke-ekonomiska miljömässiga skäl vidta provisoriska åtgärder, som skall vara föremål för ett kontrollförfarande på gemenskapsnivå (p.2).

- När gemenskapen utarbetar sin miljöpolitik skall den beakta:

- tillgängliga vetenskapliga och tekniska data,
- miljöförhållanden i gemenskapens olika regioner,
- de potentiella fördelar och kostnader som är förenade med att åtgärder vidtas eller inte vidtas,

- den ekonomiska och sociala utvecklingen i gemenskapen som helhet och den balanserade utvecklingen i dess regioner (p.3).

- Inom sina respektive kompetensområden skall gemenskapen och medlemsstaterna samarbeta med tredje land och med behöriga internationella organisationer. De närmare villkoren för samarbete från gemenskapens sida kan bli föremål för avtal mellan gemenskapen och berörda tredje parter; avtalen skall förhandlas fram och ingås enligt artikel 228. Föregående stycke skall inte inverka på medlemsstaternas behörighet att förhandla i internationella organ och att ingå internationella avtal.

I artikel 130s stadgas följande:

- Rådet skall enligt förfarandet i artikel 189c och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén besluta om vilka åtgärder som skall vidtas av gemenskapen för att uppnå de mål som anges i artikel 130r (p.1).

- Med avvikelse från de beslutsordning som anges i punkt 1 och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 100a skall rådet enhälligt, på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet och ekonomiska och sociala kommittén, besluta om

- bestämmelser av främst skattekaraktär,
- åtgärder som avser fysisk planering, markanvändning — med undantag av avfallshandling och åtgärder av allmän karaktär — och förvaltning av vattenresurser,
- åtgärder som väsentligt påverkar en medlemsstats val mellan olika energikällor och den allmänna strukturen hos dess energiförsörjning.

Rådet får på det sätt som anges i föregående stycke definiera de i denna punkt avsedda frågorna i vilka beslut skall fattas med kvalificerad majoritet (p.2)

- På andra områden skall rådet enligt förfarandet i artikel 189b och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén anta allmänna handlingsprogram som anger de mål som skall prioriteras. Rådet skall enligt villkoren i punkt 1 respektive punkt 2 besluta om de åtgärder som behövs för att genomföra dessa program (p.3).

- Utan att det påverkar vissa åtgärder av gemenskapskaraktär skall medlemsstaterna finansiera och genomföra miljöpolitiken (p.4).

- Om en på bestämmelserna i punkt 1 grundad åtgärd innebär kostnader som anses oproportionerligt stora för en medlemsstats myndigheter skall rådet, utan att det påverkar tillämpningen av principen att förorenaren skall betala, i den rättsakt där åtgärden beslutas fastställa lämpliga bestämmelser om tillfälliga undantag och/eller ekonomiskt stöd ur den sammanhållningsfond som enligt artikel 130d skall upprättas senast den 31 december 1993 (p.4).

I artikel 130t sägs att de skyddsåtgärder som antas enligt artikel 130s inte skall hindra någon medlemsstat från att behålla eller införa strängare skyddsåtgärder. Sådana åtgärder måste vara förenliga med detta fördrag. De skall anmälas till kommissionen.

Sekundärrätten

EU:s s k sekundärrätt kan indelas i följande typer:

- förordningar
- direktiv
- beslut
- råd och rekommendationer

En *förordning* är omedelbart rättsligt bindande i alla medlemsstater. *Direktiven* riktar sig till medlemsstaterna, som är skyldiga att införa reglerna i sin egen lagstiftning. De har emellertid frihet att själv välja formerna för detta. *Beslut* riktar sig till antingen en eller flera medlemsstater, men kan också rika sig till enskilda företag. Endast adressaterna är direkt bundna av besluten. *Råd* och *rekommendationer* är uttalanden som skall vägleda länderna när de skall utforma sin miljöpolitik.

För närvarande har EU antagit fler än 250 miljöregler på områden som vatten, luft och mark. De flesta regler är utformade som direktiv.

Förberedelser inför regeringskonferensen

Vad gäller de allmänna förberedelserna inför regeringskonferensen hänvisas till andra rapporter publicerade av EU 96-kommittén. I detta kapitel redovisas kortfattat förberedelserna på miljöområdet inför regeringskonferensen dels inom EU, dels i Sverige.

EU

Ministerrådet

I ministerrådets rapport inför regeringskonferensen våren 1995 berörs miljöfrågorna enbart mycket kortfattat. Bl a sägs att viktiga miljöbeslut har tagits inom ramen för EU, t ex vad gäller ozonlagret, begränsningar av flyktiga organiska ämnen och förpackningsavfall. Rådet förordar att man i framtiden använder sig av ett integrerat angreppssätt i miljöpolitiken och att man understryker vikten av att miljöfrågor berör många sektorer. Samtidigt sägs i rådets rapport att vissa delegationer anser att vidtagna åtgärder är otillräckliga.

Kommissionen

I kommissionens rapport sägs att genom Maastrichtfördraget upphöjs åtgärder på miljöområdet till en politisk nivå, vilket återspeglar miljöns ökade betydelse. Man pekar särskilt på att försiktighetsprincipen numera har införts, liksom kravet på en hög skyddsnivå och att miljöpolitiken skall integreras inom övriga områden. Likaså påpekas vikten av att beslutsprocessen nu effektiviserats genom att den tidigare enhälligheten i allmänhet har ersatts med kvalificerad majoritet vid ministeromröstningar.

Kommissionen anser vidare att oklarheten mellan beslutsprocedurerna vad gäller 100a-resp. 130-direktiven kvarstår. Det har skapat olägenheter vid flera tillfällen. Kommissionen avslutar sitt korta miljöavsnitt med att framhäva att EU:s miljöpolitik måste utvecklas vidare.

I en ny rapport från kommissionen från den 28 februari 1996 sägs under rubriken hållbar utveckling att en miljö grundad på en hög skyddsnivå är ett grundläggande önskemål för Europas medborgare. En miljöpolitik mot en hållbar utveckling kan stärkas på två sätt, dels att en rätt till en god miljö skrivs in i fördraget under avsnittet Medborgarnas Europa, dels att miljöhänsyn uttryckligen skall inlemmas i sektorernas målsättningar.

Europaparlamentet

I Europaparlamentets rapport till den sk reflektionsgruppen sägs att energipolitiken måste utformas i ljuset av miljöpolitiken. Målsättningen för EU:s jordbrukspolitik skall vara att skapa ekologiska jordbruksmetoder. Nuvarande fördragsartiklar bör enligt Europaparlamentet stärkas och förenklas. Miljöpolitiken måste integreras i övriga politikområden. Parlamentet förordar också att miljöhänsyn skrivs in i artikel 3 som en av EU:s övergripande målsättningar.

Reflektionsgruppens rapport

I reflektionsgruppens rapport tas miljön upp i ett speciellt avsnitt (D) under kapitel II, Medborgarnas Europa.

Gruppen betonar vikten av det tryck som miljöopinionen utövar och som kräver respekt för de begränsningar som miljön och en hållbar utveckling uppställer. Vissa medlemmar i gruppen anser att det finns ett behov att klarare än idag stadga att miljön och hållbar utveckling är prioriterade områden inom EU. Sålunda bör miljöhänsyn integreras i andra politikområden, exempelvis jordbrukspolitik. Gruppen som helhet anser att prioritet skall ges till miljödimensionen i EU:s övergripande politik.

Gruppen framför vidare att en rad möjliga förslag har framförts för förändringar av fördraget:

- införlivande att begreppet hållbar utveckling enligt Riokonferensen,
- artikel 36 bör innehålla tydlig hänvisning till miljöfrågor,
- miljöhänsyn skall skrivas in som målsättningar vad gäller jordbruks- respektive transportpolitiken,
- artikel 100a behöver ses över,

- Europaparlamentets roll i miljöfrågor bör ses över,
- varje förslag till ny lagstiftning bör innehålla en miljökonsekvensbeskrivning.

Gruppen framför å andra sidan att EU redan har en omfattande miljölagstiftning och att första prioritet bör ges till att säkerställa att den införlivas i medlemsstaterna. Härtill behöver EU:s kapacitet ökas.

Gruppen noterar vidare att en majoritet av medlemsstaterna är beredda att utöka tillämpningen av kvalificerad majoritet på miljöområdet. Andra principer av betydelse för miljöområdet är bruket av närhetsprincipen, och man pekar på vikten av att den används på ett korrekt sätt.

Förberedande diskussioner i EU

Vid tre tillfällen under år 1995 har diskussioner inför regeringskonferensen 1996 (IGC) ordnats inom miljödirektoratet, DG XI, i kommissionen. Dels diskuterades frågan vid ett möte med den s k generaldirektörsgruppen, EPRG, som är ett informellt policyforum som kommissionen upprättat. Dels anordnade kommissionen två möten under andra halvåret 1995 för att diskutera miljöfrågornas roll i regeringskonferensen. Vid dessa tillfällen har det varit frågan om informellt erfarenhetsutbyte mellan deltagarna. Diskussionen har vidare varit av karaktären att ge kommissionen råd snarare än samordning av länderpositioner. I diskussionerna som ägt rum har stor enighet rått om att vissa frågor bör ges hög prioritet inför de kommande förhandlingarna, nämligen en bättre återspeglning av Rio-besluten vad gäller hållbar utveckling och ökad tonvikt på sektorintegrering.

Den internationella miljörelsen har i ett gemensamt dokument lagt fram sina synpunkter inför konferensen. Rapporten heter: Greening the Treaty II, Sustainable Development in a Democratic Union. Bakom rapporten står bl a Jordens Vänner, Greenpeace International, Världsnaturfonden samt European Environmental Bureau. I rapporten framhävs vikten av att tydligare än hittills framhäva att hållbar utveckling är ett övergripande mål för EU. Andra frågor som framhävs är en rationalisering av beslutsfattandet, en ökad sektorintegrering, att harmoniserad lagstiftning inte får hindra skyddsåtgärder i enskilda medlemsländer och att miljöåtgärder måste fattas på högsta möjliga skyddsnivå.

I rapporten fästs vidare stor vikt vid åtgärder för att eliminera vad man benämner det demokratiska underskottet med bl a förslag om att ge EU-parlamentet ökad initiativrätt, öppenhet i rådsarbetet samt bättre tillgång till information.

Sverige

Regeringens skrivelse till riksdagen (skr 1995/96:30, EU:s regeringskonferens 1996)

Enligt regeringsskrivelsen om EU:s regeringskonferens (skr 1995/96:30) hör miljön till de områden som Sverige prioriterar inför konferensen. I skrivelsen sägs att ett EU-arbete för en bättre miljö är ett sätt att få förankring för EU hos medborgarna. Medborgarna kräver en bättre miljö, och ett gränsöverskridande samarbete är ett oundgängligt medel för att uppnå

detta mål. Allmänt sägs att fler beslut bör kunna fattas med majoritet och att miljöhänsyn bör slå igenom på samtliga politikområden.

I skrivelsens miljöavsnitt (7.1) anges de svenska målsättningarna något mer utförligt.

- Sverige skall inte behöva sänka sin miljöstandard.
- Miljöregler bör huvudsakligen vara minimiregler.
- De principer om hållbar utveckling som beslutades vid Rio-konferensen bör på ett tydligare sätt återspeglas i fördragen.
- Integrering av miljöhänsyn i andra politikområden är viktigt: Sverige skall föreslå att miljömål införs i artikel 39 om jordbrukspolitiken, och miljökonsekvensbedömningar av kommissionsförslag skall kunna införas.

Vidare sägs att regeringen studerar frågan om en stärkt ställning för miljön i Euratom-fördraget. Slutligen nämns ett antal andra frågor som "kan aktualiseras" vid konferensen, som t ex:

- tydligare skrivningar om att miljöregler skall utgå från en hög skyddsnivå,
- substitutionsprincipen som norm i gemenskapen,
- stärkta miljökrav i art 100a,
- medborgarnas rätt till en god miljö och till miljöinformation,
- förbättrad efterlevnad av miljöregler.

Motioner i Riksdagen med anledning av skr 1995/96:30

I Folkpartiet liberalernas motion (1995/96 fp1004) sägs att EU måste göras mer handlingskraftigt när det gäller att värna miljön. Man anser att regeringen skall driva frågan om att miljöbestämmelserna i artikel 130s ändras så att det blir möjligt att med kvalificerad majoritet införa avgifter för att motverka gränsöverskridande miljöproblem. Man anser vidare att avgifterna skall vara minimiavgifter. Folkpartiet liberalerna anser vidare att begreppet hållbar utveckling skall skrivas in i EU-traktaten.

I kds partimotion (1995/96:kds124) sägs att det är av yttersta vikt att Sverige aktivt arbetar utifrån en klar miljöstrategi under regeringskonferensen med syfte att skärpa EU:s miljöpolitik. Kds vill i synnerhet att Sverige skall driva frågorna om en stärkt miljögaranti med s k omvänd bevisföring, om skatteväxling och om en ny energistadga.

Moderaterna (1995/96 m506) anser att samarbetet i miljöfrågor redan har en stor betydelse för miljön i Europa. Detta arbete bör fortsätta, men man framhäver att det är viktigt att på nationell nivå kunna ta hänsyn till dels specifikt känsliga förhållanden, dels till att ett land skall kunna besluta om egna strängare miljöregler än EU:s gemensamma minimiregler. Samtidigt kan inte miljön tas till intäkt för protektionistiska åtgärder. Man delar vidare regeringens bedömning att målet om en god miljö bör beaktas vid utformningen av den gemensamma jordbrukspolitiken.

I centerpartiets motion (1995/96:c001) anføres att slutsatserna i Rio-deklarationen snarare än Agenda 21 bör fogas till fördraget. Man delar uppfattningen att begreppet hållbar utveckling måste inkorporeras i fördraget. Miljön skall dessutom vägas in tyngre än för närvarande i andra politikområden som handels-, transport- och jordbrukspolitiken.

■ I miljöpartiets motion (1996/97:mp040) framhävs bl a principerna om att miljöhänsyn bör slå igenom på samtliga politikområden. Man anser att det är förödande för dynamiken på marknaden att inte länder ges generell rätt att ställa högre miljökrav på produkter.

■ I vänsterpartiets motion (1995/96:v033) påpekas att det är viktigt att EU inte förhindrar Sverige att ställa hårdare miljökrav i internationella miljösammanhang. Partiet vill också verka för att substitutionsprincipen fördragsfästs. Vad gäller art 100a4 anser man att omvänd bevisbörda skall gälla.

Socialdemokraterna har inte lämnat in någon partimotion med anledning av regeringens skrivelse.

Möjliga förändringar i EU:s fördrag

I detta kapitel diskuteras vissa möjliga förändringar av EU:s fördrag på miljöområdet. Diskussionen baseras på olika förslag som framförts i debatten inför regeringskonferensen såväl i Sverige som inom övriga EU. Övergripande målsättningar bör vara att slå vakt om gjorda framsteg och bidra till att ytterligare stärka fördragets miljöprofil.

Hållbar utveckling

Som nämnts ovan föreligger en bred opinion såväl i Sverige som i andra medlemsstater för att på lämpligt sätt införliva begreppet *hållbar utveckling* i EU:s fördrag. Det är ett fastlagt svenskt förhandlingsmål vid regeringskonferensen.

Enligt Brundtlandkommissionen definieras hållbar utveckling som ett förhållningssätt att möta dagens behov utan att förstöra möjligheten för kommande generationer att tillgodose sina behov. Det var ett tema som kommissionens ordförande Santer uppehöll sig vid i sitt installationstal i januari 1995.

Vid FN:s konferens om miljö och utveckling, UNCED, i Rio de Janeiro 1992 fick begreppet hållbar utveckling en fast förankring i världssamfundet. I konferensen deltog mer än 130 stats- och regeringschefer, som skrev under Riodeklarationen och antog Agenda 21, vilket ger begreppet särskild tyngd. Det är få tidigare FN-konferenser, om ens någon, som gett ett sådant genomslag i såväl det nationella som det internationella uppföljningsarbetet. I juni 1997 skall FN anordna en extra generalförsamling för att summera fem års erfarenheter av genomförandet av Agenda 21. Det bör vara en naturlig målsättning för EU att på ett klart och tydligt sätt ha införlivat begreppet hållbar utveckling i sin primärrätt, helst till detta tillfälle.

Förutsättningarna för ett införlivande förefaller därför någorlunda goda. Samtidigt skall man erinra sig att nuvarande lydelse i särskilt i artikel 2 tillkom efter långa och svåra förhandlingar under Maastrichtkonferensen.

På vilket sätt kan då fördraget stärkas i detta avseende? Förslagen söker baseras i största möjliga utsträckning på existerande texter för att undvika onödigt komplicerade förhandlingar, även om det i många fall skulle vara bättre att helt söka omformulera texterna. Syftet är att söka infoga begreppet hållbar utveckling i vissa nyckelsammanhang i fördragstexten.

I **artikel B** i Maastrichtfördragets inledningsavsnitt sägs att EU skall främja ett ekonomiskt och socialt framåtskridande som är balanserat och hållbart. Detta mål skall uppnås genom att förverkliga den inre marknaden, genom stärkt ekonomisk och social sammanhållning och genom EMU. Denna text bör kompletteras med en hänvisning till god miljö och ett effektivt resursutnyttjande. Det kan ske t ex genom följande omskrivning:

”... att främja ekonomiskt och socialt framåtskridande som är balanserat och hållbart och som integrerar miljöhänsyn och effektivt resursutnyttjande i all sin verksamhet.”

I **artikel 2** i Romfördraget sägs att gemenskapen skall ”... främja en harmonisk och väl avvägd utveckling av näringslivet inom gemenskapen som helhet, en hållbar och icke-inflatorisk tillväxt som tar hänsyn till miljön...”

Denna kompromisskrivning tillkom uppenbarligen under ett sent förhandlingsskede under Maastrichtkonferensen. Dessutom skiljer sig texten något mellan de olika språkversionerna. Huvudinvändningen har varit att såsom ordalydelsen nu är, åtminstone i den engelska språkversionen, tolkas innebörden som att EU skall främja en varaktig tillväxt, vilket är något annat än att främja en hållbar utveckling.

I detta sammanhang kan det vara av intresse att hänvisa till EES-avtalets preambel, där det sägs att avtalet skall ”tillförsäkra ett sunt och rationellt utnyttjande av naturresurserna på grundval av principen om hållbar utveckling”.

Artikel 2 är en central artikel, och Sverige bör verka för att begreppet hållbar utveckling blir mer rättvisande. För att inte göra förändringarna av nuvarande lydelse alltför omfattande, och därmed riskera att motståndet mot förändringarna blir stora, skulle man kunna föreslå en skrivelse av följande slag:

”främja inom Unionen en hållbar utveckling inklusive ett effektivt resursutnyttjande, ekonomisk och icke-inflatorisk tillväxt...”

Även i **artikel 130** bör begreppet hållbar utveckling tas in. Nuvarande lydelse i artikel 130a, ”För att främja en harmonisk utveckling inom hela gemenskapen...” bör stärkas till

”För att främja en harmonisk och hållbar utveckling...”

Det är värt att konstatera att i avsnittet Utvecklingssamarbete, **artikel 130u**, står som syfte i punkt 1 att gemenskapen skall främja en varaktig ekonomisk och social utveckling. Man kan alltså konstatera att vad gäller u-ländernas utveckling anser EU att en hållbar utveckling skall eftersträvas, medan det ännu inte fått fullt genomslag i den egna politiken. Artikel 130u bör också kompletteras med begreppet *effektivt resursutnyttjande*.

Varors fria rörlighet

I artikel 30 sägs att kvantitativa restriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan skall vara förbjudna mellan medlemsstaterna, om inte annat föreskrivs i fördraget. Denna artikel kvalificeras bl a av artikel 36, som tillåter sådana åtgärder om de grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors

och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde.

Dessa möjligheter att tillgripa handelsrestriktioner har hittills tolkats restriktivt av EG-domstolen, även om en viss praxis utvecklats med innebörden att man i praktiken inkluderar miljöskäl i artikel 36. Miljödirektoratets tidigare chefsjurist har emellertid hävdad att strängare nationella bestämmelser måste ha en direkt effekt på människors hälsa eller flora och fauna för att kunna åberopas. Eftersom flertalet miljörelaterade åtgärder endast har indirekta effekter i dessa avseenden kan inte artikel 36 i sin nuvarande utformning användas för miljöåtgärder, hävdar han.

Genom den länk som föreligger till artikel 100a(4), se nedan, bör artikel 36 förtydligas genom att göra en komplettering och tillfoga en direkt hänvisning också till miljöskyddsåtgärder.

Sektorintegrering

Det är nu nio år sedan gemenskapen införde de första bestämmelserna om att miljöhänsyn skall prägla gemenskapens politik. Det stadgades första gången i enhetsakten 1987 i artikel 130r (2). Denna förpliktelse stärktes och gjordes mer tydlig i Maastrichtfördraget. Nu sägs i samma punkt i artikeln att miljöskydds krav skall integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens övriga politik.

När kommissionen nyligen gjorde en bedömning av gemenskapens och medlemsländernas genomförande av det femte miljöhandlingsprogrammet konstaterades att det fortfarande råder otillräcklig kunskap om behovet av integration av miljöskydds krav och en bristande vilja att på ett tillräckligt effektivt sätt integrera miljö och hållbar utveckling i andra sektorer. Man framhåller också att begreppet sektorintegrering främst verkar ses om ett begrepp som är relevant för enbart miljöområdet.

Det finns sannolikt flera skäl till att framstegen hittills varit begränsade med att integrera miljöhänsyn i hela EU:s politik. För det första är begreppet *andra politikområden* inte särskilt tydligt. Det är inte helt klart om man avser alla politikområden eller enbart vissa, och i så fall vilka. Det femte miljöhandlingsprogrammet har identifierat fem sektorer som har särskilt stort inflytande på miljön, och de är jordbruk, industri, energi, transporter och turism. I kommissionens vitbok om tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning framhävs även behovet av att integrera miljöhänsyn i den ekonomiska och fiskala politiken.

För det andra är definitionen av begreppet implementering/genomförande oklart. På en del håll tolkas det som om det enbart gäller gemenskapens åtaganden. Med tanke på att genomförande av EG-lagstiftning i stor utsträckning sker i medlemsländerna bör man förtydliga skrivningarna till att omfatta även medlemsländernas åtaganden

För det tredje bör också sägas att begreppet miljöhänsyn inte är särskilt tydligt och svagt förpliktande. Begreppet inrymmer inte sådana kvalifikationer som att vidmakthålla och förbättra miljön till exempel.

För det fjärde, slutligen, är begreppet *integrera* inte heller särskilt precist. Ett sätt att öka tydligheten skulle kunna var att fördraget instruerar kommissionen att utarbeta tydligare

riktlinjer för hur en sådan integrering skall gå till i praktiken. Det finns redan ett fall då en sådan metod använts, nämligen artikel 129c (1), där kommissionen och rådet ombeds att utarbeta detaljerade riktlinjer för de transeuropeiska nätverken.

Som tidigare framhävts har genomslaget av en aktiv integrationspolitik varit begränsat. Med tanke på frågans vikt bör denna vara den kanske högst prioriterade miljöfrågan under regeringskonferensen. Ett sätt att få ökat genomslag vore att införa sektorintegreringen som en övergripande målsättning i fördragets inledande paragrafer.

Det är önskvärt att sektorintegrering även nämns under respektive sektoravsnitt i fördraget. Det kommer sannolikt att möta motstånd med tanke på de relativt omfattande textrevideringar det medför. Man kan dock hävda att miljöhänsyn redan idag är en viktig faktor i respektive sektorpolitik. En textförändring skulle med andra ord egentligen enbart, åtminstone till viss del, innebära en kodifiering av redan förd politik.

Sammanfattningsvis borde fördragstexten stärkas på följande sätt:

- Sektorintegreringen bör tas upp som ett övergripande mål för unionen. Denna princip bör införas i fördragets inledande del. Ett förslag till lydelse kan vara:

"För att främja ett effektivt resursutnyttjande och en hållbar utveckling inom unionen skall miljöskydds krav integreras i unionens samtliga politikområden."

- Kommissionen bör ges i uppdrag att utarbeta tydligare riktlinjer för hur sektorintegreringen skall gå till i praktiken.
- Vidare bör sektorintegrering beröras under respektive sektoravsnitt.

Redan i samband med Maastrichtavtalet gjordes försök att införa en miljödimension i EU:s **jordbrukspolitik**, CAP. Bl a hade kommissionen utarbetat en rad förslag i den riktningen, som också stöddes av flera länder. Dessa i och för sig blygsamma förslag till fördragsändringar kunde dock inte accepteras.

I artikel 39, punkt 1, räknas ett antal målsättningar upp för CAP: att höja produktiviteten inom jordbruket, att tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, att stabilisera marknaderna, att trygga försörjningen och att tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser. I samma artikels punkt 2 sägs bl a vad gäller utformningen av CAP att man skall ta hänsyn till jordbruksnäringens särskilda karaktär och nödvändigheten av att gradvis genomföra lämpliga anpassningsåtgärder. I denna artikel, företrädesvis i punkt 1, bör en ytterligare målsättning tillfogas:

"att främja ett hållbart jordbruk med effektivt resurshushållning."

EU:s nuvarande **fiskepolitik** grundas på jordbrukskapitlet (artikel 38–47) i Romfördraget. Fisket identifierades inte heller som ett separat område i det femte miljöhandlingsprogrammet. Förslag har framförts om att införa ett separat fiskekapitel i fördraget. Skulle så bli fallet är det angeläget att man beaktar att fisket är en viktig global resurs och att fisket måste bedrivas grundat på ekologiska hänsyn och ett effektivt resursutnyttjande på lång sikt.

I artikel 3 (t) i Maastrichfördraget sägs att **energipolitiken** ligger inom gemenskapens kompetensområde. Däremot introducerades inget separat energikapitel. I en deklaration som tillfogades fördraget sägs att frågan på nytt skall prövas vid 1996 års rege-

ringskonferens. Om så blir fallet bör man verka för att begrepp som hållbar energipolitik och effektivt resursutnyttjande inkluderas.

EU:s gemensamma **transportpolitik** (art 74–78) har ändrats mycket lite sedan Romfördraget skrevs. De förändringar som införts har främst gällt röstregler och andra procedurregler. Politiken berör huvudsakligen varors fria rörlighet och endast i mindre grad personers resande, tjänster och telekommunikationer. Det är också värt att notera att i avdelning XII om transeuropeiska nätverk (artikel 129b-d), antaget så sent som 1992, nämns inte ordet miljö över huvud taget.

I artikel 75 (1) berörs de krav som ställs på EU:s transportpolitik. I Maastrichtfördraget gjordes ett speciellt tillägg vad avser trafiksäkerhet. På liknande sätt borde vid IGC en ny paragraf tillfogas med innebörden att åtgärder skall vidtagas för att förbättra miljöskyddet. En annan viktig artikel är 78, som säger att åtgärder som vidtas inom ramen för fördraget avseende fraktsatser skall avvägas med hänsyn till den ekonomiska situationen för transportföretagen. I denna artikel bör även en hänvisning till miljöhänsyn ske.

Även vad gäller EU:s gemensamma **handelspolitik** bör en referens göras till den övergripande målsättningen om hållbar utveckling, åberopande såväl en modifierad preambel som relevanta delar av artikel 130.

Den inre marknaden

Artikel 100a har varit föremål för ingående diskussioner alltsedan dess tillkomst. Punkt 4 i artikeln har även benämnts som den s k miljögarantin i fördraget. Det finns inför regeringskonferensen förespråkare för att göra en revidering av texten till artikel 100a, medan andra gör bedömningen att det vore bäst att vid detta tillfälle avstå från att föreslå några revideringar, eftersom erfarenheterna av miljögarantins tillämpning fortfarande är alltför begränsade. Man menar att det alltid föreligger en risk med att öppna denna punkt till diskussion; kompromissen kan bli sämre än den nu gällande.

Enligt artikel 100a (3) skall kommissionen i sina förslag om hälsa, säkerhet samt miljö- och konsumentskydd utgå från en hög skydds nivå. Paragrafen talar bara om kommissionens åtaganden, och det i tämligen allmänna termer.

Termen hög skydds nivå är dessutom ganska oprecis. Det vore önskvärt om man något kunde omformulera denna paragraf, så att den tydligare anger en strävan att harmonisera lagstiftningen i skärpande riktning. Förslagen som kommissionen lägger fram bör baseras på en bedömning av vilka åtgärder som krävs för att åstadkoma en hållbar utveckling. Kommissionen bör också i sina förslag speciellt beakta de regler som gäller i de medlemsstater som har den hårdaste gällande miljölagstiftningen.

I artikel 100a (4) sägs, som ovan nämnts, att om en medlemsstat anser det nödvändigt att tillämpa nationella bestämmelser som grundar sig på väsentliga behov enligt artikel 36 skall dessa anmälas till kommissionen. Den europeiska miljörelsen har föreslagit att kommissionen måste notifiera den berörda medlemsstaten inom tre månader. För närvarande finns alltså ingen sådan tidsgräns. Förslaget från miljörelsen att sätta en tidsgräns är värt allt stöd.

Miljökonsekvensbeskrivningar

I en till Maastrichtavtalet knuten deklARATION stadgas att kommissionen skall göra en miljökonsekvensbeskrivning i alla sina förslag som den förelägger rådet. Denna deklARATION har i praktiken efterlevts mycket dåligt. En väg att stärka åtagandet vore att omformulera kravet till ett legalt bindande åtagande som en ny punkt i artikel 130.

Ovan i avsnittet *Hållbar utveckling* förespråkades att artikel 130a skulle stärkas med hänvisning till hållbar utveckling och effektivt resursutnyttjande. I artikel 130b sägs att gemenskapen skall understödja strävandena att uppnå målen i art 130a genom de åtgärder som den vidtar genom strukturfonderna, Europeiska investeringsbanken och andra befintliga finansieringsorgan. Denna paragraf bör stärkas genom att tillfoga kravet att villkor för finansiellt stöd via dessa fonder skall vara att projekten är miljömässigt acceptabla.

Efterlevnaden av EU:s miljölagstiftning

Den dåliga efterlevnaden i medlemsländerna av fattade miljöbeslut uppfattas av allt fler som ett av de stora problemen med EU:s miljöpolitik. Numera införlivas nya beslut i ländernas lagstiftning tämligen snabbt. Däremot föreligger fortfarande stora brister och eftersläpningar vad gäller efterlevnaden av den införda lagstiftningen. Kommissionen har ofta hänvisat till bristande resurser som skäl till att man inte hinner med att tillräckligt systematiskt ombesörja en effektiv tillämpning av miljölagstiftningen

Regeringskonferensen bör på lämpligt sätt, t ex genom en deklARATION eller dylikt fogat till det nya fördraget, ge tydliga instruktioner om att tillsyn och tillämpning av lagstiftningen är en prioriterad fråga för kommissionen.

När Maastrichtavtalet trädde i kraft började en ny regel, genom artikel 171, gälla som gör det möjligt att döma länderna till böter om de inte följer domstolens utslag. Hittills finns dock ingen erfarenhet av tillämpningen av denna artikel. Ett skäl därtill är att det fordras två utslag av domstolen innan bötesbelopp kan utdömas, vilket i praktiken innebär att det tar minst sex år innan domen vinner laga kraft. Det har föreslagits att artikel 171 skall stärkas, så att domstolen redan i samband med att man fastställer att en överträdelse har ägt rum skall kunna utdöma böter. Detta är en intressant tanke som bör stödjas.

Medborgarnas rätt till en god miljö

En fråga som har aktualiserats inför konferensen är att föra in även rätten till en god miljö i fördraget. I de förberedande diskussionerna har vissa invändningar rests av bl a juridisk art. Andra har hävdats att rättigheter av detta slag redan finns på bl a det sociala området. Ett förslag är att en text i artikel 8 kunde lyda:

” Varje medborgare har rätt till en ren miljö och en skyldighet att bidra därtill.”

Andra viktiga rättigheter av relevans för miljöområdet är rätten till information och medverkan i beslutsprocessen. Dessa frågor är dock inte specifika för miljöområdet och tas därför inte upp i denna rapport.

Substitutionsprincipen

Substitutionsprincipen är grundläggande för den svenska kemikaliepolitiken. Den syftar till att undvika sådana kemiska produkter som kan ersättas med mindre farliga produkter.

I Romfördragets artikel 130r (2) räknas fem principer upp som skall vara vägledande för gemenskapens miljöpolitik: försiktighetsprincipen, förebyggande åtgärder, att miljöförstöring skall hejdas vid källan, sektorintegration samt att förorenaren skall betala. Däremot sägs inget om substitutionsprincipen. Den har inte heller ännu fått ett sådant allmänt internationellt genomslag som de fem uppräknade. Ett förslag att föra in principen kan komma att möta betydande motstånd vid regeringskonferensen.

EU-rådet har dock i en resolution om kommissionens femte miljöhandlingsprogram berört frågan. Rådet säger i resolutionen att man förordar att "vissa farliga processer och ämnen ersätts med mindre farliga processer och ämnen på det mest kostnadseffektiva sättet."

Substitutionsprincipen berördes också vid ett flertal tillfällen under Sveriges medlemskapsförhandlingar. Betydande skepsis till den svenska lagstiftningen framfördes från flera håll. Man ansåg bl a att principen kunde komma i konflikt med den inre marknadens krav. Några krav på att Sverige skulle ändra sin lagstiftning framfördes dock inte.

Invändningarna mot substitutionsprincipen kan, åtminstone delvis, vara av semantiskt slag. Från flera länders sida har sagts att man i den dagliga tillämpningen vägleds av principen av att söka ersätta farliga processer och ämnen med mindre farliga. Man kallar det däremot inte substitutionsprincipen i sina lagtexter. En möjlig framkomlig väg om termen substitutionsprincip möter på patrull vore därför att söka driva frågan under en annan beteckning. En sådan som har föreslagits är *riskbegränsning*. Sverige bör verka för att substitutions-/riskbegränsningsprincipen förs in i fördraget som en vägledande princip för miljöarbetet. Ett lämpligt ställe för ett tillägg är artikel 130r (2).

Beslutsfrågor

Beslut enligt artikel 130s ("minimiregler") fattas normalt enligt det s k samarbetsförfarandet i artikel 189c. Enligt 130s (1) fattas sådana beslut med kvalificerad majoritet.

Några undantag finns dock, som redan nämnts. Det gäller beslut som rör skatter, fysisk planering, markanvändning, förvaltning av vattenresurser samt viktiga energipolitiska frågor. Sådana beslut fattas med enhällighet efter hörande av Europaparlamentet och ekonomiska och sociala kommittén, enligt art 130s (2). Rådet får vidare definiera vilka beslut som skall fattas med kvalificerad majoritet på dessa områden. Några beslut enligt denna senare artikel har dock ännu inte fattats.

En tredje beslutsprocess används för antagandet av miljöhandlingsprogram, det s k medbestämmandeförfarandet (artikel 189b).

Parlamentet är i regel pådrivande i miljöfrågor. Det framför många tilläggsförslag till föreslagna ny miljöregler. Många av dessa kommer med i de slutliga besluten. Ur miljösynvinkel finns det därför all anledning att hävda att beslut skall fattas med största möjliga parlamentsmedverkan. Önskvärt är dock att man kunde finna en metod som snabbar på beslutsprocessen, som idag ofta är mycket lång.

Den mest kontroversiella frågan är beslutsfattandet på skatteområdet. Nuvarande krav på enhällighet har omintetgjort möjligheterna för EU att besluta om åtgärder som rör skatter/avgifter på koldioxidområdet. Detta trots att man i andra sammanhang förespråkar ökad användning av ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken och pekar på behovet av harmoniserade skatteregler med hänvisning till inre marknadens funktion.

I detta sammanhang skall också sägas att i samband med bilavgasregler har man infört begränsningar i användandet av ekonomiska styrmedel som knappast kan vara i överensstämmelse med fördraget. Det pekar också på behovet av en fördragsändring.

Den danska positionen inför regeringskonferensen på detta område är att miljöskatter/avgifter skall kunna beslutas med kvalificerad majoritet. Man föreslår vidare att rådet med kvalificerad majoritet i ett protokoll skall ange vilka typer av skatter det skall gälla. Förslaget är intressant och bör i princip stödjas av Sverige — under förutsättning att skatterna och avgifterna är av minimikaraktär. Det kan inte, i alla fall inte som regel, ligga i Sveriges intresse att skapa *harmoniserade* skatter/avgifter på miljöområdet.

De uppenbara skillnaderna mellan olika nationers landsbygdsandel kräver en fortsatt diskussion med tanke på en reformering av jordbrukspolitiken. Oberoende av om besluten, inom råd och kommission, fattas i konsensus eller av en majoritet måste alla vara överens om landsbygdsdefinitionen. Med OECD:s föreslagna indikator får bland annat de nordiska länderna tillsammans med Frankrike en stor andel landsbygdsareal och landsbygdsbefolkning medan bland annat Tyskland, Belgien och Nederländerna får en låg andel av båda. I ett östudvidgningsperspektiv är det, i enlighet med ovanstående resonemang, särskilt viktigt att koppla indikatorns utseende till den tänkta politiken.

Abstract

Further expansion of the European Union towards the east raises questions about the need for a reformation of CAP, the Common Agricultural Policy. The structure of agricultural production in Eastern Europe is different from that of the European Union countries, with a lower price level and a higher proportion of the population involved in agricultural production. Three possible scenarios can be identified in the debate surrounding the reformation of CAP.

The first alternative is *status quo*, which means that the potential problems are pushed ahead into the future and dealt with when they arise. The second alternative is a *radical reform* with abolished price support and compensations, and the introduction of direct support from the national level. The third alternative is to *develop the reform of 1992* in terms of competition, simplification, regionalisation, rural development and environmental considerations. The third alternative seems to be the most realistic, since it decreases the risk of structural chaos in Eastern Europe that would probably occur in a *status quo* situation. A higher degree of regionalisation, however, demands a strict set of regulations on the European Union level to avoid negative effects on competition within the Union.

A probable reform scenario in Sweden is an increased degree of freedom in applying CAP within the areas of rural development and environmental considerations, as long as it does not have direct influence on the agricultural production.

2. Östutvidgningens effekter på jordbrukspolitiken

*Thomas Hagman
och Ewa Rabinowicz*

Inledning

Bakgrund

Flera år av produktionsöverskott och en växande budget för jordbrukspolitiska interventioner har lett till en efterfrågan på reformer inom EU. I MacSharry-reformen 1992, där målet var att minska de produktionsfrämjande åtgärderna, togs de första stegen mot en övergång från indirekta stöd till direkta inkomststöd. Denna reform har dock ej påverkat de jordbrukspolitiska utgifterna vilket gör att processen måste fortgå, särskilt med tanke på en eventuell framtida östutvidgning.

Syfte

EU 96-kommittén har uppdragit åt Statens institut för regionalforskning, SIR, att analysera reformeringen av EU:s jordbruks- och regionalstöd ur ett östutvidgningsperspektiv med särskild hänsyn till konsekvenser av direkta inkomststöd för svenskt vidkommande.

I direktiven till expertuppdraget står följande att läsa:

”Östutvidgningen ställer EU:s regional- och jordbrukspolitik i särskild fokus. Sedan en tid tillbaka pågår en successiv förändring av jordbruksstöden till regionalpolitiska bidrag för särskilt svaga regioner. Med östutvidgningen kommer jordbrukspolitiken att behöva reformeras eftersom EU knappast har råd att erbjuda dessa länder samma jordbruksstöd som exempelvis Spanien, Portugal och Grekland kunde påräkna på 1980-talet inför sina medlemskap. Enligt spanska beräkningar skulle bara den s.k. förstagruppern av ansökarländer kunna kosta 400–500 miljarder kronor årligen med dagens generösa system. Reformeringsbehovet har dock inte enbart budgetära orsaker utan måste även ses utifrån ett strukturomvandlingsperspektiv. Syftet med en studie skulle vara att analysera hur EU:s jordbruks- och regionalstöd påverkas av östutvidgningen samt vad slags förändringar som

skulle göra stödsystemet robust. Därvid bör särskilt uppmärksammas konsekvenserna för Sveriges vidkommande.”

Östutvidgningen

Inledning

Den eventuella utvidgningen av EU österut ställer Unionen inför stora utmaningar. Länderna i Central- och Östeuropa (CÖE-länderna) är mycket fattigare än de nuvarande medlemsländerna. Räknat per capita uppgår bruttonationalprodukten till en tiondel av nivån i EU. Även om man tar hänsyn till att BNP-jämförelserna underskattar den faktiska välståndsnivån framstår gapet som mycket stort. Jordbruket spelar fortfarande en stor roll, i synnerhet när det gäller sysselsättningen. Skillnaderna mellan länder är dock stora. I det första avsnittet redogörs kort för hur EU:s jordbrukspolitik ser ut idag och hur det svenska jordbruket berörs. I nästa avsnitt presenteras ett antal tabeller som sammanfattar viktiga bakgrundsdata. Vidare diskuteras jordbrukspolitiken i ett utvidgningsperspektiv och vilka implikationer detta har för framtida reformer.

EU:s jordbrukspolitik av i dag

Efter Sveriges medlemskap i EU tillämpas den gemensamma jordbrukspolitiken även på det svenska jordbruket. Detta innebär att den påbörjade svenska avregleringen av jordbrukssektorn har ersatts av ett jordbrukspolitiskt regelverk där interventioner i form av gränsskydd, prisregleringar, produktionsstöd och exportstöd hittills har varit dominerande.

Trots utvecklingen inom jordbruket, såväl som i hela samhället, så har de jordbrukspolitiska målen förblivit desamma i snart fyra decennier. Målen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik är fastslagna i Rom-traktaten, artikel 39. Målen är i tur i ordning, i stora drag, att:

1. öka produktiviteten,
2. försäkra lantbrukaren om en viss standard,
3. stabilisera marknader,
4. säkra livsmedelsförsörjningen,
5. försäkra konsumenten om rimliga priser.

I avsnittet *Jordbrukspolitiska mål* diskuteras utförligare hur väl de jordbrukspolitiska målen överensstämmer med den nuvarande utvecklingen efter 1992 års reform, samt vilka förändringar som skulle kunna vara aktuella i framtiden.

Förutom av EU:s handels- och marknadsinterventioner berörs det svenska jordbruket också av olika former produktionsstöd. Under 1996 är Sveriges lantbrukare berättigade att söka arealersättning, djurbidrag, regionala stöd och miljöstöd. En djupare beskrivning av dessa stöd ryms ej inom ramarna för denna utredning då regelverket är ganska detaljerat.¹

¹ För mer information kontakta Statens Jordbruksverk.

Bakgrundsfakta om CÖE-länderna

Tabell 1 Jämförelse mellan CÖE-10 och EU-15: befolkning, areal, jordbruksareal, uppodlad mark, BNP och sysselsättning i jordbruket

land	befolk	areal	jordbruksareal		uppodlad mark		BNP	BNP pc	syssel- satta i jord- bruket	
	milj	milj ha	milj ha	andel	% milj ha	ha pc	mdr ecu	ecu	tusen	% av tot. sys- sel- satta
Polen	38,5	31,3	18,6	59 %	14,3	0,37	73,4	1 907	3 661	25,6
Ungern	10,3	9,3	6,1	66 %	4,7	0,46	32,5	3 150	392	10,1
Tjeckien	10,3	7,9	4,3	54 %	3,2	0,31	26,7	2 586	271	5,6
Slovakien	5,3	4,9	2,4	49 %	1,5	0,28	8,7	1 643	178	8,4
Slovenien	1,9	2,0	0,9	43 %	0,2	0,13	9,8	5 018	90	10,7
CEFTA	66,4	55,4	32,3	58 %	24,0	0,36	151,1	2 277	4 592	22,1
Rumän.	22,7	23,8	14,7	62 %	9,3	0,41	21,8	961	3 537	35,2
Bulgarien	8,5	11,1	6,2	55 %	4,0	0,48	9,4	1 110	694	21,2
Balkan	31,2	34,8	20,9	60 %	13,3	0,43	31,2	1 001	4 231	32,9
Litauen	3,8	6,5	3,5	54 %	2,3	0,62	2,3	627	399	22,4
Lettland	2,6	6,5	2,5	39 %	1,7	0,65	2,2	850	229	18,4
Estland	1,6	4,5	1,4	31 %	1,0	0,63	1,5	938	89	8,2
Baltikum	7,9	17,5	7,4	43 %	5,0	0,63	6,0	757	717	19,4
CÖE	105,5	107,7	60,6	56 %	42,3	0,40	188,3	1 786	9 540	26,7
EU-15	369,7	323,4	138,1	43 %	77,1	0,21	5905,1	15972	8 190	5,7
CÖE/EU	29 %	33 %	44 %		55 %		3 %	11 %	116 %	

Källa: European Commission, 1995. *Agricultural Situation and Prospects in the Central and East European Countries*. European Commission, DG IV, Brussels. Egen bearbetning.

Tabell 1 visar jämförelsen mellan CÖE-länderna och EU när det gäller det generella ekonomiska läget samt betydelsen av jordbrukssektorn specifikt. En östutvidgning med en oförändrad jordbrukspolitik (CAP) skulle på grund av prisstöden innebära stora prisökningar i de nya medlemsländerna, som man kan se i tabell 2. Om priserna i CÖE-10 skulle höjas till EU:s nivå skulle resultatet troligtvis bli stora överskott som måste avsättas på världsmarknaden till världsmarknadsprisinivå.

Tabell 2 Priser på vete, majs, mjölk, nöt, fläsk och fjäderfä i EU och CÖE under 1994

land	vete			majs			mjölk		nöt		fläsk		fjäderfä	
	ecu /ton	% EU	% värld	ecu /ton	% EU	% värld	ecu /ton	% EU	ecu /ton	% EU	ecu /ton	% EU	ecu /ton	% EU
Polen	98	73	104	*			103	33	124	40	132	103	118	88
Ungern	75	56	80	72	52	97	220	70	163	52	126	98	104	77
Tjeckien	88	66	94	100	72	135	172	54	185	59	120	94	91	68
Slovakien	84	63	89	93	67	126	164	52	158	50	171	88	99	74
Slovenien	175	131	186	123	89	166	292	92	251	80	171	134	109	81
Rumänien	81	60	86	75	54	101	179	57						
Bulgarien	54	40	57	71	51	96	114	36	75	24	68	53	59	44
Litauen	60	45	64	*			66	21	68	22	104	81		
Lettland	121	90	129	*			83	26	56	18	98	77		
Estland	75	56	80	*			83	26	36	12	55	43		
EG	134		143	138		186	316		313		128		134	
Världen	94	70		74	54									

* uppgifter saknas p.g.a. utebliven odling av majs i subpolära områden.

Källa: European Commission, 1995. *Agricultural Situation and Prospects in the Central and East European Countries*. European Commission, DG IV, Brussels.

Som vi skall visa i avsnittet *Världsmarknadprisernas framtida utveckling* ökas inte påfrestningarna på budgeten endast genom prisstöden utan även av de exportsubventioner som krävs då världsmarknadspriset är så lågt som det är. De nuvarande prisnivåerna i CÖE-länderna som visas i tabellen är alltså viktiga att ta hänsyn till vid en östutvidgning och vid en reform av den gemensamma jordbrukspolitiken. (För ytterligare jämförelser mellan CÖE-10 och EU-15 när det gäller den ekonomiska situationen se *Appendix*.)

Jordbrukspolitiken och utvidgningen

Ingen har på fullt allvar föreslagit att en oförändrad CAP skulle tillämpas på CÖE vid en eventuell utvidgning. Alternativet är dock intressant och har dessutom avkastat en omfattande debatt.

En fullständig uppskattning av effekterna av utvidgningen finns givetvis inte tillgänglig. Uppgiften är i det närmaste ogörlig. Svårigheterna att uppskatta de sammanlagda konsekvenserna av EU-medlemskapet för svensk del vållade som bekant stora diskussioner och ekonomkåren vägrade lite till mans att sätta en prislapp på den svenska anslutningen. Problemet är betydligt mera komplicerat när det gäller Östeuropa med hänsyn till alla transformationsproblem. Vi vet inte med säkerhet vilka produktionsstrukturer transformationsprocessen leder till, hur effektiva de blir och därmed hur stor den långsiktiga produktionspotentialen blir. Dessa omständigheter bör hållas i minnet när de olika upp-

skattningar av effekterna, som främst koncentrerar sig på budgeteffekten, analyseras. Dessa får betraktas som mer eller mindre väl underbyggda gissningar. Dessutom finns en uppenbar risk för en "bias" i skattningar beroende på inställningen till den eventuella utvidgningen.

Uppskattningarna varierar betydligt mellan olika källor. "Rekordet" innehåller av Baldwin. Enligt hans bedömning, som i sin tur bygger på en modell utvecklad och flitigt använd av två australiska ekonomer (Anderson och Tyers, 1994), skulle anslutningen av de fyra Visegradländerna (Polen, Tjeckien, Slovakien och Ungern) innebära en ökad belastning på EU:s budget med 35 miljarder ECU.² Tillsammans med belastningen via strukturfonder, högt skattad den också, skulle anslutningen kräva en budgetförstärkning från dåvarande tolv medlemmarna med 65 procent, något som naturligtvis måste bedömas som otänkbart. Det är knappast förvånande att Baldwin drog slutsatsen att anslutningen skulle dröja ytterligare 20 år.

Det finns skäl att ifrågasätta Baldwins bedömningar. Startvärdet i kalkylerna utgörs av produktionen 1990. Produktionen har fallit betydligt sedan dess. På den för stora basen applicerades sedan relativt höga utbudselasticiteter. Studien beaktar inte de restriktioner som GATT-överenskommelsen lägger i vägen för en expansion av den subventionerade exporten som skulle bli följden av så kraftig produktionsökning. Man har vidare inte beaktat att transfereringar inom ramen för strukturfonderna och stöd till svaga regioner (LFA) m.m. kräver medfinansiering med i regel 50 procent. Det är inte troligt att de tilltänkta CÖE-medlemmarna skulle ha intresse och framför allt möjligheter att ta emot alla transfereringar som de teoretiskt skulle kunna göra anspråk på.

EU-kommissionens egna analyser kommer fram till en betydligt modestare uppskattning. Anslutning av tio östeuropeiska länder (samma som i tabellerna i föregående avsnitt) skulle resultera i en kostnad på 10-15 miljarder. Kommissionen bygger sina analyser på en blandning av objektiva och subjektiva metoder. Ett flertal andra beräkningar finns också tillgängliga. Det skulle leda för långt att i detalj diskutera dessa här, se Rabinowicz för en närmare analys.³ En stor spridning av resultaten föreligger och även de låga skattningarna pekar på en betydande kostnad.

Man bör dessutom påpeka att det inte alls är säkert att en tillämpning av oreformerad CAP skulle vara till fördel för de östeuropeiska länderna. Ett stort problem i sammanhanget är de höga matpriser som skulle bli följden. Eftersom Östeuropas komparativa fördelar ligger i låga löner (som förutsätter låga matpriser) skulle en sådan utveckling starkt försämra konkurrenskraften för östeuropeiska industrier och hämma den framtida tillväxten.

Frågan är om en så komplicerad reglering som CAP överhuvud taget går att implementera i Östeuropa. CAP finansierar inte kostnader för nationell administration av exempelvis regleringar och interventionssystemet. Kostnader för dessa är inte försumbara. Det största problemet i sammanhanget är Polen som även under mycket optimistiska antaganden kommer ha 1,7 miljoner bönder vid sekelskiftet.

² Baldwin, 1994.

³ Rabinowicz, E., 1995.

Implikationer för alternativa reformer

Analysen i de tidigare avsnitten pekar på att det knappast troligt är att CAP kommer att kunna tillämpas på Östeuropas jordbruk. Således innebär utvidgningen ett behov att reformera politiken. Samtidigt påverkas CAP av flera andra faktorer. GATT-överenskommelsen innebär att konkurrenstrycket mot EU:s jordbruk på sikt kommer att öka. Även interna faktorer, i synnerhet den starka koncentrationen av produktionen till en liten andel av producenterna, pekar på att fortsatta reformer är att vänta. Nya reformer har dessutom aviserats av EU-kommissionen, se nedan. Det är i det närmaste ogörligt och knappast heller meningsfullt att försöka isolera östutvidgningens effekter på framtida reformer av CAP. Vår analys inriktar sig därför på 1) en beskrivning av de reformförslag som föreligger, 2) en diskussion av några principiella drag i förslagen som troligtvis kommer att spela en större roll i den framtida reformpolitiken, nämligen direkta stöd.

Påverkande faktorer och tänkbara reformförslag

Inledning

Ett kapitel med förklarande bakgrund, där behovet av och möjligheterna till en jordbrukspolitisk reform behandlas, har lagt grunden för detta kapitel, där en genomgång och analys av den pågående reformdiskussionen görs. Kapitlet inleds med ett avsnitt om världsmarknadspriserna som är av stor vikt i budgetdiskussionen beroende på de nuvarande jordbrukspolitiska exportinterventionerna. Hur dyrt och komplicerat det skulle bli att utvidga EU österut påverkas av en mängd externa faktorer, inte minst av utsikterna för världshandeln med jordbruksprodukterna. Anslutningen av Östeuropa skulle onekligen underlättas om jordbrukspriserna på världsmarknaden började stiga.

Vidare redogörs för GATT-avtalet och betydelsen för östutvidgningen. Avtalet kommer att påverka såväl den framtida utvecklingen av CAP som östländernas möjligheter att bedriva egen jordbrukspolitik eftersom dessa numera är medlemmar i GATT eller rättare sagt dess efterföljare WTO. Grunden för en förändring av CAP läggs genom en redovisning av OECD:s principer för en reform. Den följs av aktuella reformförslag och vilka potentiella förändringar av de nuvarande jordbrukspolitiska målen dessa skulle medföra.

Världsmarknadsprisernas framtida utveckling

Ser man på livsmedelsprisernas utveckling i ett mer än hundraårigt perspektiv är en nedgående trend tydlig. Krig, i synnerhet de stora världskrigen, återspeglas klart i kraftiga prisstegringar på sådana produkter som majs och vete. Efter kriget tenderar dock priserna att fortsätta sjunka. Under efterkrigstiden, eller närmare bestämt efter Koreakrigets slut, har priserna sjunkit kontinuerligt, med ett undantag för en kort period av prishöjningar under 70-talet. (Dessa var ett resultat av ett flertal samverkande omständigheter såsom Sovjets ändrade importpolitik, stark efterfrågeökning av nyrika, oljeproducerande u-länder, samt

missväxt i Afrika med åtföljande anspråk på livsmedelsbistånd.) Under 80-talet (1979/81–1990/92) har priserna sjunkit ännu mer. Enligt FAO har priserna på sådana nyckelprodukter som vete, majs och ris sjunkit med 35-48 procent i relation till industriprodukterna.⁴

Samtidigt har upprepade förutsägelser gjorts om att den kombinerade effekten av en snabbt ökande befolkning och en tilltagande miljöförstöring kommer att leda till ett sammanbrott för världens livsmedelsförsörjning eller åtminstone till starkt stigande världsmarknadspriser. Att de tidigare prognoserna har kommit på skam, exempelvis när bröderna Padock förutskickade att en miljard människor kommer att svälta ihjäl under 70-talet, hindrar inte att nya gjorts. P. Erlich, vars tidigare förutsägelser inte har besannats, har heller inte låtit sig avskräckas. En ständig ström av pessimistiska prognoser kommer från World Watch Institute genom årsrapporterna. Den nyligen publicerade boken "Huset fullt" författad av L. Brown och Kane⁵ ägnar Kinas framtida import av livsmedel stort intresse (se nedan). Nyligen har det också publicerats ett antal bedömningar och analyser av framtida livsmedelsförsörjning i världen av FAO, Världsbanken samt IFPRI (ett internationellt forskningsinstitut baserat i Washington). En svensk sammanfattning och kritiskt granskning av studierna ges av Khalili och Lindahl.⁶ Tidsperspektivet i dessa studier är tämligen långt — 15-25 år — vilket kan vara motiverat eftersom de negativa miljöeffekterna hävdas slå med fullt kraft först på längre sikt. Explicita prisprognoser görs endast av en av studierna. Priserna på nötkött, fläsk, vete och ris förväntas enligt denna studie att sjunka mellan 8 och 30 procent. För mjölken väntas däremot en prishöjning. Alla uppgifter avser år 2020.

Prisprognoserna är givetvis känsliga för antaganden om framtida avkastningsökningar. Det basscenario som presenterades ovan förlänger i stort sett de hittillsvarande avkastningstrenderna. De övriga studierna presenterar utbuds- och efterfrågebalanser för att ett antal viktiga jordbruksprodukter. Eftersom efterfrågan kommer att kunna tillfredsställas, och per capita-konsumtionen dessutom ökar, tyder resultaten, om än indirekt, på att världsmarknadspriserna inte kan förväntas stiga. L. Brown och Kane (jämför ovan) är däremot betydligt mera pessimistisk och förutspår en betydligt långsammare ökning av spannmålsproduktionen. Förklaringen ligger i uppseendeväckande låga antaganden om de framtida produktivitetsoökningarna.

Det är ett i det närmaste trivialt påstående att det är mycket svårt att bedöma världens framtida livsmedelsförsörjning, i synnerhet på lång sikt. I det längre perspektivet kommer osäkerheterna från hotet om miljöförstöring och svårigheterna att bedöma den framtida produktivitetstvecklingen. På kortare sikt är det Kinas och OSS:s framtida importbehov som är svåra att bedöma. Kinas snabba ekonomiska tillväxt samt relativt låga konsumtionsnivåer av mjölk, kött mm med sammanhängande höga inkomstkänslighet av efterfrågan väcker förhoppningar om en framtida import av livsmedel, inte minst foder till husdjur. Med tanke på landets storlek skulle effekterna på världsmarknaden kunna bli enorma. Dyliga analyser och prognoser har emellertid gjorts sedan minst ett decennium tillbaka utan att ha besannats. Kina är fortfarande en nettoexportör av spannmål. Det som

⁴ FAO, 1993.

⁵ Brown, L. & Kane, 1994.

⁶ Khalili & Lindahl, 1995.

talat mot en massiv kinesisk import är att effekterna på världsmarknadspriserna skulle bli förödande sett ur kinesiskt perspektiv. Effekterna beror på världsmarknadens relativa litenhet (tio procent av världskonsumtionen) i förhållande till Kinas konsumtionsbehov. De kinesiska politikerna är givetvis medvetna om detta faktum, vilket också bekräftas av den hittillsvarande politikutveckling med subventionering av produktionen när brister har uppenbarats.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att den långsiktiga nedåtgående pristrenden troligtvis kommer att fortsätta, även om spannmålsprognoserna har utvecklats bättre under de två senaste åren. Således kan man knappast hoppas på en extra hjälp från världsmarknaden när det gäller att avyttra överskott som kan uppkomma ifall de östeuropeiska länderna efter medlemskapet skulle förvandlas till nettoexportörer.

GATT-avtalet

GATT-åtaganden som de östeuropeiska länderna har gjort lämnar utrymme för ökat stöd till de inhemska producenterna. Om inflationen fortsätter att ligga på relativt höga nivåer urholkas stöden. Länderna har också små möjligheter att subventionera sig fram på exportmarknaden. Detta har mycket långtgående konsekvenser för en framtida EU-utvidgning. Skulle dessa länder bli nettoexportörer till följd av de höga EU-priserna måste den resulterande exporten ackommoderas av de nuvarande medlemmarna, antingen på den interna marknaden eller på bekostnad av EU:s egen subventionerade export. Det är nämligen knappast troligt att EU:s utvidgade åtaganden kommer att kunna avvika från summan av åtaganden för de ingående parterna. Samtidigt kommer den kommande WTO-rundan att med all sannolikhet innebära att man går vidare med att liberalisera jordbrukshandel. EU kommer således att få problem att bli av med egna överskott.

Handel med jordbruksprodukter var föremål för GATT-regler redan från starten — till skillnad från handel med tjänster, som började regleras först i och med den senaste sk Uruguay-rundan. Regelverket för jordbruksprodukter var dock så otydligt, eller om man så vill släpphänt, att det i praktiken inte utövade några som helst restriktioner på medlemsländernas möjligheter att utforma en egen jordbrukspolitik.

Förhandlingarna inom jordbruket koncentrerades på tre huvudområden: marknadstillträde, exportkonkurrens samt internt stöd. Utfallet av förhandlingarna presenteras ofta i anslutning till dessa områden.

När det gäller **marknadstillträdet** går avtalet ut på tariffiering, dvs en omvandling av de tidigare använda icke-tariffiära handelshindren till bundna tullar, som dessutom sänks med 36 procent räknat från basperioden 1986-88. Neddragningen utgör emellertid ett enkelt genomsnitt över olika varor (tullinjer) och inte, vilket vore naturligt, ett medelvärde där handelsvolymen avvänds som vikt. Inga tullar får dock sänkas mindre än 15 procent. Avtalet innehåller också säkerhetsklausuler i form av tilläggstullar om importen skulle öka för kraftigt eller priserna skulle falla för mycket. Den kvantitativa sidan av överenskommelsen innebär ett marknadstillträde omfattande tre procent av den inhemska konsumtionen. Vid periodens slut skall tillträdet öka till fem procent.

Exportsubventionerna måste enligt avtalet sänkas med 36 procent i värdestermer och 21 procent i volym räknat från basen 1986-90. Produkter som inte subventionerades under basperioden och för vilka inga åtaganden gjordes får dock i fortsättningen inte subventioneras.

Åtaganden för det **interna stödet** innebär en neddragning med 20 procent. Denna tillämpas på alla produkter tillsammans enligt ett aggregerat stödmått kallat AMS (Aggregate Measure of Support). Åtgärder tillhörande den s k "gröna boxen", dvs såväl generellt stöd som vissa former av icke-produktionsbundet stöd (avlänkat stöd) har uteslutits. Till följd av USA-EU-kompromissen (i Blair House) räknas även arealbidrag och *deficiency payments* till denna kategori.

Den definitiva utvärderingen av GATT-avtalet får anstå tills hela processen har avslutats och avtalet hunnit verka några år. Å ena sidan kan man peka på ett antal fundamentala institutionella förändringar. Från att i praktiken ha varit helt oreglerade kommer jordbrukshandel och den inhemska jordbrukspolitiken härnäst att bli föremål för lagligt bindande regler för såväl exportsubventionerna, importskyddet och stora delar av det interna stödet. Detta skulle man kunna hävda utgör ett enormt stort steg framåt. Skillnaden mellan jordbruksprodukterna och industrivarorna kommer att bestå när det gäller exportstödet eftersom detta fortfarande kommer att tillåtas för jordbrukets del, om än i mindre utsträckning. Man bör dock påpeka att tidigare osubventionerade produkter behandlas som industriprodukter. Detta har betydande konsekvenser för östländerna.

Ser man å andra sidan till den liberalisering av jordbrukshandel som blir ett resultat av rundan är effekterna mycket måttliga. Man kan dock påpeka att nästa GATT-runda, eller med den nya beteckningen WTO-runda, som börjar vid sekelskiftet, kommer att kunna handla om handelsliberaliseringar eftersom stora förbättringar på regelsidan redan är gjorda. I det perspektivet kan den nuvarande överenskommelsen ses som en investering för framtiden.

Den ovanstående presentationen antyder att den gemensamma jordbrukspolitiken, CAP, inte kommer att utsättas för alltför stora påfrestningar av behovet att uppfylla GATT-åtaganden. Helt spårlöst kommer dock inte överenskommelsen att passera. Det är främst på exportsidan som effekterna av GATT kommer att göra sig gällande.

Som det framgår av det föregående avsnittet utgörs basen för GATT-avtalet av den politik som fördes under referensperioden, dvs vid slutet av 80-talet. Samma princip kunde dock inte tillämpas på de östeuropeiska länderna, som med vissa undantag inte har varit medlemmar. Dessutom var det föga meningsfullt att använda sig av relationstal från det system som länderna nyss har lämnat som referens för nya åtaganden. Följaktligen har östeuropeiska länder fått utforma sina åtaganden utan hänsyn till den tidigare förda politiken.

OECD-principer för reformer

En jordbrukspolitisk reform kräver en gemensam uppfattning av hur en sådan bör genomföras och enligt vilka principer. OECD hävdar att en jordbrukspolitisk reform kräver

en reduktion av det totala stödet till jordbruket och en reduktion av marknadsstörningar beroende av politiska interventioner, vilket skall leda till en ökad betydelse av marknadens signaler.⁷ En kort sammanfattning av olika typer av direktstöd i samband med dessa reformprinciper följer nedan. Definitionen av direktstöd, som redovisas utförligare i det andra avsnittet i kapitlet *Direktstöd i teori och verklighet* nedan, är att stödet ges direkt för själva produktionen av varor och inte som fallet är nu som t ex i form av prisstöd.

En budgetnedskärning med hjälp av direktstöd innebär någon form av engångsbetalningar som ersätter lantbrukarna för eventuella kostnader för en politisk reform. När utbetalningarna väl är gjorda är de ej längre en post i den jordbrukspolitiska budgeten. Stöd kopplat till någon form av motprestation kommer förmodligen inte att minska de totala kostnaderna, utan endast omfördela mellan olika åtgärdsprogram inom den totala EU-budgeten.

En minskning av de marknadsstörande elementen i den nuvarande jordbrukspolitiken kan åstadkommas med direktstöd beroende på deras tekniska utförande. Då svårigheten med att förutsäga de berörda aktörernas reaktioner är uppenbara, är slutsatsen endast att direkta stöd är mindre marknadsstörande än indirekta stöd av typen prisstöd och handelshinder.

Aktuella reformtankar och reformförslag

Förberedelserna inför en framtida reformering av EU:s jordbrukspolitik (CAP) i ett östudvidgningsperspektiv är inledda sedan ett par år tillbaka. Inställningen hos de institutioner inom EU som på ett avgörande sätt påverkar beslutsutfallet klarnar allt mer, vilket gör att skriftligt material rörande detta bör beaktas i denna utredning. En naturlig inledning till detta avsnitt är de tre frågor som ställs i ett första utkast från ett seminarium i Paris om den europeiska jordbrukspolitiken:⁸

Vad är meningen med en jordbrukspolitik som syftar till att erövra en världsmarknad vars regler man ändå inte underkastar sig?

Vad är meningen med en jordbrukspolitik som inte möjliggör för jordbrukssektorn att förvalta landsbygdens resurser och bevara miljön?

Vad är meningen med en jordbrukspolitik som inte medverkar till lösningen av sysselsättningsproblematiken inom EU?

Även om detta utkast och dessa frågor endast utgör ett litet bidrag till den jordbrukspolitiska debatten, fångar de viktiga punkter ständigt återkommande i reformdiskussionen, såsom; ökad konkurrens på jordbruksproduktmarknaden, landsbygdsutveckling och miljöhänsyn.

Den första frågan belyser den konflikt som existerar mellan de faktiska och de efterfrågade effekterna av CAP. Genom kraftiga interventioner på den inhemska marknaden påverkas inte bara den interna budgeten negativt utan även de jordbruksproducerande konkurrenterna, som oftast ingår i internationella organisationer vars mål står i motsats till

⁷ OECD, 1994(b), p.47.

⁸ Hervieu, B., 1995.

reglerna inom CAP. EU:s jordbrukspolitik bör förändras för att kunna uppfylla globala mål såsom förbättrade handelsrelationer, förbättrad ekonomi i tredje världen, förbättrad livsmedelsförsörjning osv.

Förutom det intuitivt riktiga i fråga två nämns ett antal faktorer som har lagt grunden för att den överhuvudtaget behöver ställas. En teoretisk grund för dessa går att finna inom lokaliseringsteorin, där en uppdelning mellan fysiska, ekonomiska, sociala, politiska och personliga faktorer görs. En förändring av en eller flera av lokaliseringsfaktorerna har till följd att strukturen inom jordbrukssektorn förändras. När flera lokaliseringsfaktorer samverkar under samma tidsperiod uppstår regioner där jordbruksproduktion är särskilt gynnad, till exempel på grund av infrastruktur, humankapital, utrustning och konsumtion. Detta resulterar i centralisering, miljöförstöring och utarmning av vissa regioner. En förändring av incitamentsstrukturen med hjälp av jordbrukspolitiska reformer skulle kunna förhindra och kanske vända en utveckling mot ökad centralisering. Den ökade effektiviteten av jordbruksproduktionen har minskat antalet sysselsatta inom sektorn vilket gör att fråga tre kan vara relevant i ett större politiskt sammanhang.

Ökad konkurrens på jordbruksproduktmarknaden, landsbygdsutveckling och miljöhänsyn är punkter som även nämns i ett meddelande från Franz Fischler rörande jordbruksstrategier.⁹ Efter en genomgång av jordbrukssektorns struktur i de till EU associerade östeuropeiska länderna konstateras följande (i sammandrag):

Det är inte höga priser och inkomststöd till jordbrukarna som behövs, utan snarare en målinriktad hjälp för omstrukturering, modernisering och variation av produktionskapaciteten inom jordbruket, såväl som i efterföljande sektorer. Utöver detta finns det ett behov av förbättring av infrastrukturen på landsbygden.

Förutom en potentiell utvidgning av EU österut finns det en rad interna redan existerande eller väntade problem, som ökar behovet av något slags jordbrukspolitisk reform. I meddelandet från Fischler konstateras följande om den interna situationen inom jordbrukssektorn (i sammandrag):

När effekterna av 1992 års reform börjar avta är det troligt att produktionen ökar igen. För att begränsa en eventuell budgetökning och främja exporten måste den externa konkurrenskraften ökas; handelsliberalisering är alltså eftersträvanvärt, både beroende och oberoende av det senaste GATT-avtalet. Strukturförändrande åtgärder bör vidtas med syfte att stödja utvecklingen på landsbygden samt främja hänsynstagande till miljön.

De första stegen mot förenkling, regionalisering och miljöhänsyn togs redan 1988 genom införandet av strukturfonderna. Med strukturfonderna inleddes en utveckling från den sektoriella strukturpolitiken till en landsbygdsutvecklingspolitik. En fortsatt reformering och utveckling av CAP kräver, enligt Fischler, att hänsyn tas till följande punkter:

- östutvidgningen
- långsiktiga marknadstrender
- nästa WTO-runda
- miljön

⁹ Fischler, F., 1995.

- sociala förhållanden
- landsbygdsutveckling

I meddelandet redogörs det för tre möjliga alternativ till hur en framtida reform kan struktureras och genomföras. Det första alternativet är *status quo*, vilket innebär att de potentiella problemen skjuts på framtiden och löses efterhand som de aktualiseras. Ett andra alternativ är en *radikal reform* där man slopar prisstöd, slopar kompensationer gradvis och inför direkta stöd på nationell basis. Det tredje alternativet är att *utveckla 1992 års reform* med avseende på frågor som **konkurrens, förenkling, regionalisering, landsbygdsutveckling och miljöhänsyn**.

Mot bakgrund av vad som hittills redovisats blir antagandet att det fortsatta reformarbetet i huvudsak kommer att följa det tredje alternativet. En diversifiering och regionalisering, det vill säga ett ökat inflytande på den regionala nivån, av jordbrukspolitiken minskar riskerna för ett strukturellt kaos i Östeuropa, som förmodligen hade blivit resultat av ett tillämpande av nuvarande regelverk. Detta kan uppnås genom skapandet av ett jordbrukspolitiskt ramverk, inom vilket medlemsnationerna måste hålla sig. För de östeuropeiska staternas del innebär det tredje alternativet att stödpengarna riktas mot strukturella istället för marknadspåverkande åtgärder. Troligtvis löser diversifieringen och regionaliseringen östutvidgningsproblemet, vilket innebär att det jordbrukspolitiska regelverkets ram kommer att bestå av **ökad konkurrens, landsbygdsutveckling och miljöhänsyn**, med den totala budgeten som begränsning. Strävan mot en ökad konkurrens, det vill säga en fortsatt utveckling från indirekta stöd till direkta, kommer troligtvis att styra pengarna mot stöd för landsbygdsutveckling och miljöåtgärder.

Parallellt med de europeiska utredningarna har Sture Åström i en rapport till den svenska regeringen gett sin syn på möjliga reformer.¹⁰ Åström anser att de nuvarande jordbrukspolitiska målen kan behållas under förutsättning att de kompletteras med ett övergripande mål rörande miljöhänsyn. I stora drag följer utredningens reformförslag de tidigare redovisade genom att föreslå en gradvis eliminering av återstående prisstöd, avlänkning av direktstöden från produktionen, avskaffande av exportstöd, gradvis avskaffande av rådande utbudsbegränsningar, utbyggnad av satsningen på landsbygdsutveckling och införande av ersättning för produktion av kollektiva varor.

Vad som skiljer förslagen i denna utredning från förslagen i den övriga debatten är antagandet att en reform skulle kunna genomföras sektorsvis. Det finns dock anledning att betrakta detta antagande med viss tveksamhet, bland annat utifrån den heterogenitet som präglar beslutsfattarna och de nationer de representerar. Heterogeniteten bland aktörerna diskuteras, i Åströms utredning i samband med problemet att gemensamt fatta ett reformbeslut, utan att beröra den praktiska beslutsprocessen. Vid en partiell reform måste aktörerna bindas vid en viss beslutssekvens över en given period, då nationernas sektoriella intressen klart skiljer sig åt. När den enskilda nationen har uppnått den reformnivå som upplevs som optimal finns det ej längre några incitament att hålla sig till den beslutssekvens

¹⁰ Åström, S., 1995.

som man från början kom överens om. Ju fler beslutsled och ju längre tidsperiod, desto osannolikare blir det att de ursprungliga intentionerna i reformförslaget kommer att uppnås.

Jordbrukspolitiska mål

I avsnittet *EU:s jordbrukspolitik av i dag* redogjorde vi för de nuvarande målen när det gäller EU:s jordbrukspolitik. Förändringar av yttre förutsättningar som framtvingar nya jordbrukspolitiska verktyg borde dock innebära ett behov av en förnyad målstruktur. Det bör påpekas att det inte är något självändamål att förändra de jordbrukspolitiska målen, utan detta skall endast göras om de ej längre fyller sin funktion. När det gäller de nuvarande målen med CAP kan det antas att dessa, som ett aggregat, är en av anledningarna till de miljö- och strukturproblem som refereras i den jordbrukspolitiska debatten.

Målet att öka produktiviteten måste ses utifrån en önskan om att förse samtliga EU-medborgare med mat, oavsett internationella omständigheter. Denna önskan kvarstår troligtvis, men måste i framtiden också kopplas till EU:s miljökrav. Produktiviteten bör, förutom till miljökrav, kopplas till regionala förhållanden, då det är regionen som är intressant ur ett kretsloppssammanhang.

Målet att försäkra lantbrukaren om en viss standard kommer, med tanke på förslagen rörande landsbygdsutveckling, även i fortsättningen att vara betydelsefullt. Utvecklingen av mindre tätbefolkade regioner kräver att det existerar en ekonomisk möjlighet att vara bofast där. En utökad möjlighet för lantbrukaren att få ersättning för produktion av kollektiva varor och miljövaror stämmer väl med detta mål.

Målet att stabilisera marknader bör tonas ner, åtminstone på den centrala nivån i och med övergången från prisstöd till direkta stöd. Med ökad regionalisering och utvidgning av direkta inkomststöd är det en stabil lantbrukarinkomst som är av betydelse.

Målet att säkra livsmedelsförsörjningen är förmodligen politiskt omöjligt att slopa, men även här är en regional anpassning av intresse. Livsmedelsförsörjningen bör, i enlighet med nuvarande reformförslag, inte aktivt med stödsatser, grunda sig på produktion lokaliserad till vissa regioner utan på varje region utifrån dess förutsättningar. Den fria varurörligheten inom EU utgör ett komplement till den diskuterade regionaliseringen.

Målet att försäkra konsumenten om rimliga priser uppnås enklast genom en vidareutveckling av de frihandelstankar som behandlas av WTO. Förutom av rimliga priser främjas konsumenten av säker försörjning av livsmedel med god produktkvalitet.

Direktstöd i teori och verklighet

Inledning

Den pågående jordbrukspolitiska reformdiskussionen berör, till stora delar, en vidareutveckling av tillämpningen av direkta inkomststöd, varför detta kapitel behandlar ekonomisk teori med anknytning till dessa. För att förenkla begreppsapparaten definieras först

olika former av direkta inkomststöd innan politiska och ekonomiska alternativ behandlas. Vidare redovisas möjliga reaktioner från lantbrukarna på denna typ av stöd.

Definition av begrepp

En fortsatt utveckling och reformering av den europeiska jordbrukspolitiken, från prisstöd till direkta inkomststöd, kräver en klar definition av begrepp använda i detta sammanhang. Klara definitioner är en förutsättning, språkligt såväl som ekonomiskt, för att målen för de tänkta reformerna skall kunna uppnås. Beskrivningen av de i de följande avsnitten använda termerna, bygger på definitioner som återfinns i nyligen utkomna verk rörande direkta inkomststöd i samband med jordbrukspolitiska reformer.¹¹

Ett införande av direkta inkomststöd syftar till att skilja de politiska stödåtgärderna för jordbruket från marknaden för både insats- och färdigvaror. De jordbrukspolitiska målen skall alltså i största möjliga mån uppnås med icke-marknadspåverkande medel. I enlighet med detta finns det dels ett **"rent" direkt inkomststöd** och dels några **"mindre marknadsstörande" direkta inkomststöd**.

Det "rena" direkta inkomststödet karaktäriseras av att utbetalningen inte är förknippad med tidigare, nuvarande eller framtida nivåer på några faktorer knutna till produktionen. Erhållandet av ett "rent" inkomststöd får inte heller vara kopplat till några prestationskrav, varken gällande den nuvarande eller den framtida situationen. Denna form av stöd är att betrakta som idealt för de teoretiska reformsträvanden som finns inom EU, men är praktiskt svår att genomföra.

Bland de "mindre marknadsstörande" direkta inkomststöden återfinns t ex stöd för efterfrågade "varor" såsom öppna landskap, stenmurar, alléer osv. Varor efterfrågade av samhället brukar benämnas **kollektiva varor** och är oftast **positiva externa effekter** av annan produktion. De för jordbrukssektorn relevanta kollektiva varorna är alltså beroende av lantbruksproduktion, varför det är nödvändigt att ersätta lantbrukarna för produktionen av dessa.¹² Om lantbruksproduktionen upphör helt erhålls en typ av vilt landskap som skiljer sig från det öppna kulturlandskap som samhället antas värdera högt. Det är tänkbart att stöd kan ges till produktionsminskande åtgärder och till vissa insatsvaror. Med det "mindre marknadsstörande" direkta inkomststödet kan utbetalningar kopplas till produktionskrav så länge som det övergripande målet är en frikoppling från marknaden för konventionella jordbruksprodukter.

Cross compliance, eller på svenska **korsvis uppfyllelse**, är det begrepp som beskriver det prestationskrav som kan kopplas till en utbetalning av direkta stöd. Genom att ställa olika former av krav på producenterna kan man med direktstöd, utöver att transferera inkomster, erhålla exempelvis miljötjänster. Användande av *cross compliance* kräver dock en klar formulering av vad man eftersträvar med de direkta stöden.

¹¹ Kjeldahl, R., 1995, pp. 17-31, OECD, 1994(a), pp.9-10.

¹² Russel, N. P., 1992.

I en artikel av Noel Russel rörande effektiviteten av landsbygdsbevarande och utbuds-kontrollerande åtgärder, hävdas att en del av regleringarna efter CAP-reformen 1992 är att betrakta som en typ av *cross compliance*.¹³ Avsikten med denna reform var att kontrollera utbudet och kompensera inkomstbortfallet med hjälp av direkta stöd som kopplades till krav, t ex trädeskravet. Förutom de indirekt miljöfrämjande stöd som infördes med den jordbrukspolitiska reformen 1992 stöds miljöåtgärder nu direkt genom särskilda miljöstödet. Det finns således i praktiken en grupp av mål för jordbrukspolitiken och en grupp av mål för miljöpolitiken. Russel menar att en samordning av de båda målen skulle öka den tekniska och den ekonomiska effektiviteten, det vill säga man kan både uppnå produktionsnedskärningar och miljöförbättringar (landsbygdsutveckling) till en lägre kostnad.

I en rapport till den svenska regeringen rörande möjliga jordbrukspolitiska reformer, argumenterar Sture Åström för motsatsen.¹⁴ Åström beskriver den svenska situationen där miljö- och jordbrukspolitiken haft skilda mål och medel. Trots de uppenbara målkonflikter som existerar i ett system där man ger stöd för produktion samtidigt som man lägger på miljöavgifter, hävdar Åström att effekterna på miljön har varit goda. Att försöka uppnå många mål med ett medel skulle enligt utredningen försvåra en avveckling av stöden samtidigt som det är svårt för producenterna att uppfatta vad de får betalt för.

Det finns en del tillägg att göra till diskussionen huruvida *cross compliance* är ett bra sätt att uppnå de jordbruks- och miljöpolitiska målen. I juni 1985 förklarade regeringarna i samtliga OECD-länder följande:¹⁵

„... we will ensure that environmental policies are taken fully into account at an early stage of the development and the implementation of economic and other policies in such areas as agriculture...and...will promote the effective integration of these policies”.

Uttalandet kan tolkas så att nya regleringar inom jordbrukssektorn bör, förutom att uppfylla de jordbrukspolitiska målen, leda till att olika former av miljömål uppnås. Ovanstående kan genomföras antingen med hjälp av separata, eller gemensamma, mål och medel. Valet av medel bör bland annat göras utifrån en definition av äganderätter samt positiva och negativa externa effekter. Ett antagande är att en produktionsenhets realkapital är att betrakta som privatägt medan luft och grundvatten kan betraktas som allmän- eller samhällsägt. När det gäller utseendet på realkapitalet — det vill säga arkitektur, landskapsstruktur osv — har de flesta samhällen institutionella begränsningar, då själva utsikten tenderar att betraktas som allmänägd. En grundläggande tanke inom miljöekonomin är att negativa externa effekter som drabbar allmän egendom skall bestraffas med skatter, medan positiva externa effekter från privat egendom skall belönas med ersättning. I ett regelverk byggt på *cross compliance* ersätts skatter mot negativa externa effekter med en utebliven ersättning medan de positiva externa effekterna ersätts enligt teorin. En sammanfattande bedömning av *cross compliance* är att det saknas belägg för att man med denna typ av regelverk skulle uppnå fördelar som

¹³ Russel, N. P., 1992.

¹⁴ Åström, S., 1995.

¹⁵ OECD, 1987.

inte kan uppnås genom separata regleringar. Införandet av cross compliance är snarare en fråga om vad som är politiskt önskvärt.

Alternativ och användningsområden

Redan 1989 gjordes, på uppdrag av Nordiska ministerrådet, en utredning av jordbrukspolitiken i den nordiska länderna där man diskuterade olika former av direktstöd.¹⁶ I utredningen delas stöden in i grupper av direkta stöd ämnade att kompensera förmögenhetsförluster, underlätta omställning, garantera inkomster, skydda svaga regioner, styra resursanvändningen samt stimulera produktion av positiva externa effekter eller kollektiva varor. Utredningen slår fast att på kort sikt är målet att kompensera för inkomstminskningar i samband med omställning av jordbruket, medan det på lång sikt är frågan om resursallokering. När det gäller en framtida reform av CAP kan de kortsiktiga problemen lösas med ökad konkurrens medan politiken behandlar den långsiktiga resursallokeringen, t ex med *cross compliance*.

I en publikation utgiven av OECD 1994 delas de möjliga användningsområdena för det direkta stödet, i ett reformperspektiv, in i följande fyra åtgärdsområden: strukturförändrande åtgärder, åtgärder mot inkomstfluktuationer, åtgärder för att garantera en lägsta inkomst samt åtgärder som främjar positiva externa effekter och kollektiva varor.¹⁷ Till skillnad från de direkta stöden redovisade av Nordiska ministerrådet anges de mera generellt av OECD, det vill säga att innehållet är i stort sett detsamma.

För närvarande verkar jordbrukspolitiken som ett skydd mot marknadskrafterna vilket har skapat en artificiell struktur när det gäller jordbruksproduktionen. Med stora produktionsöverskott finns det ett behov av förändringar av detta skydd, vilket kan leda till stora problem för producenter i regioner med mindre effektiv produktion. Ett direktstöd kan alltså användas för att motverka stora strukturella förändringar i regioner där närvaron av en bofast befolkning är av intresse för hela samhället.

Vidare kan direktstöd underlätta de förändringar som blir resultatet av en ny marknadssituation för jordbruksprodukter. Med lägre priser följer lägre intäkter, vilket kan skapa behov av kompensation på kort eller lång sikt för att undvika inblandningen av andra sociala inkomstsystem i samhället. Dessa bör dock knytas till någon motprestation för undvikande av kollision med övriga system.

I likhet med annan mänsklig produktion medför lantbruksdrift både positiva och negativa externa effekter som inte prissätts på en marknad. Negativa externa effekter kommer troligtvis i allt större utsträckning att behandlas i miljölagstiftningen, varför en fortsatt diskussion inte kommer att ske i denna utredning. För fortsatt "produktion" av de positiva externa effekterna, såsom öppna landskap och stenmurar, kan stöd däremot komma att krävas.

¹⁶ Nordiska ministerrådet, 1989.

¹⁷ OECD, 1994(a).

Ovanstående exempel är inte på något sätt varandra uteslutande, utan är snarare varandras komplement, då många effekter kan uppnås på samma gång. Ett införande kräver dock att målen med en jordbrukspolitisk reform beaktas.

Lantbrukarens reaktion

Diskussionen har hittills begränsats till att röra mycket generella teoretiska alternativ, möjligheten för deras genomförande på den politiska nivån samt deras effekter på samhällsekonomin. Detta skall nu kompletteras med några möjliga reaktioner från mottagaren av tänkta interventioner, då det är långt ifrån självklart att ett icke-produktionsbundet alternativ är helt fritt från marknadsstörningar.

I en doktorsavhandling av Rasmus Kjeldahl behandlas danska lantbrukarnas reaktion på direkta inkomststöd.¹⁸ Kjeldahl framhåller det faktum att företaget inte endast är en vinstmaximerande företagsenhet, utan också en nyttomaximerande hushållsenhet. I den neoklassiska ekonomiska mikroteorin fastslås det att arbetsinsatsen inte förändras i företagsenheten vid en inkomstökning, medan den i hushållsenheten kan öka eller minska beroende på var på den bakåtböjda arbetsutbudskurvan man befinner sig. Lantbruksföretag som inte skiljer mellan företagsenhet och hushållsenhet kan alltså reagera på en icke-produktionsanknuten inkomst med ett minskat arbetsutbud och omvänt. Kjeldahls slutsats är att professionella lantbrukare ej anpassar sitt arbetsutbud så mycket på grund av ett direktstöd, medan små eller ekonomiskt ansträngda lantbrukare minskar sitt. Generellt sett minskar arbetsinsatsen mer på den egna gården än utanför.

På det mer beteendevetenskapliga området har undersökningar också gjorts rörande beslutsfattande i lantbruksföretag. Lantbrukarens mål när det gäller verksamheten är uppdelade i en rad nivåer. På den högsta nivån återfinns mål som att ha förmånen att verka som lantbrukare och att uppfylla personliga behov. Nästa nivå består av mer operationella mål som gårdsstorlek, inkomst och lokalisering. På den lägsta nivån finns mål som är direkt förknippade med den dagliga driften. Inom beteendevetenskapen hävdas det att nya alternativ först aktualiseras när den nuvarande målstrukturen är hotad. Målstrukturen fungerar som en begränsande faktor vid val av alternativ.¹⁹ Vidare har de operationella målen betraktats som optimistiska beroende av tidigare erfarenheter och tidigare mål.²⁰ Ett antagande med detta som utgångspunkt vore att en icke-produktionsbunden inkomstökning inte leder till några förändringar på kort sikt.

Empiriska undersökningar visar att det finns en tendens till riskavert beteende hos lantbrukare och att förändringar genomförs stegvis för att minska riskerna förknippade med olika beslut.²¹ Hur en icke produktionsbunden inkomstökning påverkar det riskaverta beteendet är svårt att säga, men man kan anta att då riskpremien indirekt ökar förändras den mängd alternativ som beaktas i beslutsprocessen.

¹⁸ Kjeldahl, R., 1995.

¹⁹ Öhlmér, B., Olson, K. & Brehmer, B., 1993, p.25ff., Öhlmér, B., 1991, p.8, Wählstedt, K., et al, 1992, p.18.

²⁰ Cyert, R.M. & March, J.G., 1993, p.39.

²¹ Öhlmér, B., Olson, K. & Brehmer, B., 1993, p.21.

Ett exempel på hur lantbrukare reagerar på nya stödformer kopplade till prestationer rörande bevarande av områden med stora miljövärden återfinns i två skotska rapporter.²² Slutsatsen var att det monetära stödet var avgörande, men att motprestationen skulle överensstämma med den produktionsinriktning som för närvarande var fallet.

Nuvarande regional- och miljöstöd

Inledning

En utgångspunkt för en jordbrukspolitisk reform är de stödformer som redan existerar när det gäller regional- och miljöstöd. I detta kapitel redovisas först de överstatliga regler som anges i rådets förordningar och sedan deras tillämpningar i Sverige. Vidare görs en jämförelse mellan det överstatliga och det nationella regelverket, såväl som en utvärdering av överensstämmelsen mellan den bakomliggande teorin och varje regelverk.

Genom en utveckling av jordbrukspolitiken bort från indirekta mot direkta stödformer undviker man de problem som redogjorts för i kapitlen *Östutvidgningen* och *Påverkande faktorer och tänkbara reformförslag*. Med regional- och miljöstöd finns det möjlighet att stödja produktionsformer som inte leder till överskott. För Sveriges del innebär detta en fortsatt satsning på landsbygdsutveckling och miljö medan man i CÖE-länderna kan satsa på tex struktur. Hur ett framtida jordbrukspolitiskt ramverk i detalj utformas kräver ingående analyser för att undvika oönskade strukturförändringar. Bland de oönskade strukturförändringarna återfinns en utveckling mot mindre miljövänliga produktionsområden i öst på grund av olika hårda miljökrav mellan medlemsländerna.

Detta kapitel avslutas med en diskussion om hur begreppet landsbygd kan definieras, vilket är avgörande för utformning samt utbetalning av direkta stöd.

EU

I rådets förordning (EEG) 2078/92 fastläggs vissa grundläggande bestämmelser om vilka produktionsmetoder inom jordbruket som är förenliga med den europeiska miljöpolitiken.²³

Förordningens målsättning är i stora drag att stödja produktionsformer som förbättrar miljön, samtidigt som en bättre marknadsjämvikt uppnås då produktionen minskar. I samband med att åtgärder förenliga med denna målsättning genomförs erhålls positiva externa effekter såsom öppna landskap och liknande. Att förse jordbrukaren med en rimlig inkomst betonas också som en viktig del i utvecklingen mot en miljövänligare produktion.

Enligt SFS 1995:1174 grundar sig delar av regionalpolitiken inom EU på rådets direktiv 75/268/EEG om jordbruk i bergsområden samt på rådets förordning (EEG) 2328/91 om förbättring av jordbruksstrukturens effektivitet.²⁴

²² Dent, J.B. & Skerratt, S.J., 1994, McHenry, H., 1994.

²³ Official Journal of the European Communities, 1992.

²⁴ Svensk författningssamling, 1995.

Sverige

I Sverige tillämpas de europeiska miljö- och regionalstöden inom den gemensamma jordbrukspolitikerna (CAP) genom kompensationsbidrag, miljöstöd för bevarande av ett öppet odlingslandskap samt nationella stöd. Den generella målsättningen med samtliga stödformer är att förbättra miljön, men även att förhindra en nedläggning av jordbruk i mindre gynnade områden. Samtliga stödformer kan utnyttjas i stödområde 1-3, de två första stödformerna i områdena 4, 5:a och 5:b, samt det första i område 5:c. Utöver dessa finns det ytterligare nio former av miljöstöd, hänvisade till som övriga miljöstöd.²⁵

Kompensationsbidraget avser ersättning till lantbrukare i, ur produktionssynpunkt, mindre gynnade områden. Bidrag lämnas till produktion av kött, mjölk, potatis och spannmål (utom vete).²⁶

Miljöstödet, som utgår till arealer bestående av slättervall, betesvall och naturbetesmark, är också kopplat till ett villkor om produktion av mjölk eller kött.

Det nationella stödet utgår till produktion i norra Sverige och syftet är att behålla det traditionella jordbruket. Stödet finansieras helt av den svenska staten.

De övriga miljöstöden rör bevarande av biologisk mångfald och kulturvärden i slätterängar och naturbetesmarker, bevarande av natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet, anläggning av våtmarker, småvatten på åkermark och permanenta gräsmarker, fånggrödor, bevarande av utrotningshotade husdjursraser samt odling av bruna bönor på Öland.

Verklighet kontra teori när det gäller direkta stöd

Vid en jämförelse mellan de intentioner som finns på ett högre politiskt plan när det gäller jordbrukspolitiska reformer och de teorier samt definitioner som dessa bygger på, finner man en god överensstämmelse. Denna blir dock något mindre när det gäller EU:s övergripande förordningar och med de praktiska nationella tillämpningarna är överensstämmelsen med teorin att betrakta som obefintlig. Vilka mål är det som skall uppfyllas och vilka effekter strävas det efter?

Skillnaden mellan den supranationella lagstiftningen och den nationella implementeringen tycks bestå i målsättningen med regional- och miljöstöden. På den överstatliga nivån poängteras vikten av marknadsjämvikt genom en ökad efterfrågan på miljövaror, som resulterar i en produktionsneddragning. Styrmedlet skall vara direktstöd som ger incitament för miljövänlig produktion, samtidigt som det ersätter lantbrukarens minskade inkomst i och med marknadsanpassningen. Önskvärt är också att direktstödet inte implicit påverkar (ökar) produktionen av varor som skall utbjudas på den konventionella jordbruksmarknaden. På den nationella nivån är målsättningen i första hand att säkra en fortsatt jordbruksproduktion i utsatta regioner, men även att ersätta inkomstbortfall samt gynna miljövänlig produktion. Samtliga stöd är kopplade till produktion av varor som utbjuds på

²⁵ För närmare information se SJV, 1995 eller kontakta Roland Sten, SJV, stöдавdelningen.

²⁶ Svensk författningssamling, 1995.

den konventionella jordbruksmarknaden, men de är degressiva och har en övre gräns för antal produktionsenheter.

En fortsatt reformering av jordbrukspolitiken bör alltså ta fasta på det teoretiska förarbete som finns samt det omfattande behov av produktions- och budgetnedskärningar som präglar EU. De direkta stöden bör alltså göras icke-produktionsbundna för en framtida regional utveckling och överlevnad. Tyngdpunkterna i den framtida gemensamma jordbrukspolitiken kommer troligtvis, som vi tidigare redovisat, att vara att öka konkurrensen, utveckla landsbygden och öka miljöhänsynen.

Definitionen av landsbygd

Ett troligt reformscenario för Sveriges del är en ökad frihet när det gäller tillämpningen av CAP inom ramen för åtgärder som kan betraktas som landsbygdsutvecklande och miljöfrämjande samt frikopplade från direkt produktionspåverkan. Med tanke på den budgetsituation som råder inom EU lär nya bidragsformer till stor del kräva finansiering från den svenska staten. En reformering av CAP i riktning mot stöd för landsbygdsutvecklande åtgärder kräver en klar definition av vad som skall betraktas som landsbygd. Även en långt gående regionalisering kräver ett strikt regelverk på den överstatliga nivån för undvikande av konkurrensnedvidande effekter inom EU. Då det finns en uppenbar skillnad mellan vad olika länder betraktar som landsbygd eller glesbygd är det eftersträvsvärt att finna definitioner som accepteras över nationsgränserna.

I en rapport utgiven av OECD görs en analys över hur en landsbygdsindikator bör vara uppbyggd utifrån olika länders nuvarande definitioner. En indikator bör enligt OECD vara relevant, trovärdig och genomförbar. En indikatorns relevans bedöms utifrån det politiska regelverk inom vilket den skall användas, det vill säga den skall ha ett klart definierat syfte. Trovärdig blir en indikator enligt rapporten när det finns en klar, gärna vetenskaplig bas, utifrån vilken den skapas teoretiskt. Både relevans och trovärdighet är viktigt. Än viktigare är att indikatorn är uppbyggd på ett sådant sätt att det empiriska arbetet är enkelt att genomföra. Ytterligare faktorer som fungerar som bivillkor när man väljer typ av indikator är, när det gäller landsbygdsdefinitionen, geografiskt område och typ av aktivitet över tiden.²⁷

Definitionen av landsbygd skiljer sig mellan länder genom användandet av olika indikatorer, absoluta eller relativa, bland annat beroende på skilda förutsättningar när det gäller de i OECD-rapporten viktiga bakgrundsfaktorerna. För EU:s del är det viktigt att finna en definition av landsbygd, med hjälp av gemensamma indikatorer, som är politiskt möjlig att komma överens om. I en framtid där stöden för landsbygdsutveckling får en allt större betydelse, innebär en stor andel landsbygd också stora bruttotransfereringar till den enskilda nationen från EU. Om graden av delfinansiering från EU sjunker minskar dock vikten av landsbygdsdefinitionen, men i gengäld ökar behovet av definition av tillåtna stödformer för undvikande av konkurrensnedvidande effekter.

²⁷ OECD, 1994(b).

I OECD-rapporten fastläggs ett antal basenheter hos samtliga nationer för definition av det geografiska område som är intressant; på den lägsta nivån (landsbygdsområden) väljs församlingar i Sverige och på den regionala nivån väljs län. Utifrån de tidigare redovisade kriterierna drogs slutsatsen att den grundläggande indikatorn på begreppet landsbygd, på församlingsnivå, borde vara populationsdensitet, det vill säga invånare per kvadratkilometer. Fördelen med populationsdensitet som mått är att den minskar de snedvridande effekterna av olika enhetsstorlekar samt att den är policyneutral. Gränsen, som sattes till 150, motiverades bland annat med att en känslighetsanalys från 100 till 200 inte visade några större förändringar i andelen landsbygdsbefolkning.²⁸ I tabell 3 visas resultatet när det gäller befolknings- och arealandel i och av landsbygdsområden för samtliga OECD-länder.

Tabell 3 Landsbygdsbefolkning och landsbygdsareal per medlemsland

Landsbygdsområdesandel av ländernas totala areal* (i procent)

Land	Landsbygdsområden	
	Befolkning	Areal
Belgien	9,2	43,1
Danmark	42,3	85,9
Finland	56,8	98,5
Frankrike	36,8	90,3
Grekland	39,1	96,5
Irland	46,3	98,5
Italien	21,9	72,1
Luxemburg	9,9	80,6
Nederländerna (Holland)	8,1	36,2
Portugal	35,7	87,5
Spanien	30,3	92,9
Sverige	42,6	97,8
Tyskland	20,3	50,3
Storbritannien	16,9	73,2
Österrike	42,6	91,2
EU-medelvärde	24,6	79,6
OECD-medelvärde	35,5	96,5

som "landsbygdsområde" räknas det med befolkningstäthet under 150 invånare/kvkm

*Uträkning grundad på färskaste tillgängliga uppgifter

Källa: OECD, 1994(b). *Creating Rural Indicators for Shaping Territorial Policy*. Head of Publications Service, OECD, Paris. Egen bearbetning.

På regional nivå skapades tre grader av landsbygdsregioner; regioner med övervägande landsbygdsprägel, regioner med betydande landsbygdsprägel och regioner med övervägande tätortsprägel. Betydlig landsbygdsprägel har regioner där mer än 50 procent av befolkningen lever i landsbygdsområden, tydlig mellan 15 och 50 samt betydlig tätortsprägel under 15.²⁹ Tabell 4 visar OECD-ländernas uppdelning mellan regiontyper och landsbygdsgrad.

²⁸ OECD, 1994(b).

²⁹ OECD, 1994(b).

Tabell 4 Regiontyp och grad av landsbygd

	Befolkning			Areal		
	övervägande landsbygdsregioner	betydande landsbygdsregioner	övervägande tätortsregioner	övervägande landsbygdsregioner	betydande landsbygdsregioner	övervägande tätortsregioner
		(Totala för riket = 100)			(Totala för riket = 100)	
Belgien	2	17	81	15	28	57
Danmark	39	38	23	68	31	1
Finland	47	32	21	83	16	1
Frankrike	30	41	29	61	34	5
Grekland	47	18	35	81	16	3
Irland	62	–	38	91	–	9
Italien	9	44	47	26	54	20
Luxemburg	–	100	–	–	100	–
Nederländerna	–	15	85	–	34	66
Portugal	35	24	41	81	13	6
Spanien	19	46	35	55	39	6
Storbritannien	15	17	68	52	22	26
Sverige	49	32	12	88	10	2
Tyskland	8	26	66	19	39	42
Österrike	40	39	22	71	28	1
EU-medelvärde	17	31	52	49	34	16
OECD-medelvärde	28	32	40	87	10	3

definition av landsbygds-, resp. tätortsområde, se föregående tabell.

"Övervägande landsbygds-" över 50 procents andel av landsbygdsbefolkning, "betydande landsbygds-" mellan 15 och 50 procent, "övervägande tätorts" område under 15 procent.

Uträkningarna grundas på färskaste tillgängliga uppgifter

Källa: OECD, 1994(b). *Creating Rural Indicators for Shaping Territorial Policy*. Head of Publications Service, OECD, Paris. Egen bearbetning.

De hittills redovisade landsbygdsindikatorerna anger endast grova definitioner av landsbygd och bör därför kompletteras med ytterligare indikatorer som kan antas vara relevanta för en framtida jordbruks- och regionalpolitik. I tabell 5 redovisas, förutom befolkning och areal uppdelat på regioner, också årlig befolkningsförändring, befolkningsstruktur, sysselsättning sektorsvis, arbetsmarknaden, produktivitet och inkomst samt ändringar i arealutnyttjande i Sverige.

Tabell 5 Samtliga svenska landsbygdsindikatorer

Antalet församlingar	2 587	Total befolkning	8 559 000	Landsbygdsbef.	42,6 %
Antalet län	24	Total areal i kvkm	450 000	Landsbygdsomr.	97,8 %
Utvalda landsbygds­mätvärden efter typ av region (län)	Övervägande	Betydande	Övervägande	Total eller totalt medel- värde för riket	
	landsbygds- område	landsbygds- område	tätortsområde		
	ÖL	BL	ÖU		
1. Befolkning och areal 1991					
Fördelning av regioner	17	6	1	24	
Fördelning av befolkning (%)	49	32	19	100	
Fördelning av område (%)	88	10	2	100	
Befolkningstäthet (inv/kvkm)	11	61	232	19	
2. Årlig befolkningsförändring 80-90					
Total förändring	1,4	3,9	7,2	3,2	
Naturlig jämvikt	0,2	1,5	3,5	1,2	
Nettoinflyttning	1,2	2,4	3,7	2,0	
3. Befolkningsstruktur (index)					
Beroende 1980	0,59	0,55	0,50	0,56	
1990	0,59	0,55	0,49	0,56	
Vitalitet 1980	1,19	1,35	1,62	1,31	
1990	1,09	1,26	1,53	1,22	
4. Sysselsättning sektorsvis (%)					
1990					
Lantbruk	6	3	1	4	
Industri	32	29	19	29	
Tjänster	62	68	80	67	
Totalt	100	100	100	100	
5. Arbetsmarknaden					
Årlig sysselsättningstillväxt (%)					
80-90	1,0	1,2	1,40	1,1	
Sysselsättningsprocent (%)					
1990	83,8	84,3	88,0	84,8	
Arbetslösa i % av alla 1990	2,1	1,9	1,2	1,8	
6. Produktivitet och inkomst (rike = 100)					
Personliga inkomster 1980	94	100	117	100	
1990	94	99	116	100	
7. Ändringar (i %)					
i arealutnyttjande (1980) 1990					
Lantbruk	(6) 5	(27) 26	(17) 16	(8) 8	
Skog	(51) 51	(45) 45	(40) 42	(50) 50	

Utvalda landsbygdsområden efter typ av region (län)	Övervägande landsbygds- område		Betydande landsbygds- område		Övervägande tätortsområde		Total eller totalt medel- värde för riket	
	ÖL		BL		ÖU			
Andra	(43)	44	(28)	29	(43)	42	(42)	42
Totalt	(100)	100	(100)	100	(100)	100	(100)	100

Källa: OECD, 1994 (b). *Creating Rural Indicators for Shaping Territorial Policy*. Head of Publications Service, OECD, Paris. Egen Bearbetning.

De uppenbara skillnaderna mellan olika nationers landsbygdsandel kräver en fortsatt diskussion med tanke på en reformering av jordbrukspolitiken. Oberoende av om besluten, inom råd och kommission, fattas i konsensus eller av en majoritet måste alla vara överens om landsbygdsdefinitionen. Med OECD:s föreslagna indikator får bland annat de nordiska länderna tillsammans med Frankrike en stor andel landsbygdsareal och landsbygdsbefolkning, medan bland annat Tyskland, Belgien och Nederländerna får en låg andel av båda. I ett östutvidgningsperspektiv är det, i enlighet med ovanstående resonemang, särskilt viktigt att koppla indikatorns utseende till den tänkta politiken.

Sammanfattning

Denna utredning visar på de effekter en östutvidgning generellt sett skulle kunna tänkas få på EU:s gemensamma jordbrukspolitik, med särskild hänsyn till konsekvenserna för Sveriges del. En genomgång av den nuvarande situationen i de framtida möjliga medlemsländerna får ligga till grund för en analys av vilka reformer som förmodligen blir nödvändiga i ett östutvidgningsperspektiv. Den pågående reformdebatten redovisas och utreds med bakgrund av teorier kring direkta inkomststöd samt nuvarande och tidigare jordbrukspolitik.

Den eventuella utvidgningen av EU österut ställer Unionen inför stora utmaningar. Länderna i Östeuropa är mycket fattigare än de nuvarande medlemsländerna. Räknat per capita uppgår bruttonationalprodukten till en tiondel av nivån i EU. Detta tillsammans med det faktum att prisstrukturen är annorlunda bör uppmärksammas vid en framtida utvidgning. En östutvidgning med en oförändrad CAP skulle på grund av prisstöden innebära stora prisökningar i de nya medlemsländerna och ökade kostnader för EU. Om priserna i CÖE-10 skulle höjas till EU:s nivå skulle resultatet troligtvis bli stora överskott som måste avsättas på världsmarknaden till världsmarknadsprisnivå. Påfrestningarna på budgeten ökar inte endast på grund av prisstöden, utan även på grund av de exportsubventioner som krävs då världsmarknadspriset är så lågt som det är.

Ingen har på fullt allvar föreslagit att en oförändrad CAP skulle tillämpas på Östeuropa vid en eventuell utvidgning. Alternativet är dock intressant och har dessutom avkastat en omfattande debatt. Vi vet inte med säkerhet vilka produktionsstrukturer transformationsprocessen leder till, hur effektiva de blir och därmed hur stor den långsiktiga produktionspotentialen blir. Det är inte troligt att de tilltänkta östeuropeiska medlemmarna skulle

ha intresse av och framför allt möjligheter att ta emot alla transfereringar som de teoretiskt skulle kunna göra anspråk på. Man bör dessutom påpeka att det inte alls är säkert att en tillämpning av oreformrad CAP skulle vara till fördel för de östeuropeiska länderna. Ett stort problem i sammanhanget är de höga matpriserna som skulle bli följd. Eftersom Östeuropas komparativa fördelar ligger i låga löner (som förutsätter låga matpriser) skulle en sådan utveckling starkt försämra konkurrenskraften för östeuropeiska industrier och hämma den framtida tillväxten.

Då kostnaden för några av de jordbrukspolitiska interventionerna är knutna till världsmarknadspriset är det av intresse att studera förändringen av dessa över tiden. Ser man på livsmedelsprisernas utveckling i ett mer än hundraårigt perspektiv är en nedgående trend tydlig. Krig, i synnerhet de stora världskrigen återspeglas klart i kraftiga prisstegringar på sådana produkter som majs och vete. Efter kriget tenderar dock priserna att fortsätta sjunka. Eftersom efterfrågan kommer att kunna tillfredsställas, och per capita-konsumtionen dessutom ökar, tyder resultaten, om än indirekt, på att världsmarknadspriserna inte kan förväntas stiga. Sammanfattningsvis kan det konstateras att den långsiktiga nedåtgående pristrenden troligtvis kommer att fortsätta, även om spannmålsprognoserna har utvecklats bättre under de två senaste åren. Således kan man knappast hoppas på en extra hjälp från världsmarknaden när det gäller att avyttra överskott som kan uppkomma ifall de östeuropeiska länderna efter medlemskapet skulle förvandlas till nettoexportörer.

Eventuellt ökade interventioner och överskott i öst kräver ett internationellt handlingsutrymme. GATT-åtaganden som de östeuropeiska länderna har gjort lämnar plats för ökat stöd till de inhemska producenterna. Om inflationen fortsätter att ligga på relativt höga nivåer urholkas stöden. Länderna har också små möjligheter att subventionera sig fram på exportmarknaden. Detta har mycket långtgående konsekvenser för en framtida EU-utvidgning. Skulle dessa länder bli nettoexportörer till följd av de höga EU priserna måste den resulterande exporten ackommoderas av de nuvarande medlemmarna, antingen på den interna marknaden eller på bekostnad av EU:s egen subventionerade export. Det är nämligen knappast troligt att EU:s utvidgade åtaganden kommer att kunna avvika från summan av åtaganden för de ingående parterna. Samtidigt kommer den kommande WTO-rundan att med all sannolikhet innebära att man går vidare med att liberalisera jordbrukshandel. EU kommer således att få problem att bli av med egna överskott.

Den ovanstående presentationen antyder att den gemensamma jordbrukspolitiken, CAP, inte kommer att utsättas för alltför stora påfrestningar av behovet att uppfylla GATT-åtaganden. Helt spårlost kommer dock inte överenskommelsen att passera. Det är främst på exportsidan som effekterna av GATT kommer att göra sig gällande.

I den pågående jordbrukspolitiska debatten redogörs för tre möjliga alternativ till hur en framtida reform kan struktureras och genomföras. Det första alternativet är *status quo*, vilket innebär att de potentiella problemen skjuts på framtiden och löses efterhand som de aktualiseras. Ett andra alternativ är en *radikal reform* där man slopar prisstöd, slopar kompensationer gradvis och inför direkta stöd på nationell basis. Det tredje alternativet är att *utveckla 1992 års reform* med avseende på frågor som **konkurrens, förenkling,**

regionalisering, landsbygdsutveckling och miljöhänsyn. Ett antagande är att det fortsatta reformarbetet i huvudsak kommer att följa det tredje alternativet.

En diversifiering och regionalisering, det vill säga ett ökat inflytande på den regionala nivån, av jordbrukspolitiken minskar riskerna för ett strukturellt kaos i Östeuropa, som förmodligen hade blivit resultat av ett tillämpande av nuvarande regelverk. Exempel på denna regionalisering eller ökade nationalisering finns redan genom förordning 2078/92, som har utformats mycket olika i medlemsländerna. Strävan mot en ökad konkurrens, det vill säga en fortsatt utveckling från indirekta stöd till direkta, kommer troligtvis att styra pengarna mot stöd för landsbygdsutveckling och miljöåtgärder. Reformdiskussionen och förändringar av yttre förutsättningar som framtvingar nya jordbrukspolitiska verktyg borde också leda till ett behov av en förnyad målstruktur. Det bör påpekas att det inte är något självändamål att förändra de jordbrukspolitiska målen, utan detta skall endast göras om de ej längre fyller sin funktion.

Bland de nya jordbrukspolitiska verktygen återfinns direktstöd i olika former. Med det "mindre marknadsstörande" direkta inkomststödet kan utbetalningar kopplas till produktionskrav så länge som det övergripande målet är en frikoppling från marknaden för konventionella jordbruksprodukter. *Cross compliance* är det begrepp som beskriver det prestationskrav som kan kopplas till en utbetalning av direkta stöd. Genom att ställa olika former av krav på producenterna kan man med direktstöd, utöver att transferera inkomster, erhålla exempelvis miljötjänster. Användande av *cross compliance* kräver dock en klar formulering av vad man eftersträvar med de direkta stöden. En sammanfattande bedömning av *cross compliance* är att det saknas belägg för att man med denna typ av regelverk skulle uppnå fördelar som inte kan uppnås genom separata regleringar. Införandet av *cross compliance* är snarare en fråga om vad som är politiskt önskvärt.

Slutligen kan man säga att en fortsatt reformering av jordbrukspolitiken bör ta fasta på det teoretiska förarbete som finns samt det omfattande behov av produktions- och budgetnedskärningar som präglar EU. De direkta stöden bör alltså göras icke produktionsbundna för en framtida regional utveckling. Tyngdpunkterna i den framtida gemensamma jordbrukspolitiken kommer troligtvis, som vi tidigare redovisat, att vara att öka konkurrensen, utveckla landsbygden och öka miljöhänsynen. Ett troligt reformscenario för Sveriges del är en ökad frihet när det gäller tillämpningen av CAP inom ramen för åtgärder som kan betraktas som landsbygdsutvecklande och miljöfrämjande samt frikopplade från direkt produktionspåverkan. En långt gående regionalisering kräver dock ett strikt regelverk på den överstatliga nivån för undvikande av konkurrensnedvridande effekter inom EU.

Appendix

I tabellen visas ytterligare några indikatorer på skillnaden mellan framtida möjliga medlemsländer och snittet för nuvarande medlemmar.

Tabell 6 Ekonomiska indikatorer såsom inflation, arbetslöshet, budgetbalans och statsskuld

land	inflation		arbetslöshet		budgetbalans		statsskuld	
	proc.förändr. KPI		% av arbetskraften		% av BNP		% av BNP	
	1994	1995	1994	1995	1994	1995	1994	1995
Polen	32,2	25,0	16,1	16,0	-2,6	-3,1	70,4	63,5
Ungern	19,1	28,0	10,5	12,0	-5,8	-3,5	91,1**	
Tjeckien	10,0	9,0	3,2	4,0	1,0	0,0	15,3	13,1
Slovakien	13,4	12,0	14,8	15,0	-5,7	-4,7	18,2	
Rumänien	62,0	29,0	10,8	11,6	-4,4	-3,3		
Bulgarien	121,9	80,0	12,4	15,0	-6,7	-6,0	83,0	
Litauen	45,0	25,0	3,8	6,2	-2,0	-2,0		
Lettland	25,0	20,0	6,5	10,0	-2,2	-2,0		
Estland	48,0	30,0	5,3	6,0	-2,2			
EU-15	3,2	3,2	11,2	10,7	-5,5	-4,5	68,1	70,3

Källa: European Commission, 1995. *Agricultural Situation and Prospects in the Central and East European Countries*. European Commission, DG IV, Brussels.

Källförteckning

- Baldwin, 1994. *Towards an Integrated Europe*. CEPR.
- Brown & Kane, 1994. *Full House*. World Watch Institute.
- Cyert, R.M. & March, J.G., 1993. *A Behavioral Theory of the Firm*. Blackwell Publishers, Cambridge, Massachusetts, USA.
- Dent, J.B. & Skerratt, S.J., 1994. *Farmers' Adoption and Non-Adoption of Agri-Environmental Initiatives: The Case of Breadelbane ESA, Scotland*. University of Edinburgh, Skottland.
- European Commission, 1995. *Agricultural Situation and Prospects in the Central and East European Countries*. European Commission, DG IV, Bryssel.
- FAO, 1993. *The State of Food and Agriculture*. FAO, Rom.
- Fischler, F., 1995. *Studie över alternativa strategier för utveckling av relationer på jordbruksområdet mellan EU och de associerade staterna för en framtida anslutning av dessa stater*. Meddelande från F. Fischler i överenskommelse med H. van den Broek, Bryssel.
- Hervieu, B., 1995. *Which agriculture for Europe?* First Draft for Bruges' seminar, Paris.
- Khalili & Lindahl, 1995. *Global livsmedelsförsörjning*. LRF, Stockholm.
- Kjeldahl, R., 1995. *Direct Income Payments to Farmers: Uses, Implications and Investigation of Labour Supply Response in a Sample of Danish Farm Households*. Doctoral Thesis, Department for Agricultural Economics, Wye College.
- McHenry, H., 1994. *Understanding the Scottish Hill Farmers' Decision Making with Regard to Environmental Schemes*. Macauley Land Use Research Institute, Aberdeen, Skottland.
- Nordiska ministerrådet, 1989. *Jordbrukspolitiken i de nordiska länderna - målen, medlen och konsekvenserna*. NORD 1989:15, Nordisk Ministerråd, Köpenhamn.
- Official Journal of the European Communities, 1992. Volume 35, no 2078/92. Office for official publications of the European Communities, Luxembourg.
- OECD, 1987. *Environment Committee, Ad Hoc Group on Agriculture and Environment, Integration of Environmental and Agricultural Policies, Draft Final Report, ENV/AGR/87.16*. Paris.
- OECD, 1994(a). *Agricultural Policy Reform: New Approaches. The Role of Direct Income Payments*. Head of Publications Service, OECD, Paris.
- OECD, 1994(b). *Creating Rural Indicators for Shaping Territorial Policy*. Head of Publications Service, OECD, Paris.
- Rabinowicz, E., 1996. *EU:s jordbrukspolitik och bönderna i öst. Problem inför östutvidgningen*. SNS.
- Russel, N. P., 1992. *Efficiency of Rural Conservation and Supply Control Policies*. European Review, No. 20, 1993.
- SJV, 1995. *Regionala stöd och miljöstöd för bevarande av ett öppet odlingslandskap. EU-information från jordbruksverket*. Statens jordbruksverk, informationsavd., Jönköping.
- Svensk författningssamling, 1995. *SFS 1995:1174*. Norstedts Tryckeri AB, Stockholm.

Wålstedt, K., et al, 1992, *Lantbrukares beslutsfattande under osäkerhet*. Swedish University of Agricultural Sciences, Department of Economics (Report 50), Uppsala.

Åström, S., 1995. *En möjlig reform av den gemensamma jordbrukspolitiken — en rapport till regeringen från den särskilde utredaren Sture Åström*. Utrikesdepartementet, Stockholm.

Öhlmér, B., 1991, *Omställning av lantbruksföretag*. Swedish University of Agricultural Sciences, Department of Economics (Småskriftserien 45), Uppsala.

Öhlmér B., Ohlsson, K. & Bremer, B., 1993, *Towards a model of strategic decision making*. Swedish University of Agricultural Sciences, Department of Economics (Report 60), Uppsala.

Övriga källor

Roland Sten, Stödavdelningen, Jordbruksverket (SJV), personligt meddelande.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
3. Fritid i förändring. Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna – en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspflichtiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättelsereregister DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
44. Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked. Fi.
45. Presumptionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.
47. Cirkelsamhället. Studiecirkelars betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
49. Regler för handel med el. N.
50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag. A.
52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
53. Kalkning av sjöar och vattendrag. M.
54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
55. På väg mot egenföretagande. A.
55. Vägar in i Sverige. A.
56. Hälften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund.
En principdiskussion utifrån
EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
 60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och
utvidgningens effekter på den gemensamma
jordbrukspolitiken. UD.
 61. Olika länder – olika takt. Om flexibel integration
och förhållandet mellan stora och små stater i EU.
UD.
 62. EU, konsumenterna och maten
– Förväntningar och verklighet. Jo.
 63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
 64. Försäkringskassan Sverige – Översyn av
socialförsäkringens administration. S.
 65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik
i Sverige. Jo.
 66. Utvärderat personval. Ju.
 67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader.
Fi.
 68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
 69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
 70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
 71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer
och landsbygd. In.
 72. Rättspsykiatriskt forskningsregister. S.
 73. Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 1 – An Assessment. M.
 74. Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 2 – Descriptions. M.
 75. Värden i folkhögskolevärlden. U.
 76. EU:s regeringskonferens – procedurer, aktörer,
formalia. Sammanfattning av ett seminarium i
april 1996. UD.
 77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i
Sverige. Fi.
 78. Elberedskap. Organisation, ansvarsfördelning och
finansiering av elberedskapen. N.
 79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
 80. Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
 81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.
-

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelsereregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumptionsregeln i expropriationslagen. [45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personal. [66]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]
Olika länder – olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. [61]
EU:s regeringskonferens – procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. [76]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspflichtiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansiering av det civila försvaret. [58]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]
Försäkringskassan Sverige – Översyn av socialförsäkringens administration. [64]
Rättspsykiatriskt forskningsregister. [72]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. [12]
Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktlagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]
Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [67]
Några folkbokföringsfrågor. [68]
Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. [77]
Översyn av revisionsreglerna. [79]
Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. [81]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirkelars betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]
Värden i folkhögskolevärlden. [75]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten
- Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationn av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. [65]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring - alternativ och förslag. [51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]
Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. [25]
Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. [80]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]
Kompetens och kapital + bilaga. [69]
Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]
Elberedskap. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering av elberedskapen. [78]

Civildepartementet

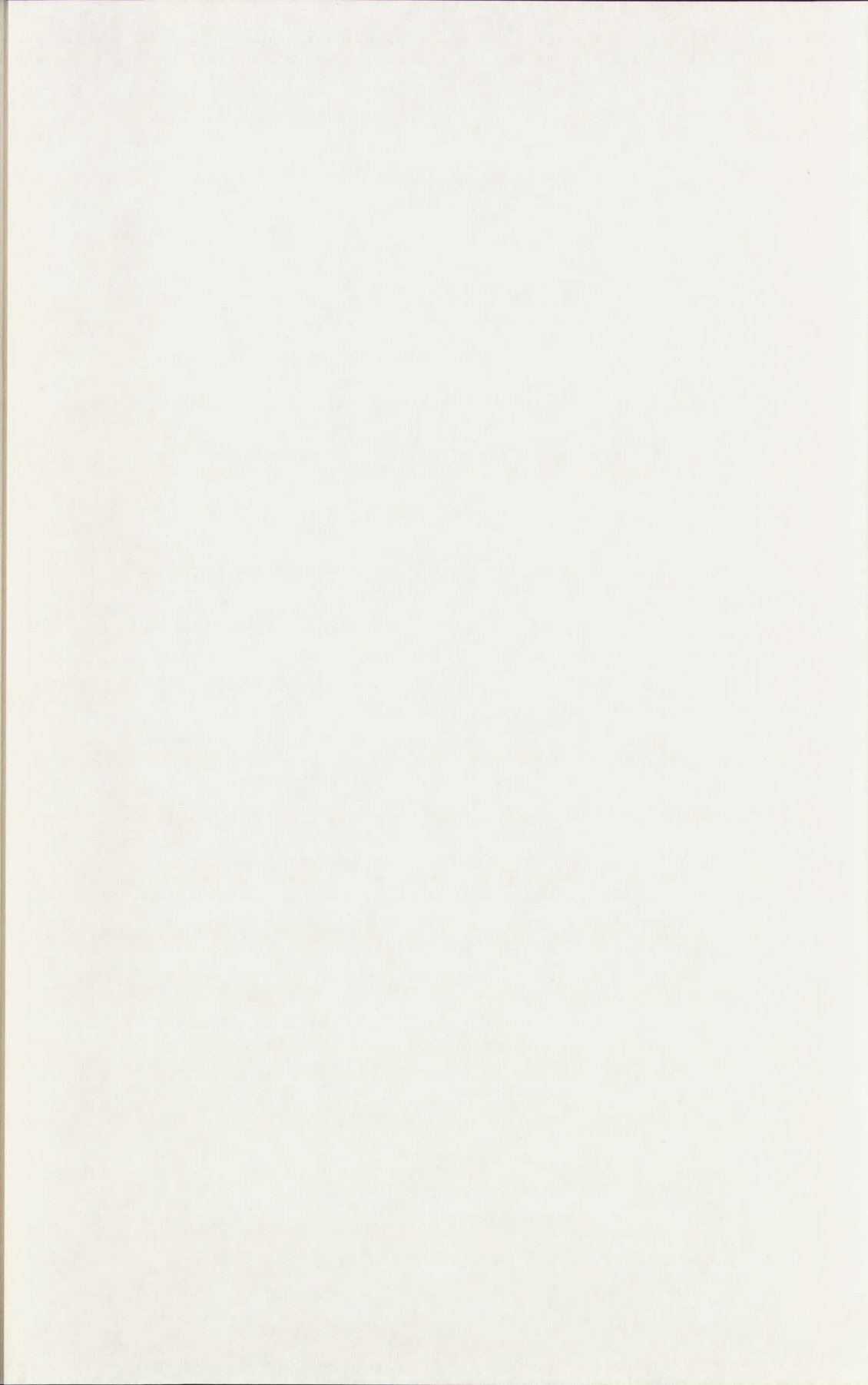
Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]

Inrikesdepartementet

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. [71]

Miljödepartementet

Batterierna - en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]
Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]
Kalkning av sjöar och vattendrag [53]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 1 - An Assessment. [73]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 2 - Descriptions. [74]



FRITZES

POSTADRESS: 10647 STOCKHOLM
FAX 08-205021, TELEFON 08-6909190

ISBN 91-38-20247-6
ISSN 0375-250X