

EU, konsumenterna och maten

- Förväntningar och verklighet

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

SOU 1996: 62

Betänkande av Konsumentberedningen

EU, konsumenterna och maten

- Förväntningar och verklighet

SOU 1996: 62

Betänkande av Konsumentberedningen



Statens offentliga utredningar
1996:62
Jordbruksdepartementet

A: Ref KB
Occ SOL

14

EU, konsumenterna och maten

– Förväntningar och verklighet

Slutbetänkande av Konsumentberedningen
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

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 24 81

Till statsrådet och chefen för Jordbruksdepartementet

Den 20 december 1990 bemyndigade regeringen chefen för Jordbruksdepartementet att tillkalla en konsumentberedning med uppgift att följa och utvärdera 1990 års livsmedelspolitiska reform ur ett brett konsumentperspektiv. Beredningen har avlämnat huvudbetärkandet – Livsmedelspolitik för konsumenterna – reformen som kom av sig (SOU 1994:119) samt delbetänkandena Konsumenterna och lågprisbutiken (SOU 1992:117) och Konsumenterna och livsmedelskvaliteten (SOU 1994:112).

Genom beslut vid regeringssammanträde den 15 december 1994 gavs beredningen förlängd tid för att kunna utvärdera utvecklingen inom jordbruks- och livsmedelssektorn i ett konsumentperspektiv vid Sveriges medlemskap i EU (dir. 1994:141).

Enhetschef Jan-Erik Nyberg, TCO, har varit ordförande i beredningen. Övriga ledamöter under tiden för det förlängda uppdraget har varit universitetslektor Yngve Andersson, Uppsala universitets nationalekonomiska institution, undervisningsråd Birgitta Fredander, Skolverket i Karlstad, docent Staffan Hultén, Handelshögskolan i Stockholm, ombudsman Inge Janérus, LO, 1:e vice ordförande Gunnel Jonäng, Sveriges pensionärsförbund, konsumentsekreterare Ulla Ljungberg, Uppsala kommun, ombudsman Torsten Lundborg, PRO samt utredningssekreterare Kim Österberg, SACO.

Som sekreterare har tjänstgjort agronom Anders Lönnblad till den 28 februari 1995, agronom Carl-Henrik Ågren från den 13 februari, fil.kand. Håkan Sandberg under tiden den 13 mars –den 31 augusti 1995, fil.stud. Charlotte Nilenheim från den 2 november samt agr.lic. Barbro Lindahl (halvtid) från den 6 november 1995. Byråchef Margareta Sylvan-Johnson har på deltid bistått beredningen.

Beredningen får härmed överlämna betänkandet (SOU 1996:62)
EU, konsumenterna och maten – Förväntningar och verklighet.
Reservation har lämnats av ledamoten Yngve Andersson.

Stockholm i april 1996

Jan-Erik Nyberg

Yngve Andersson

Birgitta Fredander

Staffan Hultén

Inge Janérus

Gunnel Jonäng

Ulla Ljungberg

Torsten Lundborg

Kim Österberg

/Barbro Lindahl

Charlotte Nilenheim

Margareta Sylvan-Johnson

Carl-Henrik Ågren

Innehåll

Sammanfattning	9
----------------------	---

Del I Inledning

1 Utredningsuppdraget	29
1.1 Direktiven	29
1.2 Genomförandet	29
2 Utgångsläget före EU-inträdet	33
2.1 1990 års livsmedelspolitiska beslut	33
2.2 EU-anpassning	33
2.3 EES-avtalet	34
2.4 GATT/WTO	34
2.5 Lagstiftning på konkurrensområdet	35
2.6 Sveriges anslutningsavtal till EU	36
2.6.1 Jordbruks- och fiskeregleringarna	37
2.6.2 Livsmedelslagstiftningen	37
2.7 Förväntningar och farhågor inför EU-anslutningen	38
3 EG:s jordbrukspolitik	41

Del II Utvecklingen efter EU-inträdet

4 Konsumtion och utbud	45
4.1 Konsumtion	45
4.1.1 Hushållens ekonomiska situation	45
4.1.2 Hushållens livsmedelskonsumtion	46
4.1.3 Förändringar sedan EU-inträdet	48
4.2 Sortimentsutveckling	50
4.3 Import	54
4.3.1 Bakgrund	54
4.3.2 Förväntade effekter av EU-inträdet	55
4.3.3 Importen 1994	56
4.3.4 Importutvecklingen 1994-1995	57
4.4 Inhemsk jordbruksproduktion	61
4.4.1 Vegetabilieområdet	62
4.4.2 Animalieområdet	65
4.4.3 Slutsatser	68
4.5 Ekologiskt producerade livsmedel	69
4.5.1 Utvecklingen efter EU-inträdet	69
4.5.2 Kvalitetsfrågor, miljö- och hälsodimensionerna	72
4.5.3 Marknadsföring och handel	74

5	Konsumenterna och livsmedelskvaliteten	77
5.1	Vad är livsmedelskvalitet?	77
5.2	EU-anpassningens betydelse för livsmedelskonsumenterna	78
5.2.1	Övergångsbestämmelser inom ramen för EES och EU-medlemskap	79
5.2.2	Övrigt internationellt samarbete	81
5.3	Konsumenternas åsikter om livsmedelskvalitet	81
5.3.1	Livsmedelskvalitet för konsumenterna	82
5.3.2	Konsumenterna, maten och EU	82
5.3.3	Förändringar i butiken	85
5.4	Objektivt mätbar kvalitet	86
5.4.1	Användning av nya tekniker	86
5.4.2	Nya regler för tillsatsämnen - Sverige prövar "miljögarantin"	88
5.4.3	Livsmedelskontrollen	89
5.4.4	Kvalitetsnormer enligt EU:s marknadsordningar	93
5.5	Näringsmässig kvalitet	94
5.5.1	Kost och hälsa	94
5.5.2	Livsmedel eller läkemedel ... eller mittemellan?	95
5.6	Informativ kvalitet	98
5.6.1	Märkning	98
5.6.2	Reklam	105
5.7	Etisk kvalitet	106
5.7.1	Djurskydd och djurhälsa	107
5.7.2	Etiska aspekter på handeln med tredje världen	108
5.7.3	Etiska invändningar mot användningen av nya tekniker	110
5.8	Miljökvalitet	112
5.8.1	EU:s miljöstöd i jordbruket	112
5.8.2	Miljövänlig konsumtion	114
5.8.3	EU:s miljöpolitik	116
5.8.4	Miljö och handel	119
6	Prisutveckling och prisnivåer	123
6.1	Förväntningar om livsmedelspriserna före EU-anslutningen	123
6.2	Valutautvecklingen	126
6.3	Konsumentpriserna på livsmedel	126
6.3.1	Utvecklingen kalenderåren 1989-1995	126
6.3.2	Prisutvecklingen under 1995	128
6.3.3	Sänkt moms från januari 1996	134
6.4	Har prissänkningarna i jordbruket förts vidare?	135
6.4.1	Utvecklingen under 1995	135
6.4.2	Utvecklingen hittills under 1996	139
6.5	Regional prisutveckling	139

6.6	Prisutvecklingen i andra EU-länder och Norge under 1995	143
6.7	Prisnivåer	145
6.7.1	Prisjämförelser mellan olika butiker och orter	145
6.7.2	Internationella prisnivåjämförelser	146
7	EU-inträdet effekter för livsmedelsindustrin och handeln	151
7.1	Inledning	151
7.2	Utvecklingen inom livsmedelsindustrin	152
7.2.1	Tillbakablick och nuläge	152
7.2.2	Antalet företag och antalet anställda 1994 och 1995	153
7.2.3	Livsmedelsindustrins internationalisering	153
7.2.4	Den svenska livsmedelsindustrins konkurrenskraft	157
7.2.5	Slutsats	157
7.3	Utvecklingen inom handeln	158
7.3.1	Översikt	158
7.3.2	Strukturutveckling	158
7.3.3	Antal företag och sysselsatta	160
7.3.4	Omsättning	161
7.3.5	Detaljhandelsblocken	161
7.3.6	Konkurrenssituationen	163
7.3.7	Konsumenternas möjligheter att påverka detaljhandeln	165
7.3.8	Lönsamhet och effektivitet	166
8	Konsumentinflytandet i EU	167
8.1	Konsumentorganisationer i EU	167
8.2	EU:s konsumentpolitik	171
8.2.1	EU:s institutioner för konsumentinflytande	175
9	Konsumentinflytandet i Sverige	179
9.1	Den svenska konsumentrörelsen växer	179
9.2	Lagstiftningen och myndigheternas roll i konsumentsvärdet	181
9.3	Att påverka samhället - förändringar sedan EU-inträdet	182
9.3.1	Mycket beslutsamhet flyttad till EU	183
9.3.2	Minskad öppenhet efter EU-inträdet?	183
9.3.3	Konsumenterna i förhållandet till politiker, myndigheter och producenter/handel	184

Del III Överväganden och förslag

10 Utvärdering av utvecklingen under 1990-talet	187
10.1 EU-medlemskapets effekter för producenter och handel	187
10.2 EU-medlemskapets effekter för konsumenterna	188
10.3 Realprissänkningarna på livsmedel beror på politiska beslut och har ännu inte gått tillräckligt långt	189
10.4 Miljö- och hälsomedvetandet har ökat	190
10.5 Utvecklingen har gått i rätt riktning, men det kan bli ännu bättre	192
11 Synpunkter och förslag	193
11.1 EG:s jordbrukspolitik	193
11.2 EU:s livsmedelslagstiftning	200
11.3 Prismättningsfrågor	205
11.4 Konkurrensfrågor	208
11.5 EU:s konsumentskyddande lagstiftning	209
11.6 Konsumentinflytande	211
Reservation	215

Bilagor

Bilaga 1	217
Bilaga 2	219
Bilaga 3	221
Bilaga 4	225

Sammanfattning

I Bakgrund

Konsumentberedningen har haft regeringens uppdrag att i ett konsumentperspektiv utvärdera utvecklingen på livsmedelsområdet efter Sveriges anslutning till EU.

Läget inför EU-anslutningen

Avtalet med EU om Sveriges anslutning innebär att vi från den 1 januari 1995 deltar i den gemensamma jordbruks- och fiskepolitiken. För att detta skulle kunna ske smidigt påbörjades en anpassning av den svenska jordbrukspolitiken redan före anslutningen. Beslutet från 1990 om en livsmedelspolitisk reform frångicks därmed i många stycken i praktiken.

Införandet av EG:s jordbruksreglering beräknades kunna leda till något lägre priser på livsmedel. Den ökade konkurrensen, som kunde bli följden av anslutningen till den stora gemensamma marknaden, väntades på sikt kunna pressa priserna ytterligare men framför allt medföra större mångfald och variation i utbudet.

Allvarliga farhågor för försämringar av livsmedlens kvalitet framfördes inför folkomröstningen om EU-medlemskapet. Livsmedelslagstiftningen hade dock redan i och med EES-avtalet i stort sett anpassats till EG-lagstiftningen. Den största förändringen genom medlemskapet är att vi därigenom får delta i EU:s beslutsprocess och kan påverka utvecklingen.

EG:s jordbrukspolitik

Målen för EG:s gemensamma jordbrukspolitik (Common Agricultural Policy, CAP) är enligt artikel 39 i Romfördraget: ökad produktivitet, skälig levnadsstandard för producenterna, marknadsstabilitet, tryggad livsmedelsförsörjning samt rimliga livsmedelspriser för konsumenterna.

Den gemensamma jordbrukspolitiken har genomförts med hjälp av gränsskydd, vilket gett priser över världsmarknadens nivå, och reglering

av den interna marknaden och priserna genom interventioner som stöd-köp, lagring, exportsubventioner etc.

1992 beslutade ministerrådet om en reform av CAP. De administrativa skyddade priserna sänktes och produktionen minskades genom produktionsbegränsningar som träda och kvoter. Jordbrukarna kompenserades genom direkta inkomststöd. Vidare infördes stöd för bl.a. miljövårdande åtgärder.

Trots reformen och GATT-avtal innebär fortfarande EG:s jordbrukspolitik höga tullar som ger höga priser och överskott som dumpas. Kostnaderna i EU:s budget för CAP överstiger 1996 fyrtio miljarder ecu och väntas växa vid en oförändrad CAP. Ytterligare press i riktning mot reformer och liberaliserad jordbrukspolitik kan förväntas genom nästa GATT/WTO-runda och den förestående utvidgningen av EU österut.

II Utvecklingen efter EU-inträdet

Konsumtion

Effekterna för konsumenterna av EU-medlemskapet är ännu ganska svårbedömbara. När det gäller konsumtionen är den officiella statistiken i skrivande stund ännu inte klar för 1995.

1994 konsumerade vi livsmedel för totalt 144 miljarder kronor. I och med EU-inträdet skedde en del relativt kraftiga prisförändringar. Ris, socker, ost och smör har blivit dyrare och mjöl, pasta, kött och margarin har blivit billigare. Frågan är då hur konsumtionen har förändrats. I avsaknad av officiell statistik har KoB på andra sätt försökt belysa frågan, men det är ännu mycket svårt att dra några slutsatser om utvecklingen under 1995. Konsumtionen av smör och ost verkar ha minskat medan pasta och kött ökat. Men för konsumtionen av ris, socker, mjöl och margarin är det mera osäkert; uppgifterna pekar i olika riktningar.

Sortimentsutveckling

Enligt KoB:s sortimentsenkät i slutet av januari 1996, som riktades till centralt placerade inköpsansvariga inom KF, ICA, Dagab inkl. D-gruppen och Hemköp, har redan nytillkomna EU-produkter börjat komplettera det svenska utbudet av livsmedel på flera produktområden. Rimligen kommer denna utveckling att fortsätta med en allt större andel EU-varumärken på våra butikshyllor.

För särskilt följande produkter har enligt enkäten EU-importen redan börjat bredda vårt sortiment: paketerat färskt och fryst kött inkl. kalkon,

charkvaror, pastaprodukter, frukt/grönt i fryst eller konserverat skick, öl samt juicer. Sortimentet av importerade frysta grönsaker har exempelvis breddats med belgiska grönsaker och holländsk pommes frites. Enligt uppgiftslämnarna är utökningen av sortimentet med varor från olika EU-länder inte alltid en direkt effekt av vårt EU-inträde, utan en utveckling som skulle ha ägt rum även om vi inte anslutit oss.

Import

Under 1994 kom omkring hälften av vår totala import av livsmedel och jordbruksråvaror på 31 miljarder kronor från EU-länder. EFTA-ländernas andel var mindre, endast 28%. Den största delposten var frukt och grönsaker som omfattade drygt en fjärdedel av hela importen. Hälften därav kom från EU-länder.

EU-inträdet har redan haft effekter på handelsmönstret. Under första halvåret 1995 ökade värdet av den totala importen av livsmedel och jordbruksråvaror med 6%, men den andel därav som kom från EU-området ökade med närmare 25%. Under denna tid bromsades importen av den svenska kronans försvagning. Under tredje kvartalet förbättrades kronkursen, och importen från EU ökade för flera produkter.

Under perioden januari–september 1995 ökade värdemässigt importen från EU av kött i olika former med runt 50%. Drygt hälften av det importerade färska nötköttet var irländskt. Vår totala import av griskött fördubblades, och andelen därav från EU tredubblades. Det var danskt griskött som stod för ökningen. De tidigare betydande leverantörerna Polen och USA tappade marknad. Importen av filmjolk och yoghurt är inte stor, men den ökade kraftigt, främst på grund av att det finska mejeriföretaget Valio gjorde inbrytningar i Sverige. Även äggimporten från Finland ökade.

De redovisade uppgifterna om Sveriges utrikeshandel med övriga EU-länder är efter EU-inträdet av lägre kvalitet än tidigare, bl.a. därför att den definitionsmässigt inte längre uppfattas som utrikeshandel. F.n. finns uppgifter tillgängliga endast t.o.m. september 1995.

EU-medlemskapets effekter för jordbruksproduktionen

Spannmålsproducenterna bedömdes i förväg tjäna på EU-medlemskapet och det har de också gjort. Den stora förändringen för växtodlingen i och med EU-inträdet är införandet av ökade arealbidrag. Utvecklingen på världsmarknaden har lett till högre spannmålspriser än som var väntat

när EU reformerade sin jordbrukspolitik 1992. De då beslutade arealbidragen skulle kompensera jordbrukarna för en nedskärning i interventionspriserna för spannmål. När priserna på marknaden nu istället stigit har inkomstutvecklingen för spannmålsodlarna blivit mycket god. Höjda priser och bidrag ger tillsammans inkomstökningar 1995 på över 20% per hektar jämfört med 1994. Utvecklingen går i Sverige åter mot de stora spannmålsöverskott som fanns före den livsmedelspolitiska reformen 1990.

I EG:s mjölkkvotsystem är Sveriges landskvot 3,3 miljoner ton mjölk, vilken av Jordbruksverket fördelats på nästan 18 000 producenter. Den fördröjda fördelningsprocessen ledde till en sänkt mjölkinvägning med 3,4% under 1995 jämfört med 1994 och landskvoten underskreds för 1995.

Den totala köttproduktionen i Sverige ökade något. På grund av sjunkande priser har efterfrågan ökat snabbare än produktionen och import från andra EU-länder ökat starkt. Köttproduktionen har alltså vissa problem med lönsamheten och konkurrens från andra EU-länder. Farhågor finns dessutom för en vikande efterfrågan i EU-länderna. Konsumenternas intresse för nötkött kan komma att påverkas starkt av larmrapporterna om BSE, den s.k. galna ko-sjukan.

Bidrag kompenserar ännu så länge prissänkningar i EG:s jordbrukspolitik. Men problemen med EG:s jordbrukspolitik kvarstår: höga kostnader för konsumenter och skattebetalare, överskottsproblem och en otymplig administration.

Ekologiska livsmedel

Den ekologiska arealen har under 1995 fördubblats till att omfatta 3,5% av hela Sveriges åkerareal. EU-inträdet har inneburit att den ekologiska produktionen får stöd genom miljöstödsprogrammet som hälftenfinansieras av EU. Till detta stöd till odling och djurhållning har totalt avsatts 330 miljoner kronor per år, varav endast 100 miljoner blev utnyttjade 1995. Hela ramen väntas bli utnyttjad först 1999. Dessutom ges 50 miljoner årligen de närmaste åren till rådgivning och utbildning av lantbrukare för att öka intresset för ekologisk produktion.

En utredning inom Jordbruksverket har utarbetat en aktionsplan för att utvidga den ekologiska produktionens omfattning till 10% av jordbruksproduktionen, enligt riksdagsbeslut. Aktionsplanen utmynnar i ett förslag att 15 miljoner per år skall avsättas för försök och utveckling inom ekologiskt lantbruk.

Etik, miljö, hälsa har på senare år kommit alltmer i förgrunden för konsumenternas intresse. Efterfrågan på ekologiska livsmedel är ett huvudskäl till att verksamheten ökar. Pris, tillgänglighet, marknadsföring och kunskapsbrist har dock varit hinder för utvecklingen av det ekologiska lantbruket. Ett konsumentintresse likaväl som ett intresse för handeln är att hitta smidigare distributionsvägar från producent till konsument.

EU-anpassningens betydelse för livsmedelskvaliteten

De största förändringarna för svenska konsumenter vad gäller livsmedelskvaliteten skedde redan genom EES-avtalet, då livsmedelslagstiftningen harmoniserades med EG:s regler. Ett viktigt undantag är reglerna för importkontroll av animaliska livsmedel från EU, vilka efter EU-medlemskapet ersatts med bestämmelser för mottagarens egetillsyn.

Sverige krävde under medlemskapsförhandlingarna undantag från EG:s regler på livsmedels- och djurskyddsområdena i de fall anpassningen till dessa regler bedömdes allvarligt försämra den svenska situationen. Sverige tillerkändes ett permanent undantag för kontroll av salmonella i kött infört från övriga EU-länder. Tidsbegränsade undantag medgavs för kontroll av vissa andra allvarliga djursjukdomar i infört kött samt för t.ex. förbud mot antibiotika och kadavermjöl i fodret. Under övergångsperioden arbetar EU med att se över sina regler, ett arbete där Sverige också deltar för att påverka EU i önskad riktning.

Konsumenternas åsikter om livsmedelskvaliteten

Konsumentberedningens attitydundersökningar visar att en relativt stor andel svenska konsumenter anser att EU-medlemskapet har påverkat eller kommer att påverka den svenska livsmedelskvaliteten negativt. Men på frågan hur livsmedelskvaliteten *verkligen* har förändrats under 1995, svarar de flesta att den i stort sett är oförändrad.

Nya tekniker på livsmedelsområdet – hot eller möjlighet?

Två tekniker på livsmedelsområdet som diskuteras mycket för närvarande är *genmodifiering* och *bestrålning*. Med genmodifiering kan man uppnå egenskaper som är svåra eller tar lång tid att få fram med konventionella metoder. Behandling av livsmedel med joniserande strålning görs för att förbättra kvalitet och hållbarhet. EG har gemensamma regler

för genmodifierade produkter, men inte för hur eller vilka livsmedel som får bestrålas. De främsta argumenten inom konsument- och miljöorganisationerna mot dessa nya tekniker är dels de etiska, dels att man inte vet vilka följder på lång sikt som de kan föra med sig.

Nya regler för tillsatser i maten

Vid årsskiftet 1995/96 började EG:s nya regler om tillsatser i livsmedel att gälla inom hela EU. Den svenska regeringen har dock beslutat att inte införa dessa bestämmelser i sin helhet i svensk lagstiftning. Undantag gäller främst reglerna om de omstridda *azo-färgämnen* och sötningemedlet *cyklamat*, som Sverige utan framgång begärde undantag från i medlemskapsförhandlingarna. Nu har man istället beslutat att åberopa den s.k. miljögarantin (artikel 100a i Romfördraget) om skydd för medborgarnas hälsa och säkerhet för att på så sätt även i fortsättningen kunna begränsa användningen av dessa ämnen. Sverige har också begärt undantag för att kunna begränsa användningen av vissa tillsatser i vad man kallar "traditionella livsmedel", med hänvisning till samma artikel.

Att vaxa frukt har varit i stort sett förbjudet i Sverige tidigare, men tillåts nu eftersom vax betraktas som ett tillsatsämne och ingår i de nya reglerna.

Livsmedelskontroll på nya villkor

Importkontrollen av livsmedel förändrades vid EU-inträdet. Inom EU får det inte förekomma några gränskontroller, utan varor ska kunna transporteras fritt inom hela unionen till mottagaren enligt principen om den fria rörligheten. Detta system kompletteras med regler för producentens egenkontroll. Kontrollen av att *vegetabiliska livsmedel* inte innehåller rester av otillåtna bekämpningsmedel fortsätter dock i stort sett som före EU-medlemskapet, eftersom man redan sedan tidigare använder sig av stickprovskontroll på införda partier.

När det gäller *animaliska livsmedel* fick Sverige vid EU-inträdet tilläggsgarantier för att vi inte ska få in *salmonellasmittat kött* från övriga EU. Men de stickprov som de lokala tillsynsmyndigheterna gör idag är inte lika omfattande som den tidigare importkontrollen som gjordes vid gränsen. Livsmedel av animaliskt ursprung från tredje land får bara importeras över orter där det finns en kontrollstation, godkänd

av Livsmedelsverket, vilket har lett till en halvering av antalet införsel-orter.

Importkontroll av om livsmedel innehåller i Sverige otillåtna rester av läkemedel, t.ex. *antibiotika* och *hormoner*, har pågått mera regelbundet sedan 1991. Resultaten tyder på att riskerna för att konsumenterna ska komma i kontakt med några högre halter av dessa preparat är mycket små. Antibiotika ges i många länder i tillväxtstimulerande syfte, men det är förbjudet i Sverige. Så är dock inte fallet i hela övriga EU, vilket har bidragit till att förekomsten av resistent bakteriestammar ökat. Det är inte tillåtet att ge djur hormoner i tillväxtstimulerande syfte i vare sig Sverige eller EU.

Kost och hälsa

Svensk lagstiftning skiljer på *livsmedel*, *livsmedel för särskilda näringsändamål* och *läkemedel* efter en anpassning till EG:s regler. Livsmedel är allt som människor kan äta och dricka, undantaget läkemedel. Livsmedel för särskilda näringsändamål är livsmedel som på något sätt är anpassade för vissa grupper av människor med speciella behov.

I och med Maastrichtavtalet har EU fått befogenhet att vidta åtgärder på folkhälsoområdet. EU:s *folkhälsoarbete* ska bedrivas med utgångspunkt från subsidiaritetsprincipen, dvs. att EU bara ska ägna sig åt det som inte kan göras bättre på någon annan nivå. Det innebär att man vill prioritera större projekt, som underlättas av samarbete inom EU. Arbete med att förbättra kost och hälsa ingår som en del i projekt om t.ex. cancer.

Märkning av livsmedel – viktigt men inte enkelt

Märkning av livsmedel är idag ett av de viktigaste hjälpmedlen för konsumenterna i deras val av produkter. EES-avtalet och EU-inträdet har inneburit att en bra märkning blivit än viktigare. En större gemensam marknad kan leda till ett större antal produkter och aktörer, och detta kan öka behovet av en utförlig märkning vad gäller t.ex. ursprung och tillsatser.

I stort sett samtliga märkningsregler som gäller livsmedel trädde i kraft redan i och med EES-avtalet. Området är totalharmoniserat, dvs. Sverige kan inte lagstifta om vare sig strängare eller mildare bestämmelser. Frivilligt kan enskilda företag dock märka sina produkter med ytterligare information.

Enligt gällande EG-regler ska *försäljningspris och jämförpris* anges på förpackningen, på hyllkant eller på särskilt anslag. Man behöver dock ej ange jämförpris om standardförpackningar används. Detta system fungerar dock enligt svensk mening inte tillfredsställande. Alla livsmedel ska enligt huvudregeln också märkas med *bäst före-datum*. För vissa s.k. lättfördärliga livsmedel, t.ex. färsk fisk, färsk kyckling, köttfärs, organvaror och råkorv, ska *sista förbrukningsdag* nu anges. Att också ange *förpackningsdag* är inte längre obligatoriskt.

Alla *ingredienser* ska deklarerars i fallande skala, liksom tidigare. Men för vissa sammansatta livsmedel gäller sedan ingåendet av EES-avtalet att man inte behöver redovisa vissa välkända och/eller namnskyddade produkter som ingår med mindre än 25%. Den svenska gränsen låg tidigare på 5%. Dessutom är det inte längre obligatoriskt att ange vissa kända starka allergener oavsett mängd, som det var tidigare.

Märkning ska göras av *genmodifierade* produkter, om sammansättning eller näringsvärde på det nya livsmedlet har förändrats eller i de fall det kan framföras etiska betänkligheter mot livsmedlet. Märkning krävs inte om genmodifieringen endast görs av jordbruksmässiga orsaker, t.ex. för att spannmål inte ska angripas av insekter, eller för produkter som tillverkats av genmodifierade råvaror. *Bestrålade produkter* måste däremot alltid märkas.

Ursprungsmärkning får inte vara obligatorisk. Om Sverige lagstiftar om obligatorisk ursprungsmärkning skulle det i EU anses vara ett handelshinder. Men frivilligt kan företagen märka sina varor med ursprung.

Djurskydd och djurhälsa

Kadavermjöl tillverkas av sekunda djurdelar och används i vissa länder i foder till husdjur, men förbjöds i Sverige i mitten av 1980-talet. I EU finns inget generellt förbud mot att använda kadavermjöl. Kadavermjöl anses orsaka den s.k. galna ko-sjukan, och forskarna utesluter idag inte att "galna ko-sjukan" också kan överföras till människor. En åsikt som förs fram inom konsument- och djurskyddsrörelserna är att djur inte alls ska utfodras med kadavermjöl och därmed riskera att få "galna ko-sjukan" oaktat vilka risker smittan innebär för människor.

Djurtransporterna blev en av de första svenska stridsfrågor i EU som uppmärksammades av media. Ministerrådet har nu beslutat om en maximal transporttid på 2 x 14 timmar, men bl.a. Sverige och Tyskland ville ha strängare regler, medan flera länder i Sydeuropa arbetade för motsatsen.

Rättvis handel

En viktig aspekt som inte innefattas i det traditionella kvalitetsbegreppet vad gäller livsmedel, är den etiska bedömningen av handeln med tredje världen. Begreppet *fair trade*, rättvis eller solidarisk handel, har blivit ett slagord i debatten.

EU:s gemensamma jordbrukspolitik har haft negativa effekter på jordbruket i utvecklingsländerna. Man har mycket små kvoter för import av vissa varor från länder utanför EU och man har hållit prisnivån till producenterna på en konstlat hög nivå inom EU, samtidigt som över-skotten dumpats på världsmarknaden till priser som inte ens producenterna i tredje världen kan konkurrera med.

EU:s tullsystem skiljer sig från tidigare svenska regler. EU:s system med högre tullar på förädlade produkter än på oförädlade försämrar möjligheten till en rättvis handel. EU har också olika tullar för olika länder. Tidigare kolonier gynnas genom kvotsystemet och har förmånligare tullsatser.

Miljökvalitet

Konsumenternas intresse för sambanden mellan konsumtion, produktion och miljö har ökat, och de är villigare att ta ett större ansvar för miljön. Miljöfrågorna har tydlig bäring på såväl konsument- som jordbruks-politik.

För att hänsyn till miljön skall avspeglas i vår konsumtion krävs kunniga och medvetna konsumenter, framsynta producenter och bra teknologi, men också effektiva styrmedel: miljömärkning, ekonomiska styrmedel och regelsystem.

Internationella konsumentorganisationer deltar i det aktiva miljöarbetet. Deras filosofi inbegriper konsumenternas rätt att leva i en hälso-sam och uthållig miljö. Därför är det viktigt att hjälpa konsumenter att "tänka grönt".

Miljöstödet till det svenska jordbruket hälftenfinansieras av EU och omfattar stöd för öppet odlingslandskap, biologisk mångfald, kultur-miljöer, ekologisk odling, fånggrödor och skyddszoner/extensiv vall för att minska växtnärläcksage och erosion, bevarande av utrotnings-hotade husdjursraser, våtmarker och småvatten för att värna om den biologiska mångfalden.

I EU:s femte miljöhandlingsprogram, Towards sustainability, 1993, anlades ett globalt perspektiv. I detta program för uthållighet utpekades fem sektorer som särskilt viktiga, nämligen industri, energi, trafik,

jordbruk och turism. Miljöhänsyn ska också tas vid utformningen av jordbruksstöd och vid användningen av EU:s strukturfonder.

Inför EU:s regeringskonferens 1996 föreslår den svenska regeringen att ett miljömål för den gemensamma jordbrukspolitiken förs in i artikel 39 i Romfördraget. Ett sådant miljömål har tidigare funnits i den svenska jordbrukspolitiken. Vidare bör miljökraven i artikel 100a i Romfördraget stärkas för att återspegla Riokonferensens mål om hållbar utveckling.

Gränsöverskridande miljöproblem kan endast lösas genom internationellt samarbete. I detta samarbete sker avvägningar av hur handelsrestriktioner ska kunna minimeras, samtidigt som skyddet för konsumenter och miljö hålls på en hög nivå. World Trade Organisation, WTO, har därför en arbetsgrupp om handel och miljö.

Prisutvecklingen efter EU-anslutningen

De svenska konsumentpriserna på livsmedel beräknades kunna sjunka med 2–3% genom övergången till EG:s regelsystem för jordbruksprodukter. Detta innebar lägre prisstöd i kombination med högre direkta inkomststöd till jordbrukarna. Ett ökat konkurrenstryck vid anslutningen till den stora EU-marknaden antogs på sikt kunna medföra ytterligare prispress.

Livsmedelspriserna har under 1995 stigit med 0,9% (december 1994–december 1995). Uppgången för KPI, totalt har samtidigt varit 2,6%. Realt har alltså livsmedelspriserna sjunkit med 1,7% under 1995.

Att priserna inte sjönk så som förväntats har två huvudförklaringar:

- den svaga svenska kronan under större delen av 1995, varigenom importen fördyrades
- svag konkurrens inom landet.

Som väntat har priserna på mjöl, margarin och matoljor samt kött sjunkit efter EU-anslutningen, medan priserna på smör, ost, vissa frukter och socker har stigit.

De sänkta priserna på mjöl och vegetabiliska fetter sammanhänger med att avgifter bortfallit, som konsumenterna tidigare fick betala till följd av den svenska jordbruksregleringen. De sänkta råvarupriserna har inte i väntad utsträckning förts vidare till konsumenterna av färdiga produkter, som t.ex. bröd.

Före EU-inträdet beräknades att prisändringarna för olika mejeriprodukter skulle resultera i ett ungefär oförändrat pris för sortimentet i genomsnitt. Sänkta priser på flytande produkter skulle uppvägas av höjda priser på smör och ost. Priserna på vissa produkter (lättmjolk, grädde) sänktes i början av 1995 men därefter har priserna på mjölk höjts. Som genomsnitt för mejeriområdet har konsumentpriserna höjts med ca 5% under 1995 (december 1994–december 1995). I mejeriledet var prisökningen 6–7% men jordbrukarna fick sina priser höjda med endast 1–2% (exkl. vissa EG-stöd). I januari 1996 registrerades dock en höjning av bondens pris på mjölk med 2% jämfört med december 1995.

Priserna på färsk frukt och grönt svänger säsongsmässigt kraftigt under ett år. I början av 1995 låg priserna högt också beroende på den svaga svenska kronan – importen faktureras i allmänhet i de starka valutorna D-mark och holländska floriner. Senare under året har framför allt grönsakspriserna sjunkit och de var i december 1995 i många fall lägre än ett år tidigare. Fruktpriserna var däremot i allmänhet högre än före EU-anslutningen. Under 1995 har vi haft förmånliga övergångsregler beträffande bananer och prisökningen på bananer under 1995 kan bara delvis förklaras av EU-effekter.

Den 1 januari 1996 sänktes matmomsen från 21 till 12%, vilket teoretiskt innebär en prissänkning med 7,4%. Livsmedelspriserna hade i februari 1996 sjunkit med 5,4% från december 1995. Frånräknas färsk frukt och grönt, vilka brukar stiga kraftigt i pris vid den här årstiden, blir prissänkningen i genomsnitt för övriga produkter 7,4%. Detta innebär emellertid inte ett fullständigt genomslag av momssänkningen, eftersom starkt sjunkande kaffepriser förklarar en del av nedgången. Under januari sjönk priserna i tidigare led på kött och vissa mejeriprodukter. Nedgången i KPI borde därför – ev. med viss tidseftersläpning – vara något större än momssänkningen för dessa varor, vilket hittills inte blivit fallet.

Regionala skillnader

Före EU-anslutningen antogs att prisutvecklingen skulle komma att skilja sig åt inom olika delar av landet. Landsdelar nära kontinenten och större konsumtionscentra kunde komma att utsättas för ökad konkurrens och därmed få lägre priser än andra regioner.

Regionala uppdelningar av konsumentprisindex för livsmedel visar att priserna stiger något snabbare i norra Sverige än i övriga delar av landet. Det är dock inte säkert att detta är en EU-effekt, eftersom den svaga kronan under större delen av 1995 dämpat konkurrenstrycket

utifrån. En mer trolig förklaring kan vara den pågående övergången till kostnadsanpassad prissättning i tidigare led. Konsumentpriserna stiger då mer i små och mer avlägsna butiker.

Internationella prisjämförelser

Livsmedelspriserna sjönk betydligt mer i Finland vid EU-inträdet än i Sverige. Enligt finska KPI redovisas en prissänkning med 8,5% under 1995 jämfört med en prishöjning i Sverige med 0,9%. Skillnaden beror huvudsakligen på att EU-inträdet innebar större omställning för Finland än för Sverige. Därtill kom en momssänkning med ca 4% den 1 januari 1995. De finska konsumentpriserna sjönk t.o.m. något mer än som förväntats, vilket tyder på en fungerande konkurrens i leden efter jordbruket. Att den finska valutan inte som den svenska försvagades under 1995 var också en bidragande orsak. Vidare har konkurrensmyndigheten i Finland agerat mer kraftfullt än den svenska när det gällt monopol och oligopol i livsmedelssektorn.

KoB har beräknat att uttryckt i svenska kronor låg de svenska och de finska livsmedelspriserna i december 1995 på ungefär samma nivå. Danmarks och Norges priser låg över medan andra näraliggande EU-länder hade en lägre prisnivå. Till stor del sammanhänger skillnaderna med olika momsnivåer.

Utvecklingen inom livsmedelsindustrin

När Sverige 1991 beslutade att ansöka om inträde i dåvarande EG bedömdes betydande både strukturella och företagsinterna effektiviseringar bli nödvändiga inom livsmedelskedjans olika led, särskilt inom industrin, för att man efter inträdet skulle kunna möta konkurrensen med företagen i andra EG-länder. Utvecklingen under perioden 1991–1994 tyder dock på att strukturomvandlingen inom livsmedelsindustrin har gått långsammare än inom övrig tillverkningsindustri. Den svenska livsmedelsindustrin uppvisar höga marginaler och god lönsamhet. Historiskt sett har detta berott på det höga gränsskyddet och en svag inhemsk konkurrens.

De producentkooperativa företagen har sedan länge en marknadsledande ställning, särskilt när det gäller den primära förädlingen av råvaran inom mejeri-, slakt- och kvarnbranscherna. För att stärka sin ställning har de skaffat sig ett ägande i form av dotterföretag i andra

EU-länder eller ingått strategiska allianser med främst jordbrukskooperativa företag i utlandet.

Procordia Food AB (med främst Felix, Önos/Ekströms, Bob och Abba), som tidigare var den största livsmedelskoncernen i Sverige utanför bondekooperationen, ägd till hälften av svenska staten och till hälften av Volvo, såldes under 1995 till norska Orkla.

De stora transnationella företagen (TNF) i livsmedelsbranschen (t.ex. Philip Morris, Unilever och Nestlé) har avsevärt ökat sitt inflytande inom den svenska livsmedelsindustrin. Av Svenska Livsmedelsindustriarbetarförbundets medlemmar 1995 hade 35% anställning i TNF. Karaktäristiskt för TNF är att de genom att avstå från att konkurrera med priset kunnat uppnå en mycket god lönsamhet. Deras stora resurser innebär förutsättningar för en omfattande produktutveckling. På grund av jordbruksregleringar och icke-tariffära hinder som försvårat utrikeshandeln har TNF produktionsanläggningar i många länder. Den nya öppnade EU-marknaden skapar nu förutsättningar för specialisering av produktionen, inriktad på längre serier vid större och färre anläggningar. Vad detta kan betyda för deras lokalisering i Sverige är svårbedömt.

Ännu är det för tidigt att generellt uttala sig om huruvida den ökade konkurrensen från livsmedelsindustri i andra EU-länder har medfört någon prispress. Försvagningen av kronan under det första halvåret 1995 gynnade den svenska livsmedelsindustrin. Därefter har kronan blivit starkare, och en viss press från importen har inträffat, främst på stycknings- och charkindustrin.

Utvecklingen inom handeln

Svensk livsmedelshandel karaktäriseras av ett nära samarbete eller samägande mellan detalj- och partihandelsledens företag och av en dominerande ställning för de tre handelsblocken ICA, KF och Axel Johnson/Dagabgruppen. På senare tid har dock alltmer en direktdistribution från tillverkare till butik blivit en allvarlig konkurrent till partihandeln. Detta gäller särskilt leveranserna till stormarknader och lågprisbutiker. Denna nya distributionsform har ökat pressen på partihandelsföretagen att rationalisera sin verksamhet.

En fortlöpande strukturrationalisering pågår inom detaljhandelsledet, och mellan 1990 och 1994 minskade det totala antalet dagligvarubutiker med 9% till 7 000. Omvandlingen av butiksstrukturen innebär att supermarkets och storbutiker ökar sin marknadsandel (de hade 1994 72% av omsättningen), att de små servicebutikerna bibehåller sin andel på ca 10%, och att gruppen övriga dagligvarubutiker (med 250–400 kvm

butiksyta) minskar kraftigt. Deras andel av omsättningen sjönk under perioden 1990–1994 med sex procentenheter till 18%.

Bakom redovisade strukturförändringar inom handeln ligger även organisatoriska förändringar. Prisbildningen som tidigare i hög grad styrts från de integrerade parti- och detaljhandelsblockens partiled har delvis överflyttats till detaljistledet.

Effektiviseringsåtgärderna inom handelns olika block och kedjor har skett med syftet att bättre kunna möta inte enbart inhemsk konkurrens utan även en förväntad konkurrens från EU-företagen. Någon etablering på den svenska marknaden av utländska kedjor har dock inte ägt rum. Detta torde bl.a. sammanhånga med svårigheter att komma över attraktiva butikslägen i Sverige.

Konsumentpolitiken i EU

Konsumentfrågorna har fått en växande betydelse i EU i flera avseenden, som inte bara berör Sverige. De övergripande konsumentfrågorna har 1995 uppnått status av att ha eget generaldirektorat inom kommissionen. Konsumentskyddet fördes in i Maastrichtfördraget 1992. Nya konsumentpolitiska handlingsprogram har antagits. Kommissionen har uttalat att konsumentpolitiken ska integreras i all övrig politik.

Vid arbetet med att skapa en intern marknad i EG skapas gemensamma regler för olika varor vid handel. I de fall inga gemensamma regler finns gäller Cassis-principen, dvs. en vara som får säljas i ett EU-land får också säljas i andra. En farhåga är att vissa länder måste backa från en högre nivå av konsumentskydd genom att gemensamma EU-regler läggs på en medelnivå i förhållande till medlemsländernas lagstiftning eller att man tvingas tillåta varor enligt Cassis-principen. Möjligheter att hålla en högre skyddsnivå kan komma att medges enligt artikel 129a.

Inför regeringskonferensen IGC-96 anser konsumentföreträdare att ett antal viktiga förändringar behöver göras i EU:s fördrag i konsumenternas intresse. Subsidiaritetsprincipen bör inte tillämpas så att det innebär en passivitet i konsumentfrågor på den europeiska nivån. Främjandet av konsumentintresset bör vara ett av de överordnade målen för EU. Särskilt bör artikel 129a om konsumentskydd för hälsa och säkerhet stärkas och utvidgas. EU:s ansvar för att stärka konsumenternas legala rättigheter bör innefattas. Konsumentrepresentationen bör förbättras.

Kommissionens senaste konsumentpolitiska program, för 1996–1998, betonar anpassningen av allmänna nyttigheter (public services) till konsumentintresset, de växande svårigheterna för konsumenterna med finan-

siell service, samt säkrandet av att konsumenterna drar nytta av informationssamhället. Livsmedelspolitiken är utvald som ett speciellt prioriterat område, och kommissionen skall vidta åtgärder inom området livsmedelssäkerhet/renhet.

Konsumentorganisationerna har hårt kritiserat EG:s gemensamma jordbrukspolitik, och drivit på för att integrationen mellan konsument- och livsmedelspolitik ska förbättras.

Konsumentinflytandet i EU

I EU-länderna finns många konsumentorganisationer. De är organiserade på olika sätt, exempelvis uppbyggda runt utgivandet av landets ledande konsumenttidskrift eller uppbyggda som konsumentråd, med ingående medlemsorganisationer som helt eller delvis arbetar med konsumentfrågor. Den senare modellen är typisk i Skandinavien. Även lokala aktionsgrupper finns för olika slags konsumentpolitiska syften.

Den organiserade konsumentrösten upplevs ibland som svag eftersom det främst är andra organisationer än renodlade konsumentorganisationer som driver konsumentpolitiska frågor, t.ex. fackliga organisationer, miljöorganisationer och konsumentkooperativa rörelser. Folkrörelseengagemanget i konsumentfrågor är betydligt starkare i de nordliga EU-länderna än i de sydliga.

Både europeiska paraplyorganisationer och nationella konsumentrörelser är representerade i olika EU-organ.

I den Ekonomiska och Sociala kommittén (ESK), som är rådgivande organ till kommissionen, ingår konsumentrepresentanter bland s.k. övriga sociala parter vid sidan av representanter för arbetsgivare och arbetstagare. Kommissionen har också inrättat en övergripande konsumentkommitté (EU CC), vari ingår konsumenternas stora paraplyorganisationer i EU. Representationen har ökat för nationella konsumentrörelser. På jordbruksområdet ingår konsumentföreträdare i de många olika råden för produkter som regleras av den gemensamma jordbrukspolitiken. Konsumentföreträdarna är dock långtifrån nöjda och menar att kommissionen och andra EU-organ inte minst inom livsmedelspolitiken lyssnar mer till de starka producentföreträdarna.

Konsumentinflytandet i Sverige

Det finns en stor mängd organisationer i Sverige som har konsumentfrågor på programmet. Idag finns det dessutom två paraplyorganisationer

på området, *Sveriges Konsumentråd* och *Konsumenter i Samverkan – Underverket*. Båda dessa paraplyorganisationer sysslar mycket med livsmedelsfrågor.

Konsumentrörelsen möter många svårigheter. Förutom att man lider brist på resurser, är det framför allt tre huvudproblem som kan urskiljas beträffande möjligheten till inflytande för livsmedelskonsumenterna i dagens Sverige:

– *Mycket beslutsamt är flyttad till EU*

Stora delar av livsmedelslagstiftningen är harmoniserad med EG:s regelverk och Sverige ingår i EG:s gemensamma jordbrukspolitik. Frågor om prismärkning och konkurrens har EU nu beslutanderätt om, etc. Det har alltså blivit längre till de reella beslutsfattarna, fysiskt såväl som mentalt, vilket gör att delaktigheten i EU:s beslutsprocess från konsumenthåll blir svag.

– *Öppenheten kan lätt komma i kläm*

Sverige avgav i samband med medlemskapsförhandlingarna en deklARATION om att offentlighetsprincipen skulle gälla oinskränkt vid ett medlemskap. Men det är idag inte klart vilken juridisk betydelse denna deklARATION faktiskt har. Både enskilda medborgare och t.ex. konsumentrörelserna kan komma att få sämre insyn i EU-material än den svenska offentlighetsprincipen stadgar, vilket vore mycket allvarligt.

– *Många vill företräda konsumenterna*

Både politiker, myndighetsföreträdare, tillverkare och handel gör ibland anspråk på att vara konsumentföreträdare. Konsumenterna själva och deras organisationer har svårt att göra sig hörda. Kanske beror detta på att organisationer inom konsumentrörelsen arbetar och inte minst argumenterar på ett annorlunda sätt än politiker och myndighetsföreträdare. Dessutom reagerar dessa organisationer tidigare och på svagare signaler. Ungdomsorganisationer kan möta ytterligare ett problem i det att man ibland har skilda perspektiv på olika frågor i olika generationer, eller helt enkelt prioriterar skilda frågor.

III Överväganden och förslag

EG:s jordbrukspolitik

Vid diskussionen om hur nödvändiga reformer av EG:s gemensamma jordbrukspolitik skall utformas borde de positiva erfarenheterna från den korta perioden av avreglering inom jordbrukspolitiken i Sverige tas tillvara.

Vi föreslår:

att den svenska regeringen i EU verkar för en förändring av den gemensamma jordbrukspolitiken så att konsumentintresset bättre tillvaratas

att den svenska regeringen verkar för att jordbrukspriserna i EU anpassas till en nivå där produktionsbegränsningar inte behövs

att den svenska regeringen verkar för att det inom CAP etableras en miljöpolitik, som ska stödja miljöåtgärder och inte kompensera för tidigare produktion/inkomststöd

att den svenska regeringen verkar för att regler för ekologiskt lantbruk inte snävar in verksamheten eller motverkar en bred utveckling mot ett uthålligt kretsloppsjordbruk.

EU:s livsmedelslagstiftning

Genomgången av EU:s livsmedelslagstiftning ger vid handen att vissa brister finns. Sverige och svenska myndigheter driver i EU olika frågor beträffande regler om livsmedelskvalitet. I detta sammanhang vill vi särskilt understryka vissa viktiga krav:

Vi föreslår:

att livsmedelslagstiftningen och dess hantering reformeras, så att konsumentskyddet förbättras

att EU:s gemensamma arbete gentemot Codex Alimentarius ses över. Ett enskilt land måste ha möjlighet att driva en egen linje för ett bättre konsumentskydd i Codex om inte EU kan enas om en tillräckligt hög skyddsnivå

att Sverige verkar i EU för att ett vidare perspektiv läggs på livsmedelskonsumtionen, och att etiska argument ska ses som lika viktiga som strikt vetenskapliga

att Sverige inte tillåter produktion av genmodifierade livsmedel här i landet, och dessutom arbetar för ett motsvarande förhållningssätt i EU. I andra hand bör Sverige verka för att alla produkter som innehåller någon genmodifierad organism så långt det är möjligt märks på ett konsekvent sätt

att bestrålning av livsmedel inte heller används i Sverige, möjligen med undantag för kryddor

att Sverige verkar för att ett bra internationellt system för obligatorisk ursprungsmärkning av livsmedel utarbetas

att Sverige arbetar för att EG-reglerna för tillsatssämnen förändras, så att azo-färgämnen och sötningsmedlet cyklamat förbjuds i hela unionen

att Sverige arbetar aktivt för att EU ska kunna behålla sitt förbud mot användning av hormonpreparat i djurhållningen

att Sverige arbetar för att antibiotika i djurhållningen endast används till sjukvårdande insatser efter veterinärs förskrivning, och inte som generell tillsats i fodret för att öka djurens tillväxt

att Sverige verkar för en regeländring i hela EU för att förbättra kontrollen om kött är smittat med den s.k. galna ko-sjukan eller svinpest. Om EU inte förändrar sina regler bör Sverige arbeta för att behålla de särregler vi fick vid medlemskapsförhandlingarna som ger oss möjlighet att kontrollera om infört kött är smittat med dessa sjukdomar

att Sverige fortsätter arbetet med att förbättra de internationella reglerna för innehållsdeklarationer av sammansatta livsmedel.

Prismätningar

Genomgången av prisutvecklingen och prisnivåer efter EU-inträdet har givit vid handen att vissa brister finns ifråga om statistikunderlaget.

Vi föreslår konkreta förbättringar på följande punkter:

att regional uppdelning av KPI beräknas fortlöpande och att KPI-urvalet av butiker ändras/ökas så att underlaget för regionala jämförelser förbättras

att översyn sker av producentprisindex för livsmedelsindustrin, så att möjligheterna till analyser och jämförelser med konsumentpriserna ökar

att priser på färsk frukt och grönt insamlas i ökad utsträckning i olika led och publiceras, så att konsumentbevakning av denna marknad möjliggörs

att möjligheterna utreds att utföra undersökningar av prisnivåerna på olika orter, liknande dem som tidigare gjordes av SPK. Ett sådant material skulle bl.a. kunna läggas till grund för beslut om regionalpolitiska åtgärder.

Konkurrensen bör stärkas

En ambitiös tillämpning av konkurrenslagstiftningen har i Finland starkt bidragit till att en för konsumenterna fördelaktig prisutveckling kommit till stånd i samband med EU-inträdet.

Mot bakgrund av de finska erfarenheterna finner vi det vara angeläget

att även den nya vassare svenska konkurrenslagstiftningens möjligheter till ingripanden tillvaratas av svenska konkurrensvårdande myndigheter

att ändringar i av plan- och bygglagen får en sådan inriktning att konkurrenstrycket inom detaljhandeln stärks och nyetableringar inte försvåras.

Konsumentskyddet bör stärkas

Konsumentskyddet bör stärkas, och möjligheter till det finns under EU:s regeringskonferens.

Vi ser det som mycket angeläget att Sverige arbetar för

att Romfördraget, och särskilt då artikel 129a, förstärks och förtydligas så att konsumentfrågorna får en ökad tyngd

att den s.k. miljögarantin, artikel 100a i Romfördraget, stärks genom att EG-kommissionen åläggs att analysera och ta hänsyn till hur konsumentskyddet påverkas i de förslag som har denna artikel som rättsgrund

att subsidiaritetsprincipen tillämpas som en möjlighet för varje medlemsland att stadga strängare regler än de som gäller i EU på konsumentskyddsområdet.

Förslag för ett ökat konsumentinflytande

Konsumentinflytandet bör öka i myndigheter och departement. Konsumenterna måste ha möjlighet att påverka beslutsprocessen i Sverige och EU.

Vi föreslår därför

att satsningen på forskning kring hushållens situation ökar, eftersom det innebär att förståelsen av konsumentaspekterna ökar i samhället

att alla aktuella myndigheter inrättar referensgrupper med representanter för konsumenterna på viktiga områden samt ökar konsumentrepresentationen i befintliga råd, arbets- och referensgrupper

att de båda paraplyorganisationerna inom konsumentrörelsen tillförsäkras nödvändiga resurser, men att också andra organisationer kan få bidrag till framför allt lokala projekt. Utåtriktad verksamhet bör prioriteras liksom projekt för ungdomar

att regeringskansliet och statliga myndigheter ser till att EU-material om livsmedels- och konsumentpolitik är tillgängligt för den intresserade allmänheten, så att inte öppenheten riskerar att komma i kläm.

1 Utredningsuppdraget

1.1 Direktiven

Konsumentberedningen (KoB) skall enligt sina tilläggsdirektiv (Dir. 1994:141, se bilaga 1) följa och i ett konsumentperspektiv utvärdera utvecklingen inom jordbruks- och livsmedelssektorn efter Sveriges medlemskap i EU. En särskild uppgift för beredningen är att kritiskt granska och analysera effekterna för svenska konsumenter av EG:s gemensamma jordbrukspolitik.

Beredningen har haft i uppgift att liksom tidigare löpande redovisa resultatet av sitt arbete till regeringen. Detta har skett genom fortsatt utgivning av s.k. Faktablad om olika aktuella frågor på livsmedelsområdet, vilka även tillställts massmedia, myndigheter, organisationer och intresserad allmänhet. (En förteckning över beredningens skrifter finns i bilaga 2.)

Beredningen har också fortlöpande haft kontakter med fristående konsumentorganisationer och kallat representanter för dessa till regelbundna möten. Beredningen har vidare varit företräd i ett flertal referens- och expertgrupper, bl.a. inom Jordbruksverket och Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden, samt svarat på remisser på livsmedels- och konsumentområdet. (Beredningens skrivelser och remissyttranden listas i bilaga 3.)

1.2 Genomförandet

I anslutning till och efter EU-inträdet har utredningar tillsatts med uppgift att granska EG:s jordbrukspolitik, dess konsekvenser för Sverige och möjliga reformer. Inom Jordbruksverket pågår kontinuerligt ett uppföljningsarbete avseende primärproduktionen och den gemensamma jordbruksregleringen.

Inom Civildepartementet verkar en Priskommission, som har till uppgift att med anledning av Sveriges anslutning till EU och sänkningen

av mervärdesskatten på livsmedel den 1 januari 1996 verka för att effekterna på livsmedelspriserna av dessa förändringar kommer konsumenterna till del. Den svenska konsumentpolitiken i ett EU-perspektiv har utretts inom Civildepartementet och förslag till strategier framtagits för svenskt inflytande i EU på konsumentområdet (Ds 1995:32). Den svaga konkurrensen inom den svenska livsmedelskedjan har särskilt uppmärksamats och regeringen har tillkallat utredare för att föreslå åtgärder som kan öka konkurrensen. Vidare har en utredare tillkallats som skall föreslå åtgärder för att få fram en bättre analys av och information om prisförändringar.

KoB har beaktat material från nämnda organ i den utsträckning sådant har funnits färdigt. KoB har begränsat sig till att endast mer översiktligt behandla frågor, som blir föremål för särskild uppmärksamhet inom de nämnda utredningarna. Eftersom framför allt primärproduktionens utveckling belyses i andra sammanhang, ägnar KoB begränsat utrymme åt denna sektor om inte förändringarna inom den har haft direkta effekter för konsumenterna och skattebetalarna.

Betänkandet har främst inriktats mot livsmedelsfrågor av särskild betydelse för konsumenterna, nämligen pris, kvalitet och tillgänglighet. Även andra områden av vikt för konsumenterna har behandlats, t.ex. etik och ekologi samt konsumentinflytande. Anpassningen till EU när det gäller livsmedelslagstiftningen skedde till största delen redan i och med EES-avtalet. Förändringarna till följd av detta beskrivs dock, bl.a. med hänsyn till att genomförandet i tiden nästan sammanföll med EU-anslutningen.

I de första kapitlen i detta betänkande (avdelning I) lämnas en kortfattad beskrivning av utgångsläget före EU-anslutningen, förväntade förändringar på livsmedelsmarknaden till följd av medlemskapet och EG:s jordbrukspolitik.

I avdelning II analyserar vi den faktiska utvecklingen på livsmedelsmarknaden under senare år och framför allt under 1995.

I avdelning III utvärderar vi utvecklingen under 1990-talet. I slutkapitlet lämnar vi förslag till förändringar bl.a. av den gemensamma jordbrukspolitikerna och till formerna för konsumentinflytande.

Det bör emellertid framhållas att det inte går att redan efter ett års medlemskap i EU säkert utvärdera effekterna för livsmedelskonsumenterna.

Det föreligger för det första praktiska problem som att officiell statistik efter år 1994 ännu inte finns tillgänglig eller bara finns i begränsad utsträckning. Det gäller t.ex. värde av konsumtionen, import-

och exportuppgifter samt förädlingsvärde och lönsamhet inom livsmedelsindustrin. Handelsstatistiken har fördröjts beroende på att vår handel med övriga EU-länder i avsaknad av gränskontroll inte längre kan beräknas av Tullverket utan uppgifter måste inhämtas direkt från företagen på marknaden.

För det andra är det svårt att renodla och urskilja effekterna av EU-inträdet från annat som hänt och påverkat utvecklingen.

För det tredje är det sannolikt att först på sikt får samhällsekonomin och livsmedelskonsumenterna till fullo känna av effekterna av den svenska EU-anslutningen.

2 Utgångsläget före EU-inträdet

2.1 1990 års livsmedelspolitiska beslut

Den livsmedelspolitiska reformen enligt 1990 års riksdagsbeslut (prop.1989/90:146, JoU25, rskr. 327) satte upp målet att konsumenterna skulle sättas i centrum. Deras val skulle styra produktionen. Producenterna skulle i ökad utsträckning erhålla direkta stöd för att målen avseende miljö, regionalpolitik och beredskap skulle kunna uppnås. Prisstödets roll som livsmedelspolitiskt medel tonades alltså ned. Inom gränsskyddets ram skulle de inhemska priserna få utvecklas fritt. Exportstöden skulle successivt avvecklas. Överskott, som inte lönsamt kunde avsättas på export, skulle därmed bjudas ut på den inhemska marknaden och pressa priserna. Anpassningen till den nya politiken skulle ske under socialt acceptabla former. Beslut fattades om övergångsstöd till en beräknad kostnad av 13,6 miljarder kronor.

2.2 EU-anpassning

Ungefär samtidigt som den livsmedelspolitiska reformen trädde i kraft, ansökte Sverige om medlemskap i EG. Om ett sådant kom till stånd skulle Sverige få tillämpa EG:s jordbrukspolitik CAP (Common Agricultural Policy) och fiskepolitik CFP (Common Fisheries Policy). Sveriges nya regering 1991 förklarade att 1990 års beslut låg fast men också att förutsättningarna hade ändrats genom medlemskapsansökan. En omställningspolitik inleddes, som innebar att delar av EG:s stödsystem för jordbruket infördes redan före medlemskapet och att priser och kostnader anpassades i riktning mot EG:s.

2.3 EES-avtalet

Sommaren 1990 påbörjades förhandlingar om ett EES-avtal, som skulle innebära att EFTA-länderna fick tillträde till EG:s inre marknad för industrivaror samtidigt som relevanta delar av lagstiftningen harmoniserades med EG:s regler. Jordbruks- och fiskeregleringarna låg utanför förhandlingarna.

EES-avtalet trädde i kraft den 1 januari 1994. Det innebar på livsmedelsområdet att Sverige måste anpassa sig till ca 120 EG-rättsakter. Till livsmedelsområdet räknas även veterinära frågor, foder-, utsädes- och växtskyddsfrågor. Både Sveriges och EG:s regler bygger i många fall på internationellt standardiseringsarbete, varför flertalet förändringar till följd av EES-avtalet blivit ganska små, men undantag finns. Mest uppmärksamhet har kanske ägnats regeln om märkning av sammansatta livsmedel. I Sverige har man tillämpat en regel som säger att de enskilda beståndsdelarna måste anges om andelen av det sammansatta livsmedlet överstiger 5% i varan. Motsvarande procenttal i EG är 25%. Vidare har EG:s nyligen antagna tillsatsdirektiv kritiserats från svensk sida, därför att det tillåter användningen av azo-färgämnen. Dessa anses som allergiframkallande och har varit i stort sett förbjudna i Sverige. (Se vidare under avdelning II.)

2.4 GATT/WTO

GATT (General Agreement om Tariffs and Trade) var en sammanlutning, som efter hand kom att bestå av ca 100 länder med tillsammans över 90% av världshandeln. Efter de 1993 avslutade förhandlingarna om handelsliberaliseringar, den s.k. Uruguayrundan, har GATT omvandlats till en mer permanent institution, World Trade Organization, WTO.

Uruguayrundan var den första som mer på allvar tog upp liberaliseringar på jordbruksområdet. Rundans jordbruksuppgörelse syftade till neddragning av de produktionsstöd många länder inom västvärlden gav sina jordbrukare. Detta skulle öppna möjligheter för länder med bättre produktionsförutsättningar – såväl vissa industriländer som utvecklingsländerna – att göra sig gällande på världsmarknaden.

Avtalet innebär i korthet följande:

- Internstödet bantas med 20%
- Gränsskyddets rörliga införselavgifter omvandlas till fasta tullar. Nivån sänks över en femårsperiod med i genomsnitt 36% i förhållande till 1986–88
- Exportstödet reduceras med 36% i värde och 21% i kvantitet
- Regler införs och fortsatt arbete utförs gällande sanitära och fytosanitära frågor.

Under förhandlingarna beräknades att Sverige nästan enbart skulle påverkas av tullreglerna. Genom 1990 års livsmedelspolitiska beslut hade internstöd och exportbidrag i huvudsak avskaffats. Avtalet trädde emellertid i kraft 1995 och för Sveriges del gäller nu EU:s tillämpning av GATT-avtalet. Sveriges stödvolymerna har lagts till EU:s och vårt gränsskydd har övergått i EU:s.

Från EG-kommissionen har hävdats att den 1992 beslutade reformen av CAP leder till att åtagandena i GATT-överenskommelsen beträffande internstöd och exportbidrag kommer att uppfyllas utan andra åtgärder. Gränsskyddsåtagandena kommer dock att innebära sänkta tullar för EU-länderna.

2.5 Lagstiftning på konkurrensområdet

Ny konkurrenslag

En ny och skärpt svensk konkurrenslag trädde i kraft den 1 juli 1993. Den är en nationell anpassning till EG:s konkurrenslagstiftning. Den nya lagen innebär en övergång från den i tidigare gällande lagstiftning tillämpade missbruksprincipen till den inom EG-rätten praktiserade förbudsprincipen. Lagen innehåller två generella förbud: förbud mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag och förbud mot missbruk av dominerande ställning. Prissamarbete och marknadsuppdelning är viktiga områden som omfattas av samarbetsförbudet.

Från huvudreglerna ges vissa undantag. Lagen rymmer bl.a. nio s.k. gruppundantag. Åtta av dessa motsvarar gruppundantagen i EG:s kon-

kurrenslag (om t.ex. forsknings- och utvecklingsavtal). Det nionde och för Sverige unika gäller kedjor inom detaljhandeln. Visst samarbete tillåts inom en kedja, som har upp till 35% av tillförseln till den svenska marknaden av de varor kedjan säljer. Kedjor med en marknadsandel över 35% får i förekommande fall söka individuell dispens.

Konkurrenslagen ändrades 1994 så att jordbrukets primärföreningar i princip är undantagna från lagens förbud mot visst samarbete. Ytterligare undantag för lantbruket från samverkansförbudet har varit föremål för en utredning, som kommit fram till att några förändringar i den riktningen inte bör göras i nuvarande konkurrensregler (SOU 1995:117).

Plan- och bygglagen

Etableringen av livsmedelsbutiker styrs bl.a. av bestämmelserna i plan- och bygglagen, PBL. Tillämpningen av lagen har lett till en begränsning av konkurrensen. Detta föranledde en ändring av lagen 1992 enligt vilken handelsändamålet i en detaljplan inte längre kan preciseras till en viss form av detaljhandel. Denna förändring omfattade bara nya detaljplaner medan äldre är opåverkade. 1995/96 års riksdag har emellertid uttalat sig för en återgång till tidigare gällande, mer inskränkande regler (1995/96 BoU1, rskr. 30). Ärendet bereds f.n. inom Plan- och byggutredningen.

2.6 Sveriges anslutningsavtal till EU

Avtalet med EU om Sveriges anslutning innebär i princip att vi från den första medlemskapsdagen – den 1 januari 1995 – deltagar i den gemensamma jordbruks- och fiskepolitiken. Gränskontrollerna avvecklas för varuhandeln med övriga medlemsländer.

Livsmedelslagstiftningen har i stort sett redan i och med EES-avtalet anpassats till EG-lagstiftningen. Medlemskapet innebär på detta område framför allt att Sverige blir medlem i EU:s institutioner och kan delta fullt ut i EU:s beslutsprocess.

2.6.1 Jordbruks- och fiskeregleringarna

EG:s jordbrukspolitik liknar i sina principer mer den svenska jordbrukspolitikerna före 1990 års beslut än den som var tänkt att föras därefter. Den svenska EU-anslutningen innebär därför en återgång till regleringslösningar, exportbidrag och produktionskontroll för undvikande av ohanterliga överskott.

En viktig del av CAP är de olika riktade stöden till bland annat missgynnade områden och miljövänlig produktion. EU:s regionalstöd har sålunda anpassats med hänsyn till de speciella förhållanden som råder i norra Sverige.

En närmare redogörelse för EG:s jordbrukspolitik och tillämpning i Sverige lämnas i senare kapitel.

Den gemensamma fiskeripolitiken omfattar tre grundelement:

- resurspolitik rörande tillträde till fiskresurserna
- strukturpolitik för att stödja en ändamålsenlig utveckling av fiskeflottorna
- marknadspolitik rörande marknadsföring och prissättning.

En viktig följd av Sveriges anslutning är att vi fått fullständig tullfrihet gentemot övriga EU-länder och därmed förbättrade exportmöjligheter för fiskprodukter. Sveriges andel av torskkvoten i Östersjön har höjts och i övrigt har Sveriges andel av fiskekvoterna garanterats motsvarande tidigare fångster. Vissa problem har dock uppstått till följd av att den stora fiskerikationen Norge valde att stå utanför EU.

2.6.2 Livsmedelslagstiftningen

Utgångspunkten är att ett land, som inträder i unionen, skall anpassa sina regler till EU:s. Vissa undantag har dock givits i medlemskapsförhandlingarna. Sverige får tack vare sitt goda salmonellaläge ställa särskilda villkor vid införsel av levande djur, foder och livsmedel för att hindra att salmonella förs in i landet. Detta undantag är permanent medan vissa tidsbegränsade undantag medgivits beträffande antibiotika och kadavermjöl i foder, fetthalt i mjölk samt åtgärder till följd av vår

frihet från vissa allvarliga djursjukdomar (t.ex. svinpest, galna ko-sjukan). Under den period som undantagen gäller – varierande från två till fyra år – kommer EU att se över sina regler och Sverige att delta i vetenskapliga utvärderingar. Det är angeläget att Sverige kraftfullt driver dessa frågor, så att EU-reglerna ändras eller undantagen får behållas.

2.7 Förväntningar och farhågor inför EU-anslutningen

Svenska folkets förväntningar och farhågor inför EU-anslutningen var mycket skiftande. De flesta hade dock en negativ inställning till de krångliga reglerna och administrationen av EG:s jordbruksreglering, CAP. Denna uppfattning delades även av jordbruket, som dock välkomnade de genom CAP ökade stöden.

Många konsumenter hade förväntningar om starkt sjunkande matpriser vid en EU-anslutning, grundade på beräkningar och prisjämförelser före den svenska deprecieringen i november 1992. Denna ändrade i ett slag prisrelationerna till EG-länderna. Prisskillnaderna var inte längre så stora, i svenska kronor räknat. Enligt beräkningar av KoB i betänkandet SOU 1994:119 förväntades dock införandet av EG:s jordbruksreglering kunna leda till en nedgång av livsmedelspriserna med 2–3%. Prissänkningarna antogs kunna bli större till följd av dynamiska effekter i industri- och handelsled efter anslutningen till den stora EU-marknaden. En ökning av konkurrenstrycket var dock beroende av att den svenska kronan stärktes eller åtminstone inte försvagades. Som bekant har denna förutsättning under större delen av 1995 inte förelegat.

En ökad konkurrens förväntades främst märkas i större befolkningscentra och i södra och västra Sverige på grund av närheten till övriga EU-länder. Inte obetydliga prisskillnader antogs därför med tiden kunna uppstå mellan de nämnda områdena och framför allt norra Sverige.

En större marknad och friare handel antogs leda till större mångfald och variation i utbudet. På sikt förväntades också nya aktörer inom livsmedelsindustri och -handel etablera sig i Sverige. Mot ökad import talade dock den utpräglade preferensen för svensk mat, som manifesterades bl.a. i ett antal konsumentenkäter, företagna av KoB.

Allvarliga farhågor för försämringar av livsmedlens kvalitet framfördes i debatten inför den svenska folkomröstningen om EU-anslutningen. Till största delen låg dock kvalitetsfrågorna inom det redan antagna

EES-avtalet. KoB framhöll emellertid att ingenting hindrar att producenter och butiker på frivillig väg går längre än EG:s obligatoriska regler beträffande livsmedlens kvalitet, märkning, m.m. Detta skulle tillmötesgå en stark konsumentopinion och därmed även kunna bli en konkurrensfördel.

3 EG:s jordbrukspolitik

I och med EU-inträdet kom Sverige att omfattas av EG:s gemensamma jordbrukspolitik (Common Agricultural Policy, CAP). CAP är en av grundpelarna i EG-samarbetet.

Enligt artikel 39 i Romfördraget från 1957 är målen för CAP:

- Ökad produktivitet
- Skälig levnadsstandard för producenterna
- Marknadsstabilitet
- Tryggad livsmedelsförsörjning
- Rimliga livsmedelspriser för konsumenterna.

Artikel 39 säger inget om medlen för att uppnå de jordbrukspolitiska målen. Men redan från början valdes metoden att ge bönderna höga stabila priser på sina produkter genom prisstöd eller exportsubventioner. Genom gränsskydd och interventioner har man undvikit att priserna pressats neråt. Medlemsländer som tidigare haft lågprislinjer, som England och Danmark, fick anpassa sig till EG-politiken.

Gränsskydd och regleringar

Den gemensamma jordbrukspolitiken har genomförts med hjälp av:

- gränsskydd, bl. a. i form av rörliga införselavgifter och kvoter, vilket gett priser över världsmarknadens nivå
- reglering av den interna marknaden och priserna genom interventioner som stödköp, lagring, exportsubventioner, destruktion av livsmedel (t.ex. frukt och grönsaker), "processing" (t.ex. vin till teknisk sprit)

- struktupåverkande åtgärder, som fått allt större betydelse men alltjämt spelar en underordnad roll jämfört med gränsskydd och marknadsregleringar.

Grunden för EU:s reglering på spannmålsområdet är skydd mot tredje land i form av importtullar, möjlighet till avsättning av överskott genom intervention, stöd till export samt direktstöd till odlarna i form av arealbidrag och trädesersättning.

På spannmåls- och oljeväxtområdet innebar EU-inträdet för svensk del ett avskaffande av reglerna om förmalnings- och fettvaruavgifter. Istället skulle tillämpas EU:s arealbidragssystem. Areal berättigad till arealbidrag hade framförhandlats till 1,8 miljoner hektar. Areal som ingått i det tidigare svenska omställningsprogrammet efter den livsmedelspolitiska reformen 1990 kunde anslutas till EU:s arealbidragssystem, förutsatt att omställningsstödet då återbetalades.

EU:s reglering på oljeväxtområdet har förändrats kraftigt under de senaste åren. Till skillnad från spannmålen finns det inte kvar något pristöd på oljeväxtområdet utan hela stödet ges i form av arealbidrag. Producenterna får världsmarknadpris för fröråvaran, och ersätts upp till en viss prisnivå, som är kopplad till spannmålspriset, i form av arealbidrag.

Regleringarna på mjölkområdet är komplicerade med exportbidrag, interventionslagring, stöd till användning på den interna marknaden och kvotering. Exportbidrag ges främst till smör och mjölkpulver. Mjölkproduktionen är kvoterad så att varje land ges en kvot att fördela på sina mjölkproducenter. Kvotsystemet som infördes 1984 har ej löst överproduktionsproblemet, eftersom kvoterna bygger på tidigare produktion och planerade nedskärningar av kvoterna ej varit politiskt genomförbara.

I Sverige hade den livsmedelspolitiska reformen från 1990 inneburit avskaffande av tvåprissystemet för mjölk. Vid EU-inträdet skulle EU:s kvotsystem för mjölk införas. Sveriges landskvot om 3,3 miljoner ton mjölk skulle fördelas på nästan 18 000 producenter.

Djurbidrag hade i Sverige funnits i några år som övergångsstöd i den livsmedelspolitiska reformen. Vid EU-inträdet skulle istället tillämpas EU:s djurbidrag till handjur, tackor samt am- och dikor.

Stora kostnader och press för reformer

En inbyggd svaghet i EG:s gemensamma jordbrukspolitik är de orimligt stora kostnaderna. Höga priser till jordbruket gav hög lönsamhet och snabb produktivitetsutveckling, ökade produktionen kraftigt och omvandlade ganska snabbt EG från att vara importör till att bli exportör av jordbruksprodukter. När överskotten måste säljas med exportstöd ökade ständigt budgetkostnaderna för CAP.

1992 beslutade EG:s jordbruksministrar om en reform av CAP. Priserna sänktes och produktionen minskades genom produktionsbegränsningar som träda och kvoter. Jordbrukarna kompenserades genom direkta inkomststöd i form av arealbidrag och djurbidrag för köttdjur. Vidare infördes stöd för vissa miljövårdande åtgärder, skogsplantering av åkermark samt vid förtidspensionering.

Trots reformen och GATT-avtalet innebär fortfarande EG:s jordbrukspolitik höga tullar, höga priser, överskott, dumping, höga budgetkostnader och en otymplig administration.

Budgetkostnaderna för CAP har ökat med en tredjedel efter reformen 1992 och bedöms 1996 överstiga 40 miljarder ecu. Genom främst den fördyring av livsmedlen som det höga gränsskyddet innebär medför CAP dessutom stora kostnader för konsumenterna i form av höga matpriser. I början av 1990-talet var dessa kostnader för konsumenterna ungefär dubbelt så stora som de mer synliga kostnaderna för skattebetalarna via EU:s budget.

Förändringarna i CAP från 1992 planerades för en femårsperiod. Från 1997 kan alltså nya förändringar av CAP bli aktuella. Fortsatt press i riktning mot reformer ges också av den förestående utvidgningen av EU österut. Samtidigt stundar nya handelsförhandlingar år 1999 med anledning av att GATT-avtalet löper ut vid sekelskiftet. Nästa GATT/WTO-runda kan förväntas sätta EU under hård press för att liberalisera sin jordbrukspolitik och tillåta en friare handel med livsmedel.

4 Konsumtion och utbud

Effekterna för konsumenterna av EU-medlemskapet är ännu ganska svåra att bedöma. *Livsmedelskonsumtionen* verkar i viss mån ha påverkats av de relativt kraftiga prisförändringar som skedde vid inträdet. *Sortimentet i butikerna* har breddats något. KoB:s enkät till handeln tyder på att nytillkomna EU-produkter redan har börjat komplettera det svenska utbudet på flera produktområden. Den totala *importen* av livsmedel och jordbruksprodukter ökade under det första halvåret 1995 med 6%, medan importen från EU-länderna ökade med närmare 25%. *EG:s gemensamma jordbrukspolitik*, i vilken Sverige nu deltar, har till att börja med inneburit ökande spannmålsöverskott i Sverige men stagnerande köttproduktion och administrativt krångel med mjölkkvoter. I EU finns särskilda stöd för *ekologiskt jordbruk*, och detta ökade under 1995 i omfattning i Sverige till 3,5% av åkerarealen.

4.1 Konsumtion

4.1.1 Hushållens ekonomiska situation

Total livsmedelskonsumtion är volymmässigt relativt okänslig för inkomstförändringar, medan däremot hur hushållen fördelar sina köp mellan olika livsmedel är betydligt mera inkomstberoende. Basvaror är mindre priskänsliga än andra produkter. Lägre inkomst behöver inte nödvändigtvis betyda näringsmässigt *sämre* mat, men man köper *andra* produkter.

De senaste åren har präglats av hög arbetslöshet, stora budgetunderskott och en växande statsskuld, försämringar i socialförsäkrings-systemen, höjda skatter och egenavgifter, högre hyror osv. Hushållen har

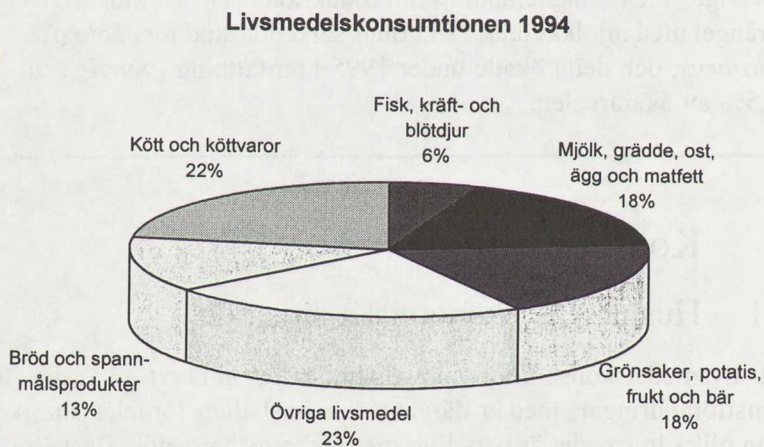
därför justerat ned sina disponibla inkomstförväntningar. Sparkvoten har stigit kraftigt och den reala konsumtionen har fallit.

Enligt Handelns Utredningsinstitut (HUI) sjönk den privata konsumtionen med 0,2% år 1995, medan Konjunkturinstitutet noterade en mycket svag ökning (0,3%).

4.1.2 Hushållens livsmedelskonsumtion

1994 värderades den totala konsumtionen av livsmedel till ca 144 miljarder kronor. Någon officiell statistik för 1995 finns ännu inte. I diagram 4.1 nedan redovisas hur konsumenterna fördelade sina utgifter på olika varugrupper. I gruppen Övriga livsmedel återfinns kaffe, te, kakao, socker, malt- och läskedrycker (dock ej alkoholhaltiga drycker).

Diagram 4.1 Konsumenternas utgifter för livsmedel 1994, fördelade på olika varugrupper



Källa: Jordbruksverket

I tabell 4.1 nedan kan man se att vi 1994 i jämförelse med 1970 äter mer bröd och spannmålsprodukter, grädde, grönsaker, frukt och bär och

"andra livsmedel", samt dricker mer läsk, mineralvatten och lättöl. Under samma period har vi minskat på konsumtionen av fisk, matfett, mjölk (inkl. fil), potatis- och potatisprodukter, socker, kaffe, te och kakao.

Mellan åren 1989 (året före den livsmedelspolitiska reformen) och 1994 var dock förändringarna i många fall högst marginella. Några undantag finns dock. Vi åt mer kött- och köttprodukter (ökning med 7,2%). Vi drack mindre mjölk (minskning med 8,7%) och drack istället mer läsk, mineralvatten och lättöl (ökning med 18,1%).

Tabell 4.1 Livsmedelskonsumtionen i kg/person 1970, 1989 och 1994, samt förändringen i procent 1970–1994 och 1989–1994

	Kons. 1970 i kg	Kons. 1989 i kg	Kons. 1994 i kg	Förändr. 70–94 i proc.	Förändr. 89–94 i proc.
Bröd och spannmålsprod.	77	83	84	9,1	1,2
Kött- och köttvaror	(1)	55	59	-	7,2
Fisk m.m	18	19	17	-5,6	-10,5
Mjölk (inkl. fil)	166	160	146	-12,0	-8,8
Grädde	6	8	9	50,0	12,5
Ost	(1)	16	16	-	0
Ägg	11	12	11	0	-8,3
Matfett	21	20	18	-14,3	-10
Grönsaker	39	55	56	43,6	1,8
Frukter och bär	82 (2)	88	87	6,1	-1,1
Potatis och pot.-prod.	73	68	69	-5,5	1,5
Socker	21	15	15	-28,6	0
Kaffe, te, kakao	12	11	10	-16,7	-9,1
Andra livsmedel (3)	21	33	34	61,9	3,0
Malt- och läskedrycker	91	99	117	28,6	18,2

(1) 1970 ej jämförbart med senare redovisade år

(2) 1970 års siffra inkluderar naturakonsumtionen

(3) "Andra livsmedel" innefattar här bl.a. kryddor, glass, såser och konfektyrvaror

Källa: Jordbruksverket

4.1.3 Förändringar sedan EU-inträdet

En väntad effekt av EU-medlemskapet var att prisförändringar av olika anledningar skulle ske för vissa varugrupper, och så har det också blivit. Mjöl, margarin, pasta och kött har blivit billigare, medan smör, ost, ris och socker blivit dyrare (se vidare kap. 6). Frågan är då om motsvarande volymförändringar skett i konsumtionen.

I avsaknad av officiell konsumtionsstatistik för 1995 har KoB genom andra kanaler sökt belysa hur EU-inträdet har påverkat konsumtionen. KoB frågade i sin sortimentsundersökning i januari 1996 de centralt placerade inköpsansvariga inom KF, ICA, Dagab (inkl. D-gruppen) och Hemköp hur deras försäljningsvolymerna hade förändrats jämfört med tiden före inträdet. Resultaten varierar mer än väntat (se närmare kap. 4.2).

KoB har också genom telefonkontakt frågat några större företag och branschorganisationer på den svenska marknaden om hur försäljningen av dessa produkter påverkats av prisförändringarna. SCB:s KPI-enhet har också bidragit med en del uppgifter, som främst har inhämtats från partihandeln i form av uppgifter om värdeförändringar. Dessa har sedan räknats om till volymförändringar. Detta kan ge ytterligare indikatorer på i vilken riktning konsumtionen har utvecklats.

I det följande redovisas dels prisutvecklingen mellan december 1994 och december 1995, dels de olika indikatorer på förändringar i konsumtionen som finns tillgängliga. Det ska betonas att inga av de uppgifter som presenteras kan ses som något annat än *uppskattningar* av konsumtionsförändringarna.

För *ris* som steg kraftigast i pris – med ca 53% – anger tre av handelsblocken i KoB:s sortimentsundersökning ungefär oförändrad försäljning, medan det fjärde anger en minskning med 25%. SCB uppger att konsumtionen av ris verkar ha minskat med ca 40%, mycket motsägelsefulla uppgifter alltså.

Grossistförbundet Svensk Handel uppger att en upplagring skedde hos importörerna av ris inför EU-medlemskapet – importen ökade därför 1994 och sjönk 1995.

För *socker* som stigit näst mest i pris – med ca 40% – noterar två uppgiftslämnare i sortimentsundersökningen en minskning med ca 5% medan de två övriga anger en minskning med över 30%.

Danisco Sugar uppger att det inte skett några dramatiska förändringar i sockerkonsumtionen. Viss hamstring skedde inför årsskiftet som

väntat, men totalt kan man inte se någon större nedgång i försäljningen under 1995.

Hårdost har blivit ca 14% dyrare. Mejerierna uppger att den inhemska produktionen av ost totalt sett minskat med ca 3%. Den inhemska produktionen motsvarar ungefär 85% av landets ostkonsumtion. En viss minskning i konsumtionen av hårdost beräknas ha skett under 1995. De uppgifter SCB fått fram tyder på en konsumtionsminskning med ca 2%.

Smör har blivit ca 6% dyrare. Mejerierna uppger att smörproduktionen i Sverige har minskat med närmare 15%. Av smörproduktionen har en tiondel exporterats på licens medan ytterst lite importerats. Ett visst konsumtionsfall har tydligt skett. Enligt KoB:s sortimentsundersökning har enligt två svar försäljningen av smör minskat med ca 14%, medan de två övriga endast uppger en försäljningsminskning på 2–3%.

Mjöl, som blivit ca 23% billigare, har enligt tre svar i sortimentsundersökningen en oförändrad försäljning medan den enligt det fjärde ökat med 15%. SCB uppger att mjölkonsumtionen bör ha ökat med ungefär 8%.

Kungsörnen, som är en stor producent av mjöl, uppger att man totalt för 1995 sett en svagt vikande försäljningskurva. Under januari och februari 1995 sålde man rekordvolym, vilket förklaras av att folk sköt upp inköp i slutet av 1994 till början av 1995. Men totalt sett har hushållen inte dragit nytta av de lägre priserna. Hembakning är på det hela taget svagt på nedgående. Motsägelsefulla uppgifter för mjölkonsumtionen, alltså.

Pasta har blivit 10% billigare. SCB uppger att konsumtionen ökat med ungefär 16%.

Kött har blivit 3% billigare. Slakteriförbundet Scan uppger att den totala köttkonsumtionen i Sverige har ökat med ca 3% 1995 enligt preliminära beräkningar. För nötkött har konsumtionen ökat med ca 4% och för svenskt nötkött med ca 7%. För griskött har konsumtionen ökat med 3%, medan konsumtionen av svenskt griskött är oförändrad. Totalt sett svarade importerade produkter för ca 10% av köttkonsumtionen 1995. Det är i stort sett samma siffra som för 1994, men det sker hela tiden förskjutningar i försäljningen av importerade köttvaror – olika produkter och olika länder.

Hushållsmargarin har blivit ca 10% billigare. SCB uppger att konsumtionen av hushållsmargarin (vilket inte inbegriper bordsmargarin) trots detta verkar ha gått ner med ca 1%.

I tabell 4.2 redovisas livsmedelskonsumtionen av dessa varor 1994, den prisförändring som skett mellan december 1994 och december 1995, samt de tendenser för livsmedelskonsumtionen 1995 som kan skönjas.

Tabell 4.2 Livsmedelskonsumtionen i kg/person 1994, prisförändringar december 1994 till december 1995 samt tendenser för konsumtionsutvecklingen 1995, för några varugrupper

	Konsumtion i kg/person 1994	Prisförändring i proc. dec. -94 -dec. -95	Konsumtion 1995, <i>tendenser</i>
Ris	5	53,4	Minskning?
Socker	15	39,5	Viss minskning?
Smör	2	6,3	Minskning med ca 15%
Hårdost	13	13,8	Minskn. med ca 2%
Mjöl	12	-22,9	?
Pasta	5	-10,1	Ökning med ca 16%
Hushålls- margarin	10	-10,1	Viss minskning?
Kött	59	-3,0	Ökning med ca 3%

Källor: Jordbruksverket, SCB samt diverse företag och organisationer (se ovan)

4.2 Sortimentutveckling

EU-inträdet 1995 tillsammans med harmoniseringen av livsmedelslagstiftningen i EES-avtalet ett år tidigare förbättrade förutsättningarna för ett ökat handelsutbyte mellan Sverige och övriga EU-länder. Den under det första halvåret 1995 försvagade svenska kronan verkade i och för sig i motsatt riktning. Våra importavgifter på jordbruksprodukter från EU-länder togs bort samtidigt som EU:s exportbidrag upphörde. Nettoeffekten är därför något svårbedömd. Det står dock klart att den svenska livsmedelsmarknaden nu utsätts för en ökad konkurrens. En ökad import av nya livsmedel från EU-området kan i första hand bredda sortimenten med nya märken, men kan även innebära att man tvingas ta bort sådana märken som inte omsätts tillräckligt snabbt. Frågan hur sortimentsbredden för olika livsmedelsslag utvecklas blir därför av stort intresse.

Tidningen *Supermarkets inventering* varje år av antalet dagligvaru-artiklar i olika butikstyper visar på följande utveckling under de första åren efter den livsmedelspolitiska reformen, dvs. mellan åren 1991 och 1993:

- I supermarketbutiken (= en traditionell butik med 400 kvm butiksyta och däröver) minskade det totala antalet artiklar. Den hade 1993 i genomsnitt 5 160 artiklar.
- I den lilla lågprisbutiken ökade antalet kraftigt och uppgick 1993 i genomsnitt till 1 450 artiklar.

Tidningens butiksurlval är begränsat till tre traditionella supermarkets, två lågprisbutiker och en stor supermarket. I samtliga butikstyper utgjorde livsmedlen ca 70% av antalet artiklar.

Det var torra varor och specialvarusortimentet som minskade i supermarketbutiken medan sortimentet breddades för färskvaror, frukt/grönt och kem/tekniska varor. I den lilla lågprisbutiken var det inom specialvaru- och färskvarugrupperna som sortimentet blev större.

För supermarketbutiken förbyttes 1995 den tidigare minskningen till en ökning, och i de mindre butikerna fortsatte sortimentet att öka. Generellt är det livsmedelsartiklarna som ökat. En likartad bild av att sortimentet av livsmedel skulle ha vidgats under 1995 gav *KoB:s konsumentenkät* (jfr. avsnitt 5.3). Enligt denna ansåg 53% att urvalet av livsmedel hade blivit större under det senaste året, 30% fann det ungefär oförändrat jämfört med tidigare och endast 4% tyckte att urvalet blivit mindre.

Den kraftigaste sortimentsbreddningen år 1995 (+345 artiklar) uppvisade storbutiken (över 2 700 kvm säljyta), och det är konserver (soppor, svamp/grönt, kött) och djupfryst (köttprodukter, pizza, grönsaker) som ökat mest. Även supermarketbutiken har vidgat sitt sortiment (+235 artiklar) med framförallt s.k. övriga specerier (hälsokost, snabbviner, mjöl och bakartiklar, konfektyrer) samt konserver. Den lilla lågprisbutiken ökar sitt sortiment måttligare.

Tabell 4.3 visar hur sortimentsbredden för olika grupper av livsmedel utvecklades 1994–1995 enligt Supermarkets undersökningar. Inventeringen genomfördes under sommaren respektive år. Det betyder att den under våren 1995 försvagade svenska kronan kan ha motverkat importbenägenheten och därmed breddningen av importsortimentet efter EU-inträdet.

Tabell 4.3 Antalet livsmedelsartiklar inom olika butikstyper 1994 och 1995

	Storbutiken		Supermarket- butiken		Liten lågpris- butik	
	-94	-95	-94	-95	-94	-95
Mejerivaror	341	345	264	300	86	100
Mjukt bröd	225	260	189	220	55	65
Hårt bröd	88	92	57	62	24	25
Frukt/grönt	85	96	86	100	34	38
Paketerat nöt-griskött	87	93	67	68	13	15
Charkvaror	187	178	138	154	49	56
Betj:s avdeln.	121	100	145	102	0	0
Drycker	128	160	145	150	59	55
Djupfryst	341	480	281	245	149	135
S:a färskvaror	1 600	1 805	1 370	1 400	465	485

Källa: Tidningen Supermarket

Dessa resultat kan jämföras med de svar som erhöles i *KoB:s sortiments-enkät* under januari 1996, riktad till centralt placerade inköpsansvariga inom KF, ICA, Dagab inkl. D-gruppen och Hemköp. De ger en likartad bild av utvecklingstendenserna. Enligt Dagab är sortimentet i deras lågprisbutiker ännu större än vad Supermarkets enkät anger. ICA framhåller att utvecklingen mot ett större sortiment motverkas av ambitionen att ha ett "effektivt" sortiment. Hemköp, som medvetet håller en svensk profil på särskilt köttområdet, anger att det utökade sortimentet domineras av lokalt producerade varor.

På frågan om konstaterade förändringar av sortimentsbredden för enskilda varugrupper kan relateras till det svenska eller det utländska varusortimentet varierar svaren mellan blocken. Svaren visar dessutom ofta en annan utveckling än vad som anges av Supermarkets siffror. Nya varumärken på den svenska marknaden saluförs som regel endast av ett eller två av de tillfrågade handelsblocken. KF framhåller att den svenska kronans värde har haft en större inverkan på importen och sortimentsbredden än EU-inträdet.

När det gäller det paketerade köttet anger flera uppgiftslämnare ett ökat sortiment av importerade kött- och/eller charkvaror och detsamma anger en av de tillfrågade för den manuella diskens köttssortiment. I samtliga dessa fall rör det sig om irländskt kött. En nämner att det förekommit offerter från danska och tyska företag. Fryst kalkon har

börjat komma in från Danmark. För djupfrysta köttprodukter (pizza och färdiglagad mat) anger samtliga breddningar för svenskt eller importerat sortimentet.

För mjölk/grädde anges i ett av svaren minskat sortiment på grund av råvarubrist, i ett annat ökat genom introduktion av Eko-mjölkprodukter. För ägg anges större sortiment genom ökad finsk import respektive genom ökat lokalt utbud. En kedja anger även ökat potatissortiment genom finskt utbud. För den franska mjukosten noteras minskat sortiment, sammanhängande med bojkotten mot franska livsmedel.

Sortimentet av frysta grönsaker har enligt två kedjor blivit större på bl.a. importsidan. Det är fråga om dels EU-produkter såsom belgiska grönsaker och holländsk pommes frites dels grönsaker från olika öststater, vilka fortfarande har samma tullfrihet som tidigare.

För pastaprodukter och i ett fall fruktjuice anges breddat utbud i form av främst import. Även för ris har importsortimentet breddats. Sortimentet av dressingar har ökat och även om dressingen är svensk-tillverkad är råvaran oftast importerad. För kaffe i färdig konsumentförpackning anges minskat sortiment för svensk men ökat för importerad vara.

Inom gruppen konserver noterar en kedja breddat sortiment av franska svampkonserver, därför att EU:s höga tullar gjort de Östasiatiska produkterna alltför dyra. En annan har reducerat sortimentet av flera grupper av konserver. Det påtalas att EU:s tullar fördyrar vissa skal-djurs- och fiskprodukter från t.ex. Kanada och USA (löjrom, kräftor). En av kedjorna redovisar ökat sortiment av både svenska och importerade malt- och läskedrycker (mest öl).

En summering av svaren i KoB:s sortimentsenkät till handeln ger vid handen att nytillkomna EU-produkter redan har börjat komplettera det svenska utbudet på flera produktområden. För särskilt följande produkter har enligt enkäten en EU-import breddat vårt sortiment: paketerat färskt och fryst kött inkl. kalkon, charkvaror, pastaprodukter, frukt/grönt i fryst eller konserverat skick samt juicer och öl.

Enligt uppgiftslämnarna är den registrerade breddningen av sortimentet med EU-produkter inte nödvändigtvis alltid en effekt av vårt EU-inträde, utan utgör en utveckling som skulle ha ägt rum även om vi inte anslutit oss. Beaktas bör även att det som regel föreligger flera samverkande faktorer bakom konstaterade förändringar av sortimentsbredden. Utöver inverkan av den friare EU-marknaden kan nämnas

- *på utbudssidan* nya marknadsföringsformer (framförallt TV-reklam) och nya säljkanaler
- *på efterfrågesidan* trender på miljö- och hälsoområdet, etiska överväganden samt vissa konsumentgruppers köpkraftsförsvagningar på grund av arbetslöshet m.m.

En mindre positiv inställning till såväl mångfalden i utbudet av livsmedel som till importvaror som transporterats långa sträckor genomsyrar en studie som utgör en del av ett mat-, hälsa- och miljöprojekt för Uppsala län, bedrivet av kommuner, landsting och studieförbund. Enligt denna studie (Källa: UNT den 1 mars 1996.), som omfattade 17 basvaror i 15 uppländska matbutiker, fanns det 874 varianter av de 17 studerade basvarorna. Det största utbudet fanns av vetemjöl (20 svenska varianter) och av spagetti (19 sorter, varav merparten från Italien). Änglamarks miljövänliga spagetti kommer ända från Turkiet. Tomater fanns i 13 varianter, flertalet från Nederländerna. Författarna var kritiska till ett så stort antal sorter, eftersom de kräver ett stort transportarbete och en dyr marknadsföring, vilket i slutändan drabbar konsumenterna. Mest miljöbelastande med tanke på transportsträckan anges cocktailtomaterna vara, eftersom de flygs hit från Israel och Saudi-Arabien.

Även om negativa aspekter såsom energikrävande transporter m.m. enligt KoB:s uppfattning även bör vägas in vid bedömningen av den lämpligaste sortimentsbredden bör ändå huvudprincipen vara att det skall vara konsumenterna själva som fäller avgörandet vid sina fria köpval.

4.3 Import

4.3.1 Bakgrund

Liksom andra länder med en förhållandevis liten befolkning är Sverige beroende av att ha en stor utrikeshandel. Således motsvarade 1995 landets totala import 34% och exporten 40% av BNP. Handeln med jordbruksprodukter och livsmedel är relativt sett inte lika omfattande som handeln med industriprodukter. En viktig orsak härtil är att Sverige liksom de flesta industriländer har skyddat sitt eget jordbruk och indirekt sin livsmedelsindustri mot livsmedel producerade i utlandet med ett högt gränsskydd. Efter EU-inträdet är vår livsmedelshandel med

övriga EU-länder i princip fri, dvs. skall inte hindras av statliga regleringar eller avgifter.

Importen av livsmedel har en viktig funktion för konsumenterna genom att utbudet breddas både med produkter som kan respektive inte kan framställas i Sverige. Importen bidrar även till att skapa ett konkurrenstryck på den inhemska produktionen vilket kan ge lägre priser, snabbare teknisk utveckling och högre kvalitet.

Mellan 1990 och 1994 ökade värdet av livsmedelsimporten (inkl. jordbruksprodukter) med 57% i löpande priser till 31,1 miljarder kronor. Siffran för 1994 kan jämföras med värdet av den totala konsumtionen av livsmedel detta år, 144,1 miljarder kronor. Importen av särskilt frukt och grönsaker är betydande.

4.3.2 Förväntade effekter av EU-inträdet

Sveriges inträde i EU förväntades komma att leda till en stimulans av både vår export till och import från övriga medlemsländer.

EU-inträdet innebar att den svenska införselavgiften vid import av reglerade jordbruksprodukter togs bort, samtidigt som EU-ländernas exportbidrag vid export till Sverige upphörde. Nettoeffekten härav är svårskattad. För produkter som frukt/grönt saknade Sverige tidigare importtillsatser utom under vår odlingssäsong, och kom produkterna från EU gynnades vi av EU:s exportbidrag. Nu bestäms priset på dessa produkter av EU:s interna prisnivå.

Sveriges import från länder utanför EU, dvs. till stor del frukt/grönt från tropiska länder men även från medelhavsländer utanför EU, belades tidigare inte med någon svensk tull, men fördyras nu av EU:s tullavgifter. Till bilden hör att det existerar många förmånsavtal mellan EU och enskilda externa länder med innebörden att tullarna helt eller delvis tagits bort.

Efter vårt inträde i EU bestäms vår import från övriga medlemsländer i hög grad av de skillnader som föreligger mellan vår och exportlandets prisnivå. Den genomsnittliga prisnivån på livsmedel i Sverige avviker inte väsentligt från motsvarande nivåer i jämförbara EU-länder. För enskilda varuslag/produkter kan dock betydande prisskillnader föreligga i båda riktningarna. Därmed borde det finnas förutsättningar för en ökad handel med utvalda produkter.

4.3.3 Importen 1994

Den totala importen av livsmedel och jordbruksvaror under 1994 fördelades på viktigare ländergrupper enligt följande (miljoner kronor resp. procent):

Tabell 4.4 Importen av livsmedel och jordbruksvaror under 1994, fördelad på viktigare ländergrupper

	Miljoner kronor	Procent
<i>EU-12</i>	15 670	50,4
- Danmark	3 300	
- Nederländerna	2 470	
- Tyskland	2 440	
- Storbritannien	1 580	
- Frankrike	1 510	
<i>EFTA</i>	4 410	14,2
- Norge	2 330	
- Finland	1 000	
<i>Central- och Östeuropa</i>	1 150	3,7
- Polen	460	
<i>Övriga i-länder</i>	3 890	12,5
- USA	2 150	
<i>Övriga länder</i>	5 960	19,2
- Brasilien	1 460	
Totalt	31 080	100,0

Redan före vårt EU-inträde kom som synes hälften av vår import av livsmedel från EU-områdets tolv medlemsländer. Adderas Finland och Österrike blir siffran fyra procentenheter högre. På en lista över de tio länder som hade den största livsmedelsexporten till Sverige återfinns åtta EU-länder samt Norge och Brasilien.

Mer specificerat på produkt- och ländergrupper hade vår import av livsmedel och jordbruksprodukter följande utseende 1994 (tabell 4.5).

Tabell 4.5 Importen av livsmedel och jordbruksprodukter 1994, fördelad på olika produkt- och ländergrupper, miljoner kronor

	<i>EU</i>	<i>EFTA</i>	<i>Övriga i-länder</i>	<i>Övriga länder</i>	<i>Hela världen</i>
Levande djur	59	17	32	2	110
Kött och köttvaror	730	133	564	29	1 457
Mejeriprod. och ägg	728	194	78	1	1 000
Fisk, kräft- o blötdjur m.m.	890	1 434	721	326	3 370
Spannmål o varor därav	1 095	180	353	202	1 830
Frukt och grönsaker	4 070	364	1 880	1 908	8 220
Socker, sockervaror m.m.	746	98	93	130	1 067
Kaffe, kakao, te, m.m.	1 255	684	40	2 218	4 197
Div. livsmedel	1 180	371	170	40	1 760
Drycker	2 953	148	548	129	3 780
Tobaksvaror	150	470	226	154	1 000
Oljeväxtfrön	157	4	77	69	308
Oljor, fetter	477	92	50	387	1 005
Fodermedel	1 185	218	215	364	1 983
<i>Totalt</i>	<i>15 674</i>	<i>4 407</i>	<i>5 045</i>	<i>5 962</i>	<i>31 088</i>

Den största importposten 1994 var frukt- och grönsaker med 8,2 miljarder kronor, drygt en fjärdedel av hela importen, varav hälften från EU-länder. Näst störst var posten kaffe, te, kakao m.m. Därefter kom posten drycker, 3,8 miljarder kronor, med nästan enbart alkoholdrycker (drygt hälften vin) och till nära fyra femtedelar härrörande från EU-området. Nästan lika stor är posten fisk inkl. kräft- och blötdjur, 3,4 miljarder kronor. Fiskprodukter kom främst från EFTA-området varav Norge levererade 95%. Posten kött och köttvaror, som tilldrar sig ett stort intresse, kom först på åttonde plats och stod för knappt 5% av det totala importvärdet.

4.3.4 Importutvecklingen 1994–1995

Statistik- och metodproblem m.m.

År 1994 var det sista år för vilket en statistik av traditionellt slag fanns över Sveriges utrikeshandel med EU-länderna. Fr.o.m. 1995 registreras

inte handeln mellan Sverige och övriga EU-länder vid gränsen. Statistiken bygger i stället på rapporteringar från större tillverkare/exportörer respektive importörer. Den handel som bedrivs av mindre företag skattas schablonmässigt; den kan inte uppdelas mer detaljerat på vare sig enskilda länder eller enskilda produkter.

Omläggningen har kraftigt försenat den svenska handelsstatistiken. F.n. finns endast siffror publicerade för huvudgrupper av varor under första halvåret 1995. De sedvanliga bearbetningar som Jordbruksverket regelmässigt gör av handelsstatistikens uppgifter om livsmedel och jordbruksprodukter, t.ex. omräkningar av nöt- och griskött av olika förädlingsgrad till helkroppsvikt, föreligger ännu inte.

Tolkningen av importutvecklingen 1994–1995 måste av flera skäl göras med försiktighet. En konsekvens av omläggningen av Sveriges handelsstatistik med EU-länderna är att man fr.o.m. 1995 endast anger leveransland och inte som tidigare ursprungsland. Detta innebär att importen från EU-länder troligen överskattas. Den svenska valutans försvagning under de första fem månaderna 1995 innebar vidare att importen fördyrades, dvs. hela stegringen av importvärdet motsvaras inte av en volymökning. Det reducerade importtrycket medför dessutom att importutvecklingen i viss mån underskattar den underliggande effekten av vårt EU-inträde.

Utrikeshandeln totalt januari–juni 1995

Den svenska valutans försvagning under första halvåret 1995 bidrog till att Sveriges totalexport av varor och tjänster ökade mer (med 26%) än den totala importen (med 21%). Denna tendens gällde ännu mer utpräglat för livsmedel. Exporten av livsmedel, som värdemässigt motsvarade en tredjedel av importen, ökade således med 52% medan importen endast ökade med 6%.

Livsmedelsimportens delposter januari–juni 1995

Den totala livsmedelsimporten under första halvåret 1995 – se tabell 4.6 – uppvisar i de flesta fall måttliga ökningar jämfört med samma period 1994. Importen anges i löpande priser, och det går inte att från dessa få fram volymutvecklingen. Den största relativa ökningen – om man bortser från den något mindre posten oljefrön och oljehaltiga nötter – skedde för kött och köttvaror (+45 %). Även fiskposten ökade

rätt betydligt, liksom posten kaffe, kakao, te och kryddor. En del av vår fiskimport från Norge, särskilt av hel lax, reexporteras till andra EU-länder. Halveringen av dryckesimporten kan sammanhånga med att många nya importörer inte hunnit komma med i urvalet av företag.

Jordbruksverket, som gjort vissa summariska bearbetningar av importstatistiken, anger att importen från EU under första hälften av 1995 ökat med knappt en fjärdedel, många gånger på bekostnad av import från tredje land.

Tabell 4.6 Totalimporten av livsmedel under första halvåret 1995 jämfört med samma period 1994, uppdelad på huvudposter. Miljoner kronor respektive procentuell förändring

	<i>Jan.-Juni 1994</i>	<i>Jan.-Juni 1995</i>	<i>Förändring procent</i>
Levande djur	49	44	-11
Kött och köttvaror	725	1 052	45
Mjölk, mjölkprod. och ägg	461	494	7
Fisk, kräftdjur och blötdjur	1 538	1 869	22
Spannmål och varor därav	854	833	-3
Frukt och köksväxter	4 073	4 459	9
Socker och honung	450	481	7
Kaffe, kakao, te och kryddor	1 647	2 039	24
Åtbara oljor och fetter	505	654	30
Oljefrön, oljehaltiga nötter	72	212	194
Diverse livsmedel	911	962	6
Delsumma	11 285	13 167	17
Drycker	2 036	1 012	-50
Djurfoder exkl. spannmål	979	934	-5
<i>Totalt</i>	<i>14 300</i>	<i>15 113</i>	<i>6</i>

EU-handelns utveckling januari–september 1995

För vissa viktigare livsmedelsposter har SCB för Konsumentberedningens räkning tagit fram importutfallet under tiden januari – september 1995, fördelat på berörda länder, och jämfört med samma månader under 1994. Detta material redovisas i tabell 4.7. Härvid anges dels hela importen, dels EU-ländernas andel därav.

Tabell 4.7 Importen av vissa livsmedel dels totalt, dels från EU-länderna under januari–september 1995 jämfört med samma månader 1994, miljoner kronor

	<i>Totalt</i>		<i>För- ändr.</i>	<i>Därav EU</i>		<i>För- ändr.</i>	<i>EU i % av totalt</i>	
	1994	1995	%	1994	1995	%	1994	1995
Nötkött, färskt	177	229	29	154	227	47	87	99
Nötkött, fryst	237	210	-11	68	113	66	29	54
Nötkött, summa	414	439	6	222	340	53	54	77
Griskött, färskt, fryst	213	468	120	149	448	201	70	96
Fjäderfäkött	5	17	240	5	16	220	100	94
Kött, saltat, torkat, rökt	38	44	16	33	43	30	87	98
Kött, berett, konserverat	191	248	30	126	198	57	66	80
Mjölk, grädde	7	2	-71	7	2	-71	100	100
Fil- yoghurt o dyl.	30	82	173	29	82	183	97	100
Smör	3	1	-67	3	1	-67	100	100
Ost	475	515	8	434	499	15	91	97
Ägg	31	19	-39	28	19	-32	90	100
Ris	203	50	-75	22	29	32	11	58
Margarin	60	64	7	51	54	6	85	84
Socker	55	40	-27	18	38	111	33	95

Generellt pekar materialet på en ökning av EU-ländernas andel av vår import av de här granskade livsmedlen, samtliga tillhörande kategorin jordbruksbaserade produkter. Beaktas bör vad som poängterats tidigare, nämligen att fr.o.m. 1995 anges leveransland, inte liksom tidigare ursprungsland. Detta kan medföra att EU-ländernas andel 1995 blivit större än om liksom tidigare ursprungsland hade kunnat anges.

För köttssortimentet, vars produkter upptar halva tabellen, ökade EU-importen med runt 50%, och av det färska/kylda nötköttet härrör nu nära 100% av importen från EU. Drygt hälften av det importerade färska nötköttet var irländskt. Polen var 1994 den största leverantören av fryst nötkött, men 1995 var det från Danmark som vi köpte mest.

Värdet av den totala grisköttsimporten fördubblades och andelen därav från EU tredubblades. Det var danskt griskött som stod för ökningen. De tidigare betydande leverantörerna Polen och USA tappade marknad.

Posten kött, berett eller konserverat, ökade lika kraftigt som de övriga köttposterna, och domineras liksom tidigare av Danmark, Tyskland och Nederländerna. Kött, saltat, torkat eller rökt, är en liten post som domineras av Danmark.

Äggimporten anges ha minskat kraftigt, vilket enligt branschen är fel. Den svenska äggnäringen säger sig vara nära utslagning på grund av en omfattande import från Finland. De ofta små företag som företar denna handel ingår inte i den officiella handelsstatistiken.

Posten filmjolk och yoghurt är inte stor, men den ökade kraftigt. De ökande kvantiteterna kom främst från Finland, vars mejeriföretag Valio gjort inbrytningar i östsvrige, och från Tyskland. Även importen av fjäderfäkött ökade, men den är obetydlig och domineras av fransk vara.

Importens fördelning på de tre kvartalen 1995 visar i flera fall ökning under det tredje kvartalet, vilket torde sammanhänga med att den svenska valutan då började återhämta sig efter sin nedgång under främst perioden januari-maj. Ett undantag utgjorde importen av fransk ost, som på grund av bojkotten mot franska varor sjönk under det tredje kvartalet.

4.4 Inhemsk jordbruksproduktion

Sverige deltar nu i EG:s gemensamma marknad för jordbruksprodukter, med gemensamma politiskt fastställda priser. Det betyder bidrag, stöd, mjölkkvoter och regleringar av en typ som Sverige tidigare hade avskaffat efter den livsmedelpolitiska reformen 1990.

Totalt sett visar resultaten en intäktsökning för jordbruket med 8,3% under 1995. Direktstöden, dvs. främst arealbidrag och djurbidrag ökade med över 2 miljarder jämfört med 1994. Det sammanlagda direktstödet till svenskt jordbruk uppgick under det första EU-året till 5 miljarder kronor, varav EU stått för lejonparten: 4,8 miljarder kronor, enligt Jordbruksverkets redovisningar. Om de nya stödformerna varit helt i kraft redan under 1995 kunde direktstöden ha gett ytterligare en miljard kronor till svenska lantbrukare. Produktintäkterna för jordbrukssektorn som helhet minskade från 23 till 22,4 miljarder kronor. Tilläggas kan att höjda miljöavgifter och drivmedelsskatter kostat lantbruket 700 miljoner under 1995.

Införandet av EU-regleringarna för det svenska jordbruket har gett nya incitament som kommer att ge fortsatta effekter på produktionsinriktningen.

4.4.1 Vegetabilieområdet

De stora svängningarna i användandet av den svenska åkerarealen under 90-talet beror på jordbrukspolitikens föränderliga regelflora. Lantbruket har anpassat sig först efter den svenska livsmedelspolitiska refomen 1990, som innebar att åkermark omställdes till annat än livsmedelsproduktion, och sedan till EU-politiken, som innebär ökade arealbidrag för spannmålsodling, men samtidigt ett krav på träda.

Den stora förändringen för växtodlingen i och med EU-inträdet är införandet av EU:s arealbidrag som är högre än de svenska arealbidragen som fanns under omställningsperioden efter den livsmedelspolitiska reformen 1990. Arealbidragen är regionalt differentierade genom att Sverige är indelat i 5 produktionsområden, och bidragen för spannmål varierar mellan 1659 och 2 666 kronor per hektar för 1995/96. Inför EU-anslutningen hade från svensk sida framförhandlats att den bidragsberättigade arealen skulle bli 1,8 miljoner ha. Spannmålsarealen är dock nu bara 1,4 miljoner ha. Sverige och Finland är några av de få medlemsländerna i EU där maximalt tillåten areal inte utnyttjas. Det råder i Sverige osäkerhet om hur mycket av de gamla omställningsarealerna det är lönsamt att omvandla till spannmålsareal.

Inkomstutvecklingen på grund av nya regleringar

Den svenska politiken före EU-inträdet innebar nedskärningar av inlösenpriserna och exportstödet till spannmål. Genom EU-medlemskapet finns nu nya möjligheter att stödja exporten och genom interventionslagring hålla priserna uppe. Spannmålsproducenterna bedömdes också i förväg tjäna mest på EU-medlemskapet.

EU reformerade sin jordbrukspolitik 1992. Utvecklingen på världsmarknaden har sedan gått mot högre spannmålspriser än väntat. De arealbidrag som beslutades 1992 skulle kompensera jordbrukarna för en sänkning av interventionspriserna för spannmål. När marknadspriserna nu istället stigit har inkomstutvecklingen för spannmålsodlarna blivit påfallande god. EU har därför under 1995 till och med tillämpat exportskatt på spannmål istället för det mer normala exportbidraget.

Höjda priser och bidrag ger tillsammans inkomstökningar 1995 i Sverige på över 20% per hektar jämfört med 1994 för spannmålsodlingen. För exempelvis vete har arealbidraget i och med EU-inträdet ökat från 900 till 2200 kronor per hektar medan produktpriset ökat från

1,12 till 1,18 kronor per kg, totalt en ökning från 7 900 till 9 600 kronor per hektar.

Enligt Eurostats statistik över förändringar i jordbruksinkomsten i olika länder, har svängningarna i Sverige varit anmärkningsvärt stora. Jordbruksinkomsten, mätt som realt förädlingsvärde per arbetskraftsenhet, minskade i Sverige 21% under 1994, för att sedan öka med 26% 1995, då arealbidragen efter EU-inträdet ökade med 150%. Detta är dock en sanning med modifikation, som påpekas i Jordbruksekonomiska meddelanden från Jordbruksverket. En övergång har skett till EU:s räkenskapsår, och den sista utbetalningen före EU-inträdet gällde bara ett halvår, medan EU:s budgetår avser kalenderår.

Omställning av åkerarealen

EU:s arealbidrag förutsätter att en viss del av arealen läggs i träda under året. Arealbidragen till trädan varierar i Sverige mellan 2101 och 3377 kronor per hektar över de fem olika produktionsområdena. Trädeskravet är en del av politiken för att minska överskottsproduktionen av spannmål inom EU. Sverige tillämpade tidigare ett system med s.k. omställningsstöd för areal som ställdes om till annan användning än prisreglerade grödor, som det rädde överproduktion på och som därför måste exporteras med dyra stöd. I samband med den livsmedelpolitiska reformen 1990, då avregleringar skulle leda till mindre överskottsproduktion, genomdrevs att den svenska "överskottsarealen" skulle ställas om varaktigt till annan användning. Stöd gavs för denna omställning.

Den utnyttjade svenska åkerarealen har ökat från 2,6 till 2,7 miljoner hektar mellan 1994 och 1995. Detta beror på att stora delar av den areal som 1994 var omställningsareal i s.k. vänteläge då räknades som obrukad mark. 1994 omfattade det svenska omställningsprogrammet 349 000 ha, mer än 10% av den svenska åkerarealen. Av detta låg en stor del i vänteläge, 165 000 ha. Det svenska omställningsprogrammet kom på grund av EU-inträdet inte att fullföljas och ett stort antal bönder hade trots uppbärande av omställningsbidrag inte påbörjat någon ny odling på sina omställningsarealer; de hade bara låtit jorden ligga i vänteläge. Många av dessa valde efter EU-inträdet att gå ur det gamla svenska omställningsprogrammet och betala tillbaka omställningsbidragen, för att istället bli berättigade till EU:s arealbidrag. På grund av att EU:s arealbidragsregler kräver att en viss del av arealen ligger i träda

trädades i Sverige 1995 ungefär 10% av åkerarealen, nämligen hela 276 000 ha mot endast 50 000 ha 1994.

Av den brukade åkerarealen i juni 1995 användes 300 800 ha till brödsäd, en ökning med 10 000 från 1994. Fodersädsarealen hade minskat med 10% och vallarealen med en femtedel. Potatis och sockerbetor ökade 7% medan oljeväxter minskade med en fjärdedel. Beaktas bör dock att statistiken över areal användningen från 1995 gäller läget i juni månad och speglar därför, liksom skördesiffrorna från hösten 1995, fortfarande tidigare odlingsbeslut såsom växtföljder och 1994 års höstsådd. Hela vidden av EU-inträdets påverkan på jordbruksproduktionen märks därför inte redan i 1995 års siffror.

Totalproduktionen

1995 års siffror visar en liten ökning av jordbrukssektorns produktintäkter på vegetabiliesidan. Skörden av höstveten var 1995 totalt över 1,3 miljoner ton, en ökning från knappt 1,2 miljoner ton året innan. Sedan 1990 hade den livsmedelpolitiska reformen medfört en nedgång av spannmålsproduktionen från tidigare skördar med över 2 miljoner ton höstveten. När nu mer brödsädesareal åter är i bruk är potentialen för stora skördar kommande år betydande. Normskördarna per hektar, dvs. den beräknade långsiktigt genomsnittliga avkastningen oberoende av årsmån, har ökat med 10% sen 1990. Totala skördarna av fodersäd som korn och havre har minskat med en tredjedel sen 1990, och var ytterligare något lägre 1995 än 1994. Incitamenten att odla fodersäd är mindre i EU eftersom där t.ex. inte finns något fastställt pris på havre.

Höstsådden 1995 innebär större förändringar gentemot läget före EU-inträdet. Höstvetearalen ökade till 320 000 ha, vilket är hela 40% högre än 1994 eller 30% över genomsnittet för de senaste fem åren. Detta är den mest omfattande höstvetedlingen i Sverige sedan mitten av 1970-talet, och det har möjliggjorts av att tidigare omställd åker åter tagits i bruk. Skördesiffrorna kommande år kommer därför troligen att mera markant öka jämfört med läget 1994. Även globalt pekar prognoserna på en kraftig uppgång i produktionen nästa år, vilket kan leda till prisfall och ökning av interventionslagren.

4.4.2 Animalieområdet

Antalet mjölkkor minskade med 4% mellan juni 1994 och juni 1995. Den allmänna trenden till nedgång i antalet mjölkkor tycks ha förstärkts vid EU-inträdet. Invägningen av mjölk har i Sverige gått ned 3,4% under 1995 jämfört med 1994.

Antalet övriga nötkreatur var oförändrat, medan får och svin minskade 1 respektive 2%. Den totala slaktkvantiteten under första halvåret 1995 var 2,9% högre än under motsvarande period 1994. Störst var ökningen för storboskap med 5,5 %. Slakten av svin ökade med 2% medan kalvslakten minskade med 14%.

Införandet av EU:s olika regelsystem på animalieområdet har inneburit mycket arbete på jordbruksverket och vissa anpassningsproblem för lantbrukarna. EU:s marknadsordningar var endast i vissa fall direkt tillämpliga i Sverige. Detta gällde speciellt för griskött, ägg och fjäderfäkött, där EU inte har några reglerade priser.

Vid EU-inträdet behövde nationella regler fastställas för att fördela en tillförhandlad landskvot på gårdsnivå, i de fall någon form av produktionsrätter utgör en del i systemet. Detta gällde för tackor samt am- och dikor, där produktionsrätten är en förutsättning för att erhålla stöd/bidrag, samt för mjölkproduktionen, där kvoten i princip utgör en övre gräns för vad den enskilde tillåts producera.

Mjölk

Den stora förändringen i mejeribranschen i och med EU-inträdet har varit införandet av EU:s exportbidrag (med GATT-regler), borttagandet av den gamla svenska mjölkregleringen och införandet av EU:s mjölkkvoter.

I EU får varje land en kvot att fördela på sina mjölkproducenter. Sveriges landskvot för mjölk är 3,3 miljoner ton, vilket av Jordbruksverket fördelats på nästan 18 000 producenter. Sverige inlemmades i EU:s kvotsystem för mjölk den 1 april 1995.

Att fördela landskvoten medförde betydande arbete. Förslag till fördelningsprinciper hade lagts av den gamla regeringen och ett nytt lades av den nya efter valet 1994. Så utfärdade riksdagen en förordning. Statens jordbruksverk utfärdade föreskrifterna och påbörjade verkställandet av fördelningen under våren 1995. RRV har granskat införandet av mjölkkvoter och anser att hela Jordbruksverkets administration be-

höver ses över. Vad gäller de totala konsekvenserna av övergången till EU:s mjölkkvotssystem anser RRV det vara för tidigt att dra några slutsatser. I fortsatta översyner bör dock skattebetalarnas och konsumenternas kostnader för mjölkkvotssystemet beaktas.

Fördelning av landskvoten har nu skett, och därefter har möjlighet getts för handel med kvoterna. Ungefär 3% av landskvoten är ute till försäljning vilket stämmer ganska väl med hur många som vill köpa. Där systemet prövats brukar köpintresset vara större än säljintresset.

Den fördröjda fördelningsprocessen ledde till en sänkt mjölkinvägning och landskvoten underskreds för 1995.

Osäkerhet har rått om straffavgifterna vid överskridande av kvoten. Staten skulle ha betalt straffavgifterna i början. Nu behövs det inte för 1995, men efter 1 april 1996 får bönderna själva stå för eventuella straffavgifter.

Avräkningspriset, dvs. priset som lantbrukarna får för mjölk levererad till mejeri, har under 1995 legat knappt 10 öre över föregående års nivå. I debatten framförs från lantbrukarna att priset till producenterna borde öka med minst 50 öre. Enligt Skogs- och Lantarbetsgivarförbundets analysavdelning borde priset höjas med 20 öre/kg för att ge lönsamhet på rationella gårdar. Detta är mjölkproduktionens lönsamhet sedd enbart från kostnadssidan. Enligt ett mer marknadsmässigt synsätt är lönsamheten i mjölkproduktionen tillräcklig så länge det råder efterfrågan på utbudna mjölkkvoter och den tillgängliga kvoten i stort sett utnyttjas.

Vecka 3 1996 låg den svenska produktionen på 97% kvotutnyttjande, men i EU som helhet ökade invägningen av mjölk med 1,6% under 1995; stora ökningar skedde i Tyskland och Nederländerna. Problemet är att ekvationen inte går ihop: konsumtionen i EU och vad som får exporteras med bidrag enligt GATT-överenskommelsen är sammantaget en mindre mjölkkvantitet än lantbrukets samlade kvoter. Det fanns tidigare planer på att minska totala kvotutrymmet 1–2% per år, men de har inte genomförts.

EU-länderna står för en tredjedel av den globala invägningen av mjölk och Ryssland för en fjärdedel. Smörpriset på världsmarknaden har ökat, bland annat på grund av stor import av Ryssland från EU i början av 1995. Rysslands produktions- och handelsutveckling är av avgörande betydelse för den globala handeln och därmed EU:s exportmöjligheter. I EU som helhet ökade smörlagren mot slutet av 1995. I USA och Australien väntas produktionen öka under 1996.

GATT-avtalet började implementeras den 1 juli för svensk del.

EU:s utvidgning har inneburit att man måste räkna om taken för exportbidragen. Justeringar sker uppåt för att inkludera de nya medlemsländerna. På smörområdet ligger man väl under exporttaket, dvs. utrymmet för export med bidrag är fortfarande gott. Lönsamheten på produkterna blir genom exportbidragen sådan att produktion av smör och mjölkpulver är ett bra val för mejerierna. Smörmarknaden har varit god och exportbidragen höga. För smörolja har dock bidragen nu sänkts på grund av bra världsmarknadspriser. En sänkning har skett av nivån på bidragen för pulver och ost. Där ges många licenser och utrymmet är begränsat.

Kött

Grisköttsproduktionen i såväl Sverige som EU som helhet gick ned något under 1995. Grisköttsmarknaden i EU är endast lätt reglerad i CAP, griskött behandlas som förädlad spannmål. I princip tillämpas enbart ett system med exportbidrag men inte något interventionspris-system eller någon produktionskvotering. Grisköttsproduktionen har fått det sämre än man trodde för några år sedan eftersom marknadspriset sjunkit och den internationella handeln med exempelvis Japan minskat och blivit osäkrare. Svenska producenter har fått vidkännas en kraftigt ökad konkurrens från övriga EU-länder, främst Danmark. För konsumenterna har en ökad konsumtion blivit följden av den ökade importen och de lägre priserna.

Nötköttsproduktionen i Sverige ökade med 3% under 1995. Exporten har minskat och omorienterats till EU-länder. Importen från EU-länder som Irland och Tyskland har pressat priserna och gynnat konsumenterna. Lönsamheten för köttproduktionen pressas neråt om man ser till priserna. På grund av djurbidragen blev dock den beräknade intäktsökningen för driftsinriktningen nötkött +18% under 1995. För nötköttsproduktionen som helhet bör dock noteras att mjölkorna står för en stor del av köttproduktionen. EU:s djurbidrag för nötkött ges dock inte till mjölkkor utan bara till handjur samt am- och dikor. Lönsamheten i ungdjursuppfödningen har under året alltså varit hygglig, och med EU:s växande miljöstöd har extensiv köttproduktion en framtid. Lönsamhetsförbättringen var naturligtvis störst i stödområdena, där även kompensationsbidrag och miljöstöd utgick.

Produktionen av nötkött i EU som helhet är i stort sett oförändrad under 1995. Problemen framöver är att GATT-taken för nötköttsexport sänks år för år och man sitter väldigt trångt.

Det skulle bli stora problem om konsumtionen inom EU skulle falla. Farhågorna för en konsumtionsminskning är stora på grund av image-problem för nötkött. Anledningen är bland annat den aktuella "galna-ko-sjukan".

Den frivilliga ursprungsmärkningen för kött kan komma att gynna svenskt kött i Sverige. Redan under 1995 ökade konsumtionen av svenskt nötkött mer än den totala konsumtionen. Å andra sidan kan i förädlingsledet kött importeras till charkvaror utan att konsumenterna uppmärksammar detta. Detta ger också lönsamhetsskillnader mellan rent kött och chark, vilket leder till strukturomvandlingar inom förädlingsledet.

Får- och lammköttproduktionen har gått ned under 1995 medan importen ökat, särskilt från EU-länderna. Nedgång i priserna till producenter motverkas av djurbidrag liksom på nötköttsmarknaden.

4.4.3 Slutsatser

Sammantaget visar utvecklingen att förväntningarna från tiden före EU-medlemskapet någorlunda har infriats.

EU-inträdet blev ett lönsamhetslyft för spannmålsproducenter som i den tidigare svenska politiken hade betydligt mindre gynnsamma villkor. Produktintäkterna på vegetabiliesidan har ökat något för jordbrukssektorn som helhet, beroende på ökad spannmålsproduktion och högre priser. Enligt Jordbruksverkets beräkningar har intäktsökningen under 1995 varit 21% för företag med inriktning mot växtodling, huvudorsakerna är det ökade arealbidraget och dessutom oväntat höga marknadspriser.

Animalieproduktionen har inte fått samma inkomstutveckling, men det var heller inte väntat. Animaliepriserna har sjunkit ungefär som väntat utom för mjölk. För jordbrukssektorn som helhet har produktintäkterna för animalier minskat något.

För kött djursföretag beräknas intäktsökningen på företagsnivå till 18% på grund av nya djurbidrag. För grisköttproduktionen märks en negativ intäktsutveckling, minus 5%. Köttproducenterna har fått vidkännas en konkurrens från övriga EU-länder, som märkts mer i slutet av

1995 på grund av att den svenska valutan stärkts. Fortsatta struktur-
omvandlingar i industrin är också att vänta.

Förväntningarna inför medlemskapet var att mjölkpriset skulle vara
ungefär oförändrat. Mjölkpriset till jordbrukarna ökade dock något under
året på grund av mjölkbrist i landet. Beräknad intäktsökning vid drifts-
inriktningen mjölkproduktion är 5% inklusive de nya kompensations-
bidragen samt miljöstödet till vall och betesmark.

Framtidsutsikterna är beroende av EU:s hantering av överproduk-
tionsproblemen som skapats av den gemensamma jordbrukspolitiken
CAP. GATT-avtalet begränsar möjligheterna att fortsätta exportera med
subventioner.

4.5 Ekologiskt producerade livsmedel

Efter EU-inträdet har den ekologiska arealen i Sverige under 1995
fördubblats till att omfatta 3,5% av hela åkerarealen. Åtgärder föreslås
i en utredning för utvidgning till 10% av jordbruksproduktionen.

Den ekologiska produktionen har under 1995 fått ökat stöd genom
miljöstödsprogrammet som hälftenfinansieras från EU.

EU ger alltså stöd till ekologiskt jordbruk inom ramen för jordbruks-
politiken. EU har också regler för vad som får kallas ekologiska livs-
medel i marknadsföringen på den gemensamma marknaden. Både stöd
och kriterier skiljer sig från de tidigare svenska motsvarigheterna.

Den växande efterfrågan på ekologiskt odlade produkter är ett huvud-
skäl till att verksamheten ökar. Pris, tillgänglighet, marknadsföring och
kunskapsbrist har dock varit hinder för utvecklingen. Ett konsument-
intresse likaväl som ett intresse för handeln är här att hitta smidigare
distributionsvägar mellan konsument och producent.

4.5.1 Utvecklingen efter EU-inträdet

Efter EU-inträdet har den ekologiska arealen i Sverige under 1995
fördubblats till att omfatta 3,5% av hela åkerarealen. Antalet producenter
anslutna till Kontrollföreningen för ekologisk odling (KRAV) ökade
samma år från 1600 till 2500. De flesta av de nya är animalieprodu-
center. Av de nu ekologiskt odlade 100 000 hektaren används en fjärde-
del till spannmålsodling, medan 60% är vallareal.

Fortfarande är produktionen liten i förhållande till den totala konsumtionen av livsmedel i Sverige. Grönsaker är fortfarande den vanligaste ekologiska produkten. Marknadsandelen för olika slags ekologiska grönsaker varierar mellan några få upp till tio procent. För kött kan marknadsandelen snarare räknas i promille än i procent. Utvecklingen för animaliska livsmedel från ekologisk uppfödning har dock varit uppåtående de senaste åren. Nu kommer 1,7% av Arlas mjölk från ekologiska gårdar.

Ökat miljöstöd för ekologisk produktion

En effekt av medlemskapet i EU är att den svenska ekologiska odlingen nu omfattas av de regler som EU ställt upp för vad som får kallas ekologiska livsmedel i marknadsföringen på den gemensamma marknaden. En annan skillnad efter medlemskapet är att nya regler inom jordbrukspolitiken införts för stöd till ekologisk odling.

Ekologisk odling kan nu få stöd med ett enhetligt belopp per hektar och år under en femårsperiod. Avsikten med stödet är att överbrygga det inkomstbortfall som en övergång till ekologisk odling innebär på grund av karensregler och eventuellt lägre produktionsresultat än i intensiv konventionell odling.

Arealstödet till ekologisk odling är 900 kronor per hektar i mindre gynnade områden och 1600 kronor per ha i övriga landet. Ekologisk djurhållning kan därutöver ge 600 kronor per hektar för vallareal. Hälften av stödet betalas av EU inom ramen för miljöprogrammet enligt förordning EEG 2078/92. Stödet till vallareal och träda är förbättringar för de ekologiska odlarna jämfört med det gamla svenska stödet. Särskilt har spannmålsgårdarna fått det bättre genom möjligheterna till träda och gröngödsling.

Till detta stöd till odling och djurhållning vid ekologisk produktion finns en ram om 330 miljoner kronor per år, vilken dock väntas bli helt utnyttjad först 1999. Endast 100 miljoner blev utnyttjat under 1995. Dessutom ges för närvarande 50 miljoner kronor årligen till rådgivning och utbildning av lantbrukare för att öka intresset för ekologisk produktion.

Regelverket för det ekologiska lantbruket på den gemensamma marknaden i EU innebär att vissa produktionsmetoder som är godkända listas i s.k. positivlistor. Det som inte tas upp i dessa listor är förbjudet. Det tar lång tid att ändra dessa detaljerade regler och en större flexi-

bilitet och möjlighet till anpassningar efter lokala förhållanden efterlyses från både odlarhåll och Jordbruksverket.

Enligt regeringsbeslut skall EU:s förordning ligga till grund för vilka svenska odlare som får stöd för ekologisk odling. Jordbruksverket har därför under 1995 utarbetat nya regler för detta. Reglerna har ännu inte funnit sin slutgiltiga form utan utsatts för mycket kritik från odlarhåll. Det problematiska har varit kravet att ekologiskt utsäde ska användas i odlingarna. Det råder brist på sådant utsäde och odlarna tycker därför att kravet är för tidigt ställt. Kravet kan bara uppnås på sikt. I Jordbruksverkets ekostödsbroschyr angavs också i enlighet med EU-förordningen stallgödselregler som faktiskt kräver kontroll. Jordbruksverket har dock inte tänkt igenom hur kontrollen ska gå till, påpekades i protester från odlarna. Troligen kommer ingen kontroll att utföras under 1996, men regler utarbetas till nästa års ansökan.

Miljöstödsprogrammet skall utvärderas 1997 och då blir det också dags att summera utvecklingen för den ekologiska produktionen.

En utredning inom Jordbruksverket har nyligen utarbetat en aktionsplan för att utvidga den ekologiska produktionens omfattning till 10% av jordbruksproduktionen. Utredningen menar sig inte utgöra något inslag i debatten kring för- och nackdelar hos olika produktionsformer i framtiden utan utgår från riksdagsbeslutet med denna 10%- målsättning (Prop. 93/94:157, bet. JoU 1993/94:22, rskr. 1993/94:272). Uppdraget är att visa problemområden och behov av insatser för att garantera en långsiktigt hållbar produktionsform.

Konsumentperspektivet när det gäller efterfrågan på ekologiska livsmedel saknas till stora delar i detta arbete. Detta skulle kunna tolkas som att miljöskälen för ekologisk odling anses vara tillräckliga och att avsättningen för produktionen är en bisak. I Danmark finns en motsvarande satsning för utökning av det ekologiska lantbrukets omfattning, men där uttalas målet att utbudet av ekologiska livsmedel ska motsvara efterfrågan vid sekelskiftet.

Aktionsplanen utmynnar i ett förslag att 15 miljoner per år skall avsättas för försök och utveckling inom ekologiskt lantbruk. Finansieringen kan ordnas från kompensationsmedlen från EU för den svenska revalveringen, och redovisas under Jordbruksverkets anslag för miljöförbättrande åtgärder.

Skogs- och jordbrukets forskningsråds (SJFR) program för alternativa produktionsformer kommer att avslutas i år. SJFR har nu i uppdrag att utreda behovet av forskning inom den ekologiska jordbruks- och trädgårdsproduktionen. SJFR kommer alltså att avge förslag som syftar till

att ge underlag för en ökad ekologisk produktion i landet. Den kompetensupbyggnad som sker för att vidareutveckla den ekologiska produktionen sägs även kunna bidra till att utveckla andra produktionsformer mot en ökad miljöanpassning.

4.5.2 Kvalitetsfrågor, miljö- och hälsodimensionerna

Etik, miljö, hälsa har på senare år kommit alltmer i förgrunden för konsumenternas intresse. Så märks också bland konsumenterna ett ökande intresse för ekologiskt framställda livsmedel med speciella kvalitetsegenskaper, framställda på ett etiskt godtagbart sätt med hänsyn till djur och natur.

För många finns en osäkerhet eller oro vad gäller livsmedlens produktionsförhållanden, rests substanser, tillsatser etc.

Intresset för ekologiska livsmedel har två kvalitetsdimensioner: kost/hälsa respektive miljö/etik. När det gäller betydelsen av olika kvalitetsargument för ekologisk odling går utvecklingen från ett tidigare dominerande hälsokosttänkande till att miljöargumenten framhålls alltmer.

Flera undersökningar har gjorts om varför konsumenterna vill ha ekologiskt odlade grönsaker, som fortfarande är den vanligaste ekologiska produkten. Enligt en studie 1987 av Lantbrukets Utredningsinstitut (LUI) angav konsumenterna som motiv för att köpa alternativodlat att det är giftfritt, nyttigare och smakar bättre. Experter inom Naturskyddsföreningen som arbetar med livsmedelsfrågor uppfattar att konsumenterna inte skiljer så mycket på hälso- och miljöaspekter. Ett växande intresse för miljö och uthålligt jordbruk märks tydligt, hävdar de.

Enligt en konsumentundersökning från Kravodlarna i Sverige vintern 1994 är de vanligaste skälen till att man väljer KRAV-produkter hälsoaspekten och miljöaspekten följda av djuromsorgsskäl. Kvalitets- och smakaspekter nämns av relativt sett färre personer. Nyttigheten framhålls särskilt av hushåll med barn under 15 år samt av personer i åldern 34–54 år. Miljöhänsyn poängteras av de högutbildade. De yngsta värnar om djuren, medan särskilt norrlänningarna framhåller den bättre kvaliteten.

Livsmedelsverket och SLU har jämfört¹ ekologiska och konventionellt framställda livsmedel. Resultaten bör tolkas med försiktighet då

¹ Livsmedelsverkets tidskrift *Vår Föda* nr 8/95. Temanummer: "Är ekologiska livsmedel nyttigare?"

endast ett antal smärre studier finns att tillgå. En slutsats som kan dras är dock att hälsosynpunkten ej är vetenskapligt belagd. Sammanfattningsvis sägs från livsmedelsverket att mycket mer forskning behövs innan man kan säkerställa eventuella hälsobefrämjande (mindre halter av skadliga ämnen, högre halter av nyttiga substanser) egenskaper hos ekologiskt framställda jämfört med konventionella livsmedel. Detta kan möjligen komma att ha dämpande betydelse för framtida efterfrågan på ekologiska livsmedel. Helt säkert är det dock inte. Ekologiska livsmedel kan ändå kännas tryggare för vissa konsumenter.

Enligt Livsmedelsverkets sammanfattning är det i dagens kunskapsläge snarare miljöaspekter, djuromsorg och helhetssynen vad gäller de icke förnyelsebara naturresurserna som talar för val av ekologiska livsmedel.

Problem

Vad beträffar miljöaspekter kan konstateras att det finns vissa problem även med den ekologiska odlingen. All odling innebär ingrepp i naturlandskapets ekosystem. Att en ökning av den ekologiska odlingen gynnar den biologiska mångfalden bättre än konventionell odling beror främst på att ekologisk odling sker utan kemiska bekämpningsmedel. Att de ekologiska gårdarna inte använder konstgödsel innebär dock alls inte att problemet med kväveutlakning löses. Problem finns med växt-näringsförluster även efter användning av stallgödsel och kvävefixerande baljväxter som är vanligt i ekologisk odling. Ökade kunskaper behövs på detta område. Jordbruksverkets bedömning är dock att en utökning av den ekologiska produktionen till 10% inte nämnvärt påverkar den totala kväveutlakningen i landet eller målet att halvera densamma till år 2000.

Vad beträffar kvalitetsproblem är det sedan länge känt för konsumenterna att ekologiskt odlad mjöl för brödbakning har lägre proteinhalt än det konventionellt odlade.

När det gäller mejeriprodukter finns det inga studier om den ekologiska produktionsmetoden som sådan skulle leda till någon kvalitetsförändring. Vissa kvalitetsfrågor och risker som kan ge anledning till uppmärksamhet är kända. Av växtföljdsskäl odlas på de ekologiska gårdarna mer baljväxter och korna ges delvis annat foder än vid konventionellt jordbruk. Exempelvis är det en grannlaga uppgift att framställa ensilage av god kvalitet under dessa förhållanden. Stora krav ställs på

teknik och kunskap. Vilka ensileringsmedel som är tillåtna enligt EU:s regler kan vara av avgörande betydelse.

Vad gäller kvaliteten på köttprodukter kan konstateras att ekologiskt kött för att erhålla en merbetalning måste uppfylla kraven som ställs i butikerna. Det är svårt att få avsättning för "fel" vikter, klass, fettgrupp etc, och slaktdjur från ekologiska gårdar varierar lika mycket i slaktvikt och klassning som de konventionellt uppfödda. Den ekologiska uppfödningen av köttdjur är ännu av så liten omfattning att det inte ges underlag för exempelvis ett omfattande ekologiskt sortiment av charkprodukter, vilket skulle kunna ge avsättning för ekologiskt kött av alla olika kvalitetsklasser. En del kött från ekologiskt lantbruk blandas därför in i konventionella charkprodukter. Det är alltså angeläget även för konsumenterna att produktionsresultaten på gårdarna förbättras för ekologiskt kött, så att den ökade ekologiska produktionen finner sin egen avsättning på marknaden.

4.5.3 Marknadsföring och handel

Intresset inom industri och handel för ekologiska livsmedel har ökat kraftigt de senaste åren. Betalningsviljan för ekologiska produkter är enligt handelns representanter mycket hög. Organisationen Konsumenter i Samverkan har fått pengar för att göra prisjämförelser mellan olika butikskedjors priser på ekologiska livsmedel. Det sägs ofta att efterfrågan på ekologiska livsmedel är större än utbudet. I annonser under våren 1995 hävdade ICA och KF att de köper allt som produceras ekologiskt, något som inte de ekologiska odlarnas marknadsföringsorganisationer höll med om. Stora ökningar är dock på gång på köttsidan, Ekokött räknar med fördubblingar och tredubblingar av försäljningen under 1996.

De ekologiska marknadsorganisationerna Ekokött, Samodlarna Sverige, Sveriges ekomjölksbönder och EcoTrade har enats om att bilda ett särskilt organ, Ekofrämjande, för främjande av ekologiska livsmedel. Verksamheten kommer till att börja med att drivas med statliga medel. Man vill vidga marknaden genom marknadsföring och information.

Av Jordbruksverkets medel för konsumentfrämjande åtgärder har bl.a. utgått medel till förbättrad livsmedelskvalitet och förstärkt information till konsumenter, t.ex. allergiker. En mindre del av detta har berört ekologiska livsmedel.

Märkningsregler

För att ge konsumenterna trovärdig information är det viktigt med en oberoende märkning och kontroll av ekologiska livsmedel.

I EG-förordningen 2092/91 står att ordet ekologiskt eller liknande exklusivt får användas för produkter som kontrollerats och godkänts i av staten eller av staten utsedda kontrollorgan i de olika länderna. I Sverige har staten utsett KRAV och svenska Demeterförbundet att stå för kontrollen, dvs endast KRAV- och Demetermärkta produkter får benämnas ekologiska. Dessa organisationers kontrollverksamhet har redan åren före EU-inträdet fått stöd med ett par miljoner kronor årligen, vilket inneburit en 50-procentig subvention av kontrollkostnaden, för att höga kontrollkostnader inte skulle utgöra ett hinder för utvecklingen av det ekologiska lantbruket. KRAV innebär kontroll av produktionsmetoden, inte produkten.

Krav för för växtodlingen är:

- ej handelsgödsel eller bekämpningsmedel
- ett karensår under omställningen från konventionell till ekologisk odling
- om inte hela gården ställts om, ska den ekologiska odlingen vara en avgränsad del.

Krav för djurhållningen är:

- ekologiskt odlat foder
- utevistelse, ge djuren utlopp för specifika behov
- god djurmiljö som förebygger sjukdomar
- slakt utan onödigt lidande.

Många mindre steg, "halvalternativ" marknadsförs med likartade argument som ekologiska livsmedel men är ej krav-godkända, exempelvis spröttägg, odlat utan bekämpningsmedel, närodlat, kött från utgångsdjur. Intresse på grund av kunskap om miljön, hänsyn till djur och omsorg om den egna hälsan, innebär kanske inte självklart att konsumenten

terna väljer den specifika form av miljövänlig produktion som numera får ha beteckningen ekologisk.

En diskussion pågår om s.k. IP-märkning. "Integrerad produktion" kan ses som en del av de svenska lantbrukarnas strävan mot vad LRF i reklamen kallar världens renaste jordbruk. IP innebär en strävan att minska användningen av handelsgödsel och bekämpningsmedel, men i en balanserad takt, som tar hänsyn till den företagsekonomiska lönsamheten. Handeln verkar dock inte vara intresserad av fler märken än sina egna och KRAV.

5 Konsumenterna och livsmedelskvaliteten

Vad gäller livsmedelskvaliteten skedde de största förändringarna för svenska konsumenter redan genom EES-avtalet, då livsmedelslagstiftningen harmoniserades med EG:s regler. Ett viktigt undantag är reglerna för importkontroll av animaliska livsmedel från EU, vilka efter EU-medlemskapet ersatts med bestämmelser för mottagarens egentillsyn. För att ge en helhetsbild av hur situationen ser ut för livsmedelskonsumenterna har även viktiga förändringar som skedde i och med EES-avtalet tagits med i detta kapitel.

Konsumentberedningens attitydundersökningar visar att en relativt stor andel svenska konsumenter anser att EU-medlemskapet har påverkat eller kommer att påverka den svenska livsmedelskvaliteten negativt. Men på frågan hur livsmedelskvaliteten *verkligen* har förändrats under 1995, svarar de flesta att den i stort sett är oförändrad. Slutsatsen man kan dra är att svenskarnas i allmänhet negativa inställning till EU "smittat av sig" på detta område, eller att konsumenterna bedömer att förändringarna kommer på lite längre sikt. Då konsumenterna måste ta ställning till att välja mellan lågt pris, hög kvalitet eller svenskproducerat, väljer endast en tredjedel i första hand en svenskproducerad vara.

5.1 Vad är livsmedelskvalitet?

Kvalitet är ett svårdefinierbart och diffust begrepp. Det innehåller både mätbara och objektiva faktorer och faktorer som är subjektiva och som varierar från person till person och från tid till annan. Livsmedelskvaliteten regleras delvis, framför allt genom livsmedelslagstiftningen,

och efterlevnaden kontrolleras genom den offentliga livsmedelstillsynen. Många av de faktorer som bidrar till livsmedlens kvalitet kan/bör dock inte regleras. De bör utvecklas i ett växelspel mellan konsumenter och producenter på marknaden, där priser och olika slags information om produkterna, inklusive märkning, är betydande styrande instrument.

Anslutningen till EES och EU har påverkat förutsättningarna för svensk livsmedelspolitik, då en harmonisering av området till EU:s regelsystem är en förutsättning för deltagande i samarbetet. Livsmedelskvaliteten har varit och är ett omdiskuterat ämne under hela anpassningen till EU. EU har kritiserats för att inte sätta konsumenternas intresse tillräckligt högt, för detaljstyrning på icke önskvärda områden och för slapphet på områden där bra reglering skulle behövas.

5.2 EU-anpassningens betydelse för livsmedelskonsumenterna

EU:s bestämmelser på livsmedelsområdet innefattar märkning, livsmedelsstandarder, livsmedelstillsatser och livsmedelskontroll. Dessutom finns bestämmelser om bl.a. vin- och spritprodukter, material och produkter som kommer i kontakt med livsmedel, livsmedel för särskilda näringsändamål, gränsvärden för främmande ämnen och om ytvatten som ska användas för framställning av dricksvatten. Samtliga dessa bestämmelser omfattades redan av EES-avtalet. I EES-avtalet ingick ca 175 direktiv på livsmedelsområdet, vilket har resulterat i ca 75 kunngörelser utgivna av SLV. Vad gäller veterinära frågor, där gränskontrollen av animaliska livsmedel ingår, skedde de största förändringarna när Sverige blev EU-medlem i och med att gränskontrollerna försvann.

Flertalet av bestämmelserna på livsmedelsområdet, bl.a. märkning, är totalharmoniserade, dvs. Sverige kan varken ha strängare eller mildare lagstiftning. Minimireglering förekommer dock på vissa områden. Det innebär att ett enskilt land har möjlighet att behålla eller införa strängare regler.

Om gemensamma regler saknas i EU på ett visst område gäller nationella bestämmelser. Enligt den s.k. Cassis de Dijon-principen är dock alla länder i EU enligt huvudregeln skyldiga att tillåta import av en produkt som lagligen tillverkas och marknadsförs i ett annat EU-land. Undantag kan göras om importlandet i fråga kan åberopa skydd för människors liv och hälsa. De nationella reglerna får dock inte vara så

utformade att de kan anses vara uttryck för godtycklig diskriminering eller handelshinder. Reglerna måste också stå i proportion till det man avser att skydda, dvs. man ska använda minsta möjliga handels-hindrande åtgärd för det man vill uppnå.

På livsmedelsområdet har kommissionen uttalat att när det gäller bestämmelser som syftar till att skydda konsumentintresset och redlighet i handeln, är i de flesta fall märkning som tydligt redovisar varans egenskaper och karaktär tillräckligt. Det är EG-domstolen som slutgiltigt avgör om ett land får tillämpa strängare regler än de övriga. Cassis-principen får dock allt mindre betydelse efterhand som områden detaljregleras i EU.

Den s.k. miljögarantin figurerade mycket i debatten inför folkomröstningen hösten 1994, och beteckningen syftar på artikel 100a i Romfördraget. Paragrafen möjliggör för ett enskilt land att behålla strängare regler till skydd för miljö, hälsa och säkerhet även om EG-reglering finns på området. Samma restriktioner gäller som på de oreglerade områdena, dvs. bestämmelserna får inte vara förtäckta handelshinder.

5.2.1 Övergångsbestämmelser inom ramen för EES och EU-medlemskap

Sverige deklarerade i medlemskapsförhandlingarna med EU att det var viktigt att behålla den höga svenska ambitionsnivån på bl.a. miljö-, livsmedels- och djurskyddsområdena vid ett deltagande i EES och/eller ett medlemskap i EU. I de fall anpassningen till EU:s regler bedömdes allvarligt försämra situationen i Sverige krävde Sverige undantag i samband med införlivandet av EU:s regler. På det veterinära området tillerkändes Sverige ett permanent undantag beträffande kontroll av salmonella i kött infört från EU. Tidsbegränsade undantag medgavs t.ex. beträffande förbud mot antibiotika och kadavermjöl i fodret, fetthalt i mjölk och kontroll av vissa allvarliga djursjukdomar i infört kött. Under övergångsperioden arbetar EU med att se över sina regler, ett arbete där Sverige också deltar för att påverka EU i önskad riktning. Om inte EU ändrar sina regler kommer Sverige att begära förlängda undantag eller särskilda tilläggsgarantier, vilket redan har skett i några fall (se vidare tablå 5.1 och de kapitel tablå hänvisar till).

Tablå 5.1

Undantag:	Begärt t.o.m.:	Vad händer?
Gränsvärden för bly och kadmium i keramik avsett för livsmedel	ej begärt	Regler för offentlig tillsynsamt råd till livsmedelsföretag och handel utarbetas för närvarande av Livsmedelsverket, och en kungörelse beräknas komma ut under våren 1996.
Azo-färger, cyklamat	Begärdes, men godkändes ej av EU	Regeringen har beslutat att pröva "miljögarantin" och hänvisar till skydd för människors hälsa för att upprätthålla förbudet (se kap. 5.4.2).
Foder: - Antibiotika	t.o.m. 1998	Regeringen har tillsatt en utredning som ska undersöka om generell antibiotikatillsats i foder är en hälsorisk för människor (se kap. 5.4.3).
- Kadavermjöl	t.o.m. 1998	Regeringen kommer att ge Jordbruksverket i uppgift att undersöka om kadavermjöl i djurfoder är skadligt för människor (se kap. 5.4.3).
Djursjukdomar (se kap. 5.4.3): - Salmonella	permanent undantag: särskilda tilläggsgarantier	Nya regler för kontroll: ISO-standard ska användas.
- BSE ("galna ko-sjukan")	gränskontroll kvarstår t.o.m. 1996	Regeringen har ansökt hos Kommissionen om att få behålla kontrollen av BSE.
- Svinpest	gränskontroll kvarstår t.o.m. 1997	Samma som för BSE.
Lättmjölk (fetthalt)	t.o.m. 1997	Regeringen har ännu inte bestämt hur man ska agera.

5.2.2 Övrigt internationellt samarbete

Codex Alimentarius är namnet på det regelverk för livsmedel som arbetas fram under FAO:s och WHO:s gemensamma program för standardisering av livsmedel, Food Standard Programme. Syftet är att skydda konsumenternas hälsa och garantera redlighet i internationell handel med livsmedel. Beslut inom Codex ligger ofta till grund för EU:s och Sveriges regler. Samordning inför Codexmötena sker inom EU, där Sverige nu deltar. Om gemensamma regler finns inom EU kan inte Sverige driva en egen linje direkt gentemot Codex. Codex Alimentarius-kommissionen, som är högsta beslutande organ, bildades 1962 och är sammansatt av representanter för de för närvarande 151 medlemsländerna. Kommissionen har 30 olika underkommittéer som förbereder alla ärenden.

WTO stadgar att Codex standarder ska ligga till grund för den livsmedelslagstiftning som reglerar handeln mellan länder. Om tvist uppkommer mellan två länder gäller Codex-reglerna såvida inte ett land kan åberopa skydd för hälsa och säkerhet som giltigt undantag.

En hel del nordiskt samarbete förekommer också, t.ex. i Nordiska Ministerrådets ämbetsmannakommittéer, där man arbetar mycket med att gemensamt försöka påverka beslut inom både EU och Codex.

5.3 Konsumenternas åsikter om livsmedelskvalitet

Konsumentberedningen har vid flera olika tillfällen undersökt konsumenternas inställning till olika kvalitetsaspekter på livsmedel. Under slutet av 1995 gjordes den tredje mindre undersökningen på detta område. Undersökningen täcker delvis samma områden som två tidigare undersökningar från KoB genomförda 1992 och 1993. Dessutom gjorde 1994 forskare vid Ekonomihögskolan vid Lunds universitet på uppdrag av KoB en större och mera detaljerad studie av sju olika livsmedelsgrupper, "Konsumenterna och livsmedelskvaliteten, En studie av konsumentupplevelser", SOU 1994:112.

Jämförelser görs i det följande avsnittet med dessa tidigare undersökningar samt med en studie, "Riskerna med maten", som gemensamt gjordes under 1995 av Livsmedelsverket (SLV) och Centrum för riskforskning. Tyngdpunkten kommer här att läggas vid att redovisa vilka förändringar i konsumenternas åsikter som har skett sedan Sverige

blev medlem i EU. Perspektivet i KoB:s undersökning från 1995 var av den anledningen ettårigt, för att förändringar efter Sveriges EU-medlemskap skulle kunna studeras, medan de båda tidigare undersökningarna hade ett femårsperspektiv.

5.3.1 Livsmedelskvalitet för konsumenterna

Färskhet, näringsvärde och råvaruinnehåll angavs 1995 som de tre viktigaste kvalitetsegenskaperna hos livsmedel. 1992 och 1993 års undersökningar gav samma resultat, och även övriga kvalitetsegenskaper värderas på ungefär samma sätt som tidigare. Den största skillnaden är att *smak* 1995 värderas betydligt lägre än 1993 och är åter i nivå med 1992 års undersökning. *Hänsyn till djuren* har blivit en något mera viktig egenskap, liksom livsmedel *utan tillsatser* och *ekologiskt producerat*.

Nästan 50% av konsumenterna anser att maten i allmänhet varken blivit bättre eller sämre under det senaste året. De som tycker att maten försämrats något eller mycket utgör 18% medan 14% anser motsatsen, och de tveksamma utgör 19%. En tendens finns att man i högre utsträckning i stora städer än i övriga riket anser att matkvaliteten förbättrats. Detsamma gäller för personer med en högre utbildning. 1992 och 1993 tyckte de svarande dock i betydligt större utsträckning än nu att maten förbättrats. Jämförelsen då avsåg dock som tidigare nämnts förändringar jämfört med fem år tillbaka, medan 1995 års undersökning endast behandlar förändringar i ett ettårsperspektiv.

SLV och Centrum för riskforskning ställde i sin undersökning frågan "Hur nöjd är Du på det hela taget med den mat Du äter?". Svaren var mycket positiva, bara några få procent var missnöjda med maten. Uppemot 90% svarade att de var nöjda eller ganska nöjda.

5.3.2 Konsumenterna, maten och EU

20% av svenska konsumenter är av den uppfattningen att vi i Sverige har *mycket* bättre livsmedel än vad man har i andra västeuropiska länder, och 44% att svensk mat är *något* bättre. Nästan en tredjedel är tveksamma eller indifferent. Lågutbildade anser i större utsträckning än högutbildade att svensk mat är bättre. Viss tendens kan man också se

för att kvinnor anser att svensk mat är bättre. Däremot finns inga större skillnader i åsikt mellan olika ålderskategorier.

Samma fråga ställdes i 1992 och 1993 års undersökningar. 1993 hade en viss ökning skett för de svenska livsmedlens popularitet, men mellan 1993 och 1995 kan inte någon statistiskt säkerställd förändring skönjas. I lundaekonomernas studie ställdes frågan angående sju olika produktgrupper. För flertalet produkter var det 40–50% av konsumenterna som ansåg att de svenska är bättre.

SLV och Centrum för riskforskning ställde i sin enkät också frågor om hur konsumenterna värderar svensk mat i jämförelse med importerad. På frågan "Vad anser Du på det hela taget om mat producerad i Sverige jämfört med importerad mat?" svarade en stor majoritet att kvaliteten på svensk mat var bättre än importerad. Drygt tre fjärdedelar (77%) bedömde den svenskproducerade maten som bättre, medan nästan ingen tyckte att importerad mat var bättre. 23% tyckte att importerad och svensk mat var ungefär lika bra. Men det resultatet sägs i viss mån emot i rapportens sammanställning över vilka egenskaper man värderar högst hos livsmedel. Där får svenskproducerad relativt sett lägre poäng. Detsamma kan konstateras om man ser till hur geografiskt ursprung värderas när det gäller märkning av livsmedel. Endast 25% anger i KoB:s undersökning 1995 att detta är en av de tre viktigaste uppgifterna på förpackningen. Svaren pekar alltså i olika riktning beroende på hur man ställer frågorna. När man *direkt* frågar om svensk kvalitet på mat jämfört med utländsk, så är det många som värderar svensk mat högt. Om man "bakar in" det geografiska ursprunget, och inte gör det till ett så tydligt och givet alternativ, får det lägre poäng.

KoB ställde också frågan om vilken av de tre egenskaperna lågt pris, hög kvalitet och svensk vara som konsumenterna prioriterar, och svaren är mycket intressanta. När det gäller prioriteringen av svensk vara respektive hög kvalitet skiljer sig åsikterna mellan män och kvinnor, olika ålderskategorier, utbildningsnivå och boenderegioner. Män värderar hög kvalitet högst, medan kvinnor prioriterar svenska varor. Likaså värderar yngre människor hög kvalitet högst, medan äldre med stor majoritet sätter svenska varor främst. Svenska varor värderas också högt på landsbygden och av lågutbildade, medan kvaliteten sätts i främsta rummet i storstäderna och av högutbildade.

Det är alltså mycket tydligt att det framför allt är vissa grupper i samhället som är av uppfattningen att svensk mat är bättre. En förklaring till detta är att man i dessa grupper kanske sätter svensk mat *synonymt* med hög kvalitet, dvs. man anser att då man väljer en svensk

vara får man automatiskt också hög kvalitet. Det är dock inte bara i Sverige man helst vill äta inhemskt producerad mat, utan detta mönster går igen också i andra länder.

Bilden nyanseras ytterligare om man även delar upp livsmedlen i olika grupper, vilket görs i lundaekonomernas studie "Konsumenterna och livsmedelskvaliteten". På detta sätt kan man se att förkärleken för svensk mat är större för vissa typer av livsmedel än andra. För t.ex. korv, bröd och pasta väljer en del konsumenter hellre utländska produkter.

Intressant att notera är också att det kan vara skillnad mellan ord och handling. Förklaringen ligger förmodligen i att det handlar om två olika situationer: att svara på frågor om sina preferenser i en enkät eller att på plats i butiken avgöra vad man faktiskt ska köpa. I det senare fallet har man många fler faktorer att ta hänsyn till, såsom hushållskassan, priserna på olika produkter, sortimentsbredd, vad man hade tänkt äta just den dagen osv.

En annan förklaring presenterar Sören Jansson och Lotte Lindquist i en undersökning från Stockholms universitet.¹ De anser att väl i butiken är svenskarna relativt neutrala i sin inställning till det geografiska ursprunget, dvs. man köper de facto inte svenska livsmedel i samma utsträckning som man stödjer den idén i ord och tanke. Man framför teorin att konsumenterna över huvud taget inte tänker så mycket på frågan om svenskproducerat eller ej då de ska göra sina inköp, om de ens lägger märke till varornas ursprung. Massmedias och producenternas bild av den svenska maten som sund och producerad på ett bra sätt har uppmärksamrats av konsumenterna. Därför bedöms ursprunget som viktigt när man svarar på frågor i sådana här undersökningar. I verkligheten kanske konsumenterna egentligen värderar andra egenskaper högre eller helt enkelt är fast i ett konsumtionsmönster, dvs. handlar det de brukar göra. Lundaekonomerna benämner detta handlingssätt i sin studie som två olika föreställningsramar eller modeller: en retorisk och en handlingsorienterad.

Undersökningen från Stockholms universitet gjordes dock redan 1993, och förhållandena kan ha ändrats. Det har sedan dess förekommit en mycket hård marknadsföring av svenskproducerad mat både från producenter och handel (se vidare kap. 5.6.2), och konsumenterna kan

¹ "Made in Sweden. Konsumentattityder till svenska och importerade livsmedel." Vår Föda 1/94.

mycket väl ha blivit mera inriktade på att köpa svenskt även i praktiken.

16% anser att EU-anslutningen har försämrat eller kommer att försämma livsmedelskvaliteten mycket, och 38% något. Nästan 40% är tveksamma eller indifferent, och ett fåtal är odelat positiva. Utbildningsnivån är avgörande för vilken åsikt man har. Ju högre utbildning desto färre negativa, med en viss tendens till att kvinnor i allmänhet är något mera negativa. Likartade svar gavs på motsvarande fråga i studien från SLV och Centrum för Riskforskning.

Det är intressant att jämföra med svaren på frågan som allmänt behandlar kvalitetsförändringar i livsmedel, där nästan 50% av konsumenterna svarar att maten i allmänhet varken blivit bättre eller sämre. De som anser att maten försämrats något eller mycket utgör 18%, de som anser motsatsen 11% och de tveksamma 19%. Svaren överensstämmer alltså inte riktigt och av detta kan man dra två möjliga slutsatser:

1. Missnöjet med EU-medlemskapet i allmänhet är utbrett, och kanske kan det vara så att allt som förknippas med EU anses som negativt, och på så sätt "smittar av sig" på livsmedelsfrågorna. Maten var en viktig och uppmärksammas symbolfråga under folkomröstningskampanjen om EU och många tog till sig budskapet från nej-sidan att man befarade att maten skulle försämrats.
2. Konsumenterna tror att förändringarna i samband med EU-medlemskapet kommer på lite längre sikt. Man tror att EU-medlemskapet *har påverkat* eller *kommer att påverka* matens kvalitet, men kan inte säga att man tycker att maten försämrats nämnvärt under 1995, Sveriges första år som EU-medlem.

5.3.3 Förändringar i butiken

Ett större urval av varor i livsmedelsbutikerna var ett förväntat resultat av EU-medlemskapet. En majoritet av de tillfrågade konsumenterna, eller 53%, anser att urvalet av livsmedel också har blivit större under det senaste året och 30% tycker att det varken har blivit större eller mindre. Endast 4% anser att urvalet blivit något mindre.

Märkning av livsmedel är viktigt för svenska konsumenter. 55% av de svarande uppger att de ofta tittar på förpackningens märkning, 32%

ibland och endast 12% sällan. Viss skillnad föreligger mellan män och kvinnor; kvinnor är flitigare än män med att läsa på förpackningen.

Den viktigaste informationen på produkternas förpackningar är enligt KoB:s undersökning *bäst före-datum/sista förbrukningsdag* med 75%. *Innehållsdeklaration och tillverkningsdag* är näst viktigast med ca 45% vardera (tre alternativ fick väljas). Uppgift om tillverkningsdag är inte längre obligatorisk, men det är alltså viktigt för konsumenterna att tillverkare och handel håller fast vid de gamla svenska bestämmelserna. Intressant att notera är att *näringsvärde*, som värderas högt som kvalitetsegenskap, inte alls värderas så högt när det gäller märkning. Detsamma gäller *geografiskt ursprung*.

5.4 Objektivt mätbar kvalitet

Objektiv livsmedelskvalitet handlar om hur livsmedel produceras, hanteras och kontrolleras och om förekomsten av naturliga eller främmande ämnen i vår mat. Dessa kvalitetsegenskaper är oftast objektivt mätbara. I kapitlet redogörs för de nya tekniker för produktion och hantering av livsmedel som finns, för reglerna om tillsatssämen och för livsmedelskontrollen.

5.4.1 Användning av nya tekniker

Novel foods

Novel foods, "nya livsmedel", är ett begrepp som inbegriper både råvaror som tidigare inte konsumerats inom EU (t.ex. alger eller vissa tropiska frukter) och livsmedel som är förändrade av människor på något sätt, bl.a. genom genmanipulation, eller framställda med nya tekniker och processer. Exempel på novel foods är de s.k. krabbspinnarna (fiskprodukt med krabbsmak) och de fettersättare som finns i dag, men som ännu inte används i livsmedel. Men de mest omdiskuterade bland novel food-produkterna är de genmodifierade.

Med genmodifiering kan man uppnå egenskaper som är svåra eller tar lång tid att få fram med konventionella metoder, t.ex. för grönsaker bättre motståndskraft mot bakterier och besprutningsmedel eller förbättrad hållbarhet. Gränsen mellan genmodifiering och traditionell avel/förädling är dock inte glasklar. Inom EU finns regler om genmodifierade

livsmedel när det gäller hälso- och miljöaspekter, och regler för märkning är på gång. Dessa regelförslag är dock inte heltäckande (se vidare kap. 5.6.1). Sverige vill främst ha märkning av konsumentetiska skäl, man anser att konsumenterna ska få avgöra själva om de vill köpa livsmedel som genmodifierats. Bl.a. talar man idag om att det kan bli aktuellt att införa kopior av gener från djur i grönsaker, och att även utföra genmodifieringar av djur och här kan man göra en del invändningar av etiska skäl (se vidare kap. 5.7.3).

Bestrålning

Behandling av livsmedel med energirik, joniserande strålning görs för att förbättra kvalitet och hållbarhet. Med hjälp av bestrålning kan man döda insekter och parasiter som angriper livsmedel, kraftigt reducera halten av farliga mikroorganismer i livsmedel, som t.ex. salmonella, listeria och campylobacter, fördröja mognaden hos frukt och grönsaker och hämma grobarheten hos potatis och rotfrukter så att man kan lagra dem längre.

Konsumentföreträdare hävdar att man inte har provat bestrålningens effekter på människor under tillräckligt lång tid, för att säkert kunna veta om de är ofarliga. Därför anser de att man bör vara försiktig i användningen av bestrålning i livsmedelsindustrin (se vidare kap. 5.7.3). Metoden är också mycket dyr. I Sverige är bestrålning av livsmedel inte tillåten, främst därför att man anser den vara onödig, att det finns bättre sätt att komma till rätta med livsmedelsproblem av det här slaget och att det inte ligger i konsumenternas intresse att färskvarors hållbarhetstid förlängs med artificiella metoder.

EU har inga gemensamma regler hur livsmedel får bestrålas. Tyskland ville under sin tid som ordförandeland under 1994 försöka införa restriktiva bestämmelser för detta, men det mötte motstånd just på grund av att det var restriktivt, och nu råder låg aktivitet på området. I och med EES-avtalet kan det dock bli svårt att upprätthålla detta förbud, med hänsyn till Cassis de Dijon-principen. Om vi inte på vetenskapliga grunder kan åberopa hänsyn till hälsa och säkerhet, riskerar vi att bli tvungna att acceptera import av bestrålade livsmedel. Dock måste i så fall dessa livsmedel märkas speciellt (se vidare kap. 5.6.1).

Metoden är idag tillåten i 30–40 länder, och ett 20-tal använder den, ännu så länge mest på försök. I EU använder man metoden flitigast i Frankrike och Belgien, men även Nederländerna och Storbritannien

tillåter bestrålning av en rad livsmedel. Bestrålning av ett mindre antal livsmedel tillåts i Danmark, Italien, Spanien, Finland och Norge. I Grekland, Irland och Portugal saknas bestämmelser om strålning men man har en positiv inställning, medan man har en betydligt svalare inställning i Österrike och Luxemburg (där också bestämmelser saknas). Tyskland har ett förbud mot bestrålning av livsmedel, i likhet med Sverige.

5.4.2 Nya regler för tillsatsämnen – Sverige prövar "miljögarantin"

Vid årsskiftet 1995/96 började EU:s nya regler om tillsatser att gälla inom hela EU. Regeringen har dock beslutat att inte införa dessa bestämmelser i sin helhet i svensk lagstiftning. Undantag gäller främst reglerna om de omstridda azo-färgämnen och sötningsmedlet cyklamat, som Sverige utan framgång begärde undantag från redan i medlemskapsförhandlingarna. Nu har man istället beslutat att återropa den s.k. miljögarantin (se kap. 5.2) om skydd för medborgarnas hälsa och säkerhet och på så sätt även i fortsättningen kunna begränsa användningen av dessa ämnen. Det är EG-kommissionen som först har att utreda om miljögarantin går att tillämpa. Det är en viktig principfråga för konsumenterna att se om miljögarantin är något man kan stödja sig på i sådana här fall.

Färgämnen och sötningsmedel tillåts inte i barnmat, medan man har en relativt liberal syn på berikningsmedel (se vidare kap. 5.5.2).

Sverige har också begärt undantag för att kunna begränsa användningen av vissa tillsatser i vad man kallar "traditionella livsmedel": sötningsmedel i sillinläggningar och färgämnen i saft, äppelmos, namnskyddade korvar, fruktyoghurt m.m. Beslut kommer att fattas i Rådet senast i april 1996.

Att vaxa frukt har varit i stort sett förbjudet i Sverige tidigare, men tillåts nu eftersom vax betraktas som ett tillsatsämne och ingår i de ovan nämnda nya reglerna. Vaxning används för att ge frukten en blank och hållbar yta och kan också förlänga dess hållbarhet. De vaxer som godkänts i och med detta beslut har tillåtits redan tidigare i Sverige för ytbehandling av andra livsmedel, främst konfektyrer.

5.4.3 Livsmedelskontrollen

Kontrollen av livsmedel gäller såväl inhemskt producerade som importerade produkter. Förändringar har skett på båda områdena genom Sveriges anslutning till EES och medlemskapet i EU. Genom EES-avtalet fick vi t.ex. strängare regler för anläggningar som producerar animaliska livsmedel för export, medan importkontrollen påverkades först i och med EU-medlemskapet.

Importkontrollen av vegetabilier fortsätter som före EU-medlemskapet

Kontrollen av att vegetabiliska livsmedel (spannmål, frukt och grönsaker m.m.) inte innehåller rester av otillåtna bekämpningsmedel fortsätter i stort sett som före EU-medlemskapet. Man gör stickprov proportionellt mot konsumtionen av det aktuella livsmedlet, vilka sedan analyseras med hjälp av sammanlagt 24 olika metoder. 229 olika bekämpningsmedel kan på detta sätt analyseras. Det är främst möjligheten till finansiering av denna kontroll som förändrats, eftersom den inte längre får ske genom införselavgifter som tidigare. Frukt och grönt från EU ska hanteras som svenska vegetabilier, och det innebär att kontrollen av dessa egentligen skulle ske med hjälp av statsanslag. Livsmedelsverket har i en utredning föreslagit att man kan finansiera denna kontroll med hjälp av högre tillsynsavgifter.

Inhemskt odlade färska grönsaker och frukter innehåller mindre rester av bekämpningsmedel än importerade, visar en undersökning från 1993, och under 1994 sjönk halterna i de svenska livsmedlen ytterligare. I importerade livsmedel ökade andelen prov med gränsöverskridande resthalter, men detta berodde främst på att man sänkt gränsvärdena i samband med EG-anpassningen.

Nya regler för importkontrollen av animalier

Inom EU får det inte förekomma några gränskontroller, utan varor ska kunna transporteras fritt inom hela unionen till mottagaren enligt principen om den fria rörligheten. Detta system kompletteras med detaljerade regler för kontroll i samband med produktionen och regler för utfärdande av certifikat. EU:s veterinära livsmedelsbestämmelser förbjuder handel med kött och köttprodukter som inte uppfyller unionens

hälsobestämmelser. En medlemsstat har rätt att förbjuda införsel av kött från en medlemsstat där en epizootisk sjukdom² har brutit ut.

Införsel av livsmedel från andra EU-länder räknas inte längre som import och reglerna för kontroll vid införandet har därför ändrats. Den som först tar emot ett parti med animaliska livsmedel från ett annat EU-land ska kontrollera att partiet åtföljs av ett handelsdokument eller sundhetsintyg där man bl.a. kan identifiera varifrån köttet kommer, vart det ska och att det är besiktigat av veterinär. Mottagaren har också skyldighet att kontrollera att dokumentet eller intyget stämmer överens med livsmedlet, att det är kontrollmärkt enligt gällande regler samt att det åtföljs av intyg om att livsmedlet är salmonellafritt. Finns inget sådant intyg, måste mottagaren omedelbart låta göra en kontroll i fråga om salmonella, antingen själv eller med hjälp av ansvarig tillsynsmyndighet (reglerna skiljer sig lite åt beroende på vilken sorts kött det gäller och vad det ska användas till). Den salmonellakontroll som tidigare gjordes vid gränsen har alltså till stor del ersatts av mottagarens egentillsyn. Kontroll av att salmonellareglerna följs görs i kommunerna i form av stickprov.

Livsmedel av animaliskt ursprung från tredje land får bara importeras över orter där det finns en gränskontrollstation, godkänd av Livsmedelsverket. Antalet införelseorter för livsmedel har därför mer än halverats, från 30 till 12 stycken. Gränskontrollstationerna skulle inte behöva ligga vid gränsen. Om slutdestinationen t.ex. är Stockholm har man ansett att produkten kan tas ända dit innan kontroll görs. Dock var det tänkt att livsmedlen skulle passera en s.k. gränspasseringsstation vid någon av Sveriges gränser, där man skulle göra en dokument- och identitetskontroll. Detta är det system som används för närvarande (feb. 1996).

Men Sverige har efter en inspektion fått anmärkningar från Kommissionen hur vi uppfyller kraven på gränskontrollstationer. Kritiken bestod främst i att man inte ansåg att Sverige tog kontrollen på allvar. Kommunerna och deras inspektörer som ska sköta det här var inte tillräckligt informerade och följde inte instruktionerna för hur pappershantering och dokumentation ska skötas. Lokalerna ansågs i många fall undermåliga, liksom utrustningen för kontrollen. För att åtgärda detta har vi fått en övergångstid fram till 1 juli 1996. Men Sverige fick också kritik för att vi på grund av de långa avstånden i vårt land

² epizooti = epidemi (smittsam sjukdom) bland djur

tillåtit längre avstånd mellan gränspasserings- och gränskontrollstation än som var EU:s avsikt, och litat på importörerna på ett sätt som var främmande för Kommissionens kontrolltjänstemän. Nu vill Kommissionen att gränspasseringsstationerna tas bort, och att införsel från tredje land ska skötas via gränskontrollstationerna. Dessa måste enligt de nya kraven ligga vid gränsen. Det är i skrivande stund oklart hur kontrollen för import från tredje land slutligen kommer att se ut. Kommunförbundet anser t.ex. att staten bör ta över denna kontroll. EU kommer att göra sin nästa inspektion i september 1996.

– *Salmonella*

Sverige fick vid EU-inträdet tilläggsgarantier för att vi inte ska få in salmonellasmittat kött. Varje EU-land har skrivit under på att Sverige har rätt att kräva salmonellakontrollerat kött från EU. Dock saknades det fram till 1 juli 1995 detaljregler för godkända analysmetoder. Ett sådant beslut finns alltså nu, och den metod som föreskrivs är en ISO-standardmetod, men Ministerrådet kan även besluta om andra, likvärdiga metoder. De konventionella metoderna tar upp till tre–fyra dagar, och bl.a. Dagab, KF och ICA har krävt att få använda snabbare metoder, där man kan komma ner till provtagningstider på 24 timmar. Den metod som hittills använts i Sverige och Finland, den s.k. NMKL-metoden, är inte tillåten längre, och dispensen för att använda den gick ut i februari 1996. Denna metod är något snabbare än ISO-metoden.

Svenskt kött är i det närmaste salmonellafritt och har en marknadsandel kring 90–95%. Men en viss import förekommer alltså, och exempel på att det nu har blivit svårare att upptäcka salmonellasmitta i importerat kött finns. Kött från EU-länder måste åtföljas av ett intyg från producenten om att det är salmonellafritt, men trots detta har köttpartier hittats som varit smittade med salmonella. De stickprov de lokala tillsynsmyndigheterna gör idag är inte lika omfattande som den tidigare importkontrollen som gjordes vid gränsen, vilken bekostades av importören.

– *"Galna ko-sjukan" och svinpest*

Gränskontroll av om importerat kött är smittat med den s.k. galna ko-sjukan (BSE, bovine spongiform encephalopathy) får fortsätta t.o.m. utgången av 1996. Gränskontroll av om kött är smittat av svinpest får

fortsätta ytterligare ett år, alltså t.o.m. utgången av 1997. Sverige har ansökt om tilläggsgarantier hos Kommissionen för att vi ska kunna upprätthålla denna kontroll, men svaret dröjer ännu.

– *Läkemedelsrester och hormoner*

Importkontroll av om livsmedel innehåller i Sverige otillåtna rester av läkemedel har pågått mera regelbundet sedan 1991; den är alltså relativt ny. Intresset har i första hand koncentrerats till tillväxthormoner, men också antibiotika och antiparasitmedel har ingått i kontrollerna.

Resultaten tyder på att riskerna för att konsumenterna ska komma i kontakt med några högre halter av tillväxtstimulerande preparat eller läkemedelsrester är mycket små. Man har jämfört med inhemskt producerat kött och kommit fram till att kvalitetsskillnaderna i detta avseende är mycket små. Dock kan resultaten inte tolkas som att de undersökta djuren aldrig blivit behandlade med förbjudna medel, utan bara att halterna är låga och ligger under analysmetodernas detektionsgräns. Särskilt hormonpreparat är svåra att upptäcka, vilket ställer höga krav på metoderna.

Men det är inte bara preparaten i sig som kan ställa till problem. Med en alltför stor användning av antibiotika riskerar bakterierna att bli resistenta, och därmed omöjliga att behandla. De kan då överföras till människan, med svårbotade sjukdomar som följd. Därför förbjöd man antibiotikaanvändning i tillväxtstimulerande syfte i Sverige 1986. För sjukvårdande insatser är antibiotika tillåtet att använda, men det är endast veterinärer som får skriva ut preparaten. I EU är det tillåtet att behandla svin, kycklingar och kalvar med antibiotika i tillväxtstimulerande syfte, och det är ofta mycket enkelt att få tag i preparaten. Detta har bidragit till den svåra salmonellasituationen i många EU-länder. Holland är ett skräckexempel. 1994 var över 90% av salmonellabakterierna resistenta mot flera olika viktiga antibiotika – i Sverige var motsvarande siffra bara några få procent.

Sverige fick i medlemskapsförhandlingarna rätt att upprätthålla de strängare reglerna för antibiotikaanvändning under en övergångsperiod om fyra år, dvs. t.o.m. 1998. Därefter måste Sverige kunna lägga fram vetenskapliga bevis för att generell antibiotikatisats i djurfoder är en hälsorisk för människor och djur och att vårt förbud är vetenskapligt motiverat. Regeringen har tillsatt en särskild utredning för detta.

Svenska livsmedelsproducenter kan dock på frivillig väg välja att bara saluföra djur som inte behandlats med antibiotika i tillväxtfrämjande syfte, även om EU inte skulle acceptera den svenska hållningen i denna fråga. En gemensam policy utarbetades av LRF, samtliga mejeri- och slakteriföreningar samt branschföreningen Svensk Fågel redan 1981. Där säger man att en god djurhälsa ska uppnås genom att åtgärda orsakerna till problemen i djurbesättningarna istället för att bota symtomen med hjälp av antibiotika. Antibiotika i tillväxtbefrämjande syfte ställer man sig helt avvisande till.

För rester av läkemedel håller man inom EU på att utarbeta ett system med speciella gränsvärden. Dessa s.k. MRL (maximum residue limit)-värden ska ange den högsta godtagbara halten av varje aktuellt läkemedel (olika för olika läkemedel). Samtliga läkemedel som används till livsmedelsproducerande djur ska ha fått ett MRL-värde före utgången av 1996; annars kommer de inte att få användas.

För hormoner gäller andra förutsättningar. Hormoner ges till djur i en del länder, bl.a. USA, främst därför att de ska växa bättre, och för att de ska producera mer mjölk (de s.k. bovina somatotropinerna, BST). Inom EU är det förbjudet att ge sådana medel till livsmedelsproducerande djur, och därför finns heller inga MRL-värden för hormonpreparat. Varje påvisad förekomst av tillväxtstimulerande medel innebär att illegal användning av preparaten har förekommit.

5.4.4 Kvalitetsnormer enligt EU:s marknadsordningar

I EU gäller ett trettiotal s.k. marknadsordningar i form av förordningar som inte ingick i EES-avtalet, eftersom de ingår som ett led i EG:s jordbrukspolitik. De viktigaste marknadsordningarna rör fjäderfä, ägg, mjölk och vin. I vissa avseenden liknar de livsmedelsstandarder med definitioner och kvalitetsregler, men en hel del ter sig mycket främmande för svenska konsumenter och har figurerat i media och debatt. Marknadsordningarna har främst uppmärksammats för att det finns regler för gurkors böjningsgrad och jordgubbars storlek. Bestämmelserna är villkor för olika stöd till bönder, och avsikten med det hela är att hålla dåliga produkter borta från marknaden, att produktionen ska styras av konsumenternas krav och att handelsförbindelser ska underlättas. Det handlar alltså inte om att EU *förbjuder* produktion och försäljning av

produkter som inte följer dessa normer, men de berättigar alltså inte till EG-stöd.

5.5 Näringsmässig kvalitet

Näringsmässig kvalitet handlar om sambandet mellan kost och hälsa. I detta kapitel redogörs kortfattat för det arbete som bedrivs på detta område, i Sverige och internationellt. Dessutom tas livsmedel för särskilda näringsändamål upp, liksom gränsdragningen mellan livsmedel och läkemedel, begreppet functional foods och de regler som styr på området.

5.5.1 Kost och hälsa

Sambandet mellan kost och hälsa är välkänt. Forskarna har blivit alltmer säkra på sambandet mellan felaktiga matvanor och de vanligaste sjukdomarna i vårt land. Man uppskattar att ca 40% av hjärt-kärlsjukdomarna och 30% av cancerfallen kan förklaras med felnäring. Vi äter för mycket fett och socker och för lite fibrer. Livsmedelsverket och Folkhälsoinstitutet är de två svenska myndigheter som sysslar med kost- och hälsa-frågor.

Internationellt är det framförallt FN:s båda organ för livsmedel och jordbruk respektive hälsa, FAO och WHO, som arbetar med detta. 1992 avhölls en internationell konferens om nutrition i regi av just FAO och WHO. Fokus riktades naturligtvis framförallt mot utvecklingsländernas situation och världssvälten, men även mot problemet med kostrelaterade sjukdomar. Alla deltagande länder förband sig att före utgången av 1994 utarbeta en nationell handlingsplan för nutrition, vilket Sverige också har gjort. Huvudmålet för denna lyder enligt följande:

Att genom förbättrade mat- och motionsvanor befrämja hälsa samt förebygga sjuklighet och för tidig död i kostrelaterade sjukdomar samt att minska de sociala klyftorna med avseende på dessa sjukdomars förekomst.³

I och med Maastrichtavtalet har också EU fått befogenhet att vidta åtgärder på folkhälsoområdet. Detta innebär att organisationen ska bidra

³ "Förslag till nationell handlingsplan för nutrition", Livsmedelsverket, 1994

till att säkerställa en hög hälsoskyddsnivå genom att främja samarbete mellan medlemsstaterna och vid behov stödja deras insatser (artikel 129). Riktlinjerna för detta arbete presenteras i ett betänkande från kommissionen år 1993, översatt och bearbetat av Landstingsförbundet. Man konstaterar i denna rapport att folkhälsoarbetet ska bedrivas med utgångspunkt från subsidiaritetsprincipen, dvs. att EU bara ska ägna sig åt det som inte kan göras bättre på någon annan nivå. Det innebär att man vill prioritera större projekt och

...åtgärder som ger största möjliga mervärde med de begränsade resurser som står till buds och använda de instrument och förfaringssätt som bedöms ha störst effekt.⁴

Främst vill man satsa på svåra sjukdomar som AIDS och cancer, på drogrelaterade problem, sjukdomar relaterade till miljöförstöringen samt övervakning och kontroll av hälsotillstånd och hälsofrämjande åtgärder, och dessa har därför fått egna åtgärdsprogram. Sverige är sedan EU-inträdet också involverat i detta arbete, och Folkhälsoinstitutet är kontaktpunkt för flera av programmen. Men trots att man på andra ställen i rapporten konstaterar att felaktig kost är en av de mest betydelsefulla sjukdomsorsakerna ingår det bara som en del i programmen för allmänt hälsofrämjande åtgärder och för cancersjukdomar.

5.5.2 Livsmedel eller läkemedel... eller mitemellan?

Lagstiftningen skiljer på livsmedel, livsmedel för särskilda näringsändamål och läkemedel. Livsmedel är allt som människor kan äta och dricka, undantaget läkemedel. Livsmedel för särskilda näringsändamål är livsmedel som på något sätt är anpassade för vissa grupper av människor med speciella behov (se vidare nedan).

I gruppen "vanliga" livsmedel ingår även berikade livsmedel och kosttillskott, t.ex. vitaminer och mineralämnen i tablettform. Emellertid är en förändring eventuellt på gång här. Anpassningen till EU:s regler har inneburit att den gamla regleringen för naturmedel har tagits bort, och samtliga preparat av detta slag, avsedda att inmundigas, måste

⁴ "Förslag till riktlinjer för folkhälsoarbetet inom EU". Landstingsförbundet, 1994

klassificeras antingen som livsmedel eller läkemedel (i detta fall vad man kallar naturläkemedel). Läkemedelsverket och Livsmedelsverket har nu, som man skriver i en gemensam rapport, "noterat en klar trend"⁵ bland vissa tillverkare och/eller marknadsförare att ta bort egenskapstexter på förpackningar med förhoppningen att produktens karaktär av läkemedel ska försvinna. De skulle på så sätt kunna sälja produkten som livsmedel och slippa den omständligare läkemedelskontrollen. Det hälsobringande budskapet för man sedan ut på annat sätt. De båda verken vill få bort denna gråzon av produkter och skapa en tydligare gräns mellan läkemedel och livsmedel. Arbetet har dock mött motstånd och den utredning som gjorts på området har fått mycket kritik. Man menar från bl.a. häsokostbranschen och från konsumenthåll att möjligheterna till egenvård försämras i och med att en hel del hälsokostpreparat kommer att klassas som läkemedel. Produkterna riskerar att bli dyrare och i vissa fall endast att säljas på apotek, om de alls kommer att finnas kvar. Kontrollen kan kännas relativt dyr för mindre producenter, även om ett förkortat förfarande gäller för naturläkemedel.⁶ Utredningen har under början av 1996 varit ute på remiss och det återstår ännu att se hur resultatet blir.

Livsmedel för särskilda näringsändamål

Livsmedel för särskilda näringsändamål, s.k. särnär, är livsmedel som på grund av särskild sammansättning eller tillverkningsmetod är lämpliga för vissa grupper:

- spädbarn och barn upp till tre år
- personer i behov av särskild kost
- personer som kan ha nytta av ett kontrollerat intag av särskilda ämnen i kosten.

Särnär ska klart kunna skiljas från livsmedel för en normal konsumtion. Exempel på särnär är barnmat, låglaktosprodukter, glutenfria livsmedel etc. Dessa produkter kallades tidigare specialdestinerade livsmedel – namnet särnär kom genom EES-avtalet. Utvidgning av begreppet skedde

⁵ "Rapport om gränsdragning mellan läke- och livsmedel". Livsmedelsverket och Läkemedelsverket, okt. 1995

⁶ Registreringsavgiften är ca 24 000 kr per preparat och den årliga avgiften därefter 6000 kr.

samtidigt och det omfattar numera också vissa sportpreparat och bantningsprodukter.

Huvudregeln är att det krävs tillstånd från Livsmedelsverket för att få sälja särnär, men ibland räcker det med att anmäla sin produkt. Detta system försvinner dock efterhand som varje område detaljregleras inom EU.

– *Barnmat*

Speciella regler gäller för barnmat. I EU har man en liberalare syn på barnmat än vad vi har i Sverige. Man tillåter t.ex. sackaros och honung i barnmat, och i viss mån berikning, vilket man inte gör i Sverige. Dock tillåts inte färg- och sötningsmedel. I och med Sveriges EU-anpassning har man blivit tvungen att göra nya produktdefinitioner och behandla nya typer av produkter. En sådan grupp är spannmålsbaserade produkter t.ex. förkokt vete och rågmjöl. Sådana finns i Danmark och Norge, men försvann från den svenska marknaden för 20 år sedan.

Samma regler för innehållsdeklaration som för vanliga livsmedel gäller för barnmat, dvs. allt ska deklarerars i en fallande skala, med undantag för vad som faller under den s.k. 25-procentsregeln (se vidare kap. 5.6.1). De två stora barnmatstillverkarna i Sverige, Findus och Semper, har dock lovat att fortsätta deklarerat enligt de tidigare svenska reglerna, och tillämpa en femprocentsgräns för innehåll i sammansatta livsmedel. Negativ innehållsmärkning är vanligt för barnmat i EU, dvs. man märker produkten med vad som inte ingår.

– *Mat för allergiker, glutenintoleranta m.fl.*

Marknadsföring av livsmedel med hjälp av påståenden som "utan soja", "utan gluten" etc, får sedan 1 juli 1995 endast användas för produkter som klassats som livsmedel för särskilda näringsändamål. Det är viktigt att dessa begrepp används på ett korrekt och helt tillförlitligt sätt. Tidigare har man tillåtit tillverkare att marknadsföra och märka sina livsmedel t.ex. med olika symboler för att underlätta för allergiker, glutenintoleranta och andra grupper, men detta har inneburit en risk för att känsliga konsumenter invaggas i en falsk trygghet.

– Bantningspreparat

Bantningsprodukter kommer snart att regleras av EU. Idag krävs det att producenter som vill sälja bantningspreparat måste söka tillstånd hos Livsmedelsverket, men med EU:s detaljreglering försvinner det kravet. Då får producenterna själva ansvaret för att följa de nya reglerna.

Functional foods

Functional foods är ett begrepp som funnits i debatten ett par år, och översätts ofta till "Fysiologiskt verksamma livsmedel". Idén med dessa produkter är att de förutom näring, energi och smakmässig njutning (som de flesta livsmedel ska ge) också ska motverka sjukdom och åldrande eller ha speciella effekter som t.ex. att reglera speciella kroppsfunktioner. Idén kommer från Japan och går ut på att producenter ska kunna sälja livsmedel med hälsopåståenden, att de förebygger sjukdomar eller botar sjukliga förändringar. Det kan t.ex. röra sig om filprodukter med speciell bakteriekultur som anses bra för magen. Det mesta av det som anses vara functional foods kan ingå i någon av de befintliga svenska kategorierna livsmedel, särnär eller läkemedel, och svenska myndigheter har inte ansett att någon speciell lagstiftning behövs för denna grupp av produkter.

5.6 Informativ kvalitet

Informativ kvalitet handlar om vilken information om livsmedlen som konsumenterna har tillgång till i form av märkning och reklam.

5.6.1 Märkning

Varför märkning?

Märkning av livsmedel är idag ett av de viktigaste hjälpmedlen för konsumenterna i deras val av produkter. Varorna är förpackade och säljs i självbetjäkningsbutiker, och det är därför ofta svårt att få svar på frågor och att avgöra kvalitet med hjälp av lukt och syn. Dessutom underlättar en bra märkning för konsumenten att sätta samman näringsriktig kost

och för allergiker, diabetiker och andra som har speciella behov att få tag i bra mat. Det är också viktigt att känna till hållbarheten.

EES-avtalet och EU-inträdet har inneburit att en bra märkning blivit än viktigare. En större gemensam marknad kan leda till ett större antal produkter och aktörer, och detta kan öka behovet av en utförlig märkning vad gäller t.ex. ursprung och tillsatser.

EES-avtalet är grunden för märkningsreglerna

I stort sett samtliga livsmedelsregler som gäller märkning trädde i kraft redan i och med EES-avtalet. De förändringar som gjorts sedan dess, dvs. även efter EU-inträdet, hade ändå arbetats in i och med EES. Området är totalharmoniserat, dvs. Sverige kan inte lagstifta om vare sig strängare eller mildare bestämmelser. Frivilligt kan enskilda handlare dock märka sina produkter med ytterligare information.

Märkningskungörelsen⁷ trädde i kraft i och med EES-avtalet 1 januari 1994 och är anpassad efter gällande EG-regler. Samtliga livsmedelsförpackningar ska i förekommande fall ha uppgift om:

1. *beteckning*
2. *ingrediensförteckning*; alla ingredienser ska enligt huvudregeln deklarerars i en fallande skala
3. *nettokvantitet*
4. *bäst före-datum respektive sista förbrukningsdag*, för särskilt känsliga livsmedel
5. *speciella anvisningar för förvaring*, om det t.ex. rör sig om livsmedel märkt med sista förbrukningsdag
6. *namn eller firmanamn och adress för tillverkaren, förpackaren eller säljaren* (om denne är etablerad inom EES-avtalets tillämpningsområde)

⁷ SLV FS 1993:19

7. *ursprung*, om avsaknad av uppgiften skulle vilseleda konsumenten
8. *bruksanvisning*, om det är nödvändigt
9. *faktisk alkoholhalt*, för drycker innehållande mer än 1,2 volymprocent alkohol

Märkningen ska vara tydlig, läslig och lättförståelig samt enligt huvudregeln vara skriven på svenska. Det är viktigt med enhetlig märkning, därför att det då blir lättare att göra jämförelser.

Dessa bestämmelser kompletteras med en del märkningsregler på andra håll. T.ex. måste bestrålade livsmedel också märkas.

Prismärkning

Enligt gällande EG-regler ska försäljningspris och jämförpris anges på förpackningen alternativt hyllkant eller särskilt anslag. Man behöver dock ej ange jämförpris om standardförpackningar används. Detta system fungerar dock enligt svensk mening inte tillfredställande, eftersom begreppet standardförpackning inte är enhetligt. Det finns långa förteckningar över vad som anses vara standardförpackningar, och det är olika normer för olika typer av produkter. Därför driver man från svenska sida att jämförpris alltid ska anges. Kommissionen har beslutat att föreslå Ministerrådet denna regeländring, men resultatet är ännu inte klart. En arbetsgrupp för konsumentskydd och information under Rådet har fått i uppdrag att bearbeta förslaget och lämna synpunkter, men även om konsumentministrarna i Ministerrådet uttalade sig positivt i november 1995 är det ännu inte helt klart hur slutresultatet kommer att se ut.

Undantag från den här regeln diskuteras också i arbetsgruppen, och förslaget är att det ska kunna göras nationellt. Främst handlar det om att man skulle kunna få göra undantag i de fall då jämförpriser skulle vara meningslösa (varor som inte anges i vikt och volym) eller om en sådan uppgift skulle kunna leda till förvirring för konsumenten. Men det finns också ett förslag om att införa generellt undantag för vad man kallar småbutiker. Det finns dock ingen definition för vilka butiker som skulle falla under den beteckningen. I ett land som Italien anser man att den övervägande delen av butikerna skulle kunna definieras som småbutiker.

Datummärkning

Huvudregeln för datummärkning är att alla livsmedel ska märkas med bäst före-datum (eller för varor med längre hållbarhet månad eller år). Men för vissa, s.k. lättfördärliga livsmedel, har en för svenskt vidkommande nygammal regel införts i juli 1995. På t.ex. färsk fisk, färsk kyckling, köttfärs, organvaror och råkorv ska sista förbrukningsdag nu anges. Även andra livsmedel kan komma ifråga, t.ex. livsmedel som "hanterats mer än normalt", t.ex. strimlat kött och färdigkryddade produkter. Det finns detaljerade regler för vad som ska anses som lättfördärligt, men till syvende och sist är det den som packar köttet som med sin yrkeskunskap måste avgöra vad som egentligen är lättfördärligt.

I EG-reglerna sägs inget om dubbel datummärkning, dvs. förpackningsdag, respektive bakdag för bröd, är inte längre obligatoriskt. Många svenska företag har dock förklarat sig villiga att även i fortsättningen märka sina produkter också med förpacknings- eller bakdag för färskvaror. Dagab uppger i Konsumentberedningens sortimentsundersökning att man kräver att förpackningsdatum för kylda fisk- och köttvaror sätts ut på detaljistförpackningen (ytterkartongen). Däremot kräver man inte att det sätts ut på konsumentförpackningen. Hemköp kräver av leverantörerna att förpackningsdatum sätts ut på färskvaror. Detsamma gäller för ICA och KF, som också kräver märkning med bakdag för bröd.

Innehållsdeklarationer

Alla ingredienser ska deklarerars i fallande skala, liksom tidigare. Men för vissa sammansatta livsmedel gäller sedan ingåendet av EES-avtalet att man inte behöver redovisa vissa välkända och/eller namnskyddade produkter som ingår med mindre än 25%. Den svenska gränsen låg tidigare på 5%, och från svensk sida arbetar man för att få tillbaka den. Dessutom är det inte längre obligatoriskt att ange vissa kända starka allergener oavsett mängd, som det var tidigare.

Märkningsregler på gång för genmodifierade livsmedel

Regler för märkning av genmodifierade livsmedel diskuteras just nu inom både EU och Codex. EU:s ministerråd beslutade i oktober 1995

om ett kompromissförslag till gemensam ståndpunkt angående märkning av genmodifierade livsmedel.

Märkning krävs:

- om sammansättning eller näringsvärde på det "nya livsmedlet" har förändrats, annars inte
- i de fall det kan framföras "etiska betänkligheter" mot livsmedlet, om t.ex. djurgener införs i en växt.

Märkning krävs inte:

- om genmodifieringen endast görs av jordbruksmässiga orsaker, t.ex. för att spannmål inte ska angripas av insekter
- för produkter som tillverkats av genmodifierade råvaror (= produkt som inte består av levande organismer, dvs. kan ej föröka sig).

Bedömning av om märkning ska ske görs från fall till fall. Sverige reserverade sig mot förslaget tillsammans med Danmark, Österrike och Tyskland, därför att man inte tyckte att det var tillräckligt. Sverige har tidigare uttalat att man vill ha en konsekvent märkning av genmodifierade livsmedel, men Gentekniknämnden har nyligen lämnat ett yttrande som i huvudsak stödjer EU-förslaget. Förslaget gick i början av 1996 till Europaparlamentet för en andra läsning, och man väntar att förordningen tidigast kan träda i kraft vid årsskiftet 1996–97. Parlamentet har ett relativt stort inflytande över frågan och kan stoppa förslaget helt, men väntas inte göra några större förändringar i det.

Inom Codexsamarbetet diskuteras också hur märkning ska ske. Här har man inte kommit ens så långt som i EU, utan man diskuterar från grunden om man ska ha någon märkning alls av GMO-produkter⁸. I dokumentet "Implications of Biotechnology for Food Labelling", som ligger till grund för denna diskussion, har man en mycket producentstyrd syn på det hela och menar att speciell märkning inte behövs för GMO-produkter, eftersom det inte finns några vetenskapliga bevis för att de är hälsofarliga. Man menar att det ska avgöras från fall till fall om märkning ska göras av etiska, medicinska eller religiösa skäl.

⁸ GMO betyder "genmodifierad organism". En "GMO-produkt" är således en produkt som innehåller en genmodifierad organism.

Dessutom diskuterar man om man istället borde införa en omvänd märkning för produkter fria från GMO, så att producenter därigenom kan skaffa sig "nischmarknader" för icke-genmodifierad mat!

Obligatorisk märkning av bestrålade livsmedel

Codex Alimentarius har beslutat om att alla livsmedel som bestrålats måste märkas med ordet "bestrålad" på en tydligt synlig plats på livsmedlet. Regeln gäller också i EU. Livsmedelsverket har metoder för att avslöja bestrålade livsmedel, och viss kontroll förekommer av importerade livsmedel.

Frivillig ursprungsmärkning av kött

Ursprungsmärkning av livsmedel behöver enligt reglerna bara göras om det skulle vilseleda konsumenten att inte sätta ut den uppgiften, vilket egentligen inte säger så mycket. Om Sverige lagstiftar om obligatorisk ursprungsmärkning skulle det i EU anses vara ett handelshinder. Dessutom betecknar gällande EG-regler begreppet ursprungsland som det land där en köttprodukt har framställts, och inte det land där djuret fötts upp. Men för många konsumenter är det viktigt att få veta varifrån köttet egentligen kommer, och eftersom det fortfarande är tillåtet att märka livsmedel med ursprung på frivillig väg, har andra lösningar sökts.

En överenskommelse är under hösten 1995 gjord mellan ICA, D-gruppen, Vivo Stockholm, Hemköp och Sveriges Livsmedelshandlarenförbund om ursprungsmärkning av kött. Överenskommelsen gäller helt, malet, strimlat och tärnat kött och oblandade charkvaror, exempelvis skinka och kassler. Ursprungsland definieras som det land där djuret fötts upp och slaktats och ska anges på förpackningen eller i direkt anslutning till produkten, och bör också anges i marknadsföringen. KF har valt att stå utanför överenskommelsen, men har i andra sammanhang lovat att fortsätta ursprungsmärka, även i flygblad och annonser.

Men avtal av denna typ kan stöta på patrull i konkurrenslagstiftningen, eftersom branschen på detta sätt begränsar företagets frihet framför allt att annonsera som de vill. Konkurrensverket ska därför granska överenskommelsen.

Man kan alltså se denna fråga som något av ett pilotfall för hur en överenskommelse av detta slag kommer att fungera dels gentemot lag-

stiftningen dels gentemot konsumenterna. Kommer de enskilda handlarna att följa avtalet och ge konsumenterna den information som är avsikten? Hur kommer det t.ex. att fungera med det kött som säljs manuellt eller packas i den enskilda butiken? Kan konsumenterna lita på att märkningen stämmer? Vissa regler gäller t.ex. för att en produkt ska få kallas svensk, t.ex. hur länge djur måste vistas i Sverige. Det är de olika kedjorna som har ansvaret för att se till att detta kommer att fungera, men en undersökning i Malmöhus län visar att så många som 40% av handlarna svenskmärker sina köttprodukter utan att noggrant kontrollera ursprunget. 30% nöjer sig med att fråga leverantörerna muntligen, och 10% har ingen täckning för att kalla köttet svenskt.⁹ Från centralt håll i Dagab, KF, Hemköp och ICA uppger dock samtliga i Konsumentberedningens sortimentsundersökning (januari 1996) att de ursprungsmärker allt kött och att det fungerar bra.

Frivilliga insatser för att underlätta för t.ex. allergiker

För allergiker kan de nya reglerna för innehållsdeklaration innebära ett allvarligt problem. Livsmedelsverket och industrins branschorgan har därför uppmanat livsmedelstillverkarna att fortsätta använda den gamla svenska lagstiftningen vad gäller innehållsdeklarationer.

Under Nordiska Ministerrådets ämbetsmannakommitté för livsmedelsfrågor (ÄK-livs) finns sedan ett par år en tvärsektoriell grupp som arbetar med frågor runt mat och överkänslighetsreaktioner, Allergi-gruppen. Denna grupp och ÄK-livs grupp för märkningsfrågor har utarbetat ett gemensamt nordiskt arbetsdokument "Labelling of Potential Allergens in Foods". Där föreslås att kända starka allergen alltid ska deklarerar och att den s.k. 25-procentsregeln ska sänkas till 5 procent. Detta dokument har varit ute på remiss hos Codex medlemsländer och diskuterades vid det möte som Codex märkningsgrupp hade i Kanada 1994. Flera länder har ställt sig positiva och diskussionerna fortsätter. Frågan kommer att tas upp på Codex märkningskommitté i maj 1996. Det man trycker hårdast på från svensk sida är att vissa kända särskilt starka allergen alltid måste deklarerar oavsett mängd, såsom nötter, ärtprotein, mjölk, ägg och fisk.

⁹ SvD 95-11-15. Se också "Marknaden för kött och köttprodukter", KoB:s faktablad nr 30, dec 1995

Livsmedelsverket har förklarat sig försöka minska problemen för allergiker genom att göra en snäv tolkning av vilka sammansatta ingredienser som kan anses ha en allmänt vedertagen beteckning bland svenska konsumenter och informera om reglerna till berörda grupper. Dagab uppger i KoB:s sortimentsundersökning att alla kända allergener alltid måste deklareras på deras produkter och att de ställer samma krav på sina leverantörer. Hemköp och KF kräver av sina leverantörer att man tillämpar de gamla svenska reglerna för märkning i sin helhet i detta avseende.

Även andra grupper än allergiker kan vara i behov av en korrekt innehållsdeklaration. Vegetarianer, veganer och vissa religiösa grupper som inte äter all sorts mat är några exempel.

Kvalitets- och symbolmärkning

Märkning med symboler av olika slag har blivit ett mycket populärt medel i marknadsföringen av vissa produkter. Främst är det miljömärkningen som har fått stort genomslag hos konsumenterna, och man kan idag hitta en rikhaltig flora av mer eller mindre seriösa märken främst på rengöringsmedel och papper. Men även för livsmedel finns det en del symboler som ska signalera god kvalitet i en eller annan form.

Kvalitetsmärkningen omfattar främst de områden som inte märkningskungörelsen omfattar, t.ex. näringsvärde och odlingsmetoder. Mest känt är Gröna nyckelhålet som garanterar fettsnåla och fiberrika livsmedel. Tillstånd att använda Gröna nyckelhålet ges av Livsmedelsverket. För ekologiskt producerade livsmedel finns KRAV- och Demetermärkningen, som båda hanteras av icke-statliga organisationer. Potatis kontrolleras och kvalitetsmärks av Svensk matpotatiskontroll, SMAK. Kontrollen har tidigare varit statlig men Livsmedelsverket har föreslagit att branschen själv ska ta över kontrollen.

5.6.2 Reklam

1994 lade företagen ner ungefär 29 miljarder kronor på reklam i svenska media, fördelat med ungefär hälften på traditionella medier (t.ex. press, TV, bio) och hälften på icke-traditionella medier (t.ex. direktreklam, mässor och butiksreklam). Livsmedelsbranschen är en stor reklamköpare – det är dock svårt att särskilja kostnaderna för just denna bransch. En

strukturförändring på reklammarknaden pågår för närvarande. TV-reklamen ökar t.ex. stadigt, och direktreklamen tar marknadsandelar från dagstidningarna.

Marknadsföringslagen är redan tidigare till största delen harmoniserad med EU:s lagstiftning. Den stadgar att reklam inte får vara vilseledande och måste hålla sig till god marknadsföringssed. Dock är det enligt EG-rätten inte förbjudet att rikta TV-reklam direkt till barn under 12 år, vilket det är i Sverige. I EU gäller den s.k. sändarlandsprincipen, vilket innebär att det är sändarlandets regler för TV-sändningar som ska gälla, och inte de som gäller i mottagarlandet. Detta innebär i sin tur att t.ex. TV3, som sänder från Storbritanien, faller utanför svenska bestämmelser. Från svensk sida arbetar man med att försöka påverka EU att anamma det svenska synsättet; att inte barn ska utsättas för TV-reklam. Konsumentombudsmannen driver därför för närvarande ett mål i EG-domstolen om att annonsörer inte ska omfattas av sändarlandsprincipen, utan måste rätta sig efter svensk marknadsföringslag. Beslut väntas någon gång under 1996.

En förväntad förändring av EU-medlemskapet var en ökad konkurrens av utländska varor, och därmed en ökad mängd reklam. Men den tydligaste och mest intressanta följderna av EU-anpassningen är den massiva marknadsföringsinsats för *svensk* mat som kommit igång istället. Man väntade sig tydligen att den utländska konkurrensen skulle bli svår vid en anslutning till EU:s fria marknad, och därför satsade man på en intensiv marknadsföring av svenska livsmedel. LRF:s kampanj "På väg mot världens renaste jordbruk" har blivit mycket uppmärksammas, liksom Scans "Bra mat från Sveriges bönder". Svenska bönder framhåller gärna att de inte använder hormoner eller kadavernmjöl i djuruppfödningen, att de är försiktiga med antibiotikaanvändningen och inte transporterar djuren onödigt långt, osv. Svensk mat marknadsförs som liktydigt med god kvalitet.

5.7 Etisk kvalitet

Konsumenterna har ibland invändningar mot att köpa vissa produkter därför att de anser att de producerats på ett etiskt felaktigt sätt. Diskussionerna kring denna immateriella kvalitet har på senare tid blivit alltmera uppmärksammas.

5.7.1 Djurskydd och djurhälsa

Kadavermjöl i djurfoder

Kadavermjöl tillverkas av självdöda djur, av avlivade sjuka djur eller djurdelar som kasserats vid slakt, och används i vissa länder i foder till husdjur. I Sverige infördes i mitten av 1980-talet ett totalförbud mot att använda kadavermjöl i foder, efter en intensiv mediadebatt och häftiga konsumentreaktioner. I EU finns inget generellt förbud mot att använda kadavermjöl på detta sätt, och Sverige fick vid medlemskapsförhandlingarna igenom ett undantag under en övergångsperiod t.o.m. 1997. För att vi ska kunna bibehålla förbudet efter 1997 måste vi lägga fram en godtagbar vetenskaplig dokumentation på att det är motiverat. Jordbruksverket kommer att få regeringens uppdrag att ta fram sådan dokumentation, som ska bevisa att det är farligt eller olämpligt för människor att äta kött från djur som utfodrats med kadavermjöl. Kadavermjöl anses t.ex. orsaka den s.k. galna kosjukan (BSE), en hjärnsjukdom som är dödlig för djuren. Forskarna kan idag inte utesluta att "galna ko-sjukan" också kan överföras till människor. Det finns dock även en etisk och djurskyddsmässig aspekt på problemet. En åsikt som förs fram inom konsument- och djurskyddsrelserna är att djur inte alls ska utfodrats med kadavermjöl och därmed riskera att få BSE, oaktat vilka risker smittan innebär för människor.

Djurtransporter

Djurtransporterna blev en av de första stridsfrågor i EU som uppmärksammades av svenska media. Ministerrådet har nu beslutat om en transporttid på 2 x 14 timmar med en timmes paus med vatten och föda. Motsättningarna var stora mellan länderna i söder och norr, och resultatet blev en kompromiss. De svenska och tyska förslagen löd på en maximal transporttid på 2 x 8 timmar med tre timmars vila för slaktdjur och 2 x 12 timmar för livdjur, medan vissa länder i södra Europa ville ha 2 x 22 timmar som maximal transporttid.

Användning av hormoner och antibiotika i tillväxtbefrämjande syfte

Användning av hormoner i tillväxtstimulerande syfte i djuruppfödningen är förbjudet inom hela EU, liksom hormoner som ökar mjölkproduk-

tionen (de s.k. bovina somatotropinerna, BST). Motivet är främst hänsyn till djurens hälsa och välbefinnande. Oro för vad som kan hända med livsmedelskvaliteten på sikt spelar också in. Men nu kan en uppluckring av förbudet vara på gång. Codex har tagit ställning för att tillåta tillväxthormoner i djuruppfödningen genom att man sommaren 1995 beslutade om att införa gränsvärden för vissa hormoner i köttprodukter. EU reserverade sig mot beslutet. Denna behandling är tillåten i USA, och USA har därför vänt sig till WTO och begärt en utredning av EU:s hormonförbud, eftersom man är intresserad av att kunna exportera sitt kött till Europa. Kan inte EU bevisa att hormoner är farliga för människor kommer förbudet förmodligen att bedömas vara ett handelshinder och måste förmodligen upphävas. Detta innebär att inte heller Sverige och Livsmedelsverket kan hindra att hormoner används här i landet. Det kommer dock att vara tillåtet för köttbranschen att ställa egna krav på hormonfrihet.

Under hösten 1995 avhölls en europeisk konferens i ämnet där vetenskapliga uppgifter lades fram som ifrågasatte att hormoner i kött är skadliga för människor. De aspekter som Sverige främst anser vara viktiga när det gäller hormonanvändningen, nämligen etik och djurskydd, diskuterades inte alls på konferensen. Man anser bl.a. från svensk sida och inom den europeiska konsumentrörelsen allmänt att djuren ska få växa i sin egen takt och inte på konstlad väg tvingas producera mer mjölk än normalt.

När det gäller antibiotika ser det lite annorlunda ut. Antibiotika är tillåtet att använda i stora delar av Europa i tillväxtbefrämjande syfte, vilket ju kan synas vara lite konstigt eftersom effekten är densamma som med hormonerna. Samma etiska diskussion återfinns dock, man vill inte att djuren ska tvingas att växa snabbare än vad som är naturligt. Problemen med att för hög antibiotikaanvändning ger resistent bakterier diskuteras givetvis också (se också kap. 5.4.3).

5.7.2 Etiska aspekter på handeln med tredje världen

En viktig aspekt som inte innefattas i det traditionella kvalitetsbegreppet när det gäller livsmedel, är den etiska bedömningen av handeln med tredje världen. En produkt som kaffe, som till stor del produceras i Latinamerika, kan t.ex. ha framställts av underbetalda arbetare på en plantage som för att nå maximal vinst suger ut jorden alldeles för hårt. Detta är något som upprör en del svenska konsumenter, och de vill

därför veta hur produktionen i och handeln med tredje världen sköts. Begreppet *fair trade*, rättvis eller solidarisk handel, betyder att *den som tillverkar eller säljer en produkt ska ha samma rätt till ett värdigt liv som vi som köper den*, och det har blivit ett slagord i debatten.

För att främja en rättvis handel arbetar ett antal ideella företag och organisationer, bl.a. i kyrkans regi, med att importera och sälja varor som framställts av företag i tredje världen som tillämpar en ekologiskt och humanitärt hållbar produktion. Under 1996 har ett arbete påbörjats i Sverige med att skapa ett system för import och märkning av produkter med ett s.k. Rättvisemärke i större skala. Det är sju kyrkliga solidaritetsorganisationer (bl.a. Lutherhjälpen och Kyrkornas världsforum) som vill att svenska konsumenter ska börja tänka på hur varorna (till att börja med kaffe) producerats ur ett etiskt perspektiv, genom att märka ut bra produkter. Liknande system finns i bl.a. Holland och Tyskland. Även KF har planer på att utveckla ett motsvarande system, och EG-kommissionen diskuterar för närvarande åtgärder för att främja denna typ av åtgärder.

EU:s gemensamma marknad utgör en tullunion gentemot omvärlden, vilket innebär att import från länder utanför EU försvåras och produktionen i EU skyddas. Det ibland kallade "Fästning Europa" inverkar skadligt på världsmarknaden. Jordbrukspolitiken i EU har också haft direkta negativa effekter på jordbruket i utvecklingsländerna. Prisnivån till producenter har hållits på en konstlat hög nivå inom EU, samtidigt som överskotten dumpats på världsmarknaden till priser tredje världen inte kan konkurrera med.¹⁰ Detta har berövat utvecklingsländerna exportmöjligheter, men har också lett till en avfolkning och större fattigdom på landsbygden då det har varit mera lönsamt för befolkningen att köpa sin mat på marknaderna i städerna än att arbeta som bönder.

EU:s system med högre tullar på förädlade produkter än på oförädlade försämrar möjligheten till en rättvis handel. I och med Sveriges EU-inträde höjdes också de svenska tullsatserna på förädlade varor. Om tullarna på förädlade produkter sänktes skulle utvecklingsländerna kunna satsa på att förädla sina produkter för att kunna sälja dem till ett bättre pris. En ytterligare skillnad mellan den politik Sverige förde tidigare och EU:s politik på detta område är att Sverige hade enhetliga tullar för alla

¹⁰ Se vidare i "Europeiska konsumentrörelsens syn på EU:s jordbrukspolitik", KoB:s faktablad nr 32, 1996

länder. EU, och därmed också Sverige numera, har olika tullar för olika länder, vilket snedvrider konkurrensen mellan länderna i tredje världen. Det s.k. Loméavtalet ger 69 tidigare kolonier inom ACP-gruppen rätt att fritt och utan tullar exportera varor till EU (jordbruksprodukter som omfattas av CAP – dvs. odlas inom EU – är dock undantagna). Dessutom har EU ibland mycket små kvoter för import av vissa varor från länder utanför EU, allt för att skydda det egna jordbruket.

5.7.3 Etiska invändningar mot användningen av nya tekniker

Det främsta argumentet inom konsument- och miljöorganisationerna mot nya tekniker i livsmedelsproduktionen är att man inte vet vilka följder på lång sikt som de kan föra med sig. Även om vetenskaplig expertis idag anser att inga faror finns, säger många inom både svensk och europisk konsumentrörelse nej till dessa tekniker just av denna anledning. Mot förespråkarnas argument om bättre hållbarhet, reduktion av bakterier och bättre grobarhet står alltså motståndarnas etiska invändningar, och det är några av dessa invändningar som presenteras här. (Se också kap. 5.4.1.)

Bestrålning

Bestrålning av livsmedel är en relativt ny teknik. Även om det för närvarande inte finns några vetenskapliga bevis för att metoden skulle vara farlig för människor, så hyser många konsumenter tvivel inför den. Väldigt få studier är gjorda över hur bestrålning av livsmedel påverkar människan över längre tid, och huvudinvändningen mot tekniken är att man kanske inte kan utläsa negativa resultat förrän efter flera år. Dessutom förändrar bestrålning produkternas sammansättning, och man befärar att detta kan innebära nya risker.

Inom den europeiska konsumentrörelsen är stället man sig kritisk mot metoden, men accepterar idag bestrålning av kryddor på flera håll, bl.a. inom CEG och BEUC. Båda dessa organisationer arbetar för att en harmonisering ska ske av reglerna för bestrålning av livsmedel, samt att en gemensam lista för vilka produkter som får bestrålas ska upprättas. Konsumentskyddet vill man lösa genom konsekvent märkning och ett

godkännande produkt för produkt av livsmedel som ska tillåtas för bestrålning.

Genmodifiering

De främsta argumenten mot genmodifierad mat, som framförs av flera konsument- och miljöorganisationer i Sverige och Europa, är följande:

- *Man har ännu inte sett effekterna av genmodifiering av livsmedel på längre sikt.* Inga forskare kan garantera att genmodifierade produkter inte medför risker för människor, djur eller miljö i framtiden.
- *Den bättre hållbarhet för t.ex. tomater som har uppnåtts med genteknik används ofta fel.* Idag måste tomater plockas omogna för att de ska kunna hålla för transporter, men med genmodifiering kan de plockas mogna och ändå komma fräscha fram till konsumenten. Men nu hävdar man inom konsumentrörelsen att de genmodifierade tomaterna ändå plockas omogna, och den bättre hållbarheten används för att hantera och transportera dem under längre tid istället.
- *Mat ska åldras naturligt.*
- *Att överföra djur- eller människogener till växter är oetiskt.* Tekniken kan innebära problem för vissa religiösa grupper och veganer, kanske också för allergiker.
- *Det är oetiskt att utsätta djur för genexperiment.* Djuren ska må bra och inte behöva lida för människans skull. Genmodifiering av djur innebär ofta att man vill att de ska producera mer kött, vilket kan innebära en onaturlig muskeltillväxt hos djuren.¹¹

¹¹ Den s.k. Belgian Blue, en nötras som figurerat mycket i svensk media som "monstertjuren", är dock inte genmodifierad utan framavlad på konventionellt vis. Belgian Blue-korna måste förlösas med kejsarsnitt, och djuren måste slaktas i förtid eftersom benen inte bär dem längre.

5.8 Miljökvalitet

Konsumenternas intresse för sambanden mellan konsumtion, produktion och miljö har ökat, och de är villigare att ta ett större ansvar för miljön.

Potentiella konflikter finns dock mellan konsumentintresse och miljöintresse:

- miljövänliga produkter är ofta dyrare än konventionella.
- miljökrav och funktionskrav kan stå i konflikt

Alltmer uppmärksamhet riktas på jordbrukets miljökonsekvenser och möjligheterna att bedriva en uthållig produktion. Om det ekonomiska stödet till jordbruket är produktanknutet ökar intensiteten i jordbruket, d.v.s. användningen av bekämpningsmedel och gödsel, vilket medför läckagerisker och andra negativa miljöeffekter. Jordbrukets omvandling av odlingslandskapet innebär ett hot mot den biologiska mångfalden. Å andra sidan kan en neddragning av traditionellt jordbruksstöd innebära att jordbruksverksamhet som anses önskvärd från miljösynpunkt riskerar att upphöra. Väl genomtänkta reformer av jordbrukspolitiken behövs för att uppställda miljömål skall kunna uppnås.

En miljövänligare jordbruksproduktion är ett uttalat mål även för producentgrupperna och staten. LRF anger i sitt konsumentpolitiska program som mål att Sveriges bönder ska producera livsmedel från världens renaste jordbruk.

5.8.1 EU:s miljöstöd i jordbruket

I och med EU-medlemskapet blir miljökvaliteten på livsmedelsområdet avhängigt av EU:s politik. Miljöfrågorna har tydlig bäring på såväl konsument- som jordbrukspolitik.

Miljöfrågorna är fortfarande till stor del en nationell angelägenhet. Legala och finansiella ramar ges dock nu av gemenskapen.

Sverige överlämnade under våren 1995 förslag till EG-kommissionen om hur man skulle utforma de miljöåtgärder som i och med EU-medlemskapet infördes i jordbrukspolitiken.

Ett förslag till utformning av ett svenskt program för miljöstöd lämnades tidigare i en utredning (SOU 1994:82). Där valdes att utnyttja i stort sett hela den framförhandlade ramen om tre miljarder kronor per år, varav EG skulle finansiera 50%. I början av 1995 slöts överens-

kommelser om jordbruksstödet mellan centerpartiet och den socialdemokratiska regeringen att faktiskt utnyttja denna ram. En del av norrlandsstödet fördes då över till miljöstöd.

Miljöprogrammet som beslutades 1995 omfattar miljöstöd för

- öppet odlingslandskap, för att bevara odlingslandskapet och förhindra en omfattande nedläggning av jordbruksmark
- biologisk mångfald, för att förstärka slåtterängars och betesmarkers höga natur- och kulturmiljövärden
- kulturmiljöer, för skötsel av landskapselement med rika lämningar av äldre markanvändning i jordbruket
- ekologisk odling, med sikte på att tio procent av arealen är omställd år 2000
- skyddszon/extensiv vall för att minska växtnäringsläckage och erosion
- fånggrödor, för att minska kväveutlakningen under vinterhalvåret
- utrotningshotade husdjursraser, för bevarande av dessa
- våtmarker och småvatten, för att öka den biologiska mångfalden
- bruna bönor, för bevarande av den traditionella odlingen

Miljöprogrammet omfattar alltså 1,5 miljarder kronor per år från den svenska budgeten under en femårsperiod, och lika mycket till från EU. Det innebär en väsentligt höjd ambitionsnivå för miljöåtgärder i jordbruket. För samtliga åtgärder inom miljöprogrammet finns medel för särskilda informations- och utbildningsinsatser riktade till lantbrukare. Miljöprogrammet kommer att utvärderas 1997 med hänsyn till effekterna för uppsatta mål och behovet av förändringar.

Ännu har inte hela ramen kunnat utnyttjas av jordbruket. Under 1995 har svenska jordbrukare fått drygt 500 miljoner i miljöstöd till öppet odlingslandskap, och ytterligare 100 miljoner till ekologisk odling. Dess stödformer väntas öka i framtiden, men utformningen kan förändras.

EU:s miljöstöd i jordbruket infördes med EG:s reform 1992 av den gemensamma jordbrukspolitiken, CAP. Jordbrukspolitiken har från början uppmuntrat ett intensivt, högavkastande europeiskt jordbruk. Enligt kritikerna har detta inneburit maximal produktion med liten hänsyn till långsiktig hållbarhet. Kritikerna kräver nu att man inom CAP försäkrar sig om att jordbrukspolitiska åtgärder är konsistenta med miljömål.

Jordbrukspolitiken är numera, sedan delar av den s.k. MacSharryreformen av 1992 genomförts, i mindre utsträckning än tidigare baserat på prisstöd, som premierar en stor produktion. I stället ges direkta inkomststöd som torde ha en dämpande effekt på intensiteten i jordbruket och därmed vara mera miljövänliga.

Kompletterande stöd skulle ges till vissa miljövärdande åtgärder, skogsplantering på åkermark och förtidspensionering av jordbrukare. De nya stöden till skydd för miljön och odlingslandskapet anges i EU:s direktiv nr 2078.

Principerna bakom miljöstödet och direktiv 2078 är enligt många mening förvirrande. Det har flera mål varav ett mycket viktigt är att ge lantbrukarna högre inkomster. Samtidigt ställs miljökrav. Principen, som kallas *cross-compliance*, innebär alltså att för att en viss typ av stöd ska ges, ställs krav på ett annat område. En känd tillämpning av *cross-compliance* principen i Sverige under 1995 har varit jordbruksverkets krav på en miljögodkänd gödselhantering för att lantbruksföretaget i fråga skulle få tilldelas en mjölkkvot.

5.8.2 Miljövänlig konsumtion

För att hänsyn till miljön skall avspeglas i vår konsumtion krävs kunniga och medvetna konsumenter, framsynta producenter och bra teknologi, men också effektiva styrmedel; miljömärkning, ekonomiska styrmedel och regelsystem.

Ett miljövänligt levnadssätt ställer stora krav på konsumenten i form av merarbete och informationssökning. Informationen till konsumenterna är ofta splittrad när det gäller olika aspekter på en vara eller tjänst. Det kan gälla pris, kvalitet, säkerhet, energiåtgång eller andra miljöaspekter.

I konsumentberedningens förra betänkande bedömdes en effekt av den interna avregleringen i den svenska livsmedelspolitiska reformen av 1990 vara att marknaden fungerar bättre och att konsumenternas önskemål och efterfrågan lättare når fram till råvaruproducenterna. Detta skulle då också gälla miljömedvetna konsumenters efterfrågan.

En viktig del av efterfrågan på miljö kvalitet består av efterfrågan på ekologiska livsmedel. En samlad diskussion om ekologiska livsmedel förs i detta betänkande i del II kapitel 4.5.

Agenda 21-dokumentet, antaget vid FN:s konferens om miljö och utveckling (UNCED) 1992, berör konsumenterna och miljö genom målsättningar som

- att främja konsumtions- och produktionsmönster, som minskar påfrestningarna på miljön, och som tillfredsställer mänsklighetens basbehov.
- att utveckla bättre förståelse för konsumtionens roll och vägar att åstadkomma mer hållbara konsumtionsmönster.
- att uppnå hållbara konsumtionsmönster genom att de utvecklade länderna går i spetsen.

Den svenska konsumentpolitiken har tagit upp tankar från Agenda 21, och nu ställs krav på att uthållig konsumtion ska skrivas in i EU:s konsumentpolitik.

För närvarande sitter en utredning under Civildepartementet och utreder "Konsumenterna och miljön". Utredningen ska belysa olika hinder som kan finnas för konsumenterna att välja den sorts konsumtion som belastar miljön minst och föreslå lösningar som undanröjer hindren. Genom konsumenters, organisationers och myndigheters insatser kan också produktionsmönster med denna inriktning utvecklas.

Internationella konsumentorganisationer och miljö

Internationella konsumentorganisationer bedriver ett aktivt miljöarbete. Consumers International (CI) antog våren 1993 ett miljöprogram. Dess filosofi inbegriper konsumenternas rätt att leva i en hälsosam och uthållig miljö. Uppfyllandet av behoven för morgondagens konsumenter beror av ändrade konsumtionsmönster idag. Därför är det viktigt att hjälpa konsumenter att "tänka grönt". Exempel på CI:s verksamhet därvidlag är småskrifter, s.k. briefing papers, om miljöval för konsumenter och miljömärkning. Ett paketmaterial att använda för medlemsorganisationerna finns om konsumentaktioner för en grönare värld. CI

har också utgett ett policydokument rubricerat Inför 2000-talet, övergången till uthållig konsumtion.

Consumers in Europe Group (CEG) i London visar i sin årsrapport många aktiviteter på miljöområdet, som exempelvis möten med den brittiske miljöministern om Agenda 21, miljömärkning, konsumentrepresentation, EU-kommissionens "grönbok" om ansvar för miljöskador, förpackningsproblem, miljöargument i marknadsföringen, och trädesbidrag i jordbrukspolitiken. Energi och förpackningar är andra viktiga frågor.

Konsumentorganisationerna vill skapa nya konsumentfora för miljöfrågor, inte lämna miljöaspekter på konsumentfrågorna till miljöorganisationer. De bedömer det till exempel som viktigt att nå bra lösningar för resurssvaga konsumenter och att inte hamna i protektionism.

Konsumentorganisationer visar intresse för miljöfrågor, och omvänt arbetar miljöorganisationer alltmer med konsumentfrågor. Miljögrupperna lokalt arbetar dock mindre ofta med livsmedelsfrågor än de nationella miljöorganisationerna.

Konsumentorganisationerna inom EU, t. ex. danska Forbrugerraadet och holländska Consumentenbond, arbetar aktivt med miljöfrågor. Prioriterade arbetsuppgifter är arbetet med EU:s miljömärke och EU:s översyn av livsmedelsreglerna. Man arbetar också med frågan om marknadsföring av ekologiskt odlade livsmedel.

5.8.3 EU:s miljöpolitik

Miljöaspekterna på konsument- och jordbrukspolitik måste ses mot bakgrund av EU:s allmänna miljöpolitik.

I Rom-fördraget, EU:s grundlag, fanns från början inga regler om en gemensam miljöpolitik, men i början av 1970-talet växte insikten om att miljöproblem inte stoppas av gränser. EU har sedan 1973 antagit fem, icke bindande, miljöhandlingsprogram. I enhetsakten 1987 skrevs möjligheten in att föra en gemensam miljöpolitik. Maastricht-fördraget innebär ytterligare en förstärkning av det europeiska miljösamarbetet, genom formuleringarna i artikel 130 om att miljöfrågan ska integreras i all annan politik. Detta görs dock inte alltid.

Hittills har den gemensamma miljöpolitiken, efter enhetsakten och Maastrichtfördraget, styrts genom hundratals rättsakter, av två slag:

a) *harmoniseringsregler*, gemensamma regler om miljökrav på varor, för att inte olika regler i olika länder ska hindra handeln. I de fall gemensamma regler inte införts gäller Cassis-principen: en vara som får säljas i ett EU-land får också säljas i de andra. Undantag måste visas inte vara förtäckta handelshinder.

b) *minimi-regler*, egentliga miljöregler, som inte direkt har med den fria handeln att göra. Enskilda länder får gå över men inte under kraven. Minimiregler finns för exempelvis vattenkvalitet, luftkvalitet, miljökonsekvensbedömningar, naturvård.

Nya regler finns sedan 1994 för "handel" med och transporter av avfall. Länderna har möjligheter att förbjuda import av avfall.

Inom EU-kommissionen hanteras miljön och miljöärenden inom generaldirektorat nr XI. En avdelning sköter det gemensamma europeiska miljömärket EU-blomman. Enligt förordningen skall dock denna märkning inte omfatta livsmedel, drycker eller läkemedel. EU:s miljömärkningsprogram startade 1992 och omfattar nu tvätt- och diskmaskiner, tvättmedel, toa- och hushållspapper, jordförbättringsmedel och glödlampor. I Sverige har SIS (Standardiseringsorganisationen i Sverige) fått uppdraget att vara behörigt organ för EU-blomman. Intresset för och användningen av märket är dock än så länge betydligt svagare än för den nordiska motsvarigheten Svanen som funnits längre i Sverige. Att många olika miljömärken finns kan visserligen leda till att konsumenterna blir förvirrade, och vissa miljöpåståenden från privata företag har inte visat sig vara tillförlitliga. Allt kan inte lösas med märkning utan tillförlitlig konsumentvägledning krävs också. Ökad prioritet bör ges åt miljöfrågor i konsumentinformationen, mera miljömärkning bör utvecklas, konsumenterna bör kunna bedöma miljöargument i marknadsföringen, sådana miljöargument får ej vara vilseledande. De nordiska konsumentombudsmännen har utarbetat kriterier för detta.

EU:s miljöbyrå EEA (European Environmental Agency), som är placerad i Köpenhamn, samlar data om medlemsländernas miljöförhållanden. Man har däremot inte till uppgift att kontrollera medlemsländernas åtaganden i miljöpolitiken. Datainsamlingen visar dock att skillnaderna minskar mellan medlemsländerna vad gäller efterlevnad av EU:s miljödirektiv .

Miljöhandlingsprogram

Av de femåriga och icke-bindande miljöhandlingsprogrammen handlade det första från 1973 allmänt om att minska föroreningar och undvika exploateringar som orsakar ekologisk skada. PPP-principen (Pollutor Pays Principle) angavs som riktmärke, dvs principen att det är den som förorenar som skall betala, det är inte konsumenterna som ska betala för att slippa föroreningen. I nästa femårsprogram tog man upp vatten- och luftföroreningar samt bullerfrågor. Denna princip skrevs sedan in i enhetsakten 1987. Utnyttjandet av naturresurser behandlades för första gången i miljöhandlingsprogrammet 1983. I det följande programmet behandlades olika substanser och föroreningskällor. 1992 togs beslut om det senaste miljöhandlingsprogrammet i EU. Där förespråkades införandet av ekonomiska styrmedel såsom miljöavgifter, vilket dock har blivit svårare än man trott. Endast ett fåtal länder har gjort detta. England har stoppat krav på en koldioxid/ energiskatt. Detta är ett exempel på svårigheten att fatta beslut i Rådet, där enighet krävs.

I det femte miljöhandlingsprogrammet, Towards sustainability, 1993, anlades ett globalt perspektiv. I detta program för uthållighet utpekades fem sektorer som särskilt viktiga, nämligen industri, energi, trafik, jordbruk och turism. Miljöhänsyn ska också tas vid utformning av jordbruksstöd och vid användningen av EU:s strukturfonder.

Nu har kommissionen gjort en översyn av detta miljöhandlingsprogram bland annat med hjälp av EEA. I översynen pekar kommissionen på behovet att integrera miljöfrågorna i andra politiska områden, såsom till exempel jordbruket. Sverige pekas ut som ett land där miljöfrågorna väl integrerats i jordbrukspolitikerna. Man förväntar sig därför nya ideer på detta område från Sverige. Hittills har miljöhänsyn inte integrerats nämnvärt i de gemensamma marknadsordningarna i jordbrukspolitikerna; det behövs mera sådant. Ett av de fåtaliga fallen är införandet av maxgränsen för antal djur per hektar i stödsystemet för köttdjur.

På gödselområdet visar översynen att användningen av handelsgödselkväve gått ner 20% från 1988 till 1992. Fosforgödselmedel minskade samtidigt med 40. Näringsläckage är dock vanligt; högsta gränsen för nitrat i grundvattnet överskrids på 50% av jordbruksarealen i EU. Riktlinjen 2,5 mg per liter överskrids på 80% av arealen.

Kommissionen föreslår att jordbruksstödet i framtiden ska styras från prisstöd till direktstöd som delvis knyts till miljökrav. Detta kallas *cross-compliance*, och föreslogs även av Fischler i kommissionens

vitbok om jordbrukspolitiken hösten 1995. Kommissionen uppmanar även länderna att mer effektivt följa redan existerande miljöregler och att förbättra rapportering och insamling av statistik.

Den svenska inställningen

Den svenska regeringen vill att EU:s miljöregler tydligare ska framhållas utgå från en hög skyddsnivå. Sverige ska inte behöva sänka miljöstandarden vid tillämpning av en EU-gemensam politik. Den svenska regeringen vill också att Sverige skall vara drivande i EU:s miljöpolitik. Kravet på att miljöhänsyn ska integreras i övriga politikområden bör förstärkas. Sektorsansvaret är därvidlag av stor vikt, ett exempel är vikten av att miljöansvar tas i jordbrukspolitiken.

I Sverige finns sedan tidigare ett miljömål i vår jordbrukspolitik; om odlingslandskap, historisk och fysisk kulturmiljö, biologisk mångfald, samt att minimera jordbrukets miljöbelastning. Den svenska riksdagen har beslutat om två halveringar av användningen av kemiska bekämpningsmedel i jordbruket. Vidare har riksdagen beslutat att kvävetutlakningen från jordbruket skall halveras fram till år 2000.

Inför EU:s regeringskonferens 1996 föreslår den svenska regeringen att ett miljömål för den gemensamma jordbrukspolitiken förs in i Romfördragets artikel 39. Ett sådant miljömål har som ovan nämnts tidigare funnits i den svenska jordbrukspolitiken. Vidare bör miljökraven i artikel 100a i Romfördraget stärkas, eftersom det är viktigt att Rio-konferensens mål om hållbar utveckling återspeglas i EU:s fördrag och Maastrichtfördraget är skrivet före Rio-konferensen.

5.8.4 Miljö och handel

Den gemensamma marknaden i Europa innebär ett fritt varuflöde inom EU och gemensamma regler på livsmedels- och miljöområdet. Även konsumentskyddet har till viss del harmoniserats. För Sveriges del har handeln med livsmedel varit begränsad. Vidgat utrymme för import kan dock skapa ett starkare konkurrenstryck på den inhemska produktionen med lägre priser, snabbare teknisk utveckling och högre kvalitet som följd, något som är betydelsefullt från inte minst konsumentsynpunkt.

Vissa konsumentgrupper uttrycker oro för att den ökade handeln leder till miljöproblem, inte minst genom de långa transporter. En allsidig kost förutsätter dock en omfattande import av sådant som inte eller endast till stora kostnader kan produceras inom landet. Utan livsmedelsimport skulle svenska folkets mathållning bli både torftig och ohälsosam. De flesta livsmedel är färskvaror som ställer höga krav på snabba och bra transporter. KoB refererade i sitt förra betänkande till SCB:s transport- och industristatistik, som visar att livsmedel fraktas i genomsnitt betydligt längre sträckor än andra varor. Totalt sett har de genomsnittliga transportsträckorna förändrats obetydligt sen 1985 men för livsmedel har de ökat något.

Internationella konsumentorganisationer som CI/BEUC anser att handel i sig inte är negativt för miljön. Bättre ekonomi minskar trycket på miljön. Det finns ingen egentlig motsättning mellan en liberaliserad handel och miljövard. Båda har samma mål, att effektivast använda och fördela samhällets resurser.

För att begränsa miljöproblemen bör i allmänhet ekonomiska styrmedel som avgifter och dylikt användas snarare än förbud och liknande regleringar. EU använder dock ekonomiska styrmedel i mindre utsträckning än Sverige; i EU finns exempelvis ingen koldioxidskatt. Ekonomiska styrmedel vore också ett sätt att begränsa konflikten mellan handel och miljö. Då skulle miljökostnader för transporter och dylikt hanteras genom avgifter direkt för miljöpåverkan. Detta kallas av ekonomer för internalisering av miljökostnaderna. På så sätt skulle inte behov finnas att direkt reglera handeln. Få länder har dock påbörjat internalisering av miljökostnaderna och därför märks i opinionen en konflikt mellan handel och miljö.

Gränsöverskridande miljöproblem kan endast lösas genom internationellt samarbete. I detta samarbete sker avvägningar av hur handelsrestriktioner ska kunna minimeras samtidigt som skyddet för konsumenter och miljö hålls på en hög nivå. CI/BEUC:s ståndpunkt är att miljöfrågor inte ska lösas genom handelsregler utan genom internationella överenskommelse för att skydda miljön. Legitima miljöregler ska tillåtas, men "grön protektionism" undvikas.

Miljöfrågorna diskuterades först sent i den nyligen avslutade GATT-rundan. En arbetsgrupp arbetar vidare med dessa frågor. Nästa GATT-runda tros till stor del fokuseras kring miljö/handel-frågorna. En känslig fråga är huruvida handelshinder skall få användas för att skydda den gemensamma miljön. Inte heller reglerades frågor om produktionsmetoder. GATT-avtalet ger idag inga möjligheter att stoppa oönskade

produkter med hänvisning till produktionsmetoderna. Däremot är miljömärkning tillåten för att upplysa konsumenten.

GATT har nu ombildats till en permanent organisation, World Trade Organisation, WTO. WTO har en arbetsgrupp om handel och miljö, Trade and Environment group. Viktiga frågor på dagordningen är kopplingen mellan handelsåtgärder vidtagna inom ramen för internationella miljökonventioner (MEA) och handelsregelverket enligt artikel XX i GATT, samt frågor förknippade med miljöreglers effekter på marknadstillträde. Diskussionerna handlar mycket om att säkerställa att miljöåtgärder inte i onödan hindrar marknadstillträde för exportörer från utvecklingsländer. Handelsmöjligheterna är viktiga för länder som samtidigt angriper fattigdomsproblemen och miljöproblemen. Sverige försöker driva frågan om ökat marknadstillträde med hjälp av miljömärkning. Är det produktionsprocessen eller slutprodukten som ska vara miljömässigt sund? U-länderna anser det senare. Positiva åtgärder rekommenderas i stället för handelsrestriktioner gentemot exportländernas miljöproblem. En annan fråga är problemet med varor som är förbjudna av miljö- eller hälsoskäl i det egna landet, men som ändå kan komma att exporteras. Flera u-länder har uttryckt farhågor för dylik export av s.k. DPGs (Domestically Prohibited Goods) från i-länderna.

Handelsfrågorna har även en etisk aspekt, uttryckt i strävandena efter "solidarisk handel", vilket behandlats i avsnitt 5.7 ovan. Denna aspekt på handeln betonar de mänskliga rättigheterna, men det kan också kombineras med miljöintresset, som i Naturskyddsföreningens kampanj för det ekologiskt odlade kaffet Café Organico från Mexico.

6 Prisutveckling och prisnivåer

EU-anslutningen förväntades öppna för ökad konkurrens på den svenska livsmedelsmarknaden, som dittills domininerats av ett fåtal inhemska starka aktörer inom både industri och handel. Införandet av EG:s jordbruksreglering, med lägre prisstöd och högre direkta inkomststöd till jordbrukarna, beräknades, allt annat lika, kunna sänka konsumentpriserna på livsmedel med 2–3 %. Konsumentberedningen har studerat om dessa förväntningar har infriats under vårt drygt ett år inom EU.

Beredningen konstaterar att den låga kronkursen under större delen av 1995 har försvagat eller förhindrat konkurrensen utifrån. Konsumentpriserna på livsmedel har stigit med 0,9 % under 1995 (december 1994–december 1995). Det innebär en real sänkning med 1,7 %, eftersom totala KPI samtidigt stigit med 2,6 %. En del av de förväntade prissänkningarna har "fastnat" i mellanliggande led, vilket också skedde efter 1990 års livsmedelspolitiska reform.

Kronkursen har förbättrats under slutet av 1995. En fortsatt stark krona ger förutsättningar för ökad konkurrens, som framöver kan komma att pressa priserna på den svenska livsmedelsmarknaden.

6.1 Förväntningar om livsmedelspriserna före EU-anslutningen

Det svenska beslutet att ansöka om inträde i EU väckte förhoppningar om att de höga svenska matpriserna efter EU-anslutningen skulle sjunka till "EU-nivå". Men redan före anslutningen den 1 januari 1995 skedde en radikal utjämning av livsmedelspriserna, uttryckta i svenska kronor,

mellan Sverige och EU. Det berodde dels på effekterna av den livsmedelspolitiska reformen 1990, dels på den mycket kraftiga deprecieringen av kronan i november 1992. Men fortfarande under 1994 beräknades EU-anslutningen kunna leda till en viss sänkning av de svenska livsmedelspriserna till följd av övergången till EG:s jordbruksreglering. Denna innebar högre direkta stöd till jordbruket i kombination med lägre priser. KoB beräknade att livsmedelspriserna, allt annat lika och under förutsättning av oförändrade öresmarginaler i handeln, skulle kunna sjunka med 2–3%. Större delen av den beräknade prissänkningen kunde hänföras till att avgifter, som belastat mjöl och vegetabiliska fetter, skulle falla bort till följd av EU-anslutningen. En del andra varor förväntades emellertid stiga i pris, t.ex. socker och ris. Detsamma gällde vissa sydfrukter, framför allt bananer, vilka dock inte ingick i beräkningen.

KoB:s beräkning, som utfördes sommaren 1994, redovisas i tabell 6.1.

Tabell 6.1 Överslagsberäkning av ändrade livsmedelspriser till följd av EU-anslutning

	Ändring	
	Regleringsledet, öre/kg	Konsumentpris, % (1)
Förmalningsavgift	-114,60	
Bröd		-5
Fettvaruavgift	-430	
Margarin		-15
Socker	+150	+23
Ris, införselavgift	+600	+50
Nötkött	-300	-5
Griskött	-200	-5
Fjäderfäkött	-100	-4

(1) Oförändrade öresmarginaler

Källa: KoB:s beräkningar baserade på uppgifter från SJV, SCB och Eurostat, SOU 1994:119

Beträffande mejeriprodukter, som inte finns med i tabellen ovan, antogs att genomsnittspriset för hela varugruppen skulle bli i stort sett oförändrat, men att förändringar kunde komma att ske inom sortimentet. Priserna på mjölk skulle kunna sjunka medan priserna på ost och smör, som var högre i Danmark än i Sverige, kunde komma att stiga. Dessa

förändringar bedömdes dock som osäkra till följd av konkurrensförhållandena.

På sikt antogs prissänkningarna kunna bli större än angivna 2–3% till följd av dels pågående reform av EG:s jordbruksreglering, dels ökat konkurrenstryck på den svenska marknaden från övriga EU-länder. Före deprecieringen räknade man med att livsmedelskedjan skulle behöva rationalisera kraftigt för att klara konkurrensen på EU-marknaden. Kostnaderna inom industrin beräknades behöva sänkas med ca 25%. Deprecieringen lättade dock detta tryck genom att skillnaderna i konsumentprisnivå mellan Sverige och andra länder momentant reducerades. KoB framhöll därför att konkurrenstrycket vid EU-anslutningen mot denna bakgrund kunde komma att bli svagare än man tidigare trott.

Hur har då den faktiska prisutvecklingen blivit under det dryga år som gått sedan Sverige anslöt sig till EU? Har prissänkningarna i jordbrukarledet förts vidare till konsument eller har de delvis fastnat i något mellanliggande led, såsom fallet var t.ex. efter den livsmedelspolitiska reformen 1990? I det följande redovisar KoB utvecklingen dels enligt mätningen av livsmedelspriserna i KPI, dels enligt de prisindexserier för livsmedelskedjans olika led som utarbetas av Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden.

Som kommer att framgå har de nominella livsmedelspriserna till konsument inte sjunkit efter EU-anslutningen (under 1995). KoB:s prisberäkning avsåg dock bara effekter av det byte av jordbruksreglering, som EU-anslutningen innebar. Livsmedelspriserna påverkas även av andra faktorer än råvarupriserna. Realt (dvs. i jämförelse med KPI, totalt) har livsmedelspriserna sjunkit, med 1,7% mellan december 1994 och december 1995.

Den svenska kronans värde har vidare under större delen av 1995 legat lägre än omedelbart före EU-inträdet. De reglerade EG-priserna har därmed blivit högre, räknade i svenska kronor och har tryckt upp råvarupriserna. Den svaga valutan har också medfört högre importpriser och detta har minskat konkurrenstrycket utifrån. Konsumenternas preferenser för svenska livsmedel kan ha bidragit till det svaga importtrycket. Under senare delen av 1995 har dock kronan stärkts och importkonkurrensen ökat.

6.2 Valutautvecklingen

Valutasituationen är en av faktorerna bakom prisutvecklingen. Enligt tabell 6.2 sjönk den svenska kronan i början av 1995 med ett lägsta värde i april. Under augusti inleddes en mer påtaglig förbättring och kronans värde har från och med novembergenomsnittet i förhållande till flertalet valutor legat över värdet omedelbart före EU-anslutningen.

Tabell 6.2 Valutautvecklingen under 1995 och början av 1996. Den svenska kronans värde i förhållande till vissa valutor. För samtliga månader avvikelse i % från december 1994

	DEM	DKK	NLG	FIM	ECU
1995					
Januari	-2,1	-1,6	-1,9	-1,9	-1,5
Februari	-2,8	-2,4	-2,7	-2,5	-1,9
Mars	-7,4	-5,4	-7,2	-6,6	-4,6
April	-10,3	-9,8	-10,3	-9,9	-7,2
Maj	-7,7	-7,8	-7,8	-8,3	-5,4
Juni	-7,7	-8,1	-7,8	-8,3	-5,5
Juli	-7,5	-8,0	-7,4	-8,3	-5,5
Augusti	-4,5	-5,5	-4,4	-7,8	-3,2
September	-2,2	-3,2	-2,1	-5,1	-0,9
Oktober	-1,3	-1,6	-1,2	-3,1	1,1
November	2,6	1,6	2,7	-0,6	4,5
December	4,0	2,6	3,8	1,3	5,6
1996					
Januari	4,0	2,6	3,8	2,7	5,2
Februari	1,9	0,8	1,9	2,7	3,0

Mynt/land: DEM=Tyskland DKK=Danmark NLG=Nederländerna

FIM=Finland

Källa: Riksbanken

6.3 Konsumentpriserna på livsmedel

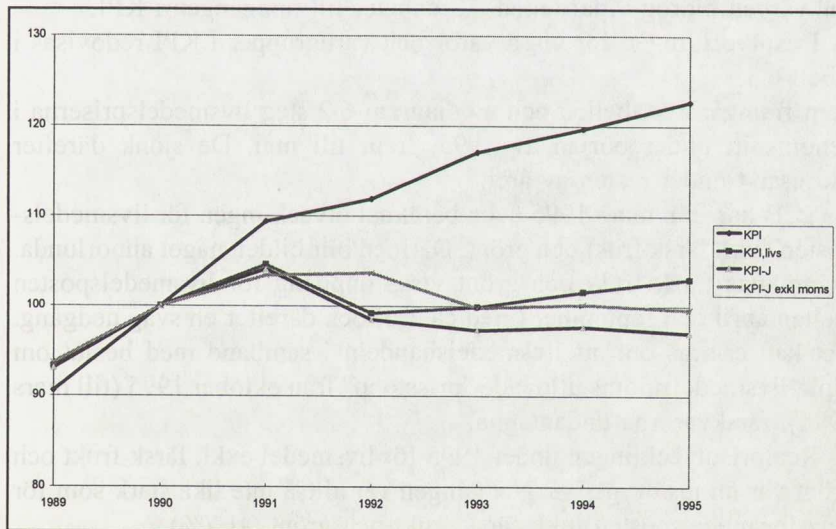
6.3.1 Uvecklingen kalenderåren 1989–1995

Sedan slutet av 1980-talet har livsmedelspriserna stigit mindre än den allmänna prisnivån, vilket är ett trendbrott. Mellan 1989 och 1993 – den period som behandlades i KoB:s betänkande SOU 1994:119 – sjönk

livsmedelspriserna i relation till totala KPI med inte mindre än 17%. I genomsnitt för 1994 låg de faktiska livsmedelspriserna 1,7% över nivån 1993. För gruppen jordbruksreglerade produkter steg dock priserna endast med 0,4%. Bakom den högre ökningstakten för livsmedel totalt låg framför allt en kraftig uppgång av kaffepriserna. Under samma tid, mellan åren 1993 och 1994, steg den allmänna prisnivån, dvs. KPI, totalt, med 2,2%.

Efter EU-anslutningen har konsumentpriserna på de före EU jordbruksreglerade produkterna (trädgårdsprodukter ingår inte) sjunkit något, med -0,7%. Procenttalet avser genomsnittet för kalenderåret 1995 i relation till kalenderåret 1994. Priserna på andra livsmedel har däremot under samma period stigit med 4,8%, livsmedel totalt därmed med 1,4% och KPI, totalt med 2,5%. Realt har alltså livsmedelspriserna sjunkit med ca 1%. Jämförelsen avser genomsnitt för kalenderåren 1994 och 1995. (De i den inledande "rutan" angivna procenttalen avsåg en jämförelse mellan december 1994 och december 1995, vilken närmare beskrivs i nästa avsnitt.)

Diagram 6.1 Konsumentprisutvecklingen, totalt och för livsmedel 1989–1995. Kalenderåret 1990=100



Anm. KPI-J=konsumentprisindex för jordbruksreglerade livsmedel (omfattning före EU-inträdet, vilket innebär att trädgårdsprodukter, som ingår i EG:s jordbruksreglering, inte ingår i index)

Källa: LES

Utvecklingen 1989–1995 framgår av diagram 6.1. Året 1990 har satts som bas (=100), eftersom detta år är den nya redovisningsbasen i prisindexsystemet – en anpassning till EU-statistiken.

I diagrammet redovisas konsumentprisindex för jordbruksreglerade produkter dels med, dels utan moms. Momsändringarna för livsmedel 1992 (sänkning av prisnivån med 5,6%) och 1993 (höjning med 2,5%) har inneburit en sänkning av livsmedelspriserna med ca 3%.

6.3.2 Prisutvecklingen under 1995

Under det första året inom EU (från december 1994 till december 1995) har de svenska livsmedelspriserna stigit med 0,9%. Priserna på jordbruksreglerade livsmedel har stigit med 0,4% och andra livsmedel med 1,7%. Uppgången för KPI, totalt har samtidigt varit 2,6%. Realt har alltså livsmedelspriserna, totalt sett, sjunkit med 1,7% och priserna på jordbruksreglerade livsmedel med 2,1% under 1995.

Det bör dock påpekas att av höjningen för totala KPI förklaras 0,8 procentenheter av höjda boendekostnader, varav nära 0,3 utgörs av slopat s.k. ROT-bidrag till egnahemsägare. Höjda taxor inom hälso- och sjukvården bidrog vidare med 0,3 enheter till uppgången i KPI.

Prisutvecklingen för vissa varor och varugrupper i KPI redovisas i tabell 6.3.

Som framgår av tabellen och av diagram 6.2 steg livsmedelspriserna i genomsnitt under början av 1995, fram till maj. De sjönk därefter successivt under resten av året.

SCB har från mars 1995 även beräknat utvecklingen för livsmedelsposten exkl. färsk frukt och grönt. Därmed blir bilden något annorlunda. Frånräknas färsk frukt och grönt visas uppgång för livsmedelsposten mellan april och september (med ca 2%) och därefter en svag nedgång. Det kan erinras om att livsmedelshandeln i samband med beslut om sänkt livsmedelsmoms utlovade "prisstopp" från oktober 1995 (till mars 1996), färskvarorna undantagna.

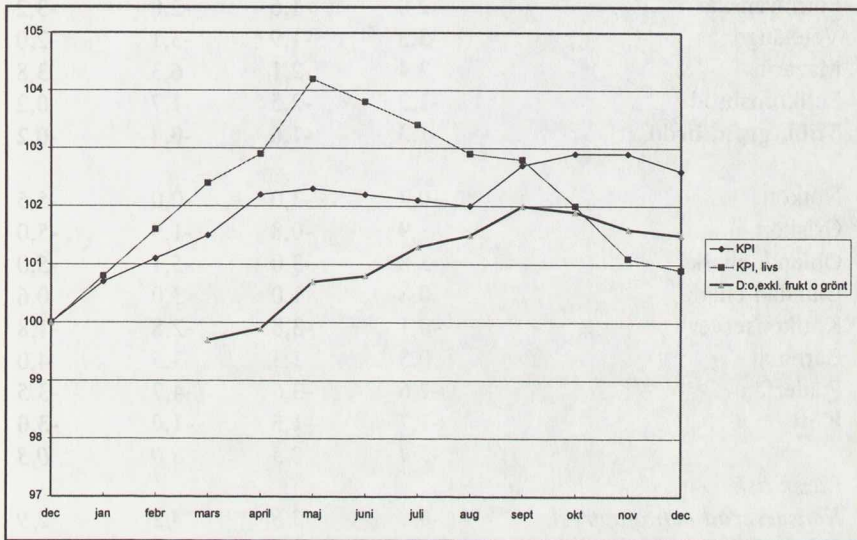
Realprisutvecklingen under 1995 för livsmedel exkl. färsk frukt och grönt var minus drygt 1%. Nedgången var alltså inte lika stark som för hela livsmedelsposten inkl. färsk frukt och grönt (-1,7%).

Priserna på färsk frukt och grönt svänger säsongmässigt och är i allmänhet höga under vintern/våren. Säsongvariationerna var stora under 1995 men år med ännu starkare svängningar har förekommit. Under våren 1995 påverkades priserna också av den svaga svenska kronan.

Försörjningen med färsk frukt och grönt baseras vid den årstiden huvudsakligen på import och betalas i allmänhet i de starka valutorna D-mark och holländska floriner.

Bland varugrupper som stigit under andra halvåret 1995 märks konserverad och djupfryst fisk (under tredje kvartalet), gruppen mjölk, ost och ägg, beredda grönsaker, frukt och bär samt läskedrycker.

Diagram 6.2 Utvecklingen av KPI, livsmedel december 1994–december 1995. Indextal med december 1994=100



Källa: SCB

Tabell 6.3 Prisutvecklingen för vissa varor i KPI under 1995. För samtliga månader avvikelse i % från december 1994

1995	Mars	Juni	Sept	Dec
Hårt bröd	-2,8	-2,3	-2,1	-1,0
Ris	28,6	38,4	53,6	53,4
Pasta	-10,7	-9,8	-10,0	-10,1
Kex, skorpor	0,7	0,3	2,6	2,6
Mjöl	-19,1	-19,5	-21,0	-22,9
VR-limpa	-0,2	-2,1	0,4	-2,1
Formfranska	-2,0	-1,6	-2,8	-3,2
Vetelängd	-3,8	-1,9	-3,1	-2,0
Mazarin	3,4	2,1	6,3	3,8
Fullkornsbröd	-1,2	-2,5	-1,7	0,2
Mjöl, gryn, bröd	-1,3	-1,6	-0,4	-0,2
Nötkött	-0,7	-3,0	-0,0	-5,5
Griskött	-3,9	-0,8	-1,9	-5,0
Obland. chark	-3,8	-3,0	-5,1	-5,0
Blandad chark	0,8	1,0	3,0	0,6
Köttkonserver	-0,1	-3,8	-2,8	-1,8
Barnmat	0,5	1,3	3,5	4,0
Fjäderfän	-2,6	-3,6	-4,7	-3,5
Kött	-1,7	-1,5	-1,0	-3,0
	-5,4	2,5	8,0	0,3
<i>Färsk fisk</i>				
<i>Konserverad och djupfrys</i>	-0,9	2,8	4,2	2,9
<i>fisk</i>				
Fisk och fisk-konserver	-1,7	2,7	4,9	2,5
	0,8	0,6	-1,7	-5,2
Ägg				
Mjölk	-0,9	-1,1	1,4	1,6
Grädde	-3,8	-6,0	-3,8	-5,7
Hårdost	5,6	6,1	9,3	13,8
Dessertost, mjukost	2,0	3,2	5,2	4,5
Mjölk, ost och ägg	1,3	1,2	3,2	4,0
Smör	3,8	7,7	6,1	6,4
Hushållsmargarin	-10,7	-9,6	-9,4	-10,1
Lättmargarin	-4,5	-1,6	-1,5	-1,8
Matfett	-4,1	-1,6	-2,2	-2,4

1995	Mars	Juni	Sept	Dec
Potatis, paketerad	18,2	29,2	5,5	-1,4
Potatis, lösvikt	23,0	60,9	-14,7	-8,4
Slanggurka	83,1	48,3	29,2	1,6
Tomater	35,1	16,9	13,9	-25,2
Apelsiner	20,6	54,9	43,8	20,4
Bananer	40,0	38,0	35,6	9,1
<i>Färska grönsaker, frukter och bär</i>	<i>23,8</i>	<i>34,5</i>	<i>11,0</i>	<i>-4,9</i>
Grönsaker, rotfrukter, frukt och bär	14,8	21,2	9,2	0,9
Kaffe, te och kakao	-4,6	-7,9	-8,6	-9,9
Socker	35,0	39,4	41,5	39,5
Glass	2,4	2,4	3,8	4,0
Övriga livsmedel	5,4	6,8	8,5	7,2
Läskedrycker, lättöl	0,5	0,4	2,0	3,0
Livsmedel	2,4	3,8	2,8	0,9
Livsmedel exkl. färsk frukt och grönt	0,3	0,8	2,0	1,5

Anm. Huvudgrupperna innehåller fler varor än de som medtagits i tabellen.
Källa: SCB

Utvecklingen kommenteras varugrupsvis i det följande.

Mjölpriserna har sjunkit – varierande genomslag i brödpriserna

Förmalningsavgiftens borttagande den 1 januari 1995 har resulterat i sänkta priser på mjöl och pasta. Däremot har brödpriserna inte i förväntad utsträckning följt med ner. Bageribranschens företrädare har framhållit att andra kostnader för tillverkning av bröd har stigit, t.ex. socker, sirap och emballage.

Vid anslutningen infördes EG:s högre avgift vid införsel av ris. Priserna har successivt höjts under året.

Köttpriserna

Köttpriserna sänktes redan i slutet av 1994 – branschen förberedde sig för att kunna möta konkurrensen från övriga länder i EU. Prissänkningarna var därför inte så markanta i början av 1995 och vissa höjningar skedde därefter, bl.a. till följd av att den svenska kronans fall avskärmade oss från utländsk konkurrens. Sedan kronans värde åter ökat uppkom importkonkurrens från framför allt irländskt kött. Bl.a. detta har pressat ner priserna under hösten.

Mer bearbetade produkter, som blandade charkuterier och köttkonserver har stigit i pris eller sjunkit mindre än råvarorna.

Fisk och fiskprodukter

Färsk fisk är varor med starka utbuds- och säsongvariationer, något som också illustreras av prisutvecklingen under 1995.

Priserna på konserverad och djupfryst fisk har stigit under året. Många produkter importeras från Norge och har därmed fördyrats till följd av kronans fall. Norges beslut att stå utanför EU har vidare resulterat i en tullmur mellan våra länder. Ett avtal om tullbefrielse för kvoter, motsvarande tidigare normal handel, har manglats fram men tillämpningen har fördröjts.

Mejeriprodukter samt övrigt matfett

Införandet av EG:s mjölkreglering antogs kunna medföra sänkta priser på flytande produkter och höjda smör- och ostpriser. I genomsnitt för hela sortimentet antogs förändringen bli obetydlig.

Det spekulerades före EU-anslutningen om hur konkurrenssituationen inom mjölksektorn skulle påverka prissättningen. Sänkningarna skulle kunna utebli för flytande produkter till följd av den bristande konkurrensen. Däremot råder viss konkurrens på ostmarknaden. Prishöjningarna på smör kunde också tänkas bli mindre än beräknat på grund av konkurrensen med margarinet, som skulle sjunka i pris till följd av borttagen fettvaruavgift.

Det kan nu konstateras att de förväntade prishöjningarna har ägt rum. I början av året sänktes priserna på vissa flytande produkter (lättmjölk och grädde). Till följd av den bristande inhemska konkurrensen i mejeriledet och ingen importkonkurrens, kunde priserna på mjölk höjas

senare under året. I genomsnitt för hela sortimentet har ökningen varit ca 5%.

Som tidigare nämnts har borttagandet av fettvaruavgiften sänkt priserna på margarin och matoljor. För hushållsmargarin blev sänkningen ca 10%. Avvikelsen från den beräknade effekten, sänkning med 15%, berodde till en början på redan före EU-anslutningen stigande oljepriser på världsmarknaden. Dessa har emellertid åter sjunkit under senare delen av 1995. Det förhållandet att smörpriserna har stigit kan ha minskat intresset av att sänka margarinpriserna.

Ägg

Till konsument har äggpriserna sjunkit med ca 5% under 1995. Som kommer att visas i ett följande avsnitt har producentpriserna sjunkit betydligt mer.

Priserna på frukt och grönsaker har varierat kraftig under året

Under våren 1995 uppmärksammades särskilt de höjda priserna på färsk frukt och grönt. Prisstegringarna sammanhängde med en kombination av säsong, försvagad valuta och vissa EU-effekter. De senare bestod bl.a. av bortfall av EG:s exportbidrag vid försäljning till Sverige. Vidare har tullar för vissa tidigare tullfria produkter införts. Å andra sidan har tullar gentemot andra EU-länder bortfallit och större delen av vår import kommer från dessa länder. EG:s krångliga och fördyrande bananreglering hade däremot ännu inte börjat tillämpas fullt ut. Prisökningarna på bananer under 1995 kan därför bara till en mindre del förklaras av EU-anslutningen.

Färskvarorna har sjunkit i pris under hösten och låg i genomsnitt för december 1995 ca 5% under nivån ett år tidigare. Framför allt grönsakspriserna har sjunkit kraftigt från det höga läget i början av 1995. Tomaterna t.ex. var i december 1995 betydligt billigare än ett år tidigare (-25%).

KoB utförde i september 1995 en studie av färskvarumarknaden för frukt och grönt (Faktablad nr 28). Bl.a. jämfördes konsumentprisernas utveckling för gurka, tomat, apelsiner och bananer med importprisindex (IMPI) för samma varor. IMPI beräknas av SCB och avser försäljningspriser från importörer till senare led. Jämförelsen avsåg perioden december 1994-juni 1995. Import- och konsumentpriserna

följde inte alltid varandra men endast beträffande gurka kunde konstateras större och under flera månader förekommande skillnader, som tydde på ökade marginaler i handeln.

Ett fortsatt studium avseende hela 1995 visar i stort sett samma bild. Import- och konsumentpriserna samvarierar långt ifrån alltid. Beträffande gurka är detta särskilt tydligt. Konsumentpriserna har nästan hela 1995 legat betydligt över nivån i december 1994 samtidigt som importpriserna visat kraftig nedgång vid samma jämförelse.

Beredda grönsaker, frukt och bär har genomsnittligt stigit i pris med nära 8% mellan december 1994 och december 1995. En bidragande omständighet har varit de höjda sockerpriserna – de påverkar framför allt kostnaderna vid tillverkning av sylt och marmelad. Dessutom har importen fördyrats till följd av kronans fall.

Socker

Införandet av EG:s sockerreglering har som väntat lett till höjda sockerpriser med följdverkningar för varor som sylt och marmelad, nämnda ovan, och för t.ex. choklad.

6.3.3 Sänkt moms från januari 1996

Den 1 januari 1996 sänktes momsen för livsmedel från 21 till 12% (som påslag). Denna åtgärd betyder beräkningsmässigt en sänkning av prisnivån med 7,4%. Den särskilda Priskommission som leds av Civilministern har i uppgift att bevaka att momssänkningen faktiskt kommer konsumenterna av livsmedel till godo.

Livsmedelsposten i KPI sjönk i januari med 5,5 % i förhållande till december 1995 och var nästan oförändrad i februari (+ 0,1%) jämfört med januari (tabell 6.4). Färsk frukt och grönt stiger säsongmässigt under vintern. Frånräknas dessa varor är nedgången för livsmedelsposten i övrigt -6,5% i januari och -7,4% i februari (i båda fallen i relation till december 1995). Det bättre utfallet i februari får delvis tillskrivas sjunkande kaffepriser.

Tabell 6.4 Prisutvecklingen för varugrupperna i KPI januari–februari 1996. Avvikelse i % från december 1995

1996	Januari	Februari
Mjöl, gryn och bröd	-6,9	-7,8
Kött	-6,1	-7,2
Fisk och fiskkonserver	-6,4	-6,3
Mjölk, ost och ägg	-6,7	-7,2
Matfett	-7,3	-7,2
Färsk frukt och grönt	5,0	14,7
Övriga frukt- o. gröntprodukter	-6,9	-6,9
Kaffe, te och kakao	-7,1	-15,6
Övriga livsmedel	-6,4	-6,1
Läsk och lättöl	-5,2	-5,9
Livsmedel	-5,5	-5,4
Livsmedel exkl. färsk frukt och grönt	-6,5	-7,4
KPI, totalt	0,1	0,2

Källa: SCB

6.4 Har prissänkningarna i jordbrukarledet förts vidare?

6.4.1 Utvecklingen under 1995

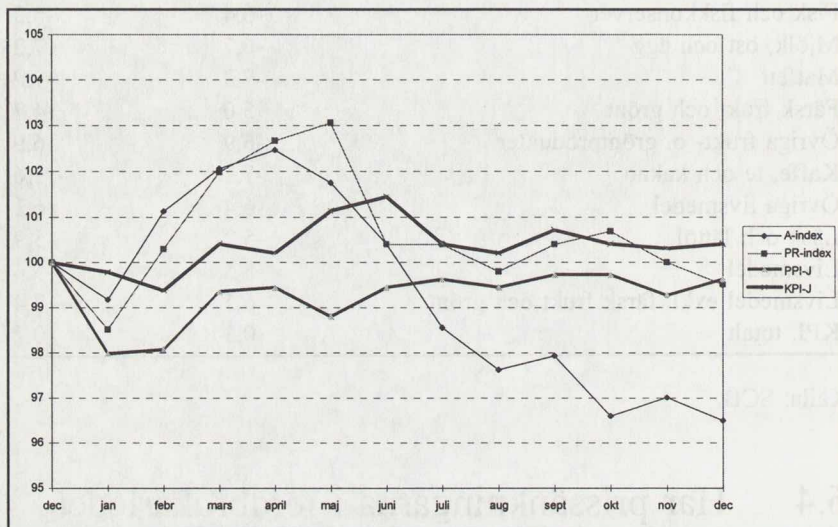
Realt har konsumentpriserna på livsmedel sjunkit med 1,7% under 1995. Nominellt har priserna stigit något, vilket har konstaterats i avsnitt 6.3 om konsumentpriserna. Som förklaring har i allmänhet angivits bristande konkurrens, bl.a. till följd av svenska valutans fall men också förekomsten av monopol och oligopol på den svenska livsmedelsmarknaden.

Var i livsmedelskedjans olika led har prisändringarna genererats? De indexserier som Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden (LES) månatligen publicerar över prisutvecklingen kan användas för sådana analyser. I diagram 6.3 och i tabell 6.5 redovisas utvecklingen under 1995. I anknytning till tabellen förklaras indexbeteckningarna.

Möjligheten att följa prisutvecklingen i leden från producent till konsument är unik för livsmedelssektorn. Ett varnande finger måste dock höjas: i vissa fall används något olika metoder vid beräkning av de olika indexserierna och detta kan störa jämförelsen. Behov föreligger av att

se över index för livsmedelsindustrin (PPI-J) för att öka jämförbarheten med konsumentprisindex (KPI-J).

Diagram 6.3 Prisutvecklingen december 1994–december 1995 i livsmedelskedjans olika led. Indextal med december 1994=100



För förklaring av indexbeteckningarna, se tabell 6.5.

Källa: LES

Som framgår av diagram 6.3 steg livsmedelspriserna i början av 1995. Detta gällde särskilt avräknings- och prisregleringsleden och berodde främst på stigande priser på potatis. Denna vara väger betydligt tyngre i A- och PR-index än i senare led (PPI-J och KPI-J). I slutet av 1995 redovisas nedgång av avräkningspriserna, framför allt beroende på sänkta potatis-, ägg- och köttpriser, medan priserna i övriga led som genomsnitt förändrats obetydligt.

Tabell 6.5 Prisindexutvecklingen december 1994–december 1995.
Procentuell ändring

	A-index	PR-index	PPI-J	KPI-J
Mjöl, gryn, hårt bröd			-9,7	-0,1
Mjukt bröd			-0,9	-0,3
S:a brödsäd	3,1	-49,4		
Matpotatis	-15,1	-10,6	-10,7	-6,5
Sockerbetor resp. socker	38,4	43,0	32,6	39,5
Oljeväxter resp. olja och margarin	-53,9	-56,0	-8,9	-7,0
Vegetabilier	-7,7	-10,2	-4,4	-0,2
K-mjölk		1,4	0,3	1,9
Ost		20,0	20,1	11,9
Smör		14,0	14,0	6,4
S:a mjölk och mejeriprodukter	1,4	6,6	6,5	4,9
Ägg	-25,5	-13,5	-12,7	-5,3
Nötkött	-7,1	0,8	-0,9	-5,5
Griskött	-3,8	-3,6	-1,4	-5,0
S:a kött och köttprodukter	-5,2	-1,1	-1,9	-3,0
Animalier	-2,9	2,4	1,7	0,6
Totalt	-3,8	-0,4	-0,3	0,4

A-index = avräkningsprisindex, pris till bonden. PR-index = prisregleringsprissindex. PPI-J = producentprisindex för livsmedelsindustrin, jordbruksreglerade varor. KPI-J = konsumentprisindex för jordbruksreglerade varor. Jordbruksreglerade varor avser produkter som ingick i den svenska regleringen före EU-anslutningen, dvs. trädgårdsprodukter ingår inte.

Källa: LES

Det bör påpekas att i A-index registreras av jordbrukarna erhållna priser. Inkomsthöjande stöd utöver prisstöd ingår inte i index. Icke prisanknutna stöd har ökat efter EU-inträdet.

Prisregleringsprisindex mäter prisutvecklingen i det led jordbruksregleringen (exkl. trädgårdsprodukter) verkar. De förväntade prisändringarna i detta led efter EU-anslutningen låg till grund för beräkningarna beträffande sänkta konsumentpriser.

Borttagandet av förmålnings- och fettvaruavgifterna slår procentuellt mycket starkt i PR-index liksom höjningen av sockerpriserna till följd av EU-anslutningen.

Utvecklingen i prisregleringsledet påverkar priserna i senare led, ofta med en viss eftersläpning. Eftersom priserna i PPI-J och KPI-J i allmänhet avser något mer förädlade produkter, ger en råvaruprisförändring som i ören förs vidare från prisregleringsledet ett svagare procentuellt utslag i PPI-J och i KPI-J. Erfarenheten visar att prishöjningar i tidigare led i allmänhet fortplantas med oförändrade procentmarginaler medan prissänkningar brukar ske med oförändrade öresmarginaler, dvs. med höjda procentmarginaler.

En jämförelse mellan indexserierna för posterna brödsäd (PR-index) och mjöl, gryn och bröd (PPI-J och KPI-J) visar på så stora skillnader att slutsatsen måste dras att sänkningen av förmålningsavgiften inte helt har förts vidare till konsumenterna av bröd. Detsamma kan gälla olja kontra margarin.

När det gäller Mjöl, gryn och hårt bröd i PPI-J och KPI-J (sänkning med 9,7% resp. 0,1%) bör beaktas att mjöl, som gått ner i pris, väger tyngre i PPI-J än i KPI-J. I samma riktning verkar att ris, som stigit kraftigt i pris, bara ingår i KPI-J och inte i PPI-J.

EU-anslutningen beräknades inte medföra någon prisändring för mejeriområdet som helhet, även om prisjusteringar kunde ske inom gruppen. Det faktiska utfallet har blivit en höjning av prisnivån med 6–7 % i mejeriledet och med 5% i konsumentledet. Ytterligare prishöjningar har aviserats inom mejerisektorn under våren 1996. Framför allt har priserna på smör och ost stigit. Det har varit lönsamt för mejerierna att satsa på smör till följd av relativt höga världsmarknadspriser och exportbidrag från EU.

Priserna till jordbrukarna på mjölk beräknas bara ha stigit med 1–2% mellan december 1994 och december 1995. De har varit i stort sett oförändrade sedan 1990, basen i indexsystemet. Samtidigt har prisnivån i mejeriledet stigit med ca 13%. – I januari 1996 registrerades dock höjning av mjölkpriset till bonden med ytterligare 2%, se nästa avsnitt.

Prishöjningarna inom mejeriområdet tillsammans med det relativt svaga genomslaget av sänkt förmålningsavgift bidrar till att konsumentpriserna på livsmedel under 1995 inte sänkts som beräknades före EU-anslutningen.

Producentpriserna på ägg har under 1995 sjunkit med inte mindre än 25% beroende på överproduktion och import av billiga finska ägg. De lägre priserna har inte helt kommit konsumenterna till godo.

6.4.2 Utvecklingen hittills under 1996

För prisutvecklingen i livsmedelskedjans olika led under 1996 föreligger f.n. beräkningar för februari (se tabell 6.6). Det bör hållas i minnet att av tabellens indexserier berörs endast konsumentprisindex för jordbruksreglerade produkter (KPI-J) av momssänkningen den 1 januari 1996.

Tabell 6.6 Prisindexutvecklingen december 1995–februari 1996. Procentuell ändring

	A-index	PR-index	PPI-J	KPI-J
Mjöl, gryn, hårt bröd			1,2	-7,3
Mjukt bröd			-0,3	-8,1
S:a brödsäd	0,6	-0,3		
Matpotatis	-0,8	-	-0,3	-8,4
Sockerbetor resp. socker	-	-2,9	-1,9	-9,0
Oljeväxter resp. olja och margarin	-	-1,9	-	-7,4
Vegetabilier	-0,1	-1,3	0,2	-7,9
S:a mjölk och mejeriprodukter	2,0	-0,7	-0,9	-7,2
Ägg	0,6	0,1	0,5	-4,6
S:a kött och köttprodukter	-6,8	-4,0	-3,7	-7,2
Animalier	-1,8	-1,9	-2,3	-7,1
Totalt	-1,4	-1,8	-1,5	-7,4

För förklaring av indexbeteckningarna, se tabell 6.5.

Källa: LES

Mjölket till bonden steg med 2% redan i januari 1996. I PR-index och PPI-J sjönk priserna på vissa mejeriprodukter och framför allt på kött. Nedgången i konsumentpriserna borde därför – ev. med viss eftersläpning – vara större än momssänkningen för dessa produkter, något som hittills (februari) inte är fallet.

6.5 Regional prisutveckling

Före EU-anslutningen antogs att prisutvecklingen skulle komma att skilja sig åt inom olika delar av landet. Landsdelar nära kontinenten och större konsumtionscentra kunde komma att utsättas för ökad konkurrens med sänkta priser som följd. Glesbygden och Norrland kunde komma

i ett ofördelaktigare läge på grund av avstånd och sämre konkurrensförhållanden.

KoB gav mot den bakgrunden SCB i uppdrag att för livsmedelsposten beräkna del-KPI för olika delar av landet. Uppdelning har gjorts på två sätt, dels efter län, dels efter befolkningstäthet (s.k. H-regioner). I båda fallen har uppdelning skett i tre områden, fler än så tillåter inte materialet med rimlig säkerhet i skattningarna.

Länen har uppdelats enligt följande (länens sifferbeteckningar framgår av tabell 6.7):

Landsdel 1: Mälarlänen, sydöstra Sverige utom Gotland
(län 1–8,10,18–19)

Landsdel 2: Södra och sydvästra Sverige (11–16)

Landsdel 3: Gotland och norra Sverige (9, 17, 20–25)

H-regionerna, som redovisas i karta, figur 6.1, är följande:

Region 1: Storstäderna (H1, H2)

Region 2: Medelstora orter (H3)

Region 3: Mindre orter (H4–H6)

Tabell 6.7 Länens sifferbeteckningar

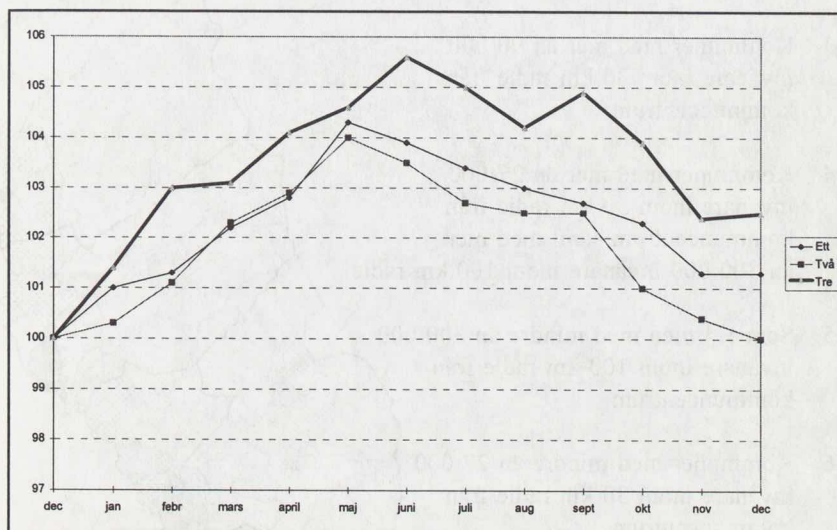
1–2 Stockholms	10 Blekinge	18 Örebro
3 Uppsala	11 Kristianstads	19 Västmanlands
4 Södermanlands	12 Malmöhus	20 Kopparbergs
5 Östergötlands	13 Hallands	21 Gävleborgs
6 Jönköpings	14 Göteborgs o. Bohus	22 Västernorrlands
7 Kronobergs	15 Älvsborgs	23 Jämtlands
8 Kalmar	16 Skaraborgs	24 Västerbottens
9 Gotlands	17 Värmlands	25 Norrbottens

Beräkningar har utförts för varje månad under 1995 i relation till prisnivån under december 1994. Resultaten avseende hela livsmedelsposten framgår av diagram 6.4 och 6.5.

Några mer långtgående slutsatser kan inte dras av utvecklingen under denna tid. Den svaga svenska kronan under större delen av tiden har avskärmat oss från EU-konkurrensen. Sett över hela året föreligger inte några större skillnader i prisutveckling mellan landsdelar och regioner, men det finns en tendens till att priserna stiger mer i norra Sverige. Skillnaden ligger nätt och jämt över den s.k. statistiska felmarginalen.

Ett undantag under våren och sommaren var färsk frukt och grönt, som steg i pris framför allt i storstadsområdena.

Diagram 6.4 Prisutvecklingen för livsmedel enligt KPI december 1994–december 1995. Uppdelning i landsdelar efter län



Områdesindelning, se texten och tabell 6.7

Källa: Specialbearbetning av KPI, KoB/SCB

Vad ligger bakom den något starkare prisökningen i norra Sverige, om EU-konkurrensen ännu inte hunnit påverka prisutvecklingen? En av orsakerna är troligen att prissättningen har blivit mer differentierad och kostnadsanpassad, dvs. butikernas inköpspriser varierar beroende på mängd, transportsträcka, m.m.

En svagare konkurrens till följd av färre butiker i glesbygder är en annan tänkbar förklaring. Uppdelningen av konsumentprisindex för livsmedel i tre områden efter befolkningstäthet visar små, inte statistiskt säkerställda, skillnader mellan större och mindre orter.

Figur 6.1 H-regionernas omfattning

- H1 Stockholm/Södertälje A-region
- H2 Göteborgs A-region,
Malmö/Lund/Trelleborgs A-region
- H3 Kommuner med mer än 90 000
invånare inom 30 km radie från
kommuncentrum
- H4 Kommuner med mer än 27 000
invånare inom 30 km radie från
kommuncentrum samt med mer
än 300 000 invånare inom 100 km radie
- H5 Som H4 men med mindre än 300 000
invånare inom 100 km radie från
kommuncentrum
- H6 Kommuner med mindre än 27 000
invånare inom 30 km radie från
kommuncentrum

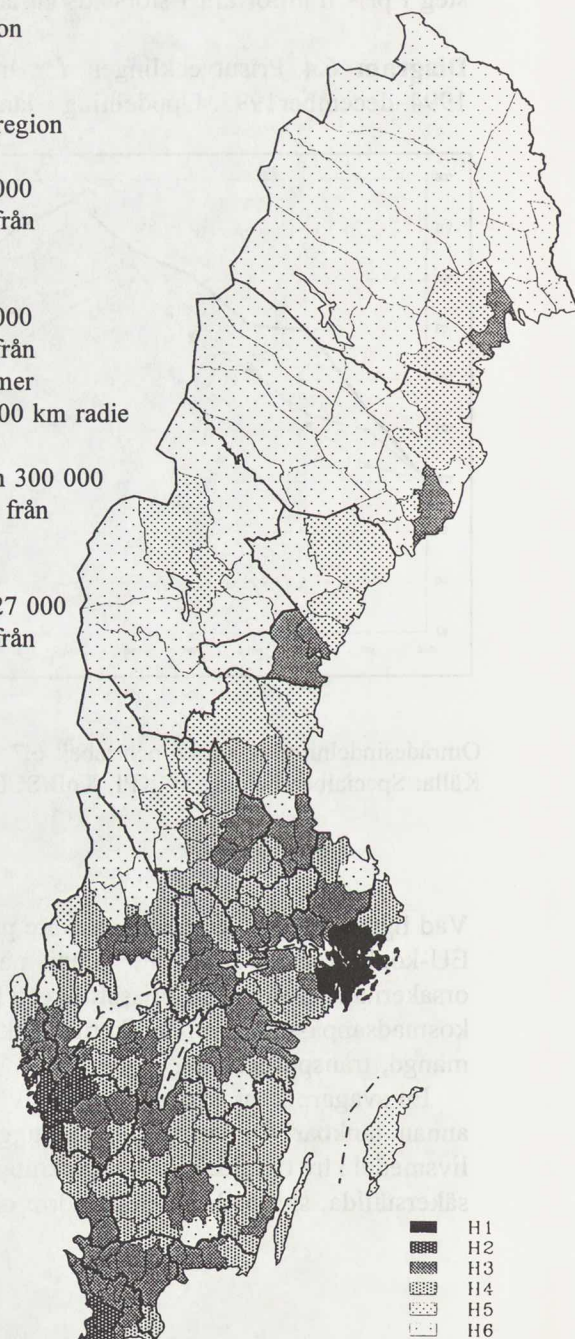
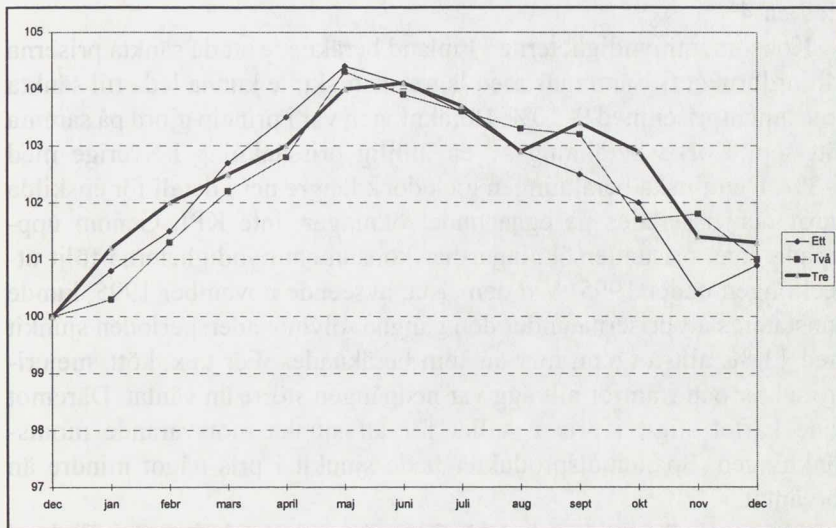


Diagram 6.5 Prisutvecklingen för livsmedel enligt KPI december 1994–december 1995. Uppdelning i H-regioner



Områdesindelning, se texten och figur 6.1

Källa: Specialbearbetning av KPI, KoB/SCB

6.6 Prisutvecklingen i andra EU-länder och Norge under 1995

Utvecklingen av livsmedelspriserna under 1995 för några närliggande EU-länder och Norge redovisas i tabell 6.8. Utvecklingen i Finland – liksom Sverige ny EU-medlem – tilldrar sig särskilt intresse. KoB anlätade en särskild utredare, som studerade utvecklingen i Finland efter EU-inträdet beträffande priser, prisundersökningar och konkurrens (direktör Yngve Lindén, Faktblad nr 31, "Prisutvecklingen på livsmedel i Finland efter EU-inträdet").

Av tabell 6.8 framgår att livsmedelspriserna i Finland enligt landets konsumentprisindex sjönk med 8,5% mellan december 1994 och december 1995. EU-inträdet innebar större förändringar för den finska livsmedelsmarknaden än för den svenska. Den svenska jordbrukspolitiken hade redan före inträdet i stor utsträckning anpassats till EG-

politiken och prisskillnaderna gentemot EU-länderna var inte så stora som för Finland. Vidare sänktes matmomsen i Finland redan den 1 januari 1995, från 22 till 17%, vilket innebär en sänkning av prisnivån med ca 4%.

Konsumentmyndigheterna i Finland beräknade att de sänkta priserna till jordbruket tillsammans med lägre skatt skulle kunna leda till sänkta konsumentpriser med 9–10%. Beräkningen var i princip gjord på samma sätt som KoB:s beräkning av en möjlig prissänkning i Sverige med 2–3%. Den finska beräkningen gick dock längre ner i detalj för enskilda varor och baserades på egna undersökningar, inte KPI. Genom upprepade egna prisundersökningar har konsumentmyndigheterna följt utvecklingen under 1995. Vid den sista, avseende november 1995, kunde konstateras att priserna under den gångna tolv månadersperioden sjunkit med 11 %, alltså t.o.m. mer än som beräknades. För t.ex. kött, mejeriprodukter och framför allt ägg var nedgången större än väntat. Däremot hade kaffet stigit i pris i stället för att sjunka motsvarande moms-sänkningen. Spannmålsprodukter hade sjunkit i pris något mindre än förväntat.

Att ingen del av producentpris- och momssänkningen i Finland kunde utnyttjas av mellanleden för marginalförstärkning, tyder på en fungerande konkurrens. Härtill har bidragit att den finska marken i motsats till den svenska kronan var stark under 1995. Vidare har konsumentmyndigheterna genom de upprepade prisundersökningarna fokuserat intresset på prisfrågorna. Konkurrensmyndigheten i Finland har också varit mer aktiv än myndigheten i Sverige när det gällt att försöka bryta upp monopol i industri- och handelsleden.

Tabell 6.8 Konsumentprisutvecklingen december 1994–december 1995 i vissa EU-länder och i Norge. Procentuell ändring

	KPI, totalt	KPI, livs nominellt	KPI, livs realt
Sverige	2,6	0,9	-1,7
Danmark	1,8	1,5	-0,3
Finland	0,3	-8,5	-8,8
Norge	2,2	0,7	-1,5
Storbritannien	3,2	4,6	1,4
Tyskland	1,5	0,9	-0,6
Österrike	1,8	-1,4	-3,1

Källa: OECD eller resp. lands statistiska kontor

6.7 Prisnivåer

6.7.1 Prisjämförelser mellan olika butiker och orter

Konsumentprisindex och Livsmedelsekonomiska samarbetsnämndens indexserier för livsmedelskedjan mäter förändringar i prisnivån vid oförändrad kvalitet på såväl själva varan som tjänsterna runt varan. Utvecklingen beräknas för hela landet i genomsnitt. Bara genom specialbearbetningar, beställda av KoB, har regional prisindex för KPI kunnat utarbetas.

Skillnader i prisnivåer mellan olika butiker påverkar den enskilde konsumentens kostnader för livsmedel. Lågprisbutikernas ökande andel av dagligvaruförsäljningen har inneburit prissänkningar som inte fångas upp av indexserier. Enligt undersökningar som företogs av dåvarande SPK låg prisnivån i allmänhet lägre på orter, där lågprisbutiker etablerats. Förekomsten av lågprisbutiker har alltså verkat sänkande på den övriga handelns priser. Denna effekt registreras i prisindexserierna.

De omfattande och ambitiösa prisjämförelser som företogs av SPK har upphört i och med att myndigheten (tillsammans med NO) omvandlats till Konkurrensverket. Mätningar av priser och prisutveckling sker dock även av många andra organ. Dessa brukar emellertid inte avse hela livsmedelsposten och inte heller vara utformade så att det blir statistiskt möjligt att dra generella slutsatser. Det primära syftet är ofta att öka intresset för konsumentfrågor, att göra konsumenterna mer

prismedvetna och att öka konkurrensen i handeln. (Se även Faktablad nr 27 Livsmedelspriserna – vad säger olika undersökningar?)

Konsumentverkets matkostnadsundersökningar

Konsumentverket (KOV) har tagit fram en modell för lokala matkostnadsundersökningar. Syftet är dels att belysa hur det enskilda hushållets matkostnader kan variera beroende på val av inköpsställe, dels att möjliggöra prisjämförelser mellan olika orter.

Insamling sker på olika orter i ett stort antal butiker av priserna på varor ingående i KOV:s egen näringsriktiga matkorg. Butikernas nivå beträffande t.ex. service och sortiment beaktas liksom konsumenternas olika tids- och resekostnader för inköpen. Resultaten skall kunna utnyttjas av den kommunala konsumentvägledningen och av konsumenterna själva för att matinköpen skall kunna förbilligas och press sättas på handeln.

KOV:s senaste undersökning skedde i oktober 1995 och avsåg 11 orter runt om i landet. Det konstaterades att Borås hade den billigaste matkorgen av de 11 med 3649 kr per månad. Den dyraste korgen fanns i den nordligaste orten, nämligen Skellefteå med 4215 kr per månad. Skillnaden, 566 kr eller ca 15%, var nästan genomgående mindre än skillnaden mellan billigaste och dyraste butik inom en ort. Största skillnaden uppmättes i Borås med hela 1037 kr eller 32%.

PRO:s prispressare

PRO har en omfattande verksamhet med prispressargrupper. Undersökningar av dagligvaruhandeln sker fyra gånger om året och avser inemot 1000 butiker. "Korgen", som prismäts, omfattar 20 vanliga dagligvaror, varav 18 livsmedel. Enligt den senaste mätningen i februari 1996 hade priserna i PRO:s korg sjunkit med ca 9% jämfört med läget före momssänkningen. Samma prissänkning noterades i KPI för samma varor.

6.7.2 Internationella prisnivåjämförelser

De mest omfattande internationella prisnivåjämförelserna görs f.n. som ett samarbetsprojekt mellan FN, OECD, EU och nationella statistik-

organ. Man beräknar s.k. köpkraftspariteter och prisnivåindex för varje deltagande land. Den senast publicerade undersökningen avsåg 1993 och resultaten för Sverige jämfört med några näraliggande länder redovisas i tabell 6.9. De svenska livsmedelspriserna var 1993 ca 25% högre än genomsnittet för EU-länderna. Danmark, det dyraste landet i EU, och Norge hade 7 resp. 9% högre priser än Sverige. Prisnivån på livsmedel i Finland beräknades ligga på ungefär samma nivå som den svenska, vid 1993 rådande växelkurser.

Inom posten livsmedel föreligger varierande prisskillnader, något som understryker vikten av en allsidig varukorg vid prisnivåjämförelser. Så t.ex. var de danska priserna på fetter och oljor ca 20% lägre än de svenska men på frukt och grönt i genomsnitt ca 25% högre.

Tabell 6.9 Prisinivåindex för den privata konsumtionen år 1993. Prisinivån i Sverige=100

	Tot	Livs	Bröd	Kött	Fisk	Mjök	Fett	Grönt
Sverige	100	100	100	100	100	100	100	100
Danmark	110	107	106	99	114	103	81	124
Finland	90	98	110	93	81	92	119	98
Norge	102	109	102	110	105	129	89	103
Storbritannien	75	65	56	58	81	84	63	77
Tyskland	95	88	89	86	105	84	76	93
Österrike	92	94	89	88	113	109	99	90
EU-12	83	79	77	75	96	89	69	78

Källa: SCB

En uppfattning om hur prisnivåjämförelsen utvecklats efter 1993 kan erhållas genom framskrivning av 1993 års prisnivåindex med pris- och valutautvecklingen i resp. land. Sådana framskrivningar företas regelbundet av Eurostat. En beräkning för 1994 har nyligen blivit offentlig. KoB har själv gjort en överslagsmässig framskrivning som ger en indikation av läget december 1995 (tabell 6.10). Tabellen visar hur de olika ländernas prisnivåer förhåller sig till varandra, uttryckta i svensk valuta. Prisinivåindex är därför påverkat inte bara av prisutvecklingen i resp. land utan också av den svenska kronans utveckling.

Tabell 6.10 Framskrivning med pris- och valutautvecklingen av prisnivåindex för livsmedel för 1993 till 1994 och december 1995. Prisinivån i Sverige=100

	Prisinivå- index 1993	Prisinivå- index 1994 (Eurostat)	Framskrivn. till dec.-95 (KoB)	Moms på livsmedel 1995, %
Sverige	100	100	100	21
Danmark	107	109	110	25
Finland	98	106	97	17
Norge	109	110	104	23
Storbritannien	65	65	60	0
Tyskland	88	88	87	7
Österrike	94	95	91	10

Källa: OECD, EU samt KoB:s beräkningar på basis av uppgifter från SCB, OECD och nationella statistikorgan

Olika inflationstakt i länderna ger i allmänhet endast upphov till mindre förändringa i prisnivårelationerna mellan näraliggande år. Svängningarna i valutakurserna under senare år har däremot tidvis givit kraftiga skillnader mellan olika länder. Som framgår av tabellen är emellertid skillnaderna mellan läget 1993, 1994 och i december 1995 inte så stora. Om framskrivningen i stället gjorts för första halvåret 1995, då den svenska kronan var kraftigt försvagad, hade övriga länders prisnivåindex legat betydligt högre, räknat i svenska kronor – utan att deras konsumenter därför hade upplevt några prisändringar vid sina matinköp.

Som konstaterats i det föregående har de finska priserna sjunkit kraftigt under 1995 till följd av EU-anslutning och sänkt moms. Den svenska valutan har emellertid försvagats i förhållande till den finska. Därför ligger den finska prisnivån för livsmedel, i svenska kronor räknat, på ungefär samma nivå i december 1995 som 1993.

Konsumentpriserna på livsmedel har under 1995 stigit snabbast i Storbritannien och Danmark. Pundets värde har dock sjunkit mer än prisuppgången. Med beaktande härav beräknas prisnivån i Storbritannien vara lägre i december 1995 än under 1993 vid jämförelse i svenska kronor.

Vid jämförelse mellan prisnivåerna i olika länder får beaktas att de har olika hög matmoms. Sänkningen av den svenska matmomsen den 1 januari 1996 leder till sänkt prisnivå för Sverige och därmed höjda prisnivåindex för övriga länder i relation till Sverige.

Rensas prisnivåindex från moms, framkommer att prisnivåerna för livsmedel inte skiljer sig mycket åt i de länder som redovisas i tabell 6.10, med undantag av Storbritannien, som fortfarande ligger betydligt lägre.

7 EU-inträdets effekter för livsmedelsindustrin och handeln

Trots betydande förändringar, bl.a. vad avser ägandeförhållandena, är konkurrenstrycket fortfarande svagt inom *livsmedelsindustrin* med höga kostnadsnivåer som följd. Många av de på sina områden marknadsledande producentkooperativa företagen har skaffat dotterföretag i andra EU-länder eller ingått allianser med utländska företag. Samtidigt har de multinationella livsmedelsjättarnas ägande i svensk livsmedelsindustri ökat.

Inom *livsmedelshandeln* har det på senare tid blivit vanligare med en direktdistribution vid sidan av partihandeln från tillverkare till lågprisbutiker och stormarknader, vilket ökat pressen på partihandelsföretagen. Strukturrationaliseringen inom detaljhandeln har framförallt inneburit en ökning av antalet lågprisbutiker och stormarknader och en kraftig minskning av antalet mindre dagligvarubutiker.

7.1 Inledning

Konsumentberedningen har tidigare, bl.a. i sin rapport från hösten 1994, relativt grundligt redogjort för förhållandena inom livsmedelskedjans handels- och industriled. Bl.a. har behandlats sådana förändringar av lagstiftningen som är av betydelse för livsmedelskedjans aktörer – särskilt liberaliseringarna av plan- och bygglagens regler för etablering av nya dagligvarubutiker och den nya, EU-anpassade konkurrenslagstiftning som infördes i Sverige den 1 juli 1993 (se avsnitt 2.5).

De material som belyser utvecklingen mellan 1994 och 1995 inom livsmedelsindustrin och handeln är begränsade till sin omfattning. Officiell statistik föreligger f.n. i huvudsak endast t.o.m. åren 1993 eller 1994 och kan därför inte bidra till att belysa EU-inträdets effekter. Här

tas därför i stället upp vissa andra material som belyser den svenska livsmedelsindustrins och livsmedelshandeln situation och internationella konkurrenskraft.

7.2 Utvecklingen inom livsmedelsindustrin

7.2.1 Tillbakablick och nuläge

En översiktlig bild av förändringarna mellan 1991 och 1994 inom dels hela tillverkningsindustrin dels livsmedelsindustrin lämnas i tabell 7.1.

Tabell 7.1 Antalet arbetsställen och antalet sysselsatta samt intäkter, kostnader och förädlingsvärde 1991 och 1994 inom dels tillverkningsindustrin totalt dels enbart livsmedelsindustrin

	Arbets- ställen	Syssel- satta 1000-tal	Rörelse- intäker, mdkr	Rörelse- kostn., mdkr	Föräd- lings- värde
<i>Hela tillverkn. industrin</i>					
1991	9 323	718	783	728	228
1994	8 169	601	920	814	271
<i>Förändring, procent</i>	-12,4	-16,3	17,4	11,8	18,8
<i>Livsmedelsindustrin</i>					
1991	873	69	110	101	23
1994	834	60	117	108	24
<i>Förändring, procent</i>	-4,5	-12,8	6,6	6,4	4,8

Källa: SCB:s Industristatistik

Strukturomvandlingen inom livsmedelsindustrin har under treårsperioden gått mycket långsammare än inom övrig tillverkningsindustri. Medan antalet arbetsställen inom hela tillverkningsindustrin minskade med över 12%, stannade minskningen inom enbart livsmedelsindustrin vid endast en tredjedel därav. Även antalet anställda minskade måttligare inom livsmedelsindustrin än inom den övriga tillverkningsindustrin.

Trots den kraftiga krympningen av hela tillverkningsindustrins arbetsvolym ökade både dess rörelseintäkter (+17%) och dess förädlingsvärde (+19 %) starkt. Inom enbart livsmedelsindustrin var motsvarande ökningstal endast 5 å 6%. Tabellen visar även att tillverkningsindustrins

intäkter ökade mycket mer än dess kostnader, medan dessa poster i livsmedelsindustrin steg lika mycket.

7.2.2 Antalet företag och antalet anställda 1994 och 1995

Livsmedelsindustrin sysselsätter enligt SCB:s industristatistik ca 60 000 personer, vilket är 10% av antalet sysselsatta i hela tillverkningsindustrin. Livsmedelsindustrin är därmed den tredje största branschen efter verkstads- och trävaruindustrierna. Enligt SCB:s företagsregister som även tar med företag med mindre än 20 anställda finns det något fler eller ca 66 000 personer sysselsatta inom livsmedelsindustrin.

Enligt industristatistiken finns det ett mycket stort antal företag – omkring 40% av samtliga – som helt saknar anställda. Dessa företag liksom företag med ett fåtal anställda har ringa betydelse för livsmedelsförsörjningen och återfinns särskilt i bageri-, chark-, kvarn- och fiskberedningsbranscherna.

Antalet sysselsatta inom hela livsmedelsindustrin ökade 1995 obetydligt eller med 1%. I absoluta tal var ökningarna störst inom chark-, stycknings- och öl/läskbranscherna. Inom delbranschen frukt/grönt minskade antalet anställda.

7.2.3 Livsmedelsindustrins internationalisering

Översikt

Stora delar av den internationella livsmedelsindustrin ägs av en liten grupp multinationella, eller med en annan term transnationella företag (TNF). De ekonomiska fördelarna med denna företagsform sammanhänger inte enbart med stordriften utan även andra möjligheter till optimering av verksamheten tillkommer. Arbetsintensiv produktion kan förläggas till länder med en låg lönekostnad, transportkostnader kan minimeras – är det billigast att transportera råvara eller produkt? – och vinster kan genom interndebiteringar flyttas till länder med den förmånligaste beskattningen.

TNF sysslar framför allt med högförädlade livsmedelsprodukter. Genom uppköp har deras marknadsandel i Sverige ökat under senare år.

Primärförädlingen av jordbruksråvaror sker fortfarande, åtminstone i Sverige, till största delen inom producentkooperativa företag.

De TNF som finns i Sverige väljer ofta att inte priskonkurrera utan prioriterar höga vinstmarginaler. Inbördes konkurrerar de inte heller med varandra i någon högre omfattning utan föredrar marknadsuppdelningar. Det är tveksamt om de nationella eller den för EU-länderna gemensamma konkurrenslagstiftningen alltid kan rå på dessa förhållanden.

Karaktäristiskt för TNF är att de genom att avstå från att konkurrera med priset kunnat uppnå en mycket god lönsamhet. Deras stora resurser innebär förutsättningar för en omfattande produktutveckling. På grund av gällande och historiska jordbruksregleringar samt icke-tariffära hinder som försvårat utrikeshandeln har TNF produktionsanläggningar i många länder. Den öppnade EU-marknaden skapar nu förutsättningar för en rationalisering och specialisering mellan anläggningar i olika länder. Huruvida vinsterna härifrån även skall komma konsumenterna till godo i form av lägre priser är en öppen fråga.

De transnationella livsmedelsföretagen

Bland världens 500 största företag finns 12 inom livsmedel och lika många inom gruppen snabbmat, restauranger, drycker och tobak. De omnämnda livsmedelsföretagen omsätter över 260 miljarder dollar och har tillsammans mer än 1 200 000 anställda i olika delar av världen.

Andelen svenska företag som ägs av utländska TNF ökar snabbt. År 1982 arbetade 10% av samtliga anställda inom livsmedelsindustrin i utländska TNF. Tio år senare var motsvarande siffra 19%. Av medlemmarna i Svenska Livsmedelsindustriarbetarförbundet, 38 000 personer 1995, hade 35% anställning i företag vars huvudägare var skrivna utanför landets gränser. De företag som TNF har valt att förvärva i Sverige sägs vara de som har den bästa lönsamheten respektive de starkaste varumärkena på den svenska marknaden. Som framgår av listningen nedan är betydligt fler än man skulle tro av de företag inom livsmedelssektorn som uppfattas som typiskt svenska helt eller delvis ägda av utländska TNF.

Unilever äger – direkt eller genom dotterbolag – bl.a. G.B. Glace, Van der Bergh Foods (f.d. Margarinbolaget) och Falkens Bryggeri. Andra kända varumärken som Unilever står bakom är Blå Band, Lipton, Bong m.fl. Svenska Unilevers omsättning är ca 6 miljarder kronor, och antalet anställda i Sverige var 1991 över 3 300.

Philip Morris har huvudägarställning hos flera företag inom kaffebranschen (Gevalia, Maxwell House, Möllers) och choklad/konfektyrbranschen (Marabou, inkl Slotts, Malaco, Estrella). Hit hör kända varumärken såsom Kraft, Philadelphia, Toblerone m.fl.

Nestlé äger bl.a. Zoegas Kaffe, och Indra (fryst färdiglagad mat) samt är hälftenägare i Lars Jönsson. Varumärken: Nescafé, After Eight m.fl.

Andra exempel på TNF-produkter är Wasabröd (Sandoz-ägt) och Knorr (CPC International).

Procordia Food AB ägdes tidigare till hälften av svenska staten och till hälften av Volvo. Procordia såldes under 1995 till norska Orkla, vars ägare främst utgörs av privata norska investerare. Till gruppen av företag som idag ingår i Procordia hör Felix, Önos/Ekströms, Bob och Abba. Produkterna marknadsförs i de nordiska länderna och Österrike. Procordia Food AB omsatte 1995 ca fem miljarder kronor och hade 2 900 anställda. Tidigare ingick även Pripps, Lithells och Tobaksbolaget, och omsättningen var då dubbelt så stor. Pripps ägs idag till hälften direkt av Orkla och till den andra hälften av Volvo. Tobaksbolaget ägs av Svenska Match. Svenska Sockerbolaget ägs av danska Danisco AB.

Svenska livsmedelsföretag på EU-marknaden

Vid sidan av den utveckling som innebär att TNF tar över svenska företag sker i motsatt riktning en svensk expansion ut i omvärlden, främst i Europa. Här är det de producentkooperativa företagen, den största företagsgruppen inom den ursprungligen helsvenska livsmedelsindustrin, som varit mest aktiva.

De producentkooperativa företagens omsättning uppgår – om även skogs- och lantmannaföretagen medräknas – till ca 70 miljarder kronor och antalet anställda till ca 35 000 personer. Bondekooperationen består av ett 15-tal delbranscher inom vilka bönderna via sina ekonomiska föreningar äger främst primära förädlingsföretag men även företag inom senare led. Inom varje delbransch finns en riksorganisation med numera främst en servicefunktion. De tre största är Slakteriförbundet (Scangruppen), Svenska Mejeriernas Riksförening (SMR) och Svenska Lantmännen. Inom dessa tre delbranscher finns flera exempel på företag som redan före EU-inträdet på olika sätt expanderat ut i Europa.

Scangruppen består sedan Scan Väst och Farmek slogs samman 1994 av fem slakteriföreningar med riksorganisationen Slakteriförbundet och

ett antal dotterföretag. Omsättningen 1994 var 15,4 miljarder kronor och antalet anställda uppgick till 8 400. Scangruppen kontrollerar 76 % av slakten, 48% av styckningen och ca 30% av charktillverkningen (inkl. dotterföretaget Samfod) på den svenska marknaden. Scan International äger 40% av två italienska stycknings- och handelsföretag samt 16% av export- och importföretaget Annerstedt Holding.

Arla, som är den största av de åtta mejeriföreningarna med 64% av mjölkinvägningen, har en omfattande internationell verksamhet, inte enbart genom export till länder inom och utan EU, utan även genom utlandsäggande (i Tyskland, Danmark) eller samarbetsavtal med utländska mejeriföretag (t.ex. finska Valio). Det franska Yoplait-sortimentet licenstillverkas i Sverige, och svenskt lättmargarin licenstillverkas på motsvarande sätt i Frankrike. De japanska kulturmjölksprodukterna Onaka och Bifilus licenstillverkas av Arla, samtidigt som Lätt & Lågom-produkter licenstillverkas i Japan. Omsättningen 1994 var 18,0 miljarder kronor och antalet anställda uppgick till 7 600.

Inom Svenska Lantmännen finns 11 lantmannaföreningar, sedan nyligen tre av dem – Svea Lantmän i Enköping, Västsvenska Lantmän i Lidköping och Lantmännen Odal i Norrköping – gått samman. Verksamheten omfattar hantering, dvs försäljning eller vidareförädling, av jordbrukarnas spannmål och oljeväxter samt försäljning till jordbrukarna av alla slags förnödenheter. Avregleringen och EU-orienteringen har inneburit att Lantmännen utvidgat sitt engagemang i förädlingen av råvarorna. Lantmännen äger bl.a. Cerealiakoncernen med dotterföretag såsom Kungsörnen, Nord Mills och Skogaholms. Cerealia är Skandinavians ledande företag inom kvarn- och bagerisektorn med verksamhet i Norge, Danmark, Tyskland och Polen. Ett exempel på att all utlands-etablering inte omedelbart är lönsam är Skånska Lantmäns förvärv för ett antal år sedan av företag inom spannmålsbranschen i dåvarande Östtyskland. Verksamheten har hittills förorsakat avsevärda förluster. Svenska Lantmännens omsättning 1994 var 23,7 miljarder kronor och antalet anställda uppgick till 11 200.

De svenska producentkooperativa företagens expansion i EU-länderna och i övriga delar av världen genom uppköp av eller samarbete med utländska företag inom samma eller närliggande branscher syftar till att stärka marknadspositionerna. I viss mån innebär denna form av samarbete att marknader delas upp mellan parterna, vilket begränsar konkurrensen. Därför är denna utveckling inte odelat positiv för den svenska konsumenten.

7.2.4 Den svenska livsmedelsindustrins konkurrenskraft

Flera studier har pekat på att stora delar av den svenska livsmedelsindustrin genom sin skyddade ställning och fåtalsdominansen har låg effektivitet. Detta gäller t.ex. Konkurrenskommittén i slutet av 1980-talet och Lindbeck-kommissionen i början av 1990-talet. Senare kan nämnas det amerikanska konsultföretaget McKinsey (1995) samt de nederländska konsulterna van de Klundert och Hendriks, som påtalat särskilt den svenska livsmedelsindustrins höga kostnadsläge i ett internationellt perspektiv.

McKinsey-rapporten anger bl.a. att de multinationella företag som etablerat sig inom livsmedelsindustrin i Sverige har en högre produktivitet än de svenska företagen och en mycket högre förräntning av eget kapital. Överlägsenheten kan delvis bero på att man noga väljer vilka företag som skall köpas upp.

Man är inom producentkooperationen inte helt omedveten om bristerna i sin effektivitet. En rationell slaktindustri liknande den i Danmark skulle kunna betala svinbönderna 50 öre/kg mer, säger ansvariga direktörer (Land den 15 mars 1996). Sverige har för många och för små företag i branschen. I Danmark konkurrerar fyra företag om 20 miljoner grisar jämfört med 10 slaktföretag i Sverige som tar hand om 3,7 miljoner grisar. Vidare sägs att kapaciteten utnyttjas sämre i Sverige.

7.2.5 Slutsats

Ännu är det för tidigt att generellt uttala sig om huruvida den ökade konkurrensen från livsmedelsindustri i andra EU-länder har medfört någon prispress på den svenska marknaden. Försvagningen av kronan under det första halvåret 1995 gynnade den svenska livsmedelsindustrin. Därefter har kronan blivit starkare, och en viss press från importen har inträffat, främst på stycknings- och charkindustrin.

7.3 Utvecklingen inom handeln

7.3.1 Översikt

Dagligvarubutikerna får sina varor på tre olika sätt. Vissa färskvaror såsom mjölk och bröd levereras direkt från tillverkare till butik. Övriga varor erhålls som regel via leveranser från partihandelns dagligvarucentraler. En tredje form av varuförsörjning till dagligvarubutikerna är via s.k. snabbgrossister. Denna kanal är väsentligt dyrare och utnyttjas av handlare som är för små för andra leveransformer eller saknar kreditvärdighet.

7.3.2 Strukturutveckling

Kopplingen på livsmedelsområdet mellan parti- och detaljhandel har länge varit stark i Sverige. Partihandeln har genom bl.a. mängdrabatter till butiker som köper en stor andel av sina varor från eget partihandelsföretag sökt binda sina butiker fastare till sig. Denna form av samägande eller samarbete hade från början tillkommit för att ta till vara stordriftsfördelar och möjliggöra smidigare varuflöden, men torde efter hand många gånger i stället ha lett till begränsningar av konkurrensen.

Denna koppling mellan handelsleden har nu gradvis börjat brytas upp. Vid sidan om de stora handelsblockens leveranser från egna partihandelscentraler sker alltmer en direktdistribution till butikerna, tidigare främst från mejerier och bagerier, men numera i en ökande omfattning även från övriga industriföretag till särskilt lågprisbutiker och stormarknader. Konkurrensen från denna nya distributionsform har ökat pressen på partihandelsföretagen att rationalisera sin verksamhet. Således har man avvecklat ett betydande antal fullsortimentslager och distributionscentraler. Andelen dagligvaror som levereras via partihandelns dagligvarucentraler till livsmedelsbutiker har under perioden 1988–1994 sjunkit från 52% till 45%. (Källa: S. Hultén och A. Nyberg: Från jämlik till ojämlig distribution – dagligvaruhandelns heterogenisering MTC 1996-03-11.)

Även inom detaljhandelsledet har stora förändringar ägt rum. Det totala antalet dagligvarubutiker minskade mellan 1990 och 1994 med 700 till 7 000. Antalet supermarkets och storbutiker (med över 400 kvm butiksyta) ökade med 175 till 2 035 stycken, vilket höjde deras marknadsandel från 66% till 72 %. Även servicebutikerna ökade i antal

(med 249 till 2 720 stycken), men deras marknadsandel förblev oförändrat ca 10%. Den minskning av antalet butiker som skedde hänförde sig till den övervägande delen till gruppen övriga dagligvarubutiker (med 250–400 kvm butiksyta). Deras antal sjönk mycket kraftigt eller med 1 115 till 2 245 stycken, och deras marknadsandel krympte från 24% till 18%.

Under perioden 1980–1987 tillkom årligen ca 110 dagligvarubutiker med i genomsnitt 440 kvm butiksyta. År 1994 hade antalet nyetableringar sjunkit till 48, men genom att deras medelyta stigit till 1 300 kvm ökade den totala nya butiksytan mer än vad som var fallet tio år tidigare. Under 1995 fortsatte den nedåtgående trenden i antalet nyetableringar.

Nyetableringarna har starkt bidragit till de stora butikernas ökande dominans. Detta sammanhänger med att många kommuner vid etableringen av nya butiker tillåtit etableringar av stormarknader och lågprisbutiker. Lågprisbutikerna hade 1995 en marknadsandel på ca 8%, vilket är relativt lågt vid en internationell jämförelse. Där lågprisbutiker etablerats har de fått ett betydande inflytande på den lokala prisnivån. I västsverige, där deras förekomst är störst, är således prisnivån på livsmedel lägre än i övriga landet.

Bakom den redovisade strukturutvecklingen inom handeln ligger som antytts även organisatoriska förändringar som delvis har inspirerats från grannländerna. Prisbildningen som tidigare i hög grad styrts från de integrerade parti- och detaljhandelsblockens partiled har delvis överflyttats till detaljistledet. I Norge har aldrig partihandeln varit så mäktig, utan konkurrenskoncepten har utformats i detaljhandeln. Exempel på att detta även börjat bli fallet i Sverige är dels detaljistblocket D-gruppen, som saknar fast knytning till något partihandelsblock men mest köper från Dagab, dels KF:s kedjor med olika konkurrenskoncept (Obs, Fakta, Gröna Konsum), vilka står mycket friare från KF:s partihandel än den traditionella konsumbutiken tidigare gjorde. KF tillgodoser dem endast med de partihandelsfunktioner som de efterfrågar.

En viktig förändring av de båda största handelsblockens strategier under de senaste åren är deras avyttring av huvuddelen av sina industriengagemang m.m. KF, vars ägande inom industrisektorn omfattat företag inom kvarn- och bageriverksamhet, slakterier och charktillverkning, kafferosteri och chockladtillverkning, har endast bibehållit Goman och Juvel. ICA:s engagemang utanför handelssektorn har varit mindre (t.ex. Bob-industrier, Svea Chocklad, ett kafferosteri, samt Ellos, Duka, Lindex och Gulins), men även deras innehav har starkt reducerats.

7.3.3 Antal företag och sysselsatta

Enligt statistiken fanns det 1995 något mer än 1 300 företag inom partihandeln med livsmedel med sammanlagt 23 000 personer anställda. Hälften av dessa fanns inom de drygt 200 företagen med brett (allsidigt) sortiment och den andra hälften inom de ca 1 100 företagen med specialiserat sortiment. Statistiken över partihandelns förändringar 1994–1995 förefaller inte rimlig vad gäller särskilt antalet anställda. Enligt SCB kan olika slags omläggningar av statistiken, t.ex. omkodningar av stora företag, ha medverkat till att siffrorna inte på ett riktigt sätt speglar verkligheten.

En bild av antalet företag med anställd personal inom detaljhandeln med uppdelning på företag med ett brett respektive specialiserat sortiment lämnas i tabell 7.2. Vid sidan av dessa företag finns det ett mycket stort antal småföretag utan anställda – fler än antalet företag med anställda – men deras andel av marknaden är obetydlig.

Tabell. 7.2 Antal företag med anställda och antalet anställda 1994 och 1995 inom detaljhandeln med dagligvaror, främst livsmedel

	Antal företag		Förändr., %	Antal anställda		Förändr., %
	1994	1995		1994	1995	
Brett sortiment	4 033	4 098	1,6	72 046	70 251	-2,5
Spec. sortiment	1 770	1 760	-0,6	5 703	5 219	-8,5
Summa	5 803	5 858	0,9	77 749	75 470	-2,9

Källa: SCB:s Basfakta 1994 och 1995. Tabeller ur företagsregistret

De skillnader som föreligger mellan denna tabells uppgifter om antalet företag och tidigare presenterade uppgifter om antalet butiker med tidningen Supermarket som källa beror på att ett företag kan omfatta fler butiker. Trots att antalet anställda inom detaljhandeln totalt sett minskade skedde en ökning av antalet butiker med ett brett sortiment, företrädesvis småbutiker med 1–9 anställda.

Siffrorna antyder att en relativt stark strukturrationalisering pågår inom detaljhandeln. Antalet anställda inom de ca 6 000 detaljhandelsföretagen minskade mellan 1994 och 1995 med ca 2 300 personer (2,9%) till ca 75 500. Huvuddelen av dessa arbetade inom butiker med ett brett sortiment. Minskningen sammanhängde enligt statistiken i

huvudsak med att ca 30 butiker inom den vanligaste storleksgruppen (20–49 anställda) samt 2 storbutiker upphörde.

7.3.4 Omsättning

Dagligvaruhandelns försäljning uppgick under 1995 till 167,2 miljarder kronor enligt handelsblockens egna uppgifter till tidningen Fri Köpen-skap. Försäljningsvolymen minskade med omkring 1%. Denna nedgång får ses i perspektivet av den svaga utvecklingen för den privata kon-sumptionen. Osäkerheten om den svenska ekonomins utveckling med-förde en relativt hög sparbenägenhet.

Omkring 75% av sortimentet i en dagligvarubutik utgörs av livs-medel. I avsaknad av konsumtionsuppgifter för 1995 är det svårt att ange om volymen sålda livsmedel minskade mer eller mindre än den totala volymen dagligvaror. Av betydelse för utvecklingen av livsme-delsförsäljningen bör ha varit att livsmedelspriserna steg mycket måttligt 1995, klart mindre än den allmänna prisnivån. Förhoppningen om att vårt inträde i den stora gemensamma EU- marknaden, där många länder har en lägre prisnivå på livsmedel än Sverige, skulle komma att pressa våra inhemska priser och stimulera till en ökad konsumtion har ännu inte infriats.

7.3.5 Detaljhandelsblocken

Förändringar av handelsblockens marknadsandelar sammanhänger i regel med uppköp respektive försäljningar av butikskedjor eller butiker. Inköpen utgör därmed ett tecken på finansiell styrka, vilket kan vara en följd av en god konkurrenskraft och effektivitet. Den strukturomvandling som pågår inom dagligvaruhandeln sker dock inte enbart genom förskjutningar mellan blocken utan lika ofta inom dessa genom att stor-marknader, lågprisbutiker och supermarkets i bättre lägen tar marknad från både traditionella butiker i liknande lägen och småbutiker.

Som redovisats ovan uppgick värdet av dagligvaruhandelns försäljning 1995 till 167,2 miljarder kronor. I tabell 7.3 redovisas de olika handels-blockens försäljning 1995 samt dess förändringar jämfört med 1994 i löpande priser.

För ICA, som satsat på stormarknader och större lågprisbutiker men som samtidigt har kvar många små butiker i mindre orter, innebar 1995

en marginellt större tillbakagång jämfört med de två andra största handelsblocken.

Kooperationen drog viss nytta av att ha stått utanför försommarens arbetsmarknadskonflikt och kunde bibehålla sina marknadsandelar. Stormarknaderna (dvs. Obs-butikerna, inte B&W) är Kooperationens stora säljmaskiner, vilkas vinster, tillsammans med överskott från avyttringen av industriverksamheten, kan kompensera för förluster inom KF:s gamla allivsbutiker. Även för Gröna Konsumbutikerna anges prognoserna vara goda efter en betydande uppstramning av butiksnätet.

Tabell 7.3 De olika detaljhandelsblockens andelar av handeln med dagligvaror 1995 (prel)

	Milj.kr.	Löp. priser förändr. %	Marknadsandel förändr.	
			%	%
ICA-handlarna	57 010	1,3	34,1	-0,1
Kooperationen	33 980	1,9	20,3	
D-gruppen	22 130	2,2	13,2	0,1
Axel Johnson	9 240	1,5	5,5	
Bergendahlsgruppen	2 070	11,4	1,2	0,1
Övriga	42 780	1,5	25,6	
Totalt	167 200	1,7	100,0	

Källa: Fri Köpenskap vecka 4, 1996.

D-gruppen som innehåller en omfattande flora av lågprisbutiker (Spar Inn, Rätt Pris, Exet etc.) – de hade 56% av denna marknad 1994 – lyckades bäst av de större kedjorna med att begränsa volymnedgången. Den fördelaktigaste utvecklingen uppvisade det lilla sydsvenska kombinerade parti- och detaljhandelsföretaget Bergendahl (med främst butiks-kedjan Favör), som kraftigt ökade sin försäljning.

De pågående effektiviseringssträvandena inom handelsblocken (köp, försäljningar, nedläggelser etc) får ses i perspektivet av deras behov av att förbättra sina förutsättningar att möta en ökande konkurrens från såväl inhemska konkurrenter som potentiella sådana i andra EU-länder.

7.3.6 Konkurrenssituationen

Att de dominerande handelsblocken ICA, Kooperationen och Dagab/Axel Johnson inte mer påtagligt har tagit marknadsandelar från varandra under de senaste åren behöver i och för sig inte betyda att konkurrensen inom dagligvaruhandeln är satt ur spel. De förskjutningar som konkurrensen tvingat fram har mer skett mellan olika butikstyper än mellan blocken. Som visats i det föregående vinner stora butiker/låprisbutiker marknadsandelar, servicebutikerna håller sin ställning medan s.k. övriga butiker med 250–400 kvm butiksyta förlorar.

De förändringar som har påbörjats av leveranssättet för dagligvaror till butikerna, innebärande en viss tillbakagång för köpen från egna partihandelscentraler till förmån för direktleveranser från tillverkare, sätter en ökad prispress på leverantörerna. Sådana direktköp har varit mindre vanliga i Sverige – förutom av färskvaror såsom flytmjölk och färskt bröd – vilket har bidragit till en låg effektivitet och verkat höjande på matpriserna. Detta påtalades i en rapport som publicerades under 1995 från det amerikanska konsultföretaget McKinsey: "Performance of the Swedish Processed Food Industry".

I rapporten jämförs förhållandena i Sverige med Danmark, Tyskland och USA. Vad som anges brista i Sverige är att handeln inte utövar samma tryck på sina leverantörer som den gör i de övriga länderna. I Tyskland och USA kan supermarketkedjorna spela ut olika leverantörer mot varandra för att uppnå bästa pris och kvalitet. Detta är möjligt därför att de har egna transportsystem, något som inte i tillräcklig utsträckning skulle vara fallet med deras svenska motsvarigheter. Konkurrensen mellan handelsblocken i Sverige anges särskilt i prishänseende vara sämre utvecklad än i jämförelseländerna.

Av intresse är även att studera utvecklingen i Finland jämfört med Sverige i samband med de båda ländernas EU-inträde. De finska pris-sänkningarna blev större än förhandsbedömningarna medan de svenska matpriserna utvecklades något sämre än förväntat. I KoB:s faktablad nr 31 (Prisutvecklingen på livsmedel i Finland efter EU-inträdet) visas att huvudorsakerna till den gynnsamma finska utvecklingen var

- att de finska handelsföretagen hade flera leverantörer än vad som är fallet i Sverige att spela ut mot varandra vid sina inköp
- att det 1988 nybildade Konkurrensverket vilket i motsats till sin svenska motsvarighet, som mest arbetat med ansökningar om dis-

panser, mycket aktivt övervakade konkurrenslagstiftningens tillämpning

- att nybildade finska såväl konsumentmyndigheter som konsumentorganisationer mycket aktivt övervakade prisutvecklingen, vilken även gavs stor publicitet i media.

En intressant fråga är hur den svenska dagligvaruhandeln skulle stå sig i konkurrensen med utländska företag. En studie¹ som belyser denna fråga är en jämförelse som företagits mellan effektiviteten i dels den expanderande svenska kedjan Hemköp och dess grossist Dagab, dels en helintegrerad australisk kedja.

Studien visade att den svenska kedjans högre kostnadsnivå inte berodde på att den hade en arbetsintensivare service- och sortimentsstruktur. Butiks- och lagerytor i den australiska kedjan utnyttjades mycket effektivare, troligen beroende på en effektivare styrning och en tätare resultatuppföljning.

Någon etablering på den svenska marknaden av utländska kedjor har inte ägt rum, vilket delvis sammanhänger med svårigheter med att komma över attraktiva butiks lägen i Sverige. Dessutom har det förhållandet att svenska handelsblock bildat allianser för samarbete med utländska kollegor troligen verkat konkurrensbegränsande. Även ute i Europa har gränsöverskridande handelskedjor inte uppkommit i någon utsträckning. De nationella preferenserna är starka när det gäller matbutikernas produktsortiment, och det går inte att utan vidare lyfta över ett sortiment från ett land till ett annat.

Konkurrensen inom detaljhandeln förbättrades 1992 när plan- och bygglagen (PBL) sågs över, jfr avsnitt 2.5. Då begränsades kommunernas inflytande över detaljplanerna för nya butiksetableringar. De liberalare reglerna bidrog bl.a. till lågprisbutikernas expansion. F.n. ser Plan- och byggtredningen över möjligheterna till en återgång till de tidigare, mer inskränkande reglerna. Ett av motiven härtill anges vara att man av miljöskäl bör begränsa bilåkandet till stora köpcentra utanför tätorterna. Enligt en enkät av Kommunförbundet vill också flertalet kommuner ha tillbaka sina möjligheter att i samma utsträckning som tidigare påverka detaljplanerna för handeln med livsmedel, bl.a. för att

¹ Blomquist, Ferntoft, Graffman: Convenience goods distribution and retailing, publicerad i Achieving service productivity. Lessons from the best in the word. Pitman Publishing London 1994.

kunna begränsa expansionen av stormarknaderna så att inte handeln i bostads- och centrumområden utarmas.

Utan tvekan bidrog de svenska detaljhandelsföretagens tidigare rätt begränsade möjligheter att välja bästa varuleverantör på grund av sin starka koppling till "sitt" partihandelsföretag till att försämra konkurrensen och minskade prispressen på leverantörerna. Fortfarande gäller att det inte så ofta finns fler leverantörer att spela ut mot varandra. Det finns t.ex. endast en inhemsk leverantör av mjölkprodukter med fullt sortiment.

Bl.a. dessa förhållanden gör att McKinsey-rapportens slutsats att den svenska livsmedelshandeln skulle ha lägre effektivitet och sämre funktionssätt än sina motsvarigheter i t.ex. Finland, Danmark och Tyskland kan förefalla rimlig åtminstone vad avser läget för ett antal år sedan. De förändringar som nu pågår av både butiksstruktur och butikernas inköpsmönster utgör dock tecken på att handelsmarginalen är utsatt för en fortlöpande press.

7.3.7 Konsumenternas möjligheter att påverka detaljhandeln

Ett tryck på prisnivån i detaljhandelsledet uppkommer även genom konsumenternas val av butik. Ju bättre kännedom om de lokala prisförhållandena som konsumenten besitter desto lättare blir det för honom/henne att finna de fördelaktigaste inköpsställena. Användbara hjälpmedel härvidlag utgör bl.a. de prismätningar som utförs på ett antal orter av dels PRO:s prispressargrupper dels Konsumentverket (KOV) i samband med deras lokala matkostnadsundersökningar. Med hjälp av lokala tidningar och andra massmedia bidrar dessa prismätningar till att fästa konsumenternas uppmärksamhet på de prisskillnader som föreligger på orten, så att de kan välja förmånligaste inköpsställena. Uppmärksamheten leder dessutom inte sällan till prissänkningar i de butiker som visat sig ha den högsta prisnivån. Viktigt är att mätningarna upprepas så att inte prisnivåerna åter stiger.

PRO:s mätningar omfattar endast 18 livsmedelsposter och sker två eller fler gånger om året i 900 butiker. Detta ger verksamheten stor genomslagskraft. De valda livsmedlen överensstämmer dock mindre väl med sammansättningen hos en "normal" livsmedelskorg. KOV:s prismätningar speglar i sin tur kostnaderna för en näringsriktig matkorg omfattande 130 poster, från vilken det "vanliga" hushållets konsumtion

kan avvika mer eller mindre. KOV:s undersökningar är metodiskt mycket mer genomarbetade än PRO:s och därför dyrare. Antalet orter som ingår är bl.a. därför ännu mycket ringa: Tre stycken 1994, elva under 1995 och tjugo stycken 1996. Prismätningar av ovan angivet slag bidrog i betydande grad till den gynnsamma prisutveckling på livsmedel som ägde rum i Finland i samband med EU-inträdet.

För vissa enskilda hushåll kan dock strukturomvandlingen inom handeln ha orsakat en annan, ibland oförmånligare prisutveckling. Detta kan t.ex. vara fallet för konsumenter som inte fått behålla sin tidigare butik och som inte kan ta sig till billiga stormarknader. De kan i stället ha blivit hänvisade till relativt dyra närbutiker. Även för dem som kunnat anpassa sina inköp till stormarknadernas billigare utbud kan merkostnader ha uppkommit i form av dyra och kanske tidsödande transporter. Å andra sidan finns det hushåll som genom närhet till lågprisbutik kunnat sänka sina matkostnader extra mycket. Förhållanden av här beskrivet slag återspeglas inte i de vanliga prismätningarna.

7.3.8 Lönsamhet och effektivitet

Arbetsproduktiviteten inom hela detaljhandeln (dagligvaruhandel och sällanköps/ fackhandeln) förbättrades under perioden 1989–1994 enligt HUI med 12%. Denna ökning kom till stånd genom att arbetsvolymen minskade med drygt 10% samtidigt som försäljningsvolymen ökad något.

Även lönsamheten inom detaljhandeln undersöks årligen av HUI på uppdrag av Sveriges Köpmannaförbund. Mest intresse tilldrar sig gruppen dagligvarubutiker med 6–20 sysselsatta, den största medtagna storleksgruppen som bäst representerar "normala" livsmedelsbutiker. Huvuddelen av dagligvaruhandelns omsättning sker i ännu större och troligen ännu lönsammare butiker.

För den angivna butiksgruppen uppgick under åren 1987–1990 nettoresultatet, dvs vinsten i procent av omsättningen, till ca 0,5% av försäljningen men sjönk åren 1991–1993 till noll. För 1994 steg vinstnivån till 0,8%, och man måste gå tillbaka ända till 1986 för att påträffa ett lika bra resultat. Detta för detaljhandeln gynnsamma utfall sammanhänge med att dess omsättning, efter två år av nedgång, steg med 2,5% (för livsmedel 2,0%).

8 Konsumentinflytandet i EU

Det framhålls ofta att den gränslösa inre marknaden i EU är till för konsumenternas skull och att den också ställer höga krav på konsument-skydd och -säkerhet. Konsumentföreträdarna på europeisk nivå vill att främjande av konsumentintressena görs till ett huvudmål för EU, att konsumentpolitiken fullt ut integreras i annan EU-politik, att konsumenternas legala rättigheter stärks och att öppenhet och tillgång till information förbättras.

Under senare år har konsumentpolitiken fått en växande betydelse i EU genom att konsumentskyddet förts in i Maastrichtfördraget, konsumentpolitiska handlingsprogram har antagits och ett nytt generaldirektorat, nr XXIV, för övergripande konsumentfrågor har inrättats inom kommissionen under 1995.

Konsumentrörelser är representerade i många olika EU-organ. Konsumentrepresentanterna är dock långtifrån nöjda och menar att kommissionen och andra EU-organ inte minst inom livsmedelspolitiken lyssnar mer till de starka producentföreträdarna än till konsumenterna.

Den senast antagna budgeten för konsumentskydd för 1996 omfattar lite drygt 20 miljoner ECU, vilket endast är en halv promille av EU:s budgetkostnader för jordbrukspolitik.

8.1 Konsumentorganisationer i EU

Runt om i Europa finns konsumentrörelser, men deras styrka, uppbyggnad och omfattning varierar kraftigt från land till land. De flesta organiserade grupperna tillhör den norra delen av Europeiska gemenskapen. Inom EU strävar man efter att stärka denna rörelse i de södra medlemsstaterna där tidigare mycket litet gjorts på området konsumentpolitik.

Starka konsumentrörelser är i princip organiserade på ett av två olika sätt. Den ena formen är en konsumentorganisation uppbyggd runt en förlagsrörelse, där utgivandet av landets ledande konsumenttidsskrift är

det centrala. I ett befolkningsrikt land som Storbritannien finns förutsättningar för ett stort antal medlemmar/ prenumeranter och därmed en finansiellt stark organisation, vilket också är fallet med Consumers Association (CA), utgivare av bland annat konsumenttidskriften Which. Med en stab på närmare 500 anställda har CA goda resurser för tester, utredningar och konsumentpolitisk lobbying. Organisationer av denna typ, om än inte lika resursstarka, finns också i bland annat Belgien och Nederländerna, liksom på Island och i Finland. I Finland har organisationen ett betydande statsstöd.

Den andra formen är konsumentrådsmodellen, där medlemmarna är ett antal organisationer med konsumentfrågor som hela eller en del av sin uppgift. Denna modell är typisk för bland annat de skandinaviska länderna. Sveriges Konsumentråd är av denna karaktär. Styrkan i konsumentrådsmodellen är dess breda representativitet. Erfarenhetsmässigt brukar dock nationella konsumentråd ha en så svag finansiell bas att de endast med stort tillskott av statsbidrag kan åstadkomma en verksamhet av god kvalitet. De kan också ha svårt att ena medlemsorganisationerna kring en gemensam handlingslinje.

Vanligt i vissa länder är också lokala aktionsgrupper som arbetar för olika slags konsumentpolitiska syften. Ofta har de dock så lite gemensamt att de saknar både motiv och förutsättningar för annat än en mycket begränsad organiserad samverkan på nationell nivå.

Den organiserade konsumentrösten upplevs ibland som otidlig, svag eller rentav obefintlig av det enkla skälet att det främst är andra organisationer än renodlade konsumentorganisationer som driver konsumentpolitiska frågor. I vissa länder är de fackliga organisationerna bärare av centrala konsumentkrav. På andra håll kan konsumentfrågor drivas av miljöorganisationer, konsumentkooperativa rörelser eller så kallade familjeorganisationer, en samlingsbeteckning för bland annat husmodersorganisationer, föräldraorganisationer och pensionärsorganisationer. Sett i detta breda perspektiv är folkrörelseengagemanget i konsumentfrågor med några undantag starkast i de nordliga EU-länderna och betydligt svagare i de sydliga.

Paraplyorganisationer

På europeisk nivå är de mer renodlade konsumentorganisationerna liksom de nationella konsumentråden anslutna till paraplyorganisationen BEUC (Bureau Européen des Unions de Consommateurs), den euro-

peiska konsumentorganisationen i Bryssel. Sveriges konsumentråd är svensk medlem i BEUC.

BEUC samordnar medlemsorganisationernas arbete med allehanda konsumentfrågor inom EU. BEUC är även tillsammans med Consumers International (CI, tidigare IOCU) aktiv i internationella frågor, såsom handelspolitik inom ramen för WTO (f.d. GATT).

Som företrädare för konsumentintresset i EU betraktas också Europakooperationen (Euro Coop) och paraplyorganisationen för familjeorganisationer i EU (Coface), samt den Europeiska Fackliga Samorganisationen (EFS). EFS har en speciell avdelning för konsumentfrågor och ett informationsblad som heter EuroC.

Konsumentorganisationerna har små resurser jämfört med producentföreträdarna. Resurser krävs för utredningar och lobbying. Paraplyorganisationerna i EU har inte resurser att utreda alla områden, utan överlåter utredningar åt olika nationella medlemsorganisationer. Miljöfrågor har bevakats av holländska Consumentenbond och danska Forbrugerraadet. Konsumenternas intresse av en avreglering av jordbruket i EU-länderna har framförts framförallt av National Consumers Council (NCC) och Consumers in Europe Group (CEG). Att jordbruksfrågor speciellt har kommit att bevakas av brittiska organisationer beror delvis på den intensiva debatt om livsmedelspolitiken, speciellt om jordbrukspolitikens betydelse för livsmedelspriserna, som där fördes vid Storbritanniens inträde i EG.

NCC i London är ett statligt finansierat konsumentorgan med utrednings-, förlags- och seminarieverksamhet som främsta uppgift. 1988 gav NCC ut en grundbok om konsumenterna och EG:s gemensamma jordbrukspolitik och 1995 en ny rapport om jordbrukspolitik och konsumentkraven på reformer. NCC är medlem i CEG, som är en brittisk paraplyorganisation för konsumentorganisationer i UK, med syfte att samordna agerandet i konsumentfrågor i EU-sammanhang. CEG är i sin tur medlem i BEUC. 1994 publicerade CEG en rapport om EG:s jordbrukspolitik och har även utarbetat en rapport inför EU:s regeringskonferens 1996. Ståndpunkterna från NCC:s och CEG:s rapporter om EG:s jordbrukspolitik har presenterats i Faktablad nr 32 från konsumentberedningen.

Gemensamma ståndpunkter

Konsumenterna kan för de flesta varor genom sina inköp på marknaden visa vad de vill ha, men livsmedelsmarknaden skiljer sig från de flesta andra varumarknader genom alla lagar, regler och förordningar som finns för att garantera konsumenternas säkerhet och/eller för att stödja livsmedelsproducenterna. Genom dagliga livsmedelsinköp fattar konsumenten en mängd individuella beslut. Krav på ändringar i lagstiftningen är däremot kollektiva krav och innebär att konsumenterna kommer att agera på den politiska arenan. Konsumenterna behöver också utredningsresurser för att kunna utöva systemkritik.

BEUC intar, liksom de flesta nationella konsumentorganisationer, en klart frihandelsvänlig hållning. Protektionism med syfte att bevara inhemsk produktion anses vara till nackdel för konsumenterna, eftersom det fördyrar varorna och minskar valfriheten.

CEG anger följande grundläggande mål och principer för sitt arbete med konsumentpolitiken i EU:

- En gemensam marknad, där konsumenterna kan handla varor och tjänster lika fritt mellan medlemsstaterna som inom sitt eget land.
- Fri konkurrens för industri och handel och med säkerhetsåtgärder för en rättvis (fair) konkurrens och för att skydda konsumenter.
- Konsumenterna ska tillåtas göra sina egna val av vad de köper eller inte köper. Alltför ofta hindrar EU i onödan konsumenternas individuella val.
- Hälsa och säkerhet. Skyddet för konsumenterna ska ökas, så att konsumenterna tryggt kan göra inköp varsomhelst i den gemensamma marknaden.
- Konsumentinformation. Konsumenter, särskilt de med speciella behov, ska kunna göra informerade val mellan olika varor och tjänster.
- Konsumentjuridik, tillgång till lag och rätt. Konsumenterna ska kunna köpa varor i övriga EU-länder och få dem reparerade eller

klagomål åtgärdade lika lätt som om varorna var köpta på hemmamarknaden.

- Konsumentintresset ska vägas in i all politik i EU, inklusive transport, miljö, handel och den gemensamma jordbrukspolitiken.
- Konsumentrepresentation för att säkra att konsumenternas intresse ska höras på alla stadier i beslutsprocessen i EU.

8.2 EU:s konsumentpolitik

Konsumentskyddet i EU:s fördrag

Konsumentfrågorna har fått allt större dignitet under utvecklingen av det europeiska samarbetet. Konsumentskydd ingick inte som ett område i Romfördraget 1958, som var grundlagen vid de europeiska gemenskapernas bildande. Men vid skapandet av den interna marknaden i EG infördes i enhetsakten 1987 en ny paragraf 100a, som nämner konsumentskydd. 1986 uttalade kommissionen att konsumentpolitiken ska integreras i all övrig politik.

Enligt Artikel 100 (i avdelningen V: Gemensamma regler om konkurrens, beskattning och tillnärmning av lagstiftning) ska rådet"utfärda direktiv om tillnärmning av sådana lagar och andra författningar i medlemsstaterna som direkt inverkar på den gemensamma marknadens upprättande eller funktion."

Artikel 100a, pkt 3 lyder:

"Kommissionen skall i sina förslag om hälsa, säkerhet samt miljö- och konsumentskydd utgå från en hög skyddsnivå."

Maastrichtfördraget 1992 om den europeiska unionen innebar sedan ett genombrott för konsumentintresset genom att en speciell avdelning om Konsumentskydd, avdelning XI, infördes i fördraget, med följande lydelse i dess helhet:

"Artikel 129A

1. Gemenskapen skall bidra till att en hög konsumentskyddsnivå uppnås genom
 - a) åtgärder som beslutas enligt artikel 100a inom ramen för förverkligandet av den gemensamma marknaden,
 - b) särskilda insatser som understöder och kompletterar medlemsstaternas politik för att skydda konsumenternas hälsa, säkerhet och ekonomiska intressen och ge en god konsumentupplysning.
2. Rådet skall enligt förfarandet i artikel 189b¹ och efter att ha hört Ekonomiska och Sociala Kommittén besluta om de särskilda insatser som avses i punkt 1b.
3. Insatser som beslutas enligt punkt 2 skall inte hindra någon medlemsstat från att upprätthålla eller införa strängare skyddsåtgärder. Sådana åtgärder måste vara förenliga med detta fördrag. Kommissionen skall underrättas om åtgärderna."

Utvecklingen har alltså varit den att kommissionen arbetat för att få den inre marknaden att fungera och därvid först visserligen haft att utgå från en hög skyddsnivå för konsumenterna enligt artikel 100a. Ändå kunde det tänkas att gemensamma regler skulle ligga under den skyddsnivå som ett enskilt land i gemenskapen, säg Sverige, eftersträvade. Artikel 129a gör det till en tydligare uppgift för unionen att vidta åtgärder och göra särskilda insatser för konsumentskyddet, men det slås också fast att de enskilda medlemsländerna kan ha en konsumentpolitik som ligger på en högre skyddsnivå än de gemensamma EU-reglerna .

¹ Artikel 189b behandlar förfarandet vid antagandet av en rättsakt: att Kommissionen skall lägga fram förslag för Europaparlamentet och Rådet. Ministerrådet fattar beslut efter hörande av Europaparlamentet, som dock enligt en komplicerad procedur kan hindra antagandet av rättsakten genom att motsätta sig detta med kvalificerad majoritet.

Kommissionens program för stärkt konsumentinflytande 1996–98

1995 tillsattes en ny kommissionär för konsumentfrågor, Emma Bonino från Italien. Hon beskrev sina ambitioner vid utfrågningen i parlamentet och betonade då informationen till konsumenter liksom vikten av att stärka konsumentpolitikens roll i EU. Parlamentsledamöternas frågor rörde märkningsfrågor, att vissa medlemsstater inte tillämpar direktiv, skillnaden i konsumentpolitik mellan nordliga och sydliga medlemsstater och de likaså skilda förhållandena vad gäller konsumentrepresentation. Speciellt för livsmedel berördes fördelarna för konsumenterna med reform av den gemensamma jordbrukspolitiken.

Bonino har även vid en konferens om konsumentskydd i central- och östeuropa utvecklat sin syn att det inte räcker med lagstiftning, konsumenterna måste också informeras om sina rättigheter och träna sig i att försvara dem, och denna utbildningsstrategi kommer att ta tid.

Kommissionen har antagit flera treåriga konsumentpolitiska program. Bonino utlovade vid sitt tillträde förra året en handlingsplan och den är nu antagen av kommissionen och heter "Konsumentpolitiska prioriteringar 1996–1998". Däri betonas anpassningen av allmänna nyttigheter (public services) till konsumentintresset, de växande svårigheterna för konsumenterna med finansiell service samt säkrandet av att konsumenterna drar nytta av informationssamhället.

Prioriterade åtgärder är:

1. Göra en kraftansats för att förbättra konsumentupplysning och information.
2. Komplettera, se över och kontinuerligt uppdatera den ram som behövs för att säkerställa att konsumenternas intressen till fullo beaktas på den inre marknaden.
3. Konsumentaspekter på finansiella tjänster.
4. Skydda konsumenternas intressen vid tillhandahållande av grundläggande allmännyttiga tjänster.
5. Vidta åtgärder som tillåter konsumenterna att utnyttja de möjligheter som erbjuds genom informationssamhället.

6. Vidta åtgärder för att förbättra konsumenternas förtroende för livsmedel.
7. Främja praktiska metoder för en hållbar konsumtion.
8. Stärka och öka konsumentrepresentationen.
9. Hjälpa de central- och östeuropeiska länderna att utveckla konsumentpolitiska åtgärder.
10. Konsumentpolitiska överväganden i utvecklingsländerna.

Livsmedelspolitiken är alltså utvalt som ett speciellt prioriterat område, och kommissionen har uttalat sig för att vidta åtgärder inom området livsmedelssäkerhet/renhet. De offentliga myndigheterna i hela Europeiska gemenskapen har ett kontrollsystem avsett att säkerställa att livsmedel på marknaden är hälsosamma. Konsumentundersökningar visar att det finns frågor kring dessa kontrollsystems effektivitet när det gäller livsmedlens säkerhet och renhet. Kommissionen skall undersöka vilka åtgärder, inbegripet forskning, som kan vidtas för att möta konsumenternas oro. Kommissionen ska därvid överväga om produktansvar kan utvidgas till att gälla även för producenter inom primärproduktionen.

Kommissionen erkänner att det finns brister i informationen i märkningen av livsmedel. En del information är för invecklad och en del saknas. Harmoniseringen av livsmedelsmärkningen genomfördes för att öppna upp den inre marknaden, och nu kan tiden vara inne att se över och förenkla lagstiftningen.

Kommissionen ska utarbeta en grönbok om livsmedelslagstiftningens framtid i EU, som underlag för samråd i de viktigaste livsmedelsfrågorna.

Regeringskonferensen

Den svenska regeringen uttalar inför IGC (skrivelserna 95/96:30) att EU endast kan få en förankring hos medborgarna genom att samarbetet avsätter resultat som bidrar till människors trygghet och välbefinnande. Detta innefattar att stärka konsumenternas ställning på den gemensamma marknaden.

Konsumentorganisationerna har uttalat synpunkter inför regeringskonferensen. BEUC och CEG anser att ett antal viktiga förändringar behöver göras i fördraget i konsumenternas intresse.

Inför regeringskonferensen vill BEUC att främjande av konsumentintressena görs till ett huvudmål för EU, att konsumentpolitiken fullt ut integreras i annan EU-politik, att konsumenternas legala rättigheter stärks och att öppenhet och tillgång till information förbättras.

Särskilt bör artikel 129a stärkas och EU:s ansvar för att stärka konsumenternas legala rättigheter innefattas. Artikel 129a bör utvidgas till att nämna alla de konsumenträttigheter som EU bör garantera, nämligen rätten till hälsa och säkerhet, rätt till skydd för konsumentens ekonomiska intressen, rätt till juridiskt skydd mot fel i varan (rättelser och reklamationer), rätt till information och utbildning, rätt till representation – att bli hörd – och deltagande.

Vad gäller artikel 129a betonar konsumentorganisationerna vidare att subsidiaritetsprincipen bör tillämpas på lämpligt sätt, och inte tas till intäkt för passivitet på europeisk nivå. Kriterier för hur subsidiaritetsprincipen ska tillämpas bör utarbetas, så att inte beslut tas från fall till fall.

Bättre hänsyn bör tas till konsumentintresset på en rad områden i EU, särskilt vad gäller handel, konkurrensfrågor och jordbruk. Institutionella förändringar som inte förutsätter fördragsändringar bör göras för att förbättra kvaliteten i EUs politik och lagstiftning för konsumenterna.

8.2.1 EU:s institutioner för konsumentinflytande

Både europeiska paraplyorganisationer och nationella konsumentrörelser är representerade i olika EU-organ. Konsumentrepresentanterna är dock långtifrån nöjda och menar att kommissionen och andra EU-organ inte minst inom livsmedelspolitiken lyssnar mer till de starka producentföreträdarna än till konsumenterna.

Konsumentorganisationerna har drivit på att konsumentrepresentationen ska förbättras liksom integrationen mellan konsument- och jordbrukspolitik.

EG-kommissionens administration är uppdelad i olika generaldirektorat (DG, *direction générale*). Konsumentfrågorna har 1995 uppnått statusen att ha ett eget generaldirektorat, DG XXIV. Livsmedelsfrågorna hör hemma i flera olika direktorat. Jordbruket hör till DG VI, konkurrensfrågor till DG IV, den interna marknaden och industrin till DG III

osv. DG III har en underavdelning för *food stuffs*, som tidigare hört till jordbruk, DG VI. Det nya konsumentpolitiska direktoratet har bildats ur en enhet för Consumer Policy Service, som startade som en liten enhet inom direktoratet för konkurrensfrågor, fortsatte inom DG XI för miljö- och konsumentskydd och sedan blev en separat administrativ enhet. Konsumentföreträdarna föreslår att det ska vara obligatoriskt för andra generaldirektorat att konsultera DG XXIV innan de avger förslag till kommissionen.

Det nya direktoratet under konsumentkommissionären Emma Boninos ledning har vidtagit flera institutionella förändringar bland annat ändringar av sammansättningen av den Ekonomiska och Sociala kommittén (ESK) och konsumentkommittén EU CC, tidigare CCC.

I ESK ingår konsumentrepresentanter bland många länders företrädare i den så kallade tredje gruppen. De första och andra grupperna utgörs av representanter för arbetsgivare och arbetstagare; i den tredje ingår representanter för övriga s.k. sociala parter.

EU-kommissionen har sedan 1990 haft ett övergripande rådgivande organ i konsumentfrågor, CCC. Detta återfanns i DG XI, underavdelningen för konsumentskydd (andra underavdelningar var miljöfrågor och nuclear safety) men i uppdraget ingick också att rapportera till kommissionen såväl om tillämpning av den gemensamma jordbrukspolitiken under DG VI som livsmedelsfrågorna under DG III.

Effektiviteten i den gamla konsumentkommittén CCC ifrågasattes på flera grunder, som exempelvis svårigheten att inkorporera alla ingående gruppers intressen. Det leder inte alltid till konsumentintressets seger. Vidare var procedurerna tidsödande och CCC:s ståndpunkter hann bli out-of-date. CCC anses därför ha haft marginellt inflytande. Ingående grupper kunde inte enas om arbetet i konsumentkommittén och BEUC kämpade sig till fler representanter än de andra organisationerna. Under 1995 förändrades konsumentkommittén så att nu den nya EU CC består huvudsakligen av nationella företrädare för organisationer som är verk-samma på hemmaplan i varje medlemsstat. Konsumentrepresentationen är nu alltså en person per medlemsland och en person per europeisk organisation. Sverige har alltså en medlem och en suppleant direkt. Denna förbättring är ett tillägg till intressegrupperna på europeisk nivå, dvs. BEUC, Europeiska fackliga samorganisationen (EFS), där svenska LO och TCO ingår, Europakooperationen (Euro Coop), där svenska KF ingår, paraplyorganisationen för familjeorganisationer i EU (Coface) samt Europeiska regionala konsumentinstitutet (IEIC).

Kommissionen uttalar i det konsumentpolitiska handlingsprogrammet att man nu hoppas på att genom flitigt samrådsförfarande snabbt kunna samla in synpunkter. Konsumentföreträdarnas yttranden kompletteras med opinionsundersökningar och studier av konsumenternas vanor och betenden.

I EU-parlamentet finns flera kommittéer/utskott, som berör livsmedelsfrågorna. Ett av de största utskotten är jordbruksutskottet som domineras av jordbrukslobbyn. Utskottet för miljö- och konsumentskydd ignoreras däremot av jordbrukslobbyn. Detta utskott är också mindre aktivt på jordbruksområdet än det stora budgetutskottet som givetvis har stor makt över jordbrukspolitiken.

Den rådgivande kommittén för *food stuffs* (CCDA) består av representanter från jordbruk, industri, handel, konsumenter och fackföreningar. ANEC är en sammanslutning av konsumentorganisationer för insamlandet av synpunkter till de särskilda europeiska standardiseringskommittéerna.

På jordbruksområdet ingår konsumentföreträdare i de många olika råden för produkter som regleras av den gemensamma jordbrukspolitiken. I dessa referensgrupper ingår sammanlagt ett nittiototal konsumentföreträdare från olika länder. Genom BEUC är konsumentorganisationerna representerade i kommittéerna för marknadsordningar. Vidare finns där nationella representanter och Sverige har anmält tre personer, men arbetet ligger ännu i sin linda.

En erfarenhet, som gjorts av konsumentföreträdare från länder som varit med i EU längre än vi, är att det är svårt att hänga med i arbetet i referensgrupperna till jordbruksregleringarna. Regleringarna är snåriga, dagordningarna för mötena skickas ut sent och konsumentföreträdarna har närmast obefintliga resurser för egna förberedelser och utredningar.

Dessa svårigheter är allmänt förekommande i EU-administrationen. Remissförfaranden är tekniskt snåriga vilket ger problem för konsumentföreträdarna. Konsumentorganisationernas resursmässiga underlägsenhet förvärrar problemen.

Konsumentföreträdarna anser att de rådgivande och förvaltande organen i jordbrukspolitiken borde reformeras så att inte merparten av platserna går till producentföreträdare. Å andra sidan kan konstateras att eftersom strukturen i hela den gemensamma jordbrukspolitiken är skapad för att producenterna inte ska påverkas direkt av konsumenternas efterfrågan, kan problemet i grunden endast lösas genom mera marknadsstyrning.

9 Konsumentinflytandet i Sverige

Det finns en stor mängd organisationer som har konsumentfrågor på programmet. Idag finns dessutom två paraplyorganisationer på området som sysslar mycket med livsmedelsfrågor.

Konsumentrörelsen möter många svårigheter. Förutom att man lider ständig brist på ekonomiska resurser, är det framför allt tre huvudproblem som kan urskiljas beträffande möjligheten till inflytande för livsmedelskonsumenterna i dagens Sverige:

- Mycket beslutsamt när det gäller livsmedels- och jordbruksfrågor är flyttad till EU
- Öppenheten kan lätt komma i kläm om en felaktig tillämpning av EU:s regler och den svenska offentlighetsprincipen görs i svenska myndigheter
- Det är idag väldigt många som vill företräda konsumenterna
 - man kan höra sådana anspråk från både politiker, myndighetsföreträdare, tillverkare och handel.

9.1 Den svenska konsumentrörelsen växer

Begränsar man sig till att räkna antalet organisationer med konsumentfrågor som huvudsaklig verksamhet, är antalet medlemmar inte så stort. Men om man ser till alla de organisationer som har konsumentfrågor som en del av sitt program blir bilden annorlunda – arbete med konsumentfrågor bedrivs i fackförbund, pensionärs-, miljö- och handikappförbund, för att nämna några. I stort sett är hela Sveriges befolkning medlemmar i någon organisation som sysslar med konsumentfrågor. Räknar man på detta sätt får man en annan bild av den svenska konsumentrörelsen.

Som tillskott i den svenska konsumentrörelsen finns idag två relativt nybildade paraplyorganisationer. *Sveriges Konsumentråd* bildades 1992 och består av 13 organisationer. *Konsumenter i Samverkan – Underverket* bildades 1994 och består för närvarande av 16 organisationer (se vidare nedan). Båda dessa paraplyorganisationer sysslar mycket med livsmedelsfrågor.

Konsumentrådet är medlem i BEUC och CI, samt är representerat i ESK och EU CC. Konsumenter i Samverkan är genom en av de ingående organisationerna Konsumentforum medlem i CI och har sökt medlemskap i BEUC, samt är representerat i EU CC med en suppleantplats (se kap. 8).

Detta är Sveriges Konsumentråd:

Arbetarnas bildningsförbund, ABF

Handikappförbundens samarbetsorganisation, HSO

Hushållningssällskapens förbund

Husmodersförbundet Hem och Samhälle

KF Konsument

Konsumentgillesförbundet

Konsumentvägledarnas förening

Landsorganisationen, LO

Naturskyddsföreningen

Pensionärernas riksorganisation, PRO

Studieförbundet Vuxenskolan

Svenska pensionärsförbundet, SPF

Tjänstemännens centralorganisation, TCO

Detta är Konsumenter i Samverkan – Underverket:
Biologisk odlar- och konsumentförening i Vallentuna
Centrum för ekologisk teknik
Enzymen – levande föda
Folkkampanjen mot kärnvapen och kärnkraft
Frihet till hälsa
Föreningen mot kroniska besvär
Föreningen för global livsmedelsförsörjning på ekologisk grund
Hälsofrämjandet
Konsumentforum
Miljöförbundet Jordens vänner
Nordiska samfundet mot plågsamma djurförsök
Stockholmsföreningen för ekologisk teknik
Svenska frisksportförbundet
Svenska vegetariska föreningen
Unga Allergiker
Veganföreningen i Sverige

9.2 Lagstiftningen och myndigheternas roll i konsument Sverige

Det var också med frivilligorganisationerna arbetet med konsumentfrågorna började i Sverige. Före 1940 var det framförallt kvinnoorganisationer, t.ex. inom konsumentkooperationen och organisationer för hushållslärare och husmödrar, som drev konsumentpolitiska frågor. Det statliga engagemanget ökade därefter gradvis. I mitten av 50-talet inrättades t.ex. Statens institut för konsumentfrågor och Statens konsumentråd, vilkas uppgifter övertogs av Konsumentverket som bildades 1972. Samma år bildades också Livsmedelsverket, som övertog arbetsuppgifter från Statens institut för folkhälsan och Medicinalstyrelsen. Redan Statens institut för folkhälsan sysslade med kost- och konsumentupplysning, och startade 1949 tidskriften *Vår föda*, som idag är Livsmedelsverkets tidning.

Den kommunala konsumentverksamheten inleddes på försök 1968, och utvecklades sedan gradvis till att idag omfatta i stort sett alla kommuner.

Under 1970-talet började också den konsumenträttsliga lagstiftningen

utvecklas, med t.ex. stiftandet av marknadsföringslagen och konsumentköplagen. 1971 stiftades också livsmedelslagen och livsmedelsförordningen, med regler för livsmedlens beskaffenhet, hantering, saluhållande, märkning osv. Sverige har idag en väl utvecklad myndighetsapparat som handhar olika slags livsmedels- och konsumentfrågor samt en omfattande detaljreglering av området i lagar, förordningar samt kungörelser utgivna av de olika verken och myndigheterna. Häri ligger en viktig förklaring till varför de ideella organisationer som sysslar med dessa frågor har kommit i bakgrunden. Staten och kommunerna har tagit över en stor del av deras funktioner.

9.3 Att påverka samhället – förändringar sedan EU-inträdet

EES-avtalet och EU-medlemskapet har inneburit att Sveriges konsumenter har fått tillgång till EG:s inre marknad och möjligheter att påverka EU:s beslutsprocess. Men vilka möjligheter har de egentligen idag att påverka beslutsprocessen i Sverige och EU från en *svensk* horisont? Vilka förändringar har skett sedan EU-inträdet?

I propositionen Aktiv konsumentpolitik anges i avsnittet *Strategi för det svenska arbetet med konsumentfrågor i EU* att "det allra viktigaste att bevaka i EU är nog maten."¹ Men det svenska ideella arbetet med livsmedelsfrågor ur konsumentsynvinkel har fortfarande en i jämförelse med andra områden låg prioritet, och får därmed små resurser. Regeringen anslog totalt 30 miljoner för budgetåret 1994/95 till "Konsument- och marknadsföringsåtgärder inom livsmedelsområdet", men av dessa pengar användes endast 5,6 miljoner till konsumentorganisationerna. Jordbruksdepartementet fördelade under hösten 1995 dessa 5,6 miljoner till 32 olika organisationer för arbete med livsmedelsfrågor ur ett konsumentperspektiv i projektform. Det gav i genomsnitt 175 000 kronor per organisation. 126 ansökningar avslogs.

Förutom att konsumentorganisationerna lider ständig brist på pengar, kan tre huvudproblem urskiljas idag beträffande möjligheten till konsumentinflytande i Sverige. Delvis är de en följd av EU-anpassningen, delvis har de andra orsaker.

¹ Prop. 1994/95:140

9.3.1 Mycket beslutsamt flyttad till EU

EU beslutar idag över stora delar av den politik som rör svenska livsmedelskonsumenter och som tidigare i huvudsak beslutades i Sverige. Stora delar av livsmedelslagstiftningen är harmoniserad med EU:s regelverk och Sverige ingår i EG:s gemensamma jordbrukspolitik. Frågor om prismärkning och konkurrens har EU nu beslutanderätt om.

Svenska myndigheter arbetar idag aktivt med att påverka i EU, att införliva regler som beslutas i EU och att kontrollera tillämpningen av dem. Myndigheterna har alltså möjlighet att arbeta som Sveriges röst i EU. Vad svenska konsumentorganisationer kan göra är att påverka t.ex. Livsmedelsverket och Konsumentverket att driva deras syn på en fråga. Men eftersom de svenska verken inte längre är beslutande instanser har det blivit svårare för organisationerna att direkt påverka besluten. Vad de kan hoppas på är att myndigheterna uppträder som kraftfulla advokater för svenska konsumentintressen.

För konsumentorganisationerna har det blivit längre till de reella beslutsfattarna, och det gäller såväl fysiskt som mentalt. Byråkratiska snårigheter, språkliga och kulturella barriärer, långt att åka, dyra rese- och uppehållskostnader för att kunna vara på plats gör att delaktigheten i EU:s beslutsprocess från konsumenthåll riskerar att bli svag.

Möjlighet till direktinflytande finns dock. En fördel med EU-medlemskapet är att om officiella svenska representanter inte visar lyhördhet för konsumentorganisationernas synpunkter kan dessa driva sina krav på andra vägar, främst genom BEUC och den egna direktrepresentationen i olika kommittéer.

9.3.2 Minskad öppenhet efter EU-inträdet?

Offentlighetsprincipen gäller idag även för utrikeshandlingar. Den svenska sekretesslagen är sedan 1 jan 1995 liberaliserad – offentlighet är huvudregeln och sekretess undantaget, och inte tvärtom som det var tidigare när det gällde just utrikeshandlingar. Sekretess gäller endast för uppgifter om Sveriges förbindelser med annan stat eller mellanfolklig organisation, om det kan antas att ett offentliggörande av uppgifterna skadar Sverige eller våra mellanfolkliga förbindelser. En EU-handling ska alltså i princip lämnas ut omgående, även om en prövning mot sekretesslagen måste göras. Inga andra hemligstämplar än svenska myndigheters egna är giltiga som skäl att inte lämna ut ett dokument.

Det finns alltså ett gott legalt skydd för offentligheten – men hur fungerar det i praktiken?

Sverige avgav i samband med medlemskapsförhandlingarna en deklaration om att offentlighetsprincipen skulle gälla oinskränkt vid ett medlemskap. Men det är idag inte klart vilken juridisk betydelse denna deklaration faktiskt har, och kritik mot hur utvecklingen faktiskt har blivit har inte saknats.

Journalistförbundet gjorde några månader efter EU-inträdet en undersökning om hur man i myndigheter och departement hanterar EU-material, och resultaten visade på en sämre öppenhet efter medlemskapet. En stor del av allt inkommande material från EU var (och är) stämplat med någon av EU:s olika hemligstämplar, vilket enligt denna undersökning föranledde svenska myndighetstjänstemän på flera av de granskade institutionerna att automatiskt betrakta dem som hemliga. Journalistförbundet upptäckte att myndigheter och departement förde speciella EU-diarier, som var mycket svåra att få insyn i.

I början av 1996 gjorde förbundet en uppföljning på denna undersökning, då man hos några av de tidigare besökta verken och departementen åter begärde att få ta del av ett antal dokument. Resultaten var enligt tidningen fortfarande nedslående i flera fall, med långsam handläggning och felaktig hantering av dokument stämplade med EU:s hemligstämplar.

Resultaten bör kanske framför allt ses som tecken på att offentlighetsprincipen lätt *kan* komma i kläm. Det kan i sin tur innebära att både enskilda medborgare och t.ex. konsumentrörelserna får sämre insyn i beslutsprocessen, vilket vore mycket allvarligt.

Även runt om i övriga EU bedrivs arbete för en ökad öppenhet i unionen. Bl.a. flera europeiska konsumentorganisationer ivrar starkt för detta.

9.3.3 Konsumenterna i förhållandet till politiker, myndigheter och producenter/handel

Svaret på frågan om vem som ska företräda konsumenterna är inte självklart i dagens Sverige. Det är nämligen många som vill företräda konsumenterna – både politiker, myndigheter, producenter och handel gör ibland mer eller mindre medvetet anspråk på att inta denna roll.

Politiker hävdar inte sällan att konsumentintresset är ett renodlat allmänintresse som bäst företräds av politiker, och bäst beaktas genom

politiska beslut. Erfarenheten visar dock att konsumentintresset oftast vägs mot andra hänsyn i de konkreta besluten. Eftersom konsumentintresset kan komma i konflikt med exempelvis olika producentgruppers intressen, sysselsättningsintressen eller regionala intressen går det inte att sätta likhet mellan konsumentintresse och allmänintresse. Politiker, vars uppgift är att väga samman intressen i sina beslut, kan därför inte ensamma fylla rollen som konsumentintressets företrädare.

Bland *myndighetsföreträdare* kan man ibland skönja synsättet att konsumentpolitik handlar mer om konsumentskydd än om konsumentinflytande. Man talar sig varm för alla de institutioner som handhar olika konsumentfrågor, medan konsumenterna själva och deras organisationer får en underordnad roll. Man talar om en politik *för* konsumenterna, inte en politik som *involverar* konsumenterna. Man diskuterar behovet av konsumentskydd, men glömmer konsumentinflytandet. Dock har en förbättring skett här, och man talar mer om vikten av att involvera konsumenterna och deras organisationer idag än för tio eller tjugio år sedan.

Producent- och handelsleden gör ibland också anspråk på att företräda konsumenterna. Man kan höra att en viss produktion sker eller inte sker därför att konsumenterna vill ha det så. Just nu är ett mycket vanligt argument att man tillverkar livsmedel av svenska råvaror, "för att konsumenterna vill ha det så". Producenter och handel framställer sig som hjälplösa offer för konsumenternas nycker. Så är det naturligtvis inte. Stora pengar satsas för att påverka konsumenterna – och den förkärlek för svensk mat som många människor ger uttryck för är förmodligen delvis ett resultat av en intensiv kampanj från producentledet.

Den traditionella korporativa strukturen är fortfarande viktig i svensk statsapparat. Det förekommer en stor mängd råd, referensgrupper och kommittéer där organisationer får plats. På arbetsmarknadsområdet finns ett någorlunda jämbördigt förhållande mellan fack och arbetsgivare. Motsvarande likvärdiga styrkeförhållande gäller inte på konsumentområdet. Producentensidan är ofta betydligt bättre representerad här.

Det är alltså flera mycket starka intressen som vill företräda konsumenterna. Detta sammantaget med att de renodlade konsumentorganisationerna hittills varit relativt små och resurssvaga gör att det kan bli väldigt lätt att "tala över huvudet" på konsumenterna. På vissa håll bland politiker och myndigheter finns idag också en inställning där man kallar intresseorganisationer för särintressen, och därmed avfärdar dem. Eller så säger man att den svenska konsumentrörelsen är så svag att den

ändå inte är något att bry sig om.

Kanske beror detta på att organisationer inom konsumentrörelsen arbetar och inte minst argumenterar på ett annorlunda sätt än vad politiker och myndighetsföreträdare gör. Dessutom reagerar dessa organisationer tidigare och på svagare signaler. Ungdomsorganisationer kan möta ytterligare ett problem i det att man ibland har skilda perspektiv på olika frågor i olika generationer, eller helt enkelt prioriterar skilda frågor.

10 Utvärdering av utvecklingen under 1990-talet

10.1 EU-medlemskapets effekter för producenter och handel

EU-medlemskapet har påtagligt ändrat böndernas villkor. Tidigare arbetade de i en inhemsk marknad, visserligen sluten mot omvärlden men samtidigt styrd av en politik syftande till viss avreglering. Nu är marknaden åter detaljreglerad, men samtidigt har dess gränser vidgats till att omfatta alla de femton EU-länderna. Den dubbla utmaningen i att dels kunna konkurrera på nya marknader dels riskera att möta konkurrens på den egna hemmamarknaden kan i bästa fall leda till ökad dynamik och effektivitet i jordbruksproduktionen. Samtidigt finns det en risk att ökad detaljreglering och ökat bidragsberoende passiviserar och försvårar strukturuomvandling och teknisk förnyelse.

Strukturen i livsmedelsindustri och dagligvaruhandel har hittills påverkats relativt lite av den utländska konkurrens som väntades bli följden av medlemskapet i EU. Den potentiella konkurrensen – möjligheten att utländska företag etablerar sig i Sverige – är dock väsentligt större än tidigare, något som bör påverka kloka företags agerande på marknaden. De transnationella koncernernas köp av kända svenska livsmedelsföretag har pågått under många år och är något som inte enbart, eller kanske ens främst, är att hänföra till EU-medlemskapet.

Möjligheten av ny konkurrens från andra länder har vissa producenter upplevt som en utmaning till ökad produktivitet, intensivare kvalitetsansträngningar och prispress, men den har också lett till att stora belopp satsats i reklamkampanjer om svensk mats överlägsenhet. Fortfarande gäller att den svenska livsmedelsmarknaden är starkt kartelliserad och sluten mot omvärlden, vilket gör det så dyrt för utländska företag att ta sig in på den att sannolikheten är stor för att de flesta inte anser det värt priset att försöka.

Mejeri-, kvarn- och slakteriföretagen har framgångsrikt kunnat behärska sina marknader, bland annat därför att de haft stöd i jordbruksregleringen. De tre detaljhandelsblocken har gynnats av hur många kommuner tillämpat plan- och bygglagen (PBL). Ingen av dessa branscher har dessutom hittills besvärats av några särskilt aktiva myndighetsingripanden med stöd av den nya konkurrenslagen.

10.2 EU-medlemskapets effekter för konsumenterna

Effekterna för konsumenterna av EU-medlemskapet är ännu ganska svårbedömbara. Vad i det som nu sker på marknaden som beror på EU-medlemskapet och den anpassning till detta som började ganska snart efter medlemsansökan kan vara svårt att skilja från vad som har andra förklaringar.

90-talet har i väsentliga avseenden varit positivt för svenska livsmedelskonsumenter. De reala livsmedelspriserna har sjunkit med närmare en femtedel. Maten kostar bara obetydligt mer i dag än vad den gjorde 1989, trots att det allmänna prisläget är betydligt högre. Konsumenterna upplever samtidigt att matkvaliteten förbättrats, om man skall döma av Konsumentberedningens undersökningar av konsumenternas kvalitetsuppfattningar. Prispress och allmän fokusering på livsmedelspriserna tycks således inte ha inverkat negativt på kvaliteten.

En viss oro för EU-medlemskapets långsiktiga effekter på livsmedelskvaliteten kan dock utläsas ur den senaste konsumentenkäten. Samtidigt visar denna enkät att konsumenterna fortfarande upplever att det sker kvalitetsförbättringar.

Tillgängligheten är en tredje viktig faktor för konsumenterna. Antalet dagligvarubutiker har minskat med närmare 10% hittills under 90-talet, framgår det av vår redogörelse i kapitel 7 för utvecklingen inom livsmedelsindustri och handel. Nya butiker tillkommer kontinuerligt. Framför allt etableras storbutiker och små servicebutiker, medan antalet medelstora dagligvarubutiker minskar kraftigt. Hur konsumenterna upplever att denna ganska kraftiga strukturförändring i handeln påverkar tillgängligheten återstår för Konsumentberedningens del att undersöka. I den uttryckta konsumentopinionen har frågan om tillgänglighet inte samma tyngd som kvalitets- och prisfrågorna.

10.3 Realprissänkningarna på livsmedel beror på politiska beslut och har ännu inte gått tillräckligt långt

Det är knappast med EU-medlemskapet som realprissänkningarna och kvalitetsförbättringarna på maten främst kan förklaras. Den avgörande förklaringen är i stället att avregleringen av jordbruket genom 1990 års beslut blev framgångsrik och ledde till positiva effekter för konsumenterna trots att den inte genomfördes fullt ut.

Detta beslut drevs fram under andra hälften av 80-talet och början av 90-talet till följd av inhemsk opinionsbildning och samverkande inhemska och internationella politiska processer. En starkt bidragande faktor var de då pågående GATT-förhandlingarna, som bland annat ledde till beslutet i april 1989 om internationell frysning av gränskyddet för jordbruksprodukter. Detta beslut omöjliggjorde fortsatta överenskommelser om jordbruksprishöjningar, baserade på höjt gränskydd.

Prisbildningen på livsmedel påverkades direkt och bestående. Fram till 1987 steg livsmedelspriserna betydligt snabbare än priserna i övrigt. Därefter har det varit tvärtom. Realpriserna på livsmedel har sjunkit kraftigt. Till en del beror det på faktorer som inte har med jordbrukspolitiken att göra, bland annat att tillämpningen av plan- och bygglagen (PBL) ändrades så att det blev lättare att etablera bland annat lågprisbutiker, att matmomsen sänktes i ett par etapper samt att priset på boende och vissa tjänster steg som en följd av 1990 års stora skattereform. Men att den prisdämpande effekten gick längre än vad dessa faktorer förklarar och dessutom blivit bestående beror främst på GATT-frysningen och 1990 års jordbruksreform samt att EU-medlemskapet bidragit till fortsatta realprissänkningar.

Till att dämpa prisutvecklingen bidrog sannolikt också oron i början av 90-talet för det höga svenska kostnadsläget och de problem för konkurrenskraften som detta ansågs medföra. Av statistiken kunde utläsas att kostnadsläget för livsmedel var särskilt ogynnsamt i internationell jämförelse.

I och med att den fasta växelkursen övergetts och kronan tillåts flyta gentemot andra valutor rättställs olikheter i kostnadsläge genom kontinuerliga valutakursändringar. Sänkt kronkurs har också medfört att kostnadsläget för svenska livsmedelskonsumenter inte längre ter sig unikt högt i Europa. Om man bortser från variationer i momssats kostar maten

ungefär lika mycket i jämförbara nordeuropeiska länder. I framförallt Storbritannien är dock prisnivån lägre, och i Danmark är den något högre.

Fortfarande är dock den inhemska prisnivån i Sverige hög i internationell jämförelse. Det betyder att svenskarna som konsumenter inte fullt ut kan tillgodogöra sig vad de förmår prestera som producenter. Sannolikt skulle mer aktiva insatser för att avskaffa eller åtminstone motverka onödiga konkurrensbegränsningar och regleringar på den svenska inhemska marknaden vara en av de bästa tillgängliga metoderna att höja de svenska hushållens köpkraft.

Erfarenheterna från den korta perioden av avreglering inom jordbrukspolitiken visar hur snabbt marknadsanpassning och ökad konkurrens ger effekt i form av lägre prisökningstakt och sannolikt även kvalitetsförbättringar.

Vid diskussionen om hur nödvändiga reformer av den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) skall utformas borde de positiva erfarenheterna av den svenska avregleringen tas tillvara. Samtidigt får man naturligtvis inte glömma att den negativa erfarenheten av omställningspolitiken var de oväntat stora svårigheterna att finna lämplig alternativ användning för den omställda åkermarken. Medan anpassningen till ökad marknadsmässighet gick förhållandevis smidigt i animalieproduktionen lades den så kallade omställningsarealen i huvudsak i vänteläge trots att stora bidrag av skattemedel utgick för att underlätta omställning till annan produktion.

Ett skäl till att omställningen gick så trögt kan ha varit att ett framtida väntat EU-medlemskap för många gjorde vänteläget till det ekonomiskt sett bästa tillgängliga alternativet.

10.4 Miljö- och hälsomedvetandet har ökat

Miljö- och hälsomedvetandet har fått växande genomslag i livsmedelsproduktionen och i butiksdiskarna. En aktiv konsumentopinion har varit pådrivande både i fråga om sundare produktionsmetoder i konventionellt jordbruk och när det gäller att efterfråga ekologiskt odlade produkter.

Producenter och handel har mer sällan varit inaktivtagande. De har dock visat beredskap att tillmötesgå den miljö- och hälsomedvetna konsumentopinionen, när den kommit till klart och konkret uttryck. Ett exempel, som när denna rapport skrivs fått förnyad aktualitet, är den inledande skepsis med vilken man inom jordbruket och dess organisa-

tioner såg på den opinion som drev fram förbudet 1986 mot kadavermjöl i djurfoder. Man gick inte så gärna direkt emot den opinionen, men man ansåg den okunnig och i huvudsak ogrundad och framförallt begärde man ekonomisk kompensation i jordbruksprisförhandlingarna för de kostnader kadavermjölsförbudet ansågs ha orsakat de jordbrukare som inte längre fick avsättning för sina självdöda djur.

Det skall inte förnekas att den opinion som drev fram förbudet styrdes mer av känslor än av fakta, som saknades vid den tiden. Medvetna konsumenter anade att det kunde finnas okända risker med att använda självdöda djur till foder – och därmed indirekt i sista hand som människoföda. Nu vet vi mer. I dag finns forskningsresultat som tyder på ett samband mellan kadavermjöl i fodret och utbredningen av den fruktade djursjukdomen BSE ("galna ko-sjukan").

Exemplet visar att medvetna konsumenter bör tas på allvar även när de inte grundar sitt engagemang på vetenskapliga fakta. När det gäller dagens oro och obehag inför vissa produktionsmetoder är det inte den engagerade konsumentens skyldighet att visa vetenskapliga belägg för att hans eller hennes oro är berättigad utan berörda producenter som har att visa att oron är oberättigad.

Med ett marknadsmässigt synsätt har kunden alltid rätt, och därför också rätt att få det den vill, även när han eller hon är ute för att handla mat.

Fortfarande hindras utvecklingen av ekologiska livsmedel av att priset är högt, tillgängligheten och urvalet begränsat och marknadsföringen outvecklad. Det är bara i fråga om vissa nischprodukter, exempelvis morötter och vissa andra grönsaker som ekologiska livsmedels marknadsandelar är mer än marginella.

Den ekologiska produktionen bör underlättas på lämpligt sätt, så att den kan få en omfattning som motsvarar efterfrågan vid en prislivå som inte alltför mycket avviker från vad man får betala för konventionellt producerade livsmedel. Väl så viktigt som detta är dock att den konventionella produktionen, som inom överskådlig framtid kommer att svara för de helt dominerande volymerna, också kan motsvara de växande miljö- och hälsokraven.

10.5 Utvecklingen har gått i rätt riktning, men det kan bli ännu bättre

Sammanfattningsvis kan det sägas om de senaste årens utveckling att matpriserna sänkts, realt sett. Samtidigt anser konsumenterna att matkvaliteten förbättrats. Miljömedvetandet har stärkts.

Allt detta är positivt och kan i ganska hög grad tillskrivas effekterna av 1990 års jordbrukspolitik och anpassningen till de lägre jordbrukspriser som EU-medlemskapet ledde till. Delvis har dock de positiva effekterna uppnåtts till priset av ökad belastning på statsbudgeten. Den lägre matmomsen ger lägre inkomster till staten. Hälften av den svenska medlemsavgiften till EU går till olika former av jordbruksstöd.

Det gäller nu att gå vidare. Engelska konsumentorganisationer har beräknat att EU:s jordbrukspolitik kostar en genomsnittlig tvåbarnsfamilj motsvarande över 10 000 svenska kronor i högre matpriser och ökade skatter. En av de viktigaste insatser som kan göras för att öka de europeiska hushållens köpkraft vore en radikal reform av den gemensamma jordbrukspolitik. Erfarenheterna från försöken att lägga den tidigare svenska jordbrukspolitik i mer marknadsmässig och konsumentvänlig riktning borde kunna ge viss vägledning för hur en sådan reform skulle kunna utformas.

Vad gäller industri- och handelsleden skulle en aktivare tillämpning av den nya konkurrenslagen och större frihet att etablera dagligvarubutiker sannolikt leda till både ytterligare sänkt prisnivå och mer varierat utbud för de svenska hushållen.

11 Synpunkter och förslag

Vid vår genomgång av utvecklingen på livsmedelsmarknaden under 1990-talet har vi konstaterat

- att EG:s jordbruksreglering är effektivitetshämmande och är krånglig att administrera
- att livsmedelslagstiftningen behöver skärpas på vissa områden
- att prisstatistiken har vissa brister
- att konkurrenshinder föreligger inom livsmedelskedjan samt
- att konsumentskydd och konsumentinflytande bör stärkas.

I det följande lämnar vi förslag till förbättringar.

11.1 EG:s jordbrukspolitik

KoB instämmer i europeiska konsumentorganisationers förslag att målen för CAP enligt artikel 39 Romfördraget borde förändras till:

- a) att säkra tillgänglighet av baslivsmedel för konsumenterna, genom en kombination av inhemsk produktion och import
- b) att säkra en rationell utveckling av konkurrenskraftig och effektiv produktion
- c) att säkra att livsmedel når konsumenterna till rimliga priser, i förhållande till världsmarknadspriserna

- d) att säkra att jordbruksproduktionen är säker och miljömässigt uthållig.

Prispolitiken och produktionsbegränsningarna

Sverige deltar nu i EG:s gemensamma marknad för jordbruksprodukter, med gemensamma politiskt fastställda priser. Det betyder bidrag, stöd, mjölkkvoter och regleringar av en typ som tidigare avskaffades i Sverige efter den livsmedelspolitiska reformen 1990.

Den gemensamma jordbrukspolitiken har utsatts för hård kritik inte minst från konsumenthåll. CAP har kritiserats därför att regleringen är dyr för konsumenterna och för att systemet är byråkratiskt.

Långsiktiga negativa effekter på kvalitet och miljö har blivit resultatet av intensiva produktionsmetoder. Politiken inom EU har heller inte ens varit effektiv när det gäller att nå målen om jordbrukets inkomster och landsbygdsutveckling. De rika och effektiva jordbrukarna och de stora markägarna har fått mest stöd.

Marknadsprisbildningen har snedvridits av CAP. Priserna kan inte heller anses "rimliga" i jämförelse med priser annorstädes, de är mycket högre än världsmarknadens. Genom främst den fördyring av livsmedlen som det höga gränsskyddet innebär medför CAP stora kostnader för konsumenterna, i form av höga matpriser. Enligt OECD:s beräkningar överstiger dessa överföringar från konsumenterna klart de effekter som CAP medför för skattebetalarna. Sammantaget innebär detta att en genomsnittlig fyra-personers-familj i EU varje år avstår drygt 10 000 kronor till jordbrukspolitiken. Bara kostnaderna över jordbruksfonden i CAP är i år över 40 miljarder ecu, en ökning med 30% efter reformen 1992.

De kommande nya medlemsländerna från Central- och Östeuropa skulle öka kostnaderna för jordbruksfonden med ytterligare 10–15 miljarder ecu om inte reglerna för CAP ändras, enligt kommissionens analyser. Fortsatt press för reformer ges alltså av den förestående utvidgningen av EU österut. Någon CAP-reform står inte formellt på dagordningen till EU:s regeringskonferens IGC-96. Ändå är det klart att en reform av CAP är viktig och nödvändig innan en ytterligare utvidgning av EU, som IGC-96 kommer att behandla, kan ske. Valet står mellan förändringar av CAP eller negativ särbehandling av jordbruksproduktionen i de nya medlemsländerna. En gemensam jordbrukspolitik med nuvarande stödnivåer kan omöjligen utvidgas till stora jordbruks-

producerande länder som exempelvis Polen och Ungern. Följden skulle nämligen bli dels kraftiga inkomstökningar i jordbruket som i sin tur skulle stimulera kraftigt ökande intensitet i produktionen, dels kraftiga matprishöjningar som befolkningen i dessa länder inte skulle kunna bära med sina låga inkomster. En konsekvens av EU:s utvidgning i denna riktning blir därför en reformerad jordbrukspolitik, mindre inslag av regleringar och lägre subventionsnivåer.

EG:s jordbrukspolitik innebär fortfarande, trots reformen 1992 och GATT-avtalet, höga tullar, höga priser, överskott, dumping och höga budgetkostnader. Det är angeläget att så snart som möjligt komma tillrätta med dessa missförhållanden. Reformen av den gemensamma jordbrukspolitikerna kommer även av dessa skäl att bli nödvändiga.

Europeiska konsumentorganisationers syn på EG:s jordbrukspolitik har presenterats i ett faktablad 1996 (nr 32) från Konsumentberedningen.

Det finns en betydande samsyn mellan konsumentorganisationerna vad gäller problemen med den gemensamma jordbrukspolitikerna, även om skillnader i detaljer i kritiken också finns. Huvudkritiken är att gränskyddet fördyrar maten för konsumenterna, reformen av CAP borde ha gått längre i fråga om reduktion av prisstödet, och man kritiserar de produktionskontrollerande inslagen, som trädesprogram och kvotssystem.

Kommissionen föreslog hösten 1995, i en vitbok framlagd av jordbrukskommissionären Fischler, en fortsättning av reformen från 1992 med sänkt prisstöd, mer direkt inkomststöd till jordbrukare och en politik för landsbygdsutveckling i stället för en produktionsinriktad jordbrukspolitik. Den ökade satsningen på landsbygds politik genom strukturfonderna är i linje med konsumentorganisationernas krav, men konsumentorganisationerna vill att CAP helt går ifrån prisstödet. Priserna borde sänkas till en nivå där jordbruksöverskotten undviks utan att man behöver ta till kvoter.

I februari 1996 presenterades för jordbruksministrarna i EU det nya prispaketet gällande jordbrukspriserna 1996. Kommissionen föreslog i stort sett oförändrade priser på jordbruksområdet under kommande budgetår. Kommissionens idéer från i höstas lyste med sin frånvaro. Den negativa svenska reaktionen gällde inte minst den stora överkompensationen för spannmålsodlingen. Sverige föreslog en övergång till ett system utan träda (frivillig träda bör dock tillåtas utan reducering av arealbidragen tills vidare) och med långsiktigt beräknad världsmarknadsprisnivå på spannmålen. Förslaget skulle enligt den svenska jordbruksministern lösa det etiska dilemmat att man hållit tillbaka produktionen fast det finns en global efterfrågan. Förslaget skulle också under-

lätta för djurproduktionen som lider av bristen på fodersäd. Den svenska synen fick dock stöd endast från Storbritannien.

Utvecklingen på världsmarknaden har lett till högre spannmålspriser än som var väntat när EU beslutade om ändringar av jordbrukspolitiken 1992. De då beslutade arealbidragen skulle kompensera jordbrukarna för en nedskärning i de administrativt skyddade spannmålspriserna. När priserna på marknaden nu istället stigit har inkomstutvecklingen för spannmålsodlarna blivit påfallande god.

Spannmålsarealen i Sverige kan öka väsentligt enligt det framförhandlade utrymmet för arealbidrag. Sverige står inför en återgång till den situation med stora spannmålsöverskott som rådde före den livsmedelspolitiska reformen 1990. Reglerna för produktionsbegränsning med träda räcker inte för att motverka detta.

Kvoter ligger inte i konsumenternas intresse. Mjölkkvoterna infördes i de etablerade producenternas intresse för att dämpa produktionen vid rådande priser. Kvotsystemet minskar därigenom effektiviteten i mjölkproduktionen. Kvoterna hämmar strukturomvandlingen, särskilt om de inte kan säljas och överlätas fritt och smidigt. Systemet med mjölkkvoter har ytterligare förvärrat den otympliga administration som kännetecknar jordbrukspolitiken i de olika EU-länderna. Mjölkkvotsystemet kostar i EU 60 miljarder kronor per år men har inte löst överproduktionsproblemet. Produktionen av mjölk ökade i EU under 1995.

För att bli av med överskottet av mjölk subventioneras i EU bl.a. användningen i skolor och daghem av mjölk med höga fetthalter. Folkhälsoinstitutet och Livsmedelsverket i Sverige uppmanar kommunerna att avstå från detta EU-bidrag. Det är främst i Norden vi är upprörda och det är också här som mjölk används som måltidsdryck. I matlagning kan fetare mjölk användas även i Sverige, och det är väl så den främst används i de andra EU-länderna. Under första halvåret 1995 betalades 40 miljoner ut av Jordbruksverket. Det tycks som om många kommuner utnyttjar bidragen, särskilt för mellanmjölk. Mellanmjölkens ökning i skolorna beror på att det är ett relativt litet steg för barn som tidigare druckit lättmjölk att gå över till mellanmjölk.

Endast om det föreligger exportmöjligheter utan subventioner är en större produktion än den inhemska konsumtionen önskvärd. Om avsikten med mjölkkvoterna i CAP var att de skulle lösa ett överproduktionsproblem, borde kvoterna anpassas till konsumtionen. Men kvoterna har istället fortsatt att bygga på tidigare produktion.

Planerade nedskärningar av kvoter har ej varit politiskt genomförbara. Produktionsminskningen motverkas i själva verket av ett alltför

högt riktpreis på mjölk. Alternativen i framtiden för EU är antingen att exportera mejeriprodukter utan exportsubventioner eller att hålla nere produktionen på den nivå där man enligt GATT-åtagandena får ge allt mindre exportbidrag.

Utvecklingen på nötköttsmarknaden illustrerar hur osäker marknaden är för producenterna trots CAP. Exportbidragen, som visserligen nu måste sänkas på grund av GATT, kan inte hindra länder utanför Europa att sluta importera europeiskt nötkött, på grund av rädsla för "galna ko-sjukan". Om europeiska konsumenter förlorar förtroendet för produktionen kan inte prisstöd eller djurbidrag rädda den. I längden måste produktionen anpassas till vad konsumenterna vill ha.

I Sverige ledde den tidigare nedtrappningen av exportbidrag på spannmål till en viss marknadsanpassning av produktionen. Likaså ledde avregleringen av mjölksektorn i Sverige till att produktionen anpassades till den inhemska efterfrågan.

Vid diskussioner om hur nödvändiga reformer av den gemensamma jordbrukspolitiken skall utformas borde de positiva erfarenheterna från den korta perioden av avreglering inom jordbrukspolitiken i Sverige tas tillvara.

Vi föreslår

att den svenska regeringen i EU verkar för förändringar av den gemensamma jordbrukspolitiken så att konsumentintresset bättre tillvaratas

att den svenska regeringen i EU verkar för att jordbrukspriserna anpassas till en nivå där produktionsbegränsningar inte behövs.

Miljöfrågor

Vid den framtida utformningen av CAP är miljöfrågorna viktiga. Det är troligt att dessa delar av den gemensamma politiken kommer att öka i betydelse. Det kräver en beredskap för svenska ställningstaganden av mer långsiktig art.

Jordbrukspolitiken är numera, sedan delar av den s.k. MacSharry-reformen av 1992 genomförts, i mindre utsträckning än tidigare baserad på prisstöd, som premierar en stor produktion. Istället ges direkta in-

komststöd som torde ha en dämpande effekt på intensiteten i jordbruket och därmed vara mera miljövänliga.

Kritiska konsumentorganisationer tvivlar dock på att MacSharry-reformen ger några påtagliga miljövinster. Programmet för miljövänligare metoder anses otillräckligt. Miljövillkoren är mycket vaga för trädan som ska avsättas för att minska produktionen. En del av de s.k. miljöinitiativen har alltså utformats huvudsakligen för att minska produktionen, medan andra har fått för lite resurser. Kritiska konsumentorganisationer anser att det vore riktigare att skilja på inkomstmål och miljömål; nuvarande miljöstöd till jordbruket blandar ihop detta. Ett miljöstöd borde betala för just miljöstyrning och inte kompensera för tidigare produktion. Ekonomiska experters strategiförslag har varit att reducera prisstödet och andra stöd och i stället använda speciella instrument för miljön. Detta skulle lägga miljöpengarna där man vill ha dem och inte låta dem vara en biprodukt till jordbrukspolitik.

Kritikerna kräver nu att man inom CAP försäkras sig om att jordbrukspolitiska åtgärder är konsistenta med miljömål. Väl genomtänkta reformer av jordbrukspolitiken behövs för att uppställda miljömål skall kunna uppnås.

Consumers in Europe Group (CEG) har krävt att en miljöpolitik inom CAP etableras för att komplettera prispolitiken och strukturpolitiken, med egna andelar av fonderna, till vilka en del av besparingarna från prisstödet kan överföras. Detta kan användas för att belöna bönder för metoder som skyddar miljön och förbättrar lantbruket ur miljösynpunkt.

Stöd till jordbrukarna bör vara helt frikopplade från jordbruksproduktion. Vidare bör kompensationsbetalningarna som ersättning för prisnedsättningar på sikt avvecklas. Miljöstöd ska ges av miljöskäl. Stöd av sociala och regionala skäl samt strukturskäl ska ges till jordbrukare på samma villkor som till övriga näringar i svårigheter.

Kompletterande stöd skulle enligt reformen 1992 ges till vissa miljövårdande åtgärder, skogsplantering på åkermark och förtidspensionering av jordbrukare. De nya stöden till skydd för miljön och odlingslandskapet anges i EG:s miljöprogram, förordning EEG 2078/92. Principerna bakom miljöstödet och förordning 2078 är enligt mångas mening förvirrande. Det har flera mål varav ett mycket viktigt är att ge lantbrukarna högre inkomster. Samtidigt ställs miljökrav. Denna princip kallas *cross-compliance* och innebär alltså att för att en typ av stöd ska ges, ställs även krav på åtgärder inom ett annat område. En känd tillämpning av *cross-compliance*-principen i Sverige under 1995 har varit Jordbruks-

verkets krav på en miljögodkänd gödselhantering för att lantbruket skulle tilldelas en mjölkkvot.

Ur miljösynpunkt kan uppfattningen framföras att *cross-compliance* är ett effektivt sätt att förbättra miljön, men samtidigt är kostnaden fortsatta resurskrävande jordbruksstöd. Jordbruksintressena kan således använda miljöargumenten i *cross-compliance*-perspektivet till att hålla uppe jordbruksstödet. För miljöintressena kan det framstå som en lättframkomlig väg att tillämpa miljöpolitik utifrån redan existerande subventioner; det kostar ingenting extra.

En annan principiellt viktig aspekt på miljöstödet är att producenterna får betalt för miljöåtgärder i stället för att betala för miljöföreningar. Detta innebär att man går emot den i EU:s miljöprogram knäslagna PPP-principen (Pollutor Pays Principle). Samma kritik kan riktas mot den svenska utredningen om miljöstödet i jordbruket, SOU 1994:84. Konsumentorganisationer har krävt att bönder som fortsätter att använda metoder som har kända skadliga effekter på miljön, t.ex. föreningar genom gödsel och bekämpningsmedel, skall få betala för detta.

Ekologiskt jordbruk

Det finns också anledning att driva frågorna om regler för det ekologiska lantbruket i EU.

En intressant fråga ur miljöperspektiv för konsumenterna är också om det finns andra produktionsmetoder än den snävt definierade ekologiska odlingen som är rimligt miljövänliga.

Viktigt att lägga märke till är att enligt EG-reglerna endast KRAV-märkta eller Demeter-märkta livsmedel får marknadsföras under beteckningen ekologiskt. Dessa regler är till för att öppna hela EG:s interna marknad för ekologiska livsmedel. Stöd till odling och djurhållning ges enligt Jordbruksverkets föreskrifter för miljöstödet till ekologisk odling inom ramen för miljöstödsprogrammet i jordbrukspolitiken. Inte alla producenter som uppbär detta stöd deltar dock sedan i marknadsföringen av sina produkter som ekologiska.

I såväl målsättningar från producenterna som i olika utredningar ges mycket vida och allmänna förklaringar till vad ekologisk produktion är. Det sägs innebära ett självbärande, uthålligt agroekosystem i balans, där så långt möjligt lokala och förnyelsebara naturresurser används. Det innefattar optimalt utnyttjad solenergi och biologisk produktionsförmåga

hos jorden. Råvaruuttagen bör göras i balans med återbildningen. Honnörsord är kvalitet, djurmiljö, kulturlandskap, bördighet, naturresurs-hushållning, hög cirkulationsgrad, god kontakt producenter-konsumenter.

Intresse för miljövänlig produktion i vid mening hyser många även utanför de organiserade ekologiska odlarnas led. En stor del av forskningen och utvecklingen på detta område är av gemensamt intresse för ekologiskt och konventionellt lantbruk.

Egentligen är det väl så intressant att det konventionella jordbruket tar steg mot ett uthålligt agroekosystem.

Den ekologiska odlingen har i vissa fall lagt på sig restriktionen att inte använda inköpta insatsmedel, vilket kan strida mot en vidare önskan att sluta kretsloppen mellan produktion och konsumtion och lösa avfallsproblemen från städerna. Grunden för ekologisk odling är kretsloppstänkande. En del metoder som accepterats i Sverige är inte tillåtna enligt EG-reglerna. Ur kretsloppssynpunkt är det intressant att använda hushållsavfall som kompost samt human gödsel och urin i lantbruket. Sverige föreslår nu att viss kontrollerad användning av sådant ska tillåtas i odling av ekologiska livsmedel. Hälso- och miljöintressen måste båda beaktas vid utarbetandet av praktiska och kontrollerbara metoder för detta.

Vi föreslår

att den svenska regeringen verkar för att det inom CAP etableras en miljöpolitik, som ska stödja miljöåtgärder utan att kompensera för tidigare produktion/inkomststöd

att den svenska regeringen verkar för att regler för ekologiskt lantbruk inte snävar in verksamheten eller motverkar en bred utveckling mot ett uthålligt kretsloppsjordbruk.

11.2 EU:s livsmedelslagstiftning

Livsmedelslagstiftningen och dess hantering i EU är idag mycket komplicerad och bör reformeras. Regelverket får dock inte förenklas på bekostnad av konsumentskyddet, utan måste reformeras med stor försiktighet. Beslutsprocessen för livsmedelsfrågorna bör göras mer transparent. Den intresserade allmänheten måste ha en möjlighet att på

ett enkelt sätt följa en frågas gång från initialskede till beslut och implementering.

Arbetet i Codex Alimentarius bör reformeras så att det blir snabbare, mer effektivt och mindre dominerat av producentintressen. EU:s hantering av Codex-arbetet bör också ses över. Sverige bör arbeta för att ett enskilt land ska kunna driva en egen linje som avviker från majoritetens mening i EU, i de fall då det innebär ett bättre skydd för konsumenterna. Kan man enas om en linje som garanterar en hög konsument-skyddsnivå är det naturligtvis bra, men om det inte går att genomföra, ska enskilda länder kunna gå före och kräva bättre regler.

Vi anser alltså det angeläget

att livsmedelslagstiftningen och dess hantering förenklas, och att det görs på ett sätt som innebär en förbättring av konsumentskyddet

att EU:s gemensamma arbete gentemot Codex Alimentarius ses över.

Vad gäller de sakfrågor som tagits upp i betänkandets kapitel 5, "Konsumenterna och livsmedelskvaliteten" pågår redan ett omfattande arbete på de flesta områden. Konsumentberedningen väljer därför att behandla dessa frågor relativt kortfattat.

Nya tekniker i produktion och hantering

Konsumentberedningen välkomnar naturligtvis teknikutvecklingen och nya tekniker för livsmedelsproduktion och livsmedelshantering som kan ge konsumenterna bättre produkter. Men ett kritiskt förhållningssätt är på sin plats speciellt när det gäller två av de tekniker som diskuteras mycket just nu: *genmodifiering* och *bestrålning*. Båda dessa tekniker är förknippade med flera etiska problem och bör hanteras med stor försiktighet. Bestrålning är dessutom onödig om man tillämpar en hygienisk och effektiv livsmedelshantering.

Vi föreslår därför

att Sverige inte tillåter produktion av genmodifierade livsmedel. Sverige bör dessutom arbeta för ett motsvarande förhållningssätt i EU. I andra hand bör Sverige verka för att alla produkter som inne-

håller någon genmodifierad organism så långt det är möjligt märks på ett konsekvent sätt

att bestrålning av livsmedel inte heller får användas i Sverige, möjligen med undantag för kryddor.

Tillsatsämnen

Tillsatsämnen i livsmedel bör bara användas om det verkligen finns ett behov av dem. Idag tillåter man ett ämne om det inte finns vetenskapliga bevis för att det är skadligt.

Konsumentberedningen stöder regeringens initiativ att inte heller i fortsättningen tillåta azo-färgämnen och sötningsmedlet cyklamat, och istället pröva den s.k. miljögarantin. Det är ett viktigt pilotfall för att utvärdera vilket stöd ett enskilt land kan få genom denna artikel i Romfördraget för att bibehålla strängare regler till skydd för hälsa och säkerhet. Det är dock viktigt att dessa ämnen framöver förbjuds i hela EU.

Vi föreslår därför

att endast sådana tillsatsämnen ska tillåtas för vilka det finns ett dokumenterat behov och som bedöms vara ofarliga

att Sverige arbetar för att EU-reglerna förändras, så att azo-färgämnen och sötningsmedlet cyklamat förbjuds i hela unionen.

Livsmedelskontrollen

Hormonbehandling av djur i tillväxtbefrämjande syfte skulle möjligen kunna gagna konsumenterna på det sättet att då mer kött och mjölk produceras kan priserna pressas på dessa varor. Men det sker i så fall på bekostnad av att djuren på konstlad väg tvingas växa snabbare och producera mer mjölk än normalt.

Med en omfattande användning av *antibiotika* i djurhållningen riskerar man att bakterierna blir resistenta och därmed omöjliga att behandla. De kan då överföras till människor med svårbotade sjukdomar som följd. Dessutom bör man lägga vikt vid samma etiska invändningar som

förekommer beträffande hormonbehandling i tillväxtbefrämjande syfte, dvs. att djuren inte på konstlad väg ska tvingas växa fortare än normalt.

Sverige har dessutom en viktig uppgift i att övertyga EU vad gäller de tidsbegränsade undantagen för kontroll av om importerat kött innehåller smitta från *svinpest* och "*galna ko-sjukan*". Bäst vore naturligtvis om EU inför samma regler mot dessa och andra smittsamma djursjukdomar som Sverige.

Vi ser det sammanfattningsvis som angeläget

att Sverige arbetar aktivt för att EU ska kunna behålla sitt hormonförbud

att Sverige arbetar för att antibiotika i djurhållningen endast används till sjukvårdande insatser efter veterinärs förskrivning och inte som generell tillsats i fodret för att öka djurens tillväxt

att Sverige i första hand verkar för striktare regler i EU beträffande kontrollen av djursjukdomar. I andra hand bör Sverige arbeta för att behålla de särregler vi fick vid medlemskapsförhandlingarna.

Etiska frågor

Livsmedlens etiska kvalitet hamnar alltför ofta i bakgrunden. Ändå har vår livsmedelskonsumtion konsekvenser för andra människor, för djur och natur, som vi måste lära oss att ta hänsyn till.

Konsumenternas oro för livsmedelskvaliteten måste tas på större allvar. Konsumenterna har ofta inte möjlighet att ta fram vetenskapliga bevis för sina ståndpunkter, och har ibland andra utgångspunkter för sina ställningstaganden än statsmakterna och producenterna. En större förståelse för etiska argument bör leda till att man lättare kan förstå och hantera konsumenternas oro.

Vi föreslår därför sammanfattningsvis

att Sverige verkar i EU för att ett vidare perspektiv läggs på livsmedelsfrågorna, och att etisk kvalitet ska ses som väl så viktig som strikt vetenskapliga argument.

Innehållsdeklarationer

Sverige arbetar i både EU och Codex Alimentarius för att få gehör för de gamla svenska reglerna beträffande innehållsdeklarationer av sammansatta livsmedel. Det skulle innebära att det åter blir obligatoriskt att deklarerat allt som ingår även i sammansatta livsmedel ned till 5%, och att kända starka allergener alltid ska deklarerat. Enligt gällande EU-regler behöver inte ingredienser med innehåll som är "allmänt vedertaget" deklarerat om de ingår med mindre än 25%.

Vi ser det som angeläget

att Sverige försätter arbetet med att förbättra de internationella reglerna för innehållsdeklarationer av sammansatta livsmedel.

Ursprungsmärkning

Konsumenterna har rätt att få veta varifrån maten kommer för att kunna ta ställning till varifrån de vill köpa sina livsmedel. Men gällande EU-regler innefattar inte krav på ursprungsmärkning.

Vi föreslår

att Sverige verkar för att ett bra internationellt system för obligatorisk ursprungsmärkning av livsmedel utarbetas.

Frivilliga åtgärder

På flera områden har frivilliga åtaganden gjorts av producenter och handel. Man har lovat att fortsätta märka livsmedel enligt de gamla svenska reglerna för innehållsdeklarationer och datummärkning, och man har kommit överens om att ursprungsmärka kött. Kontrollen av att dessa frivilliga åtaganden fungerar måste ske genom handelns egenkontroll och av konsumenterna själva, eftersom lag inte kan stiftas för dessa områden.

Konsumentberedningen vill därför framhålla

att konsumentorganisationerna här har en viktig roll. PRO kommer t.ex. som ett komplement till sina prisundersökningar under våren att inleda undersökningar av innehållsdeklarationer och ursprungsmärkning.

11.3 Prismättningsfrågor

Konsumenternas fria val skall styra livsmedelsmarknaden. En förutsättning för en fungerande marknad är att konsumenterna har nödvändig information som underlag för sitt agerande. Priser och prisutveckling är ett viktigt sådant underlag.

Som framgått av kapitel 6 om prisutveckling och prisnivåer föreligger vissa brister i det statistiska underlaget.

Konsumentprisindex

Efter EU-anslutningen har intresset ökat för regionala prismätningar. KoB har under 1995 givit SCB i uppdrag att dela upp KPI för livsmedel i tre olika regioner, dels efter landsdelar, dels efter befolkningstäthet. Eftersom det nu finns ett datorprogram blir kostnaden för att varje månad upprepa beräkningarna endast ett par tusen kronor. En utvidgning och ändring av principerna för butiksurvalet i KPI med tanke på regionala uppdelningar skulle möjliggöra ytterligare eller åtminstone säkrare sådana uppdelningar.

Vi föreslår

att medel avsätts inom SCB för beräkning av regionala prisindex och för ökat butiksurval.

Producentprisindex

Livsmedelsekonomiska samarbetsnämndens indexsystem ger underlag för analyser av prisförändringar i olika led. Behov finns av vissa förbättringar, främst beträffande beräkningen av producentprisindex för livsme-

delsindustrin (PPI-J) avseende jämförbarheten med KPI (se bl.a. PM om prisutvecklingen på livsmedel, etapp 1, LES 1993 och Redovisning av uppdrag om prisutvecklingen på livsmedel, etapp 2, LES 1994).

PPI-J bör mäta genomsnittligt fakturerade priser per månad vid försäljning till handeln med oförändrad försäljningsinriktning vad gäller sammansättning av sortiment och olika kundkategorier (t.ex. grossister, detaljister och storhushåll). Detta innebär att de genomsnittspriser som ligger till grund för beräkningarna skall vara rensade från sådana förskjutningar i försäljningsinriktningen. Samtidigt måste rabattförändringar beaktas. Industrin brukar hävda att index ofullständigt beaktar förändringar i rabatter. De uppgiftslämnande företagen kan inte lämna erforderliga uppgifter och SCB saknar f.n. befogenheter, underlag och resurser för att utföra rabattundersökningar. Det är angeläget att SCB får möjlighet att utveckla metoder för att åtminstone då och då utföra avstämningar av de prisuppgifter som lämnas mot ett av SCB eget insamlat prismaterial. Förskjutningar i distributionsfunktionerna mellan handel och producenter är också ett område som noga måste följas och värderas. Med tanke på den öppnare marknad som kan komma till stånd som en följd av EU-anslutningen verkar vidare företagsunderlaget i PPI-J väl litet. Flera varor har bara en eller ett par uppgiftslämnare.

Vidare kan påpekas att tillfälliga prisnedsättningar endast påverkar KPI-J och inte PPI-J.

Inom Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden fortsätter arbetet med att kartlägga felkällorna i PPI-J. Det är dock SCB som ansvarar för beräkningarna.

Vi föreslår

att resurser tilldelas inom SCB för förbättringar av producentprisindex.

Färskt frukt och grönt

Priserna på färsk frukt och grönt varierar kraftigt under året. Konsumenterna upplever många gånger att priserna är näst intill avskräckande höga. De svenska priserna är dessutom höga vid jämförelser med grönsaksmarknaderna i exportländerna. Frågan "varför är paprikan så dyr" har ställts vid flera tillfällen i massmedia och kunde också ställas beträffande många andra grönsaker. Samtidigt som t.ex. tomat-

priserna var höga här förstördes tomater i Frankrike till följd av överskott.

Det är mot denna bakgrund särskilt angeläget att konsumenterna kan bevaka marknaden för frukt och grönt. Förbättrad prisinsamling i olika led som också publiceras skulle därvidlag vara till hjälp. Även publicering av priserna för ett lämpligt urval av varor på t.ex. de holländska grönsaksauktionerna skulle underlätta för konsumenterna att följa prisbildningen för färsk frukt och grönt.

För analyser av prisutvecklingen i olika led är det vidare angeläget att underlaget för grönsaker och frukt i producentprisindex utvidgas och att varugruppen inlemmas i beräkningarna av PPI-J och KPI-J.

Sammanfattningsvis föreslår vi alltså

att förbättrad insamling och publicering av priser på färsk frukt och grönt skall provas.

Prisnivåundersökningar på olika orter

När SPK avvecklades upphörde också de undersökningar som myndigheten företog med prisjämförelser mellan olika orter, ofta med intressanta frågeställningar som exempelvis hur lågprisetableringar påverkar den övriga handelns priser. Den kompetenta organisation som inhämtat prismaterialet, priskontoren ute i länen, avvecklades också.

Behovet av prisundersökningar av liknande slag har åter ökat. Bl.a. skulle de kunna läggas till grund för beslut om regionalpolitiska åtgärder.

En utredare har tillkallats för att lämna förslag om prismätningar i fortsättningen.

Vi anser det angeläget

att nämnda utredning undersöker möjligheterna att åter få till stånd prisundersökningar på olika orter av samma karaktär som SPK:s.

11.4 Konkurrensfrågor

Avregleringen av jordbruket och en mer skärpt konkurrenslagstiftning har inte lett till att de stora producentägda företagen utsatts för utökad konkurrens. Det har saknats internationell konkurrens på grund av ett högt gränsskydd och den inhemska konkurrensen har varit svag. De transnationella företagens ökande ägande inom svensk livsmedelsindustri har inte medfört någon ökad prispress.

Lönsamheten är också högre inom livsmedelsindustrin än inom tillverkningsindustrin som helhet. Detta gäller inte endast för de marknadsdominerande producentägda företagen vilkas vinster är svåra att ange därför att överskottet till stor del går tillbaka till ägarna i form av bättre priser, utan även för t.ex. den till stor del privatägda stycknings- och charkindustrin.

Fr.o.m. det andra halvåret 1995 förefaller importtrycket från EU-marknaden att ha ökat, vilket sätter prispress på flera varuområden, hittills särskilt på köttmarknadens produkter.

De producentkooperativa företagen dominerar fortfarande starkt marknaderna för mejeri- och slaktprodukter genom sin storlek och den områdesindelning som i praktiken gäller. Denna tillämpas inte enbart för inköpen från bönderna utan även vid de färdiga produkternas avsättning till handelsledet. Förhållandet innebär konkurrensbegränsningar som borde bli föremål för granskning av Konkurrensverket.

Vi anser det angeläget

att den nya svenska konkurrenslagstiftningens möjligheter till ingripanden tillvaratas av konkurrensmyndigheterna.

Konkurrenstrycket inom handeln har liksom inom industriledet varit svagt. Före avregleringen bidrog systemet med procentmarginaler till mycket kraftiga prisstegringar på de reglerade livsmedlen varje gång man vid jordbrukets prisförhandlingar höjde böndernas priser. Sedan en tid pågår förändringar av flera slag som innebär ett ökat konkurrenstryck. De tidigare rätt låsta inköpskanalerna för detaljhandels kedjor har börjat lösas upp, och nya bytikstyper – lågprisbutiker och stormarknader – har börjat utöva ett tryck på priserna. En betydande strukturalisering pågår inom handeln.

EU-inträdet innebär att våra matpriser har blivit mer beroende av prisnivåerna i främst EU:s exportländer. Liksom tidigare påverkas

prisutvecklingen även av den svenska valutans utveckling. Under första hälften av 1995 bromsades importen av kronans sjunkande värde, och konsumentpriserna steg. Under andra halvåret återigen har låga priser på kött i EU:s exportländer – Irland och Danmark – pressat den svenska prisnivån. För mejeriprodukter såsom ost och smör har en mjölk-invägning understigande vår tilldelade mjölkkvot i kombination med höga priser i näraliggande EU-länder och goda exportvillkor i viss mån drivit upp de svenska priserna.

För närvarande, drygt ett år efter vårt inträde i EU, är den svenska kronan värd något mer än före inträdet, vilket bör innebära att ett ökat importtryck uppkommit. Ett stabilt och helst stigande värde på den svenska kronan är väsentligt för att en fortsatt prispress via importen och därmed fördelaktig prisutveckling skall kunna komma till stånd.

Konkurrensen inom detaljhandeln förbättrades 1992 när plan- och bygglagen (PBL) sågs över, jfr. avsnitt 2.5 och 7.3.6. Då begränsades kommunernas inflytande över detaljplanerna för nya butiksetableringar. De liberalare reglerna bidrog bl.a. till lågprisbutikernas expansion. En utredning ser f.n. över möjligheterna till en återgång till de tidigare, mer inskränkande reglerna för butiksetableringar, bl.a. för att man av miljöskäl vill kunna begränsa bilåkandet till stora köpcentra utanför tätorterna. Flertalet kommuner vill ha tillbaka sina möjligheter att i samma utsträckning som tidigare påverka detaljplanerna för handeln med livsmedel, bl.a. för att begränsa expansionen av stormarknaderna så att inte handeln i bostads- och centrumområden utarmas.

Vi vill understryka vikten av

att de eventuella ändringar som företas av PBL går i den riktningen att konkurrenstrycket stärks och att nyetableringar av butiker inte försvåras.

11.5 EU:s konsumentskyddande lagstiftning

Grunden för EU är den gemensamma marknaden och den fria rörligheten för varor, tjänster, arbetskraft och kapital. Ett stärkt konsumentskydd har främst setts som ett medel för att förbättra den inre marknadens funktion. Målen för konsumentpolitiken tillfördes inte heller uttryckligen regelverket förrän genom Maastrichtfördraget.

För att förbättra konsumentskyddet i EU bör Romfördragets artikel 129a stärkas, vilket det finns en möjlighet till under EU:s regeringskonferens 1996.

För att stärka skyddet för livsmedelskonsumenterna bör även den s.k. miljögarantin, Romfördragets artikel 100a, stärkas. Detta kan göras genom att EG-kommissionen åläggs att analysera och ta hänsyn till hur konsumentskyddet påverkas i de förslag som har paragraf 100a som rättsgrund. Artikelns stadgar idag att konsumentskyddet ska ligga på en hög nivå då varu- och konsumentskyddet harmoniseras, men ger enligt vår mening inte tillräckligt stöd för länder som vill tillämpa strängare regler i något avseende.

Regeringen bör under regeringskonferensen också arbeta för en positiv definition av subsidiaritetsprincipen.

Konsumentberedningen anser att denna princip inte får användas för att EU ska kunna frånhända sig ansvar då ett samarbete på europeisk nivå skulle gagna konsumenterna. Istället bör den tillämpas som en möjlighet för varje medlemsland att stadga strängare regler än de som gäller i EU på konsumentskyddsområdet. Det är viktigt framför allt för att förbättringar i hela EU ska kunna ske på sikt. Då ett enskilt land har möjlighet att gå före med ett bättre konsumentskydd kan det tjäna som modell för att utveckla det harmoniserade regelverket.

Vi ser det alltså sammanfattningsvis som angeläget

att Romfördraget, och särskilt då artikel 129a, förstärks och förtydligas så att konsumentfrågorna får en ökad tyngd

att den s.k. miljögarantin, Romfördragets artikel 100a, stärks genom att EG-kommissionen åläggs att analysera och ta hänsyn till hur konsumentskyddet påverkas i de förslag som har denna artikel som rättsgrund

att subsidiaritetsprincipen tillämpas som en möjlighet för varje medlemsland att stadga strängare regler än de som gäller i EU på konsumentskyddsområdet.

11.6 Konsumentinflytande

Konsumenterna möter idag och framöver stora omvälvningar i samhället och på marknaden. En fortsatt hög arbetslöshet, en allt större internationalisering och det accelererande informationssamhället gör att konsumenterna måste ha större beredskap och kunskap för att kunna hantera sin livssituation. Det är viktigt att konsumenterna själva har kontroll över sin konsumtion och kritiskt kan granska vad de köper och äter. Media har här en viktig uppgift. Det behövs ges mer plats för bra konsumentupplysning och kritisk granskning, och mindre för "larm" och skrämselfpropaganda. Konsumentfrågorna bör sättas in i den helhet där de hör hemma, i ett globalt perspektiv och beakta miljö-, solidaritets- och kvalitetsaspekterna.

Konsumentinflytandet bör öka i myndigheter och departement. Konsumenterna måste ha bättre möjlighet att påverka beslutsprocessen i Sverige och EU. Visserligen deltar konsumenterna på marknaden, där de kan "rösta med fötterna" och tvinga fram förändringar i de enskilda butikerna. Men livsmedelsmarknaden är mycket speciell, i det att den är så genomreglerad. Genom att bara delta som enskilda individer på denna arena, kommer konsumenterna aldrig att kunna påverka själva *systemet* för livsmedelspolitiken. Detta motiverar ett aktivt deltagande från konsumenthåll i debatten och beslutsprocessen.

Nils Ringstedt, ställföreträdande generaldirektör vid Konsumentverket, fick i mars 1995 uppdraget att med hjälp av en expertgrupp från regeringskansliet utarbeta en svensk strategi för det fortsatta arbetet med konsumentfrågor inom EU. Han lämnade sex olika huvudförslag:¹

- en person på den svenska ständiga representationen bör bevaka konsumentfrågorna.
- svenska myndigheter bör försöka påverka kommissionen i ett tidigt skede, och gärna genom fler personliga kontakter
- Sverige bör hålla kontakt med EU-parlamentariker och ledamöter i den Ekonomiska och Sociala kommittén (ESK).

¹ "Svensk konsumentpolitik i ett EU-perspektiv", Ds 1995:32

- Sverige bör verka för att svenska experter anställs i generaldirektoratet för konsumentpolitik, DG XXIV
- de former för samverkan mellan myndigheter, organisationer och departement som finns bör ses över
- debatt och dialog angående medlemskapets betydelse för svenska konsumenter måste stimuleras.

I ett förslag från december 1995 från en gemensam arbetsgrupp med representanter från Jordbruksdepartementet, Civildepartementet, Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Konsumentverket, Konsumenter i Samverkan och Sveriges Konsumentråd behandlas frågan om samverkan mellan dessa i konsument/livsmedelsfrågor för arbete i Sverige och EU. Förslaget går ut på att öka möjligheten till inflytande för konsumentorganisationerna, med hjälp av en referensgrupp under Livsmedelsverket med företrädare för de olika organisationerna, ett väl utnyttjat remissförfarande, informella nätverk för snabba kontakter och avstämningar och hearings med berörda organisationer. Civildepartementet lade till riksdagen i mars 1996 ett annat förslag på samma tema. För att underlätta för konsumentorganisationerna föreslog man att en europeisk "konsumentriksdag" skulle kunna hållas varje år, där EG-kommissionen får del av organisationernas erfarenheter och idéer. Mellan riksdagarna borde kommissionen samråda med nationella och internationella konsumentorganisationer.

Konsumentberedningen välkomnar naturligtvis dessa olika förslag. I det följande lägger vi fram våra kompletterande förslag för hur konsumentinflytandet på livsmedelsområdet ska kunna ökas.

Det behövs mera forskning omkring konsumenternas och hushållens situation. Det kommer att innebära att förståelsen av konsumentaspekterna ökar i samhället. Konsumentforskningsutredningen lade i februari 1996 fram sitt slutbetänkande "Forskning för vår vardag", med förslag för hur en konsumentforskningspolitik skulle kunna utformas². Utredningen föreslår bl.a. att ett nytt forskningsråd inrättas, som skulle kunna fördela medel till forskare främst inom högskolan. Dessutom vill man att Konsumentverket ges i uppdrag att bygga upp ett kompetenscentrum med forskningsbibliotek för området. Vi anser att utredningens förslag

² "Forskning för vår vardag", SOU 1996:10

i huvudsak är bra, även om vi också kan tänka oss andra modeller för hanteringen av forskningsanslagen. Forskning kring livsmedelsfrågor ur konsumentsynvinkel bör dessutom ges ett ökat utrymme.

Vi ser det alltså som angeläget

att forskningen kring hushållens situation ökar, eftersom det kommer att innebära att förståelsen av konsumentaspekterna ökar i samhället.

Konsumenternas företrädare behöver utbildning om aktuella sakfrågor och i hur beslutsprocessen fungerar i Sverige och EU. Referensgrupper bör inrättas på viktiga områden där konsumentorganisationerna aktivt kan ta del av och påverka beslutsprocessen. Den sneda fördelningen mellan representanter för tillverkare/handel och konsumenter som finns i redan befintliga råd, arbets- och referensgrupper måste förändras så att konsumentintresset ges ett ökat utrymme.

Dessutom bör konsumentorganisationerna ges ekonomiska resurser så att de får en reell möjlighet att delta i detta arbete. Vi inser givetvis att det är ett problem hur man ska kunna öka konsumentorganisationernas resurser i dagens ekonomiskt kärva läge, men detta är ett mycket viktigt område som behöver prioriteras i den statliga konsumentpolitikens budget.

Även för det lokala arbetet med konsumentfrågor lider konsumentorganisationerna brist på ekonomiska resurser.

Vi föreslår

att alla aktuella myndigheter inrättar referensgrupper för konsumenternas representanter på viktiga områden samt ökar konsumentrepresentationen i befintliga råd, arbets- och referensgrupper

att de båda paraplyorganisationerna tillförsäkras nödvändiga resurser, men att också andra organisationer kan få bidrag till framför allt lokala projekt. Utåtriktad verksamhet bör prioriteras, liksom projekt för ungdomar.

Öppenheten får inte bli lidande på grund av EU-medlemskapet. Det är viktigt att såväl enskilda medborgare som organisationer kan få tillgång till EU-material. Man måste kontinuerligt kontrollera att handlingar från

EU:s myndigheter är tillgängliga för den intresserade allmänheten hos myndigheter och departement.

Vi föreslår

att regeringskansliet och statliga myndigheter måste se till att EU-material om livsmedels- och konsumentpolitik finns tillgängligt.

Reservation av ledamoten Yngve Andersson

Majoriteten i Konsumentberedningen beslöt föreslå att Sverige inte bör tillåta produktion av genmodifierade livsmedel i landet och också verka i EU för ett sådant förbud. Jag reserverar mig mot detta beslut.

Genmodifiering är en ny teknologi som är ett alternativ till växtförädling och avel när det gäller att utveckla nya egenskaper hos växter, djur och mikroorganismer. Den är inte bara ett alternativ utan ger också nya möjligheter. I växtodling förekommer genforskning som lett till försöksodlingar av bl.a. nya raps- och majssorter. I USA säljs redan en genmodifierad tomat med större hållbarhet och forskning pågår för att få fram en tomat som kan plockas ännu senare från plantan för att därmed vara mognare och ge en bättre smak. Allt detta sker under noggrann kontroll av myndigheter.

Avel och växtodling som starkt renodlar vissa egenskaper, men där kontrollen är mindre, kan ibland leda till misslyckanden, som inte stoppas på ett tidigt stadium. Ett bekant exempel är den belgiska "monstertjuren", som har svårt att röra sig på grund av hypertrofi och vars hjärta och lungor inte är i proportion till den väldiga kroppen. Den råkar därmed lätt ut för infektioner och måste behandlas med antibiotika. Men i det stora hela har många århundradens avel och växtförädling varit av ovärderlig betydelse för vår livsmedelsförsörjning och de raser och växtslag som skapats har varit livskraftiga och de mår i allmänhet bra.

Med möjligheten att direkt modifiera arvsanlagen har människan förflyttat kunskapsfronten ytterligare ett steg framåt. Förbud har historiskt visat sig inte kunna förhindra att ny kunskap sprids och utnyttjas. När läkare och mångsysslare som exempelvis Leonardo da Vinci på 1500-talet satte sig över den tidens etiska förbud mot att dissekera en människokropp för att få kunskap om hur den fungerar lades grunden för den moderna medicinska vetenskapen, som inneburit så mycket välsignelse för människan. Ett bättre sätt än förbud är att samhället skaffar sig en ordentlig kontroll över den forskning och produktutveckling som pågår, om den kan förväntas vara riskfylld.

Den genmodifiering som hittills kommit igång i växtodlingen innebär att man endast ändrar någon enstaka detalj i växternas maskineri och den modifiering som görs bygger på ny och växande kunskap om växtcellernas uppbyggnad. För att få försöksodla krävs tillstånd av Jordbruksverket. Innan ett genmodifierat utsäde släpps ut på marknaden

krävs också ett tillstånd av Jordbruksverket. Innan genmodifierade livsmedel släpps ut på marknaden krävs tillstånd av Livsmedelsverket.

När det gäller märkning av livsmedel har Europaparlamentet nu föreslagit att märkning skall ske

- om livsmedlet är en organism som genmodifierats, t.ex. en tomat
- om en produkt är tillverkad av en sådan råvara, t.ex. ketchup av en genmodifierad tomat
- om livsmedlet innehåller en genmodifierad organism, t.ex. yoghurt där en genmodifierad bakterie tillsatts.

Om detta skulle bli EU:s beslut är nästan alla Sveriges krav uppfyllda. Sverige kräver även märkning av exempelvis socker, där livsmedlet som vi äter inte innehåller någon genmodifierad organism men där genmodifierade organismer funnits med i själva produktionsprocessen.

Det konsumenterna i dag behöver är saklig information om vad genmodifiering innebär, hur den kan utnyttjas, vilka riskerna är och hur kontrollen är uppbyggd. Det har varit förvånande lite diskussion om detta i Sverige.

Men i den internationella konsumentrörelsen pågår en diskussion. Consumers International, som är den internationella paraplyorganisationen för konsumentorganisationerna i världen (den presenteras i denna utredning), organiserade den första internationella bioteknologiska konferensen för konsumenter i november 1995 i Holland med deltagande av 30 konsumentsammanslutningar från 22 länder. Man enade sig om att konsumenterna kunde se verkliga fördelar med genmodifierade produkter under förutsättning att kontrollen, innan de släpps ut på marknaden, är mycket sträng, såväl vad avser produkternas säkerhet som miljöaspekterna. Konsumenterna har också rätt att veta, genom märkning, vilka livsmedel som genmodifierats.

Jag tycker att detta är en bra ståndpunkt.

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till
Konsumentberedningen (Jo 1991:A)

Dir.
1994:141

Beslut vid regeringssammanträde den 15 december 1994

Sammanfattning av uppdraget

Konsumentberedningen får förlängd tid för att kunna utvärdera utvecklingen inom jordbruks- och livsmedelssektorn i ett konsumentperspektiv vid Sveriges medlemskap i EU.

Konsumentberedningens hittillsvarande arbete

Med stöd av regeringens bemyndigande den 20 december 1990 (dir. 1990:84) tillkallade chefen för Jordbruksdepartementet en konsumentberedning med uppgift att följa och utvärdera 1990 års livsmedelspolitiska reform ur ett brett konsumentperspektiv. Beredningen har bl.a. initierat och utfört utredningar och analyser för att undersöka om reformen har lett till ett effektivare resursutnyttjande som gynnar samhällsintresset, bl.a. i form av en dämpad prisökningstakt på livsmedel. Beredningen har nyligen lämnat en samlad redovisning av utvecklingen under omställningsperioden. I beredningens gällande direktiv är förutsatt att arbetet skall vara avslutat under år 1994.

Utgångspunkter för tilläggsdirektiven

Vid ett svenskt EU-medlemskap ställs jordbruks- och livsmedelssektorn inför en delvis helt ny situation, eftersom gränsskyddet för jordbruksprodukter tas bort gentemot övriga EU-länder. Bevakningen av konsumentintresset kommer även i denna nya situation att bli en viktig uppgift för företrädare för konsumenterna. Den ökade konkurrensen på livsmedelsmarknaden som väntas bli följden av ett EU-medlem-

2

skap ställer krav på ökad effektivitet inom jordbruket och livsmedelsindustrin. Det är viktigt att de förändringar som sker på dessa områden kommer konsumenterna till del i form av livsmedel av god kvalitet och till låga priser.

En större gemensam marknad för livsmedelsprodukter med fri handel innebär också ett ökat och mer varierat utbud av livsmedel. Såväl antalet produkter som aktörer kan förväntas öka på marknaden. Detta kan öka behovet av livsmedelskontroll och en utförlig märkning av livsmedel vad gäller t.ex. ursprung och tillsatser.

EG:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) är mycket omfattande och svårgenomtränglig. Det råder en bred enighet i Sverige om att den behöver reformeras. Ett aktivt svenskt arbete för att åstadkomma reformering förutsätter bl.a. djupa kunskaper om jordbruks- och livsmedelspolitiska frågor och stort engagemang hos konsumentföreträdarna.

I avvaktan på en bredare översyn av konsumentfrågornas ställning och innehåll i denna nya situation bör Konsumentberedningen få förlängd tid för sitt arbete.

Uppdraget

Konsumentberedningen skall också under år 1995 följa och utvärdera utvecklingen inom jordbruks- och livsmedelssektorn i ett konsumentperspektiv.

En särskild uppgift för beredningen bör vara att kritiskt granska och analysera effekterna av EG:s gemensamma jordbrukspolitik från konsumentsynpunkt.

Beredningen bör, som tidigare, löpande redovisa resultatet av sitt arbete till regeringen. En samlad redovisning av utvecklingen skall lämnas senast den 1 december 1995.

Övrigt

Beredningen skall beakta direktiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23) samt direktiven att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124).

(Jordbruksdepartementet)

Skrifter från Konsumentberedningen 1991–1996

KoB:s BETÄNKANDEN

Konsumenterna och lågprisbutiken. En studie av ändrade köpvanor i dagligvaruhandeln (SOU 1992:117)

Konsumenterna och livsmedelskvaliteten. En studie av konsumentupplevelser (SOU 1994:112)

Livsmedelspolitik för konsumenterna – Reformen som kom av sig (SOU 1994:119)

RAPPORTER TILL REGERINGEN

- Sept. 1991 Konsumenterna och livsmedelspolitiken
- Mars 1992 Internationella konsumentrörelser och deras syn på livsmedels- och handelspolitik
- Sept. 1992 Utvecklingen på livsmedelsmarknaden i Sverige och i EG
- Mars 1993 Konkurrens- och prisförhållanden på livsmedelsmarknaden
- Sept. 1993 Vad har det blivit av den livsmedelspolitiska reformen?
- Mars 1994 Dagligvaruhandeln – Utvecklingen beträffande struktur, priser och sortiment

UTGIVNA FAKTABLAD

- 1991: 1 Gränsskyddet inom jordbruksprisregleringen
- 2 Kostnader för jordbruksstödet
- 3 EGs jordbruks- och livsmedelspolitik
- 4 Marknaden för bröd och spannmålsprodukter
- 5 Framtidens mat – svensk eller internationell?
- 6 Hushållens livsmedelsutgifter

- 1992: 7 Livsmedelsprisernas utveckling
- 8 Livsmedelsförsörjningen i världen
- 9 Svensk livsmedelspolitik inför EG-inträde
- 10 EGs jordbrukspolitiska reform
- 11 Marknaden för kött och köttvaror
- 12 Konsumenterna och lågprisbutiken

- 1993: 13 Konsumenternas åsikter om livsmedelskvalitet
14 Ekologiska livsmedel
15 Livsmedelskonsumenterna och EES-avtalet
16 Djurskydd och djurhälsa i Sverige och i EG
- 1994: 17 Konsumenterna och kvaliteten på mat
18 Livsmedelsimporten – behöver vi den?
19 GATTs Uruguayarunda; jordbruksresultatet och dess konsekvenser
20 Konsumtion och produktion i glesbygd
21 Skattetrycket – rätt bov eller villospår i utredningen om matpriserna?
22 Konsumenterna och livsmedelskvaliteten – en studie av konsumentupplevelser
23 Livsmedelskonsumenterna och EU
24 Marknaden för mjölk och mejeriprodukter
- 1995: 25 Prisutvecklingen på livsmedel efter Sveriges EU-anslutning
26 Marknaden för bröd och spannmålsprodukter
27 Livsmedelspriserna – vad säger olika undersökningar?
28 Färsckvarumarknaden för frukt och grönsaker
29 Livsmedelspriserna efter EU-inträdet
30 Marknaden för kött och köttvaror
- 1996: 31 Prisutvecklingen på livsmedel i Finland efter EU-inträdet
32 Europeiska konsumentorganisationers syn på EU:s jordbrukspolitik
33 Konsumenterna och livsmedelskvaliteten – förändringar sedan EU-inträdet

Remisser och skrivelser från oktober 1994

Remisser

- Förslag till ändringar av märkningskungörelsen (SLV FS 1993:19) Statens livsmedelsverk 1994
- Märkning av ägg EUs Rådsförordning (1274/91/EEC) om marknadsnormer för ägg Jordbruksdepartementet 1994
- Förslag till kungörelse med föreskrifter om tillstånd för utsläppande på marknaden av sådant livsmedel som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer (SLV 3377:94) Statens livsmedelsverk 1994
- Förslag till nationell handlingsplan för nutrition (Jo 94/1802) Jordbruksdepartementet 1994
- Förslag till jordbrukspriser m.m. EG-kommissionens prispaket 1995/96 (Jo 95/3) Jordbruksdepartementet 1995
- Omförhandling av EU:s handelsavtal med Medelhavsländerna (SJV 11-1680/95) Statens jordbruksverk 1995
- Förordning om skydd för geografiska och ursprungsbeteckningar för jordbruksprodukter och livsmedel (SLV 1403/95) Statens livsmedelsverk 1995
- Nya regler om livsmedelstillsatser (SLV 1358/95) Statens livsmedelsverk 1995
- Förslag till ändring av kungörelsen om bekämpningsmedelsrester i livsmedel (SLV 1407/95) Statens livsmedelsverk 1995

Proposed Draft Recommendations for the Labelling of Foods and Ingredients that can cause Hypersensitivity (SLV 4233/94)	Statens livsmedelsverk	1995
Revised Codex Standard for Edible Ices and Ice Mixes (SLV 228/95)	Statens livsmedelsverk	1995
Märkning av alternativt produ- cerade ägg (Jo 95/1294)	Jordbruksdepartementet	1995
Förslag till tolkning av EG:s defi- nition av naturligt mineralvatten (SLV 2238/95)	Statens livsmedelsverk	1995
Svensk konsumentpolitik i EU- perspektiv (Ds 1995:32)	Civildepartementet	1995
Ny tillsatskungalörelse (SLV 3451/95)	Statens livsmedelsverk	1995
Rapport från Livsmedelsverkets referensgrupp för gränsdragning mellan livsmedel och läkemedel (SLV 3669/95)	Statens livsmedelsverk	1995
Codex Committee on Food Labelling: Implications of Bio- technology for Food Labelling (SLV 3042/95)	Statens livsmedelsverk	1996
Betänkandet (SOU 1996:10) Forskning för vår vardag (C96/208/KONS)	Civildepartementet	1996
Ekologisk produktion - Aktions- plan 2000 (SJV:s Rapport 1996:3)	Jordbruksdepartementet	1996
EG-kommissionens Förslag till jordbruksprispaket för 1996/97	Jordbruksdepartementet	1996

Skrivelser

Angående tullfria kvoter av fisk
och skaldjur vid import från
Norge

Jordbruksdepartementet 1995

BEUC	Bureau of European Consumer Unions - Europeiska konsumentorganisationen
BNP	Bruttonationalprodukten
BSE	Disease agent of new encephalopathy, "galta-k-kräva"
BST	Bovine spongiform encephalitis (hormonpreparat)
CAP	Common Agricultural Policy
CEG	Consumers in Europe Group - paraplyorganisation för europeiska konsumentorganisationer
CFP	Common Fisheries Policy
CI	Consumers International
DG	Directorate general - DG för jordbrukets generalläkar
EFA	European Agricultural Agency
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EFS	Europeiska fiskeriförbundet
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europeiska gemenskapen
ESK/ECOSOC	European Social Committee of the Community - EG-förbundens ekonomiska och sociala kommitté

Förkortningar

ACP	African, Caribbean and Pacific states (Afrikanska, karibiska och stillahavs-länder)
BEUC	Bureau Européen des Unions de Consommateurs – EU-ländernas konsumentorganisation
BNP	Bruttonationalprodukten
BSE	Bovine spongiform encephalopathy, "galna ko-sjukan"
BST	Bovina somatotropiner (hormonpreparat)
CAP	Common Agricultural Policy
CEG	Consumers in Europe Group – paraplyorganisation för brittiska konsumentorganisationer
CFP	Common Fisheries Policy
CI	Consumers International
DG	Directorate général – EG-kommissionens generaldirektorat
EEA	European Environmental Agency
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EFS	Europeiska Fackliga Samorganisationen
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europeiska gemenskaperna
ESK/ECOSOC	Economic and Social Committee of the Community – EG-kommissionens ekonomiska och sociala kommitté

EU	Europeiska unionen
EU CC	EU Consumer Committee – EU:s konsumentkommitté
EURO COOP	European Community of Consumer Cooperatives – Samarbetsorgan för Europas konsumentkooperation
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade – Allmänna tull- och handelsavtalet
GMO	Genmodifierad organism
HUI	Handelns Utredningsinstitut
IGC	Inter-Governmental Conference – EU:s regeringskonferens 1996
ISO	International Standardization Organization
JoU	Jordbruksutskottet
KF	Kooperativa förbundet
KPI	Konsumentprisindex
KoB	Konsumentberedningen
KOV	Konsumentverket
KRAV	Kontrollföreningen för ekologisk odling
LES	Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden
LI	Livsmedelsindustrierna
LRF	Lantbrukarnas Riksförbund
LO	Landsorganisationen

LUI	Lantbrukets Utredningsinstitut
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development – Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
PBL	Plan- och bygglagen
PRO	Pensionärernas riksorganisation
prop.	Proposition
rskr.	Riksdagsskrivelse
SCB	Statistiska centralbyrån
SJV	Statens jordbruksverk
SLV	Statens livsmedelsverk
SOU	Statens offentliga utredningar
SPK	Statens pris- och konkurrensverk
TCO	Tjänstemännens centralorganisation
WHO	World Health Organization
WTO	World Trade Organization

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. Totalförsvarspliktiga 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. Kriminalunderrättelseregister
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. Studiecirklares 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. K.
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
utvidningens effekter på den gemensamma
jordbrukspolitiken. UD.
 - 61. Medlemsstater och medborgare. Förhållandet
stora – små länder i EU och rättsliga och
inrikesfrågor. UD.
 - 62. EU, konsumenterna och maten
– Förväntningar och verklighet. Jo.
-

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

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

Justitiedepartementet

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

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]
Medlemsstater och medborgare. Förhållandet stora – små länder i EU och rättsliga och inrikesfrågor. [61]

Försvarsdepartementet

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

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]

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 skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]

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

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten
– Förväntningar och verklighet. [62]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag. [51]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

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]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia –
att digitalisera svensk television. [25]

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]

Civildepartementet

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

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]

FRITZES

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

ISBN 91-38-20249-2
ISSN 0375-250X