

SLI-SKRIFT 2003:3

Är förhandlingsprocessen i EU ett hinder för jordbruks- reformer?

SLI

Sylvia Schwaag Serger

Livsmedelsekonomiska institutet

KORT OM SLI

Livsmedelsekonomiska institutet (SLI) är en analysmyndighet med uppdrag att utföra kvalificerade ekonomiska analyser inom jordbruks- och livsmedelsområdet. Kärnan i institutets verksamhetsområde är EU:s gemensamma jordbrukspolitik, med betoning på reformbehovet och på effektiviteten i olika styrmedel, samt jordbruks- och livsmedelsfrågornas hantering dels vid en utvidgning av EU, dels i WTO-förhandlingarna.

Alla publikationer från SLI kan beställas kostnadsfritt på institutets hemsida på www.sli.lu.se

Livsmedelsekonomiska institutet
Box 730
220 07 Lund
<http://www.sli.lu.se>
Sylvia Schwaag serger
SLI-skrift 2003:3
ISSN 1651-4742
Tryckt av Rahms i Lund, 2003

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD	3
1 INLEDNING	4
2 TEORIER OM BESLUTSFATTANDE I EU	5
2.1 Förhandlingsteori	5
2.2 Public choice- teorin	7
2.3 Spelteori på tre nivåer	8
3 REFORMFÖRSLAGET	9
3.1 Utgångspunkt för en reform av CAP	9
3.2 Huvuddragen i Kommissionens förslag	11
4 SYNEN PÅ REFORMBEHOV OCH FÖRSLAG	13
4.1 Tyskland	13
4.2 Frankrike	15
4.3 Storbritannien	16
4.4 Sverige	18
5 FÖRHANDLINGARNA	20
5.1 Inledning	20
5.2 Förhandlingsförloppet	21
6 ANALYS AV FÖRHANDLINGSUTGÅNGEN	24
6.1 Inledning	24
6.2 Inhemska politiska faktorer	25
6.3 Kopplingar till andra förhandlingsområden	27
6.4 Kommissionens inflytande i förhandlingarna	30
7 SLUTSATSER	31
8 EFTERORD	33

Förord

Ett nytt beslut om förändringar i EU:s gemensamma jordbrukspolitik har just tagits. Detta är ett av många reformförsök den senaste 10-årsperioden. Stöden har under denna period ändrats ett flertal gånger och nya stödformer har tillkommit. Politiken har blivit alltmer komplex. Men ingen av dessa reformer har inneburit genomgripande, strukturella förändringar som har åtgärdat de grundläggande bristerna i politiken. Inte heller den senaste överenskommelsen innebär detta. Genom det senaste decenniets reformer har stödpengarna grovt sett flyttats runt inom en oförändrad ram, både principiellt och storleksmässigt.

Oftast har förslagen från Kommissionen varit betydligt mer ambitiösa än resultatet. Förslagen har i allmänhet tunnats ut under förhandlingarna mellan medlemsländerna. Varför är det så svårt att ändra politiken? Det finns gott om analyser av politikens fel och brister. De flesta erkänner dem dessutom. Ligger någon del av förklaringen i hur EU:s beslutsfattande går till – i själva förhandlingssystemet?

Detta studerade Livsmedelsekonomiska institutet i en rapport för två år sedan. I studien analyserades den då senaste stora förhandlingen, som avslutades år 1999. Studien gjordes av Sylvia Schwaag Serger och publicerades i en engelsk rapport. Vissa likheter kan noteras mellan den då studerade förhandlingen och den förhandling som just har avslutats. Även om det finns vissa olikheter i förutsättningarna för förhandlingarna nu och då, förstärker intrycket av den nyss avslutade förhandlingen vissa av de slutsatser som SLI drog i den tidigare studien. Eftersom rapporten har fått förnyad aktualitet publicerar SLI den här i en sammanfattad version på svenska.

Lund, juli 2003

Lena Johansson
Generaldirektör

1 Inledning

EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) är både den mest resurskrävande och den mest omstridda av EU:s politikområden. Under dess snart 50-åriga existens har åtskilliga försök gjorts att förändra CAP i grunden. Trots dessa försök har inte mycket hänt. Under det senaste decenniet har politiken genomgått täta och förhållandevis stora förändringar, men utan att åtgärda CAP:s grundläggande problem.

Många analyser har gjorts av CAP:s ekonomiska effekter och av dess svagheter. Däremot har få studier gjorts av hur beslut om reformer av CAP fattas. En analys av förhandlings- och beslutsprocessen i EU kan ge värdefull kunskap om varför en genomgripande reform av CAP hittills har varit så svår att åstadkomma.

Frågan om hur viktiga jordbrukspolitiska beslut i EU fattas och hur förhandlingsprocessen som leder fram till besluten går till studerades av Livsmedelsekonomiska institutet (SLI) i en rapport som publicerades år 2001 (SLI 2001:4). I studien analyserades specifikt den förhandling som ledde fram till ett beslut i mars 1999, Agenda 2000, och vilka faktorer som var avgörande för utgången av den förhandlingen. Framförallt undersöktes hur nationella och inrikespolitiska intressen påverkade förhandlingen och resultatet.

Föreliggande skrift ger en sammanfattning av den tidigare rapporten, kraftigt förkortad och mer lättillgänglig. Inga litteraturhänvisningar ges. Den läsare som är intresserad av en mer utförlig och vetenskaplig framställning hänvisas till originalpublikationen. I skriften återges det ursprungliga innehållet. Ett efterord, som anknyter till den nyss avslutade halvtidsöversynen, har tillfogats.

Romfördraget, som grundade den Europiska Ekonomiska Gemenskapen 1958, innehöll stadgar för skapandet av CAP. De första marknadsordningarna implementerades 1962, efter årslånga och svåra förhandlingar mellan medlemsländerna. CAP i sin helhet fanns på plats 1968, när Gemenskapens jordbrukspriser var fullt harmoniserade.

Samma år, 1968, gjordes det första (misslyckade) försöket att reformera CAP. Misslyckandet av den så kallade Mansholtplanen, uppkallad efter Jordbrukskommissionären Sicco Mansholt, var ett tidigt tecken på hur svårt det skulle visa sig vara att reformera CAP. Fram till 1980-talet förändrades CAP bara marginellt. När förändringar slutligen genomfördes, 1984 och 1988,

syftade de mer till att begränsa överproduktionen än till att genomföra någon strukturell förändring av politiken.

Oförmågan att förändra CAP har lett till svidande kritik från många håll. Trots kritiken har väsentliga reformer uteblivit. Frågan som måste ställas är därför varför en reformering av CAP har varit så svår att åstadkomma.

I studien undersöks vilka huvudaktörer och faktorer som avgjorde förloppet och utgången av Agenda 2000-förhandlingarna, när det gällde CAP. Agenda 2000 omfattade emellertid fler frågor och politikområden, som förhandlades parallellt och som i stor omfattning påverkade och var beroende av varandra. Det andra stora politikområdet var strukturfonderna. Samtidigt pågick också förhandlingar om EU:s långtidsbudget för åren 2000-2006, det så kallade finansiella perspektivet. Eftersom utgifterna för jordbrukspolitik och strukturfonderna utgör ca 85 procent av EU:s budget är det uppenbart att dessa frågor hänger nära samman. De parallella förhandlingarna gjorde också att medlemsländernas positioner och prioriteringar dels avsåg hela paketet, dels påverkades av utvecklingen i de parallellt pågående förhandlingarna. Detta ger en extra dimension till jordbruksförhandlingarna i Agenda 2000 som gör dem särdeles intressanta för en fallstudie.

Agenda 2000 är en lämplig fallstudie för att undersöka följande frågor om beslutsfattande på jordbruksområdet inom EU:

- Hur fattas viktiga beslut på jordbruksområdet och av vem?
- Vilka faktorer avgör medlemsländers förhandlingspositioner och hur viktiga är dessa för den slutliga förhandlingsutgången?
- Vilka teoretiska modeller förklarar bäst beslutsfattandet i EU om en CAP reform?

2 Teorier om beslutsfattande i EU

2.1 Förhandlingsteori

De huvudsakliga aktörerna i beslutsprocessen i EU är Kommissionen, Ministerrådet och Europaparlamentet. Enkelt uttryckt presenterar

Kommissionen ett förslag till lagstiftning för Ministerrådet. Artikel 155 av Romfördraget ger Kommissionen den exklusiva rätten till policyinitiativ. Detta innebär att alla förslag till beslut i EU måste framställas av Kommissionen. Vanligtvis presenterar Kommissionen ett förslag för Ministerrådet, som i sin tur kan acceptera, förkasta eller acceptera förslaget i modifierad form. Den tredje stora aktören i EU är Europaparlamentet. Medan Parlamentets formella makt har ökat på de flesta politikområden, genom övergången från samråds- till samarbets- eller samtyckesförfarande, förblir dess inflytande på jordbruksområdet begränsat till samrådsrollen. I praktiken betyder detta att Parlamentet inte har något egentligt inflytande.

En av de centrala frågorna i forskningen kring samarbetet inom EU är hur beslutsmakten fördelas på de tre huvudaktörerna. Framförallt diskuterar statsvetare om i vilken mån Kommissionen har såväl möjlighet som motiv att påverka, eller till och med avgöra, policyinriktningen i EU. Anhängare av den så kallade neofunktionalismen eller överstatlighetsteorin utgår ifrån att Kommissionen har betydande möjligheter att styra beslutsfattandet. Däremot påstår så kallade intergovernmentalister att Kommissionens roll i princip är begränsad till att vara en opartisk agent eller medlare i mellanstatliga förhandlingar.

På senare år har det akademiska intresset för Europaparlamentets roll tilltagit i takt med dess ovannämnda ökade inflytande i beslutsprocessen. Europaparlamentets inflytande i jordbrukspolitikerna förblir dock litet jämfört med andra politikområden. Av den anledningen begränsas analysen i denna studie till de två andra aktörerna, nämligen Kommissionen och Ministerrådet.

Intergovernmentalister (även kallade neorealister) hävdar att nationella policypreferenser, framförallt i de stora medlemsländerna, styr beslutsfattandet av viktiga frågor i EU. Enligt intergovernmentalisterna fattas de stora besluten i EU i mellanstatliga förhandlingar mellan nationella regeringar i Ministerrådet.

Supranationalister (även kallade neofunktionalister) menar att Ministerrådet är ett viktigt forum för beslutsfattande inom EU. De medger att också nationella policypreferenser spelar en betydande roll i förhandlingar i EU men i motsats till intergovernmentalister anser de att även viljan att främja den europeiska integrationen i sig kan utgöra en nationell preferens. En annan viktig uppfattning som skiljer supranationalister från intergovernmentalister

är att EU:s institutioner och policyåtgärder kan påverka och förändra nationella policypreferenser. Förespråkare av den uppfattningen förkastar beskrivningar av EU:s institutioner i termer av "neutrala mötesplatser", "trogna tjänare" eller "opartiska medlare". I stället tillskriver de Kommissionen en aktiv och inflytelserik roll i EU:s beslutsprocess och hävdar att Kommissionen har förmåga att ändra medlemsländernas nationella preferenser.

I den nyare litteraturen om europeisk integration har klyftan mellan intergovernmentalister och neofunktionalister minskat något, i takt med att de två skolorna använder olika teorier för att förklara olika typer av beslutsfattande inom EU.

Ingen av dessa två grupperingar analyserar dock i tillräckligt stor utsträckning *hur* nationella och internationella faktorer påverkar varandra i en EU-förhandling. Därmed kan varken intergovernmentalister eller institutionalister ge en fullständig bild av beslutsfattandet i EU. Dessutom lämnar teorierna ett tomrum mellan sig. Medan intergovernmentalister huvudsakligen fokuserar på förhandlingar som rör så kallade konstitutionella frågor, till exempel Maastricht- och Amsterdamfördraget, så ägnar sig institutionalister mest åt dagliga beslut som mestadels fattas av tjänstemän, antingen inom Kommissionen eller i Rådsarbetsgrupper. Relativt lite uppmärksamhet har ägnats åt det stora område av beslutsfattande som faller mellan dessa två extremer, det vill säga reformförhandlingar, i detta fall av CAP.

2.2 Public choice- teorin

Förklaringarna till varför CAP ser ut som den gör och varför en reform har varit så svår att åstadkomma utgår ofta från "public choice"- teorin, även kallad politisk ekonomi. Teorin förklarar varför jordbrukspolitiken i de flesta industriländer gynnar jordbruket på bekostnad av konsumenter och skattebetalare genom att påpeka att jordbruksintressen ofta är mycket bättre organiserade än konsumentintressen, och därmed kan bevaka sina intressen bättre. Att producenter har lättare att organisera sig beror i sin tur på att dessa är färre till antalet samt att varje individ påverkas mycket av en eventuell reform av jordbrukspolitiken. Konsumenterna, å andra sidan, är många och varje individ påverkas relativt sett lite av hur politiken utformas.

Public choice- teorin uppvisar dock brister på väsentliga punkter. Teorin har svårt att förklara varför jordbrukslobbyn verkar vara mer framgångsrik i vissa länder än i andra när det gäller att säkra ekonomiska fördelar. Frankrike och Tyskland nämns ofta som exempel på länder där jordbruket har stor förmåga att påverka jordbrukspolitiken till jordbrukarnas fördel. I jämförelse verkar brittiska och svenska bönder ha mindre möjligheter att påverka politiken. Public choice- teorin förklarar inte dessa nationella skillnader.

En möjlig förklaring till nationella skillnader i jordbrukslobbys framgång är den allmänna inställningen till jordbruket bland befolkningen. En anledning till böndernas förmåga att säkra en, för dem, gynnsam jordbrukspolitik, kan vara att en stor andel av befolkningen identifierar sig med eller känner sympati för jordbruket och dess önskemål.

Slutligen kan public choice- teorin inte förklara *varför* jordbrukspolitiska reformförsök görs överhuvudtaget. Dessutom lämpar sig teorin inte för att förklara hur själva reformförhandlingen går till. Liksom i många andra EU-förhandlingar spelar paketlösningar en avgörande roll i beslutsprocessen. Dessa områdesöverskridande uppgörelser ryms inte inom public choice- teorin, som därmed saknar en viktig pusselbit för att kunna förklara varför en reform av CAP är så svår att åstadkomma.

2.3 Spelteori på tre nivåer

För att kunna förstå förhandlingarna om CAP- reformen, måste man, för det första, undersöka hur nationella policypreferenser om hur CAP bör reformeras formas. För det andra, måste man analysera hur dessa, ofta motstridiga, preferenser förändras under förloppet av förhandlingarna. En ansats som gör det möjligt att kombinera dessa två aspekter är en spelteoretisk modell med två nivåer. Upphovsmannen till denna ansats är Robert Putnam.

Denna spelteoretiska modell undersöker multilaterala förhandlingar genom att, för det första, identifiera de olika nivåer på vilka policypreferenser formas, och, för det andra, undersöka samspelet mellan de olika nivåerna. Traditionellt bygger analysen på två nivåer, nämligen nationell politik (nivå II) och internationella relationer (nivå I), samt relationen sinsemellan dessa två. En av Putnams banbrytande idéer var att strategier och preferenser på nivå I under en pågående förhandling kan påverka strategier och preferenser på nivå II, och tvärtom.

Enligt Putnam definieras varje lands förhandlingsposition i en internationell förhandling av de utfall som är politiskt acceptabla på hemmaplan. Putnam använder begreppet "win set", det vill säga *förhandlingsutrymme*, för att beskriva summan av alla möjliga överenskommelser på nivå I för ett land som är acceptabla på hemmaplan, det vill säga på nivå II. Förhandlingsutrymmet varierar från land till land, både i storlek och i sammansättning. Storleken och sammansättningen av de förhandlande ländernas "win sets" avgör, för det första, om en överenskommelse är möjlig och för det andra hur överenskommelsen kommer att se ut. För att en överenskommelse överhuvudtaget skall vara möjlig, måste förhandlingsutrymmen för alla länder som deltar i förhandlingen i viss mån överlappa.

Denna ansats utgör ett relativt nytt angreppssätt för att analysera beslutsfattandet i EU. Modellen framhäver betydelsen av nationella policypreferenser i mellanstatliga förhandlingar. Samtidigt tas hänsyn till det faktum att externa faktorer kan förändra nationella preferenser under pågående förhandlingar. Slutligen fångar ansatsen upp paketlösningar, det vill säga områdesöverskridande uppgörelser, som är en väsentlig beståndsdel av beslutsfattandet inom EU.

Analysen i denna rapport följer den ovan beskrivna ansatsen men urskiljer tre olika nivåer: internationell (I), EU-nivån (II) samt nationell (III). Analysen fokuserar på förhandlingarna i Jordbruksrådet och i Rådsarbetsgrupperna. De huvudsakliga källorna är rapporter och annat material från möten i Jordbruksrådet och i andra arbetsgrupper samt *Agra Europe* och andra tidskrifter. Dessa skriftliga källor har kompletterats med intervjuer av ett antal regerings- och kommissionstjänstemän som deltog i förhandlingsprocessen.

3 Reformförslaget

3.1 Utgångspunkt för en reform av CAP

Den 16 juli 1997 presenterade den Europeiska Kommissionen "Agenda 2000: For a stronger and wider Union" (COM(97)2000), i fortsättningen kallad Agenda 2000-förslagen. Agenda 2000 innehöll tre förhandlingsområden. Det första var *det finansiella perspektivet* för budgetperioden 2000-2006, de två andra reformförslag för de två politikområden som tillsammans står för cirka 85

procent av EU:s budget, nämligen *den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP)* och *strukturfonderna*. Förhandlingarna om strukturpolitiken påverkade dock inte förhandlingarna om CAP i nämnvärd utsträckning, och behandlas därför inte vidare i denna analys.

Agenda 2000- förhandlingarna utgjorde således ett förhandlingspaket, där medlemsländerna samtidigt förhandlade om tre olika områden. Förhandlingarna avseende dessa tre områden - budgeten, jordbrukspolitiken och strukturfonderna - fördes inte oberoende av varandra. Tvärtom så fanns det många kopplingar som band ihop de tre huvudfrågorna till ett komplext förhandlingsspel. Agenda 2000- förhandlingarna om en reform av CAP skiljer sig därför väsentligt från det föregående reformförsöket, MacSharry-reformen, som ägde rum 1992.

En rad olika faktorer föranledde Kommissionen att presentera ett förslag till reformering av CAP. För det första förutsågs att stora överskott skulle uppstå i spannmåls- och nötköttssektorn. För det andra förväntades WTO-förhandlingarna, som var planerade att påbörjas 1999, sätta stor press på EU. EU:s utvidgning österut utgjorde ytterligare ett stort reformtryck. Dessutom fanns ett antal argument för en reform som kan sammanfattas under rubriken "legitimitet". CAP har länge kritiserats för att orsaka höga samhällsekonomiska kostnader och höga livsmedelspriser. Under 1990-talet tillkom kritik från miljö- och djurrättsorganisationer, som hävdar att CAP stödjer ett intensivt och storskaligt jordbruk på bekostnad av miljö och djurskydd. Slutligen har ett antal uppmärksammade fall av oegentligheter skadat CAP:s trovärdighet. Kommissionen påpekade att det fanns en negativ bild av CAP i den allmänna opinionen, som en krånglig och byråkratisk företeelse, och att också detta utgjorde ett viktigt argument för en reform.

Kommissionen beräknade att reformen skulle öka utgifterna för CAP med 16,6 miljarder euro för budgetperioden 2000-2006, exklusive åtgärderna för landsbygdsförordningen och stödet till kandidatländerna. Ökningen, som uppstod huvudsakligen genom höjda direktstöd, motsvarade en höjning med 16,6 procent jämfört med nivån 1998. Inklusiva de nya åtgärderna blev ökningen 23,5 procent.

Kommissionens förslag innebar en utgiftsökning samtidigt som majoriteten av länderna i budgetförhandlingen, som pågick parallellt, starkt motsatte sig en real ökning av EU:s totala budget. Under den förhandlingsprocess som följde,

framgick det tydligt att kostnaden för en reformerad CAP enligt Kommissionens förslag inte var förenlig med de budgetrestriktioner som förespråkades av finansministrarna. Detta satte tryck på jordbruksministrarna, ett tryck som ökades av Europeiska Rådets beslut att sätta mars 1999 som tidsfrist för en politisk överenskommelse om Agenda 2000.

3.2 Huvuddragen i Kommissionens förslag

I ett pressmeddelande från Kommissionen i samband med att Agenda 2000-förslagen presenterades i juli 1997, fastlades målen för CAP-reformen: förstärkt konkurrenskraft för EU:s jordbruksprodukter, stabila inkomster, skälig levnadsstandard och alternativa inkomst- och sysselsättningsmöjligheter för jordbruksbefolkningen, integrering av miljö- och strukturhänsyn, förbättring av livsmedlens kvalitet och säkerhet samt en förenkling av regelverk och lagstiftning.

Kommissionen presenterade också den allmänna reforminriktningen i juli 1997. Huvuddraget i reformen var prissänkningar för spannmål, nötkött och mjölkprodukter, delvis kompenserade genom ökade direktstöd (areal- och djurbidrag). Skiftet från prisstöd till stöd per areal eller djur hade introducerats i samband med MacSharry-reformen, och Kommissionen gick vidare på den inslagna vägen. Dessutom föreslog Kommissionen att direktstöden skulle kopplas till miljöaspekter, - kopplingen benämns numera för *tvärvillkor*, och att det skulle finnas ett *tak* för hur mycket pengar en gård kunde få i direktstöd. Kommissionen föreslog också att vissa begränsade inslag i jordbrukspolitiken skulle *re-nationaliseras*, det vill säga återföras till nationell beslutsnivå.

För spannmål föreslog Kommissionen 20 procents sänkning av interventionspriset, som är den lägsta garanterade prisnivån inom EU. Prissänkningen skulle kompenseras med en ökning av arealbidraget, ett fast belopp som betalas ut per hektar åkermark. Stödberättigad frivillig träda föreslog också. För nötkött föreslogs en gradvis sänkning av interventionspriset med 30 procent, och ökade djurbidrag. Angående mjölkprodukter föreslogs att systemet med landsbundna produktionskvoter skulle förlängas till och med 2006, (skulle enligt ett tidigare beslut ha upphört 2002) och att interventionspriserna skulle sänkas med 10 procent. En ny direktbetalning för mjölkkor föreslogs också.

Ett förslag om att samla jordbrukets miljöstöd, regionalstöd och strukturstöd i en särskild förordning, landsbygdsförordningen, lades också fram, liksom förslag om så kallade horisontella (övergripande) förordningar. Dessa omfattade bland annat tvärvillkor, det vill säga att kunna villkora stöd mot en viss insats, och individuella tak för hur stora direktstöden kunde bli.

Nästan ett år senare, efter mycket tuffa förhandlingar, lade Kommissionen fram ett detaljerat förslag till förordning den 18 mars 1998, (COM(98)158 final). Förslaget var en kompromiss, och skilde sig i vissa avseenden från de ursprungliga förslagen i Kommissionens allmänna reforminriktning.

För nötköttssektorn var de föreslagna direktstöden (djurbidragen) lägre än i förslaget från juli 1997. I stället föreslog Kommissionen införandet av "nationella kuvert" som skulle göra det möjligt för medlemsländerna att själva fördela en del av djurbidragen. Förslaget innebar att producenterna kunde få ut samma slutliga belopp som i de ursprungliga förslagen, men att medlemsländerna själva skulle få besluta om hälften av den föreslagna ökningen av djurbidragen. För mjölksektorn föreslogs en stegvis sänkning av interventionspriset med 15 procent istället för 10 procent, samt ett införande av nya kvoter för unga jordbrukare, för bergsområden och nordiska regioner.

När det gällde de horisontella åtgärderna var förslaget att ett individuellt tak skulle införas så att direktstöd på mellan 100 000 och 200 000 ECU skulle reduceras med 20 procent, och betalningar över 200 000 ECU med 25 procent. Kommissionen höll fast vid sitt förslag om tvärvillkor, där medlemsländerna skulle ges möjlighet att villkora direktstöd mot till exempel krav på miljöåtgärder.

Efter att detta förslag presenterats, startades den förhandlingsprocess som analyseras i denna rapport. Förhandlingsprocessen ledde fram till att EU:s jordbruksministrar den 11 mars 1999 enades om innehållet i en kompromiss om en reformerad jordbrukspolitik. Kompromissen revs dock upp av stats- och regeringscheferna vid toppmötet i Berlin en vecka senare. Dessa presenterade en ny och slutgiltig uppgörelse den 26 mars.

4 Synen på reformbehov och förslag

I Putnams modell, som tillämpas i denna studie, betonas betydelsen av nationella bestämningsfaktorer i samband med internationella förhandlingar. För att belysa de nationella preferensernas betydelse har Tyskland, Frankrike, Storbritannien och Sverige valts ut för en djupare analys. Tyskland och Frankrike är ett självklart val, eftersom de haft stor betydelse för hur reformer av CAP utformats. Dessa två länder har traditionellt varit motståndare till en reformering av CAP, medan Storbritannien är en traditionell reformförespråkare. Sverige är intressant att inkludera i analysen av två skäl; det är ett litet land, men med starka preferenser för långtgående reformer, två egenskaper som bidrar till ett dåligt utgångsläge .

Olika historiska, politiska och ekonomiska/sociala faktorer har format respektive lands ståndpunkt inför en reformering av CAP. Analysen behandlar dels ländernas syn på reformbehovet i stort, dels reaktionen på de förslag som presenterades av Kommissionen i juli 1997.

4.1 Tyskland

Tysklands syn på CAP har sedan 1950-talet präglats av en konflikt mellan jordbruksdepartementet å ena sidan och finansdepartementet å den andra. Konflikten har gällt huruvida jordbrukets ekonomiska intressen ska tillvaratas genom att stödja CAP eller om landet skall följa sin annars förhållandevis liberala frihandelspolitik också på jordbruksområdet. Jordbruksdepartementet har hittills lyckats stå emot finansdepartementets önskan om en mer marknadsorienterad jordbrukssektor.

Detta kan förklaras av både utrikespolitiska och inhemska faktorer. För det första har tidigare innehavare av kanslersämbetet lagt stor vikt vid den europeiska integrationen, vilket fått överskugga de samhällsekonomiskt eller budgetärt motiverade strävandena att marknadsorientera jordbruket. För det andra är jordbrukarna, om än en liten andel av den totala väljarkåren, ett mycket viktigt stöd för kristdemokraterna (CDU/CSU), som har suttit vid makten i Tyskland merparten av efterkrigstiden. Den tyska jordbrukslobbyn har också traditionellt ett stort inflytande på politiken genom ett nära samarbete med CDU/CSU. Detta faktum illustreras av att flertalet jordbruksministrar har bakgrund inom jordbruksledet.

Jordbrukssektorns starka inflytande på jordbrukspolitiken förklaras delvis av ett starkt och utbrett stöd bland allmänheten för jordbruket i allmänhet och för det traditionella familj jordbruket i synnerhet. En förklaring till det starka stödet kan vara Tysklands höga befolkningstäthet, som har skapat en särskild önskan att bevara landskapet öppet. I detta sammanhang ses jordbruket som en nödvändig förutsättning.

Tyskland har traditionellt förespråkat höga interventionspriser som ett sätt att skydda små och ej konkurrenskraftiga gårdar, framförallt inom spannmåls- och mjölksektorn. Inställningen förklarar varför Tyskland har motsatt sig tidigare försök att sänka interventionspriset.

De ovannämnda faktorerna förklarar delvis det starka tyska motståndet mot Agenda 2000-förslagen. Tyskland motsatte sig hela förslaget, både problembeskrivningen och förslagen till åtgärder. Varken den kommande utvidgningen österut eller de förestående handelspolitiska förhandlingarna i WTO utgjorde enligt Tyskland tillräckliga motiv för en jordbrukspolitisk reform.

Tysklands traditionella högprispolitik kan delvis förklara motståndet mot Agenda 2000-förslagen, men dessutom pågick en tysk valrörelse 1998. Kristdemokraterna behövde väljarstöd och i detta sammanhang var stödet från jordbruket betydelsefullt. Inhemska politiska faktorer förstärkte således det redan tidigare starka motståndet mot en långtgående reform av CAP, trots jordbrukets minskade betydelse i den tyska ekonomin.

Samtidigt som Agenda 2000-förslaget diskuterades pågick förhandlingar om EU:s budgetram för perioden 2000-2006. Tyskland, som är den största nettobetälaren till EU-budgeten, ville se en minskning sin andel. Tyskland stod därför inför dilemmat att å ena sidan vilja minska bidraget till EU:s gemensamma budget och å andra sidan motsätta sig reformer av CAP, vars syfte i slutändan var bland annat att få ner utgifterna. Återigen uppstod en intressekonflikt mellan jordbruksdepartementet och finansdepartementet, vilken än en gång föll ut till jordbrukets fördel.

Efter att beslutet om Agenda 2000 togs, har det kunnat skönjas en förändring i de tyska ståndpunkterna om CAP. Dels har återföreningen förändrat jordbrukets struktur, dels tillhör den nya förbundskanslern, Gerhard Schröder, en ny generation politiker med svagare bindningar till Europasamarbetet och Frankrike. Slutligen så fick BSE-krisen starka

återverkningar i Tyskland, och startade en debatt som ställde CAP och jordbruket mot konsumenternas intresse av säkra livsmedel. Jordbruksminister Renate Künast, som representerar ”de gröna”, är den första jordbruksministern utan förankring i tyska jordbrukslobbyn.

4.2 Frankrike

I Frankrike spelar jordbruket en mer framträdande roll i det politiska livet än vad som ter sig rimligt utifrån sektorns ekonomiska och befolkningsmässiga betydelse. Jordbruksektorn har ett oproportionerligt stort politiskt inflytande och jordbruksintressen är överrepresenterade i det politiska systemet. 1999 hade nära en fjärdedel av franska borgmästare jordbruksbakgrund, samtidigt som cirka 11 procent av de franska senatorerna var aktiva bönder. Dessutom har den franska jordbrukslobbyn ett mycket nära samarbete med högern, som suttit vid makten under större delen av efterkrigstiden.

Jordbrukets stora politiska inflytande kan även förklaras av den betydelse som fransmännen tillskriver jordbruket i förhållande till den nationella identiteten. Det är således inte bara en slump som gör att den nuvarande presidenten tidigare har varit jordbruksminister. Bönder betraktas ofta som bevarare av det franska nationalarvet. En indikation på jordbrukets betydelse är att de franska presidenterna, i internationell jämförelse, är betydligt mer involverade i jordbrukspolitiken än andra länders statsöverhuvud. Jordbruket tillskrivs också en särskild betydelse i fransk politik. Det finns en bred samstämmighet om att jordbruket bör behandlas annorlunda än andra sektorer. Inställningen är att marknaden inte kan skapa de rätta förutsättningarna för jordbruket.

Denna inställning förklaras delvis av att fransmännen har en stark tro på de politiska instrumentens effektivitet. Detta har gynnat marknadsinterventioner, nästan i riktning mot planekonomi. Tron på interventioner har en lång tradition i Frankrike, inte bara inom jordbrukssektorn.

Jordbruket är också ekonomiskt betydelsefullt för Frankrike, och en stor del av landets export kommer från jordbruksektorn. Av EU:s medlemsländer är Frankrike den största exportören av jordbruksprodukter och dessutom mycket konkurrenskraftig inom vissa sektorer.

Denna konkurrenskraft har lett till en dubbelbottnad syn på EU:s gemensamma jordbrukspolitik. För de konkurrenskraftiga sektorerna, såsom

spannmål och socker, ser Frankrike gärna en sänkning av EU:s stödnivå, eftersom stödet leder till att också mindre konkurrenskraftiga regioner satsar på produktion av dessa grödor. Frankrikes kött- och mjölkproduktion är däremot inte lika effektiv, och återfinns oftast på små familjegårdar. Dessa ses dock som själva ryggraden i jordbruket, och dessutom som en buffert för sysselsättning, vilket följaktligen motiverar stöd.

Frankrike har en positiv inställning till CAP, och jordbrukspolitiken betraktas som en av byggstenarna för den europeiska integrationen. Tidigare försök att reformera CAP har från franskt håll kritiserats som en attack mot själva grundvalen för EU. Ytterligare en bidragande orsak till den positiva synen på CAP är säkerligen de stora ekonomiska fördelar som Frankrike har som största enskilda nettobidragstagare från jordbruksbudgeten.

Mot bakgrund av Frankrikes positiva men dubbelbottnade syn på CAP motsatte sig den franska jordbruksministern starkt förslagen i Agenda 2000 om sänkta interventionspriserna för kött och mjölk, som endast delvis skulle kompenseras. Förslaget att reformera mjölksektorn förkastades helt, medan fransmännen var mindre negativa till förslaget om sänkta spannmålspriser.

Rent allmänt ansågs från franskt håll att Kommissionens reformförslag fokuserade för mycket på marknads- och handelsaspekter och för lite på betydelsen av sysselsättning på och utveckling av landsbygden. Till skillnad från Tyskland förkastade Frankrike inte reformförslagen helt kategoriskt utan var mån om att framstå som en konstruktiv och samarbetsvillig förhandlingspart vars motstånd snarare gällde metoderna för hur politiken skulle reformeras.

4.3 Storbritannien

Storbritannien skiljer sig markant från Tyskland och Frankrike, både avseende jordbrukets struktur och den politiska synen på jordbruket och CAP.

Jämfört med resten av EU har Storbritannien en hög andel stora jordbruk, och på senare år har den genomsnittliga storleken ökat ytterligare. Storskaligheten har bidragit till att göra det brittiska jordbruket konkurrenskraftigt.

Historiskt sett har den brittiska synen på jordbruket varit mer frihandelsinriktad och marknadsorienterad än Tysklands och Frankrikes. I stället för via höga tullar, som skulle påverka det inhemska priset, stöttades

jordbruket via en form av direkta stöd. Dessa garanterade ett lägsta pris till jordbrukaren utan att påverka prisnivån på den inhemska marknaden. En förklaring till denna inriktning är att Storbritannien under hela 1900-talet var en stor importör av livsmedel och därmed kunnat dra fördel av låga världsmarknadspriser.

Den brittiska jordbrukslobbyn har till skillnad från i Frankrike och Tyskland ett begränsat inflytande på politiken. Före Storbritanniens EU-inträde var bönderna en konsultationspart i samband med att den nationella jordbrukspolitiken skulle fastläggas, men efter EU-inträdet 1973 minskade detta inflytande.

Allmänheten i Storbritannien är också mer skeptisk till stöd till jordbruket än vad fallet är i Frankrike och Tyskland. Höga livsmedelspriser har traditionellt varit en känslig fråga i Storbritannien, där EU-inträdet ledde till en kraftig ökning av de brittiska livsmedelspriserna.

Som en av de största nettobidragsgivarna till CAP, har landet lyckats förhandla sig till en rabatt på medlemsavgiften. Motiveringen var att CAP bidrog till att diskriminera Storbritanniens status som nettoimportör på världsmarknaden. En allmän skepticism till Storbritanniens medlemskap i EU har också bidragit till att något direkt stöd för CAP inte finns, rabatten till trots.

Den skeptiska inställningen till CAP gäller oavsett partitillhörighet, och orsakerna är i stort sett också desamma. Det finns således en allmän samstämmighet i Storbritannien om behovet av genomgripande reformer och om den riktning reformerna bör ta.

Då Kommissionen lade fram Agenda 2000-förslaget välkomnades det av de brittiska politikerna. Britterna till och med kritiserade förslaget för att inte vara tillräckligt långtgående. Man menade att prisstöden borde sänkas mer än vad som föreslogs, direktstöden göras degressiva, det vill säga fasas ut under en period, och reformförslagen omfatta fler produktgrupper.

Även om Storbritannien stödde reformförslaget var landet samtidigt bland de som var mest kritiska till förslaget om ett tak på utbetalningarna till de största stödmottagarna. De brittiska gårdarna är överlag större än genomsnittet i EU, och Storbritannien skulle drabbas särskilt hårt av ett sådant tak. Ett tak skulle

innebära ett slags indirekt diskriminering av de större och mer effektiva producenterna genom att gynna småskalighet.

Till skillnad från jordbrukslobbyn i Tyskland och Frankrike, välkomnade de brittiska bönderna förslaget. Även om det initialt skulle innebära fallande inkomster, uppfattades det som långsiktigt positivt från exportsynpunkt, tack vare den brittiska konkurrenskraften.

Det kan noteras att det brittiska stödet för en reform med därpå följande sänkta stödnivåer sammanföll med en period då pundet var starkt, vilket påverkade de brittiska böndernas inkomster negativt. De brittiska politikerna höll ändå fast vid åsikten att CAP behövde reformeras; ett faktum som gör skillnaden i synsätt, mellan Storbritannien å ena sidan och Tyskland och Frankrike å andra sidan, ännu tydligare.

4.4 Sverige

Sverige skiljer sig inte bara från de andra tre länderna i analysen, utan också från övriga medlemsländer i EU, på grund av att landet genomförde en genomgripande och radikal reform av jordbrukspolitiken strax före EU-inträdet.

Historiskt motiverades jordbrukspolitiken i Sverige främst av beredskapsskäl, en konsekvens av den svenska neutralitetspolitiken. Andra viktiga mål var inkomst- och effektivitetsmål, men beredskapsmålet, att i händelse av krig och avspärrning vara självförsörjande, hade mycket högre prioritet i Sverige än det någonsin har haft i CAP.

I slutet av 1980-talet var stödet till det svenska jordbruket mycket högt i jämförelse med andra OECD-länder. Livsmedelspriserna var höga, samtidigt som beredskapsmålet hade blivit mer eller mindre överspelat. Insikten om att jordbrukspolitiken var ineffektiv och samhällsekonomiskt kostsam växte sig allt starkare.

Skiftet i den svenska jordbrukspolitiken kom i juni 1990 då riksdagen fattade ett beslut om en genomgripande reform - en intern avreglering av marknaden. De interna marknadsregleringarna och exportsubventionerna avskaffades. Endast en temporär kompensation infördes för de prisfall som väntades följa av reformen. Konsumentintresse och miljöhänsyn poängterades jämfört med den tidigare jordbrukspolitiken.

Vad var det som gjorde denna, i internationell jämförelse, radikala reform möjlig? För det första kopplades de snabbt stigande livsmedelspriserna under 1980-talet till det höga stödet till jordbruket. Konsumenterna var missnöjda och prisstegringarna skyldes på jordbrukspolitiken. För det andra fanns det en övergripande samstämmighet mellan de politiska partierna om ett långtgående behov av en reformering av jordbrukspolitiken, och den socialdemokratiska regeringen drev på i frågan. En sådan samstämmighet har inte funnits i några andra medlemsländer i EU.

EU-medlemskapet innebar att den svenska reformen aldrig genomfördes fullt ut. I stället betydde medlemskapet ett steg bakåt i jordbrukspolitiskt hänseende. Mot denna bakgrund har Sverige följaktligen varit en av CAP:s främsta kritiker sedan medlemskapet 1995 och förespråkare för en reformering. 1995 inrättades en parlamentarisk kommitté i syfte att ur ett svenskt perspektiv komma med ett omfattande förslag till reformering av CAP. Baserat på detta förslag lade regeringen fram en proposition som slog fast de svenska riktlinjerna för jordbrukspolitiken inom EU.

Propositionen innehöll tre svenska målsättningar för den gemensamma jordbrukspolitiken. För det första skulle jordbruksproduktionen styras av konsumenternas efterfrågan. För det andra skulle jordbrukspolitiken vara hållbar i ett långsiktigt perspektiv. Slutligen skulle den gemensamma jordbrukspolitiken bidra till global livsmedelstrygghet bland annat genom att verka för frihandel även med livsmedel. Marknadsregleringarna skulle avvecklas och särskilda åtgärder inriktade på miljö, landsbygdsutveckling och regionala mål skulle prioriteras i stället.

Ända sedan medlemskapet 1995 har opinionsundersökningar visat på en svensk skepsis mot EU. Denna skepsis kan hänföras till EU-politiken i allmänhet, men även utformningen av CAP, där konsumentintresset varit åsidosatt, har spelat in. Sveriges utgångsläge inför Agenda 2000-förhandlingarna avviker påtagligt från de andra länder som analyseras i denna studie. Sverige var både en ny medlem i unionen, och sett till befolkning, ekonomisk storlek och formell politisk styrka, en liten sådan.

Den svenska reaktionen på Kommissionens förslag påminde om den brittiska, ett kritiskt välkomnande. Den svenska regeringen var kritisk till att förslagen inte gick tillräckligt långt i sina reformsträvanden, att direktstöden inte gjordes tidsbegränsade samt att de var onödigt höga. Förslaget om att koppla

miljöåtaganden till stöden såg Sverige som ett försök att få politiken att framstå som mer legitim, vilket skulle kunna försvåra ytterligare reformer på sikt.

Lantbrukarnas Riksförbund, LRF, hade en mer positiv inställning till CAP än den svenska regeringen. Jämfört med den svenska reformen, som trädde i kraft den 1 juli 1991, hade jordbruket mycket att vinna på att omfattas av EU:s jordbrukspolitik. Inte oväntat skiljde sig även synen på Agenda 2000-förslaget från den svenska regeringens. LRF var starkt kritiska, och menade att svenska bönder riskerade att drabbas hårdare än andra lantbrukare om förslaget blev verklighet, delvis på grund av det nordliga läget.

Kristdemokraterna och centerpartiet stödde LRF och anklagade regeringen för att inte måna tillräckligt om de svenska bönderna. Kritiken till trots stod den svenska riksdagen fast vid uppfattningen att CAP behövde reformeras i mer marknadsorienterad riktning, och därmed även göras mer konsumentorienterad. Samhällsekonomiskt såg man stora vinster med en reform.

5 Förhandlingarna

5.1 Inledning

Huvuddragen i Kommissionens förslag till reform av CAP var, som tidigare framgått, ändringar i spannmåls-, nötkötts-, och mjölkregleringen, en samlad politik för landsbygdsutveckling, samt införandet av tvärvillkor och stödtak.

När det gällde nötkött och spannmål, enades länderna relativt snabbt om att någon form av prissänkning var oundviklig. Diskussionen fokuserades därför på *hur mycket* priserna skulle sänkas och i vilken utsträckning lantbruket skulle kompenseras.

På mjölkområdet var diskussionen mer invecklad. På ena sidan fanns förespråkare för en mer marknadsorienterad mjölksektor, främst Storbritannien, Sverige och Danmark. Tillsammans med bland annat Italien som ingick i den så kallade Londonklubben, vars syfte var att få till stånd en långtgående reform av mjölksektorn; de krävde både prissänkningar och avskaffande av mjölkkvoterna. På andra sidan fanns flertalet av

medlemsländerna, med Frankrike och Tyskland i spetsen, som motsatte sig prissänkningar och avskaffande av kvoter.

De länder som är nettobetalare till den gemensamma budgeten, det vill säga betalar mer i medlemsavgift än vad som går tillbaka till det egna landet i form jordbruksstöd och strukturstöd, hade också en komplicerad situation. De var i stor utsträckning samtidigt reformförespråkare, och för dem var det viktigt att deras andel av finansieringen inte ökade ytterligare som en konsekvens av reformförhandlingarna.

Av olika skäl motsatte sig medlemsländerna Kommissionens förslag angående tvärvillkor och ett tak för direktstödet till enskilda mottagare. Däremot möttes förslaget till en landsbygdsförordning av relativt lite motstånd.

5.2 Förhandlingsförloppet

Medlemsländernas första tillfälle att formellt reagera på Kommissionens förslag kom vid det informella Ministerrådets möte i Echternach i Luxemburg, september 1997. Medlemsländerna kan grovt delas in i reformförespråkare och reformmotståndare. Storbritannien, Sverige och, i viss mån, Danmark och Nederländerna tillhörde den första gruppen. De välkomnade Agenda 2000-förslagen men uttryckte besvikelse över att Kommissionen inte varit mer långtgående i sina förslag. Gruppen av reformmotståndare, däremot, ifrågasatte behovet av en reform överhuvudtaget, och inriktningen av reformförslagen i synnerhet. Den gruppen leddes av Tyskland och Frankrike, åtföljda av Österrike, Belgien, Irland, Luxemburg, Portugal och Spanien. Resterande medlemsländer tog inte tydligt ställning för eller emot, utan bevakade enstaka, för dem viktiga, frågor.

Under ett och ett halvt år gjordes enbart få framsteg i förhandlingsarbetet. När förhandlingarna kom i gång ordentligt i slutet av 1998, fick de samtidigt pågående budgetförhandlingarna, med långtgående budgetrestriktioner för perioden 2000-2006, en avgörande roll. En koalition av länder med Storbritannien, Frankrike och Tyskland i spetsen förespråkade att budgeten skulle "frysas" eller stabiliseras i reala termer på sin dåvarande nivå. Trycket i budgetfrågan ledde till intensiva förhandlingar i Jordbruksrådet i början av 1999. Jordbruksministrarna försökte hitta en lösning angående reformeringen

av CAP som var förenlig med budgetrestriktionerna. Olika förslag presenterades, såväl av Kommissionen som av enskilda medlemsländer.

I februari 1999 enades EU:s finansministrar om att sätta ett tak för jordbruksutgifterna i EU-budgeten till 40,5 miljarder euro per år i reala termer för budgetperioden. Av uppgörelsen framgick dock inte om summan innefattade landsbygdsåtgärderna eller huruvida taket kunde överstigas vissa år så länge totalbeloppet för perioden inte överskreds. Bortsett från dessa oklarheter, som lämnade betydande tolkningsutrymme, framgick det däremot tydligt att kostnaden för en reformerad CAP enligt Kommissionens förslag kraftigt skulle komma att överstiga taket. Därmed var Jordbruksrådet hårt pressat att hitta ett upplägg av reformen som överensstämde med ambitionen i budgetförhandlingarna.

Ett förslag, presenterat av Kommissionen i oktober 1998, byggde på tanken om re-nationalisering och innehöll så kallad "co-financing", samfinansiering. Förslaget innebar att medlemsländerna själva skulle bekosta en del av direktstöden till jordbruket. En sådan modell innehöll två viktiga fördelar. För det första skulle den minska belastningen på EU-budgeten, för det andra skulle den bidra till att korrigera den budgetära obalansen till de nettobetalande medlemsländernas fördel. Inte oväntat stöddes förslaget av nettobidragsgivare så som Tyskland och Nederländerna. Frankrike, däremot, som är en av EU:s nettobetalande men samtidigt EU:s största enskilda mottagare från jordbruksbudgeten, var en de hårdaste motståndarna till förslaget.

Frankrike föreslog en annan lösning, nämligen införandet av degressivitet under vissa förutsättningar. Förslaget innebar att direktstöden till jordbruket gradvis skulle minskas under en tidsperiod förutsatt att en del av de inbesparade utgifterna användes till landsbygdsutveckling och att förslaget om samfinansiering stryktes helt och hållet. Av de övriga medlemsländerna kunde många tänka sig någon form av degressivitet, även om det fanns olika uppfattningar om hur snabbt direktstöden skulle minskas och om mindre gårdar skulle undantas eller ej.

Kommissionen hade redan i de förhandlingar om en reform av CAP som ägde rum 1991- 1992 (MacSharry-reformen) föreslagit degressivitet, men inte lyckats få igenom det i Jordbruksrådet. Sverige och Storbritannien var starka

anhängare till förslaget om degressivitet, utifrån stånpunkten att direktstöd bara kunde accepteras om de var tidsmässigt begränsade.

Ett antal medlemsländer förespråkade en mindre långtgående reform än den Kommissionen föreslagit som ett sätt att begränsa ökningen av jordbruksbudgeten. Eftersom Kommissionens förslag byggde på prissänkningar som kompensades genom direktstöd, så skulle lägre prissänkningar innebära lägre belopp i form av direktstöd. Andra medlemsländer argumenterade för att en senareläggning av mjölkreformen till efter 2006 skulle minska utgifterna under den aktuella budgetperioden. Förespråkarna för en senareläggning var föga överraskande samma länder som från början hade motsatt sig en mjölkreform, nämligen Frankrike, Österrike, Belgien, Irland, Luxemburg, Nederländerna och Portugal.

Efter intensiva förhandlingar nåddes en överenskommelse i ministerrådet i mars 1999. Beslutet var inte enhälligt och varken degressivitet eller samfinansiering ingick i förslaget. Jämfört med Kommissionens ursprungliga förslag innehöll kompromissen lägre prissänkningar för nötkött och en senareläggning av mjölkreformen till 2003. Jordbruksministrarnas överenskommelse led av två uppenbara brister. För det första översteg den det tak för budgetperioden som finansministrarna hade satt upp med 7 miljarder euro och för det andra vägrade Frankrike och Portugal att godkänna den.

Dessa brister lämnade öppet för stats- och regeringscheferna att omförhandla uppgörelsen, vilket skedde vid Berlin-toppmötet den 24-25 mars 1999. I den slutgiltiga politiska uppgörelsen sköts mjölkreformen upp ytterligare, till 2005/2006, och spannmålspriserna sänktes med 15 procent i stället för med 20 procent. Totalt sett blev den slutgiltiga kompromissen betydligt blygsammare än Kommissionens ursprungliga förslag till reform. Prissänkningarna blev i spannmålssektorn 15 istället för 20 procent, i nötköttssektorn 20 istället för 30 procent och mjölkreformen sköts upp. De förslag som hade lagts fram av bland annat Kommissionen under förhandlingsprocessens gång, om samfinansiering och degressivitet, fanns överhuvudtaget inte med i slutuppgörelsen.

6 Analys av förhandlingsutgången

6.1 Inledning

Fram till Agenda 2000-reformen hade CAP bara förändrats i samband med olika krissituationer. Budgetproblem, stor överproduktion eller hot om kollaps i internationella handelsförhandlingar, så som i Uruguayrundan 1992, hade vid tidigare tillfällen skapat ett tryck för att tvinga fram förändringar. Inför Agenda 2000-förhandlingarna hade Kommissionen presenterat ett flertal skäl till varför CAP behövde reformeras nu.

För det första hänvisades till de kommande WTO-förhandlingarna och risken för att EU:s jordbruksproduktion skulle förlora andelar på den internationella marknaden om den inte blev mer konkurrenskraftigt. I termer av en spelteoretisk analys utgör detta nivå I- faktorer, faktorer på internationell nivå.

För det andra pekade Kommissionen på utvidgningen och befarade framtida marknadsobalanser samt på behovet av en förenkling av vissa regelverk. Dessa faktorer kan betecknas som nivå II- faktorer, faktorer på EU-nivå. Slutligen påpekade Kommissionen att CAP också behövde förändras med hänsyn till miljöpåverkan, konsumentintressen och politikens bristande legitimitet. De sistnämnda faktorerna kan grupperas som nivå III- faktorer, faktorer på nationell nivå, då de ger störst utslag på det nationella planet

En förklaring till att reformen blev så kringskuren är att reformtrycket var för svagt. De skäl för en reform som Kommissionen anförde upplevdes antingen som för avlägsna eller för abstrakta för att utgöra en tillräcklig påtryckning. På nivå I kändes utvidgningen som alltför avlägsen och osäker och WTO-förhandlingarna, som hade påverkat utfallet av MacSharry- reformen 1991-1992, hade inte ens börjat. På nivå II, upplevdes budgettrycket inte som tillräckligt allvarligt för att kräva omedelbara åtgärder. På nivå III var miljö- och konsumentintressena för oorganiserade och legitimitetsproblemet för otydligt för att utgöra en tillräcklig press.

Även om reformtrycket från de internationella faktorerna var svagt fanns det andra förhållanden som bidrog till att sätt en viss press. Under 1998 och början av 1999 hade EU:s trovärdighet som internationell aktör skadats av ett antal skandaler. Skandalerna nådde en höjdpunkt när samtliga EU-kommissionärer tvingades avgå i mars 1999, efter att EU- parlamentet hade

vägrat ge fortsatt förtroende. Dessutom framstod EU:s oförmåga att uppnå en gemensam position i den pågående krisen i det forna Jugoslavien som ett bevis på hur splittrat och oenigt EU var i internationella sammanhang. Den svaga utvecklingen av den gemensamma valutan, euron, som sågs som en avspegling av EU:s politiska svaghet, spädde på oron.

Dessa förhållanden bidrog till en gemensam strävan att framstå som en enig och handlingskraftig internationell aktör. Ett sätt att åstadkomma detta var att visa upp en överenskommelse i Agenda 2000-förhandlingarna. Förhoppningen var att detta skulle förbättra, eller i alla fall förhindra, större skada på EU:s internationella anseende.

Totalt sett utgjorde dock varken de internationella faktorerna eller faktorerna på EU- nivå ett tillräckligt starkt tryck för att styra medlemsländerna mot en långtgående reform, och de inhemska förändringsfaktorerna var alltför oprecisa för att bidra till den nödvändiga pressen.

6.2 Inhemska politiska faktorer

Som framgår av den tidigare analysen skiljer sig EU:s medlemsländer väsentligt åt när det gäller synen på CAP och på jordbrukssektorn. Sverige och Storbritannien förespråkar generellt att jordbrukssektorn inte bör särbehandlas utan göras mer marknadsorienterad. Sverige och Storbritannien välkomnade kompromissförslaget som ett steg, om än otillräckligt, i rätt riktning. Uppfattningen i Frankrike och Tyskland var att CAP, och jordbruket rent allmänt, inte kan eller bör omfattas av en marknadsorientering. Istället hänvisades till jordbrukets multifunktionalitet, det vill säga de värden förutom jordbruksprodukter som jordbruket tillhandahåller, till exempel öppet landskap. Dessa länder ifrågasatte om CAP behövde reformeras överhuvudtaget.

Ländernas olika syn på förslagen i Agenda 2000 kan analyseras genom att titta på nationella "win-sets". Sverige och Storbritannien var de starkaste förespråkarna för en långtgående reform. Deras position kan förklaras av en kombination av olika faktorer. På nationell nivå (nivå III), hade jordbrukets intressen i dessa länder mindre tyngd i relation till konsument-, miljö-, och andra intressen än i andra, mindre reformvilliga, EU-länder. På EU-nivå (nivå II) spelade EU- budgeten en stor roll för både Sverige och Storbritannien. Båda länderna är nettobetalare till EU-budgeten och till CAP och båda anser att

CAP inte är ett kostnadseffektivt sätt att stötta jordbruket på. På den internationella nivån (nivå I) ansåg båda länderna att EU:s protektionistiska jordbrukspolitik utgjorde ett hinder i WTO-förhandlingarna som de ville undanröja.

Medan en reform av CAP var en prioriterad fråga för både den svenska och den brittiska regeringen i Agenda 2000- förhandlingarna, så hade reformfrågan en låg profil på det nationella politiska planet. Frågan debatterades inte mycket. I Frankrike och Tyskland däremot fick reformen av CAP stort utrymme både i medierna och i den politiska debatten. Genom regelbundna demonstrationer och uppvaktningar hos politiker visade jordbruksintressen i dessa båda länder upp ett starkt och tydligt motstånd. Motståndet omfattade inte bara Kommissionens förslag till CAP- reform rent allmänt, utan också minsta förslag till sänkning av stöd. Medierna rapporterade kontinuerligt om upprörda bönder som demonstrerade, blockerade vägar eller brände upp livsmedel. I avsaknad av någon organiserad motpart lyckades jordbruksintressen monopolisera den offentliga debatten. En stor andel av befolkningen i både Frankrike och Tyskland sympatiserade dessutom med dessa intressen.

I Sverige och Storbritannien kunde sänkta stödnivåer framställas som en framgång för skattebetalare och konsumenter, oavsett hur stor eller liten sänkningen var. I Tyskland och Frankrike däremot skulle även den minsta reducering av stödet till jordbruket innebära protester.

Sammantaget var förändringstrycket i de länder som förespråkade en långtgående reform av CAP svagare än motståndet i de länder som förhindrade en reform genom att motsätta sig även små förändringar. Rent allmänt kan konstateras att, i förhandlingarna om en reformering av CAP, tenderar reformförespråkarnas "win-sets" att vara större än "win-sets" för de länder som motsätter sig en reform. Denna obalans utgör en snedvridning i förhandlingsdynamiken när det gäller att få till stånd en reform. Den gynnar reformmotståndare genom att de får en starkare förhandlingsposition vid förhandlingsbordet än vad reformförespråkare kan få. Ett litet "win-set" betyder att det finns ett väldigt begränsat förhandlingsutrymme som accepteras på hemmaplan. Det begränsade förhandlingsutrymmet kan stärka ett lands förhandlingsposition i internationella sammanhang. Frankrikes förhandlingsposition i CAP-förhandlingarna stärktes således av det hårda motståndet på hemmaplan mot reformen. De andra medlemsländerna visste

därför att om de ville nå en överenskommelse som Frankrike skulle acceptera, så var de tvungna att gå Frankrike till mötes.

6.3 Kopplingar till andra förhandlingsområden

Den kanske tydligaste kopplingen till andra förhandlingsområden uppkom via budgetförhandlingarna. Varje förändring i jordbruks- eller strukturpolitiken hade betydande konsekvenser för budgeten och tvärtom. Både reformmotståndare och reformförespråkare argumenterade för att budgetrestriktioner talade för deras sak. Reformmotståndare hävdade att det enda sättet att minska jordbruksutgifterna var genom att minska ambitionsnivån för CAP-reformen. De argumenterade för lägre prissänkningar än de som Kommissionen hade föreslagit, eftersom det skulle leda till lägre direktstöd och därmed minska budgetutgifterna. Angående mjölkreformen, så ansåg reformmotståndarna att besparingskraven talade för att den reformen skulle skjutas på framtiden.

Reformförespråkare försökte i sin tur använda sig av budgetrestriktionen som ett argument för en mer långtgående CAP-reform. De framhöll att Kommissionens reformförslag skulle leda till en bestående minskning av EU:s jordbruksutgifter på sikt, framför allt om direktstöden minskades successivt genom degressivitet.

Förhandlingarna om en reform av CAP var dessutom tydligt kopplade till den diskussion om medlemsländernas bidrag till EU-budgeten som samtidigt pågick. De länder, däribland Sverige, Tyskland och Storbritannien, som är nettobidragsgivare till EU-budgeten var måna om att deras andelar skulle minska, i vilket fall inte ökas ytterligare.

Tyskland, som är EU:s största nettobidragsgivare, gjorde klart att en överenskommelse om jordbrukspolitiken inte fick innebära en ökning av Tysklands nettobidrag. En radikal reform av CAP, med stora prissänkningar å ena sidan, och lägre än ursprungligen föreslagna och degressiva direktstöd å andra sidan skulle egentligen vara en ideal lösning. En sådan reform skulle minska jordbruksutgifterna och därmed EU:s totala utgifter för jordbruksbudgeten. En stark och välförankrad jordbrukslobby på hemmaplan gjorde det dock omöjligt för Tyskland att driva ett sådant reformförslag.

En annan anledning till varför Tyskland inte ville ställa sig bakom en långtgående reform av CAP var Frankrikes starka motstånd mot en sådan. Dessutom var Tyskland ordförandeland under våren 1999, och var angeläget om att nå en överenskommelse under det tyska ordförandeskapet, som bevis på egen och på EU:s handlingskraft. Tyskland ville av dessa skäl inte provocera fram en utdragen strid med Frankrike.

I den slutgiltiga överenskommelsen lyckades ändå den tyska regeringen förena en rad olika mål. Den kunde presentera en neddragning, om än obetydlig, av sitt nettobidrag till EU-budgeten. Samtidigt undveks en konflikt med den västtyska jordbrukslobbyn tack vare att reformen som helhet inte blev särskilt omfattande. Dessutom avslutades Agenda 2000- förhandlingarna i tid och under det tyska ordförandeskapet. Detta utgjorde en prestigevinst både för Tyskland och för EU som helhet. Förutom detta avvärjdes ett fruktat sammanbrott i den bräckliga fransk-tyska förbindelsen, som allmänt betraktas som motorn i den europeiska integrationen.

Frankrikes budgetära situation skilde sig markant från Tysklands. Frankrike är nettobidragsgivare till EU:s totala budget, men Frankrike är samtidigt den enskilt största mottagaren av medel från jordbruksbudgeten. Om CAP reformerades enligt Kommissionens förslag, så skulle detta betydligt minska återflödet av pengar till Frankrike. Frankrikes budgetmässiga prioritering var därför att förhindra en reformering av CAP.

I enlighet med Tyskland insisterade Frankrike på att reformen av CAP och budgetfrågorna skulle förhandlas tillsammans. Officiellt skall beslut om EU:s jordbrukspolitik fattas genom kvalificerad majoritet, medan beslut om finansiella frågor faller under enhällighetsprincipen. Genom att koppla frågan om reformen av jordbrukspolitiken till förhandlingarna om EU:s framtida budget lyckades Frankrike i praktiken göra beslutet om en reform till en fråga som krävde enhällighet. Därmed kunde Frankrike säkerställa att inte bli nedröstat i fråga om jordbruksreformen.

Frankrike hänvisade dessutom till budgetrestriktionerna som ett argument mot en reform, eftersom en reform skulle innebära ökade utgifter på kort sikt jämfört med status quo. Även av detta skäl var det viktigt att upprätthålla en koppling mellan CAP- förhandlingarna och beslutet om budgeten för perioden 2000-2006.

Under hela Agenda 2000- förhandlingen utgjorde CAP, och framförallt målet att förhindra stora förändringar av densamma, en fråga av allra högsta prioritet för den franska regeringen. Beslutsamheten och ett konsekvent och målmedvetet agerande skiljer Frankrike väsentligt från de tre andra länder som studeras här. Bland annat visar analysen att reformen av CAP genomgående var en fråga av högre prioritet i Frankrike än i de andra länderna.

Storbritannien hade två övergripande mål i Agenda 2000- förhandlingarna – bibehållandet av den så kallade brittiska rabatten, och att få till stånd en långtgående reform av CAP. Som stor nettobetalare till budgeten hade Storbritannien i ett tidigare skede lyckats förhandla sig till en viss rabatt på medlemsavgiften. Så småningom tvingades den brittiska regeringen att välja mellan dessa två mål, till stor del på grund av Frankrikes förhandlingstaktik. Regeringen valde då att prioritera rabatten på bekostnad av en mer långtgående reform, i enlighet med bland annat Londonklubbens krav. Valet förklaras av det enkla och rationella skälet att rabatten ansågs ha mycket större politisk betydelse på hemmaplan, och därmed för regeringens överlevnad, än en reform av CAP.

Sverige hade ursprungligen tre övergripande mål i Agenda 2000- förhandlingarna. Angående EU- budgeten var målet en minskning av det nationella bidraget, i antingen relativa eller absoluta tal. Som nettobetalare förespråkade Sverige därför en återhållsam budget för EU:s kommande budgetperiod. När det gällde jordbrukspolitiken förespråkade Sverige en långtgående reform. Sverige försökte uppnå det sistnämnda målet, främst en reformering av mjölksektorn, genom att bilda en allians med andra reformförespråkare, den så kallade Londonklubben. Angående reformen av EU:s strukturfonder lade Sverige stor vikt vid att säkerställa det regionala stödet till norra Sverige.

Precis som i Storbritannien var reformeringen av jordbrukspolitiken en högprioriterad fråga för den svenska regeringen. Under förhandlingarnas gång valde dock Storbritannien bort en långtgående reform till förmån för nationella intressen och Italien, en av medlemmarna i Londonklubben, valde att överge kravet på en mjölkreform i gengäld mot högre nationella mjölkkvoter. I det läget gjorde den svenska regeringen bedömningen att en långtgående reform av jordbrukspolitiken inte var möjlig att uppnå. Sverige

övergav då den ståndpunkten och satsade istället på att få en sänkning av bidraget till EU- budgeten.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att inrikespolitiska intressen avgjorde medlemsländernas förhandlingspositioner i slutfasen av Agenda 2000- förhandlingarna. Inte heller frågan om EU:s utvidgning kvarstod i slutskedet som en relevant anledning till varför CAP borde reformeras.

6.4 Kommissionens inflytande i förhandlingarna

Som nämnts tidigare, så har Kommissionen ensamrätt att lägga policyförslag till EU:s lagstiftning och beslutsfattande. Denna exklusiva rätt, tillsammans med rollen som medlare i EU-förhandlingar, ger Kommissionen ett visst inflytande över beslutsprocessen. Vilken roll spelade Kommissionen för utgången av Agenda 2000-processen?

Kommissionen fattade ett antal strategiskt viktiga beslut i samband med upplägget av reformförslaget. Kritik har riktats mot dessa beslut, både angående antalet produktområden som ingick (för få) och mot att Kommissionens förslag inte var tillräckligt långtgående.

Det första viktiga val som Kommissionen gjorde gällde vilka sektorer som skulle omfattas av reformförslagen. Kommissionen valde mjölk-, nötkött- och spannmålsregleringarna som föremål för konkreta förslag. Det andra valet Kommissionen gjorde var att bara presentera ett reformförslag. Ursprungligen övervägde Kommissionen att presentera två eller tre olika alternativ. Ett tredje val gällde om Kommissionen skulle föreslå att direktstöden skulle bli föremål för degressivitet, en gradvis neddragning, eller ej. Efter intensiva interna diskussioner bestämde sig Kommissionen för att inte föra fram det förslaget.

Den omfattande kritiken mot Kommissions reformförslag kan tyda på att Kommissionen genom sina strategiska val spelar en stor roll för förhandlingarnas förlopp och utgång. Det är dock inte säkert att så är fallet. Förblev sockerregleringen oförändrad på grund av att Kommissionen inte presenterade ett förslag till sockerreform? Eller var det så att Kommissionen inte presenterade ett förslag till sockerreform på grund av att det ansågs utsiktslöst? Likaså kan man fråga sig om Ministerrådet hade accepterat degressivitet om Kommissionen haft det med i sitt ursprungliga förslag?

Svaret på dessa frågor är inte självklart eller entydigt. Å ena sidan hade Kommissionen ett visst inflytande över beslutsprocessen, vilket visar sig i det faktum att den slutgiltiga överenskommelsen faktiskt omfattade de tre marknadsordningar som Kommissionen föreslagit för reform. Å andra sidan kunde Kommissionen inte förhindra medlemsländernas omfattande ändringar i reformförslagen. Vissa kritiker hävdade att resultatet var ett håll mot de ursprungliga förslagen och det uttalade syftet med reformen.

Det råder ingen tvekan om att Kommissionens trovärdighet och handlingskraft försvagades av krisen i mars 1999, när samtliga Kommissionsmedlemmar tvingades avgå. Men även utan denna händelse var Kommissionen inte tillräckligt stark för att stå emot inhemska intressen i de länder som motsatte sig en reform av jordbrukspolitiken. Om Kommissionens inflytande över förhandlingsprocessen och utgången var begränsad, så står förklaringen till det blygsamma resultatet av Agenda 2000- förhandlingarna att finna någon annanstans.

I ett läge där EU:s jordbrukspolitik hade en högre prioritet i de länder som motsatte sig reform än i de länder som förespråkade en långtgående reform, och i avsaknad av ett tillräckligt stort förändringstryck utifrån, blev Kommissionens möjlighet att påverka beslutsfattandet starkt begränsad.

7 Slutsatser

Sammanfattningsvis visar analysen att det i Agenda 2000- förhandlingarna saknades det tryck som uppenbarligen behövs för att åstadkomma en långtgående reform av EU:s jordbrukspolitik. På det internationella planet hade WTO-förhandlingarna inte ens börjat och ansågs därmed alltför avlägsna för att utgöra ett kännbart tryck. Samma sak gällde angående utvidgningen österut. Dessutom verkade kravet på en åtstramad EU- budget, paradoxalt nog, som ett *hinder mot* istället för ett argument för reform. Avsaknaden av ett reformtryck utifrån ledde till att medlemmarnas inrikespolitiska intressen helt och hållet kom att dominera förhandlingarna. Förhandlingsprocessen och resultatet dikterades av de starkaste medlemsländernas prioriteringar. Viktiga förhandlingar på jordbruksområdet kan alltså karaktäriseras som mellanstatliga. Analysen visar också att Kommissionen – trots tydliga försök - inte har lyckats försvaga förhandlingarnas mellanstatliga karaktär. Medan

Kommissionen kan spela en betydelsefull policyskapande roll i mindre beslut, är dess inflytande mycket begränsat i förhandlingar om reformer av jordbrukspolitiken.

Analysen visar således på det paradoxala förhållandet att i förhandlingar om CAP - som är det mest EU-gemensamma politikområdet, med längst tradition och där Kommissionen har ett klart informationsövertag - har överstatlighet inte fått något genomslag, utan den mellanstatliga karaktären på beslutsfattandet i Ministerrådet består. Benägenheten att söka minsta gemensamma nämnare är tydlig i förhandlingarna. Detta kan förklaras med oviljan att rösta, särskilt att rösta ned ett enskilt medlemsland, med Europaparlamentets begränsade inflytande över jordbrukspolitiken samt med det faktum att besluten ofta innebär omfördelning av resurser mellan medlemsländer.

Det finns heller inga tendenser till ökad användning av kvalificerad majoritet i Ministerrådet, trots påståenden om motsatsen, åtminstone inte på jordbruksområdet. Medan det kan finnas en sådan tendens i tekniska frågor eller om mindre betydelsefulla regleringar, råder fortfarande enhällighet och en strävan att uppnå konsensus i jordbrukspolitiska förhandlingar.

Agenda 2000-förhandlingarna om CAP – och särskilt stats- och regeringschefernas inblandning – visar att jordbrukspolitiken fortfarande är ett ämne för storpolitiken. I den bemärkelsen kan EU-förhandlingar om jordbrukspolitik jämföras med EU-förhandlingar om institutionella frågor.

Denna slutsats reser frågan om varför jordbrukspolitiken fortfarande har en så framträdande politisk roll i EU. Det finns givetvis många förklaringar, men inrikespolitiska överväganden och nyckelländernas inrikespolitiska prioriteringar utgör en viktig förklaring till detta fenomen. CAP blir alltså viktig i EU-förhandlingarna för att den är viktig i Frankrike och Tyskland och för att dessa länder därför har valt att prioritera den, samtidigt som reformländer, såsom Storbritannien, har gett en lägre prioritet åt sina reformsträvanden. Analysen visar alltså att reformmotståndare prioriterar politiken högre än reformförespråkare, det vill säga att inrikespolitiskt är det viktigare för den förra gruppen att bevara politiken än en reform är för den senare.

8 Efterord

Ett nytt jordbrukspolitiskt beslut har i dagarna fattats i EU, närmare bestämt den 26 juni. Slutsatserna som presenteras ovan avser den förra förhandlingsomgången, Agenda 2000. Håller analysens slutsatser även när det gäller de nu avslutade förhandlingarna om halvtidsöversynen av CAP? Eftersom en noggrann analys ännu inte hunnit göras, kan endast försiktiga slutsatser dras.

När det gäller utfallet av reformförhandlingen förefaller det finnas stora likheter med resultatet av den förra förhandlingen. I båda fallen är resultatet en kraftigt urvattnad version av det ursprungliga förslaget, med ytterligare tillägg. Viljan att nå en kompromiss har återigen resulterat i en än mer komplicerad reglering och en överföring av fler beslut till den nationella nivån.

Avseende själva förhandlingsprocessen bör det påpekas att de yttre förutsättningarna delvis var annorlunda denna gång. Det fanns ingen naturlig koppling till andra förhandlingsområden inom EU, trots att vissa försök gjordes. WTO-förhandlingarna, som endast var ett avlägset hot under den förra omgången, var (och är fortfarande) denna gång inne i ett viktigt skede. De internationella faktorerna, Nivå 1 enligt terminologin i denna rapport, har således utövat ett tryck på processen.

Resultatet av förhandlingarna om halvtidsöversynen förefaller bekräfta betydelsen av de inrikespolitiska intressena, trots reformtrycket från den internationella nivån. Som ett resultat av reformtrycket från omvärlden verkar dock Kommissionen ha spelat en viktigare roll än vad fallet var i Agenda 2000-förhandlingen.

Andra slutsatser som förefaller stå sig är Frankrikes nyckelroll och det tysk-franska samarbetets betydelse för reformförsökets utfall. Denna gång blev inte beslutet enhälligt, men en strävan fanns efter att uppnå consensus. Detta bekräftar jordbrukspolitikens mellanstatliga karaktär vilket har hävdats i studien. Tendensen till enighet eller consensus stärker samtidigt positionen för de länder som är ovilliga att genomföra en reform.

Tidigare utgivet av SLI

Rapporter

- 2000:1 Varför bör CAP – EU:s gemensamma jordbrukspolitik - reformeras?
- 2000:2 Jordbruket och tullarna – en studie av tullstrukturer inför WTO:s millennierunda
- 2001:1 Prisbildning och efterfrågan på ekologiska livsmedel
- 2001:2 Utvärdering av ett investeringsstöd till livsmedelsindustrin
- 2001:3 Subsidiarity, the CAP and EU Enlargement
- 2001:4 Negotiating CAP reform in the European Union – Agenda 2000
- 2001:5 Ryskt jordbruk – nuläge och framtidsutsikter
- 2002:1 EU Milk Policy after Enlargement – Competitiveness and Politics in Four Candidate Countries
- 2002:2 Märkning av genmodifierade livsmedel – en samhällsekonomisk analys
- 2002:3 Märkning av genmodifierade livsmedel – en företagsekonomisk analys
- 2002:4 Internationell handel – även för jordbruket?
- 2002:5 Mjölkproduktion utan gränser – Europas bönder på en avreglerad mjölkmarknad
- 2003:1 Landsbygdsutveckling i ett utvidgat EU – en fallstudie i Polen

SLI-skrifter

- 2002:1 Analys av enhetliga arealstöd i EU
- 2003:1 Halvtidsöversyn av den gemensamma jordbrukspolitiken – en konsekvensanalys
- 2003:2 Arealstöd till jordbruket – Hur påverkas produktionen i Sverige?

SLI Working Papers

- 2003:1 Decoupling: The case of Swedish crop production

Årsrapport

Publiceras årligen fr o m år 2000

Tidigare utgivna rapporter där SLI medverkat

Analys av underlag för ekonomiska jämförelser mellan jordbruket i Sverige och andra länder. Gemensam rapport med Statens Jordbruksverk, SJV:s rapportserie 2000:10.

Inkomstmått och inkomstjämförelser inom jordbrukssektorn. Statens Jordbruksverk, SJV:s rapportserie 2001:10.

Tullreduktioner – tänkbara metoder i WTO-förhandlingarna. Statens jordbruksverk, SJV:s rapportserie 2002:5.

Att bekämpa mul- och klövsjuka – en ESO-rapport om ett brännbart ämne. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Ds 2002:31.