

Jordbruksutskottets betänkande

1981/82:4

om etableringskontroll som metod för styrning av animalieproduktionens utbyggnad

Motionerna

Yrkandena

I motion 1980/81:386 av Ivan Svanström (c) yrkas, såvitt nu är i fråga (yrkande 2), att riksdagen beslutar att hos regeringen begära att frågan om etableringskontroll för produktion av ägg, fläsk och mjölk också övervägs.

I motion 1980/81:591 av Anna Wohlin-Andersson m. fl. (c) yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om styrning av animalieproduktionens utbyggnad.

Motivering

I motion 1980/81:386 framhålls att familj jordbruket enligt fattat jordbrukspolitiskt beslut skall tillförsäkras en ledande ställning inom svenskt jordbruk. Även kombinationsdrift med jord och skog accepteras. För att ge utrymme för bl. a. dessa strävanden krävs att en normal del av animalieproduktionen förbehålls familj jordbruket och olika former av kombinationsdrift. Tendenser till fabriksmässig produktion måste bekämpas. Detta kan enligt motionen inte ske utan införande av etableringskontroll, där riktlinjen måste vara ett bestämt samband mellan produktionens omfattning och den egna produktiva arealen. Enligt motionärens mening är det därför nödvändigt att införa etableringskontroll för såväl ägg- och fläskproduktion som mjölkproduktion.

Frågan om etableringskontroll berörs också i motion 1980/81:591. Motionärerna understryker framför allt de miljömässiga problemen i samband med animalieproduktion i stor skala, särskilt vad gäller lukt och gödsel. Riskerna för ökad sjukdomsfrekvens i större svinbesättningar påpekas vidare. Enligt motionärernas uppfattning bör nuvarande system med viss prisdifferentiering kompletteras med etableringskontroll, baserad på en jordbrukspolitisk bedömning. En sådan etableringskontroll, som också bör omfatta broilerproduktionen, bör bygga på en särskild lag. Syftet med lagen bör vara att hindra att produktionen av svin, ägg och broiler koncentreras till ett fåtal stora enheter och att uppnå att familjelantbruket i första hand får del av det marknadsutrymme som finns. Denna lag som snarast bör föreläggas riksdagen bör även, om behov därav visar sig, kunna omfatta mjölkproduktion.

Gällande riktlinjer för styrning av animalieproduktionens utbyggnad

I anslutning till att riksdagen år 1977 beslutade om riktlinjer för jordbrukspolitiken beslutade riksdagen också om riktlinjer för styrning av animalieproduktionens utbyggnad (prop. 1977/78:19, JoU 1977/78:10, rskr 1977/78:103).

I nämnda proposition betonade jordbruksministern vikten av att jordbrukspolitiken fick en sådan inriktning att uppbyggandet och vidmakthållandet av effektiva familjeföretag främjades. Som jordbruksministern därvid framhöll förutsattes det i flertalet fall att någon form av animalieproduktion bedrevs vid företagen. En begränsning av utbyggnaden av större företag med slaktvins- och äggproduktion kunde ge utrymme för en utökad animalieproduktion vid utvecklingsbara företag.

I enlighet med regeringens förslag beslutade riksdagen att när överskott uppstår på fläsk och slaktdjursavgift behöver tas ut så skall avgiften eller motsvarande avräkning från pristödet differentieras efter besättningarnas storlek. Härigenom skall en rationell animalieproduktion kunna bedrivas på ett familjeföretag, utan att denna produktion i en överskottssituation belastas med extra avgifter. I riksdagsbeslutet framhölls att avgifterna även kommer att medföra en inkomstomfördelning från större producenter till familj jordbrukare och att detta ligger helt i linje med strävan att nå en ökad utjämning av inkomsterna mellan olika jordbrukarkategorier.

Även våren 1978 och våren 1979 behandlades frågan om system för styrning av animalieproduktionens utbyggnad av riksdagen (prop. 1977/78:154, JoU 1977/78:34, rskr 1977/78:348 och prop. 1978/79:208, JoU 1978/79:36, rskr 1978/79:417). I sistnämnda proposition redovisades bl. a. att jordbruksnämnden fr. o. m. den 1 januari 1979 infört ett system med avgifter inom äggproduktionen. Systemet innebar att en differentierad avgift skulle tas ut på innehav av värphöns. Avgiften inbetalas direkt från producent till nämnden. Grundavgift utgår när 1 001 - 10 000 värphöns under ett kalenderår sätts in i produktionen. Avgiftens storlek blir beroende av marknadsläget samt behovet av regleringsmedel. Högre avgifter tas ut när mer än 10 000 värphöns per år sätts in i produktionen.

Riksdagen behandlade förra året ett av regeringen framlagt förslag om styrning av slaktvinsproduktionens utbyggnad (prop. 1979/80:162, JoU 1979/80:47 och 49, rskr 1979/80:413).

I proposition 1979/80:162 redovisades dels ett inom jordbruksnämnden utarbetat förslag till system för styrning av fläskproduktionen, dels ett inom LRF utarbetat förslag i samma ämne, vilket framlagts av Lantbrukarnas förhandlingsdelegation. Det förra systemet byggde på differentierade avgifter och det senare på differentierade pristillägg. Enligt propositionen var skillnaden mellan systemen av enbart teknisk natur. Båda systemen kunde därför användas för att uppnå de avsedda syftena.

Jordbruksministern ansåg för egen del att ett system med differentierade

pristillägg var att föredra som medel när det gällde att uppnå de uppsatta målen. De belopp som stod till förfogande för pristillägg på fläsk borde därför fördelas så att de mindre producenterna erhöi ett högre pristillägg än de större producenterna.

Det var enligt jordbruksministern angeläget att skillnaden mellan det högsta och det lägsta pristillägget bestämdes så att syftet med riksdagens beslut uppnåddes, som bl. a. var att effektivt begränsa de större företagens utbyggnad. Enligt vad riksdagen uttalat borde differentieringen göras trappstegsformad. Om så bedömdes mera lämpligt borde dock enligt propositionen i ett inledningsskede kunna tillämpas endast en gräns. Gränsen kunde därvid lämpligen sättas vid leverans av 2 000 slaktsvin per år. Graden av differentiering och pristillägsskalan i övrigt borde efter hand bestämmas med hänsyn till rådande läge. Om tillgängliga pristilläggsmedel inte räckte, borde avgift kunna tas ut. Jordbruksministern framhöi att den möjlighet som sedan länge förelägg att ta ut slaktdjursavgift för att finansiera bl. a. exportkostnader kvarstod.

Jordbruksministern förordade mot bakgrund av bl. a. kostnaderna för export att differentierade pristillägg i fortsättningen tillämpades när pristryckande överskott råder för att åstadkomma den avsedda styrningen av svinproduktionen.

Det borde enligt propositionen ankomma på statens jordbruksnämnd att med utgångspunkt i de förordade riktlinjerna och efter överläggning med nämndens konsumentdelegation och Lantbrukarnas förhandlingsdelegation fastställa differentierade pristillägg och besluta om de regler som skulle gälla härför. Dessa borde tillämpas fr. o. m. den 1 januari 1981.

Utskottet fann inte anledning att frångå det i propositionen förordade systemet för styrning av fläskproduktionen. Utskottet erinrade om att det förordade systemet med differentierade pristillägg var avsett att tillämpas endast när pristryckande överskott råder. Det förutsattes att jordbruksnämnden efter överläggningar med nämndens konsumentdelegation och Lantbrukarnas förhandlingsdelegation skulle besluta om de närmare regler som skulle gälla.

Riksdagen följde utskottet. Regeringen gav därefter jordbruksnämnden i uppdrag att, med utgångspunkt i de av riksdagen beslutade riktlinjerna för styrning av slaktsvinsproduktionens utbyggnad och efter överläggningar med nämndens konsumentdelegation och Lantbrukarnas förhandlingsdelegation, fastställa differentierade pristillägg på fläsk och besluta om de regler som skulle gälla härför fr. o. m. den 1 januari 1981.

Jordbruksnämnden har beslutat om differentierade pristillägg för fläsk att gälla fr. o. m. den 1 januari 1981. Slaktsvinsproducent erhåller enligt beslutet ett särskilt tillägg med 10 kr. per slaktsvin för de under ett kalenderår först levererade 2 500 slaktsvinen.

Utskottet

Motionsyrkanden, syftande till etableringskontroll inom animalieproduktionen, har under senare år vid ett flertal tillfällen prövats av riksdagen utan att föranleda någon ytterligare åtgärd (senast JoU 1979/80:47). Frågan diskuterades bl. a. i samband med att nu gällande principiella riktlinjer för styrning av animalieproduktionens utbyggnad fastställdes av riksdagen (JoU 1977/78:10). Utskottet framhöll då att regeringens förslag borde vara ägnade att under överblickbar framtid ge berörda myndigheter tillräckliga möjligheter att hålla animalieproduktionens utbyggnad under kontroll. Självfallet fick förutsättas att regering och övriga berörda samhällsorgan med uppmärksamhet följde frågan och, om så visade sig erforderligt, lade fram förslag till de ytterligare åtgärder som kunde finnas motiverade för att styrningen av produktionsutvecklingen skulle få åsyftad effekt.

Vad beträffar miljömässiga effekter och djurhälsoeffekter av den storskaliga animalieproduktionen erinrade utskottet i nyssnämnda sammanhang om att det ankom på naturvårdsverket att utfärda anvisningar för miljöskyddande åtgärder vid animalieproduktionen. Det fick förutsättas att dessa fortlöpande anpassas till vad som från miljösynpunkt är nödvändigt med hänsyn till de erfarenheter som efter hand vinnas. Vidare hänvisades till den veterinärmedicinska bedömning som görs vid prövningen av byggnadsföretag enligt djurstallkungörelsen (1973:270).

När frågan förra året behandlades underströk utskottet att utvecklingen lett till ett ökat medvetande om att en alltför högt driven rationalisering kan få negativa bieffekter i olika hänseenden. Från statsmakternas sida hade åtgärder vidtagits bl. a. i form av skärpta bestämmelser rörande förprovning från miljö- och djurskyddssynpunkt av nybyggda djurstallar. Vidare påpekades att den etologiska forskningen (läran om djurens beteende under olika betingelser), som bl. a. bedrivs vid Sveriges lantbruksuniversitet, erhållit ökade resurser i samband med budgetbehandlingen. Det bör också erinras om att utskottet förra året (JoU 1979/80:47) med anledning av ett motionsyrkande, identiskt med yrkande 2 i nu föreliggande motion 1980/81:386, framhöll att det i sammanhanget tillstyrkta förslaget om differentierade pristillägg inom fläskproduktionen innebar en uppföljning av 1977 års riksdagsbeslut. Detta ansågs i viss mån vara ägnat att tillgodose syftet med ifrågavarande motionsyrkande.

Några sådana nya omständigheter som skulle kunna föranleda riksdagen att nu ändra ståndpunkt i frågan om etableringskontroll har enligt utskottets mening inte förebragts.

Utskottet hemställer därför

att riksdagen avslår motionerna 1980/81:386 yrkande 2 och 1980/81:591.

Stockholm den 27 oktober 1981

På jordbruksutskottets vägnar

EINAR LARSSON

Närvarande: Einar Larsson (c), Svante Lundkvist (s), Arne Andersson i Ljung (m), Maj Britt Theorin (s), Börje Stensson (fp), Hans Wachtmeister (m), Åke Wictorsson (s), Filip Johansson (c)*, Gunnar Olsson (s), Håkan Strömberg (s), Märta Fredrikson (c), Martin Segerstedt (s), Esse Petersson (fp)*, Ingvar Eriksson (m) och Margareta Winberg (s).

* Ej närvarande vid betänkandets justering.

Reservation

Svante Lundkvist, Maj Britt Theorin, Åke Wictorsson, Gunnar Olsson, Håkan Strömberg, Martin Segerstedt och Margareta Winberg (alla s) anser att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

I samband med att riksdagen år 1977 beslutade om allmänna riktlinjer för jordbrukspolitiken godkände riksdagen också vissa riktlinjer i fråga om styrning av animalieproduktionens uppbyggnad. Som redovisats i det föregående innebar sistnämnda riktlinjer att utbyggnaden av större företag inom fläsk- och äggproduktionen borde styras genom ett system med differentierade slaktdjursavgifter resp. avgifter på äggproduktionen. I fråga om slaktsvinsproduktionen godkände riksdagen förra året att ett system med differentierade pristillägg i stället för avgifter skulle tillämpas inom nämnda gren av animalieproduktionen.

Motionsyrkanden som syftat till ett införande av etableringskontroll inom animalieproduktionen har under senare år vid några tillfällen prövats av riksdagen bl. a. i samband med 1977 års jordbrukspolitiska beslut. Yrkandena har dock inte ansetts böra föranleda någon åtgärd från riksdagens sida. I det föregående redovisade styrmedel har sålunda ansetts ägnade att ge berörda myndigheter tillräckliga möjligheter att hålla animalieproduktionens utbyggnad under viss kontroll. Samtidigt har förutsatts att regeringen och övriga berörda samhällsorgan med uppmärksamhet följer frågan och, om så visar sig erforderligt, lägger fram förslag till de ytterligare åtgärder som kan befinnas motiverade för att styrningen av produktionsutvecklingen skall få åsyftad effekt.

Med anledning av de nu ånyo framförda yrkandena om införande av etableringskontroll som medel för styrning av animalieproduktionens utbyggnad vill utskottet erinra om att nuvarande jordbrukspolitiska riktlinjer, såsom de fastställdes år 1977, innebär att ett huvudsyfte för jordbrukspolitiken är att tillförsäkra dem som är sysselsatta inom jordbruket i alla delar av landet en ekonomisk och social standard som är likvärdig med den som jämförbara grupper uppnår. Vidare skall konsumenternas berättigade krav på säker tillgång till livsmedel av hög kvalitet till rimliga priser tillgodoses.

Den svenska jordbruksproduktionen garanteras sälunda, i syfte att uppnå dessa mål, en prisnivå som överstiger den till vilken import av vissa livsmedel kan ske samtidigt som i princip hela den svenska marknaden förbehålls det svenska jordbruket. Prisnivån på de svenska jordbruksprodukterna fastställs efter överläggningar mellan företrädare för producenter och konsumenter. Under efterkrigstiden har det pris- och regleringssystem som byggts upp inte kunnat förhindra uppkomsten av betydande överskott på vissa jordbruksprodukter, vilka tenderar att öka. Dessa överskott måste avsättas på världsmarknaden till priser som inte oväsentligt understiger vad som behövs för att ge producenterna täckning för deras kostnader och nödvändiga arbetsersättningar. Kostnaderna för att avsätta dessa överskott påverkar därför i ett längre perspektiv livsmedelsprisernas utveckling även i vårt land.

Enligt utskottets mening har den senaste tidens utveckling på jordbrukets område lett till att tiden änyo blivit mogen för en översyn av jordbrukspolitiken. Den alltmera tyngande skuldbördan med starkt ökande räntekostnader har skapat svårigheter, särskilt för de nyetablerade jordbrukarna. Samtidigt har livsmedelspriserna rusat i höjden för konsumenterna som en konsekvens av den allmänna kostnadsstegringen och minskade livsmedels-subsventioner. Detta är exempel på faktorer som i hög grad förändrat förutsättningarna för jordbrukspolitiken.

Att den situation som såväl vissa jordbrukare som konsumenter hamnat i inte kan lösas genom ökade livsmedelspriser åskädliggjordes vid innevarande års prisöverläggningar, då man inte lyckades komma fram till en enig överenskommelse för nu löpande period.

Förhållandena talar för att jordbrukspolitiken i framtiden får en betydligt starkare betoning på livsmedelsförsörjningen än f. n. Starka skäl talar enligt utskottets mening för att den fortsatta politiken på jordbrukets område ges ett vidare begrepp än nu och får innefatta samtliga åtgärder som påverkar produktionen, distributionen och konsumtionen av livsmedel.

I ett läge med en besvärande utveckling av överskottsproduktionen kan det från såväl konsument- som producentsynpunkt bli nödvändigt att pröva någon form av etableringskontroll för att med dess hjälp åstadkomma en planerad hushållning inom jordbruket för att därmed bättre uppnå de mål som ställs upp för jordbrukspolitiken. Syftet måste vara att uppnå en rationell jordbruksproduktion och så låga livsmedelspriser som möjligt under hänsynstagande till de allmänna mål för politiken som riksdagen anvisar. Därför anser utskottet det lämpligt att frågan om etableringskontroll som ett led i förutsättningarna för att förverkliga jordbrukspolitikens mål och effekterna av en sådan kontroll från såväl konsumenternas som producenternas synpunkter förutsättningslöst prövas när en ny jordbrukspolitisk utredning kommer till stånd.

Utskottet hemställer

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet med anledning av motionerna 1980/81:386 yrkande 2 och 1980/81:591 anfört om prövning av frågan om etableringskontroll som medel för styrning av animalieproduktionens utbyggnad.

Särskilt yttrande

Einar Larsson, Filip Johansson och Märta Fredrikson (alla c) anför:

Centerpartiet har under flera år återkommit med kravet på att etableringskontroll skall vara ett av de medel som står till buds för att styra utbyggnaden av animalieproduktionen. Enligt det jordbrukspolitiska beslutet år 1977 skall familj jordbruket vara grunden för jordbrukspolitiken. Det innebär att det utrymme som finns på den svenska marknaden skall till största delen fyllas av produkter från denna typ av jordbruksdrift. Under 1970-talet har strukturomvandlingen inom det svenska jordbruket varit kraftig, detta gäller framför allt ägg- och svinproduktionen. Inom både ägg- och svinproduktionen har det dessutom växt upp produktionsenheter som inte har någon egentlig anknytning till jordbruket annat än att man producerar jordbruksprodukter. Dessa stora enheter tar en allt större del av det utrymme som finns för jordbruksproduktion i Sverige. De är på det sättet ett hot mot familj jordbruket och därmed också ett hot mot den jordbrukspolitiska målsättningen. Med de regler som finns i dag går det inte att stoppa dessa etableringar.

Utöver de problem som uppstår när produktionen blir för stor – tendenser till det finns i dag – utgör de alltför stora anläggningarna också ett miljöproblem vad det gäller både den omgivande miljön och miljön för djuren i anläggningen. Från veterinärhåll har uppmärksamhet riktats mot den ökade sjukdomsfrekvens som kunnat iakttas i de större svinbesättningarna.

Riksdagen har beslutat om differentierade pristillägg för svin och avgifter för ägg för att på det sättet hålla produktionen inom de ramar som den svenska marknaden ger förutsättningar för. Detta är som vi ser det ett steg i rätt riktning och kommer säkert att få en gynnsam effekt för jordbruket, men de allra största etableringarna, som sker med kapital från annat håll än jordbruket, är ganska okänsliga för detta.

Även inom mjölkproduktionen har intresse visats för stora satsningar som inte har något samband med den brukade areal man förfogar över. Om sådana etableringar blir verklighet skulle det på ett olyckligt sätt försvåra för de familj jordbruk som i dag är helt beroende av mjölkproduktionen.

Vi vidhåller därför vår uppfattning att det skulle varit klokt att redan nu införa etableringskontroll. Det synes dock f. n. inte möjligt att uppnå erforderlig anslutning från riksdagens sida till en begäran om införande av

sådan kontroll för styrning av animalieproduktionens utbyggnad. Vi har därför avstått från att yrka bifall till föreliggande motionsyrkanden.

Inte heller finner vi anledning att hänskjuta frågan till exempelvis en ny jordbruksutredning. Enligt vår mening behövs det ingen sådan utredning då de jordbrukspolitiska mål som lades fast i det jordbrukspolitiska beslutet 1977 får anses alltfjämt giltiga. De problem som jordbruket i dag upplever ekonomiskt bör därför lösas inom ramen för denna jordbrukspolitik.