



KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

2007-10-19

Jordbruksdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över ”Bioenergi från jordbruket - en växande resurs” SOU 2 007:36

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA) har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerade utredning och lämnar följande synpunkter.

KSLA:s utgångspunkter och sammanfattande synpunkter

- KSLA ser det som angeläget att det svenska jordbruket i väsentligt högre grad än idag bidrar till en uthållig energiproduktion och anser att detta kan ske utan konflikter med vare sig livsmedelssektorns behov av råvaror, angelägna miljömål eller annan markanvändning. Dagens energiproduktion från jordbruket är bara en bråkdel av vad som bedöms som möjligt med hänsyn till teknik, ekonomi och miljöhänsyn.
- Omfattningen och inriktningen av jordbrukets energiproduktion bör i allt väsentligt avgöras av marknaden och markägarna inom ramen för samhällets generella styrmedel. KSLA bedömer att marknaden kan hantera avvägningen mellan t.ex. produktion för livsmedel och energi och ser det som mindre troligt att energimarknaderna tränger ut produktionen av livsmedel. KSLA anser dock att den produktiva marken behöver ett förstärkt skydd mot användningar som långsiktigt minskar dess odlingskapacitet.
- KSLA ser det som svårt och inte heller nödvändigt att från det allmännas sida fastställa kvantitativa mål för jordbrukets produktion av energi. Marknadens efterfrågan och prisrelationen mellan livsmedel- och energiprodukter samt den tekniska utvecklingen har stor betydelse för utfallet. KSLA tror inte att innevarande års höga prisnivå på spannmål, oljevaxter mm blir permanenta även om det sannolikt har inträffat ett historiskt trendbrott. KSLA bedömer vidare att oljepriserna ligger kvar på en sådan nivå och att den globala, kontinuerligt ökade, efterfrågan på energi i kombination med klimatproblematiken leder till ett fortsatt mycket stort behov av bioenergi. KSLA menar vidare att det finns stora arealer jordbruksmark som är mindre lämpliga för livsmedelsproduktion men där bioenergiproduktion kan bli lönsam.

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

- Mot denna bakgrund välkomnar KSLA den aktuella utredningen som på ett ambitiöst och grundligt sätt tagit fram ett värdefullt och delvis nytt faktamaterial. KSLA anser dock att utredarens förslag är otillräckliga. I vart fall om vi skall komma i närheten av de 30 TWh som utredningens modellberäkningar anger som ekonomiskt realiserbara till år 2020.
- KSLA ställer sig dock bakom utredningens huvudförslag nämligen ett kontraktillägg för *Salix* och ett investeringsstöd för gödselbaserad biogas. Motiveringen för dessa stöd liksom dess tekniska utformning kan emellertid behöva ses över. KSLA tillstyrker också utredningens förslag till utvecklingsinsatser för olika energigrödor även om dessa är väl allmänt hållna.
- KSLA ifrågasätter utredarens förslag att finansiera i stort sett alla insatser över Landsbygdsprogrammet. Detta är inte möjligt utan omprioriteringar inom befintliga ramar som enligt KSLA:s bedömning leder till att andra angelägna mål, bl.a. på miljöområdet, kommer att eftersättas. Eftersom flertalet av utredningens förslag syftar till att öka produktion av klimatneutral inhemsk energi bör insatserna ses som en del av samhällets energiomställning och finansieras över exempelvis Näringsdepartementets budget snarare än över Jordbruksdepartementets.

Övergripande synpunkter på utredningen

KSLA anser att utredaren genomfört sitt uppdrag på ett ambitiöst och grundligt sätt. Ett värdefullt och delvis nytt faktamaterial har tagit fram, bl.a. rörande de stora geografiska skillnader som finns när det gäller förutsättningar att odla energi på jordbruksmark och dess konkurrenskraft med annan odling. Genom sitt mycket omfattande bakgrundmaterial och inte minst Pål Börjessons gedigna bilagor blir rapporten närmast en uppslagsbok över produktionsförutsättningarna för bioenergi från jordbruket. KSLA anser vidare att utredaren på ett uttömmande och pedagogiskt sätt behandlat de avvägningar - mellan ett samhällsekonomiskt och ett företagsekonomiskt synsätt - vilka ofta kännetecknar beslut inom jordbruks- och energisektorerna.

Utredarens bedömningar och förslag har enligt KSLA däremot en rad tillkortakommanden. Perspektivet är alltför begränsat och kortsiktigt. KSLA saknar bl.a. en redogörelse för och konsekvensanalys av de mål rörande förnybar energi, energieffektivisering och biodrivmedel som EU antog i början av 2007. De slutliga besluten kom visserligen i tiden nära utredningens färdigställande men grundtankarna har varit kända genom EU-kommissionens förarbeten.

KSLA anser vidare att utredarens förslag är helt otillräckliga om jordbrukets potential skall utnyttjas i någon mer betydande utsträckning. Rapporten anger visserligen att jordbruket år 2020 kan producera ca 30 TWh vilket är en mycket imponerande volym. Men denna bedömning bygger i allt väsentligt på en svårtillgänglig och empiriskt oprövad ekonometrisk modell. KSLA ifrågasätter modellens relevans och särskilt hur utredaren tolkat resultaten.

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Att det föreligger en fysisk potential för att från jordbruket producera 30 TWh energi är relativt väl kartlagt även om tidigare bedömningar från t.ex. LRF och Oljekommissionen bedömt att det kommer att ta längre tid att nå en sådan volym. Men utredningens modellberäkningar visar en ekonomiskt realiserbar produktion om 30 TWh under förutsättningar som visserligen skiljer sig från utredningens basår men likväl inte kan ses som exceptionellt djärva.

Utredaren bedömer att effekten av de konkreta förslag till åtgärder som lämnas i rapporten på kortare sikt kan resultera i 2-3 TWh. Under vilka förutsättningar resterande ca 25 TWh kan uppnås till 2020 framstår som oklart. KSLA beklagar därför att utredaren, som han själv formulerar det, ”inte tagit modellresultaten till intäkt för att utveckla styrmedel för att nå dessa nivåer”. Det må vara hänt att en sådan uppgift inte direkt ingick i direktiven men KSLA anser att en analys skulle vara av stort värde.

Av särskilt intresse vore att klarlägga förutsättningar och behovet av insatser för att till bioenergiproduktion utnyttja de för livsmedelsproduktion mindre attraktiva jordbruksmarkerna. Såväl den nu aktuella utredningen som Jordbruksverket har visat att stora arealer inte kommer att odlas även vid historiskt mycket höga priser på såväl jordbruksprodukter som energi. Frågeställningen är också relevant för de upp till 300 000 hektar f.d. jordbruksmark som inte fått en produktiv beskogning. KSLA saknar konkreta förslag hur dessa marker kan användas t.ex. för en kombinerad produktion av energi- och vedråvara.

KSLA delar utredarens grundsyn att jordbrukets energiproduktion skall ske på marknadens villkor. Men klimatet, miljön, försörjningen av livsmedel och energi med flera utmaningar kommer att troligen att framtvinga politiska beslut som ändrar på marknadens villkor. Som KSLA ser det ger utredningen inte en tillräckligt tydlig vägledning vilken roll jordbruket kan och bör spela vid olika scenarier i dessa avseenden.

Produktionen av såväl livsmedel som bioenergi beror i grunden på tillgången till produktiv mark, samt vatten och näringsämnen. KSLA delar utredarens bedömning att trycket på markresursen kommer att öka. Den bästa åkermarken är idag mycket efterfrågad för bebyggelse, vägar och annan exploatering som ofta kan betala mer än fortsatt jordbruksdrift.

KSLA anser att marknadsekonomi i detta fall inte fungerar som styrmedel och den produktiva marken behöver ett förstärkt skydd mot användningar som långsiktigt minskar dess odlingskapacitet. Diskussionen om ”den goda jorden” bör hållas levande.

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Detaljsynpunkter på utredningens förslag

Landsbygdsprogrammet (6.1)

KSLA ifrågasätter det meningsfulla i utredningens förslag att regeringen skall tillse att länsstyrelserna beaktar den förnybara energins betydelse för företagandet på landsbygden. Detta framgår av befintliga riktlinjer. Om produktion av energi skall få en mer framträdande roll i landsbygdsprogrammet, vilket KSLA välkomnar, krävs mer resurser. En omprioritering inom befintliga ramar leder enligt KSLA: s bedömning till att andra angelägna mål, bl.a. på miljöområdet kommer att eftersättas.

KSLA ifrågasätter vidare om EU: s regelverk för landsbygdsprogrammet medger insatser på flera av FoU-områden som utredningen anvisar. Eftersom flertalet av utredningens förslag syftar till att öka produktion av klimatneutral inhemsk energi bör insatserna ses som en del av samhällets energiomställning och finansieras över Näringsdepartementet budget snarare än över Jordbruksdepartementets.

Traditionella livsmedels- och fodergrödor som energigrödor (6.3)

KSLA tillstyrker i allt väsentligt utredningens förslag att genom FoU-insatser stärka de traditionella grödornas användbarhet och konkurrenskraft vid produktionen av värme, kraft och drivmedel. KSLA vill särskilt peka på sockerbetans potential som råvara för etanol. Den ändring av marknadsregleringen för socker som nu sker och utvecklingen av energisorter med högre avkastning, bättre lagringsduglighet och möjlighet till höstsådd ger nya förutsättningar.

Trycket på den begränsade odlingsvärda marken ökar vilket gör högavkastande grödor mer intressanta. Som angetts ovan ifrågasätter dock KSLA om de åtgärder som behövs tillfullo ryms inom och bör finansieras av landsbygdsprogrammet.

Salix (6.4.1)

KSLA delar utredningens bedömning att Salix är en resurs-, energi-, och kostnadseffektiv jordbruksgröda för produktion av värme, kraft och på sikt möjligen också drivmedel. KSLA ställer sig bakom förslaget att under en begränsad period ge ett särskilt kontraktstillägg i syfte att uppnå den regionala koncentration och volym som krävs för att tillfullo nyttja grödans ekonomiska potential. KSLA tillstyrker också utredningens förslag till informations- och utbildningsinsatser och en förenkling av regelverket.

Av utredningen framgår att det är oklart om EU: s regelverk medger införandet av det föreslagna kontraktstillägget samtidigt som odlarna erhåller ett anläggningsstöd. Detta frågetecken bygger på att åtgärderna adderas som ett jordbrukarstöd. KSLA anser att ett fortsatt anläggningsstöd är nödvändigt för att stimulera odlaren att pröva en gröda med helt nya odlings- och marknadsförutsättningar och för att utjämna likviditetseffekterna.

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Kontraktstillägget ser vi däremot som ett stöd riktat till användarledet, där bristande erfarenhet eller teknisk anpassning i kombination med dyra logistiska lösningar idag leder till att priset på Salixflis ofta ligger långt under dess energimässiga värde. Om kontraktspremien får den funktion som olika utredningar räknar med kommer inte bara värme- och kraftvärmeverkens betalningsförmåga, utan också deras betalningsvillighet för Salixflis att öka. Därmed skapas förutsättningar för de volymökningar och effektivitetsvinster som gör det möjligt att efter ett antal år avveckla såväl kontraktspremien som anläggningsstödet.

Rörflen och hampa (6.4.2 , 6.4.3)

Rörflen och hampa är idag begränsat konkurrenskraftiga som bränsle. KSLA vill inte utesluta att biologiska, tekniska framsteg och ändrade marknadsförhållanden kan ändra bilden och tillstyrker därför utredningens förslag om fortsatt utvecklingsarbete.

Hybridasp och poppel (6.4.4)

KSLA bedömer att hybridasp och poppel som snabbväxande lövträd har en stor potential såväl till energi som till traditionell vedråvara. För att nyttja denna behövs, inte bara som utredningen föreslår, informationsinsatser utan också teknikutveckling och riktat stöd.

Utredningen har angett att det finns uppemot 300 000 ha f.d. jordbruksmark som inte fått någon riktig beskogning. En del av denna areal torde lämpa sig för plantering av snabbväxande lövträd. I debatten har förslagits att plantering av hybridasp och poppel på icke beskogad fd jordbruksmark skall stimuleras med ett särskilt anläggningsstöd. Ett alternativ till detta är ett anläggningsstöd på förslagsvis 10 000 kr per ha plus vid behov 4 000 kr per ha för stängsling. KSLA anser att den typen av insatser bör utredas närmare.

Halm (6.5.1)

Utredningen pekar på att det behövs ett utvecklingsarbete för att halmens redan idag goda konkurrenskraft skall slå igenom på marknaden, men begränsar sitt förslag till informationsinsatser. KSLA efterlyser mer handfasta förslag.

Gödselbaserad biogasproduktion (6.5.2)

KSLA instämmer i utredningens bedömning att det behövs särskilda insatser för att utveckla gödselbaserad biogasproduktion. Utredningen pekar på den ”dubbla miljönytta” som uppstår då man för kraftvärme eller drivmedel nyttjar en biprodukt som i annat fall kan läcka växthusgaser. Omvandlingen till biogas ger också hanteringsmässiga fördelar av gödseln som ökar förutsättningarna att bibehålla eller öka animalieproduktionen.

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Utredningens förslag är investeringsstöd på 30 % för anläggning av en biogasreaktor inkl. kostnaden för en kraftvärmeanläggning alternativt motsvarande del av ett lokalt nät och en uppgraderingstation. KSLA ser utredningens förslag som ett möjligt alternativ men föreslår att även andra modeller prövas. Att koppla investeringsstödet till biogasråvaran (minst 50 % gödsel) kan skapa problem om tillgången på gödsel framöver ändras. Skall delar av investeringsstödet då återbetalas? En alternativ stödform kan vara att ge producenter av gödselbaserad biogas ett för viss tid fastställd särskilt pristillägg.

Animaliska biprodukter (ABP) (6.5.3)

Utredningen är positiv till användning av ABP till energi men föreslår inga konkreta åtgärder. KSLA anser att EU:s regelverk på området (avfallsförbränningsdirektivet) är onödigt restriktivt och att Sverige skall verka för en modifiering som ger möjlighet till ett ökat och mer kostnadseffektivt utnyttjande animaliska biprodukter.

Andra generationens drivmedel (6.6)

KSLA delar utredningens bedömning att det behövs fortsatta betydande offentliga insatser för att utveckla ny teknik för att producera biodrivmedel. KSLA föredrar att använda uttrycket ”cellulosabaserade tekniker” eftersom det är det som det i praktiken handlar om. Denna beteckning användes nu allt oftare inom EU:s institutioner. Ordet andra generationen är missvisande eftersom även dagens biodrivmedel utvecklas och därmed också kan anses representeras av olika generationer.

KSLA har inte underlag för att bedöma när det kan finnas storskalig produktion baserad på cellulosa från jord och / eller skog men många experter anger som utredningen, omkring 10 år. Därför är det viktigt att produktionen av de nu tillgängliga biodrivmedlen, främst jordbruksbaserad etanol och FAME samt biogas, byggs ut och utvecklas. Försämrade och osäkra villkor för dagens produktion av biodrivmedel kan enligt KSLA minska intresset för utvecklingsinsatser och finansiella investeringar i kommande tekniker.

KSLA vill i sammanhanget också peka på behovet av ett certifieringssystem för biodrivmedel som värderar produktionen och användningens resursförbrukning och effekter på människa och miljö.

Åke Barklund
Akademiens sekreterare och VD

Jan-Åke Lundén
Vice Preses