



KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Näringsdepartementet
n.remissvar@regeringskansliet.se
nisrin.khedr@regeringskansliet.se

2022-02-04

Yttrande över remissen "Vägen mot fossiloberoende jordbruk" (SOU 2021:67), Dnr N2021/02166

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens (KSLA) uppgift är att med stöd av vetenskap och praktisk erfarenhet till samhällets gagn främja jordbruk och skogsbruk samt därtill knuten verksamhet. I akademiens uppdrag ingår att avge yttranden beträffande utredningsförslag.

Betänkandet "Vägen mot fossiloberoende jordbruk" (SOU 2021:67) har remitterats av Näringsdepartementet Landsbygdsavdelningen, Enheten för skog, miljö och forskning. KSLA har följande synpunkter, främst gällande föreslagna åtgärder, på det remitterade betänkandet.

Sammanfattning

KSLA konstaterar att borttagande av nedsättningen av dieselskatten skulle påverka jordbrukets ekonomi allvarligt. Tas nedsättningen bort måste någon kompensation ske. KSLA välkomnar därför att området utreds. Samtidigt får en kompensation inte styra jordbruket i en sådan riktning att målen för livsmedelsstrategin äventyras. Innan ytterligare överväganden görs rörande de förslag som redovisas i betänkandet, krävs fördjupade konsekvensanalyser för att säkerställa att avsedda effekter uppnås. Ett grundläggande problem är att den inhemska produktionen av biodrivmedel är otillräcklig. Konkurrenskraftiga vägar måste hittas så att flaskhalsar elimineras.

Bakgrund

Det finns ett långsiktigt problem i jordbruket som visar sig bland annat genom att investeringarna i byggnader och markanläggningar inte är tillräckliga för att säkerställa dagens produktionsvolymerna på sikt. På byggnadssidan är detta särskilt märkbart för stallar för mjölkkor.

Ett annat långsiktigt problem är att medelåldern ökar bland jordbrukarna och därmed även den areal som finns hos denna ålderskategori.

Mellan 2003–2020 har arealen ökat med 85 procent bland jordbrukare som är över 65 år gamla, och uppgår nu till närmare 20 procent av all åkerareal. I alla andra åldersgrupper

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

har arealen minskat under perioden, och mest i åldersgruppen 35–44 år, där minskningen uppgick till 45 procent.

Vidare har på senare tid prishöjningarna på drivmedel, handelsgödsel och proteinfodermedel medfört ytterligare svårigheter som inte kunnat balanseras genom höjda priser på avsaluprodukterna.

Om inflationen räknas bort har produktionsvärdet för animalier varit oförändrat sedan 2005. För mjölk har produktionsvärdet minskat med nästan 10 procent. Å andra sidan har produktionsvärdet ökat för vegetabilier. Ökningen är särskilt tydlig för industrigrödor, frukt samt köks- och plantskoleväxter.

Även om produktionsvärdet hävdats sig relativt väl de senaste 15 åren anser KSLA att det finns betydande problem framöver. Den tilltagande medelåldern bland företagarna inger oro. Otillräckliga investeringar tillsammans med ytterligare faktorer påverkar tydligt möjligheterna att nå de mål som lagts fast i livsmedelsstrategin. Risken är vidare uppenbar att det inte blir tillräckliga investeringar för att jordbruket och livsmedelsförsörjningen ska kunna medverka till att bromsa klimatförändringarna och inte heller för att anpassa sig till ett förändrat klimat. Ökad lönsamhet behövs därför både för att producera mer livsmedel och produkter för bioekonomin, liksom för en stärkt livsmedelsberedskap.

Det är fastlagt att livsmedelsproduktionen i Sverige är klimateffektiv sett i ett globalt perspektiv. En minskning av produktionen i Sverige innebär därför ett steg tillbaka för landets höga ambitioner på klimatområdet.

Förslaget att återbetalning av dieselskatt ersätts med ett jordbruksavdrag

Utredningens huvudförslag är att ett jordbruksavdrag införs samtidigt som återbetalningen av dieselskatt som jord- skogs- och vattenbruket kan ansöka om fasas ut.

Skattelagstiftningen för jordbruk har varit gemensam med lagstiftningen för annan näringsverksamhet sedan början av 1990-talet. Detta har setts som en fördel. Utredningens förslag innebär att det nu görs ett avsteg från denna ordning. Nedsättningen av dieselskatten är en punktskatt som ligger utanför den generella skattelagstiftningen.

KSLA konstaterar, mot bakgrund av den övergripande analys som gjorts ovan, att en utfasning av återbetalningen utan någon kompenserande mekanism skulle påverka växtodlingen negativt. I vilken mån en utfasning drabbar animalieproduktionen beror i hög grad på hur hög andelen foder är som prissätts på en internationell marknad. Men för bland annat den omfattande vallproduktionen till framför allt mjölksektorn är det givet att lönsamheten försämras. Däremot kommer inte företag med grisar eller fjäderfä att påverkas lika starkt som företag med nötkreatur.

Återbetalningen av dieselskatten uppgår till ca 750 milj. kr per år. Utredningen föreslår att en kompensation ges i form av ett jordbruksavdrag som medför en skattesänkning på totalt 1,5–2 miljarder kr.

KSLA tar inte ställning till om sistnämnda belopp är rimligt. Vi inriktar i stället vårt yttrande på frågan om vilka alternativa kompensationsmöjligheter som finns. Därtill är en viktig aspekt vilka fördelningseffekter sådana alternativ ger i förhållande till dagens system med återbetalning av dieselskatten.

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Vi delar utredningens bedömning att sänkta sociala avgifter, höjt grundavdrag eller en ny skattereduktion, som inte är kopplade till motsvarande förstärkning av lönsamhet och konkurrenskraft, är olämpliga tekniker för att kompensera för ett borttagande av skattereduktionen. Utredningens bedömning är att en variant av det norska jordbruksfradraget är en framkomlig väg för kompensationen.

KSLA anser därutöver att ett alternativ som innebär en förstärkning av medfinansieringen inom CAP, i första hand kompensationsstödet och de jordbrukstyper som har aktiv produktion, bör undersökas närmare. Här kan det dock föreligga en svårighet vad avser CAP-åtgärder för den grovfoderbaserade animalieproduktionen i slättbygderna. I den strategiska planen för 2023–2027 som regeringen skickat till EU-kommissionen har nämligen vallstödet i slättområden tagits bort. Kompensationsstödet, till skillnad från miljöersättningar, är inte förenade med kostnader för stödberättigande. Vidare skulle ramen för investeringsstöd och startstöd kunna utvidgas och klimatrelaterade investeringar prioriteras. Andra alternativ skulle få en tydligare produktionskoppling, vilket antagligen inte kommer att accepteras av EU.

KSLA menar att innan en förändring närmare övervägs, måste en grundlig konsekvensanalys genomföras för att säkerställa att förväntade effekter kan infrias. En central fråga härvid är vilka dödviktsförluster som uppstår i samband med en förändring. Med dödviktsförlust kan avses att resurser slösas bort på grund av ineffektiv fördelning och kan visa sig i form av kapitalisering i mark. Ett grundläggande syfte med en växling från det tillämpade systemet med återbetalning till en kompensation genom jordbruksavdraget eller något annat system, är att öka effektiviteten jämfört med återbetalningen. Med effektivitet avses då hur väl förändringen ligger i linje med de mål som finns om ökad konkurrenskraft och minskat fossilberoende. Ett borttagande av återbetalningen kan i ett första analyssteg vara klimateffektivt eftersom användningen av fossila drivmedel minskar. Men beroende på vilka verkningar som uppstår för produktionen av jordbruksprodukter, kan slutresultatet ändå bli att förändringen inte ger någon positiv effekt.

Vilka effektivitets-, fördelnings- och styrande effekter inom berörda grenar kommer denna växling, som innebär en fördubblad påverkan på statsbudgeten, att medföra? Denna omfördelning, liksom verkningarna av andra alternativ till växling måste belysas ytterligare.

Behov av konsekvensanalyser:

1. Hur har olika produktionsinriktningar gynnats av den tillämpade återbetalningen? Hur kan man tänka sig att jordbrukarna anpassar sin förbrukning av drivmedel om återbetalningen tas bort?
2. Hur skulle olika produktionsinriktningar påverkas av att återbetalningen tas bort och det skisserade jordbruksavdraget införs? Jordbruksavdraget bör då lämpligen delas upp i två delar, dels den del som ryms inom ramen för dagens återbetalning, dvs. ca 750 milj. kr, dels den del som går därutöver.
3. Att utnyttja kompensationsstödet som kompensation för dels borttagen återbetalning, dels förstärkning.
4. Motsvarande analys för investeringsstöd och startstöd.

En angelägen fråga att besvara innan nya stödsystem beslutas, är vad som ska prioriteras högst. I uppdraget till utredningen anges att främja övergången till en konkurrenskraftig och fossiloberoende jordbruksproduktion. Den tolkning KSLA gör är att produktionen i Sverige fortsättningsvis, i enlighet med livsmedelsstrategin, ska vara av minst samma omfattning som idag. Helst bör produktionen öka eftersom den svenska

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

jordbruksproduktionen överlag redan idag är mer klimateffektiv än importalternativ. Samtidigt kan vi inte nöja oss med dagens fossilberoende.

En risk med det föreslagna jordbruksavdraget är att delar av detta inte påverkar besluten inom företagen i riktning mot ökad konkurrenskraft och minskat fossilberoende. Regelverket för jordbruksavdraget så som det föreslås, är inte knutet till något samhällsmål, förutom att det är kopplat till aktivitet i företagen.

Det kan också krävas noggranna analyser av de administrativa konsekvenserna för både företagen och myndigheterna av en omläggning.

En kombination av åtgärder skulle kunna diskuteras. I botten kan en generell kompensation finnas för borttagen återbetalning i form av det skisserade jordbruksavdraget. Totalbeloppet behöver inte nödvändigtvis vara lika stort som dagens återbetalning. Men därutöver bör åtgärder övervägas som är mer träffsäkra mot just minskat fossilberoende. Det kan röra sig om stöd för investeringar eller merkostnader för produktion av råvaror för biobaserade drivmedel och för övergång till fossilfria alternativ. För det tredje finns en stor potential för ökad nötkreaturshållning, både för mjölk och kött, som kan produceras klimateffektivt i Sverige, särskilt i landets skogs- och mellanbygder. Stödsystem finns redan på detta senare område. Hur dessa tre exempel ska kombineras beror på hur prioriteringarna görs och de konsekvenser som respektive exempel medför.

SJV:s instruktioner förtydligas

KSLA har inga synpunkter.

En biopremie för rena biodrivmedel införs

Biopremien är tänkt som en riktad åtgärd för att stimulera användning av rena biodrivmedel för att ersätta fossila drivmedel. Därmed kan införandet av biopremien bli en effektiv åtgärd för att minska fossilberoendet inom jordbruket.

Det förutsätter dock att det finns klimatsmarta rena biodrivmedel att tillgå på marknaden, och dessa bör gärna vara nationellt producerade för att minska sårbarheten för den svenska livsmedelsproduktionen. Idag importeras största delen av råvaror och biodrivmedlen (såsom HVO). Råvarorna kan komma både från jordbruk och skogsbruk. Svenskt jordbruks potential att producera biodrivmedel är belyst i utredningen, men det saknas motsvarande analys för svenskt skogsbruk. Utredningen är ganska omfattande vad gäller biogas, men för övriga typer av biodrivmedel är skrivningarna summariska. EU:s regelverk har vissa begränsningar vad gäller grödbaserade biodrivmedel, vilka dock inte bör hindra en ökad svensk produktion. Därtill kan skogsbruket bidra till en ökad produktion av inhemska biodrivmedel.

- KSLA anser att det bör utföras en kompletterande analys av potentialen för att producera biodrivmedel från skogsbruket, då en sådan genomlysning saknas i utredningen.
- Biopremien bör kompletteras med stimulans/stöd för att ta fram råvaror och gynna effektiva metoder för att producera biodrivmedel inom Sverige.
- Vidare bör rekommendationen (s. 18) att ”satsningar görs på forskning och utveckling av nya drivmedel som kommer från jordbruket” kompletteras så att rekommendationen även gäller nya drivmedel från skogsbruket.

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

- Överlag är betänkandets utredning av hur den inhemska produktionen kan fås att öka inte tillfyllest. Att behandla denna viktiga fråga mer ingående i en separat utredning bör övervägas.

Sammanfattningsvis stödjer KSLA i stort detta förslag på åtgärd med ovannämnda kompletteringar, så att hållbara biodrivmedel, helst nationellt producerat, ska kunna ersätta fossila drivmedlen inom svenska jordbruket.

Den befintliga klimatpremiern utvidgas

Klimatpremie finns för tunga lastbilar och nu vill man utvidga det till arbetsmaskiner, vilket stöds av KSLA. Motsvarande stöd finns för elektrifiering av arbetsmaskiner.

Det befintliga gödselgasstödet och biogasstödet utökas och förlängs

KSLA stödjer detta. Nya stöd finns nu från 1 januari 2022. Metan kan dock inte ersätta fossila bränslen i dagens traktorer i en nära framtid. Vi ser dock positivt på jordbrukets möjligheter att nyttja biogas för el- och värmeproduktion på såväl kort som lång sikt.

Övrigt

De förslag i betänkandet som avser mineralgödsel och ensilageplast är väl avvägda och rimliga. Det kan dock framhållas att nationella insamlingssystem för plast inte får bli så dyra att det påverkar primärproduktionens konkurrensförmåga. En fördyring kan innebära att importen av livsmedel ökar, vilket totalt kan ge en större påverkan på klimat och miljö. Detta under förutsättning att exportländerna har mindre klimatsmart och uthålligt jordbruk jämfört med Sverige.

Stockholm, 2022-02-04

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Jan Fryk

Jan Fryk
Akademiens preses

Eva Pettersson

Eva Pettersson
Akademiens sekreterare och VD