

Kommittédirektiv

Ett fossiloberoende jordbruk

Beslut vid regeringssammanträde den 13 februari 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå åtgärder och styrmedel för att stödja en utveckling mot ett fossiloberoende jordbruk. Syftet med utredningen är att ta fram förslag som bidrar till både målet om en konkurrenskraftig livsmedelskedja och klimatmålen och som förbättrar drivmedels- och livsmedelsberedskapen.

Utredaren ska utreda och föreslå åtgärder och styrmedel för att främja

- övergången till en konkurrenskraftig och fossiloberoende jordbruksproduktion och vid behov föreslå kompensationsåtgärder för att stärka och öka konkurrenskraften inom det svenska jordbruket,
- jordbrukets övergång till mindre fossil- och resursintensiva insatsmedel utöver drivmedel,
- övergången till fossiloberoende och mindre fossilintensiva alternativ för arbetsmaskiner,
- innovations- och konkurrenskraften i den inhemska produktionen av biodrivmedel.

Utredaren ska även överväga hur de föreslagna åtgärderna och styrmedlen kan utvärderas och hur utvärdering kan gynnas exempelvis genom stegvis införande. Vid utformningen av förslagen måste EU:s statsstödsregler särskilt

beaktas. Utredaren ska även utreda vilka konsekvenser förslagen kan få i förhållande till EU-rätten i övrigt.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2021.

Uppdraget att främja övergången till en konkurrenskraftig och fossiloberoende jordbruksproduktion

Jordbrukets klimatpåverkan och roll i klimatarbetet

Sverige har goda förutsättningar för en konkurrenskraftig och fossiloberoende jordbruksproduktion. Jordbruket är även viktigt för klimatet genom bidraget av bioenergi och fossilfria material samt upptag av koldioxid. Sektorns växthusgasutsläpp kommer till stor del från biologiska processer och är därför ofta svåra att minska med bibehållen produktion. Förutom koldioxidutsläpp från arbetsmaskiner, uppvärmning och spannmålshantering samt utsläpp av lustgas från mineralgödsel, härrör utsläpp av växthusgaser i jordbruket från naturliga processer i mark och från djurhållning. Det sker även utsläpp och upptag av växthusgaser från jordbrukets markanvändning. Utsläpp och upptag av växthusgaser från jordbruksmark har utretts i Klimatpolitiska vägvalsutredningen (M 2018:07). Utredningen presenterade sitt betänkande den 29 januari 2020 (SOU 2020:4).

Enligt Naturvårdsverket har utsläppen av växthusgaser från jordbruket minskat över tid till följd av ett minskat djurantal och minskade utsläpp från jordbrukets arbetsmaskiner (Naturvårdsverket 2019, rapport 6879). Utvecklingen har delvis skett parallellt med att livsmedelsproduktionen i Sverige sjunkit. Svenskt jordbruk har vidtagit omfattande åtgärder för att minska sina utsläpp och Sverige har därför globalt sett och jämfört med EU kommit långt när det gäller att begränsa jordbrukssektorns klimatpåverkan, men arbetet med att ytterligare minska negativ påverkan måste fortsätta, med beaktande av andra samhällsmål. Enligt Miljömålsberedningens klimat- och luftvårdsstrategi ger en ökad inhemsk konsumtion och produktion, på bekostnad av det importerade, förutsättningar för en produktion med globalt sett lägre utsläpp (SOU 2016:47). Sveriges jordbruk har redan i dag ett försprång vad gäller låga växthusgasutsläpp per kilo producerad vara och skapar stora mervärden i form av god djurvälstånd, rik biologisk mångfald och en attraktiv landskapsbild.

Enligt Statens jordbruksverk är svensk livsmedelsproduktion vid en internationell jämförelse resurseffektiv samt miljö- och klimatvänlig (Jordbruksverket, rapport 2019:9). Svensk mjölk-, nötkötts- och äggproduktion har bland de lägsta klimatutsläppen inom EU. En rapport från Naturvårdsverket visar att den importerade maten utgör en stor del av den svenska matkonsumtionens miljö- och klimatavtryck (Naturvårdsverket 2018, rapport 6842). Av de växthusgasutsläpp som orsakas av svensk livsmedelskonsumtion sker 75 procent utomlands. Ökad svensk livsmedelsproduktion kan därmed bidra till lägre global klimatpåverkan i de fall den ersätter importerade livsmedel med större klimatpåverkan. Jordbruket har också stor potential att bidra med ökad inlagring av kol.

Riksdagen antog under 2017 ett klimatpolitiskt ramverk som innehåller klimatmål, en klimatlag (2017:720) och ett klimatpolitiskt råd (prop. 2016/17:146, bet. 2016/17: MJU24, rskr. 320). Senast år 2045 ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Att minska utsläppen av koldioxid från jordbrukssektorn är viktigt för att klara det av riksdagen beslutade klimatmålet.

Regeringen bedömer att det i dag inte finns tillgängliga lösningar för hur alla utsläpp från jordbruket helt ska kunna tas bort och att det även efter 2045 kommer att återstå växthusgasutsläpp i form av metan och lustgas från jordbrukssektorn. Dessa utsläpp kommer att behöva täckas av kompletterande åtgärder.

Enligt klimatlagen ska regeringens klimatpolitiska arbete utgå från det långsiktiga, tidsatta utsläppsmål som riksdagen har fastställt. Regeringen ska också sätta de övriga utsläppsmålsminskningsmål som behövs för att nå det långsiktiga målet. Det klimatpolitiska ramverket ger i enlighet med målen i En livsmedelsstrategi för Sverige (prop. 2016/17:104, bet. 2016/17: MJU23, rskr. 2016/17:338), som antogs av riksdagen den 20 juni 2017, utrymme för att Sverige ska kunna ha en konkurrenskraftig och växande jordbruksproduktion av såväl vegetabilier som animalier och ändå nå klimatmålen, tillsammans med det övergripande miljömålet samt andra angränsande samhällsmål.

En övergång från fossilberoende till fossiloberoende är avgörande för att nå klimatmålet. Ökad svensk livsmedelsproduktion kan utöver att minska de totala globala växthusgasutsläppen bidra till positiva effekter för jobb och

sysselsättning, särskilt på landsbygd, och minskad sårbarhet. En övergång till minskat fossilberoende bör därför ske med hänsyn till konkurrenssituationen för jordbruket, och kompensationsåtgärder behöver vid behov utredas och övervägas.

Utredaren ska därför

- utreda och föreslå åtgärder och styrmedel för att främja övergången till en konkurrenskraftig och fossiloberoende jordbruksproduktion och vid behov föreslå kompensationsåtgärder för att stärka och öka konkurrenskraften inom det svenska jordbruket.

Jordbrukets fossilberoende och minskad sårbarhet i livsmedelskedjan

Livsmedelsstrategin tar sikte mot 2030 och har som målsättning en konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar, samtidigt som relevanta nationella miljömål nås, i syfte att skapa tillväxt och sysselsättning och bidra till hållbar utveckling i hela landet. Produktionsökningen, både konventionell och ekologisk, bör svara mot konsumenternas efterfrågan. En produktionsökning skulle kunna bidra till en ökad självförsörjningsgrad av livsmedel och därmed minska sårbarheten i livsmedelskedjan.

I den nationella risk- och förmågebedömningen från 2017 menar Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att det finns flera exempel på att befintliga resurser inte är tillräckliga vid samhällsstörningar. Det gäller exempelvis livsmedel, olja och gas samt flertalet insatsvaror till industrin. Av regeringens nationella säkerhetsstrategi från 2017 framgår att en del av målen för Sveriges säkerhet är att värna samhällets funktionalitet och att bland annat en diversifierad energimix, minskat beroende av fossila bränslen samt minskat ensidigt beroende av tredjeland förbättrar försörjningstryggheten. Det är av vikt att beroendet och sårbarheten minskar vad gäller import av fossilbase- rade insatsmedel, såsom diesel och eldningsolja, och att mindre resursintensiva insatsmedel främjas. De senare kan nås genom till exempel resurseffektiva kretslopp av växtnäring från stad till land, vilket leder till minskat beroende av importerade gödselmedel. Även en mer effektiv användning av växtnäringen i stallgödsel skulle kunna få stora effekter på jordbrukets resursanvändning.

Regeringen anser att det är viktigt att gå från en linjär till en mer cirkulär ekonomi som bygger på resurseffektiva kretslopp med låg miljö- och hälsopåverkan. Produktionen och användningen av mineralgödsel orsakar utsläpp i flera led. I dag återförs endast en begränsad del av växtnäringen i vår mat till produktionen av nya livsmedel. Som ett led i arbetet för resurseffektiva kretslopp har regeringen tillsatt utredningen Giftfri och cirkulär återföring av fosfor från avloppsslam (dir. 2018:67) med uppdrag att bland annat föreslå krav på att fosfor ska återvinnas ur avloppsslam. Att kunna återvinna fosfor är centralt för den långsiktiga försörjningen av gödselmedel, men också för att minska riskerna med förorenade jordar och spridning av mikroplaster vid avloppsslamsspridning. Genom att utvinna både energi och växtnäring ur avloppsslam minskar användandet av jungfruliga resurser, samtidigt som andelen hälso- och miljöskadliga ämnen som tillförs miljön minskar. Åtgärden skulle således bidra till en förbättrad resurseffektivitet och till att markresurserna används hållbart. Detta ligger i linje med regeringens målsättning om en ökad livsmedelsproduktion, där såväl ökad resurseffektivitet som förbättrad markkvalitet är viktigt enligt beskrivningen i livsmedelsstrategin. Utredningen om giftfri och cirkulär återföring av fosfor från avloppsvatten redovisade sitt betänkande den 17 januari 2020 (SOU 2020:3).

Utredaren ska därför

- utreda och föreslå åtgärder och styrmedel för att främja jordbrukets övergång till mindre fossil- och resursintensiva insatsmedel utöver drivmedel.

En kostnadseffektiv klimatpolitik

Kommissionens lagstiftningsförslag om en reform av den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2020 presenterades den 1 juni 2018. Enligt förslaget ska minst 30 procent av pengarna i de nationella strategiska planerna för genomförandet av politiken användas till miljö- och klimatåtgärder. Genomförandet av jordbrukspolitiken kommer även fortsättningsvis att vara ett verktyg för att minska utsläppen av växthusgaser från det svenska jordbruket.

Enligt Jordbruksverket behöver bland annat jordbrukets lönsamhet och produktion öka för att nå livsmedelsstrategins mål (Jordbruksverket, rapport 2019:9). I Konkurrenskraftsutredningens betänkande Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårds-

näring (SOU 2015:15), som utgjorde underlag till livsmedelsstrategin, konstaterades att kostnader för arbetskraft, skatter på produktionsmedel, djurskydds- och växtskyddslagstiftning, tillståndsprövning enligt miljöbalken samt tillämpning av regelverk har stor påverkan på jordbruks- och trädgårdsnäringens konkurrenskraft. Utredningen kom även fram till att staten bör skapa förutsättningar för det svenska jordbruket att konkurrera på villkor som ligger i paritet med konkurrentländerna. Skatt på diesel ansågs i utredningen vara den mest betungande produktionsmedelsskatten för sektorn i Sverige.

Konjunkturinstitutet konstaterar i sin rapport Miljö, ekonomi och politik (2017) att en kostnadseffektiv klimatpolitik bygger på ett enhetligt pris på koldioxidutsläppen. Undantag och nedsättningar av koldioxidskatten kan dock vara nödvändiga utifrån konkurrenskraftsskäl. Miljömålsberedningen föreslog i betänkandet En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige (SOU 2016:47) att skattenedsättningarna på diesel för arbetsmaskiner bör fasas ut på ett sätt som tar hänsyn till de negativa effekter som kan uppstå på berörda näringars konkurrensförhållanden. En utfasning av nedsättningar behöver också ske på ett sätt så att man undviker koldioxidläckage – det vill säga förändringar i koldioxidbeskattningen ska inte leda till att utsläpp flyttas från Sverige till ett annat land, till exempel genom ökad import av livsmedel med större klimatpåverkan eller att svensk resurs-, miljö- och klimateffektiv produktion läggs ned.

Jordbrukets arbetsmaskiner och drivmedel

Det svenska jordbruket använder i dag huvudsakligen diesel till traktorer och andra arbetsmaskiner. Diesel som används såväl inom jordbruket som i transportsektorn ingår i den reduktionsplikt som infördes 2018 och innehåller därför i genomsnitt ungefär 25 procent biodrivmedel. För att uppfylla klimatmålet är det väsentligt att förbrukningen av fossila bränslen går ned i alla sektorer. Måluppfyllelse av det långsiktiga klimatmålet påverkas inte om minskningen sker genom byte från fossil till förnybar diesel inom jordbruket eller inom transportsektorn. Ökad användning av biodrivmedel, elektrifiering eller andra fossilfria alternativ för jordbrukets arbetsmaskiner är möjliga vägar mot fossilberoende, men skattebefrielsen på diesel för jordbrukets arbetsmaskiner gör en övergång svår att ekonomiskt motivera. Vissa biodrivmedel som t.ex. RME (rapsmetylester) och HVO (hydrerade vegetabiliska oljor) kan både användas som substitut till fossila drivmedel och blandas med dessa utan att maskinerna behöver konverteras. Inom det svenska jord-

bruket finns ett växande intresse för ett minskat fossilberoende. Fyra regioner inom Lantbrukarnas Riksförbund lanserade 2017 ett mål om att 50 procent av deras företagsmedlemmar ska köra sina traktorer på 50 procent fossilfria drivmedel senast 2020.

Biogasdrift, elektrifiering eller vätgasdrift kräver i regel nya maskiner, även om det i vissa fall finns exempel på hur befintliga arbetsmaskiner genomgått konvertering. En fördel med biogasdrift är att biogasen kan framställas på gårdsnivå genom t.ex. rötning av stallgödsel och konvertering till uppgraderad biogas som kan användas i fordon. Regeringen har för att undersöka konkurrensförutsättningarna för biogas tillsatt utredningen Långsiktiga konkurrensförutsättningar för biogas (dir. 2018:45). Utredningens betänkande presenterades den 18 december 2019 (SOU 2019:63).

På kort och medellång sikt bedöms den största potentialen för att minska fossilberoendet inom det svenska jordbruket finnas i en ökad användning av biodrivmedel. Regeringen anser att en inhemsk produktion av förnybara drivmedel bör främjas av såväl klimatpolitiska skäl som näringspolitiska och försörjningstrygghetsrelaterade skäl. Det finns ett stort tekniskt kunnande i Sverige om produktion av avancerade biodrivmedel. I dag importeras dock större delen av de biodrivmedel som används i Sverige, samtidigt som en stor del av de biodrivmedel som produceras i Sverige exporteras.

Utredaren ska mot denna bakgrund utreda och föreslå styrmedel och åtgärder för att främja

- övergången till fossiloberoende och mindre fossilintensiva alternativ för arbetsmaskiner
- innovations- och konkurrenskraften i den inhemska produktionen av biodrivmedel.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de offentligfinansiella konsekvenserna, konsekvenserna för konkurrenskraften och konsekvenserna i övrigt av de åtgärdsförslag som övervägs. I det ingår att bedöma vilken påverkan förslagen ger på berörda myndigheter, företag och andra aktörer. Konsekvensanalysen ska ske löpande under utredningstiden för att säkerställa att samhällsekonomisk hänsyn tas redan i utformningen av förslagen. Utredaren ska särskilt belysa konsekvenser för jordbruksföretagen med beaktande av den stora mångfald

av företag som finns i sektorn. Om utredarens förslag innebär offentligfinansiella kostnader, ska förslag till finansiering lämnas.

Utredaren ska beskriva och om möjligt kvantifiera samhällsekonomiska konsekvenser, inklusive miljö-, klimat- och hälsoeffekter. I det ingår bland annat att analysera hur och i vilken omfattning förslagen påverkar förutsättningarna att nå målen om stärkt konkurrenskraft och ökad jordbruksproduktion samt klimatmålen på ett effektivt sätt.

Utredaren ska därutöver överväga hur de föreslagna åtgärderna och styrmedlen kan utvärderas och hur utvärdering kan gynnas exempelvis genom stegvis införande. Vid behov ska utredaren lämna förslag på detta. Detta gäller särskilt vid förslag av större åtgärder. Vid utformningen av förslagen måste EU:s statsstödsregler särskilt beaktas. Förslag kan komma att behöva notifieras till Europeiska kommissionen. Utredaren ska även utreda vilka konsekvenser förslagen kan få i förhållande till EU-rätten i övrigt, särskilt EUF-fördragets regler om fri rörlighet för varor och tjänster, samt annan relevant lagstiftning.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Utredningen om utfasning av fossila drivmedel och förbud mot försäljning av nya bensin- och dieseldrivna bilar (M 2019:04) och andra relevanta utredningar samt beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet.

Kontakt med Tillväxtverket ska tas i tidigt skede i syfte att diskutera möjligheterna att få stöd i arbetet med konsekvensutredningen.

Utredaren ska i sitt arbete också samråda med Jordbruksverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Statens energimyndighet och andra berörda myndigheter samt föra en dialog med Lantbrukarnas Riksförbund och andra relevanta intresseorganisationer.

Utredaren ska vid behov lämna fullständiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2021.

(Näringsdepartementet)