

AgriFood Economics Centre
Box 7080
220 07 Lund

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

Remissvar över betänkande SOU 2021:6: Vägen mot fossiloberoende jordbruk

(Ert diarienummer N2021/02166)

Sammanfattning

De av utredningen föreslagna styrmedlen har betydande konsekvenser för statsfinanserna, den svenska konkurrenskraften, jordbruksproduktionen och miljön, dock inte nödvändigtvis i önskad riktning. Styrmedlen skapar också en omfattande inkomstomfördelning från övriga skattebetalare till jordbruket eftersom skatteväxlingen som föreslås inte är inkomstneutral; dvs. jordbrukarna som grupp överkompenseras för utfasningen av nedsättningen av dieselskatten med minst 1–1,3 miljarder kronor om året. Utfasningen kan bidra till en omställning mot ett fossiloberoende jordbruk, men den har negativa effekter på konkurrenskraften och produktionen som slår ojämnt inom sektorn. Gårdar med produktionsinriktningar med hög användning av diesel och med sämre möjligheter att ställa om får höga kostnader av utfasningen medan gårdar med mindre användning av diesel eller som enklare kan ställa om påverkas mindre. Jordbruksavdraget utjämnar inte dessa skillnader då det framför allt gynnar företag med hög omsättning och inte specifik de med dålig lönsamhet eller som får stora kostnadsökningar på grund av utfasningen. Vi vill särskilt uppmärksamma att införande av ett jordbruksavdrag inte kommer att uppväga de negativa effekterna på den svenska konkurrenskraften, snarare riskerar det att snedvrida produktionen eftersom jordbrukarna inte alltid kommer att producera de varor som har bäst lönsamhet givet marknadspriserna och har negativa miljöeffekter genom att det skapar incitament för ökad användning av konstgödsel, bekämpningsmedel och energi. Konsekvenserna av en biopremie är inte tillräckligt utredda då det saknas en systemanalys som tar hänsyn till hur premien skulle påverka marknaden för drivmedel och därmed är även de statsfinansiella konsekvenserna oklara.

Avgränsning

Utredningen lägger fram förslag om en åtgärd och fem ekonomiska styrmedel för att stödja en utveckling mot ett fossiloberoende jordbruk. Dessutom vill utredningen att de föreslagna styrmedlen ska öka konkurrenskraften inom det svenska jordbruket. AgriFood har expertis i utvärdering av effekter av miljöekonomiska styrmedel och jordbrukspolitik. Vi har valt att fokusera på förslag 1 jordbruksavdrag, 2 utfasning av nedsättningen av dieselskatt och 3 biopremie. Förslag två är centralt för att uppnå målsättningen om ett fossiloberoende jordbrukssektor och de andra två förslagen är nya styrmedel som har betydande statsfinansiella effekter och där effekterna är svåra att bedöma i förväg utan en omfattande analys företrädesvis med hjälp av ekonomisk modellering.

Införande av ett jordbruksavdrag

Vi befarar att utredningen har missbedömt de bredare effekterna av jordbruksavdraget på lönsamheten och därmed på produktionen och miljön. Tyvärr har en kvantitativt ekonomisk analys av

de potentiella produktionseffekterna av avdraget inte gjorts (motsvarande den analys som har gjorts för effekterna av Utfasningen, se nedan). Istället utgår utredningens slutsatser från den nuvarande strukturen på jordbruksproduktionen utan att beakta de potentiella förändringar i produktionsmönster som avdraget skulle ge upphov till.

En central fråga i sammanhanget är hur jordbruksavdraget kommer att påverka jordbrukarnas produktionsbeslut. Eftersom avdragets storlek beror på intäkternas storlek, skulle jordbrukarna uppfatta avdraget som ett produktionsstöd; desto högre intäkten från en viss produktionsgren, desto högre blir avdraget vilket innebär lägre skatt. Denna utformning skapar incitament för optimering av avdraget genom att ändra produktionen jämfört med idag.

Rent teoretiskt skulle lönsamheten för en viss produktionsaktivitet ändras i proportion till intäktens storlek. Förenklat uttryckt beräknar jordbrukaren lönsamheten för en viss aktivitet (t.ex. en hektar höstvet) på följande sätt:

$$TB_{\text{idag}} = p * Y(N) - w * N$$

där TB står för täckningsbidrag (dvs. bruttomarginalen efter de rörliga kostnaderna), p är produktpriset, Y är skörd som beror på mängden tillfört kväve (N), och w är priset på kvävegödsel. Eftersom effekten av kvävegödning på skörden är avtagande kommer det finnas en optimal mängd N som maximera täckningsbidraget utifrån priserna för gödsel och grödorna. OBS! Detta resonemang gäller för alla rörliga insatsmedel!

Antag nu att ett jordbruksavdrag på 7 % av intäkten införs och att skatten på den beskattningsbara vinsten är 30 % (den faktiska skattesatsen varierar i praktiken men den exakta siffran är inte avgörande för att förstå avdragets konsekvenser). Priset som lantbrukaren får för sina produkter blir efter avdraget,

$$P_{\text{med_avdrag}} = p + p * 0,07 * 0,3 = 1,021 * p.$$

Alltså det upplevda priset med jordbruksavdraget, $P_{\text{med_avdrag}}$, blir högre än marknadspriset p med faktor 1,021 eller 2,1 %. Enligt ekonomisk teori kommer avdraget att skapa incitament att intensifiera produktionen, eftersom det blir lönsamt att öka kvävegivan (och andra insatsmedel) jämfört med dagens nivå. Ökad användning av kvävegödsel leder i sin tur till ökad näringsutlakning och övergödning, samt ökade utsläpp av växthusgaser. Användning av andra insatsmedel kan också förväntas öka vilket påverkar miljön negativt. Exempelvis skadar ökad användning av bekämpningsmedel den biologiska mångfalden och ökad energianvändning motverkar klimatmålen. Med andra ord menar vi att skörden och intäkten, samt mängden insatsmedel kommer öka till följd av avdraget (allt annat lika) eftersom avdragets storlek påverkas av produktionen, då avdraget blir högre med högre intäkter.

Eftersom avdraget beräknas på intäkternas storlek påverkar det även den relativa lönsamheten mellan konkurrerande produktionsgrenar. Särskilt kommer de produktionsgrenar som har de högsta intäkterna per hektar eller stallplats gynnas, exempelvis odling av höstvet, raps och sockerbetor på den skånska slättbygden, samt mjölkproduktion generellt. Detta kommer att orsaka snedvridningar i produktionen inom jordbruket snarare än att öka konkurrenskraft. Exempelvis skulle det kunna bli lönsamt att producera en gröda som ger högre intäkter per hektar (eller stallplats) men som har sämre lönsamhet (utifrån marknadspriserna) jämfört med en annan gröda (eller djurtyp) med lägre intäkter per hektar (stallplats).

Därför riskerar jordbruksavdraget att skapa omfattande snedvridningseffekter och potentiellt ökad miljöbelastning på grund av ökad användning av gödningsmedel, bekämpningsmedel, och energi. Det skulle förmodligen även driva upp intäkterna i det svenska jordbruket totalt och med detta även den statsfinansiella kostnaden för avdraget.

Utfasningen av skattenedsättningen i kombination med jordbruksavdraget presenteras som en skatteväxling men den är inte inkomstneutral. Utfasningen kommer kosta jordbrukarna ca. 700 miljoner kronor per år medan kompensationen genom jordbruksavdraget uppskattas till mellan 1500-2000 miljoner kronor per år. Kompensationen kan potentiellt även bli högre enligt vårt resonemang ovan om hur produktionsbesluten påverkas. Detta innebär en inkomstomfördelning från övriga samhället till lantbruksföretag av minst en miljard kronor om året. Samtidigt förstärker avdraget klyftorna mellan jordbrukare då de jordbrukare som har de största intäkterna också får det största avdraget.

Vår slutsats är därför att det föreslagna jordbruksavdraget troligtvis inte kommer att ha de önskade effekterna på lönsamheten, konkurrenskraften och miljön.

Utfasning av nedsättningen av dieselskatten

Nedsättningen av skatten på diesel innebär i praktiken en subvention av fossila bränslen som är miljöskadlig. Utfasningen av skattenedsättningen medför en högre beskattning av fossila bränsle som kommer att ge de förväntade effekterna av en miljöskatt, det vill säga ökade incitament för jordbrukare att minska användningen av fossila bränslen, samt att öka användning av biobränsle och investeringar i miljövänlig teknik. Det föreslagna styrmedlet är ett effektivt styrmedel mot en fossilberoende jordbrukssektor i Sverige.

Utredningen har utvärderat produktionseffekterna av utfasningen med en väl etablerad ekonomisk modell över den svenska jordbrukssektorn, SASM. Vi bedömer att slutsatserna om effekterna är rimliga utifrån ekonomisk teori och vår egen kunskap om jordbrukets ekonomi.

Emellertid vill vi belysa några insikter från dessa analyser som är viktiga att beakta vid utformningen av styrmedel för att mildra konsekvenserna av utfasningen på produktion och konkurrenskraft. Först och främst kommer inte utfasningen att påverka alla lantbrukare lika mycket och den leder inte heller till produktionsbortfall i alla regioner. Enligt utredningen kommer utfasningen främst att påverka produktionen i skogsbygder och Norrland (s.168) eftersom jordbruket har relativt låg lönsamhet i dessa bygder. I dessa bygder kommer nedsättningen att leda till minskad produktion (allt annat lika). I de mest bördiga bygderna, exempelvis den skånska slättbygden kommer den lönsamma växtodlingen att fortsätta men med något lägre bruttomarginal (enligt beräkningar från AgriWise ca. 300 kr/ha mindre vilket kan jämföras med det genomsnittliga arrendepriiset för åkermark i Götalands södra slättbygder på nästan 4500 kr/ha år 2020 enligt SJV). Det föreslagna jordbruksavdraget är relativt gynnsamt för den intensiva växtodlingen i slättbygden eftersom intäkterna per ha är höga, medan den extensiva, gräsbaseade köttproduktionen i skogsbygden, med relativt låga intäkter per hektar, får mindre del av kompensationen. Det föreslagna jordbruksavdraget kommer därför att förstärka inkomstklyftorna inom jordbruket.

Införandet av en biopremie

Vår främsta kritik angående en biopremie är att det saknas en systemanalys av hur denna premie skulle påverka marknaden för drivmedel och incitamenten för jordbrukare att ändra sitt beteende. Utan kvalificerade ekonomiska analyser är det mycket svårt att bedöma om utredningens förväntade effekter av biopremien, i synnerhet de statsfinansiella effekterna, är rimliga. För att illustrera problematiken: Om man antar att premien inte räcker för att göra biobränslen attraktiva kommer kostnaden att bli låg för staten men effekten också liten. Om premien är tillräckligt hög för att göra biobränslen attraktiva kan de statsfinansiella kostnaderna bli betydligt större än de som beräknas i utredningen. Om biobränslen blir attraktiva på marknadsmässiga grunder – t.ex. på grund av effektivare produktion som medför lägre priser på biobränslen – har subventionen ingen effekt som styrmedel men innebär ändå en inkomstöverföring från staten till lantbrukarna. Hur situationen ser ut

i praktiken kan förändras över tid bl.a. på grund av prisförändringar på marknaderna och teknikutveckling. Exemplet illustrerar vikten av att ex-ante analysera hur premien förväntas påverka marknaden för bränslen och jordbruket. Biopremien innebär också att incitamenten att minska bränsleanvändningen genom att anpassa produktionsmetoder och att utveckla energibesparande produktionsmetoder minskar dvs. den höjer sannolikt jordbrukets energiförbrukning.

Remissvaret har författats av Mark Brady och Fredrik Wilhelmsson. Beslut i ärendet har fattats av Staffan Waldo för AgriFood, SLU och Fredrik Wilhelmsson för AgriFood, LU

AgriFood Economics Centre

Staffan Waldo

Fredrik Wilhelmsson