



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2022-01-27

Ärendenummer
NV-08540-21

Näringsdepartementet
n.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet Fossiloberoende jordbruk (SOU 2021:67), dnr N2021/02166

Sammanfattning

Naturvårdsverket är positiva till en grön skatteväxling inom jordbruket. Skatteväxlingen styr bort från en subvention av fossila bränslen vilket nedsättningen av dieselskatt för arbetsmaskiner är. Dock menar Naturvårdsverket att utformningen av jordbruksavdraget, såsom det föreslås i utredningen har brister. Naturvårdsverket anser också att det är olyckligt att utredningen inte har analyserat de fördelningsmässiga konsekvenserna av att införa jordbruksavdraget. Det finns en risk att avdraget kommer att förstärka den skeva inkomstfördelningen inom branschen och framförallt gynna stora gårdar i slättbygd. Det skulle i sin tur kunna få konsekvenser som innebär en ökad sårbarhet i livsmedelskedjan och minskad biologisk mångfald. Utredningen missar också möjligheten att lägga fram förslag på ekonomiska styrmedel som leder till att åtgärder med positiv klimat och miljönytta blir privatekonomiskt lönsamma.

Naturvårdsverkets ställningstaganden och skäl

Yttrandet följer dispositionen i betänkandet.

Kapitel 3 - Konkurrenskraft

Naturvårdsverket instämmer i att det är viktigt med ökad lönsamhet inom jordbruket för att undvika att gårdar läggs ned och att den svenska produktionen minskar. I utredningen (3.2.1) anges: *Låg lönsamhet och konkurrenskraft i jordbruket har också seglat upp som avgörande begränsningar för jordbrukets klimatomställning.* Det är korrekt att sektorn är konkurrensutsatt från utlandet, men ökad lönsamhet är inte en garanti för klimatomställning. Subventioner och bidrag som ges till jordbruket bör därför utformas på ett sätt som styr aktörerna mot att minska sin klimatpåverkan och inte enbart mot ökad lönsamhet.

Naturvårdsverket anser därtill att utredningen har en alltför snäv syn på lönsamhet och konkurrenskraft då den inte tar hänsyn till de konkurrensfördelar företag kan få av klimatomställning. Omställningen som har gjorts i andra branscher visar att den i många fall gett företag konkurrensfördelar, vilket även skulle kunna ske inom jordbrukssektorn. Redan idag har svenska aktörer fördelar genom att produktionen ger mervärden för bland annat konsumenten i form av hög kvalitet, god djurhälsa och miljömässig hållbarhet. Eftersom sektorn är utsatt för konkurrens från länder med lägre kostnader och sämre miljömässig hållbarhet är det dock svårt för svenska jordbrukare att få en betalning för sina produkter som motsvarar merkostnaderna. Hållbar produktion kommer sannolikt innebära större konkurrensfördelar i framtiden, men stöd till jordbruket kan behövas för att förhindra utsläppsläckage på kort sikt.

Naturvårdsverket stödjer utredningens rekommendation om satsningar på forskning om nya affärsmodeller (3.2.3) vilket är viktigt för att kunna föra vidare ökade kostnader för ett hållbart jordbruk till övriga delar av livsmedelskedjan. Vi skulle dock gärna ha sett ett mer utvecklat underlag i utredningen.

Låg lönsamhet och konkurrenskraft utgör ofta en begränsning som försvårar för mindre jordbruksföretag att fortsätta driften, vilket särskilt är ett problem i skogs- och mellanbygder. Ca 1,5 miljoner hektar betesmark har lagts ner i Sverige sedan 1950-talet vilket har lett till att de hävdade gräsmarkernas naturtyper har sämst bevarandestatus av Sveriges naturtyper¹. För att förbättra situationen behöver all naturbetesmark som finns kvar hävdas och fler restaureras. Förbättrad lönsamhet och konkurrenskraft för jordbruksföretag med betesdjur i skogs- och mellanbygd är en nyckelfaktor för fortsatt skötsel av dessa värdefulla marker. Detta är en viktig faktor att beakta vid beslut om åtgärder.

Kapitel 4 – Skatter

Naturvårdsverket anser att utredningen inte har analyserat vilka fördelningseffekter ett jordbruksavdrag skulle få. Redan idag finns en betydande inkomstspridning bland svenska lantbrukare, som förstärks av de befintliga jordbrukarstöden. Konjunkturinstitutet visade i sin miljöekonomiska rapport 2014² att jordbrukarstöden (Gårdsstödet och stöden inom Landsbygdsprogrammet) i genomsnitt uppgick till 211 400 kronor per stödmottagare. Så mycket som 80 procent gick till 20 procent av stödmottagarna. Naturvårdsverket befarar att den utformning av jordbruksavdraget som utredningen har valt ytterligare kommer att förstärka den skeva inkomstfördelningen. Detta får också miljöeffekter; om stödet i stor utsträckning går till områden med intensivt jordbruk dominerat av monokulturer så är det inte ett effektivt styrmedel för att öka miljönyttan. Om utredningen hade visat hur avdraget förväntas påverka olika typer av gårdar och produktion så skulle man ha kunnat göra en mer välgrundad analys av miljöpåverkan. Precis som utredningen påpekat så skiljer sig förutsättningarna åt mellan olika delar av landet och mellan olika typer av jordbruk. Det är betydligt sämre produktionsförutsättningar i skogs- och mellanbygd jämfört med slättbygd. Det är också högre biologisk mångfald i skogs- och mellanbygd jämfört med slättbygd.

¹ Sveriges arter och naturtyper i EU:s art- och habitatdirektiv. Resultat från rapportering 2019 till EU av bevarandestatus 2013–2018.

² Konjunkturinstitutet 2014, Miljö, ekonomi och politik 2014.

Naturvårdsverket instämmer i att det behövs en kompensation för ökade kostnader när hela dieselskatten ska betalas av jord- skogs- och vattenbruk. Dock ställer vi oss frågande till utformningen av compensationen, som föreslås i form av ett jordbruksavdrag till alla företag inom jord-, skogs- och vattenbruk. Ett annat sätt att kompensera jordbrukarna vid en skatteväxling föreslogs av Konjunkturinstitutet i sin miljöekonomiska rapport 2014³, nämligen att jordbrukarna vid en skatteväxling skulle kompenseras med lägre skatt på kapital. Utredningen har dock inte övervägt en lägre kapitalskatt utan har enbart utrett följande alternativ:

1. Sänkta sociala avgifter
2. Höjt grundavdrag
3. Ny skattereduktion
4. Svensk version av det norska jordbruksavdraget

Utredningen rekommenderar att en svensk version av det norska jordbruksavdraget införs. Det finns dock stora skillnader mellan den norska modellen och utredningens förslag. I Norge är skatten progressiv men utredningen föreslår att alla som omfattas i Sverige ska få samma procentuella avdrag. I Norge gäller det enbart för jordbrukare och inte för aktiebolag – i Sverige föreslås det gälla för alla jord-, skogs- och vattenbruk oavsett företagsform. Naturvårdsverket ser en risk i att utredningen använder det norska systemet som modell men samtidigt föreslår ett annorlunda regelverk som riskerar att leda till ökande inkomstklyftor i sektorn. Vi bedömer att många mindre jordbruksföretag i bland annat skogs- och mellanbygder som ofta har små marginaler och låg lönsamhet, men där det ofta finns värdefulla marker med höga hävdberoende naturvärden, kan ha större behov av kompensation än stora lönsamma jordbruksföretag i slättbygder där också den biologiska mångfalden ofta är lägre. Vi anser därför att det behövs en utförligare konsekvensanalys av förslaget om ett svenskt jordbruksavdrag, som även innefattar vilka fördelningseffekter den föreslagna utformningen skulle få, vilket nu saknas i utredningen.

Naturvårdsverket instämmer inte i utredningens resonemang om jordbruksavdragets konsekvenser för miljön som vi anser är förenklat. I avsnitt 4.3.2 s. 117–118 bedömer utredningen att avdraget inte kommer att ge några direkta effekter på miljön i form av minskade utsläpp. Utredningen beskriver vidare att ökad produktion i Sverige kan bidra till ökad biologisk mångfald genom till exempel hävdande av betesmarker och med rätt odlingsmetoder finns potential att bidra till ökad kolinlagring. Utredningen bedömer inte att en starkt lönsamhet kommer att leda till att jordbrukets konsumtion av fossila drivmedel ökar och hänvisar till en analys utförd på uppdrag av Jordbruksverket och Naturvårdsverket som visar att produktionen kan öka samtidigt som energianvändningen minskar kraftigt.⁴ Rapporten från Jordbruksverket och Naturvårdsverket som utredningen refererar till handlar emellertid inte om någon skatteväxling utan om ett scenario där man inför kraftfulla åtgärder för att minska utsläppen från lagring och spridning av gödsel, samt fodertillsatser för

³ Konjunkturinstitutet 2014, Miljö, ekonomi och politik 2014.

⁴ Naturvårdsverket och Jordbruksverket 2019, Minskade utsläpp av växthusgaser från jord-bruket med ökad produktion? Scenarier till 2045 för utsläpp och upptag av växthusgaser inom jordbrukssektorn.

att minska utsläppen från djuren. Utsläppen från arbetsmaskiner och jordbrukets lokaler ligger utanför scenarioberäkningarna. Det innebär att rapporten inte är relevant för frågan om jordbruksavdragets miljöpåverkan.

Naturvårdsverket ifrågasätter också rekommendationen (4.3.2) att skogsbruk ska kompenseras på samma sätt som jordbruk. Vi gör bedömningen att konsekvenserna för konkurrenskraften hos det svenska skogsbruket om jordbruksavdraget införs inte har utretts eftersom detta inte har tagits upp i betänkandet. Lönsamheten hos skogsbruksföretag är överlag bättre än hos jordbruksföretag och behovet av kompensation för borttagande av skatteåterbetalningen är lägre. Naturvårdsverket anser att konsekvenserna för ett jordbruksavdrag inom skogsbruket behöver utredas vidare för att se vilken nivå - om någon - som behövs för skogsbruksföretag och vilka konsekvenser ett sådant avdrag kan få för uppfyllandet av skogens miljömål.

Kapitel 5 – Drivmedel

Naturvårdsverket är enig med utredningen om att en biodrivmedelspremie för arbetsmaskiner är ett bra styrmedel i omställningen av sektorn. Det största behovet finns dock framförallt för större arbetsmaskiner (effekt större än 75 kW) där elektrifiering i dagsläget inte är ett alternativ. Naturvårdsverket förstår att utredningen förespråkar ett så enkelt styrmedel som möjligt, men ser fördelar med ett mer riktat stöd som tar hänsyn till effektgrad samt om det rör sig om nya arbetsmaskiner eller bränslebyte på befintliga arbetsmaskiner. Det är även önskvärt att väga in vilken stödandel som behövs för att få till bytet till fossilfria arbetsmaskiner, med tanke på jordbrukets utmaningar kring lönsamhet och likviditet.

Kapitel 6 – Dieselskatten

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att den nuvarande återbetalningen av delar av skatten på diesel till arbetsmaskiner inom jordbruk, skogsbruk och vattenbruk bör fasas ut. Nuvarande undantagen på energi- och koldioxidskatt motverkar omställning mot fossilfrihet för arbetsmaskiner. Det är viktigt att principen om att förorenaren betalar följs så att de negativa effekter som uppstår till följd av de fossila utsläppen prissätts.

Givet att det finns ett nationellt utsläppsmål för den icke-handlande sektorn och att målet ska uppnås kostnadseffektivt bör koldioxidskatten, enligt ekonomisk teori, utformas uniformt i hela den icke-handlande sektorn. Nedsättningen för jord- och skogsbruk har motiverats av att skydda svenska företags konkurrenskraft samt att minimera risken för koldioxidläckage. Nedsättningen bidrar dock till att marginalkostnaden för att minska koldioxidutsläppen skiljer sig mellan utsläppskällor i den icke-handlande sektorn och därmed sker inte minskningen kostnadseffektivt.

Naturvårdsverket anser att utfasningen bör kunna ske snabbare än till 2030 eftersom klimatomställningen behöver ske nu. Senast år 2045 ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären. Det finns förslag från utfasningsutredningen (SOU 2021:48) att alla fossila drivmedel ska fasas ut senast 2040. Den föreslagna kompensationen (jordbruksavdraget) ska enligt förslaget införas så snart det är godkänt, och om återbetalningen av delar av dieselskatten inte införs till fullo förrän år 2030 så kommer det inte att bli en grön skatteväxling utan en överkompensation.

Den uppföljning som föreslås av effekter av att återbetalningen av dieselskatten tas bort är inriktad på konkurrenskraft och lönsamhet. Vi anser att det även är relevant och viktigt att följa upp andra eventuella effekter i form av till exempel förändringar i areal och kvalitet i betesmarker, särskilt naturbetesmarker.

Kapitel 7 – Arbetsmaskiner

Naturvårdsverket tillstyrker rekommendationen att jordbruket även fortsatt prioriteras inom Klimatklivet (7.2.3), eftersom vi ser att jordbruket behöver stöd för att kunna ställa om och Klimatklivet är ett brett stöd som kan fånga upp luckor i andra styrmedel.

Naturvårdsverket konstaterar att det behövs ett lättillgängligt stöd för att öka takten i elektrifieringen av inomgårdsmaskiner, och att det är önskvärt med en hög stödandel med tanke på jordbrukets utmaningar kring lönsamhet och likviditet.

Naturvårdsverket rekommenderar även att Klimatklivet exkluderar arbetsmaskiner som kan få stöd via Klimatpremien.

Kapitel 8 – Produktion av biodrivmedel

Naturvårdsverket anser att utredningen i detta kapitel ger en förenklad bild av tillgången på skogsråvara för biodrivmedelsproduktion, exempelvis där beskogning av jordbruksmark tas upp. De produktionsmetoder för tillverkning av biodrivmedel från skogsråvara som finns är i de flesta fall i ett tidigt stadium och produktionskostnaderna höga på kort sikt. På längre sikt med ökade drivmedelspriser kan biodrivmedel från skoglig biomassa vara realiserbar, men då behöver även den förväntade ökade efterfrågan på skogsråvara för materialomställning i många sektorer samt bevarandet av skogens många ekosystemtjänster och naturvärden beaktas. Naturvårdsverket anser därför att det inte är helt korrekt att säga att tillgången på skogsråvara för biodrivmedelsproduktion är god.

Enligt utredningens direktiv ska utsläpp som uppkommer utanför Sveriges gränser inte analyseras. Naturvårdsverket anser dock att det är olyckligt om en premie i Sverige driver på avskogning och ger påverkan på biologisk mångfald i till exempel Sydamerika. Enligt utredningen använder Sverige i dag en mycket stor andel av världsproduktionen av HVO. Av den HVO som användes i Sverige år 2019 importerades 95 procent av råvarubasen och för FAME var andelen 93 procent. Även om biprodukten från palmoljeindustrin, PFAD, inte längre klassas som avfall så finns det en del problem kvar med palmoljeodling och avskogning.

Naturvårdsverket tillstyrker utredningens rekommendation (8.3.3) att det fortsatt ska finnas möjligheter till investeringsstöd till biogasanläggningar (stallgödsel) liknande de som i dag finns i Klimatklivet och inom den gemensamma jordbrukspolitiken. Rötning av gödsel kan bidra till betydande utsläppsminskningar, endast en liten andel av gödseln rötas idag, och Naturvårdsverket ser att det behövs ett investeringsstöd för att fler ska kunna röta gödsel.

Kapitel 9 – Insatsmedel

I detta kapitel lägger inte utredningen fram några förslag och Naturvårdsverket har inga synpunkter på beskrivningen av insatsmedel.

Naturvårdsverket noterar att utredningen har valt att avgränsa sig till att omfatta utsläpp som sker inom landet eftersom det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Utredningen har gjort ett undantag för mineralgödsel (vars produktion orsakar växthusgasutsläpp utanför Sveriges gränser) men det finns också andra insatsmedel t.ex. bekämpningsmedel och foder som importeras till Sverige och som utredningen valt att inte analysera.

Kapitel 10 – Gödselmedel

Naturvårdsverket noterar att utredningen valt att inte lägga fram några nya styrmedel för gödsel. Kvävetillförseln till jordbruket ger upphov till en rad miljöeffekter: kvävet som inte tas upp av grödor kan istället läcka ut i vattendrag där det bidrar till förurning och övergödning eller till atmosfären där det bidrar till växthuseffekten och nedbrytande av ozonlagret. Att minska tillförseln av kväve till jordbruket från mineralgödsel samt att uppmuntra ett mer effektivt utnyttjande av kväve är viktiga åtgärder för ett hållbart jordbruk.

Naturvårdsverket delar inte uppfattningen i stycke 10.2.2 att det funnits frågetecken kring mineralgödselskattens styrande effekt. Det finns ett antal utredningar som berör mineralgödselskatten som är eniga om att en skatt på kväve som höjer priset på mineralgödsel leder till en minskad användning till lägsta möjliga samhällskostnad (Konjunkturinstitutet, 2014; Weckman, Brady, & Johansson, 2015; Havs- och vattenmyndigheten, 2021).

Naturvårdsverket anser att det är viktigt att hushålla med och effektivisera användningen av befintlig gödsel och instämmer i att de investeringsstöd för precisionsodling och effektivisering av stallgödselhantering som finns inom den gemensamma jordbrukspolitiken bör fortsätta (10.3.2). Vidare anser vi att fördelarna med att använda olika typer av gröngödsling bör uppmärksammas mer.

Utredningen rekommenderar att staten genom ex. Industriklivet och/eller Klimatklivet ska kunna stödja de planer på produktion av fossilfri mineralgödsel som finns i Sverige. Naturvårdsverket ser positivt på fossilfri tillverkning av mineralgödsel eftersom det kan minska jordbrukets indirekta utsläpp i betydande omfattning. Vi konstaterar att Klimatklivet inte har prövat en ansökan för produktion av fossilfri mineralgödsel i stor skala, men är positiva förutsatt att stödet ryms inom statsstödsregelverket.

Naturvårdsverket ser även positivt på att samordna oss med andra stöd, exempelvis Industriklivet, som hanteras av andra myndigheter kring en eventuell ansökan om produktion av fossilfri mineralgödsel.

I stycke 10.3.2 så rekommenderar utredningen att Sverige förhåller sig positiva till ett verktyg för prissättning på koldioxid på mineralgödsel som importeras till EU från tredje land införs, dvs. en så kallad Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). Naturvårdsverket stödjer EU-kommissionens förslag om att en gränsjusteringsmekanism för koldioxid för t.ex. mineralgödsel ska införas för att minska risken för koldioxidläckage och stärka konkurrenskraften hos produkter från utsläppsfri produktion. En gränsjusteringsmekanism bedöms bidra till att begränsa risken för koldioxidläckage genom att prissätta koldioxidutsläpp även i utomeuropeisk produktion och på sätt stärka konkurrenskraften hos produkter från utsläppsfri produktion inom EU. En gränsjusteringsmekanism möjliggör även en snabbare utfasning av

gratistilldelning av utsläppsrätter. En gränsjusteringsmekanism kan således utgöra en del i den styrmedelsmix som krävs för industrins omställning.

Kapitel 11 – Ensilageplast

Utredningen föreslår ökad kunskap om innehållet och kring befintligt insamlingssystem samt en ökad tillgänglighet i befintligt insamlingssystem. Ansvaret för detta föreslås läggas på tillverkare och återförsäljare respektive på det befintliga insamlingssystemet. Naturvårdsverket anser att beskrivningen av nuvarande situation är bra och att förslagen är rimliga för att åstadkomma en förändring i riktning mot en hållbar plastanvändning i jordbrukssektorn.

Kapitel 12 – Samlad konsekvensanalys

I stycke 12.3 skriver utredaren att införandet av ett jordbruksavdrag innebär att konkurrenskraften både stärks och säkras långsiktigt. Naturvårdsverket delar inte bilden att den långsiktiga konkurrenskraften i jordbrukssektorn säkras genom att öka bidragen till sektorn. Jordbruksavdraget kan rent ekonomiskt ses som ett statligt stöd till alla svenska jord- skogs- och vattenbruk. Ett sådant statligt stöd kan ha oavsiktliga sidoeffekter som rentav motverkar innovation och nytänkande, faktorer som anses vara grundläggande för konkurrenskraften.

I stycke 12.5.1, *Offentligfinansiella effekter*, beskriver utredningen att utfasningen av nedsättningen beräknas ge ett tillskott till statskassan om 700 miljoner kronor per år, men införandet av ett jordbruksavdrag beräknas kosta mellan 1,5 och 2 miljarder kronor per år. Naturvårdsverket konstaterar att om skatteväxlingen skulle vara budgetmässigt neutral så skulle man behöva öka miljöskatterna betydligt.

Naturvårdsverket anser att utredningen missat att utreda jordbruksavdragets storlek. Man utgår ifrån att skattesänkningen ska vara 1,5 till 2 miljarder kronor (vilket ger ett avdrag på sju procent av jordbruksintäkten) men det beskrivs inte hur man kommit fram till det.

Utredningen anger att åker- och betesmark generellt bidrar till klimatpåverkan som nettoutsläppare. Naturvårdsverket vill lyfta vikten av att skilja på naturbetesmark och åkermark/vallar då klimatavtrycket är mindre när djuren i större utsträckning går på naturbetesmark, särskilt trädbärande sådan. Bete på naturbetesmarker medför också andra viktiga fördelar ur miljösynpunkt såsom högre biologisk mångfald.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschefen Maria Ohlman.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschef Gunilla Sallhed, handläggarna Emma Carlén, Kristin Sinclair, Marianne Wetterin och Jenny Oltner.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Maria Ohlman

Kopia till:
catherine.versini.bovin@regeringskansliet.se
m.registrator@regeringskansliet.se