

2020-04-02

Regeringskansliet
Infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

SOU 2019:63 Mer biogas! För ett hållbart Sverige

Ert dnr: I2019/03473/E

Jordbruksverket har fått möjlighet att lämna synpunkter på ovannämnda utredning.

Möjliga åtgärder för att stärka de svenska producenterna på biogasmarknaden har diskuterats under lång tid. Vi ser denna utredning som en värdefull lägesrapport och ett värdefullt kunskapsunderlag som kan komma att bidra till en gemensam problembild.

I vårt yttrande kommentarer vi de förslag som berör Jordbruksverkets ansvarsområde. En generell synpunkt som vi inte diskuterar vidare nedan är att vi saknar en konsekvensbeskrivning av förslagen för myndigheter.

Sammanfattande slutsatser:

- Det kvantitativa målet på produktion av 10 TWh biogas år 2030 kräver en mycket stor ökning av rötning av substrat från jordbruket. För att målet ska nås krävs det fortsatta satsningar på ett aktivt, konkurrenskraftigt och hållbart jordbruk i hela landet. Detta för att jordbruket på ett kostnadseffektivt sätt ska kunna förse landets biogasanläggningar med den mängd substrat som behövs.
- Vi avstyrker uppdraget om att ta fram en målsättning för ökad användning av biogödsel i det svenska jordbruket. Biogödseln har ett flertal nyttor men samma nyttor kan även tillskrivas många andra organiska gödselmedel vilket gör det olämpligt att formulera ett separat mål för en enskild produkt.
- Vi tillstyrker utredningens förslag att införa ett nytt produktionsstöd som ersätter dagens gödselgasstöd och biogasstöd. Vi avstyrker dock förslaget om Jordbruksverket som ansvarig myndighet för administrationen. Stödet kommer att vara en viktig del av det transport- och energipolitiska området under lång tid framöver. Stödpaketet kommer därför att behöva samordnas med andra styrmedel och åtgärder inom området. Dessa hanteras i dagsläget på andra myndigheter än Jordbruksverket.

Utredningens förslag på mål för produktion och användning

Utredningen föreslår ett kvalitativt mål för produktion och användning av biogas: "Produktionen och användningen av biogas i Sverige ska på ett ändamålsenligt sätt bidra till att de av riksdagen beslutade energi och klimatmålen uppnås samtidigt som den inhemska biogasproduktionens övriga samhällsnyttor tas till vara." Utredningen föreslår också ett kvantitativt produktionsmål: "Sverige ska 2030 producera 10 TWh biogas. Av dessa ska 7 TWh biogas produceras genom rötning och 3 TWh biogas och andra förnybara gaser produceras från andra tekniker."

Vi tillstyrker behovet av målsättningar. Biogasen har flera samhällsnyttor kopplade till sig och kan vara ett verktyg för att nå flera olika typer av samhällsmål. Målen kan också ge nödvändig vägledning för den exakta utformningen och utvärderingen av styrmedel på området.

Vi anser att det kvalitativa målet är väl formulerat. Det kvantitativa målet på 10 TWh är mycket ambitiöst då dagens produktionsnivå är drygt 1 TWh. Utredningen skriver att det är "vanskt att bedöma om det är realistiskt".

Målen kräver fortsatta satsningar på ett svenskt hållbart jordbruk i hela landet

Jordbruksverket konstaterar att produktionsmålet kräver en mycket stor ökning av rötning av substrat från jordbruket då den största andelen substrat beräknas vara i form av gödsel, vall, kvävefixerande grödor, mellangrödor, spannmålshalm, rapshalm, blast och överskottssensilage. Det handlar i ett första steg om att i högre utsträckning använda befintliga substrat som inte utnyttjas fullt ut idag. Exempelvis rötas enbart några procent av den tillgängliga gödseln idag. Rötningen av gödsel behöver ökas 10-15 gånger dagens nivå för att målet ska nås. Det innebär en mycket stor ökning av produktionskapaciteten i form av nya anläggningar men också en utökad kapacitet på jordbruksföretag att hantera rötresten. Det finns idag möjlighet till investeringsstöd inom landsbygdsprogrammet för rötrestslagring.

Det kommer också att krävas en stor arealökning av vissa grödor. Exempelvis utgår potentialbedömningarna från att arealen mellangrödor ökar med flera hundratusen hektar. Mellangrödor kan ha flera olika funktioner i ett odlingssystem och har under lång tid lyfts som en del av ett hållbart jordbruk. Även den klimatpolitiska vägvalsutredningen (SOU 2020:4), som fokuserar på mellangrödans kolinlagringsfunktion, använder sig av samma potentialbedömning. Inom ramen för nästa period inom jordbrukspolitiken har Jordbruksverket i ett regeringsuppdrag utrett en ny ersättning till mellangrödor. Mellangrödor är en av få åtgärder inom CAP som kan öka kolinlagringen vilket kan innebära att det kan bli den viktigaste åtgärden med den effekten i kommande jordbrukspolitik. Vår slutsats i det uppdraget är att det finns goda möjligheter att utforma en kostnadseffektiv ersättning i syfte att gynna en ökad odling av mellangrödor.

Att öka odlingen på det här sättet av till exempel vall, kvävefixerande grödor och mellangrödor är ett mycket ambitiöst mål i sig. Vi bedömer att det utöver ökad odling även kommer att behövas satsningar på teknikutveckling för att de växtbaserade substraten ska kunna användas på ett effektivt sätt i produktionen.

Det finns mycket att vinna på att nå produktionsmålet. Vi vill dock betona att det krävs fortsatta satsningar på ett aktivt, konkurrenskraftigt och hållbart jordbruk i hela landet för att jordbruket på ett kostnadseffektivt sätt ska kunna förse landets biogasanläggningar med den mängd substrat som behövs.

Syftet med ett mål för en ökad användning av biogödsel är otydligt

Utredningen föreslår att regeringen bör uppdra åt Jordbruksverket att ta fram en målsättning för ökad användning av biogödsel i det svenska jordbruket.

Utredningen motiverar detta med att flera "aktörer har under utredningens gång påpekat värdet av ett mål för en ökad användning av biogödsel i det svenska jordbruket" eftersom detta "kan ge en tydlig signal om biogödselns betydelse för möjligheten att nå andra samhällspolitiska mål". Utredningen lämnar inte ett eget förslag eftersom det "krävs en närmare analys av hur ett sådant mål lämpligen bör utformas än vad utredningen har haft möjlighet att genomföra inom ramen för sitt uppdrag".

Jordbruksverket avstyrker förslaget och vi anser även att det är mycket bristfälligt motiverat.

Vi delar utredningens uppfattning om att biogödseln har flera potentiella nyttor. Det kan minska importberoendet av mineralgödsel vilket kan bidra till en cirkulär ekonomi och ökad livsmedelssäkerhet. Biogödseln kan också bidra till en ökad ekologisk produktion. Samma nyttor kan dock även tillskrivas många andra organiska gödselmedel vilket gör det olämpligt att formulera ett separat mål för en enskild produkt. Organiska gödselmedel är gödsel av animaliskt eller vegetabiliskt ursprung. Det kan utöver stallgödsel och rötresten vara exempelvis kompost, biprodukter från livsmedelsindustrin eller från etanolproduktion.

Biogödseln kan redan sägas ingå i den föreslagna skrivningen i det kvalitativa målet om att "biogasproduktionens övriga samhällsnyttor tas till vara". Vi bedömer dessutom att det inte kommer att finnas några hinder för den biogödsel som produceras att hitta en användning i det svenska jordbruket. Det innebär att den begränsande faktorn för användningen av biogödsel är den svenska biogasproduktionen.

Behovet av ett produktionsstöd

Vi tillstyrker utredningens förslag att införa ett nytt produktionsstöd som ersätter dagens gödselgasstöd och biogasstöd. Vi delar utredningens analys om att biogasen medför samhällsnyttor men att biogasens potential av olika anledningar inte tas till vara på ett eftersträfvansvärt sätt. Vi tillstyrker därför utredningens stödpaket I som syftar till att stötta biogasproduktion och förädling från rötning genom att en premie ges per kWh biogas som produceras, uppgraderas och/eller förvätskas.

Våra utvärderingar av gödselgasstödet visar att stödet haft den önskade effekten men vi bedömer att det finns behov av en förlängning. Det skulle också vara positivt om premien var fast och inte som idag att stödnivån är beroende av hur många som söker stödet och hur mycket gödselgas de producerar. Stödpaket I skulle uppfylla dessa kriterier.

Vi vill samtidigt betona att det i praktiken inte går att garantera en fast premie. Stödnivån kan komma att sänkas om produktionen överkompenseras utifrån villkoren i statsstödsreglerna. De stödnivåer som anges i utredningen speglar dagens produktionskostnader och marknadspris. Om produktionskostnaden minskar eller marknadspriset ökar så minskar stödutrymmet.

Ansvarig myndighet för produktionsstödet

Utredningen anser att samtliga de föreslagna premierna i styrmedelspaket I bör hanteras av en och samma myndighet. Utredningen föreslår att Jordbruksverket får i uppdrag att administrera stödet eftersom myndigheten har erfarenhet av att administrera gödselgasstödet och biogasstödet 2018 samt 2019.

Jordbruksverket avstyrker förslaget. Vi vill understryka att det finns väsentliga skillnader mellan de befintliga uppdragen som vi har ansvar för och de uppgifter som föreslås i de båda styrmedelspaketen. Gödselgasstödet är enbart riktat mot företag som rötar gödsel och har därför tydlig koppling till stallgödselhanteringen i jordbruksföretag och därmed också Jordbruksverkets ansvarsområde. Majoriteten av företagen som erhåller stöd är jordbruksföretag. Biogastödet 2018 samt 2019 handlar om administration av ett tillfälligt krisstöd. Utredningens stödpaket är istället åtgärder som kommer att vara en viktig del av det transport- och energipolitiska området under lång tid framöver. Stödpaketet kommer därför att behöva samordnas med övriga styrmedel och åtgärder inom området. Dessa hanteras i dagsläget på andra myndigheter än Jordbruksverket.

Samtidigt vill vi betona att vi delar utredningens syn att det är viktigt att de styrmedel som administreras av de olika myndigheterna koordineras på ett ändamålsenligt vis och att Jordbruksverket bör delta aktivt i den samordningen. Som vi beskrivit ovan kommer en ökad biogasproduktion i enlighet med utredningens målsättning att påverka jordbruksföretagen på många sätt. Rötningen av gödsel behöver ökas, arealen av vissa grödor måste öka kraftigt och det kommer att krävas en utökad kapacitet på jordbruksföretag att hantera rötrester.

Förtydligande om spridning av rötrester som innehåller animaliska biprodukter i ekologisk vall

På s. 232 skriver utredningen att det inte är tillåtet att sprida rötrester som innehåller animaliska biprodukter i växande ekologisk vall. Jordbruksverket vill förtydliga att kravet i ekoförordningen innebär att det inte är tillåtet att sprida rötrester som innehåller animaliska biprodukter i ekologisk vall utan att försäkra sig om att rötresterna inte hamnar på grödan. Det kan finnas spridningstekniker som uppfyller kravet om att inte sprida på ätlig del av grödan, exempelvis

myllning som innebär att grödan inte alls får någon rötrest på sig och vid användning av sådan teknik är det också tillåtet att sprida i ekologisk vall.

Rättelse angående Landsbygdsprogrammet

På s. 234 beskrivs Landsbygdsprogrammet under avsnittet Befintliga styrmedel och andra åtgärder som påverkar dagens biogasmarknad. Utredningen skriver: "Under den innevarande stödperioden omfattar det svenska landsbygdsprogrammet totalt ca 36 miljarder kronor, varav ca 60 procent är nationell medfinansiering. Drygt 6 procent går till området miljö och klimat."

Korrekta siffror är 37 miljarder i totalbudget och cirka 61 procent av budgeten går till området miljö och klimat.

I detta ärende har generaldirektören Christina Nordin beslutat. Tobias Markensten har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Anders Swahnberg, Olof Johansson, Anna Blomquist, John Andersson, Sara Gabrielsson, Helena Ingvarsson och Pär Åkesson deltagit.

Christina Nordin

Tobias Markensten

Pär Åkesson

Jordbruksverket skickar kopia för kännedom till Näringsdepartementet.

