

Remissvar

Dnr 2021-409

2022-01-28

Näringsdepartementet
Landsbygdsavdelningen
Enheten för skog, miljö och forskning
103 33 Stockholm

Vägen mot fossiloberoende jordbruk, SOU 2021:67

N2021/02166

KONJUNKTURINSTITUTETS SYNPUNKTER

Konjunkturinstitutet har givits möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet Vägen mot fossiloberoende jordbruk (SOU 2021:67). I betänkandet lämnas ett antal förslag och rekommendationer som ska främja ett fossiloberoende jordbruk samtidigt som de ska bidra till mål om ökad livsmedelsproduktion och minskad sårbarhet i livsmedelskedjan. Konjunkturinstitutet lämnar nedan synpunkter på utredningens huvudsakliga förslag.

Skatteväxling – jordbruksavdrag och avvecklad återbetalning av dieselskatten

Utredningens huvudförslag innebär att den återbetalning av dieselskatt som jord-, skogs- och vattenbrukets företag i dag kan ansöka om fasas ut. Samtidigt införs ett jordbruksavdrag för att kompensera för den ökade dieselkostnaden.

Konjunkturinstitutet har i flera sammanhang framhållit vikten av att utforma den svenska klimatpolitiken på ett kostnadseffektivt sätt och därmed uppnå klimatmålen till en så låg kostnad som möjligt för samhället. Ett grundläggande villkor för kostnadseffektivitet är att samtliga aktörer har samma marginalkostnad för utsläppsminskningar, vilket till exempel kan uppnås med ett enhetligt pris på koldioxidutsläpp. Konjunkturinstitutet bedömer att utredningens förslag om utfasning kan leda till en mer kostnadseffektiv minskning av de svenska utsläppen då det ger ett mer harmoniserat pris på koldioxidutsläpp inom den delen av den svenska ekonomin som inte omfattas av EU:s utsläppshandel.

Konjunkturinstitutet har i tidigare analyser konstaterat att jordbrukssektorn sannolikt kan drabbas relativt hårt av en mer ambitiös klimatpolitik.¹ En bidragande orsak till detta är att svenska jordbrukare har svårt att övervältra de ökade kostnader som klimatpolitiken medför eftersom konsumenterna då i stället väljer importerade produkter. Om importerade jordbruksprodukter dessutom har en relativt sett sämre klimatprestanda kan slutresultatet bli ett så kallat koldioxidläckage och ökade globala utsläpp.

Utredningen ska enligt direktivet föreslå ”kompensationsåtgärder” för att stärka och öka konkurrenskraften inom det svenska jordbruket och därmed minska risken för

¹ Se till exempel Konjunkturinstitutet (2017), ”Miljö, ekonomi och politik 2017”.

koldioxidläckage. Det är enligt Konjunkturinstitutet rimligt att anta att konkurrenskraften försämras för de berörda producenterna om återbetalningen av dieselskatten fasas ut vilket kan leda till koldioxidläckage. Det kan därför vara klimatpolitiskt motiverat att stödja sektorn med till exempel ett ”jordbruksavdrag” som utredningen föreslår.

Det sammanlagda förslaget (avdrag och utfasning) beskrivs i betänkandet som en så kallad grön skatteväxling. Konjunkturinstitutet konstaterar dock att den föreslagna skatteväxlingen är långt från budgetneutral då statens utgifter förväntas öka med 1,5–2 mdkr till följd av jordbruksavdraget och inkomsterna öka med 0,7 mdkr till följd av utfasningen av nedsättningen. Detta hade utredningen med fördel kunnat lyfta fram tydligare eftersom begreppet skatteväxling i allmänhet förknippas med budgetneutrala skatteförändringar.

Biopremie för rena biodrivmedel

Utredningen bedömer att den största potentialen för att minska fossilbränsleberoendet (fram till 2030) inom jord-, skogs- och vattenbruk är att öka användningen av biodrivmedel. Utredningen föreslår därför att en biopremie införs som ett nationellt stöd för att utjämna den prisskillnad som finns mellan fossila och förnybara drivmedel. Det finns dock, som utredningen påpekar, en stor osäkerhet kring hur nivån på denna premie behöver utvecklas. Om skattebefrielsen för biodrivmedlen inte får ett förlängt statsstödsgodkännande ändras förutsättningarna och biopremien behöver då anpassas. Även reduktionspliktens utveckling kommer att påverka biopremiens storlek.

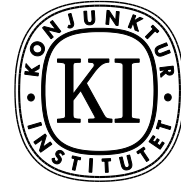
Givet att målet är en kraftig ökning av (rena) biodrivmedel i jord-, skogs-, eller vattenbruksverksamhet (i förhållande till den ökning som kommer via reduktionsplikten) är ett nationellt stöd eventuellt motiverat. Utifrån de mycket översiktliga beräkningar som presenteras i betänkandet framstår dock kostnaden per minskad utsläppsenhet som hög. Det är därmed, ur ett effektivitetsperspektiv, inte tydligt varför just jord-, skogs- och vattenbruk via ytterligare stöd ska förmås använda mer rena biobränslen än andra delar av ekonomin. Konjunkturinstitutet instämmer dock i utredningens bedömning att om en premie införs behöver denna utvärderas och sannolikt justeras med jämna mellanrum. Konjunkturinstitutet vill samtidigt understryka att med den stora osäkerhet som finns kring bland annat reduktionsplikten och den nuvarande skattebefrielsen för biodrivmedel bör en fördjupad analys som beaktar denna osäkerhet göras innan ett beslut om att införa ett stöd tas.

Utökat och förlängt gödselgas- och biogasstöd

I betänkandet föreslås att det gödselgasstöd och biogasstöd som finns förlängs och utökas. Konjunkturinstitutet har i ett tidigare remissvar till Biogasmarknadsutredningen bedömt att gödselgasstödet kan vara samhällsekonomiskt motiverat.² Syftet med stödet är huvudsakligen att internalisera den samhällsekonomiska kostnad som uppstår vid läckage av metan från gödsel. Detta är en tydlig externalitet som, i avsaknad av gödselgasstöd eller liknande, inte är prissatt. Konjunkturinstitutet påpekade samtidigt att det inte fanns skäl att tro att externaliteten försvinner över tid, vilket innebär att ett (korrekt utformat) stöd rimligen bör vara permanent. Med bakgrund i detta framstår utredningens förslag om förlängning som motiverat.

Utredningen föreslår även att bidraget till uppgradering och till förvätskning permanentas respektive införs. Konjunkturinstitutet har i det ovan nämnda remissvaret påpekat att det saknas tydliga marknadsmisslyckanden som motiverar detta. Biogas som är uppgraderad har ett

² Konjunkturinstitutets remissvar över betänkandet SOU 2019:63, Mer biogas! För ett hållbart Sverige, Dnr 2020-012.



högre värde än biogas som inte är uppgraderad, och förvätskad biogas har ytterligare ett högre värde. Båda processerna kräver dock resurser, vilket medför kostnader. Det verkar emellertid inte föreligga några marknadsmisslyckanden i samband med uppgradering och förvätskning, och därmed inget tydligt skäl till att ge stöd till dessa processer. Om uppgradering ökar värdet på biogasen mer än vad kostnaden ökar så är det samhällsekonomiskt motiverat att uppgradera, annars inte. Motsvarande resonemang gäller förvätskning. Konjunkturinstitutet ställer sig därför tveksamt till dessa styrmedel.

Samhällsekonomiska analyser och effekter på utsläppen

Enligt direktivet ska utredningen beskriva och om möjligt kvantifiera samhällsekonomiska konsekvenser, inklusive klimateffekter. Samhällsekonomisk hänsyn ska tas vid utformningen av förslagen. Konjunkturinstitutet saknar dock en samhällsekonomisk analys i linje med den som efterfrågas i direktivet. Detta gäller inte minst utredningens huvudförslag om en grön skatteväxling. En fördjupad analys där bland annat förslagets effekt på utsläppen beräknas borde ha presenterats. I betänkandet (s. 163) konstateras nu endast att det utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv finns osäkerheter kring hur ett borttagande av nedsättningen skulle påverka miljön men att det är sannolikt att det påverkar hur mycket diesel som används. Vissa modellberäkningar av sektorspecifika konsekvenser (dock ej utsläppseffekter) presenteras men då endast av ”halva” reformen, det vill säga endast av effekten av borttagen skattenedsättning. En mer rigorös analys av de sammanlagda effekterna av hela den föreslagna reformen, inklusive utsläppseffekter, hade varit önskvärd.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit Martin Hill.

Urban Hansson Brusewitz
Generaldirektör