

Remissyttrande

2007-10-15  
Jo2007/1715

Jordbruksdepartementet

103 33 Stockholm

**Remissyttrande över ”Bioenergi från jordbruket – en växande resurs” SOU 2007:36**

Svenska Bioenergiföreningen (Svebio) har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerade utredning och vill anföra följande:

**Sammanfattning av Svebios ståndpunkter**

Det svenska jordbruket har en betydande bioenergipotential. Utredningen ger i sitt underlagsmaterial en bra bild av denna potential men utredaren drar alltför försiktiga slutsatser om hur mycket bioenergi jordbruket skulle kunna leverera. Fördelningen av produktion för biobränslen, livsmedel och fodervaror bestäms av prisutvecklingen både på livsmedelsmarknaden och på energimarknaden.

Kraven på den förnybara energiförsörjningen kommer att skärpas betydligt under de närmaste åren, inte minst genom de målsättningar som sätts på EU-nivå och som ska formuleras i en svensk aktionsplan för förnybar energi (National Action Plan). Efterfrågan på bioenergi från jordbruket kommer då att öka markant.

Svebio stödjer utredningens konkreta förslag att ge ett kontraktsstöd till salixodling för att öka planteringen av salix under de närmaste åren.

Svebio stödjer också förslaget om att ge ett investeringsstöd till biogasanläggningar.

Svebio vill dessutom ha ett stöd liknande det till salix även för rörflen.

Svebio efterlyser en tydlig strategi för hur vi ska få odling av energigrödor på de marker som idag är träda, liksom på de redan avställda jordbruksmarkerna. Utredningen ger på den här punkten ingen tydlig vägledning.

Svebio anser att det behövs en betydande förstärkning av forskningen kring bioenergi från jordbruksgrödor.

**Målformuleringen för jordbrukspolitiken**

Utredningen redovisar på sidan 33 kortfattat de jordbrukspolitiska målen. Dessa har utformats dels utifrån konsumenternas krav på livsmedel, dels utifrån miljökrav som bland annat innefattar ett mål om att hålla landskapet öppet och bevara betesmarker.

Svebio vill framhålla att de jordbrukspolitiska målen måste kunna omformuleras med tanke på behovet att lösa klimatfrågan och producera förnybar energi. Jordbruket är inte enbart producent av livsmedel och miljövärden, utan kommer i allt högre grad också att bli producent av energi. Det kan kräva tydlig formulering av nya mål och en annan avvägning gentemot de befintliga målen.

## Bioenergipotentialen från svenskt jordbruk

Utredningen har i sitt underlagsmaterial tagit fram uppgifter om de stora potentialer som finns för att producera biobränslen i det svenska jordbruket. Tyvärr gör inte utredningen någon redovisning av den samlade maximala potentialen. Om man utgår från utredningens uppgifter på sidorna 84 – 86 kan man göra följande sammanställning:

Nuvarande trädesareal (320 000 hektar)	5 – 10 TWh
Areal som används för export	4,5 – 7,5 TWh
Areal som används för ”överskottsvall”	5 – 7,5 TWh
Förbättrad odlingsteknik	4 – 14 TWh
Halm/blast	7,5 TWh
Gödsel	4,5 TWh
Nedlagd åkermark	2 – 8 TWh
Summa	32,5 – 59 TWh

Istället för att redovisa en total eller maximal potential redovisar utredningen istället en ”ekonomiskt realiserbar biobränsleproduktion” baserat på ett antal scenarier och antaganden om framtida priser på livsmedel och energi. Med antagandet om ”höga energipriser”, vilket är det mest sannolika fallet, hamnar utredningen på cirka 34 TWh bioenergi från jordbruket 2020. Med denna beräkning som utgångspunkt drar utredaren slutsatsen att ”tillskottet från jordbruket till omställningen av energisystemet är relativt begränsat – även om det har stor betydelse för jordbruket”. Han säger också att omställningen av energisystemet i första hand måste klaras med andra åtgärder än med bioenergi från jordbruket. I ett pressmeddelande i samband med att utredningen presenterades uttalade Lars Andersson att bidraget från jordbruket kunde bli 15 – 30 TWh.

Vi anser att utredningen tvärtemot Lars Andersson personliga uttalanden tagit fram ett underlag som visar att jordbruket kan ge ett betydande bidrag till den svenska energiförsörjningen. En ökning av jordbrukets produktion av biobränslen från dagens 1,5 TWh till 34 TWh skulle innebära att jordbruket får en viktig roll i den svenska energiförsörjningen, och för jordbruksföretagen innebära en väsentlig omställning. Den totala potentialen för energi från jordbruket kan i mest gynnsamma fall ligga upp mot 60 TWh, vilket motsvarar 15 procent av den svenska energianvändningen. Potentialen måste ses i samband med övriga bioenergipotentialer, från skogsbruket, skogsindustrin, avfallssektorn och torvbruket. Enligt oljekommissionen ligger den samlade potentialen på 228 TWh. Utöver oljekommissionens beräkning kan vi notera att klimat- och sårbarhetsutredningen kommit fram till att skogsproduktionen skulle kunna öka med 20 – 40 procent på grund av klimatförändringen, vilket skulle ge i storleksordningen ytterligare 50 TWh biobränslen. Utredningen räknar också med en ökad produktion i svenskt jordbruk, vilket skulle kunna öka den totala potentialen för bioenergi från jordbruket. Jordbruket kan alltså bidra med en betydande del av den bioenergi som i framtiden kommer att vara grunden för ett hållbart energisystem baserat på förnybara energikällor. Det finns ingen anledning att nedvärdera detta bidrag.

Osäkerheten är dock stor

Osäkerheten av hur mycket som i praktiken kommer att utnyttjas av den tillgängliga potentialen är dock stor i olika tidsperspektiv. Om priserna på livsmedel, livsmedelsråvaror och foder stiger, så som de gjort under det gångna halvåret, minskar lantbrukarnas intresse för

att odla energigrödor. Betalningsförmågan för biobränslen från jordbruket för värme- och elproduktion sätts på en marknad där utbudet av skogsbränslen bestämmer prisnivån. Det finns fortfarande stora outnyttjade reserver av biobränslen i skogsbruket. Om priserna på biobränslen stiger och livsmedelspriserna samtidigt går upp finns fortfarande stort utrymme att öka energiproduktionen från jordbrukets biprodukter, t ex halm och gödsel. Betalningen för bioråvaror för etanolproduktion bestäms av en rad faktorer, där EU:s tull är av avgörande betydelse, liksom skattevillkoren och alternativpriset på bensin.

## Modellberäkningarna

Utredaren stödjer sig när det gäller slutsatserna kring ”ekonomiskt realiserbar biobränsleproduktion” på modellberäkningar som utförts för utredningens räkning och som redovisas i kapitel 4. Redovisningen är relativt kortfattad vad gäller ingående parametrar. Det senaste halvårets dramatiska prisutveckling på livsmedelsmarknaderna, med kraftigt stigande priser på vete, mejeriprodukter och många andra livsmedel och livsmedelsråvaror illustrerar svårigheten med att förlita sig på modellberäkningar.

När det gäller energipriserna i de olika scenarierna kan man konstatera att ”OECD-scenariet” utgår från sjunkande oljepriser till 30 USD/fat 2020. När det gäller de tre andra scenarierna får vi ingen uppgift om vad som menas med ”låga energipriser” och ”nuvarande energipriser”. Med ”höga energipriser” avses 75 USD/fat olja. Vi kan konstatera att den prisnivån idag passerats med oljepriser på 80 – 85 USD/fat.

Resultatet av modellberäkningarna kan bara användas för att visa vad som händer under vissa givna antaganden, men kan inte användas för att visa vilken energiproduktion jordbruket *kan* ge. Detta bestäms istället av de politiska beslut som måste fattas för att lösa klimatfrågan och energiförsörjningen. Kortsiktigt, till 2020, bestämmer de gemensamma mål som ställts upp i EU vilka volymer förnybar energi som måste tas fram, och detta kommer att ställa krav även på energiproduktion från jordbruket.

## Trädesarealen

Enligt de modellberäkningar som gjorts av utredningen (tabell sid. 115-116) framgår det att även vid höga energipriser skulle betydande åkerarealer fortfarande ligga i träda 2020.

Orsaken är att det trots stigande energipriser inte lönar sig att på dessa arealer odla varken livsmedel, foder eller energigröda. Marken kommer istället att ligga oanvänd medan brukaren uppbär passivt arealstöd.

Det är vår bestämda uppfattning att stödsystemet måste ändras så att det även i dessa fall blir lönsamt att använda marken åtminstone för energiproduktion. Lösningen skulle kunna vara att höja energigrödestödet istället för att avskaffa eller minska det, och samtidigt minska det generella arealstödet.

## Redan nedlagd jordbruksmark

Utredningen begränsar sig till att analysera energiproduktion på den befintliga åkermarken och tar inte upp frågan om det är möjligt att utnyttja redan nedlagd åkermark.

Enligt Kommissionen mot oljeberoende (”På väg mot ett oljefritt Sverige”, Statsrådsberedningen 2006) är arealen nedlagd åkermark cirka 400 000 hektar, och kommissionen räknar med en långsiktig produktionspotential för biobränsle på 12 TWh från denna mark. Det finns emellertid en osäkerhet om hur stor denna markreserv är. Enligt

Skogsutredningen (SOU 2006:81) finns det cirka 140 000 hektar obeskogad jordbruksmark där brukningen upphörde för mer än tre år sedan, och som enligt utredningen är ”att anse som skogsmark” (källan är Riksskogstaxeringen). Uppenbart är ändå att det finns en betydande markreserv som idag inte utnyttjas. Den skulle kunna endera skogsplanteras eller användas för odling av energigrödor. Sannolikt är inte produktionen särskilt hög på dessa marker, men arealerna kan å andra sidan vara betydande. Ett möjligt sätt att använda en del av dessa marker kan vara att plantera björk, som har kortare omloppstid än andra skogsträd och dessutom ger bra energiproduktion.

Vårt konkreta förslag är att man gör en fördjupad studie av potentialen för energiproduktion på redan nedlagd åkermark. En sådan studie kan innehålla följande element: en noggrann kartläggning av den tillgängliga arealen, en bedömning av vilken typ av utnyttjande som är lämpligt, t ex avvägning mellan skogsplantering och energiodling, samt förslag till styrmedel för att få till stånd ett produktivt utnyttjande av denna mark för energiändamål.

## Utredningens konkreta förslag

### Allmänt om stöd i energisektorn

Svebio anser att energipolitiken ska styras med generella styrmedel som belastar miljöskadlig verksamhet och utsläpp. Koldioxidskatten är ett utmärkt sådant styrmedel. Direkta subventioner bör undvikas. När sådana direkta stöd ändå ges måste de motiveras av särskilda skäl. I den aktuella utredningen föreslås stöd för salixodling och biogasproduktion från gödsel. I bägge fallen finns skäl att ge ett extra stöd utöver de generella styrmedlen. Dessutom bör man överväga att även ge ett extra stöd till odling av rörflen.

### Kontraktstödet för salixodling

Vi delar utredningens slutsats att salix är en gröda som har ett antal positiva egenskaper. Den är resurs-, energi- och kostnadseffektiv och har goda miljöegenskaper. Samtidigt finns det ett motstånd bland lantbrukarna mot att binda sig för en långsiktig odling av salix. Utredningens analys av frågan är riktig, och det behövs ett extra stöd för att snabbt få upp odlingsarealen för salix till en nivå kring 50 000 hektar. Detta för att bringa ner kostnaderna för odlingen. I dagsläget, med höga spannmålspriser, finns det en risk att man även med ett generöst stöd till nya salixodlingar ändå inte får till stånd tillräckligt omfattande nyplantering av salix. Förhoppningar om varaktigt högre spannmålspriser gör att odlarna än mer värderar flexibilitet. Därför måste sannolikt kontraktspremien sättas högre än vad utredaren tänkt sig.

### Investeringsstödet för biogasanläggningar

Svebio delar uppfattningen att det behövs ett kompletterande styrmedel för biogasproduktion från gödsel. Motivet är den dubbla klimatnyttan, att biogasen dels reducerar utsläppen av metan från gödseln, dels reducerar CO<sub>2</sub>-utsläppen genom att ersätta fossila bränslen. CO<sub>2</sub>-utsläppen regleras av koldioxidskatten. Men för metanutsläpp finns inget styrmedel. Eftersom det är svårt att utforma en metanskatt motiverar detta att åtgärder som reducerar metanutsläppen måste stödjas med andra styrmedel, på samma sätt som exempelvis förnybar elproduktion får stöd via elcertifikatsystemet, eftersom det inte utgår koldioxidskatt vid elproduktion.

Med detta motiv är det dock ologiskt att göra stödet tidsbegränsat. Miljökostnaden för metanutsläpp från gödsel kvarstår ju även efter den period för vilken utredningen föreslår investeringsstöd. Vi föreslår därför att för biogasanläggningar med gödsel eller andra biprodukter som råvara ges ett 30-procent investeringsstöd, men att det inte tidsbegränsas. Vi anser att stödet även bör ges till samrötning av t ex vallgröda med gödsel.

Däremot vill vi inte förorda stöd till biogasproduktion enbart från vallgröda eller spannmål – ren ”gröngasproduktion”. Motivet är dubbelt. Dels är energieffektiviteten lägre än för direkt förbränning. Dels skapas i detta fall ny metanproduktion, med åtföljande risker för läckage av växthusgas.

Stödet till biogasproduktion i jordbruket bör samordnas med liknande stöd till biogasproduktion i andra sektorer. Ett alternativ till investeringsstöd kan vara att införa ett direkt produktionsstöd. Detta bör regleras i samband med den nya klimatpolitiken, där frågan om vad som händer ”efter klimp” kommer att behandlas.

## Stöd för rörflen

Rörflen ägnas ganska liten uppmärksamhet i utredningen, trots att det är en gröda som erbjuder stora möjligheter för biobränsleproduktion i det nordsvenska jordbruket. Det är beklagligt med tanke på att jordbruket i norr gått kraftigt tillbaka, och därför är i starkt behov av alternativ produktion, och trots att det finns ett stort intresse att hålla landskapet öppet och levande i de nordsvenska byarna.

I Finland har lantbruksstyrelsen i samarbete med energibranschen lagt fast ett program för odling av 100 000 hektar rörflen, främst i de inre och norra delarna av landet. Det är anmärkningsvärt att utvecklingen av rörflen som energigröda nu främst sker i Finland, trots att forskning och utveckling av odlingstekniken ursprungligen skett i Sverige, vid SLU i Rönnebydalen. I Sverige begränsar sig rörflensodlingen idag till några hundra hektar. I ett aktuellt projekt i Västerbotten försöker emellertid de lokala energibolagen, Skellefteå Kraft och Umeå Energi, tillsammans med LRF att stimulera rörflensodlingen.

Sverige har ett betydande kunskapskapital inom rörflensodling. Forskning sker idag bland annat kring förädling av rörflen, t ex genom pelletering. Internationellt sker en omfattande forskning kring olika gräs som energigrödor, t ex elefantgräs (*Miscanthus*, i Europa), switchgrass och olika typer av prärie-gräs (USA) och szarvasi-1 (Ungern).

Odling av energigräs har stora fördelar jämfört med andra energigrödor. Gräsen är fleråriga, vilket minskar insatserna av hjälpenergi. De kan lätt inordnas i befintliga växtföljder. Befintlig maskinpark kan användas. Det sker en kolbindning i marken i gräsens omfattande rotsystem. Landskapet hålls öppet istället för att beskogas.

Enligt utredningen kan odling av rörflen inte konkurrera med dels trädesersättning, dels mjölkproduktion, i norra Sverige. Vi menar att utredaren låtit sig vilseledas av den ekonomiska modellen. Att det blir mer fördelaktigt för den norrländske markägaren att avstå från att odla och bara ”putsas” marken istället för att använda marken för produktion och odla en energigröda som rörflen, är snarast ett bevis för att stödsystemet är felaktigt utformat. Att mjölkproduktion är ett bättre alternativ är säkert riktigt och positivt för aktiva lantbrukare. Men för många jordbrukare är investering i mjölkproduktion inte aktuellt av olika skäl. Många bedriver sitt jordbruk bara på deltid och har annat arbete som huvudsysselsättning, vilket gör mjölkproduktion till ett omöjligt alternativ. Att odla rörflen är däremot ett tänkbart alternativ eftersom det kräver begränsad arbetsinsats vid några få tillfällen under året. Precis som vid anläggning av salixodlingar innebär anläggning av rörflensodlingar en viss ekonomisk risk under de första åren. Den första skörden kan tas efter tre, jämfört med att en salixodling ger full skörd först efter 7 – 8 år.

Vårt förslag är att rörflen får ett extra stöd av samma slag som salixodling – ett kontraktstöd som utgår till värmeverk som vill bygga upp bränsleförsörjning med rörflen. Stödnivån kan vara lägre än för salixodling. Man kan också begränsa stödet till odlingar i norra Sverige/skogslänen.

## Andra grödor

Utredningen är på samma sätt som för rörflen kortfattad när det gäller även andra energigrödor, som hampa, hybridasp, poppel och för sydligaste Sverige majs. Eftersom dessa energigrödor inte kommit med i balanserna i modellberäkningarna är det lätt att avfärda dem. Orsaken kan vara de antaganden som gjorts om produktionskostnader och skördenivåer. Ofta kan dessa ingångsvärden vara osäkra, t ex därför att det finns begränsad erfarenhet av praktisk odling under olika betingelser (klimatzoner, jordmåner etc) och därför att odlings- och skördeteknik är dåligt utvecklad. Det finns därmed en risk att nya energigrödor lättsinnigt avfärdas innan de fått chansen att visa sin potential.

När det gäller hampa kan det finnas möjligheter att utveckla odling med lokal småskalig förädling till briketter eller pellets.

## Skydd för produktiv åkermark

Produktionen av bioenergi beror ytterst på tillgången till produktiv mark, samt vatten och näringsämnen. Tillgången på dessa biologiska produktionsmedel är begränsade. Trycket på markresursen kommer att öka. Samtidigt finns det stor konkurrens om den bästa åkermarken från bebyggelse, vägar och annan exploatering. Dessa ekonomiska intressen kan betala bättre för marken och marknadsekonomin fungerar illa som styrmedel för att skydda produktiv mark. Här måste samhället genom sin planering stå för ett starkt skydd.

I ljuset av det växande behovet av bioenergi finns det anledning att överväga ett starkare samhälleligt skydd för produktiv odlingsmark.

## Informationsinsatser

Det finns idag en betydande kunskap kring bioenergi från jordbruket, vilket inte minst utredningens omfattande underlagsmaterial visar. Jordbruket består av ett stort antal små och medelstora företag. Information är ett generellt underskattat styrmedel. Det är angeläget att särskilda medel avsätts för att garantera en löpande informationsinsats till lantbruket om möjligheterna att producera biobränslen och att leverera energitjänster, t ex i form av närvärme.

## Forskning kring bioenergi från jordbruket

Utredningen har alltför översiktligt behandlat frågan om forskning kring bioenergi från jordbruket. Sverige har genom åren lämnat betydande bidrag till utvecklingen på området genom att utveckla odlingssystem för nya energigrödor som salix och rörflen.

Idag läggs stora forsknings- och utvecklingsresurser framför allt på förädling till andra generationens biodrivmedel. Det är en riktig prioritering.

Men samtidigt behövs fortsatt och utökad forskning kring energigrödor och odlingssystem. Sveriges Lantbruksuniversitet har en särskild institution inom skogsfakulteten för bioenergi, men en motsvarande enhet saknas på lantbrukssidan. Vi anser att det inom SLU måste skapas en stark enhet som kan samordna forskningen kring lantbruket som bioenergiproducent.

Sverige borde också kunna spela en viktig roll för ökad forskning kring hur man kan utveckla bioenergiproduktion från jordbruket internationellt och stödja sådan forskning i utvecklingsländerna.

Svenska Bioenergiföreningen

Kent Nyström  
Verkställande ledamot

Tomas Kåberger  
Ordförande