

Yttrande över promemorian Stöd till åtgärder för att motverka utsläpp av ammoniak och vissa andra kväveföroreningar i jordbruket

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen uppfyller kraven i förordning (2024:183) om konsekvensutredningar.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att problembeskrivningen och syftet är tydligt beskrivna. Däremot saknas en grundlig redovisning av alternativa lösningar och påverkan på konkurrens.

Det framgår att omkring 320 företag per år kan ta del av stödet förutsatt att hela budgeten nyttjas (100 miljoner avsatta för 2025) och stödbeloppen i genomsnitt är drygt 300 000 kronor.

I och med att det är frivilligt att ansöka om stöd medför förslaget ingen tvingande konstadspåverkan. Konsekvensutredningen hade dock kunnat ge en uppskattning kring hur lång tid stödet förväntas ta att söka eller återge kostnadsberäkningar för liknande stöd i tidigare ärenden.

Konsekvensutredningen hade även kunnat utvecklas gällande förslagets konkurrenspåverkan. Det finns dock viss information gällande stödets fördelning mellan olika investeringar (40 procent till utökad lagring av stallgödsel, 30 procent till bättre spridningsutrustning och 10 procent till gödselhantering i stallar).

Regelrådet bedömer att det hade behövt tydliggöras hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas. Redovisningen avseende förslagets påverkan på berörda företags intäkter och behov av speciella informationsinsatser bedöms också bristfällig. Även om konsekvensutredningen i strikt mening inte innehåller tillräckligt med information för en godtagbar bedömning i flera andra av delaspekterna bedömer Regelrådet att konsekvensutredningen sammantaget uppfyller kraven. Detta motiveras genom förslagets syfte och karaktär med hänvisning till proportionalitetsbedömningen i 5 § i förordning (2024:183) om konsekvensutredningar.

Regelrådet vill slutligen bejaka att förslagsställaren argumenterar för ett teknikneutralt stöd för en bredd av lösningar som kan bidra till minskade ammoniakutsläpp och inte låser fast sig till specifika åtgärder. Detta bör gynna, eller åtminstone inte hämma, innovation och konkurrensförhållandena i berörda branscher.

Innehållet i förslaget

I promemorian föreslås en förordning om stöd till åtgärder för att minska utsläpp av vissa kväveföroreningar från jordbruket.

Stödet föreslås ska ges till investeringar i åtgärder som minskar utsläppen av ammoniak, exempelvis för inköp av maskiner eller annan utrustning som ger lägre utsläpp av ammoniak vid lagring och spridning av gödsel. Stöd föreslås även få ges till åtgärder som syftar till ett mer effektivt utnyttjande av kväve, som investeringar i så kallade kvävesensorer som innebär att gödsel sprids på ett mer effektivt sätt. Förslagsställaren anger att ett mer effektivt utnyttjande av kväve bland annat bidrar till minskade utsläpp av ammoniak och lustgas.

Förordningen föreslås träda i kraft den 1 juni 2025.

Bedömning av delasppekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

I promemorian uppges att Sverige inte når målen för utsläpp av ammoniak enligt EU:s takdirektiv. Takdirektivet uppges syfta till att minska utsläpp av miljö- och hälsoskadliga luftföroreningar i samtliga EU-länder. Det uppges vidare att direktivet innehåller individuella utsläppsmål för svaveldioxid, kväveoxider, flyktiga organiska ämnen, ammoniak och små partiklar för EU:s medlemsstater, det vill säga den högsta nivå av luftföroreningar som en viss medlemsstat får släppa ut. Medlemsstaterna ska enligt direktivet ha uppnått vissa utsläppsmål 2020 och 2030, men även indikativa mål för 2025 som ska visa att målen för 2030 kan uppnås.

Det anges vidare att medlemsstaterna, som ett led i genomförandet av direktivet, ska ta fram och rapportera nationella luftvårdsprogram till kommissionen. Syftet med luftvårdsprogrammen uppges vara att redovisa hur länderna ska nå sina åtaganden. Den svenska regeringen beslutade ett första nationellt luftvårdsprogram den 28 mars 2019. Programmet ska uppdateras minst vart fjärde år. Ett reviderat luftvårdsprogram anmälades till kommissionen den 1 februari 2024.

Ammoniakutsläppen har enligt informationen i promemorian minskat och enligt Naturvårdsverkets prognos kommer de fortsätta att sjunka, men inte tillräckligt för att Sverige ska klara sina åtaganden till 2025 och 2030. Prognosen uppges även vara osäker.

Enligt takdirektivet skulle Sverige minska sina utsläpp av ammoniak med 15 procent till 2020 jämfört med 2005. Enligt den senaste utsläppsstatistiken överskrider den fastställda utsläppsnivån för 2020 med 3 200 ton, vilket anges motsvara 6,2 procent av de totala utsläppen. För det indikativa målet till 2025 beräknas Sverige komma att överskrida utsläppen för ammoniak med 2 600 ton, och fram till 2030 beräknas målet överskridas med omkring 700 ton enligt en analys från Naturvårdsverket. Förslagsställaren framhåller därav att ytterligare åtgärder krävs för att säkerställa att Sverige når sina åtaganden enligt takdirektivet.

I promemorian uppges också att kommissionen inlett ett överträdelseärende mot Sverige med anledning av att kraven i takdirektivet inte uppfylls.

Av ammoniakutsläppen uppges 90 procent komma från jordbruket (2021), en andel som varit oförändrad sedan 2005. Utsläppen anges härröra främst från lagring och spridning av stallgödsel, medan övriga utsläpp främst kommer från avfallssektorn, industrin och inrikes transporter. Vidare anges att utvecklingen för jordbrukssektorn har präglats av flera allvarliga nationella och internationella kriser på senare tid, vilket har försvårat och försenat genomförandet av konkreta styrmedel och åtgärder för att få ner ammoniakutsläppen.

I promemorian framhålls vidare behovet av ett helhetsbaserat styrmedelspaket för jordbrukssektorn, där samarbete mellan berörda aktörer, Jordbruksverket och Naturvårdsverket är avgörande. Under våren 2024 gav regeringen myndigheterna i uppdrag att utarbeta styrmedelsförslag för att uppfylla Sveriges åtaganden enligt takdirektivet. I förslagen ingick att analysera varje styrmedels potentiella effekt på ammoniakreduktion fram till de indikativa målet 2025 och målet 2030 enligt takdirektivet.

Det uppges att myndigheterna i sin redovisning av uppdraget föreslår en kombination av styrmedel, inklusive arealstöd, förbättrade investeringsstöd och nya regler för gödselspridning. En högre stödandel än i den gemensamma jordbrukspolitiken (upp till 80 procent) och enklare administration föreslås för att öka intresset för investeringsstöd. Löpande hantering av stöd nämns som en förenklande åtgärd.

Vidare påpekas att åtgärder som förbättrar kväveutnyttjandet allmänt också kan bidra till minskade växthusgasutsläpp och skulle kunna komma i fråga för att få stöd från andra statliga stöd, så som Klimatklivet. Myndigheterna påpekar att eftersom klimatnyttan är svår att beräkna är det svårt för jordbruksföretag att få stöd för kvävesensorer från Klimatklivet. Det uppges även vara svårt att få stöd för sådana investeringar inom den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP). Myndigheterna anser därför att det i ett nytt nationellt investeringsstöd är önskvärt att även inkludera investeringar i kvävesensorer.

Det uppges att det behövs åtgärder som bidrar till ett mer effektivt utnyttjande av kväve i jordbruket. Gödsling anges medföra utsläpp av kväve, vilket riskerar att bidra till övergödning av sjöar och vattendrag och till att lustgas frigörs. Lustgas anges vara en mycket kraftfull växthusgas som bidrar till ökad klimatpåverkan. Det uppges därför vara angeläget att minska jordbrukets utsläpp av kväve. Ett sätt att göra det uppges vara genom olika åtgärder se till att kväve utnyttjas på ett mer effektivt sätt, exempelvis genom tekniska hjälpmedel, så kallade kvävesensorer, som genom att läsa av färgen på grödan kan kalibrera kvävebehovet. Med hjälp av en kvävesensor anges därför gödslingen kunna anpassas specifikt till behovet för varje del av fältet, vilket innebär att den totala kvävegödselanvändningen kan minska.

Regelrådet gör följande bedömning. Bakgrunden till ärendet framgår tydligt. Även syftet, det vill säga att minska utsläppen av ammoniak och vissa andra kväveföroreningar för att efterleva takdirektivet, framgår tydligt.

Regelrådet finner redovisningen av problembeskrivning och syftet med förslaget godtagbar.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

I konsekvensutredningen uppges att det inte finns något alternativ till att genomföra ändringsföreskrifterna gällande de krav som finns i direktivet. Skulle Sverige inte införa direktivet i nationell lagstiftning anges att vi inte skulle leva upp till de krav som EU ställer och skulle kunna straffas i form av böter. Vidare uppges att förslagen i remissen innebär att Sverige implementerar direktivet på det sätt EU-kommissionen kräver.

Regelrådet gör följande bedömning. Av informationen i promemorian framgår vilka konsekvenser som förväntas om ingen reglering kommer till stånd. Både sett till konsekvenser i form av sanktioner från EU-kommissionen och gällande utsläpp av kväveföroreningar.

Regelrådet finner redovisningen av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas godtagbar.

Alternativa lösningar

Det anges att det finns flera åtgärder som kan vidtas för att minska jordbrukets utsläpp av ammoniak och att stöd bör ges till åtgärder som kan minska jordbrukets utsläpp av ammoniak. Sådana åtgärder uppges exempelvis kunna handla om investeringar i maskiner och annan utrustning som ger lägre utsläpp vid spridning av gödsel. Det uppges också kunna handla om investeringar i förbättrad eller ökad kapacitet för lagring av gödsel som innebär att gödsel kan spridas när förutsättningarna är gynnsamma.

Förslagsställaren anger även att stödet bör vara teknikneutralt och medge stöd för en bredd av lösningar som kan bidra till minskade ammoniakutsläpp.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen i denna del hade troligen stärkts av ett resonemang kring alternativ gällande själva stödet, det vill säga om det är möjligt att tänka sig några andra lösningar givet målet att sänka utsläppen.

Regelrådet anser att det är bra att förslagsställaren särskilt framhåller att stödet bör vara teknikneutralt.

Den beskrivning som finns i denna delaspekt bedöms tillräckligt för ärendet, sett till handlingsutrymme och förslagets syfte.

Regelrådet finner redovisningen avseende alternativa lösningar godtagbar.

Berörda företag

Stödet riktar sig till jordbruksföretag samt företag som hyr ut jordbruksmaskiner eller utför maskintjänster åt jordbruksföretag. Dessa företag kan dra nytta av stödet. Även företag som säljer jordbruksmaskiner och annan utrustning som bidrar till att minska ammoniakutsläpp kan gynnas, eftersom efterfrågan på sådana produkter och tjänster kan förväntas öka. För företag i övriga branscher väntas inga effekter.

Enligt Jordbruksverkets statistik finns cirka 56 000 jordbruksföretag i Sverige, varav många kan vara berättigade till stöd. De flesta av åtgärderna riktar sig dock till företag med djurhållning. Viss utrustning, som kvävesensorer, kan även vara relevant för företag som endast bedriver växtodling. I praktiken är dock inte alla djurhållande eller växtodlande företag aktuella för stöd, eftersom många är små verksamheter som sannolikt inte kommer att ansöka. Det saknas statistik över antalet maskinstationer.

Baserat på tidigare stöd inom området beräknas antalet ansökningar uppgå till cirka 500 per år. Om hela budgeten används, uppskattas att cirka 320 företag beviljas stöd årligen, förutsatt att det genomsnittliga stödbeloppet är cirka 315 000 kronor. Som jämförelse beviljades i genomsnitt 49 företag per år stöd för ammoniakreducerande åtgärder genom Landsbygdsprogrammet mellan 2017 och 2023. Under denna period betalades totalt cirka 100 miljoner kronor ut i stöd. Stödnivån för Kväveklivet förväntas dock vara högre.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår tydligt vilka företag som påverkas av förslaget. Sett till stödets omfattning ges även en tillräckligt tydlig bild av hur många företag som kan tänkas komma att ta del av det.

Regelrådet finner redovisningen avseende berörda företag godtagbar.

Förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter

Avseende stödets storlek uppges att Jordbruksverket gjort en grov uppskattning av den genomsnittliga investeringskostnaden baserad på en procentuell fördelning av olika typer av investeringar: lagring, spridning, kvävesensorer och stall.

Inom varje sådan grupp uppges det rymmas olika typer av investeringar och i ett första steg har en genomsnittlig investeringskostnad uppskattats för respektive grupp.

Vidare anges den genomsnittliga investeringskostnaden tagits fram för hela stödet genom en viktning baserad på den nämnda procentuella fördelningen för lagring, spridning, kvävesensorer och stall. Den genomsnittliga investeringskostnaden uppgår då till 430 000 kronor.

Bedömningen anges utgå från att stödnivån är 80 procent med undantag för stöd till maskinstationer där den antas vara 50 procent och för stöd till kvävesensorer där den antas vara 30 procent.

Vid ett antagande att en tredjedel av investeringarna i spridningsutrustning går till maskinstationer blir det genomsnittliga stödbeloppet omkring 300 000 kronor.

Regelrådet gör följande bedömning. Förväntat genomsnittligt stöd och genomsnittlig investeringskostnad framgår tydligt av redovisningen.

En bättre förståelse för förslagets kostnader hade uppnåtts om redovisningen också innehöll information om förväntad administrativ börda sett till ansökan om stödet. Ungefärliga sådana uppgifter borde, enligt Regelrådets förståelse, gå att uppskatta baserat på liknande tidigare stöd där det finns uppgifter om hur lång tid det tar för ett genomsnittligt företag att genomföra ansökan. Sådan information lär kunna hjälpa en enskild företagare att fatta beslut om att ansöka eller inte ansöka om stödet. I och med att det är frivilligt att ansöka om stödet bedömer Regelrådet dock att denna brist inte är väsentlig.

Gällande förslagets påverkan på berörda företags intäkter hade redovisningen behövt vara något mer ingående. Exempelvis genom en redogörelse för om, och i sådana fall i vilken utsträckning, investeringar i nämnda tekniker kan leda till en effektivisering av företags verksamhet. I och med att ingenting nämns om detta medför det att delaspekten bedöms bristfällig.

Trots önskvärda förtydliganden finner Regelrådet redovisningen av förslagets effekter för företagens kostnader godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets effekter för berörda företags intäkter bristfällig.

Påverkan på konkurrens och särskilda hänsyn till små företag

Regelrådet har inte kunnat utläsa någon särskild redovisning avseende förslagets påverkan på konkurrens eller särskild hänsyn till små företag. Förslagsställaren uppger dock att det är svårt att förutse vilka typer av investeringar som stödet kommer att bidra till men att Jordbruksverket bedömer att fördelningen kan bli 40 procent till investeringar för utökad lagring av stallgödsel, 30 procent till investeringar i bättre spridningsutrustning, 20 procent till kvävesensorer och 10 procent till investeringar för gödselhantering i stallar.

Promemorian behandlar därtill hur förslaget förhåller sig gentemot artikel 107.1 i fördraget om EU:s funktionssätt, där det bland annat anges att statsstöd inte får snedvrída konkurrens. Stödet har bedömts förenligt med dessa regler samt ABER¹.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade varit intressant med en mer utförlig redogörelse för ansökanförfarandet och förslagsställarens beaktanden avseende prioritering mellan ansökningar, i det fall det blir stödet blir fulltecknat.

Trots önskvärda förtydliganden finner Regelrådet redovisningen avseende förslagets påverkan på konkurrens och särskilda hänsyn till små företag godtagbar.

Åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter

Regelrådet har inte kunnat utläsa någon specifik information i denna del, fränsett att det uppges att administrationen av kväveklivet bör vara enkel och effektiv samt att stödet bör utformas så att det är enkelt att söka stöd samtidigt som det säkerställs att medel används effektivt och på ett korrekt sätt. Det uppges också att hanteringen av stödet bör ske löpande i stället för under avgränsade perioder.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen i denna del är tillräcklig sett till förhållandena i ärendet. Ärendet medför inga tvingande kostnader då stödet är frivilligt att söka.

Regelrådet finner redovisningen av åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Avseende förslagets ikraftträdande uppges att den nya förordningen bör träda i kraft den 1 juni 2025. Det anges därtill att relevanta intressenter kan förväntas ansöka om stöd relativt snabbt varför det borde vara möjligt för Jordbruksverket att hinna handlägga inkomna ansökningar och betala ut stöd under 2025.

Promemorian saknar, såvitt Regelrådet kunna utläsa, information gällande eventuellt behov av informationsinsatser. Detta är en brist.

Regelrådet gör följande bedömning. Konsekvensutredningen hade gärna fått behandla möjligheten för Jordbruksverket att utveckla nödvändig e-tjänst för att kunna hantera inkomna ansökningar. Det är möjligt att sådan lösning redan finns tillgänglig i och med att myndigheten hanterar andra stödansökningar. Något om detta hade dock kunnat nämnas.

Regelrådet finner, trots ovan anmärkning, redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

¹ Agricultural Block Exemption Regulation, gruppundantagsförordningen inom jordbruks- och skogssektorn (EU) nr 702/2014 av den 25 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd inom jordbruks och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas

I förslaget till förordningen (20 §) anges att Jordbruksverket ska följa upp och utvärdera stöd som lämnats enligt förordningen.

Regelrådet gör följande bedömning. I denna del krävs också en redovisning avseende förslagets effektivitet, det vill säga hur och när konsekvenserna av själva förslaget ska utvärderas. Även förslagets träffsäkerhet skulle kunna vara föremål för utvärdering, vilket också hör samman med eventuellt behov av informationsinsatser, det vill säga om informationen om stödet nått berörda företag. Därtill hade det administrativa förfarandet kunnat vara föremål för en utvärdering – hur har företagen som sökt stödet upplevt denna process?

Utvärderingen bör, enligt Regelrådets bedömning, alltså inte enbart vara en uppföljning och kontroll av stödet (att medlen gått till den insats som beviljats stöd).

Regelrådet finner därför redovisningen av hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven

Förslagsställaren hänvisar till artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, enligt vilken statligt stöd som snedvrider konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstater är oförenligt med den inre marknaden. Statsstöd får därför i regel endast beviljas efter godkännande av Europeiska kommissionen. Vissa stöd kan dock lämnas utan ett sådant godkännande om de följer särskilda undantagsregler.

Förslagsställaren anger att den allmänna gruppundantagsförordningen (GBER) sannolikt blir tillämplig för stöd till maskinstationer. Däremot får primär jordbruksproduktion stöd enligt en annan förordning, den så kallade ABER, som gäller för investeringar inom jordbruks- och skogsbrukssektorn. Förslagsställaren bedömer att det föreslagna stödet uppfyller målen i ABER om förbättrad miljö och minskade klimatutsläpp. Det föreslås att förordningstexten tydligt ska ange att stöd endast kan beviljas enligt GBER och ABER.

Vidare anges att ABER tillåter att stöd för miljöförbättrande investeringar täcker upp till 80 procent av de stödberättigande kostnaderna. Om investeringen klassificeras som icke-produktiv kan stödnivån vara 100 procent. Det anges också att stödet primärt bör vara avsett för åtgärder som bidrar till minskade utsläpp av ammoniak i jordbruket, varför den maximala stödandelen för stöd i fråga om åtgärder för ett mer effektivt utnyttjande av kväve bör begränsas till 30 procent av den stödberättigande kostnaden.

För investeringar enligt GBER anges att den maximala stödnivån är 40 procent, med möjlighet att höja den till 50 procent för medelstora företag och 60 procent för små företag. Det är lämpligt att den maximala stödandelen som ska kunna tillämpas i fråga om maskinstationer begränsas till 50 procent av den stödberättigande kostnaden.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår tydligt hur förslaget förhåller sig till relevant EU-rätt samt beaktanden av olika stödnivåer. Däremot noterar Regelrådet att ingen stödnivå föreslås till 100 procent, vilket medför att de inte verkar kunna betraktas som icke-produktiva. Detta motiverar också en tydligare redogörelse för förslagets effekter på berörda företags intäkter.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven godtagbar.

Övrigt av relevans för ärendet eller Regelrådets bedömning

Såvitt Regelrådet kunnat utläsa finns det ingenting övrigt i ärendet som skulle kunna ha påverkan på Regelrådets bedömning.

I bedömningen av detta ärende har Regelrådet dock beaktat att förslaget behandlar ett stöd som är frivilligt att söka för de företag som omfattas. Därav är tillkommande administration (för att söka stödet) frivillig. Inga direkta kostnader kan därför sägas följa av förslaget.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 19 mars 2025.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Roland Sigbladh och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Stig-Dennis Nyström.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Stig-Dennis Nyström
Föredragande