

Remiss om SOU 2023:84 En hållbar bioekonomistrategi – för ett välmående fossilfritt samhälle.

Er beteckning: LI2024/01199

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Örebro län ser positivt på utredningens förslag till en nationell bioekonomistrategi. Strategin har potential att vara en viktig drivkraft i omställningen till ett hållbart, fossilfritt samhälle.

Länsstyrelsen i Örebro län önskar att konsumtionsaspekten belyses och diskuteras i det fortsatta arbetet, inte bara produktionen. Vidare finns en önskan om att biogasens roll i bioekonomin lyfts tydligare, nu är fokus nästan uteslutande på flytande förnybara drivmedel. Länsstyrelsen i Örebro vill också lyfta fram de rapporter som samordnaren för Agenda 2030 skrivit. I dessa finns många förslag att beakta i det fortsatta arbetet.

8.2 – Agenda 2030 och hållbarhetsdimensionerna

En nationell bioekonomistrategi behöver förhålla sig till Agenda 2030, de globala hållbarhetsmålen och de tre dimensionerna för hållbar utveckling. Länsstyrelsen i Örebro län anser att den gör det på ett i huvudsak bra sätt. Dock tycker vi att Agenda 2030:s målområde 12, Hållbar konsumtion och produktion, med tillhörande delmål kunde ha använts tydligare. Målområdet skulle till och med kunna utgöra grundstrukturen i strategin (se vidare nedan).

9.5 Åtgärder innan den första handlingsplanen

Det är bra att utredningen trycker på behovet av skyndsamhet och att ett antal åtgärder föreslås påbörjas/genomföras innan den första

handlingsplanen tas. Länsstyrelsen i Örebro län vill trycka på vikten av att arbeta parallellt med framtagande och antagande av en nationell bioekonomistrategi, de åtgärder som föreslås i denna utredning och framtagande av handlingsplan. Vi ser en möjlig risk att arbetet med föreslagna åtgärder inte kommer i gång förrän strategin är antagen och att handlingsplanearbetet påbörjas först senare. Arbetena behöver ske parallellt med utbyte sinsemellan för att inte tappa dyrbar tid.

9.5.1 Intäktsgarantier för flytande förnybara drivmedel

Åtgärdsförslaget omfattar endast flytande produkter. Biogas har redan idag en betydande positiv påverkan och skapar stor klimat- och miljönytta. Det är en beprövad teknik och en produkt med brett användningsområde och många positiva effekter vilket beskrivs i utredningens avsnitt 5.2 och bilaga 7 och 8. Avgränsningen till flytande drivmedel utesluter biogas. Länsstyrelsen i Örebro län önskar att man överväger att inkludera biogas i diskussionerna för att säkerställa fortsatt produktion och möjliggöra utbyggnad av produktionen.

9.5.4 Utveckla Klimatklivet

Länsstyrelsen i Örebro län ser positivt på förslaget att förlänga Klimatklivet, och även till att inkludera stärkt försörjningsförmåga i §4. Däremot anser Länsstyrelsen i Örebro län inte att anbudsförfarande bör införas för fler åtgärder, idag är det enbart publika laddstationer och publika vätgastankstationer som omfattas av anbudsförfarandet. Detta enligt EU:s gruppundantagsförordning. Ett enklare sätt att "premiära" åtgärder som ger stärkt försörjningsförmåga skulle kunna vara att ha en något lägre klimatnyttokvot för sådana ansökningar, som man har haft för ansökningar från lantbruket.

9.5.6 Försörjningsanalys

Länsstyrelsen i Örebro län ser positivt på om MSB får ansvaret för den nationella samordningen av försörjningsberedskapen. Vi anser att befintliga rapporteringsstrukturer bör bibehållas, så att inga nya rapporteringar skapas avseende försörjningsanalyser. Vidare tycker Länsstyrelsen i Örebro län att det är viktigt att det finns tydliga vägledning och anvisningar för att dimensionera åtgärder.

9.5.7 Upphandling

Offentlig upphandling kan vara ett mycket kraftfullt verktyg för att uppnå förändringar. Länsstyrelsen i Örebro län menar att man bör överväga att bredda åtgärdsförslaget till att även innefatta hur offentlig upphandling generellt kan gynna biobaserade lösningar, inte bara begränsa sig till upphandlingar gällande beredskap och totalförsvaret. Ett större fokus på att stärka bioekonomin i alla offentliga upphandlingar gynnar bioekonomin i stort och gör den mer resilient och starkare även i ett beredskapsperspektiv.

9.5.9 Regionala nätverk

Länsstyrelsen i Örebro län ser positivt på främjande av samverkan i regionala nätverk och som länsstyrelse deltar vi gärna i detta arbete under Tillväxtverkets samordning.

9.5.13 Utökad risk- och sårbarhetsanalys

Länsstyrelsen i Örebro län anser det rimligt att utöka risk- och sårbarhetsanalyserna med ett bioekonomiperspektiv. Ur länsstyrelsens perspektiv, som en av utförarna av risk- och sårbarhetsanalyserna, ser vi att analyserna har väldigt många syften. Det är mycket som ska belysas vilket medför att processen riskerar att bli omfattande, tungrodd och utmanande. Länsstyrelsen i Örebro län stöder förslaget men vill flagga för komplexiteten i arbetet när fler och fler delar läggs in i analysarbetet.

Länsstyrelsen i Örebro län vill också uppmärksamma att en föreskrift som hänvisas till i fotnot 69 på sidan 176 har ersatts av en ny. MSBFS 2016:7 har ersatts under 2024 (MSBFS 2024:5 föreskrifter om statliga myndigheters redovisning av risk- och sårbarhetsbedömningar). Detta innebär till viss del en annan hantering och förhållningssätt då rapportering kommer att ske via en Risk- och sårbarhetsbedömning (RSB) istället för i en Risk- och sårbarhetsanalys (RSA). Detta behöver harmoniseras eller tas i beaktan i det fortsatta arbetet.

Allmänna synpunkter

Allmänt om delbetänkandet "Förnybart i tanken"

I delbetänkandet föreslås att råvara för biodrivmedel inte behöver vara inhemsk. Länsstyrelsen i Örebro län ser en målkonflikt här eftersom det inte riktigt stämmer med huvudutredningens mål om

självförsörjning. Vi anser att det bör övervägas att ha ett mål eller skrivning om att råvaran ska vara (i huvudsak) inhemsk.

Länsstyrelsen i Örebro län ser att biogas inte berörs i någon stor utsträckning, utan betänkandets förslag handlar om drivmedel som är flytande vid rumstemperatur. Vi ser biogas som en viktig pusselbit i omställningen från fossila bränslen även framgent. Det finns också stora fördelar med biogas utifrån ett kretsloppsperspektiv.

Länsstyrelsen i Örebro län önskar att diskussionen inte bara ska handla om flytande drivmedel utan att biogas får möjlighet att spela en viktig roll.

Allmänt om utredningen

Länsstyrelsen i Örebro län ser positivt på utredningens förslag till en nationell bioekonomistrategi. Strategin har potential att vara en viktig drivkraft i omställningen till ett hållbart, fossilfritt samhälle. Förslagets innehåll och omfattning är generellt sett bra. Det är viktigt att sätta kvantifierbara mål för att visa en ambitionsnivå och kunna följa upp strategin, men det är också svårt. Utan att ha gjort någon djupdykning i de målnivåer som föreslås vill Länsstyrelsen i Örebro län tillstyrka att kvantifierbara målnivåer ska finnas med i strategin.

Som alltid med strategier gäller det att det blir verkstad för att det ska ge resultat. Det är när strategin är tagen som arbetet börjar. Länsstyrelsen i Örebro län vill trycka på vikten av att strategin skyndsamt följs av uppdrag till utpekade myndigheter/aktörer för att komma i gång med de 17 åtgärder som specificerats i utredningen, samt att arbetet med den första handlingsplanen påbörjas utan dröjsmål. I de fall arbetet med åtgärderna föranleder kostnader förutsätter vi att uppdragen också åtföljs av finansiering.

Konsumtionsaspekten

Utredningen fokuserar nästan helt på produktion av biobaserade råvaror och produkter. För att få ett hållbart, resurseffektivt och motståndskraftigt samhälle menar Länsstyrelsen i Örebro län att den andra sidan av saken – konsumtionen – är viktig att ta hänsyn till.

Det kommer att vara en mycket stor utmaning att ersätta den fossilberoende konsumtion vi har idag med fossilfria alternativ. Om vi kan minska konsumtionen blir den utmaningen mindre. Det innebär så klart andra utmaningar och frågeställningar att adressera

såsom eventuell påverkan på tillväxt och levnadsstandard, rättvis fördelning med mera. En minskad konsumtion är ingen enkel väg att gå, men den behöver lyftas och finnas med i diskussionen. Det finns också positiva aspekter av minskad konsumtion, inte minst vad gäller ökade möjligheter till social hållbarhet.

Angränsande utredningar att ta hänsyn till

Det finns flera intressanta utredningar från den nationella samordnaren av Agenda 2030 som Länsstyrelsen i Örebro län saknar omnämmanden av i Bioekonomiutredningen. Detta gäller särskilt Färdplan för omställning till hållbar ekonomisk utveckling (2023), och Nollvision för avfall (2023). I dessa finns förslag och åtgärder som skulle gynna bioekonomin och komplettera/ersätta de åtgärdsförslag som lyfts i utredningen.

Hänsyn till ett fortsatt förändrat klimat – klimatscenario

En växande bioekonomi kan inte bara ta hänsyn till rådande läge utan måste utgå från att förutsättningarna för allt liv förändras nu och i rask takt framöver. Se exempelvis SMHI:s klimatscenario.

Detta diskuteras inte i någon stor utsträckning i utredningen. Länsstyrelsen i Örebro län anser att det perspektivet behöver finnas med som en tydlig förutsättning i det fortsatta arbetet.

I Nationell Säkerhetsstrategi 2023/24:163 skrivs dessutom:

”Allvarligast, framför allt på längre sikt, är det existentiella hot mot mänskligheten som klimatförändringarna utgör. De får redan i dag direkta konsekvenser för vår nationella säkerhet, till exempel genom att extremväder påverkar livsmedelsproduktion, vattentillgång och människors hälsa bland annat genom spridning av infektionssjukdomar.”

Jordbrukets potential

Utredningen har med rätta ett stort fokus på skogsbruket. Skogen är en mycket viktig del i bioekonomin, både idag och för framtiden. Länsstyrelsen i Örebro län menar att jordbruket har en likvärdig potential, vilket inte lyfts fram lika tydligt. Detta trots att utredningen presenterar underlag som visar att jordbruket är en av få branscher där 100 % utgörs av bioekonomi. Dessutom pekar utredningen på att jordbruk, jordbruksgrödor och livsmedelsproduktion är den huvudsakliga råvaran i europeisk bioekonomi, medan skogsbruk är nummer två.

Utredningen menar att ”Det är ofrånkomligt att livsmedelsproduktion påverkar den omgivande miljön.” Olyckligtvis följer därefter endast beskrivningar av negativ påverkan på klimatet och omgivande miljö. Länsstyrelsen i Örebro län vill understryka att även en positiv miljö- och klimatpåverkan är möjlig. Jordbruk och primärproduktionen av livsmedel har mycket stor potential att bidra till miljö- och klimatnytta, förstärkt försörjningsförmåga, minskad sårbarhet i samhället, sysselsättning i hela landet liksom förnyelse, tillika främja en hållbar tillväxt. Mycket inspiration finns att hämta inom de regenerativa lantbruken. Där ligger fokus ligger på att tillfredsställa mänskliga behov (social hållbarhet) genom att med resurseffektiva metoder (ekonomisk hållbarhet) vitalisera ekosystem (ekologisk hållbarhet). Det finns många goda exempel på regenerativa lantbruk i Sverige, Europa och globalt, inklusive branschorganisationer.

Länsstyrelserna arrangerar kurser inom kunskapsfältet, och såväl antal kurser som intresset för dessa har ökat under senare tid. Metoder för att få fart på ekosystemprocesserna inkluderar bland annat att kombinera en mångfald av arter, att minimera störningen av jorden, att hålla jorden täckt, att hålla levande rötter i jorden och att odla marker och gräsbetande produktionsdjur tillsammans. Detta tar sig bland annat uttryck i olika sorters trädjordbruk. Trädjordbruk och betesintegrerad agroforestry lyfts fram av EU som metoder med stor potential för att möta de utmaningar som jordbruket idag står inför (European Commission, Farm to Fork Strategy, 2020 och European Commission, Biodiversity Strategy for 2030, 2020). För en bioekonomi-strategi torde det uppstå flest nyttor när skogsbruket och jordbruket kombineras i olika former av trädjordbruk, och Länsstyrelsen i Örebro län önskar det tas i beaktande/inkluderas/synliggörs i strategin.

Med utgångspunkt i jordbrukets sårbarhet pekar utredningen på behovet av en analys angående behov av ytterligare styrmedel för att främja inhemsk produktion av kraftfoder respektive gödselmedel. Länsstyrelsen i Örebro län har med stöd av Hushållningssällskapet (2024) analyserat livsmedelsberedskapen i Örebro län, liksom för varje enskild kommun i länet.

Genom att sätta en fiktiv ostkupa över respektive kommun (liksom länet i sin helhet) har försörjningsbalansen studerats. Antagandet är att all mat som produceras i kommunen stannar där och allt konsumeras av den lokala befolkningen. Livsmedelsberedskapen har

studerats utifrån insatsvaror (bland annat avseende kraftfoder och gödselmedel, men även bränsle, el, maskiner, utsäde mm), övriga resurser (arbetskraft, kunskap, infrastruktur, lager, IT-system, transporter mm) samt kunskap hos befolkningen (odla, skörda, förvara, hantera, tillaga och konservera livsmedel).

Slutsatserna från denna studie föranleder oss att komma med rekommendationer inför en sådan analys: Analysen bör ta sig an ett bredare perspektiv än enbart kraftfoder och gödselmedel. Jordbruket är beroende av många insatsvaror - även dessa behöver inkluderas i analysen. Bland övriga resurser som krävs för livsmedelsberedskap noterar vi särskilt behovet av regional tillgång på kvarnar, mejerier och slakterier. En ytterligare fråga är hur vi kan ta tillvara den kunskap och kompetens som finns hos den äldre generationen inom primärproduktionen. Landets lantbrukare är till åren - i Örebro län är mer än hälften av lantbrukarna över 60 år. Genomsnittssiffran döljer faktumet att samtliga lantbrukare i några av våra kommuner är över 60 år. Kommer denna kompetenta men påtagligt åldrande skara klara av att driva sin produktion vid kris?

Behovet av kraftfoder och gödsel skulle sjunka markant om jordbruken ställde om från enkelmagade produktionsdjur (höns, grisar) till flermagade (nötkreatur, får, med flera). Betesdjuren kan livnära sig på grovfoder, och med metoder för betesdrift som förlänger betessäsongen krävs färre insatsvaror för att säkra vinterfodret. Som bonus ger de flermagade produktionsdjuren stora mängder gödsel, vilket både säkrar kommande skördar och möjliggör produktion av biogas - ett kretsloppsbaseerat och resurseffektivt sätt att få förnybart i bränsletanken.

Målkonflikter

Vid framtagande av en bioekonomistrategi är det naturligt att de resurser som finns i naturen ska användas till både det ena och det andra. Både råvara till kemiindustri, energiframställning, livsmedel, byggmaterial och så vidare. Naturen ska också lagra in kol från atmosfären, bevara den biologiska mångfalden och ge ett rikt friluftsliv. Det finns en risk att man räknar in samma resurs till olika ändamål. Då uppstår målkonflikter. Dessa behöver synliggöras, diskuteras och de olika nyttorna vägas mot varandra. Länsstyrelsen i Örebro län saknar detta i föreliggande utredning och vill trycka på nödvändigheten att ha med detta i det framtida arbetet.

Länsstyrelsen i Örebro län anser att man i högre utsträckning måste fundera på hur de olika biologiska och ekonomiska värdena ska kunna tillgodoses sida vid sida med naturens långsiktiga hållbarhet som ram. Länsstyrelsen i Örebro län skulle också vilja se hur EU:s lagstiftning kring LULUCF inverkar på den bioekonomiska strategin. Länsstyrelsen är övertygad om att det går att både uppfylla LULUCF och ha en bioekonomisk strategi, men den bioekonomiska strategin kanske inte ser likadan ut som den skulle göra utan LULUCF.

Smalare utredning än vad direktivet förespeglade

Länsstyrelsen i Örebro län gör reflektionen att utredningen upplevs ha smalnats av under processens gång. I direktivet var syftet "Klimat- och miljönytta", vilket i utredningen mer handlar om "Klimatnytta", med huvudfokus på "Fossilfrihet". Det är ett mycket stort och komplext område så det är förståeligt att det är svårt att täcka in allt. Länsstyrelsen i Örebro län vill ändå trycka på vikten av att ha ett helhetsperspektiv där åtgärder ger positiva effekter och synergier inom en bredd av områden.

Ändrat anslag till ett mer positivt budskap

Utredningen såväl som direktivet signalerar att människans avtryck ska minimeras. Negativa effekter på bevarandet av biologisk mångfald ska minimeras. Länsstyrelsen i Örebro län ser gärna lätta fotsteg på livsväven, men önskar sig en synvända till ett perspektiv där människan får vara en positiv kraft i artsamspelet – med positiva handavtryck. Att möjliggöra högsta tänkbara vitalitet i ekosystemen, genom att effektivt tillfredsställa mänskliga behov.

De som medverkat i beslutet

Beslut i detta ärende har fattats av landshövding Lena Rådström Baastad med energi- och klimatstrateg Hanna Viberg som föredragande. I den slutliga handläggningen har enhetschef Per Evenhamre, energi- och klimatstrateg Åsa Ödman, Agenda 2030-samordnare Hanna Ryman, krisberedskapshandläggare Anton Blanck och avdelningschef Stina Sjölin deltagit.