



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2024-08-29

Ärendenummer
NV-04648-24

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

**Yttrande över betänkandet SOU 2023:84 En hållbar bioekonomistrategi -
för ett välmående fossilfritt samhälle samt delbetänkandet SOU 2023:15
Förnybart i tanken, Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi
(LI2024/01199)**

Sammanfattning

Naturvårdsverket anser att förutsättningarna för bioekonomin har förändrats på ett betydande sätt efter utredningens genomförande och att såväl målen som ett flertal av de åtgärder och styrmedel som utredningen föreslagit behöver analyseras på nytt utifrån det nya läget. Framst handlar det om att reduktionsplikten sänkts för bensin och diesel, samt inriktningen mot elektrifiering som huvudsaklig lösning för omställningen av vägtransporter.

Naturvårdsverket ser också skäl att i en bioekonomistrategi lyfta in ytterligare aspekter jämfört med vad som föreslagits av utredningen, exempelvis avseende påverkan på ekosystem och biologisk mångfald, upptag av växthusgaser från markanvändningssektorn och klimatanpassning. En bioekonomistrategi skulle, på ett tydligare sätt än vad utredningen föreslagit, behöva samordnas med den klimatpolitiska handlingsplanen.

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket anser att delbetänkandets förslag om mål för produktion av flytande drivmedel i Sverige, respektive om styrmedel i form av intäktsgarantier, behöver analyseras vidare mot bakgrund av förändrade förutsättningar.

Naturvårdsverket anser att ytterligare aspekter av en hållbar bioekonomi skulle behöva lyftas in i en strategi, exempelvis avseende påverkan på ekosystem och biologisk mångfald, upptag av växthusgaser från markanvändningssektorn och klimatanpassning.

Naturvårdsverket anser att det långsiktiga förvaltandet av en bioekonomistrategi bör samordnas med den klimatpolitiska handlingsplanen, snarare än att hanteras i en separat bioekonomihandlingsplan vart fjärde år.

Naturvårdsverket ifrågasätter lämpligheten i att för en bioekonomistrategi använda substitutionsnytta som en indikator med en kvantifierad målnivå.

Naturvårdsverket anser att det föreslagna myndighetsuppdraget att analysera om befintliga styrmedel är tillräckliga för att nå bioekonomistrategins mål behöver preciseras innan det kan avgöras vilka myndigheter som lämpligast ska genomföra en sådan analys.

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om att myndigheten ska ges ansvar för analys av och framtagande av en databas eller marknadsplattform för avfall och restflöden inom bioekonomin.

Naturvårdsverket instämmer i utredningens förslag att förlänga och utveckla Klimatklivet för en stärkt försörjningsförmåga, men avstyrker förslaget att Naturvårdsverket ska genomföra konkurrensutsatta anbudsförfaranden för att utnyttja möjligheten till stärkt försörjningsförmåga som ett urvalskriterium.

Naturvårdsverket anser att regeringen behöver väga förslaget om ett årligt återrapporteringskrav för Naturvårdsverket kopplat till en eventuell framtida bioekonomistrategi mot andra befintliga och tillkommande återrapporteringskrav i årsredovisningen.

Naturvårdsverket anser att regeringen inte, så som utredningen föreslår, bör ge myndigheter i uppdrag att kontinuerligt finansiera experter just avgränsat till bioekonomiområdet, utan att inriktningen för Naturvårdsverkets finansiering av nationella experter bör avgöras i dialog med Regeringskansliet utifrån rådande förutsättningar och behov.

Skälen för Naturvårdsverkets ställningstagande

Övergripande synpunkter på förslaget om bioekonomistrategi

Förutsättningarna har förändrats – föreslagna mål och åtgärder kräver ny analys

Naturvårdsverket ser en utvecklad och konkurrenskraftig svensk bioekonomi som en viktig del i arbetet för hållbart uttag av biomassa och för möjligheterna att uppnå svenska och internationella miljö- och klimatmål.

Naturvårdsverket anser dock att förutsättningarna för bioekonomin, inte minst vad gäller biodrivmedel i transportsektorn, har förändrats på ett betydande sätt efter utredningen och att såväl mål som styrmedel och åtgärder skulle behöva analyseras på nytt utifrån det nya läget. Framst handlar det om att reduktionsplikten sänkts för bensin och diesel, samt regeringens fokus på elektrifiering som huvudsaklig lösning för omställningen av vägtransporter. Men även naturrestaureringsförordningen (Nature Restoration Law), som trädde i kraft 18 augusti 2024, det reviderade förnybartdirektivet (Red III) som trädde i kraft 20 november 2023 samt avskogningsförordningen som trädde i kraft i juni 2023, är större förändringar som tillkommit efter utredningen och som påverkar tillgången på råvara inom bioekonomiområdet.

Därtill har miljömålsberedningen ett pågående uppdrag om att ta fram en strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder som bidrar till Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald, samt upptag och utsläpp av växthusgaser inom markanvändningssektorn. Naturvårdsverket anser att dessa strategier relaterar starkt till varandra och bör synkroniseras för att säkerställa att de kan uppnås parallellt utan att stå i konflikt med varandra. Med

anledning av detta anser Naturvårdsverket att de mål och många av de åtgärder som föreslås i utredningen bör analyseras på nytt efter att miljömålsberedningen redovisat sitt uppdrag i december 2024.

Behov av fler perspektiv och en problematisering av ökat uttag av biomassa

I utredningens förslag till en bioekonomistrategi finns ett starkt fokus på självförsörjningsgrad, ökad substitutionsnytta och ökat förädlings- och exportvärde. De indikatorer och målnivåer som föreslås av utredningen pekar sammantaget i riktning mot ett ökat uttag av biomassa, inte minst ifrån skogen. Naturvårdsverket ser det som problematiskt att utredningens förslag i så begränsad utsträckning vägt in vilka effekter ett ökat uttag får på ekosystem och den biologiska mångfalden, på upptag från markanvändningssektorn och för möjligheterna till klimatanpassning

I betänkandet konstateras att det finns aspekter som en bioekonomistrategi är beroende av, men som hanteras i andra strategier eller program, som exempelvis hållbart uttag av råvaror. Med hänvisning till att sådana aspekter legat utanför bioekonomiutredningens uppdrag, föreslås att dessa inte följs upp med hjälp av specifika indikatorer inom bioekonomistrategin.

Utredningen påtalar dock att det i andra länders bioekonomistrategier förekommer indikatorer för miljö- och klimateffekter, mest vanligt avseende växthusgasutsläpp, vattenkvalitet, resurseffektivitet, jordföroreningar, biodiversitet, energianvändning och avskogning.

Naturvårdsverket kan instämma i att ovanstående miljö- och klimateffekter inte bör följas upp med indikatorer som tas fram inom en bioekonomistrategi, men ser samtidigt att den föreslagna strategins inriktning och mål inte tillräckligt har beaktat relationen till dessa miljö- och klimateffekter, liksom de mål- och intressekonflikter som finns kring ett ökat uttag av biomassa.

Naturvårdsverket anser att det är viktigt att lyfta in ytterligare aspekter av en hållbar bioekonomi i strategin som berör klimatanpassning, kolförråden, kvaliteten på mark och vatten, biologisk mångfald och värdefull natur, friluftsliv, markens långsiktiga produktionsförmåga samt skadliga utsläpp av föroreningar. Naturvårdsverket anser också att en strategi för bioekonomin behöver ta hänsyn till hela samhällets behov av biomassa, tillgången på hållbar biomassa på kort respektive lång sikt, liksom var det är prioriterat att biomassa används.

Påverkan på ekosystem och den biologiska mångfalden

Utredningen har inte analyserat hur en växande bioekonomi påverkar ekosystemen och den biologiska mångfalden. Det framgår i en fotnot att det "[i] Sverige sker uppföljning av miljöaspekter (såsom vattenkvalitet och biodiversitet) inom andra strategier och program, och är utanför bioekonomistrategins avgränsning". Snarare än den här typen av stuprörshantering behöver en analys av bioekonomins möjliga utveckling utgå från en helhet där alla delar integreras och tas lika hänsyn till redan på analysstadiet för att undvika bristfälliga avvägningar i efterhand baserat på tolkningar av utredningars slutsatser. Naturvårdsverket ser att bioekonomin har en central betydelse för genomförandet av det globala ramverket för biologisk mångfald. Enligt FN:s konvention om biologisk mångfald, som beslutades 2002, ska finansiella flöden anpassas till målen i ramverket samtidigt som positiva ekonomiska incitament för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald ska skalas upp.

Koppling till Sveriges åtagande gällande upptag från markanvändningssektorn

En strategi, och eventuella kvantifierade mål för bioekonomins utveckling, behöver i högre grad än vad utredningen gjort beakta Sveriges åtagande och praktiska utmaningar vad gäller upptag av växthusgaser från markanvändning.

I dagsläget ser det inte ut som att Sverige kommer att klara sitt EU-åtagande inom LULUCF-förordningen¹ till 2030. I Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning 2024 konstateras att Sverige inte bedöms nå punktmålet till 2030 och inte heller åtagandet under perioden 2026–2029 i LULUCF-sektorn. Avståndet till punktmålet är cirka 7 miljoner ton CO₂ i scenariot med medeltillväxt och cirka 19 miljoner ton i scenariot med minskad tillväxt². Redan 2022 var nettoupptaget 3,6 miljoner ton lägre än genomsnittet perioden 2016–2018. När det gäller levande biomassa (träden) som står för den största minskningen i nettoupptaget beror minskningen på en kombination av minskad tillväxttakt i levande biomassa tillsammans med en ökad mortalitet (insektsangrepp mm) och ökad avverkning.

En utvecklad bioekonomi och klimatanpassningsarbetet

I ett förändrat klimat är resilienta ekosystem viktiga för en långsiktig tillgång på biomassa. Ekosystemen behöver hålla en stor biologisk mångfald samt brukas med varierade brukningsmetoder för att minska påverkan av skador från klimatförändringarna. Naturvårdsverket ser det som viktigt att dessa aspekter inte blir fristående delar i bioekonomin utan att klimatanpassningsarbetet integreras som en bas i en hållbar bioekonomi.

En strategi för bioekonomi bör samordnas med klimatpolitiska handlingsplanen

Utredningen föreslår att regeringen tar fram en handlingsplan var fjärde år med åtgärder för genomförandet av bioekonomistrategin. Regeringen föreslås också återrapportera om utvecklingen i förhållande till strategins mål till riksdagen i den årliga budgetpropositionen. I betänkandet skrivs att en samordning mellan handlingsplanen för bioekonomistrategin respektive regeringens klimatpolitiska handlingsplan ”kan övervägas”.

Naturvårdsverket ser att den föreslagna ordningen med en separat handlingsplan för bioekonomin, parallellt med klimathandlingsplanen och med samma typ av avstämningspunkter (årliga redovisningar i budgetpropositionen och ny handlingsplan vart fjärde år), medför en risk för merarbete och ”stuprörstänkande” i respektive plan.

Naturvårdsverket anser därför att det långsiktiga förvaltandet av en bioekonomistrategi bör samordnas med den klimatpolitiska handlingsplanen, snarare än att hanteras i en separat bioekonomihandlingsplan vart fjärde år.

Utredningens förslag i SOU 2023:15 Förnybart i tanken, Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi*Mål för 2035 och styrmedel i form av intäktsgarantier*

Utredningen föreslår ett mål för år 2035 med innebörden att det produceras minst 20 TWh förnybara flytande drivmedel och mellanprodukter i Sverige från ny teknik per år. Utredningen föreslår ett styrmedel i form av intäktsgarantier.

¹ (EU)2018/841

² Scenarier för utveckling av upptag och utsläpp av växthusgaser från LULUCF-sektorn – underlag till Miljömålsberedningen.

Utredningen fick i uppdrag att vid behov föreslå ett produktionsstöd och gjorde bedömningen att befintliga styrmedel inte räcker för att investeringar i ökad produktion av flytande förnybara drivmedel och mellanprodukter med ny teknik kommer att genomföras i tillräcklig utsträckning.

Naturvårdsverket ser, mot bakgrund av de förändrade förutsättningar som beskrivits ovan, att såväl nyttan som utformningen av ett nationellt mål för produktion av flytande drivmedel behöver analyseras på nytt. Det samma gäller styrmedelsförslaget om intäktsgarantier, för att säkerställa att ett behov av produktionsstöd fortsatt finns. Inom ramen av ett sådant uppdrag behöver analysen av befintliga styrmedel uppdateras. Det bör också ingå en analys av alternativa lösningar där det i första hand analyseras om befintlig styrning kan och bör justeras innan det införs ett nytt styrmedel.

Utredningens förslag i SOU 2023:84 En hållbar bioekonomistrategi

Kvantitativa indikatorer och målnivåer

Naturvårdsverket ser mot bakgrund av de övergripande synpunkter på strategin som framförs ovan, att det finns ett flertal osäkerheter gällande lämpliga kvantitativa indikatorer och målnivåer. Naturvårdsverket tar därför inte ställning till de målnivåer som utredningen föreslår. Dock ser Naturvårdsverket skäl att ifrågasätta utredningens förslag att använda substitutionsnytta som indikator.

I dagsläget exporteras mer än 80 procent av den svenska skogsindustrins produkter till andra länder och restprodukterna används till största delen redan i Sverige för bioenergi.³ Att 80 procent av produkterna exporteras innebär att substitutionsnyttan för dessa sker i ett annat land än Sverige, medan råvaruuttagets negativa effekt på upptaget i LULUCF-sektorn träffar Sverige. Precis som utredningen konstaterar, finns det i dagsläget inget entydigt regelverk för hur substitutionsnyttan ska beräknas. I framtagandet av substitutionsindex och exportens positiva substitutionseffekt behövs en koppling bakåt till hur uttag av råvaror påverkar exportlandets kolsänka samt även hur uttagen påverkar andra ekosystemtjänster som till exempel att undvika markförurning vid för stort uttag av grenar och toppar och påverkan på biologisk mångfald.

Naturvårdsverket ifrågasätter mot bakgrund av detta lämpligheten i att använda substitutionsnytta som en indikator med en kvantifierad målnivå i en bioekonomistrategi.

Styrmedel för att främja biobaserade lösningar

Utredningen föreslår att Energimyndigheten, Naturvårdsverket och Tillväxtanalys ges i uppdrag att analysera i vilken utsträckning befintliga styrmedel främjar cirkulära, biobaserade lösningar i tillräcklig utsträckning för att nå bioekonomistrategins mål.

Naturvårdsverket anser att det föreslagna uppdraget skulle behöva preciseras för att Naturvårdsverket ska kunna ta ställning till om myndigheten bör ingå i genomförandet av ett sådant uppdrag.

Baserat på ett eventuellt uppdrags närmare inriktning, ser Naturvårdsverket att fler myndigheter kan behöva inkluderas för att täcka de olika sakområden som

³ [Snabba fakta - Skogsindustrierna](#)

då ingår. Utredningens förslag om att i analysen inkludera den så kallade blå ekonomin och livsmedelsproduktionens försörjningsförmåga, skulle exempelvis motivera medverkan från Havs- och vattenmyndigheten och Livsmedelsverket.

Delning av data om biobaserade restströmmar

Utredningen föreslår att Naturvårdsverket ska ges i uppdrag att, tillsammans med berörda offentliga och privata aktörer, dels analysera hur en databas, en marknadsplattform eller annan modell för delning av data om biobaserade restströmmar, kan initieras, uppföras och förvaltas, dels genomföra en pilotstudie för etablering av en sådan lösning.

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om att myndigheten ska ges ansvar för analys av och framtagande av en databas eller marknadsplattform för avfall och restflöden inom bioekonomin. Naturvårdsverket anser att den typen av initiativ bör skötas av marknaden och inte av en statlig myndighet. Idéen i sig, om en eller flera databaser över avfall och restflöden, ser Naturvårdsverket positivt på, då det kan bidra till ökat resursutnyttjande. Dock ser Naturvårdsverket att marknadsaktörerna själva har bättre förutsättningar och sannolikt en större trovärdighet i framtagande och förvaltande av en sådan lösning.

Naturvårdsverkets roll i sammanhanget bör främst vara att se till att det inte finns regelverk eller styrmedel som förhindrar, utan i så fall snarare gynnar, denna typ av delning av data. Det kan konstateras att det på angränsande områden redan idag finns på plats ett stort antal initiativ av denna typ, exempelvis en marknadsplats för plastavfall.⁴

Förläng och utveckla Klimatklivet för en stärkt försörjningsförmåga

Naturvårdsverket instämmer med utredningens förslag att förlänga och utveckla Klimatklivet för en stärkt försörjningsförmåga. Naturvårdsverket instämmer även med förslaget att inkludera stärkt försörjningsförmåga, genom att införa detta som ytterligare ett kriterium i 4 § förordning (2015:517) om stöd till lokala klimatinvesteringar.

Utredningen föreslår vidare att Naturvårdsverket genomför konkurrensutsatta anbudsförfaranden enligt 4a§ i samma förordning, och då utnyttjar möjligheten att använda en stärkt försörjningsförmåga som ett urvalskriterium.

Naturvårdsverket anser att det är oklart hur ett konkurrensutsatt anbudsförfarande kan tillgodose behoven och avstyrker förslaget att Naturvårdsverket ska genomföra konkurrensutsatta anbudsförfaranden just i detta syfte.

Involvera berörda myndigheter i arbetet med bioekonomistrategi

Naturvårdsverket har inga invändningar mot att det införs ett årligt återrapporteringskrav för myndigheten kopplat till en eventuell framtida bioekonomistrategi. Naturvårdsverket kan dock konstatera att det är mycket som ska rymmas i myndighetens årsredovisning och att det återkommande framförs förslag och önskemål om nya aspekter att redovisa, vilket är resurskrävande för Naturvårdsverket liksom för andra myndigheter. Därför är det väsentligt att det görs en helhetsbedömning från regeringens sida gällande befintliga och tillkommande återrapporteringskrav i årsredovisningen.

⁴ Se till exempel [Recycled Plastic Material Suppliers | Sell or Buy Recycled Plastic | Atomler](#)

Fler svenska bioekonomiexperter i EU:s institutioner

I betänkandet föreslås att ett antal utpekade svenska myndigheter, däribland Naturvårdsverket, ska ges i uppdrag att finansiera nationella experter inom EU:s institutioner inom bioekonomiområdet.

Naturvårdsverket ser liksom utredningen ett värde i att myndigheten finansierar nationella experter inom EU:s institutioner. Inriktningen för dessa experter bör dock kunna anpassas utifrån rådande förutsättningar och behov, varför Naturvårdsverket bedömer att regeringen inte bör ge myndigheter i uppdrag att kontinuerligt finansiera experter just avgränsat till bioekonomiområdet.

Naturvårdsverket har en övergripande policy rörande nationella experter i EU:s institutioner. Policyn anger att myndigheten finansierar 2–3 nationella experter per år. Under 2024 har Naturvårdsverkets resurssituation lett till att myndigheten enbart har en nationell expert utsänd, men avsikten är att återgå till nivån 2–3 nationella experter per år så snart myndighetens budgetläge stabiliserats. Vid val av område för nationella experter för Naturvårdsverket en dialog med Regeringskansliet samt överväger nyttan för Naturvårdsverkets verksamhet.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektör Björn Risinger efter föredragning av avdelningschef Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschef Kerstin Åstrand samt handläggarna Lisa Grabo, Lars-Olof Sarenmark och Anders Hallberg.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Marie Uhrwing

Kopia till:

li.smf@regeringskansliet.se

kn.registrator@regeringskansliet.se