



Yttrande över Remiss av betänkandet SOU 2023:84 En hållbar bioekonomistrategi, samt delbetänkandet SOU 2023:15 Förnybart i tanken - Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi

Sammanfattning

SLU välkomnar framtagandet av en nationell bioekonomistrategi och tillstyrker utredningens förslag om långsiktiga satsningar på tvärvetenskap och tvärssektoriell kunskapsuppbyggnad med systemperspektiv.

SLU:s samlade bedömning är att utredningens förslag i sin nuvarande form skulle behöva utredas vidare i flera delar, eftersom:

- gränsdragningarna till befintliga strategier som livsmedelsstrategin, nationella skogsprogrammet och strategi för cirkulär ekonomi behöver förtydligas,
- en samhällsekonomisk analys av de föreslagna kvantitativa målen skulle kunna förtydliga förslaget kostnadseffektivitet,
- de mekanismer/styrmedel som krävs för att målen nås behöver redovisas i mer detalj,
- konsekvenserna av genomförandet av EU:s klimatpaket *Fit for 55* behöver inkluderas i analysen, och
- definitionen av begreppet bioekonomi som används riskerar att innefatta även industrisegment som är fossilbaserade.

Generella synpunkter

SLU tillstyrker utredningens slutsatser om behovet av ett systemperspektiv, men bedömer att behovet av ett systemperspektiv och kunskap om omställningsprocesser och målkonflikter borde ges ännu större utrymme och betydelse.

SLU ställer sig frågande till utredningens antagande att satsningar på bioekonomi automatisk leder till ökad tillväxt och sysselsättning. Sysselsättningsgraden påverkas huvudsakligen av arbetsmarknadspolitiken och inte industripolitiken. Ekonomisk tillväxt skapas utifrån ekonomins samlade produktivitet, där ett skifte i ekonomins sammansättning inte automatiskt ökar den samlade produktiviteten. SLU bedömer att utredningen inte har kunnat visa att en omallokering av resurser i enlighet med förslaget är samhällsekonomiskt lönsam. Det behövs till exempel ytterligare evidens för att exportvärdet ska öka med 100% och för huruvida detta är samhällsekonomiskt lönsamt.

SLU saknar en analys av förslagets kostnadseffektivitet under förutsättning att EU:s klimatpaket *Fit for 55* genomförs. Klimatpaketet *Fit for 55* innebär att klimatpolitiken i större utsträckning blir EU-gemensam, med konsekvensen att nationella åtgärder blir kostnadsineffektiva. Utsläppen från konkurrensutsatta sektorer hanteras i dagsläget inom EU:s utsläppshandelssystem (emission trading system; ETS), vilket Sverige har tagit hänsyn till (det utgår till exempel ingen koldioxidskatt på de sektorer som är med i ETS). Utvidgningen av ETS till att även inkludera andra sektorer, som till exempel transportsektorn, innebär att nationella styrmedel för sektorn blir kostnadsineffektiva.

Förslagen överlappar delvis med befintliga strategier (till exempel livsmedelsstrategin, nationella skogsprogrammet och strategi för cirkulär ekonomi) där gränsdragningarna till de befintliga strategierna behöver förtydligas.

Definitionen av begreppet bioekonomi som används riskerar att innefatta även industrisegment som är fossilbaserade. I utredningen räknas till exempel kemisektorn som bioekonomi där bland annat tillverkning av kemikalier, kemiska produkter, läkemedel, gummiprodukter och plastvaror ingår. De flesta plastvaror produceras av olja och incitament för att ersätta olja som råvara ges redan genom ETS och koldioxidskatt. För att minska risken för ifrågasättande av legitimiteten av begreppet bioekonomi är det viktigt att enbart biobaserade segment innefattas.

SLU bedömer dessutom att utredningen skulle behöva inkludera en effektanalys som påvisar hur utredningens mål ska nås. SLU föreslår därför att utreda vilka mått som är lämpliga för att följa upp utvecklingen av bioekonomin och hur dessa mått kan delas in i undergrupper för att kunna följa upp de olika sektorer som bidrar till bioekonomin, samt jämförbara mått som mäter den icke-biobaserade delen av ekonomin.

SLU:s bedömning är att det krävs en analys av hur förslagen påverkar andra ekologiska, ekonomiska och sociala värden och föreslår därför en fortsatt diskussion om:

- hur utvecklingen av den svenska bioekonomin kan påverka växthusgasutsläpp och biologisk mångfald i ett globalt perspektiv genom förändringar av markanvändningen i andra länder,

- hur den totala klimatnyttan av bioekonomistrategin ska mätas,
- hur skogens klimatnytta ska mätas,
- hur omställningen till en bioekonomi påverkar ett hållbart nyttjande av naturresurser, tar hänsyn till naturvård och biologisk mångfald, samt sociala värden.

Specifika synpunkter

7.3 Utvecklad kunskapsbas

SLU tillstyrker utredningens förslag om långsiktiga kunskapsatsningar och vikten av det. SLU betonar vikten av fördjupande kunskaper inom systemtänkande och systemperspektiv.

En utgångspunkt för en bioekonomi är produktion och förvaltning av naturresurser och SLU vill därför betona vikten av utbildningar som fokuserar på primärproduktionen av biomaterial. I syfte att stärka en växande bioekonomi är särskilt kopplingen mellan naturvetenskapliga och samhällsvetenskapliga moment i utbildningarna viktiga. Ett exempel på detta är SLU Kompetenscentrum för företagsledning som har kompetens som kan bidra till kunskapsuppbyggnad kring företagsekonomiska aspekter inom primärproduktionen.

8.1 Bioekonomistrategins förhållande till hela bioekonomin

SLU tillstyrker utredningens förslag om att en bioekonomistrategi kan komplettera livsmedelsstrategin där restströmmar och produkter som inte självklart omfattas av livsmedelsstrategin, men som kan vara relevant för livsmedelsförsörjningen, kan användas för framställning av djurfoder, gödselmedel och funktionella ingredienser. Gränsdragningarna till befintliga strategier behöver dock förtydligas.

9.2.2 Uppföljning och utvärdering

SLU tillstyrker utredningens förslag att analysera felkällor och risker med att använda bioekonomins förädlingsvärde som indikator för resurseffektivitet. SLU bedömer att en sådan analys även behöver ta hänsyn till andra samhällsviktiga effekter av bioekonomin som användning av naturresurser och miljöpåverkan.

9.5 Åtgärder innan den första handlingsplanen

Intäktsgarantier för inhemsk produktion av flytande förnybara drivmedel och mellanprodukter

Förslaget om intäktsgarantier skulle kräva en detaljerad konsekvensanalys och ytterligare vetenskaplig evidens som belyser positiva och negativa effekter av styrmedlet. SLU föreslår att en beredare tillämpning av intäktsgarantier utreds som både avser råvaror och produktion av biogas från annan biomassa än de kategorier som listas i förnybardirektivets (2009/28/EC) bilaga IX del A, och som inte konkurrerar med livsmedelsförsörjningen.

Styrmedel för att främja biobaserade lösningar

SLU tillstyrker utredningens förslag om en harmonisering av regelverken för att främja biobaserade lösningar och vikten av självförsörjningsgraden, samt sårbarhetsaspekter kopplad till produktion av kraftfoder och gödselmedel. SLU föreslår att en breddning av råvarubasen för en hållbar försörjning med biomassa utreds, till exempel mellangrödor, artrik vall på marginalmarker, samt vall på åkermark i områden där det saknas avsättning av vall till foder.

SLU bedömer att ett mer flexibelt regelverk kan underlätta för mer resurseffektiv användning av befintliga restprodukter som mellangrödor. Ett mer flexibelt regelverk kan skapas genom att förtydliga målen med olika åtgärder och visa på möjliga vägar dit, istället för en enskild åtgärd som utesluter andra möjligheter.

Delning av data om biobaserade restströmmar

SLU tillstyrker förslaget om delning av data om biobaserade restströmmar, samt vikten av att digitaliseringens möjligheter tillvaratas. SLU förordar att data om primärproduktionens restprodukter inom jordbruket och efterföljande processbiprodukter inkluderas.

Ökad satsning på tvärvetenskap och tvärssektoriell kunskapsuppbyggnad

SLU tillstyrker förslaget om en ökad satsning på tvärvetenskap och tvärssektoriell kunskapsuppbyggnad för att möjliggöra forskning och utbildning med systemperspektiv.

Etablera en nationell tvärvetenskaplig forskarskola

SLU tillstyrker förslaget om en nationell tvärvetenskaplig forskarskola och bedömer att forskarskolan bör arbeta med ett tydligt systemperspektiv och generera kunskap om omställningsprocesser och målkonflikter, kopplat till de förändringar som behöver ske på individ- och samhällsnivå i omställningen från fossila till biobaserade lösningar. Forskningen bör även beakta troliga förändringar i konsumtionsmönster som kan leda till minskad tillgång av rest- och biprodukter från till exempel livsmedels- och skogsindustrin, och som därmed förändrar bioekonomins råvarubas.

Delbetänkandet SOU 2023:15 Förnybart i tanken

SLU:s samlade bedömning är att delbetänkandets förslag skulle behöva utredas vidare. Betänkandets förslag riskerar att vara kostnadsineffektivt om EU:s klimatpaket *Fit for 55* genomförs enligt plan, eftersom förslaget innebär att de totala utsläppen från transportsektorn inom unionen bestäms på EU-nivå. Dessutom skulle de statsfinansiella effekterna av delbetänkandets förslag behöva granskas ytterligare.

Beslut om detta yttrande har fattats av rektor Maria Knutson Wedel efter föredragning av handläggare Fabian Engel. I beredningen av ärendet har professor Bengt Kriström, professor Johan Dicksved, universitetslektor Shon Ferguson, professor Georg Carlsson, universitetslektor Tomas Prade, professor Francisco X Aguilar, forskare Camilla Widmark och verksamhetsledare Per Hansson deltagit.

Maria Knutsson Wedel

Fabian Engel