

Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet

Vår referens/dnr:

Er referens/dnr:

LI2024/01199

2024-08-30

Remissvar

“En hållbar bioekonomistrategi – för ett välmående fossilfritt samhälle” samt delbetänkandet **“Förnybart i tanken - Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi”**

Svenskt Näringsliv företräder drygt 60 000 små, medelstora och stora företag. Dessa är organiserade i 48 bransch- och arbetsgivarförbund. Förbunden utgör föreningen Svenskt Näringslivs medlemmar. Detta remissvar har utarbetats efter samråd med berörda branschförbund inom Svenskt Näringsliv.

Sammanfattning

- Svenskt Näringsliv ser överlag positivt på den remitterade utredningen och dess förslag för en mer hållbar och konkurrenskraftig bioekonomi i Sverige.
- Svenskt Näringsliv vill belysa vikten av att strategins effekt på exempelvis övriga miljömål och pågående arbete i Miljömålsberedningen, analyseras i högre utsträckning.
- Svenskt Näringsliv vill understryka betydelsen av att nå en bred politisk enighet och samsyn i riksdagen när denna strategi och de efterföljande handlingsplanerna beslutas om.
- Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget om intäktsgarantier för inhemsk produktion av flytande förnybara drivmedel i sin nuvarande form men ser att det eventuellt skulle kunna breddas. Eventuell breddning bör föregås av en tydligare redovisning det marknadsmisslyckande som ska kompenseras, stödets kostnadseffektivitet, påverkan på konkurrensen på EU:s inre marknad samt hur överlappande stöd ska hanteras.
- Svenskt Näringsliv är i grunden positiva till ett utredningsuppdrag om styrmedel för att främja biobaserade lösningar.
- Svenskt Näringsliv ser positivt på förslaget om en plattform för delning av data om biobaserade strömmar. Sådant myndighetsinitiativ får dock inte begränsa utvecklingsmöjligheten för liknande privata initiativ.

- Svenskt Näringsliv hänvisar till remissvar från sina branschförbund gällande förslaget om plan för industriellt träbyggnad och ökad träanvändning.
- Svenskt Näringsliv tillstyrker förslaget om att ta fram försörjningsgradsnivåer för försörjningskritiska biobaserade varor och tjänster, men lämnar öppet vilken myndighet som bör ansvara för framtagandet av sådana.
- Svenskt Näringsliv menar att en eventuell förlängning av klimatklivet bör föregås av en oberoende granskning av dess kostnadseffektivitet. Förslaget om att öka antalet kriterier vid likvärdig klimatnytta avstyrks.

Allmänna synpunkter

Svenskt Näringsliv ser överlag positivt på den remitterade utredningen och dess förslag för en mer hållbar och konkurrenskraftig bioekonomi i Sverige. Utredningskommittén har gjort ett mycket grundligt arbete och slutbetänkandet inrymmer en gedigen färdplan och analys av förutsättningarna för hur en svensk bioekonomistrategi kan utformas, och lämnar också en lång rad åtgärdsförslag som rimligen kan genomföras i närtid innan en första handlingsplan tas fram.

Svenskt Näringsliv är av meningen att bioekonomins möjligheter måste tas till vara i högre utsträckning. Sverige är ett land med ett avsevärt naturkapital och förutsättningarna för att bygga och fortsätta utveckla ekonomin som baseras på biomassa och minska vårt beroende av fossila insatsvaror är därför god. Sverige ligger också i framkant vad gäller teknikutveckling och innovation, vilket också skapar en bra grund för att i större utsträckning substituera exempelvis plast, textilier, produkter och material från primära, fossila källor med stort ekologiskt avtryck med biobaserade råvaror från den svenska skogen.

För att Sverige ska lyckas nå sina miljö- och klimatmål behöver den cirkulära omställningen fortsätta att utvecklas. En cirkulär ekonomi utgår per definition från ett resurseffektivt nyttjande av råvaror och material oberoende av deras ursprung, även om det i dagens samhälle oftare handlar om återvunnet eller förnybart material. En bioekonomi har det inneboende mervärdet att råvarorna redan ingår i ett bredare cirkulärt flöde genom sin rent förnybara karaktär och bidrar därmed till att minska andelen fossila material och insatsvaror i den cirkulära ekonomin. De två begreppen är tätt sammanlänkade och delar många gemensamma mål. Utvecklingen av en cirkulär ekonomi måste ske parallellt med bioekonomin där den cirkulära ekonomin bidrar till ökad resurseffektivitet och cirkulation av restmaterial i ett kretslopp för material medan bioekonomin långsiktigt bidrar till att minska de fossila insatsvarorna i kretsloppet och reducerar utsläppen av koldioxid.

Samtidigt som den svenska bioekonomin måste ges bästa möjliga förutsättningar att fortsätta växa och förbli konkurrenskraftig är det viktigt att det inte sker på bekostnad av andra ekologiska värden eller de svenska miljömålen. En fortsatt tillväxt i den brukade skogen är av betydelse och måste ske parallellt med det pågående arbetet för att stärka skogens biologiska mångfald och ekosystemtjänster samt kolinlagring. Även inom odlingslandskapet, där merparten av de rödlistade arterna finns, är det viktigt att en ökad produktivitet går hand i hand med insatser för en stärkt artrikedom. Slutbetänkandet saknar ett mer djupgående resonemang och analys av hur dessa olika värden kan balanseras och nås parallellt, vilket hade stärkt utredningens slutsatser i sin helhet och inneburit ett mer holistiskt perspektiv på den bredare omställningen Sverige och omvärlden står inför. Dock anförs det att de föreslagna konkreta åtgärderna inte ska påverka möjligheten att nå andra miljömål, vilket är välkommet. Svenskt Näringsliv anser dock att det är svårt att avgöra vilken effekt strategin får på exempelvis övriga miljömål och pågående arbete i Miljömålsberedningen, då målkonflikter inte har analyserats tillräckligt.

Svenskt Näringsliv står bakom de långsiktiga svenska klimatmålen och bejaktar också ansatsen att uppnå negativa utsläpp efter 2045. Svenskt Näringsliv står också bakom de europeiska klimatmålen och arbetar aktivt med att säkerställa en ambitiös europeisk klimatpolitik. Att uppnå nettonoll-målet till 2045 är en stor utmaning och det kommer krävas åtskilliga åtgärder i samtliga sektorer i samhället för att minska utsläpp av växthusgaser. En viktig del av denna omställning är att stärka den svenska bioekonomin och göra den mer konkurrenskraftig. Det skulle inte bara bidra till att stärka den svenska tillväxten och välståndet, vilket i sig möjliggör fortsatta klimatinvesteringar, utan också öka den svenska exportens globala klimatnytta genom att biobaserade produkter och innovationer tränger undan de fossilbaserade och mer miljöbelastande materialen och produkterna.

På sidorna nedan kommenterar Svenskt Näringsliv förslaget till en nationell bioekonomistrategi samt ett urval av de konkreta åtgärdsförslag som utredningen föreslår kan genomföras i närtid. Av de förslag som *inte* kommenteras har Svenskt Näringsliv ingen uttalad uppfattning, varken positiv eller negativ.

En strategi för en resurseffektiv bioekonomi (avsnitt 9.1, 9.2 och 9.3)

Utredningen lägger fram ett väl genomarbetat och gediget förslag om en nationell bioekonomistrategi, med en utförlig beskrivning av hur det processuella arbetet kan och bör läggas upp. Svenskt Näringsliv ser positivt på denna aspekt av slutbetänkandets innehåll. Resonemangen om en strategi som förs i exempelvis kapitel 10 är goda och utgör en bra argumentation till varför politiken bör arbeta utifrån denna typ av offentlig styrning.

Som påpekas i motiveringen till förslaget är en grundförutsättning för en lyckad nationell strategi dels långsiktigheten, dels mät- och uppföljningsbarheten. Om näringslivet ska våga och vilja investera i exempelvis tekniker, kompetens och anläggningar inom det bioekonomiska området krävs långsiktiga spelregler och en förutsägbarhet om vad som ska gälla över tid, och inte minst över flera mandatperioder. En ryckighet från politiken i frågor om grundläggande visioner och mål främjar inte goda marknadsförutsättningar på lång sikt och gör näringslivet mindre villigt att investera och skala upp. Därför vill Svenskt Näringsliv starkt understryka betydelsen av att nå en bred politisk enighet och samsyn i riksdagen när denna strategi och de efterföljande handlingsplanerna beslutas om.

De konkreta, kvantitativa målnivåerna som anges i avsnitt 9.2 är ambitiösa och har en inneboende långsiktighet givet att de ska vara uppfylla till år 2040. Det centrala i dessa är inte de exakta procentsatserna utan att de kan mätas och följas upp på ett sätt som gör det möjligt att utvärdera bioekonomins fortsatta utveckling i linje med den bredare visionen och målsättningen i strategin. Flera av målsättningarna kan, och bör, dock breddas. Ett eventuellt exportvärdesmål bör exempelvis omfatta ekonomin i sin helhet, och en målsättning om inhemsk produktion av förnybara drivmedel bör inkludera även andra drivmedel som kan minska utsläppen i linje med uppsatta klimatmål.

Utredningen föreslår att Tillväxtanalys ges ett uppdrag att fortsätta utveckla indikatorer för att mäta och utvärdera implementeringen och progressionen, vilket Svenskt Näringsliv ser positivt på. Även SCB föreslås få ett flertal uppdrag att ta fram och kontinuerligt uppdatera kunskapsunderlag om den svenska bioekonomins storlek, dess bidrag till samhällsekonomin nationellt och regionalt, samt dess substitutionsnytta. Den typen av statistiska sammanställningar har ett egenvärde men nyttjas till sin fulla potential om de utgör underlag för att vidareutveckla och revidera strategin, handlingsplanen och målnivåerna vid behov. Det är viktigt att tillförlitliga mätmetoder tas fram för optimalt utformande mål, exempelvis gällande substitutionsnytta. En löpande dialog med de näringslivsaktörer som berörs av dessa olika myndighetsuppdrag blir också avgörande.

Beträffande ordalydelsen i själva visionen, det övergripande målet samt de tre fokusområdena har Svenskt Näringsliv inga ytterligare kommentarer utan ser att dessa kan utgöra en bra grund i ett styrdokument som syftar till att främja en livskraftig bioekonomi. Det väsentliga är, utöver långsiktiga spelregler och en kontinuerlig uppföljning och utvärdering, att denna strategi faktiskt omsätts i konkret handling som leder till att bioekonomin blir mer konkurrenskraftig, bidrar till nödvändiga utsläppsminskningar och är en starkare del av svensk ekonomi mer brett. Att samla det offentliga samordningsansvaret för strategin på Landsbygds- och infrastrukturdepartementet är positivt men det är också prioriterat att involvera

berörda myndigheter i arbetet med bioekonomistrategin och säkerställa att det finns en koherens och samverkan mellan olika nationella strategier, två förslag som även läggs fram i avsnitt 9.5 i slutbetänkandet. Eventuella målkonflikter mellan åtgärderna i en bioekonomistrategi och i andra nationella strategier behöver tydliggöras och dömas av för att möjliggöra konkret handling.

Åtgärder innan den första handlingsplanen (avsnitt 9.5)

Utredningen lämnar en lång rad förslag på konkreta åtgärder som behöver vidtas innan den första handlingsplanen kan beslutas om av riksdagen. I tidsplanen som återges i avsnitt 9.6 anges att dessa förslag bör genomföras under 2024 så att beslut om de övergripande målen och övriga centrala delar i strategin kan tas under våren 2025. Med hänvisning till tidigare resonemang om den nära kopplingen mellan den cirkulära ekonomin och bioekonomin bör regeringen parallellt vidta flertalet åtgärder för att stärka den cirkulära omställningen, se konkreta och tidsatta förslag i länkad rapport.¹ Ett effektivt genomförande av föreslagna åtgärder utgår också från att de berörda sektorsmyndigheterna har tillräckliga förutsättningar för att kunna arbeta mot resultat med önskad effekt.

Intäktsgarantier för inhemsk produktion av flytande förnybara drivmedel (delbetänkande)

Bioekonomiutredningen föreslår införande av ett nytt styrmedel i form av intäktsgarantier för tillkommande svensk produktion av flytande förnybara drivmedel och mellanprodukter, av råvaror förtecknade i förnybartdirektivets bilaga 9 del A samt koldioxid och elektricitet. Utredningen lyfter fram att investeringsstöd idag finns, men att osäkerhet i efterfrågan gör att ett intäktsstöd kan behövas för att dämpa annan finansiell risk.

Svenskt Näringsliv ser positivt på utredningens ansats att skapa goda förutsättningar för ökad produktion av hållbara biodrivmedel och insatsvaror till industrin och delar den föreslagna visionen för 2045. Svenskt Näringsliv har inga åsikter om exakt mängd i delmålet till 2035, men ser positivt på att delmål för produktion av biobaserade drivmedel och mellanprodukter sätts upp. En ökad användning av biobaserade drivmedel och insatsvaror är viktigt för att minska utsläppen, och viktigt för att bidra till omställningen från fossilt till fossilfritt. Inhemsk produktion kan också stärka svensk försörjningstrygghet och skapa arbetstillfällen i regionerna.

Svenskt Näringsliv anser däremot att statsstöd bör användas restriktivt i syfte att möjliggöra måluppfyllnad av såväl svenska som europeiska klimatmål, och i första hand bör marknadsbaserade lösningar på utsläppsminskningar eftersträvas.

¹

https://www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/rapporter/k1bywv_rapport_hur_kan_sverige_bli_mer_cirkulart_webbpdf_1207047.html/Rapport_Hur_kan_Sverige_bli_mer_cirkulart_webb.pdf

Användningen av produktionsstöd riskerar exempelvis att leda till suboptimering och fastlåsnig i ineffektiva produktionsprocesser, vilket både kan försvåra och fördyra omställningsarbetet. Statliga stöd kan däremot vara befogade vid marknadsmisslyckanden, vilka kan förekomma i det fall det finns externa effekter som företagen inte har incitament att beakta fullt ut, exempelvis investeringar i klimatfrämjande åtgärder.

Utredningen gör tydligt att intäktsgarantin ska utformas på så vis att den inte snedvrider konkurrensen mot konventionella, förnybara drivmedel genom att intäktsgarantin använder dessa drivmedel som referens. Utredningen är också tydlig med att krav inte heller ställs på slutanvändningen, vilket är viktigt för att säkerställa att de handlas på marknadsmässiga grunder mellan olika sektorer. Att utredningens uppdrag begränsats till att undersöka stöd för endast flytande drivmedel kan dock försvåra eventuell användning i industriella processer. Det föreslagna konkurrensutsatta anbudsförfarandet kan vara ett bra sätt att säkerställa statsstödet proportionalitet och att den mest kostnadseffektiva lösningen belönas, vilket är välkommet.

Svenskt Näringsliv ser dock en risk att andra möjliga fossilfria drivmedel eller insatsvaror, så som fossilfri vätgas, grön ammoniak eller nya utsläppsfria innovativa drivmedelsvarianter, riskerar utkonkurreras då intäktsgarantin endast omfattar drivmedel och mellanprodukter som producerats biogent kol och elektricitet. Huvudsyftet med styrmedlet bör vara att fasa ut användningen av fossila drivmedel och ett mer teknikneutralt angreppssätt är därför önskvärt.

Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget i sin nuvarande form, men ser att man eventuellt skulle kunna överväga en breddning av sådant stöd för att omfatta tillkommande produktion av fler drivmedelsvarianter som kan ersätta de fossila. Det är också viktigt att drivmedlet kan användas i såväl industriella processer som i transportsektorn, varför det kan behöva omfatta mer än bara flytande drivmedel. Eventuell breddning bör också föregås av en tydligare redovisning över det marknadsmisslyckande som stödet ska kompensera för, kostnadseffektiviteten av stödet samt hur överlappande stöd, exempelvis skattebefrielse på rena och höginblandade biodrivmedel, ska hanteras. Det är också viktigt att beakta hur stödet påverkar konkurrensen på EU:s inre marknad. En stärkt självförsörjning är bra men det är viktigt att produktionen på sikt blir konkurrenskraftig på egna ben.

Svenskt Näringsliv vill också understryka vikten av att få på plats kompletterande styrmedel som stärker efterfrågan på biobaserade och fossilfria drivmedel och insatsvaror, där dessa blir relativt billigare sin fossila motsvarighet. Ett första steg bör vara att få på plats den i klimathandlingsplanen aviserade styrmedelsutredningen. EU:s utsläppshandelssystem är ett viktigt styrmedel för industrins utfasning av

fossila bränslen och råvaror, och på sikt sjö- och luftfartens, men idag saknas tillräckliga incitament för vägtransporter och arbetsmaskiner att fasa ut fossila bränslen.

Styrmedel för att främja biobaserade lösningar

Utredningen föreslår att en rad myndigheter får ett uppdrag att analysera i vilken utsträckning som befintliga styrmedel främjar cirkulära, biobaserade lösningar som kan bidra till uppfyllandet av bioekonomistategin. Svenskt Näringsliv är i grunden positiv till utredningsuppdrag som har till syfte att undersöka hinder mot bättre marknadsförutsättningar och lämna förslag på hur dessa kan undanröjas. Särskilt viktigt i detta sammanhang är att se över hur resurseffektiviteten inom bioekonomin kan öka och hur tillvaratagandet av avfallsrestströmmar kan stärkas. En sådan utredning bör ske i mycket nära dialog och samråd med näringslivet och markägare och även beakta angelägenheten i att undanröja lagstiftningshinder mot den cirkulära ekonomin i en bredare bemärkelse.

Plan för industriellt träbyggande och ökad träanvändning

Gällande detta förslag hänvisas till remissvaren från de branschförbund som ingår inom Svenskt Näringsliv.

Delning av data om biobaserade restströmmar

Det föreslås vidare att Naturvårdsverket tillsammans med berörda offentliga och privata aktörer ges i uppdrag att analysera hur en databas, en marknadsplattform eller annan modell för delning av data om restströmmar, för ökad cirkularitet inom bioekonomin kan initieras, uppföras och förvaltas. Därtill läggs ett förslag om att genomföra en tidsbegränsad, praktisk pilotstudie för etablering av en sådan databas, marknadsplattform eller databas för delning av data om restströmmar inom den del av bioekonomin som analysen visat har störst potential till ökad resurseffektivitet och höjt förädlingsvärde. I Finland finns i dag en liknande plattform, Materialtorget, där företag och organisationer kan tillgängliggöra avfall och restströmmar från produktion. Materialtorget administreras av det statliga bolaget Motiva. Syftet med Materialtorget är att främja återvinning av avfall och restströmmar, genom att erbjuda en mötesplats för aktörer som är i behov att bli av med restströmmar och avfall, samt aktörer som är i behov av motsvarande material för sin produktion. Svenskt Näringsliv anser att det finns goda skäl att överväga en sådan plattform eller liknande modell men att även andra restströmmar än enbart de biobaserade bör omfattas. Dock får detta myndighetsinitiativ inte begränsa utvecklingsmöjligheten för liknande privata initiativ.

Försörjningsanalys av Sveriges samlade behov av försörjningskritiska biobaserade varor och tjänster

Utredningen föreslår att förslaget i betänkandet "En modell för svensk försörjningsberedskap" – om att beredskapsmyndigheterna och vissa sektorsansvariga myndigheter enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ska ta fram behovs- och försörjningsanalyser, som sedan ska ligga till grund till en nationell försörjningsanalys – genomförs. Utredningen föreslår också att denna nationella försörjningsanalys även resulterar i att nödvändiga självförsörjningsgradsnivåer för försörjningskritiska biobaserade varor och tjänster definieras.

Utredningen hänvisar i förslaget till betänkandet "En modell för svensk försörjningsberedskap", med förslag som till stora delar tillstyrks av Svenskt Näringsliv. Just nu pågår ytterligare en utredning på temat försörjningsberedskap, vars slutbetänkande väntas till första halvan 2025.

Svenskt Näringsliv tillstyrker förslaget om att ta fram försörjningsgradsnivåer för försörjningskritiska biobaserade varor och tjänster, under förutsättning att försörjningsgradsnivåer tas fram också på flera områden, men lämnar öppet vilken myndighet som bör ta fram dessa försörjningsgradsnivåer. Det är också viktigt att försörjningsberedskapsarbetet koordineras mellan de olika departement och myndigheter som berörs av det pågåendet arbetet på området.

Utöka stöd för upphandling av samhällskritiska biobaserade lösningar

Utredningen föreslår att sektorsansvariga beredskapsmyndigheter ges i uppdrag att analysera hur offentlig upphandling av biobaserade lösningar kan bidra till att stärka totalförsvaret och Sveriges beredskap för framtida samhällsstörningar. Den föreslår också att förslaget i betänkandet "En modell för svensk försörjningsberedskap" om att upphandlingsmyndigheten ska utveckla myndighetens upphandlingsstöd så att säkerställande av krisberedskaps- och totalförsvarsaspekter inkluderas i upphandling av samhälls- och totalförsvarsviktig verksamhet, genomförs.

Svenskt Näringsliv ser upphandlingen som ett viktigt verktyg för att bygga försörjningsberedskap och tillstyrker förslaget. Det är dock viktigt att skapa förutsättningar för mer långsiktiga och robusta upphandlingar vilket är fullt möjligt även inom befintliga upphandlings regler.

Utveckla Klimatklivet för en starkt försörjningsförmåga

Utredningen föreslår i såväl delbetänkande som slutbetänkande att beställningsbemyndigandet för klimatklivet ska förlängas till 2030, för att motsvara den tidsperiod som gäller för Industriklivet. Utredningen påpekar att klimatklivet och industriklivet kompletterar varandra, en bild som delas av Svenskt Näringsliv.

En eventuell förlängning av klimatklivet bör dock föregås av en oberoende granskning av dess kostnadseffektivitet, likt den som genomfördes 2019 av Riksrevisionen. Ett beslut om stödets förlängning kan sedan fattas.

Utredningen föreslår också att utveckla anslaget till att inkludera stärkt försörjningsförmåga, genom att införa det som ett ytterligare kriterium när klimatnyttan är likvärdig. Svenskt Näringsliv ser att en eventuell ökning av antalet kriterier riskerar komplicera ansöknings- och urvalsprocessen för stödet, och istället urvattna syftet. Svenskt Näringsliv avstyrker därför förslaget.

Fokusområde 2: Ökat regionalt, nationellt och internationellt samarbete

Utredningen presenterar i fokusområde två ett antal förslag för att öka det regionala, nationella och internationella samarbetet kring bioekonomin. Svenskt Näringsliv är generellt positiva till ökad samverkan mellan aktörer, samhällsnivåer och olika politiska initiativ och strategier för att ska bästa förutsättningar för hållbar omställning i Sverige och globalt. Att öka samverkan kring bioekonomins utveckling i såväl Sverige som EU ses därför som positivt, och bör inkludera näringslivsaktörer.

Fokusområde 3: Utvecklad kunskapsbas

Utredningen föreslår i fokusområde tre förslag för stärkt kompetens, forskning och innovation kring bioekonomin. Svenskt Näringsliv ser att satsningar på såväl kompetensutveckling, forskning och innovation behövs brett i samhället för att möjliggöra såväl hållbar omställning, som stärkt beredskap och försörjningstrygghet. Förslag som rör satsningar på test- och demonstrationsmiljöer samt ökad tvärssektoriell och tvärvetenskaplig forskning och kunskapsuppbyggnad bör därför göras generellt – inte bara för bioekonomin. Det är av avgörande betydelse att den kunskap och kompetens som tas fram på exempelvis universitet och högskolor omsätts till faktisk samhällsnytta. Det är först när en innovation kommer ut på marknaden som den egentliga samhällsnyttan realiserar. För att stärka detta behövs tydligare ekonomiska incitament kopplat till forskningsfinansieringen.

Stockholm 2024-08-30

Marcus Wangel
Miljöpolicyexpert

Madeleine Svenberg
Klimatpolicyexpert