



KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se
cc. li.smf@regeringskansliet.se

2024-08-21

Remiss dnr LI2024/01199

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

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens (KSLA) uppgift är att med stöd av vetenskap och praktisk erfarenhet till samhällets gagn främja jordbruk och skogsbruk samt därtill knuten verksamhet. I akademiens uppdrag ingår bland annat att avge remissyttranden över statliga och andra utredningar.

Betänkandet SOU 2023:84 samt det därtill knutna delbetänkandet SOU 2023:15 har remitterats av Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. KSLA vill lämna följande synpunkter på det remitterade betänkandet.

Sammanfattande reflektioner

Behöver Sverige en bioekonomistrategi? KSLA anser att en samhällsekonomiskt effektiv bioekonomisk strategi kan vara av betydande nationellt värde. Vi menar emellertid att en sådan bör diskuteras vidare i bredare fora och att föreliggande utredning kan utgöra en värdefull startpunkt härvidlag.

Betänkandet ger ingen precis definition av bioekonomi och dess omfattning, vilket är nödvändigt för formuleringen av en strategi. Betänkandet överlappar flera andra nationella strategier, men förhållandet till dessa reds inte ut. Strategin och dess innehåll kommer också att påverkas av EU:s lagstiftningspaket *Fit for 55* som kan få stor inverkan på svensk bioekonomi. KSLA efterlyser en mer precis definition av begreppet bioekonomi, ett tydliggörande av strategins position gentemot angränsande områden, en redovisning av de mekanismer som antas leda till uppsatta mål, samt en samhällsekonomisk analys som underlag för beslut.

Uppenbara målkonflikter såväl inom den föreslagna strategin som gentemot andra politikområden och målsättningar måste kunna hanteras och balanseras. Även här krävs preciserade begrepp, definierade mätmetoder och fortlöpande uppföljning.

De första stegen i bioekonomins värdekedjor utgör grunden för bioekonomin. Primär- och sekundärproduktion bör därför behandlas grundligare utifrån ett markägare- och markutnyttjandeperspektiv. Ingen målbeskrivning ges för vilka produktionsnivåer som är nödvändiga för att utbyggnaden av bioindustrin ska kunna ske med i huvudsak svenska råvaror som grund, inte heller diskuteras hur redan befintliga råvarureserver ska kunna mobiliseras.

Slutligen bör förslaget kompletteras med en betydande satsning på nödvändig stödjande forskning och innovation.

Generella synpunkter

Utredningens *huvudbetänkande* (SOU 2023:84) föreslår en nationell strategi för utvecklingen av svensk bioekonomi. I ett särskilt *delbetänkande* (SOU 2023:15) fokuseras biodrivmedel. De benämns i det följande enligt kursiv markering. KSLA finner att båda akterna håller hög kvalitet, grundad på ett insiktsfullt arbete. Men vi uppfattar huvudbetänkandet som generellt, med drag av idéskrift, medan delbetänkandet är tydligt, konkret och väl genomarbetat.

Vi vill särskilt framhålla och tillika biträda det senares förslag om intäktsgaranti för att minska risker vid investering i ny teknik för biodrivmedel. I det fall en intäktsgaranti inte är möjlig att införa, bör andra möjligheter föreslås, där investeringsstöd bör vara ett intressant alternativ.

KSLA välkomnar intentionerna i förslaget till ny nationell strategi för en stärkt bioekonomi. ”... att främja hållbar tillväxt, förnyelse och sysselsättning i hela landet, bidra till miljö- och klimatnytta samt att skapa en förstärkt försörjningsförmåga och minskad sårbarhet i samhället, baserat på biomassa från skogs-, jordbruks- och fiskerinäringarna samt restråvaror i livsmedelsförädlingen.”

För förverkligandet av en nationell strategi krävs, vilket också påpekas i utredningen, att måluppfyllelse och förändringstakt fortlöpande kan mätas och följas på ett sådant sätt att styrmedel kan balanseras och anpassas för bästa måluppfyllelse. Utredningen ger emellertid inte någon klar definition av bioekonomins omfattning. Inte heller anges hur de föreslagna åtgärdernas påverkan på samhällsekonomisk utveckling, miljö- och klimatnytta eller minskad sårbarhet ska mätas och följas upp.

Utan klara definitioner och väl beskrivna mätmetoder blir måluppfyllelsen omöjlig att utvärdera. Till detta bör länkas den uppenbara risken för målkonflikter såväl inom den föreslagna strategin som gentemot andra politikområden och målsättningar. Hur sådana konflikter ska lösas på ett balanserat sätt utgör ytterligare ett exempel på situationer som kräver preciserade begrepp, liksom väl definierade mätmetoder och vederhäftig fortlöpande uppföljning. KSLA anser det därför vara av största vikt att detta klarläggs och att huvudbetänkandet fördjupas och konkretiseras på dessa punkter.

Ökad försörjningstrygghet utgör ett av de delmål som definierats av utredningen. Delmålet har fått ökad aktualitet och betydelse efter Rysslands angrepp på Ukraina. Men trots det uttalade målet att stärka självförsörjningsgraden ställer utredningen inga krav på att insatsråvarorna i huvudsak ska vara av svenskt ursprung. Uppbyggnaden av infrastruktur och logistiksystem för råvaruförsörjning av en omfattande bioindustri är en utmanande uppgift som kräver tid och resurser för att realiseras. En bioekonomi som till väsentlig del

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

baseras på importerade råvaror bidrar därför inte med nödvändighet till en förstärkt försörjningsförmåga. KSLA anser det önskvärt att tydligare understryka den inhemskt producerade råvarans roll i en stärkt bioekonomi.

Skogen är en stor, lätt tillgänglig råvarubas för en utbyggd bioekonomi. Men betydande mängder biomassa som skulle ha kunnat nyttjas av den framväxande bioindustrin lämnas för närvarande kvar i skogen där de i stället belastar landets utsläppsbudget. För närvarande finns, som exempel, minst 7 miljoner m³ f grot (grenar och toppar) från slutavverkning tillgängliga för uttag, efter reduktion föranledd av ekologiska och tekniska restriktioner.

Dessa volymer återfinns företrädesvis i Norrland och norra Svealand. Hindren för mobilisering av dessa tillgångar syns främst vara en ren prisfråga, men påverkas även av bristande infrastruktur och kapacitet för fjärrtransport. KSLA ser det som angeläget att detta analyseras närmare, så att hindren för ett mera fullständigt utnyttjande av denna råvaruresurs kan undanröjas.

Tillgången på skoglig biomassa kan i närtid minska på grund av ändrade skötselformer som följd av aviserad EU-lagstiftning, ökade krav på kolinlagring eller i konkurrens med nya ”produkter” som kolkrediter och liknande. Vi noterar samtidigt att t ex kol- och biokrediter kan utgöra motiv för en i övrigt ökad skogsproduktion. Inlåsning av skogsbiomassa p g a klimat- och biodiversitetsskäl, kan således balanseras genom produktionshöjande skogsskötselåtgärder.

Produktionsfrågan och markutnyttjandeaspekten är av avgörande betydelse inom såväl skogs- som jordbruk. Markägarperspektivet och åtgärder för att ge markägare incitament att bidra till en utbyggd bioekonomi diskuteras inte i utredningen, trots att detta utgör ett första nödvändigt steg i bioekonomins nya och utbyggda försörjningskedjor.

Jämsides skogsbruket är jordbruket den största primärproducenten i bioekonomin. Den svenska jordbruksproduktionen har under flera decennier minskat, men det finns en stor outnyttjad potential för att återigen öka densamma. För ca 40 år sedan var spannmålsarealen ca 60 % större än idag. Då fanns ungefär 120 % fler mjölkkor och dubbelt så många grisar. För endast fyra decennier sedan var således landets jordbruksproduktion väsentligt högre än dagens. Vi menar att möjligheterna att växla upp det svenska jordbrukets bidrag till landets bioekonomi bör tillvaratas.

Exportvärdet av skogsprodukter uppgår till drygt 180 miljarder kr/år. Samtidigt ger jordbruks- och livsmedelsprodukter ett årligt handelsunderskott på ca 70 miljarder kr. Gynnsammare förutsättningar för jordbruks- och livsmedelsproduktionen kan minska handelsunderskottet och därmed i betydande grad bidra till en förstärkt bioekonomi.

Specificerade synpunkter utifrån ovanstående

1. Frågan om klara definitioner och uppföljning av måluppfyllelse i strategin. Huvudbetänkandet bör även kompletteras med analyser av hur de föreslagna åtgärderna bidrar till att de i utredningen kvantifierade målen uppnås.
2. Avsaknad av plan för hur målkonflikter ska hanteras. Som exempel kan nämnas att inhemsk råvara inte är ett krav i delbetänkandets förslag om

intäktsgaranti (sid 103) vilket medför en viss diskrepans mot det generella målet ökad försörjningssäkerhet. Även vad gäller jordbrukets primärproduktion finns en uppenbar målkonflikt. Ökad användning av spannmål och odling av energigrödor inom jordbruket har en positiv effekt på energiförsörjningen och ger klimatnytta genom förbättrad kolinlagring, men kan påverka livsmedelsförsörjningen negativt om den sker på felaktigt sätt. Båda utgör delar i bioekonomin och är viktiga för försörjningstrygghet. Tydliga målkonflikter finns även i skogsbruket mellan behov av biomassa och krav på ökad inlagring liksom t ex tillämpning av kol- och biokrediter. Klokt använt kan ett system med kolkrediter bli ett draglok för bioekonomin – men det finns också risk att systemet utformas på ett sätt som ”läser in” kolförråd och minskar den primära nettoproduktionen. Utredningen tar inte ställning i frågan.

3. Strategin nämner att tillgången på råvara kan ändras som en följd av aviserad eller förväntad lagstiftning från EU, men saknar en konkret plan för hur detta ska hanteras. ”Klimatnytta” ges en avgörande vikt i delbetänkandet (sid 137) men det är oklart vad som avses med klimatnytta vid substitution av fossilt bränsle. När denna sker inom sektorer som ingår i ETS eller kommande ETS2 påverkas inte de totala utsläppen.
4. Att tillgången på bioråvara i hög grad är beroende på policy för primärproduktionen, dvs på markägarnas intresse och skötselriktning förbigås i delbetänkandets analys av hinder för ökat utnyttjande av inhemsk bioråvara (sid 73–74). Primär- och sekundärproduktion, som i betänkandet tycks tas för givna, är viktiga förutsättningar för den svenska bioekonomins fortsatta tillväxt.
5. Det finns betydande reserver av uthålligt producerad biomassa som idag inte finner avsättning. Ett exempel är grot från slutavverkning där man idag utnyttjar mindre än hälften av den uttagbara volymen. I Norrland har uttaget i det närmaste upphört. Betänkandet bör kompletteras med en analys av varför tillgängliga råvaror (delbetänkandet sid 91) inte tas ut och hur hinder för ett ökat utnyttjande kan undanröjas.
6. Utredningen påtalar att marknadskrafterna ger en ökning av bioekonomin även utan strategin, och att strategin främst bidrar genom innovation inom den blå ekonomin och mer effektivt utnyttjande av restströmmar (sid 219 i huvudbetänkandet). Man kan då fråga sig varför inte strategin inriktats mer på dessa områden.
7. KSLA anser det angeläget att stödjande FoI-områden av särskild vikt för implementeringen av strategin identifieras. Det är därvid lämpligt att utnyttja existerande kunskap inom samhällsvetenskapen med dess omfattande erfarenhet av metoder för kvantifiering av samband mellan olika produktionssektorer och andra sektorer inom och mellan länder. Denna kunskap är mycket användbar t ex för konsekvensanalyser av de åtgärder som föreslås i strategin.

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Stockholm, dag som ovan

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Inger Andersson
Akademiens preses

Peter Normark
Akademiens sekreterare och VD