

Avdelningen för systemanalys och statistik
Olle Olsson
016-544 23 93
olle.olsson@energimyndigheten.se

Informationsklass: K0

Yttrande angående 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

Sammanfattning

- Biobaserade lösningar är en central komponent för det svenska energisystemet och svensk industri – nu och i framtiden. Utredningen innehåller flera förslag med potential att bidra positivt till den svenska bioekonomins framtida utveckling.
- Den föreslagna strategin kombinerar kvantitativa tidsatta mål med förslag och resonemang som är relevanta och intressanta men inte särskilt precisa. Det saknas tydliga förklaringar rörande hur de kvantitativa målen ska nås.
- De uppsatta målen inriktar sig specifikt på bioekonomin som enskild sektor rörande exempelvis arbetstillfällen och förädlingsvärde. Detta riskerar att sätta för mycket fokus på bioekonomin som ett mål i sig. Det hade varit önskvärt med mer betoning på bioekonomin som medel för att nå bredare mål rörande exempelvis försörjningstrygghet och ekologisk hållbarhet.
- Det behövs tydligare förklaringar och kopplingar till hur strategin förhåller sig till tidigare framtagna strategier och plattformar inom skog, livsmedel och bioenergi.
- Sverige kommer med stor sannolikhet att behöva flytande drivmedel även på lång sikt och även med en snabb elektrifiering av vägtransporter. Därför är det positivt med ett styrmedel som kan möjliggöra ökad svensk produktion av biodrivmedel och mellanprodukter i produktion av råvaror som idag används i endast liten utsträckning för drivmedelsproduktion.

- Förslaget om intäktsgarantier för produktion av biodrivmedel och mellanprodukter behöver dock analyseras och vidareutvecklas innan eventuell implementering. Detta är viktigt i ljuset inte minst av att 18 månader gått sedan delbetänkandet publicerades. Under denna tid har det skett betydande förändringar inom relevanta politikområden, exempelvis sänkningen av reduktionsplikten, antagandet av viktiga rättsakter inom EU:s Fit for 55-paket och Sveriges Nato-inträde. Även själva auktionsförfarandet behöver genomgå vidare analys och utveckling för att bli ändamålsenligt.
- Styrmedlet om intäktsgarantier garanterar endast att själva produktionen sker i Sverige. Andelen svensk råvara, respektive graden av svensk användning av produktionen, är dock av hög betydelse för styrmedlets konsekvenser och samhällsnytta. Därför behöver dessa aspekter analyseras i högre detalj innan förslaget tas vidare.

Energimyndighetens ställningstagande

Biobaserade lösningar spelar och kommer att fortsätta spela en central roll för att ersätta fossila dito i såväl energi- som industrisektorn. Det är viktigt att öka fokus på hur den svenska bioekonomin kan utvecklas. Slutbetänkandet är därför välkommet då det innehåller många intressanta och relevanta resonemang för den svenska bioekonomins framtida utveckling.

Energimyndigheten ställer sig dock något frågande till hur den föreslagna bioekonomistrategin kombinerar tidsatta kvantitativa mål med förslag som – undantaget systemet med intäktsgarantier för produktion av biodrivmedel och mellanprodukter – är något diffusa. Det saknas också tydliga förklaringar till vad i strategin som ska möjliggöra att de kvantitativa målen nås.

Målen i sig är fokuserade på bioekonomins utveckling rörande faktorer som exportvärde och sysselsättning, något som riskerar att göra detta till ett egenvärde i sig. Det hade varit önskvärt med mer betoning på hur bioekonomins utveckling kan bidra till befintliga och bredare politiska mål rörande försörjningstrygghet, konkurrenskraft och ekologisk hållbarhet.

Vad avser förslaget om intäktsgarantier för biodrivmedel och mellanprodukter så kommer det finnas ett behov av flytande bränslen under överskådlig tid, även med en snabb elektrifiering av vägtransportsektorn. Det är också motiverat med nya styrmedel för att stimulera utvecklingen av nya tekniker som kan vidga råvarubasen. Det finns även ett stort behov av förnybara mellanprodukter för kemiindustrin, vilka också skulle kunna omfattas av stödsystemet med intäktsgarantier. Även ur perspektivet försörjningstrygghet är styrmedelsförslaget om intäktsgarantier positivt. Sverige är idag mycket beroende av import av olja för att producera drivmedel, medan biodrivmedel kan produceras med råvara som redan finns i landet.

Emellertid finns det inget i styrmedlet i sig som garanterar att råvarorna kommer från Sverige och inte heller något som styr mot att produkterna används i

Sverige. Andelen svensk råvara respektive graden av svensk användning är dock av hög betydelse för styrmedlets konsekvenser och samhällsnytta. Därför behöver dessa aspekter analyseras i högre detalj innan förslaget tas vidare.

Sedan delbetänkandet publicerades har det skett betydande förändringar inom relevanta politikområden, exempelvis sänkningen av reduktionsplikten, antagandet av viktiga rättsakter inom EUs Fit for 55-paket och Sveriges Nato-inträde. Innan styrmedelsförslaget tas vidare behövs därför en uppdaterad analys av dess utformning och konsekvenser.

Specifika synpunkter: slutbetänkandet

Slutbetänkandet: övergripande

- Biobaserade råvaror kommer att spela en central roll för att ersätta fossila dito i såväl energi- som industrisektorn. Det är därför viktigt att öka fokus på hur den svenska bioekonomin kan utvecklas. Inte minst är det viktigt att hitta utvecklingsvägar som karakteriseras av resurseffektivitet och utnyttjande av restprodukter.
- Det är positivt med satsningar på att lokalisera och därefter använda restströmmar som uppstår från skogs-, jord-, eller vattenbruk och fiske. Det skapar mervärde såväl för de näringsidkare som får avsättning för tidigare icke-kommersiella restströmmar som för användare i nästkommande led. En viktig sak att poängtera är dock att med politiskt stöd till användande av restströmmar kan dessa komma att få ett högt värde på marknaden om tillgången är liten och efterfrågan stor. Ett resultat kan bli att restströmmen övergår till att i högre grad bli mer av en huvudprodukt med konsekvenser för existerande marknader och värdekedjor. Detta är mycket komplicerade mekanismer och det hade varit önskvärt om utredningen diskuterat denna utmaning i större utsträckning.
- En ökad tillgång till hållbart producerad bioråvara är avgörande för en växande bioekonomi. Utredningen hänvisar till stor del till andra strategier för att hantera flera av miljö- och hållbarhetsaspekterna, vilket gör att den betydelse som dessa frågor har för tillgången till biomassa som råvara inte riktigt hanteras i utredningen. Det skulle behövas en djupare diskussion om hur utökat biomassa uttag påverkar andra miljömål, exempelvis rörande biologisk mångfald.

Slutbetänkandet: målformuleringar och bioekonomins egenvärde

- Det är mycket lovvärt att utredningen i detalj resonerar kring och diskuterar värdet av strategier som koncept.
- Utredningen noterar i kapitel 10 att det är viktigt att en strategi är konkret med tydliga mål som också är mätbara. Dock är det värt att diskutera de föreslagna målen i bioekonomistrategin, i synnerhet hur de fokuserar

enbart på hur bioekonomin - som delmängd av samhällsekonomin i stort - ska utvecklas. Detta perspektiv är särskilt relevant i ljuset av att utredningen betonar vikten av teknikneutralitet i framtagandet av regler och styrmedel (t.ex. s.161)

- Det är exempelvis svårt att se vari egenvärdet i förslag 5 – ”*Minst 50 procent av regionerna har ökat antal förvärvsarbetande inom bioekonomin med minst två procent*” – ligger. Det centrala för landets och regionernas utveckling bör vara att så många som möjligt är i arbete, inte i vilken specifik sektor de ska arbeta i. Det är inte säkert att en ökning av antalet förvärvsarbetande inom just bioekonomin är en indikator på att ekonomin i en region utvecklas väl. Med detta sagt så delar Energimyndigheten uppfattningen att kompetensförsörjning är centralt för omställningen av såväl energisystemet som närliggande näringar.
- Vidare leder inte en växande bioekonomi i sig nödvändigtvis till minskade utsläpp eller minskad användning av fossila bränslen. Att fokusera på kvantitativa mål för just bioekonomin riskerar att i för hög grad lyfta fram just bioekonomibaserade lösningar på bekostnad av lösningar som bygger på exempelvis elektrifiering eller effektivisering.
- På samma tema noterar utredningen att en ökad satsning på träbyggande kan få negativa konsekvenser för betongindustrin (s.230). Sverige är framstående inom utvecklingen av cement- och betongproduktion med låg klimatpåverkan, något som kommer vara av stor vikt för uppfyllandet av klimatmål på såväl nationell som europeisk och global nivå. Därför kan argumenteras för att det vore mer ändamålsenligt med ett bredare politiskt mål mot en byggsektor med låg klimatpåverkan.
- Listan på indikatorer och önskade utfall (Tabell 9.3, s.149) väcker liknande frågor som listan med mål för bioekonomins utveckling överlag, i att det är oklart varför de önskade utfallen har egenvärden.
- Utredningen presenterar (s.217ff) ett resonemang kring konsekvenserna av att *inte* införa en nationell bioekonomistrategi. Dessa konsekvenser ter sig dock inte som särskilt allvarliga, något som gör att det finns skäl att diskutera huruvida värdet av strategins införande överstiger kostnaderna.
- Att förädlingsvärde ska vara den lämpligaste indikatorn för resurseffektivitet är inte helt självklart. Förädlingsvärde är möjligen en indikator på ekonomisk effektivitet men begreppet ”resurseffektivitet” indikerar i sammanhanget också en effektivitet i hushållande med naturresurser, vilket inte nödvändigtvis fångas i förädlingsvärdet.

Slutbetänkandet: förhållande till befintliga strategier

- Utredningen noterar att det under senare år tagits fram strategier och andra exempel på otraditionell styrning inom en rad närliggande områden. Exempel härpå är det nationella skogsprogrammet, livsmedelsstrategin och strategin för svenskt fiske och vattenbruk. Det hade varit värdefullt om utredningen i större utsträckning hade diskuterat hur bioekonomistrategin förhåller sig till dessa befintliga strategier, särskilt med tanke på att bioekonomi som koncept inkluderar skogssektorn, livsmedelssektorn och fiske/vattenbruk-sektorn. Det hade varit bra med ett förtydligande kring huruvida förslagen och målen i bioekonomistrategin ligger i linje med motsvarande i de tre befintliga dokumenten.
- I tillägg till de närliggande strategier som utredningen tar upp hade det också varit värdefullt med en djupare analys kring hur den föreslagna bioekonomistrategin förhåller sig till den *Biostrategi* som regeringens initiativ Fossilfritt Sverige tog fram 2021.

Slutbetänkandet: försörjningstrygghet och beredskap

- Energimyndigheten tillstyrker förslaget (s.168) att utreda hur offentlig upphandling av biobaserade lösningar kan stärka totalförsvaret.
- Det är positivt att utredningen lyfter fram bioekonomins potential för att stärka Sveriges försörjningstrygghet och beredskap. Vad som kunde utvecklas mer är ett utvecklande av resonemang/begrepp kring detta. Det hade exempelvis varit önskvärt med ett formulerat effektmål rörande försörjningstrygghet.
- Det är också önskvärt med mer tydlighet rörande vad man egentligen menar när man skriver om beredskapslager. Termen "beredskapslager" syftar i Sverige vanligtvis till 90-dagarslagringen av olja, vilket gör att det kan vara något förvirrande att använda det uttrycket och syfta till något annat.
- Utredningen för dock intressanta resonemang kring möjligheterna till beredskapslager av bioråvaror (s.19). Resonemanget utvecklas sedan något kring drivmedel (s.67) men detta kan expanderas till att också inkludera fasta bränslen (t.ex. rundved eller torv) som används i fjärr- och kraftvärmesektorn. Detta diskuteras vidare i det förslag till Fjärr- och kraftvärmestrategi som Energimyndigheten tagit fram.
- Energimyndigheten hade gärna sett att man i högre utsträckning också tagit upp fasta bränslen, inte minst givet dessas centrala roll för svensk värmeförsörjning. Med detta sagt finns bra resonemang (t.ex. s.65) om fjärrvärmens roll och framtida utveckling och hur ett ökat användande av industriell restvärme gör att även processindustrier behöver involveras mer i beredskapsarbetet. Detta liknar resonemang från

Energimyndighetens förslag till Fjärr- och kraftvärmestrategi. Användningen av rest/spillvärme från industrin är både ett beroende och en potential som kan utnyttjas mer, vilket gör att det är både en beredskapsfråga och en ekonomisk dito som behöver ses över.

- Det är positivt att man betonar (s.66) hur inhemsk produktion av förnybara gaser kan stärka svensk försörjningsförmåga för gas. Detta är en mycket viktig insatsvara för svensk industri, särskilt längs västkusten.

Specifika synpunkter: delbetänkandet

Delbetänkandet: övergripande

- Energimyndigheten välkomnar styrmedel för nya tekniker/vidgade råvarubaser för biodrivmedel och har tidigare i utredningen *Styrmedel för nya biodrivmedel* (ER 2021:22) diskuterat för- och nackdelar med olika styrmedelsalternativ. Det är positivt med ökad svensk produktion av biodrivmedel och mellanprodukter från råvaror som idag används i endast liten utsträckning för drivmedelsproduktion. Detta kan bidra positivt inom samtliga de tre energipolitiska pelarna ekologisk hållbarhet, leveranssäkerhet och konkurrenskraft.
- Styrmedlet garanterar endast att själva produktionen sker i Sverige. Det finns inget i styrmedlet i sig som garanterar att råvarorna kommer från Sverige och inte heller något som styr mot att produkterna används i Sverige. Andelen svensk råvara respektive graden av svensk användning är dock av hög betydelse för styrmedlets konsekvenser och samhällsnytta. Därför behöver dessa aspekter analyseras i högre detalj innan förslaget tas vidare.
- Sedan delbetänkandet publicerades har det skett betydande förändringar inom relevanta politikområden, exempelvis sänkningen av reduktionsplikten, antagandet av viktiga rättsakter inom EUs Fit for 55-paket och Sveriges Nato-inträde. Innan förslaget tas vidare behövs därför en uppdaterad analys av styrmedlets utformning och konsekvenser.
- I Förnybartdirektivet finns ett särskilt mål att minst 5,5 procent av energin till transportändamål ska komma från avancerade biodrivmedel (varav minst 1 procent från förnybara bränslen av icke biologiskt ursprung). För att Sverige ska ha möjlighet att nå det målet kan intäktsgarantierna behöva kompletteras med styrmedel som främjar användning av sådana drivmedel i Sverige.
- Det behövs också djupare analyser av hur styrmedlet skulle interagera med befintliga marknader för de aktuella råvarorna, exempelvis rörande fjärrvärmens bränsleförsörjning. Detta är relevant inte minst i den ökande konkurrens om biomassa som uppkommit i norra Europa efter Rysslands

fullskaliga invasion av Ukraina och de sanktioner mot import av trävaror och virke från Ryssland som EU införde 2022.

Delbetänkandet: behov av uppdaterad analys

- Det är positivt att förslaget om intäktsgarantier utgår från listan över råvaror på Förnybartdirektivets bilaga IX eftersom efterfrågan på drivmedel från dessa råvaror bedöms öka. Dock är det värt att notera att beroende på råvara så behandlas olika drivmedel olika i EUs regelverk, exempelvis dubbelräknas e-bränslen mot målen i EU Fuel Maritime. Detta påverkar marknadsvillkoren för bränslena och kan också vara av betydelse för huruvida ett sortiment av bränsle eller industriell mellanprodukt till en viss sektor behöver ytterligare stöd eller ej. Det behövs därför en djupare analys av hur styrmedlet kan utformas vidare i ljuset av Fit for 55.
- Det behövs också djupare analyser av hur styrmedlet skulle interagera med befintliga marknader för de aktuella råvarorna. Detta är relevant inte minst i den ökande konkurrens om biomassa som uppkommit i norra Europa efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och de förbud mot import av trävaror och virke från Ryssland och Belarus som EU införde 2022.
- Energimyndigheten har ett pågående regeringsuppdrag (KN2024/01377) att analysera om det i Sverige finns stödsystem som är i strid med kaskadprincipen. Denna analys bör också appliceras på det föreslagna styrmedlet innan vidare implementering,

Delbetänkandet: försörjningstrygghet och beredskap

- Slut användningen av produkten styrs inte av det föreslagna stödet. Denna flexibilitet gynnar inte minst försörjningstryggheten.
- En trygg drivmedelsförsörjning är en förutsättning för totalförsvaret eftersom både det militära och civila försvaret är beroende av detta. Det behövs dock förtydliganden kring vilka synergier kopplade till satsningen som kommer att bidra till robust drivmedelsförsörjning.
- Det är bra att satsningar inom drivmedelsproduktion bidrar till att utveckla förmåga på lokal, regionalt och nationell nivå samt förebygga och lindra konsekvenser av störningar i drivmedelsförsörjning för transporter. Det finns potential till viktiga synergieffekter som ökar försörjningstrygghet, samt bidrar till motståndskraft och förmåga att bedriva samhällsviktiga verksamheter på miniminivå vid fredstida kriser och ytterst krig.
- Energimyndigheten har börjat kartlägga behovet av drivmedel i privat och offentlig sektor (samhällsviktig verksamhet), men ser positivt på att

civilområdena föreslås analysera befintlig situation avseende beredskap och försörjning.

- Från perspektivet försörjningstrygghet är det värt att notera att om bränsleproduktionen ifråga ska kunna komma till nytta i ett kris/krigs läge är det av hög vikt att hänsyn tas till de bränslekvalitetskrav som ställs från totalförsvaret. Här bör också tas hänsyn till det faktum att Sverige sedan delbetänkandet publicerades har blivit medlemmar i Nato där drivmedel är en prioriterad fråga och där det potentiellt kommer efterfrågas andra typer av volymer och produkter.

Delbetänkandet: utformningen av systemet för intäktsgarantier

- Det föreslagna styrmedlet har en fördel i att det är utformat på ett sätt som gör att det endast blir nödvändigt att betala ut stöd om den aktuella produktionskedjan inte lyckas saluföra sina produkter till ett pris som täcker produktionskostnaden. Det är dock av stor vikt att tydligt bestämma beräkningsmetodiken för stödets omfattning och gränsvärden för när stödet ska betalas.
- Av det kvalitetskrav som beskrivs i 5.2.2 framgår att de produkter som medges stöd ska kunna användas för motordrift, antingen i ren form eller i inblandning. Det framgår dock inte hur stor inblandningen som minst måste vara, vilket innebär att även ett ämne som kan blandas in i mycket liten omfattning utan att göra det aktuella drivmedlet olämpligt för motordrift kan få stöd, även om ämnet i sig inte är lämpligt för motordrift. Det vore därför lämpligt att reglera att ämnen som beviljas stöd, och som är avsedda för inblandning i drivmedel, ska kunna blandas in upp till minst en viss procentsats i något annat drivmedel, utan att det medför att drivmedlet inte uppfyller aktuell drivmedelsspecifikation.
- Utredningen bedömer att de samhällsekonomiska nyttorna av stödet överstiger kostnaderna under perioden fram till 2048. Energimyndigheten menar dock att det är svårt att göra en sådan bedömning, eftersom det inte finns någon garanti för att de drivmedel som produceras också kommer att användas i Sverige, inte heller något som garanterar att råvarorna kommer från Sverige. Dessa aspekter är viktiga för att bedöma nyttan av styrmedlet för såväl försörjningstrygghet som ekologisk hållbarhet och konkurrenskraft. Därför krävs djupare analys av *a)* i vilken utsträckning råvarorna bedöms komma att vara av svenskt ursprung, respektive i hur hög grad användningen kommer att ske i Sverige samt *b)* vad olika utfall för andelen svensk råvaruförsörjning och slutanvändning innebär för den samhällsekonomiska nyttan.

Delbetänkandet: auktionsförfarandet

Förslaget till utformningen av auktionsförfarandet är problematiskt i att det kan skapa en situation där auktionsförrättaren ska jämföra äpplen och päron.

Upplägget kan medföra att bud på helt olika produkter ställs emot varandra, vilket riskerar att skapa betydande utmaningar när man ska väga ett bud för produktion av t.ex. flygbränsle mot ett bud för produktion av ett vägtrafikbränsle. Detta kan göra instrumentet trubbigt när det gäller att få fram nya bränslen och dessutom göra att de önskvärda mervärdena - rörande exempelvis teknologiskt lärande och kostnadsminskningar över tid - uteblir.

- Förslaget innebär också budgettekniska svårigheter med tanke på att utbetalda medel kommer variera från år till år vilket i sin tur medför betydande utmaningar att prognostisera budgeten för styrmedlet från år till år.
- Utredningen föreslår (s. 116) att det i ansökan om intäktsgarantier ska framgå hur produktionen ifråga kommer bidra till svensk försörjningstrygghet. Senare (s.133) framgår dock att försörjningstrygghet inte finns med bland kriterierna som ska ligga till grund för huruvida stöd beviljas eller ej, vilket väcker frågan varför den aspekten ändå ska vara med i ansökan.

Utredningen föreslår att Energimyndigheten ska vara ansvarig myndighet för att administrera styrmedlet. Energimyndigheten menar dock att utformningen av styrmedlet, i synnerhet auktionsförfarandet, bör genomgå vidare analys och vidareutveckling innan myndigheten kan ta ställning till detta. Oavsett bör den administrativa kostnaden för styrmedlet hanteras via motsvarande tillskott till ansvarig myndighet.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Robert Andréén. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit stf generaldirektören Caroline Asserup, avdelningschefen Gustav Ebenå, chefsjuristen Rikard Jansson samt enhetschefen Maria Westrin. Föredragande har varit handläggaren Olle Olsson.

Robert Andréén

Olle Olsson