

Yttrande

2024-08-21

Landsbygds- och Infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm
li.remissvar@regeringskansliet.se li.smf@regeringskansliet.se
LI2024/01199

Handläggare:
Louise Staffas

Dnr: 2024-01172

Yttrande avseende SOU 2023:84 En hållbar bioekonomistrategi – för ett välmående fossilfritt samhälle och SOU 2023:15 Förnybart i tanken

Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Formas, har granskat innehållet i rubricerade betänkanden.

Formas avstår från att yttra sig om SOU 2023:15 Förnybart i tanken. Föreliggande yttrande avser därmed endast 2023:84 En hållbar bioekonomistrategi.

Under utredningens gång har Formas deltagit i den externa expertgrupp som utredningen sammankallat.

Sammanfattning

- På Formas är vi generellt sett positiva till att Sverige upprättar en nationell bioekonomistrategi. Men, avsaknad av ett brett systemperspektiv i utredningsdirektivet begränsar både utredningen och strategiförslaget. Detta trots att utredningen konstaterar att det behövs ett brett systemperspektiv för att behandla frågor kring bioekonomi. Direktivets och därmed även strategiförslagets avgränsning skiljer sig nu väsentligt från de avgränsningar som EU och många EU-länder använder. Eftersom förslaget inte inkluderar till exempel jordbruk, livsmedelsområdet samt klimatanpassning blir det svårt att harmonisera den föreslagna strategin med EU:s bioekonomistrategi. Det blir också svårt att följa upp den svenska strategin i ett EU-sammanhang.
- Formas är positiv till förslaget till strategins övergripande vision om att en hållbar bioekonomi har potential att generera samhällsnytta. Men, vi anser att varken utredningen eller strategiförslaget har den bredd som krävs för att nå visionen.
- Formas instämmer i konstaterandet att bioekonomi är komplext och att frågor kring bioekonomi berör många sektorer och branscher i samhället. Därför anser Formas att:
 - utredningens och strategins starka betoning på resurseffektivitet inte räcker för att nå visionen om en hållbar bioekonomi. Vi förordar en tydligare skrivning kring alla de olika samhällsnyttor som en hållbar bioekonomi kan bidra till.
 - avsnitten om utökad kunskapsbas alltför ensidigt betonar tekniska innovationer. De samhälleliga och sociala aspekterna bör inkluderas tydligare.

- Formas motsätter att vi ska ha fokus på försörjningsfrågan i de uppdrag som utredningen föreslår att vi ska få ansvar för. Det riskerar att resultera i ett alltför snävt fokus vilket minskar möjligheten till ett brett systemperspektiv för bioekonomins samtliga samhällsnyttor. För Formas ställningstaganden till de specifika förslagen, se kommentarer nedan under rubriken Kap 9, Förslag till en nationell bioekonomistrategi.
- Formas stödjer utredningens fokus på bioekonomins potential för konkurrenskraft men med tillägget konkurrenskraft för bred samhällsnytta.

Formas ställningstagande

Generella kommentarer

Formas välkomnar att Sverige upprättar en nationell bioekonomistrategi. Vi är dock tveksamma till den inriktning och avgränsning som utredaren har fått. Vi anser att föreliggande strategiförslag inte kan bidra till bioekonomins utveckling i Sverige på ett övergripande och systematiskt sätt eftersom frågor kring bioekonomins komplexitet inte omhändertas i tillräcklig omfattning.

Utredningen beskriver inledningsvis bioekonomins komplexitet. Därefter beskrivs hur utredarens uppdrag avgränsar sig mot flera andra nationella strategier, bland annat dem för jordbruk, livsmedel, skogsfrågor, klimatanpassning, cirkulär ekonomi med flera, som alla täcker flera av bioekonomins delar. Att på detta sätt bryta ut centrala delar av bioekonomin riskerar att försvåra det inter-disciplinära och tvärsektorielle angrepp som utredningen konstaterar att bioekonomi behöver för att nå sin fulla potential. Den föreslagna strategin svarar därmed inte på den av utredningen konstaterade komplexiteten. Istället borde en bioekonomistrategi vara samlande och möjliggöra ett systemperspektiv. Ytterligare försvårande är att EU:s bioekonomistrategi mycket tydligt inkluderar de aspekter som utredningen bortser ifrån. Det innebär att Sverige inte harmoniserar med EU i frågor som rör bioekonomi.

Formas hade hellre sett att strategin utgick från möjligheten till ett samlat angreppssätt. Strategin skulle behöva ta sin utgångspunkt i en bredare syn på bioekonomins totala samhällsnytta i stället för att ha fokus på förbättrad resurseffektivitet. Detta fokus speglar inte bioekonomins komplexitet eller dess potential att skapa samhällsnytta och bidra till ökad hållbarhet och konkurrenskraft. Resurseffektivitet är något som bör eftersträvas för alla resurser – inte bara de biobaserade. Både utredningens och strategins starka fokus på resurseffektivitet för bioekonomins klimatnytta bidrar till en oönskad begränsning av dess potential vad gäller att skapa ett hållbart samhälle.

Bioekonomins bredare hållbarhetsdimensioner framgår i utredningens allmänna beskrivning, och i utredningens definition av begreppet samt i strategins vision. Tyvärr är de inte lika tydliga i resten av utredningen, då det främst är resurseffektivitet som lyfts fram.

Formas är positiv till förslaget att koppla handlingsplaner och uppföljningsindikatorer till strategin i syfte att följa upp bioekonomins utveckling.

Nedan följer Formas kommentarer på utredningens olika delar.

Kap 9, Förslag till en nationell bioekonomistrategi

Detta kapitel är det för Formas mest väsentliga, varför vi inleder med kommentarer på detta.

Formas stödjer formuleringarna att en hållbar bioekonomi innebär att biomassan ska ge största möjliga samhällsnytta. Detta är i praktiken både svårt och komplext att definiera, vilket strategiförslaget också lyfter på ett bra sätt. Denna komplexitet syns dock inte i formuleringarna som handlar om utökad kunskapsbas. I dessa ges i stället teknik och affärsmodeller starkt fokus, vilket inte speglar utredningens och strategins övriga konstateranden om bioekonomins komplexitet. Komplexiteten behöver tydliggöras även i stycken som handlar om utökad kunskapsbas samt om forskning och innovation.

- Formas håller med om behovet av kvalitativa ansatser i uppföljningen av frågor som rör bioekonomin. Vi håller också med om att handlingsplaner och verksamhet ska uppdateras regelbundet baserat på den uppföljning som genomförs.
- För de uppdrag och uppföljningar som utredningen föreslår att lägga på Formas:
 - Formas accepterar förslaget om att vi ska redovisa hur vi arbetar för att bidra till det övergripande målet med bioekonomistrategin.
 - Formas välkomnar förslaget om en satsning på tvärvetenskaplig och tvärspektoriell kunskapsuppbyggnad inom området bioekonomi. Denna satsning ska bygga på tidigare erfarenheter av liknande satsningar.
 - Formas accepterar förslaget om att tillsammans med Energimyndigheten och Vinnova etablera en forskarskola med inriktning bioekonomi. Formas motsätter sig dock förslaget att den ska ha fokus på försörjningsfrågan. En sådan avgränsning speglar inte bioekonomins komplexitet och betydelse för samhällsnytta. Vi anser att näringslivets medfinansiering av en sådan forskarskola måste bero på vilken inriktning forskarskolan ska ha.
 - Formas motsätter sig att delfinansiera utsända experter till EU. Formas anser att den administrativa bördan överstiger den nyttan av ett sådant arrangemang. Det är inte heller i linje med Formas roll som neutral forskningsfinansiär.
- Bilaga 5 är en utredning av bioekonomin som IVL gjort på uppdrag av Formas. I denna finns viktiga skrivningar som bör komma fram tidigare och tydligare. Till exempel pekar IVL på att hantering av målkonflikter är ett viktigt tema för utbildning, forskning och innovation (sid 233). Detta speglas inte i strategiförslagets föreslagna insatser inom dessa områden. IVL påpekar även att samhällsvetenskapliga aspekter av bioekonomi är viktiga, vilket Formas anser inte ges tillräckligt utrymme i nuvarande utredning och strategiförslag.

Kap 4, Bioekonomins bidrag

- I detta kapitel nämns och beskrivs bioekonomins komplexitet. Denna komplexitet är mycket väsentlig men genomsyrar dessvärre inte övriga delar av utredningen.

- Kapitlet har starkt fokus på klimatnytta. Även andra ekosystemtjänster bör lyftas fram, då dessa bidrar med väsentliga aspekter på vad en hållbar bioekonomi kan innebära.

Kap 7, Fokusområden

- Formas stödjer ett förslag som använder både kvalitativa och kvantitativa indikatorer och som alla bör följas upp.
- Formas ställer sig tveksam till utredningens förslag om Landsbygds- och Infrastrukturdepartementet som hemvist för strategin. Formas förordar i stället en hemvist hos Klimat- och Näringslivsdepartementet för både utredningen och strategin. Detta eftersom både utredningen och strategin till stor del handlar om klimatnytta, handel och marknad, teknik, affärsmodeller och sociala fördelningsfrågor. En sådan hemvist skulle ge förutsättningar att hantera bioekonomins utveckling på en mer förvaltningsövergripande nivå. Det förutsätter självklart ett nära samarbete med andra departement.
- Sid 92: Formas håller med om beskrivningen att ökad produktion i skogen är en komplex fråga. Denna komplexitet är viktig att beakta så att för bioekonomins utveckling kan bidra till ökad hållbarhet för alla skogens samhällsnyttor. Formas anser att formuleringen är viktig och högst relevant.
- Sid 103: Formas välkomnar att utredningen tydligt lyfter att det saknas utbildningar som omfattar bioekonomins komplexitet genom tvärvetenskaplighet och interdisciplinart. Kunskap om, och förståelse för, denna komplexitet är en förutsättning för att nå visionen om en hållbar bioekonomi.

Kap 8, Systemavgränsningar

- Aspekten hållbarhet om vattenbruk bör betonas mer även på andra ställen där den blå bioekonomin behandlas. Det är viktigt att lösningar inom blå bioekonomin verkligen bidrar till ökad hållbarhet i alla dess dimensioner.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Johan Kuylenstierna, efter föredragning av forskningssekreterare Louise Staffas. I beredningen av yttrandet har även senior rådgivare Karin Perhans och biträdande avdelningschef Malin Mobjörk deltagit.

Johan Kuylenstierna

Louise Staffas