

Remiss av En hållbar bioekonomistrategi – för ett välmående fossilfritt samhälle *samt* Förnybart i tanken - Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi LI2024/01199

Remissvar från 2030-sekretariatet

Sammanfattning av 2030-sekretariatets synpunkter

Att anta ännu en strategi hjälper inte Sverige att nå våra egna klimatmål eller att klara klimatkraven EU ställer på oss. Det gör oss inte mindre sårbara gentemot omvärlden, skapar inga nya jobb i Sverige och förbättrar inte vår handelsbalans. Det avgörande är istället den faktiska politiken, som i nuläget går i helt fel riktning, med 24 procent ökad klimatpåverkan från transportsektorn hittills under 2024 jämfört med föregående år – just för att andelen biobaserade, förnybara drivmedel minskat och det fossila ökat. Kraftigt sänkt reduktionsplikt och sänkt beskattning på fossila drivmedel är uselt för klimatet och [Sveriges uppdaterade nationella energi- och klimatplan för 2021–2030](#) ger inget hopp om att ett skifte till förnybart och biobaserat är förestående.

Utifrån detta menar vi att en tung bevisbörd ligger på regeringen som nu äntligen skickar ut bioekonomiutredningens slutbetänkande [En hållbar bioekonomistrategi – för ett välmående fossilfritt samhälle \(SOU 2023:84\)](#) samt delbetänkandet [Förnybart i tanken \(SOU 2023:15\)](#) på remiss. Vi ser ett visst värde i att Sverige antar en bioekonomistrategi, men betonar liksom t.ex. för en [nationell vätgasstrategi](#) att den måste vara handlingsinriktad och att det är den faktiska politiken som avgör.

Vårt huvudfokus är delutredningen om biodrivmedel, vars inriktning vi ställer oss bakom, men där vi konstaterar att den i praktiken endast föreslår *ett* styrmedel, vilket är alltför begränsat för att uppnå den ökade andel biodrivmedel som krävs för att nå transportsektorns klimatmål – särskilt när nu också elektrifieringen av transportsektorn bromsar in.

Förslaget till produktionsstöd är som vi ser det behäftat med en rad svagheter:

- Det är utformat så att det skulle gå till företag som producerar vad som kan användas som avancerade biodrivmedel, men *också helt andra användningsområden är tillåtna* – det finns ingen garanti att det blir en enda liter biodrivmedel med detta förslag. Förvisso är också t.ex. omställningen till biobaserade kemikalier värdefull, men det uppfyller varken utredningens direktiv eller transportsektorns klimatmål.

- Vidare kan råvaran för produktionen vara ända upp till 100 procent importerad – utredningens mål om 90 procent inhemsk produktion är rent önsketänkande helt utan beräkningar, och den minskade sårbarheten en from förhoppning.
- Slutligen kan den subventionerade slutprodukten säljas på vilka marknader som helst; det finns inga garantier för att så mycket som en liter används i Sverige. Användningen är till gagn för klimatet var den än sker, men för Sveriges klimatmål och åtaganden gentemot EU krävs att den sker just i Sverige, vilket med utredningens förslag helt blir en fråga om pris – och utformning av andra styrmedel såsom reduktionsplikts framtida utformning.

Delar av dessa invändningar bör kunna hanteras, såsom att öka säkerheten att det faktiskt blir biodrivmedel som produceras, medan andra är en nödvändig följd av handelsregler inom EU och WTO och därmed pekar på oundvikliga tillkortakommanden med ett produktionsstöd.

Trots detta ställer vi oss bakom någon form av stöd till svenska producenter av biodrivmedel och elektrobränslen, särskilt som de under denna mandatperiod fått väsentligt försämrade marknadsvillkor. Nedan utvecklar vi hur det bör kunna utformas.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 17 juni 2022 (dir. 2022:77) att tillsätta en utredning som skulle ta fram förslag till en strategi för en hållbar, konkurrenskraftig och växande svensk bioekonomi samt, vid behov, lämna förslag på åtgärder för att främja bioekonomins utveckling. I uppdraget ingick även att analysera genomförbarheten i och, om utredaren bedömer det lämpligt, föreslå åtgärder som främjar effektiv produktion av flytande biodrivmedel baserat på inhemska råvaror i Sverige, inklusive förslag till långsiktigt produktionsstöd för produktion av flytande hållbara förnybara drivmedel.

I slutbetänkandet föreslås kvantitativa mål och indicatorsystem, uppföljning och utvärdering, nya statistikuppdrag och en rad åtgärder som behöver göras inom ramen för en strategi. I delbetänkandet om biodrivmedel föreslås ett statligt produktionsstöd, utbetalat i efterskott och baserat på skillnaden mellan anbudspris från företaget och genomsnittspriset för konventionella biodrivmedel de senaste tre åren för respektive drivmedel. Slut användningen av produkten ska enligt förslaget inte regleras, vilket ger möjlighet även för andra sektorer än drivmedelssektorn, att använda styrmedlet.

Avgränsningar och omfattning

Begreppet bioekonomi är oklart i sig och inte tydligt avgränsat i utredningen, som spänner över områden som redan hanteras exempelvis i strategi för cirkulär ekonomin, livsmedelsstrategin eller skogsprogrammet, eller som i andra länder hanteras av strategier för vätgas och elektrobränslen.

Förslaget till strategi är också, delvis för att den togs fram i en annan tid, svagt kopplad till vår omvärld och den senaste tidens händelser.

En slutlig strategi behöver bättre utgå ifrån beslutade klimatmål, hantera att Sverige nu är medlem av Nato med dess krav på minskad sårbarhet i tider av kris och krig och bör bidra till att skapa klarhet i hur drivmedelsbeskattning och reduktionsplikt utformas framgent, liksom hur regeringens omfattande satsning på bio-CCS relaterar till biodrivmedelsproduktionen.

Därtill bör den väga in effekter av kommande EU-styrmedel såsom den kompletterande utsläppshandeln ETS2 som just tänks bidra till en omställning till hållbara och förnybara drivmedel, men där regeringens uttalade ambition att kompensera alla aktörer fullt ut för de prishöjningar på fossila drivmedel som detta innebär skulle omvandla både denna och en eventuell nationell utsläppshandel på drivmedel poänglösa. Att inte alls hantera dessa betydande delar av omställningen betyder att det föreliggande förslaget inte kan ses som en heltäckande strategi för bioekonomi, biobränslen eller biodrivmedel.

Målbild

Det övergripande målet som utredningen vill etablera är att Sverige ska ha en mer resurseffektiv, motståndskraftig och konkurrenskraftig bioekonomi. Sex kvantitativa mål för 2040 föreslås. Vi är positiva till denna typ av konkreta, mätbara mål, särskilt som de betonar förädlingsvärde, exportvärde, substitutionsnytta och regional utveckling, och vill komplettera med ett konkret delmål för år 2030 som ju är slutår både för Sveriges klimatmål för transportsektorn och för flera av EU:s klimatkrav på Sverige. Dock är det tyvärr uppenbart att även av riksdagen i bred enighet beslutade klimatmål har begränsad relevans om inte regeringen faktiskt arbetar för att nå dem – och att regeringen rentav kan välja att betala böter till EU istället för att uppfylla EU:s klimatkrav.

Därför behöver en trygghet skapas gentemot marknaden att beslutade mål faktiskt är allvarligt menade – en utpekad myndighet som samordnar arbetet och vid årliga kontrollstationer föreslår policyjusteringar för att nå målen vore en grund, men efter att nuvarande regering fullständigt ignorerat just detta verktyg för reduktionsplikten är det inte heller tillfyllest.

Specifikt för drivmedel är målet att ”inhemsk produktion av förnybara drivmedel som andel av drivmedelsbehovet inom transportsektorn, exklusive el, uppgår till 90 procent”. Andelen saknar tydliga beräkningsgrunder och resonemangen kring varför just den nivån vore lämplig är kortfattade. Men framför allt finns det inget i förslaget som gör det troligt att målet nås, eftersom produktionsstödet (se ovan) kan användas till att producera något helt annat än biodrivmedel, som kan säljas någon helt annanstans än i Sverige. Slutligen menar vi att målet tappar i relevans om det kan nås med upp till 100 procent importerade råvaror – är det då ens rimligt att tala om inhemsk produktion?

Vi ser en långsiktig målbild som ungefär hälften svenskproducerat, en fjärdedel från vårt närområde och en fjärdedel från den globala marknaden, och menar att detta inte enbart

bör omfatta var råvarorna omvandlas till biodrivmedel, utan också varifrån råvarorna kommer. Vi delar utredningens bild att målen ska nås genom en handlingsplan, inklusive specifika åtgärder som kan genomföras direkt, bl.a. ytterligare styrmedel för biobaserade lösningar, och konstaterar att dessa till stor del är väl kända – men att regeringen och riksdagsmajoriteten i nuläget väljer en annan väg.

Styrmedel

För biodrivmedel föreslås *ett enda* styrmedel; ett nytt stöd för inhemsk produktion som *kan* gå till avancerade biodrivmedel. 20 TWh ny produktion ska uppnås till år 2048 genom intäktsgarantier baserade på mellanskillnaden mellan konventionella biodrivmedel och det som produceras med ett rullande treårsschema. Tio år efter att styrmedlet införs, tänks en betydande inhemsk produktion vara på plats.

Vi menar att förslaget till styrmedel är tillräckligt intressant för att fortsatt behandlas och konkretiseras, utifrån en rad frågeställningar:

- 1) **Varför inte bistå 2030-målet?** Utredningen skriver att "Styrmedlet kommer inte signifikant kunna bidra till det svenska transportmålet till 2030, eftersom endast små volymer hinner produceras med hjälp av styrmedlet till dess." Givet hur tydligt IPCC och Klimatpolitiska Rådet betonar värdet av att klimatmålen i närtid nås är det inte självklart att införa ett nytt system som fokuserar på Sveriges bortersta klimatmål.
- 2) **Vad är klimatnyttan?** Utredningen anger att förslaget "kan väsentligt bidra till nettounull-målet 2045". "Kan" är det centrala ordet. Eftersom marknaden tänks vara bestämd av styrmedel som reduktionsplikten, innebär nya biodrivmedel in, att andra knuffas ut. Då måste de nya biodrivmedlen ha lägre klimatpåverkan, vilket inte är självklart om t.ex. cellulosabaserad etanol ersätter den etanol som Agroetanol redan producerar, med över 95% minskad klimatpåverkan jämfört med det fossila. Klimatnyttan måste också vara större än vad de "restprodukter från skogsbruk och skogsindustri" som utredningen fokuserar på kan ge på annat håll. Utredningen skriver att de "används i dag bland annat för energiändamål, främst inom fjärrvärmesektorn, eller i skogsindustriella processer. De utgör också huvudråvara för vissa industrier och för nya innovativa material och produkter." För att gå vidare med denna marknadsmechanism måste klimatnyttan tryggas, och kunna relatera också till Sveriges och EU:s klimatmål för 2030 och 2040, inte enbart det mest avlägsna målet.

Osäkerheten kring klimatnyttan stärks av att ansökningar föreslås bedömas utifrån tre "teman" varav två inte alls bedömer klimatnytta och det tredje bara viktat klimat 30%. Istället krävs att stödet går till "tekniker som är en av de första av sitt slag" eller "inte anses etablerade i Sverige" – men vad bryr sig klimatet om det?

- 3) **Kan vi vänta tio år på minskad sårbarhet?** Utredningens förslag ska minska Sveriges sårbarhet genom att öka den inhemska produktionen av biodrivmedel. Det är ett centralt mål, som blivit än viktigare sedan utredningen gjordes. Men stödets utformning innebär att det först kan ge en betydande ny inhemsk produktion ungefär tio år efter att det introduceras, trots att flera aktörer kan komma igång långt tidigare. Gi-

vet omvärldsläget ser vi det inte som rimligt att vänta så länge med att minska sårbarheten, och menar att storskalig produktion behöver komma i gång tidigare av bl.a. syntetiska bränslen /e-bränslen.

- 4) **Minskar sårbarheten om råvarorna ändå importerar?** Utredningens vision är att Sverige år 2045 har "en inhemsk produktion av flytande förnybara drivmedel och mellanprodukter som är minst av samma storleksordning som landets behov. Produktionen sker med en hög andel inhemska råvaror." Produktionsstödet ska säkerställa det förstnämnda, men att råvarorna är inhemska är bara en from förhoppning – på samma sätt som Sverige för energiframställning importerat olivkärnor, gummi-träd, sopor och mycket annat så kan detta stöd leda till en import av nya råvaror för biodrivmedelsframställning. Vi är osäkra på vad som då är vunnet ur sårbarhetssynpunkt och skulle önska ett starkare och tydligare fokus på att produktionen verkligen blir inhemsk. För att godkännas enligt EU:s statsstödsregler krävs att råvaror som anges i förnybartdirektivet används, som inte är etablerade som råvaror på drivmedelsmarknaden, och ett uttryckligt krav på svenska råvaror är knappast tänkbart.

Därmed är utredningens eget förslag om 90% inhemsk produktion knappast realistiskt, men redan vårt mer modesta förslag på 50% kräver ökad stimulans för användning av inhemska råvaror. Utöver detta ser vi också värdet av en ökad svensk export av biodrivmedel; inte för att hastigt kompensera för en grovt reducerad reduktionsplikt utan som en genomtänkt del av Sveriges långsiktiga exportstrategi.

- 5) **Kan inte befintliga stöd användas?** Den som vill tillverka avancerade biodrivmedel kan söka medel från bland annat EU:s Innovationsfond, statliga gröna kreditgarantier, Industriklivet eller Klimatklivet. De båda senare är inte långsiktigt tryggade, men inget hindrar politiken från att fatat ett sånt beslut, som vore väsentligt enklare och troligen mer kostnadseffektivt än att introducera ett helt nytt stödsystem. De behöver dock justeras för att bättre bidra till ny produktion.

Efterfrågan tryggas långsiktigt av EU:s kvoter för avancerade biodrivmedel och elektrobränslen för bl.a. flyget och sjöfarten, men utredningen skriver att de "bedöms inte vara tillräckliga" då de inte "dämpar finansiella risker på intäktsidan". Satsningen på fossilfritt stål saknas garanterade volymer men här räcker ändå befintliga stöd – måste just biodrivmedelsproduktion ha ytterligare trygghet, och varför kan inte befintliga stöd i så fall justeras?

Utredningen tycks resonera att den som väljer att producera biodrivmedel med en viss teknik eller utifrån en viss råvara efter en tid kan möta konkurrens från andra producenter som funnit billigare lösningar. Det kan dock inte, som vi ser det, vara statens roll, att trygga fortsatt produktion på kostnadsineffektiv grund.

- 6) **Hur säkras drivmedelsproduktionen?** Ersättningen betalas ut i efterhand, så att bara produktion som verkligen skett stötts. Däremot är det inget som säger att det faktiskt blir biodrivmedel. "Slutanvändningen av produkten styrs inte", anger utredningen, och "produkterna kan likväl användas för andra ändamål". Produktionen kan

alltså ske med importerade råvaror, bli produkter utan betydelse för vår försörjningstrygghet och som inte används i Sverige. I teorin kan produktionen ställas om till drivmedel för inhemskt bruk vid kris eller krig, men givet hur snabbt och oväntat kriser kan uppstå – hur är vi säkra att mångmiljardstödet verkligen ger oss förnybara drivmedel i Sverige?

- 7) **Varför inte sikta in sig på specifika användningsområden?** Utredningen konstaterar att flyget kommer att behöva flytande drivmedel under lång tid, vilket också EU:s Re-FuelEU Aviation slår fast. Det samma gäller sjöfarten. Modellen att utgå ifrån skillnaden mellan produktions- och marknadspris gör att det blir möjligt att stimulera produktion även av sådana drivmedel som kostar mer att producera jämfört med biodrivmedel för vägtransporter, men det är inte säkert att det blir så – här bör politiken t.ex. genom Industriklivet förtydliga incitamenten att tidigt satsa på växande och långsiktigt tryggade marknadssegment.
- 8) **Hur tryggas industrin av mellanskillnads-ersättning?** Utredningen föreslår att producenten av avancerade biodrivmedel får en intäktsgaranti som betalas i efterskott under tio år; merkostnaden jämfört med medelvärdet för marknadspriset för konventionella biodrivmedel de tre föregående åren. Att det priset varierar kraftigt har vi sett de senaste åren, och därmed vet producenten inte vad den får i ersättning över tid och finansdepartementet vet inte vad kostnaderna blir för statskassan. Kan en regering godta en sådan mångmiljard-osäkerhet, och ger det tillräcklig trygghet för den som ska investera? Vi förstår att utredningens avsikt har varit att minska riskerna med att investera i biodrivmedelsproduktion från nya råvaror, och ett rullande treårsschema är ur detta perspektiv bättre än "spotmarknadspris" eller ettåriga prisnivåer, men vill se ett större inslag av fast referenspris som successivt sänks enligt en förutbestämd bana, men som kan justeras vid återkommande kontrollstationer – ett instrument som redan är välkänt från reduktionsplikten. Det vore också i linje med EU-kommissionens stödsystem för grön vätgasproduktion, där Innovationsfonden enligt förslag ska ersätta producenterna med en fast premie.
- Upplägget med "pay-per-performance" där staten bara betalar för producerad energimängd är likt hur EU arbetar med omvända auktioner för vätgas och hur regeringen i klimathandlingsplanen resonerar kring contract for difference. Vi är positiva till en sådan inriktning, men av just dessa skäl osäkra på om det kräver ett nytt instrument.
- 9) **Är detta bästa sättet att använda 54 miljarder?** Utredningen bedömer att de statsfinansiella kostnaderna för betalning av intäktsgarantier uppgår till 54 miljarder kronor. Osäkerheten är stor då priset för biodrivmedel ända fram till år 2048 förstås är okänt. Samhällsnyttorna uppges vara tre gånger så stora, men det förutsätter att råvarorna huvudsakligen är svenska, att det faktiskt blir biodrivmedel som produceras och att de används i Sverige. Dessa osäkerheter gör det rimligt att fundera på andra sätt att med 54 miljarder kronor maximera klimatnyttan och chansen att nå klimatmålen. Det var inte utredningens uppdrag, men är vårt gemensamma som samhälle.
- 10) **Hur ska vi lita på politiken ända fram till 2048?** Omställningen kräver långsiktiga spelregler, och detta stöd tänks med ett beställningsbemyndigande gälla till år 2048.

Det är en god grund för långsiktighet, som även bör införas för Industriklivet och Klimatklivet. Men givet hur reduktionspliktens långsiktiga plan och beslutade kontrollstationer ignorerades är det ändå osäkert om marknaden vågar lita på sådana långsiktiga åtaganden. Det är inte heller givet att tioåriga, fastlåsta produktionsstöd är det mest välbetänkta när den politiska oenigheten är så stor om andelen biodrivmedel år för år. Om biodrivmedlen inte har en marknad i Sverige, så kanske den finns utomlands – men då är vi tillbaka i frågan hur mycket vår sårbarhet faktiskt minskar med detta förslag.

Slutord

2030-sekretariatet har omfattande invändningar mot förslagen på *ett enda* styrmedel för ökad inhemsk biodrivmedelsproduktion. Vi konstaterar – tyvärr – att en aldrig så bra strategi eller aldrig så inte ambitiösa mål är av mycket begränsad betydelse om politiken inte ger förutsättningarna.

Det avgörande nu är att regeringen och riksdagsmajoriteten skyndsamt och kraftfullt tydliggör förutsättningarna för en omställning till bioekonomi och hållbara biodrivmedel, i linje med Sveriges klimatmål och EU:s klimatkrav på Sverige som medlemsland, med kompletterande fokus på minskad sårbarhet, fler arbetstillfällen i hela landet och ökade exportinkomster. Utifrån detta är vi realistiskt positiva till att en bioekonomistrategi tas fram, och till styrmedel för inhemsk produktion av biodrivmedel stimuleras – det vore med de förändringar vi föreslår välkommet, men inte avgörande.

För 2030-sekretariatet, den 20 augusti 2024

Mattias Goldmann