

Yttrande över betänkande av Biogasmarknadsutredningen Mer biogas! För ett hållbart Sverige, SOU 2019:63

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Gotlands län tillstyrker i stort utredningens förslag om införande av styrmedel för att gynna inhemsk biogasproduktion, men ifrågasätter förslaget om att lokalisera tillståndsprövningen till en eller ett fåtal länsstyrelser.

Länsstyrelsen efterfrågar vidare utredning gällande budgetens påverkan på andra åtgärder inom klimatarbetet, samt förtydliganden eller vidare utredning på ett antal övriga punkter, såsom infrastrukturfrågor, regelverk för användning av rötrest/biogödsel från biogasproduktion för att gynna cirkulära system samt regeländringar gällande användande av grödor och mark i träda för biogasproduktion.

Med Gotlands speciella förutsättningar som ö så är tillgång till biogas som bränsle en särskilt viktig fråga. God tillgång till lokalproducerad biogas utgör en trygg bas för transporter såväl inom länet som till och från det, samtidigt som det möjliggör för viss industri att ersätta fossila bränslen med biogas. Ur ett totalförsvarsperspektiv kan en väl utvecklad lokal produktion av biogas bidra till ett mer robust energisystem. Gotland har en relativt stor jordbrukssektor som också skulle kunna tjäna mycket på en utökad användning och produktion av biogas, inte minst gällande ett mer cirkulärt system med biogödsel som skulle kunna möjliggöras om rätt förutsättningar ges.

Synpunkter

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att de föreslagna styrmedlen med produktionsstöd samt stöd för ny teknik, lån och garantier kan gynna en ökning av inhemsk biogasproduktion och minska de ekonomiska riskerna för biogasproducenterna. Finansiella verktyg och stöd ger en ökad trygghet vid nystartad produktion och kan verka positivt även för en småskalig utveckling medan främjandet av ny teknik kan ge marknadsöppningar inom ytterligare industrisektorer. Länsstyrelsen ser det som mycket positivt att produktionsstödet ska täcka in såväl produktion som uppgradering och förvätskning av gas.

Länsstyrelsen ser särskilt att ökad förvätskning av gas kan komma att ha en viktig effekt på utsläppen från tung vägtrafik samt sjöfart, inte minst från de färjor som går till och från Gotland och som redan idag till viss del är anpassade för flytande gas. Förvätskad gas kan också ha fördelar gentemot komprimerad gas vad gäller transport av produkten.

Länsstyrelsen vill poängtera att det är bra att utredningen föreslår tydliga författningsförslag som kan implementeras snabbt. Länsstyrelsen vill också trycka på vikten av långsiktighet och effektivitet gällande stödet och tillstyrker den tidsperiod som föreslås av utredningen, samt förslaget att en enda myndighet ska hantera stödet. Länsstyrelsen anser att Jordbruksverket har den kompetens som behövs för att hantera stödet, men vill poängtera att medel behöver avsättas även för administrationen av stödet för att säkerställa att myndigheten har resurser att klara uppdraget. Dessa medel bör inte påverka storleken på de föreslagna stöden.

Länsstyrelsen anser att svensk biogasproduktion fortsatt bör vara ett prioriterat område då produktion och användning av biogas minskar växthusgasutsläppen, samt eftersom tillgång på lokalproducerade energibärare ökar samhällets robusthet. Länsstyrelsen ser positivt på att användning av gödsel till biogas kan bidra till att tydliggöra biogödselanvändningens betydelse i ett mer kretsloppsbaserat samhälle. Länsstyrelsen anser även att inriktningen kan komma att ha en positiv inverkan på landsbygdsutvecklingen genom ytterligare möjlighet till arbetsinriktning för jordbruket. Gällande uppdraget till Jordbruksverket att sätta mål för användning av biogödsel i svenskt jordbruk, avsnitt 13.11, anser Länsstyrelsen att detta är ett bra förslag som ligger väl i linje med myndighetens tidigare uppdrag.

Vidare ser Länsstyrelsen förslaget att Klimatklivet fortsatt ska kunna möjliggöra investeringar i biogasanläggningar som prioriterat. Däremot saknas en utveckling av hur biogasstöden påverkar budgeten för annat arbete inom klimatområdet och Länsstyrelsen ställer sig frågande till om medel till detta stöd verkligen ska tas från andra klimatåtgärder i ett läge då klimatfrågan kräver oerhört stora insatser för att målen ska nås. Länsstyrelsen anser att alla styrmedel som finns till för att minska klimatpåverkan är viktiga och ser inte att nya styrmedel bör tillkomma på bekostnad av de befintliga – om Sverige ska kunna uppnå klimatmålen behövs fler och starkare åtgärder och ytterligare ekonomiska medel, snarare än konkurrens om de medel som tidigare tillsatts.

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget i avsnitt 13.6 om ett framtida uppdrag med syfte att samordna biogasmarknadens aktörer men vill poängtera att små länsstyrelser redan idag har begränsat med resurser och för varje uppdrag som tillkommer behöver även medel tillsättas.

Länsstyrelsen ser också positivt på förslaget om fortsatt skattebefrielse för biogas och en justering av eventuell energiskatt utifrån energiinnehåll snarare än volym.

Gällande styrmedel för fordon så delar Länsstyrelsens utredningens bedömning att gasfordon även fortsättningsvis bör gynnas av sådana styrmedel.

Länsstyrelsen vill poängtera vikten av inflationsskydd för de stöd som föreslås av utredningen. Det finns alltid en risk att ekonomin förändras oförutsett och den risken är särskilt stor nu i kristider. Det är viktigt att säkerställa att de förslagna stöden inte tappar sitt värde och funktion på grund av eventuella ekonomiska svängningar. Kopplat till den ekonomiska säkerheten för företag så menar Länsstyrelsen också att det vore positivt om stöd som betalas ut kommer i mindre uppdelade belopp över året snarare än i större klumpsumma en gång per år. Biogasbranschen på Gotland vittnar om likviditetsproblem som skulle kunna motverkas av ett sådant upplägg.

Länsstyrelsen ifrågasätter förslaget i avsnitt 13.9 om att samla miljöprövningen av biogasverksamhet under en eller ett fåtal länsstyrelser. Förutom krav på tekniken är det viktigt att den tilltänkta platsen ska vara lämplig när det gäller transporter med lämpliga råvaror respektive avfall. Den ska vara lämplig också när det gäller utrymme för lager av råvara/avfall och med hänsyn till avstånd till områden där man hämtar råvara och lämnar avfalls/biogödsel samt avstånd till boende, både avseende buller och lukt. Andra aspekter är att anläggningen bör vara lokaliserad så att man minimerar transport av själva gasen. Denna kunskap finns främst lokalt och behöver samlas in även om prövningen skulle centraliseras – därmed riskerar centraliserad hantering att ta längre tid snarare än att effektivisera processen. En ytterligare aspekt att betänka gällande den lokala expertisen är att ur ett kris- och totalförsvarsperspektiv ska redundans skapas med hjälp av lokal och regional kunskap, vilket innebär att det är viktigt att varje län sitter med den bästa möjliga kunskapen om exempelvis produktion och distribution av bränslen inom länet. Däremot skulle det kunna vara positivt med biogasexperter på vissa länsstyrelser som kan tillfrågas i ärendena vid behov. Länsstyrelsen ser positivt på utredningens förslag om att låta Naturvårdsverket utarbeta en vägledning som är gemensam för de myndigheter som bedriver tillsyn över biogasanläggningar.

Länsstyrelsen ställer sig tveksam till att ökad biogasproduktion kommer leda till en ökad andel ekologisk livsmedelsproduktion i Sverige och att användningen av biogödsel därmed kan minska importberoendet av mineralgödsel, avsnitt 5.5.4. För att den ekologiska produktionen ska öka krävs ett flertal saker, framförallt att betalningsviljan hos konsumenter ökar men även förenklingar av regelverket och större lönsamhet för ekoproducenter. Trenden i dagsläget är att betalningsviljan för ekologiska produkter minskar¹, samtidigt som lönsamheten inom jordbruket är låg, vilket i kombination kan leda till minskad ekologisk produktion. Dagens regelverk gör att det ekologiska jordbruket inte kan använda en betydande del av det biogödsel som kommer från biogasproduktion till sina odlingar, vilket

¹ <https://www.ja.se/artikel/61523/minskad-efterfragan-p-ekologiskt-kat-fokus-p-export.html>

försvårar för det cirkulära kretslopp som utredningen nämner. Här har KRAV ett stort ansvar och organisationens regelverk kan behöva anpassas.

I utredningen argumenteras det att högre lönsamhet för biogas kan bidra till ökad efterfrågan på gödsel och därmed en ökad produktion i lantbruket. Länsstyrelsen vill påpeka att, som det också står på sidan 627 i utredningen, så styrs inte utbudspriset på gödsel av priset på gödsel i sig utan av priset på den primära produkten, d.v.s. kött och mejeriprodukter. För att uppnå ett mer cirkulärt system med ökad användning av svensk biogödsel efterfrågar Länsstyrelsen regeländringar rörande användandet av restprodukter från biogas samt åtgärder som ökar lönsamheten inom svensk animalieproduktion. Det bör påpekas att svensk animalieproduktion påverkar klimatutsläppen negativt samtidigt som den bidrar till många positiva aspekter, såsom god biologisk mångfald, öppna landskap och en levande landsbygd. Det behövs därför även fortsatta stimulansåtgärder för att minska klimatpåverkan från animalieproduktionen, exempelvis genom fortsatt arbete med landsbygdsprogrammet.

Länsstyrelsen saknar ett utvecklat resonemang avseende underlag för produktion av råvara till biogasproduktion, t.ex. vallodlingar, köttproduktion o.s.v. Länsstyrelsen noterar att andelen odlingsbar mark minskar tillsammans med att jordbruksnäringen minskar vilket kräver analys och ställningstaganden kring råvarans hållbarhet och lämpligaste användning. Ur samma perspektiv saknar Länsstyrelsen resonemang och koppling mot livsmedelsproduktion och livsmedelsstrategi där avvägningar krävs avseende råvarans lämpligaste användning och betydelse i ett kretsloppsbaseerat samhälle. Det är från Länsstyrelsens perspektiv tydligt att regeländringar för användning av grödor och mark i träda till biogasproduktion kommer att behövas om den potential som utredningen pekar på ska kunna uppnås i praktiken. Det finns risk för konkurrens mellan livsmedelsproduktion och biogasproduktion och prioriteringar kan behöva tydliggöras. Ett mer utvecklat resonemang kring dessa frågor och förslag på regeländringar kan med fördel läggas till i utredningen.

Länsstyrelsen noterar att utredningen inte gjort någon analys av klimatförändringarnas potentiella påverkan på produktion av biogas, inklusive potentiell tillgång till rötmaterial, likväl som klimatets potentiella påverkan på infrastruktur för biogas, exempelvis expansion vid värme/kyla. Med tanke på att klimatet förändras relativt snabbt skulle en sådan analys kunna tillföra viktiga perspektiv.

Länsstyrelsen saknar ett kris- och totalförsvarsperspektiv i utredningens slutsatser och efterfrågar en tydligare koppling till ökad robusthet i samhället. Utredningen nämner vikten av dessa aspekter under punkt 3.7 och 4.7.4. där det i korthet konstateras att ett minskat beroende av fossila bränslen förbättrar försörjningstryggheten. En viktig fråga att ta ställning till är om utredningen möjliggör att delar av samhällsviktiga sektorer kan utöka behovet av lokalproducerade förnybara drivmedel så att effekterna lindras i händelse av kris

som t.ex. stoppar oljeimporten till Sverige. Ett mål av stor vikt inom kris- och totalförsvarshantering är att öka den lokala självförsörjningen, vilket därför kan vara ännu en grund för ytterligare stöd inom biogasframställningen. Det bör också påpekas i detta sammanhang att det är kritiska att säkerställa resilienta tillverknings- och leverantörskedjor.

Länsstyrelsen saknar även en djupare analys över dagens marknad både avseende produktion, efterfrågan och förutsättningar. Detta kopplar tydligt till punkterna ovan om produktion av råvara, landsbygdsutveckling och krishantering.

Länsstyrelsen saknar även en analys över möjligheten att införa finansiella stöd för att konvertera dagens fordonspark med ändamålet att driva på omställningen till en fossilfri fordonsflotta. Konverteringsstöd kan verka främjande för omställningen genom att även rikta sig mot dem som inte har ekonomiska förutsättningar att införskaffa nyare fordon. Detta skulle även vara ytterligare ett styrmedel mot en hållbar transportsektor som inte baseras på en utbytt fordonsflotta. Utifrån ett landsbygdsperspektiv kan en biogaspremie eller premie för förnyelsebara drivmedel där både el och förnybara drivmedel premieras vara att föredra, då landsbygdens särskilda förutsättningar kring avstånd och bristande infrastruktur för ladd- och biogasstationer medför svårigheter för en särskild inriktning.

Slutligen noterar Länsstyrelsen att en utveckling av landets biogasproduktion ställer krav på den fysiska planeringen genom infrastrukturella insatser. Exempelvis ställer en ökad produktion krav på tillgänglig tankinfrastruktur vilket ställer krav på anpassning av den bebyggda miljön med särskilt fokus på störningskänslig bebyggelse. Utifrån detta perspektiv saknar Länsstyrelsen långsiktiga ställningstaganden för utbyggnad av infrastruktur genom ex. finansiella stöd, vägledning m.m. Det kan även finnas skäl att införa särskilda stöd för just infrastrukturessatningar för förnybar gas i glesbygd, där det inte finns underlag för lönsamhet av sådana åtgärder.

De som medverkat i beslutet

Beslut om detta yttrande har fattats av landshövding Anders Flanking, med deltagande av länsråd Peter Molin. Ärendet har föredragits av handläggare Anna Sorby, enheten för samhälle och kulturmiljö. I handläggningen har även Unni Karlsson, Marie Green och Johan Gråberg från enheten för samhälle och kulturmiljö, Lena Kulander från miljö- och vattenenheten, Kjell Norman från landsbygdsenheten och Simon Härenstam, enheten för social hållbarhet och beredskap, deltagit.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.