

SVEBIO
Svenska Bioenergiföreningen
/Kjell Andersson

2020-04-30

REMISSYTTRANDE

Dnr: I2019/03474/E

Till
Infrastrukturdepartementet
Energienheten

Remissvar på Biogasmarknadsutredningens betänkande Mer Biogas! För ett hållbart Sverige SOU 2019:63

Svebio, Svenska Bioenergiföreningen, har beretts möjlighet att yttra sig över rubricerade betänkande och vill framhålla följande:

Svebios synpunkter i sammanfattning

- . Biogas är en värdefull del av den svenska energiförsörjningen och produktion och användning av biogas bör främjas, men vi anser inte att man bör formulera ett kvantitativt mål för produktion av svensk biogas.*
- . Den ofördelaktiga konkurrenssituationen gentemot biogas från främst Danmark och Tyskland måste hanteras av den svenska regeringen genom bilaterala överläggningar med grannländernas regeringar, alternativt genom initiativ inom EU.*
- . De energi- och klimatpolitiska målen bör uppnås genom att tillämpa generella och teknikneutrala styrmedel, som den svenska koldioxidskatten och reduktionsplikten, och undvika direkta produktionsstöd, subventioner och detaljregleringar.*
- . För att stärka klimatpolitiken och motverka effekterna av låga olje- och gaspriser bör den svenska koldioxidskatten nu höjas, förslagsvis till omkring 1,50 kronor/kg CO₂.*
- . Stödet till biogas bör i första hand ske genom fortsatt skattebefrielse. Det är angeläget att skattebefrielsen är långsiktig för att skapa goda förutsättningar för investeringar.*
- . Fossil gas bör beläggas med full energiskatt förutom koldioxidskatt och skattemässigt behandlas på samma sätt som andra fossila bränslen.*
- . Klimatpåverkan från metanutsläpp, där det saknas ett generellt styrmedel, motiverar att ett särskilt stöd ges till gödselbaserad biogasproduktion. Det är bra att detta stöd kan göras långsiktigt vilket skapar stabila spelregler för produktionen.*
- . Det finns inte samma tydliga skäl att stödja uppgradering och förvätskning av biogas, och vi stödjer inte utredningens förslag i denna del.*
- . Stimulans av teknikutveckling för att använda cellulosahaltiga råvaror kan ske med ett system för "contract for difference".*

. Teknikneutralitet bör så långt möjligt gälla även på användningssidan. Därför bör den statliga elbusspremien, som missgynnar bussar med biogas och andra biodrivmedel, avskaffas.

Biogasens roll

Biogasen svarar idag för någon procent av den svenska energiförsörjningen och en relativt liten andel av tillförseln av bioenergi. Men produktionen och användningen kan öka eftersom biogasen har ett antal fördelar och systemnyttor, vilket också lyfts fram av utredningen:

- . Biogas kan ta vara på flera biogena råvarubaser som är svåra att nyttiggöra på annat sätt. Det gäller särskilt råvaror med hög vattenhalt, som slam, avloppsvatten, gödsel, livsmedelsavfall och diverse restprodukter från olika verksamheter och industrier.
- . Genom att omvandla de här substraten till biogas löser man ofta avfalls- och miljöproblem.
- . Vid rötning till biogas kan man ta vara på rötresten och cirkulera näringsämnen till odling. Biogasproduktionen är därför en viktig del av den cirkulära ekonomin.
- . Genom att röta gödsel och en del andra substrat kan man minska emissionerna av metan.

Dessa systemnyttor gäller främst rötad biogas. När det gäller biogas från termisk förgasning (bio-metan) kan man också ta vara på restprodukter, både från skogsbruket och jordbruket och tillhörande industrier, men här finns i allmänhet också andra alternativ för förädling till bränslen, både till flytande och fasta bränslen. Valet av omvandlingsprocesser måste styras av ekonomi och efterfrågan på olika typer av bränslen. Vi kommer under de kommande åren att se ett ökat intresse för gasformiga biobränslen för industriella tillämpningar, för ersättning av naturgas och gasol och kanske också som råvara för kemisk industri. Detta framgår av Fossilfritt Sveriges färdplaner för fossilfri konkurrenskraft och av IVA:s projekt Vägval för klimatet.

Svebios syn på styrmedel

Svebio anser att de energi- och klimatpolitiska målen bör nås genom att använda generella och så långt möjligt teknikneutrala styrmedel enligt principen att förorenaren ska betala för sin miljöpåverkan. Sverige har bedrivit en framgångsrik klimatpolitik genom att tillämpa denna princip och har världens högsta koldioxidskatt. Avgifter tas också ut på utsläpp av kväveoxider och svaveloxider. Genom EU:s utsläppshandelssystem EU-ETS tillämpas också pris på koldioxidutsläpp inom den tunga industrin, men utsläppspriset är avsevärt lägre än för värme- och transportsektorerna. Den svenska bränslebaserade elproduktionen betalar idag också nära full koldioxidskatt trots att den ligger inom EU-ETS.

Utifrån de generella styrmedlen kan marknadens aktörer välja de lösningar som ger lägst kostnad. Det gäller både val av teknik, effektiviseringsåtgärder och marknadsutveckling. Med denna grund bör man så långt möjligt avstå från olika direkta subventioner som pekar ut enskilda tekniska lösningar och snedvrider marknaden. Direkta produktionsstöd utöver de generella styrmedlen bör undvikas.

När det gäller utsläpp av växthusgaser från jordbrukssektorn, som metan och lustgas, är det svårare att utforma generella styrmedel, och andra åtgärder är mer ändamålsenliga.

Utöver de generella styrmedlen ska stöd ges för forskning, utveckling och demonstration samt för tidig marknadsintroduktion för ny teknik. Detta gäller inte minst för ny teknik för produktion av biodrivmedel från cellulosahaltiga råvaror.

För att stärka biogasens och andra förnybara drivmedels konkurrenskraft gentemot fossila bränslen bör man nu höja koldioxidskatten, förslagsvis till omkring 1,50 kr/kg CO₂. De låga oljepriserna utgör ett ytterligare motiv för en höjning av koldioxidskatten.

Vikten av stabila spelregler

Biogassektorn är idag föremål för en rad olika oftast unika styrmedel. Förutom skattebefrielsen finns ett stöd för gödselgas. Investeringsstöd ges både från Klimatklivet och Landsbygdsprogrammet. Stöd ges för investeringar både i produktionsanläggningar och till infrastruktur för uppgradering, förvätskning och tankning. Stöden har genom åren växlat och ofta varit kortsiktiga. Det är angeläget att det nu skapas långsiktigt stabila styrmedel. Enligt vår uppfattning bör ett sådant stödsystem baseras på:

- . Skattebefrielse för all biogas enligt samma villkor som för alla biodrivmedel. Förstärks genom höjd generell koldioxidskatt.

- . Ett särskilt stöd till biogas från gödsel för att reducera metanutsläppen.

- . Stöd till nya produktionsanläggningar för produktion av drivmedel från cellulosahaltiga råvaror enligt ett system "contract for difference".

Därutöver finns möjligheten att söka särskilda stöd för investeringar inom ramen för Klimat- och Industrikliven, så länge dessa stöd finns. Projekt inom biogassektorn bör då värderas på samma sätt som andra projekt, i förhållande till den förväntade klimatnyttan.

Mål för svensk biogasproduktion

Vi ställer oss bakom det kvalitativa mål för biogasproduktion som formulerats av utredningen, men vi avvisar det kvantitativa målet på 10 TWh biogas 2030, med 7 TWh från rötning och 3 TWh med andra tekniker. Med vår grundläggande syn på styrmedel är det inte logiskt att fastställa en preciserad kvantitativ målnivå för en viss teknisk lösning eller energiprodukt. Någon sådan målnivå finns inte heller för andra biodrivmedel. Volymen biogas 2030 kan bli avsevärt mindre än 10 TWh eller avsevärt högre. Det bestämmer marknadens aktörer utifrån de styrmedel, kostnader, prisrelationer, konkurrensförhållanden som råder och den teknikutveckling som sker.

Med samma logik anser vi inte heller att man bör formulera ett mål för användningen av biogödsel i jordbruket.

Potentialer

Utredning anger en "målbild" för substratanvändning inom ramen för sitt 10 TWh-mål. Vi instämmer i möjligheten att använda ungefär de angivna volymerna gödsel, matavfall, avfall från livsmedelsindustrin och avloppsslam, men vi är tveksamma till möjligheten att utnyttja de volymer som anges från åkermark, ens med de relativt generösa styrmedel som utredningen föreslår. Det är enligt vår uppfattning mer sannolikt att de tillgängliga resurserna från odlade grödor av ekonomiska skäl kommer att användas för produktion av flytande drivmedel eller för fasta bränslen för el och värme än för biogasproduktion.

Undantag är vissa typer av skörderester, exempelvis blast.

Utredningen nämner inte den potential som finns genom rötning av fiberslam och andra restflöden vid massabruk. En forskningsrapport från Energiforsk 2017 anger att ett 30-tal bruk har potential att producera 5 – 20 GWh/år var. Det projekt som nu genomförs vid Nymölla bruk av Gasum med stöd från Klimatklivet kommer att ge en produktion av 70 – 95 GWh/år av flytande biogas. Sannolikt borde man kunna räkna med minst 0,5 TWh biogasproduktion vid massabruken. Biogas kan också produceras som samprodukt med andra biodrivmedel vid vissa processer. Ett exempel är det bioraffinaderi som planeras i Haapavesi i Finland med Sekabs teknik. Planerna är att producera 65 000 ton etanol och 250 GWh biogas från skogsråvara.

Vi instämmer i utredningens generella slutsats att det under överskådlig tid inte är tillgången på råvara, biomassa, som begränsar den inhemska produktionen av flytande och gasformiga biodrivmedel, utan produktionskapaciteten i anläggningar. Det är samma slutsats som Biojetutredningen redan tidigare kommit fram till.

Vi delar däremot inte den bedömning som görs om att ökad produktion av biodrivmedel kommer att leda till stigande priser genom att man måste använda dyrare råvaror. Vi är övertygade om att ökade volymer tvärtom kommer att sänka kostnaden för råvaran. Tillgången på biomassa för energi i Sverige och världen är mycket god om efterfrågan kan komma igång.

Den subventionerade importen av biogas

Den föreliggande utredningen har kommit till stånd främst för att hantera den svåra situation som biogasnäringen hamnat i på grund av den snabbt ökande importen av subventionerad biogas, i första hand från Danmark. Det är mot den bakgrunden förvånande att utredaren i så liten utsträckning hanterat detta ämne.

Den lösning utredningen föreslår är att vi också i Sverige ska ge frikostiga subventioner till produktionen och distributionen av biogas, för att skapa likvärdiga konkurrensförhållanden. Länderna kommer alltså att tävla med varandra om hög subventioneringsgrad. Detta sker med EU-kommissionens goda minne.

Vi menar att detta inte är en hållbar väg. Länderna måste samordna sina stödsystem så att inte den här typen av effekter uppstår och så att man avbryter "tävlan i subventioner". Det kan inte vara hållbart för Danmark att med skattemedel subventionera egen produktion av biogas för att se den användas på den svenska marknaden. Det kan inte heller vara ett acceptabelt beteende mellan nordiska länder som har en lång tradition av samarbete på energi- och klimatområdet att tävla i ökade subventioner. Den svenska regeringen måste ta upp bilaterala förhandlingar med den danska regeringen för att lösa frågan.

Premie till produktion av gödselgas

Vi stödjer förslaget om en premie för produktion av gödselbaserad biogas. Motivet för detta stöd är att det eliminerar utsläpp av metan från gödselhanteringen. Den föreslagna premien ligger på samma kostnadsnivå som den svenska koldioxidskatten, omkring 1,15 kr/kg CO₂.

Premier för uppgradering och förvätskning

Vi motsätter oss förslagen om premier för uppgradering och förvätskning. Utredningen motiv för de här stöden är oklara och tycks i första hand gälla konkurrenssituationen

gentemot importerad biogas. Samtidigt innebär premierna ett avsteg från principen om teknikneutralitet i förhållande till andra biodrivmedel och andra användningssätt för vissa av de berörda substraten.

Stöd för termisk förgasning

Det finns starka skäl för att utveckla produktionen av biodrivmedel från cellulosahaltiga råvaror och avfall. Det kan ske genom termisk förgasning eller med andra metoder, exempelvis hydrolys. Ofta kräver tekniken storskaliga projekt för att nå kostnadseffektivitet. Slutprodukterna kan bli både gasformiga och flytande drivmedel. Det är viktigt att villkoren är jämbördiga mellan olika tekniker och råvaror. Värderingen bör ske utifrån klimatnytta och kostnad. Svebio föreslår att ett statligt stöd för storskaliga projekt för biodrivmedelsproduktion från ligno-cellulosa och avfall utformas som ett system för "contract for difference" där olika projekt får tävla genom omvänd auktionering, dvs den som kan erbjuda ett projekt till lägsta kostnad vinner. Staten garanterar en viss ersättningsnivå och står för mellanskillnaden relativt marknadspriset på fossilt bränsle, och garanterar därmed avsättning för produktionsvolymen under en viss tid, t ex tio år, till ett förutsägbart pris. Upplägget ger en minskad risk för de som genomför projekten och gör det möjligt att få finansiering på kapitalmarknaden. Vi tror att detta är ett bra alternativ till de statliga lån och garantier som utredningen föreslår.

Det är angeläget att ett stödsystem för produktion av biodrivmedel från ligno-cellulosa och avfall snabbt kommer på plats.

Beskattningen av fossil gas

Naturgas, fossil gas, betalar idag inte energiskatt vid användning som transportbränsle. Naturgas har också, liksom andra fossila bränslen, nedsatt energiskatt i tillverkningsindustrin, och ingen koldioxidskatt inom utsläppshandeln, utom för elproduktion. Däremot betalas numera full koldioxidskatt i industrin utanför den handlande sektorn.

Den fossila gasen bör belastas med energiskatt som transportbränsle. För att snabba på omställningen från fossil gas till biogas i industrin bör man överväga att införa viss koldioxidskatt på fossil gas också för industrin inom den handlande sektorn.

Elbusspremien bör avskaffas

Den statliga elbusspremien innebär ett avsteg från principen om teknikneutralitet. Premien har lett till att man på många håll i landet nu ersätter bussar som drivs med biogas och andra biodrivmedel med elbussar. Detta ger ingen ökad klimatnytta, men slår undan benen för lokal biogasproduktion. Elbusspremien bör snarast avskaffas. Den är ett slöseri med offentliga medel utan att ge klimatnytta.

Bonus/malus och upphandling av fordon

Minskningen av utsläppen i transportsektorn bör enligt vår uppfattning kopplas till de faktiska utsläppen av växthusgaser. Det sker bäst genom att beskatta fossila drivmedel och skattebefria drivmedel med låga utsläpp. Bonus/malus är inte ett bra klimatpolitiskt

styrmedel och bör avvecklas. Bonus/malus straffar ut vissa bilar med låg klimatpåverkan (t ex dieslbilar som körs på ren biodiesel som HVO100) men ger stöd till bilar där man inte känner till klimatpåverkan (t ex hybrider som till stor del körs på fossilt bränsle). Gasbilar får ett mindre extra stöd, medan etanolbilar inte får samma stöd. Utveckling av marknaden för biogasbilar sker bäst genom att biogasens klimatnytta värderas i priset på bränslet, genom generella styrmedel.

Utredningen föreslår att ett liknande system som bonus/malus införs för tunga fordon, där man också skulle gynna elfordon och biogasfordon framför tunga fordon som drivs med andra biodrivmedel (B100, HVO100, ED95). Vi anser att det är en felaktig väg att gå. Det strider mot principen om teknikneutralitet och försenar och fördyrar omställningen till en fossilfri transportsektor.

Beskattning efter energiinnehåll istället för volym

Vi stödjer förslaget om beskattning efter energiinnehåll, inte efter volym. Den här principen bör gälla alla drivmedel.

Effekt- och balanseringsfrågan

Utredningen nämner frågan om att använda biogas som bränsle för elproduktion med syfte att balansera nät och tillföra effekt vid effekttoppar. Frågan är värd större uppmärksamhet, men bör inte avgränsas till att bara gälla biogas. Även elproduktion från bioolja och pellets kan ha samma systemnytta. Efter att utredningen lagt sitt betänkande har beslut fattats i Malmö om att bygga om ett kraftvärmeverk till topplastanläggning med biogas. I Stockholm sker motsvarande investering för produktion med bioolja. I bägge städerna handlar det om att garantera elkapacitet under alla timmar under året.

Frågan om flexibilitet i elsystemet genom reglerbar biokraft bör analyseras av Energimyndigheten. Frågan blir allt viktigare när en allt större del av den svenska elproduktionen sker med variabel produktion, vindkraft och solkraft. Biokraft med biogas kan här komma att ha en viktig roll eftersom gasanläggningar snabbt kan ställas på och av. Vid Siemens i Finspång pågår ett utvecklingsarbete för att ta fram lämpliga turbiner.

Svenska Bioenergiföreningen

Gustav Melin
VD

Kjell Andersson
Näringspolitisk chef