

Mer biogas! För ett hållbart Sverige - SOU 2019:63

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) ställer sig positivt till utredningens förslag till styrmedel och produktionsmål för att främja produktion och användning av biogas i Sverige. Ett produktionsstöd med förutbestämda ersättningsnivåer behövs för konkurrensneutralitet gentemot importerad biogas och långsiktighet för investeringar.
- SKR instämmer i och poängterar särskilt:
 - att stödet ska omfatta även reningsverkens uppgradering av biogas, där det behöver förtydligas att stöd till företag även omfattar kommun,
 - att stödpaketet i första hand är inriktat på transportändamål, samtidigt som uppgraderingspremien bör omfatta biogas även till andra sektorer,
 - att produktionsstödet bör vara på plats redan från starten av 2021, för att minska risken att mer befintlig verksamhet upphör,
 - att biogasens skattebefrielse bibehålls, samt
 - att ett särskilt stödpaket införs för att tillvarata industrins möjligheter och även andra förnybara gaser.
- SKR anser till skillnad från och utöver utredningens förslag:
 - att nedtrappningen av förvätskningspremien inte bör påbörjas redan 2022, för att ge tid för tillhörande investeringar,
 - att den långsiktiga finansieringen även bör kunna göras via elskatten, eftersom användningen av biogas kan avlasta elproduktion och nätutbyggnad,
 - att samordningen på regional nivå i första hand bör ses som en del av regionernas ansvar för regionalt utvecklingsarbete, därtill har länsstyrelsen en viktig roll att samordna statliga aktörer och näraliggande uppdrag, samt
 - att det behöver det klargöras vilken statlig myndighet som ska ansvara för måluppfyllelsen,

Synpunkter

SKR understryker behovet av att främja produktion av förnybar energi som en del av arbetet för att minska klimatpåverkan och samtidigt nå flera andra samhällsnyttor.

Främjandet bör i huvudsak ske med teknikneutrala styrmedel, i relation till nytta för klimat, miljö och samhälle. Exempelvis har SKR nyligen framfört behovet av en teknikneutral miljöbilsdefinition i relation till klimat- och miljönytta, som omfattar fler förnybara drivmedel än el och biogas. Regionernas och kommuners viktiga insatser på området framgår bland annat av att den allmänna kollektivtrafiken år 2018 till 90 procent drevs med förnybar energi, där biogas stod för 23 procent av totalen.

Skäl för tekniskspecifika styrmedel

Även tekniskspecifika styrmedel kan vara motiverade, för att stödja teknikutveckling och marknadsintroduktion, och för att skapa jämbördighet med andra styrmedel. Exempelvis finns flera parallella stöd till elektrifiering av fordon, laddinfrastruktur, solceller och batterier etc.

För biogasen behöver styrmedlen anpassas till internationell konkurrens, främst avseende produktionsstöd i Danmark och de flesta EU-länder.

Styrmedlen bör även beakta biogasens sidonyttor utöver att ersätta fossila drivmedel, såsom minskat läckage av metangaser från stallgödsel, ökad tillgång till och användning av biogödsel i det svenska jordbruket med återföring av kol och näringsämnen till jordbruksmark särskilt från gödsel, inhemsk produktion och sysselsättning, försörjningstrygghet etc. Miljönyttorna omfattar även minskad övergödning, förbättrad biodiversitet och markkvalitet, minskad lukt från gödsel samt att biogödsel möjliggör en expansion av det ekologiska jordbruket.

Utökning till reningsverk, styrning till transportsektorn och särskilt stöd till industrin

SKR ser det som positivt att även reningsverk som producerar biogas för uppgradering finns med i programmet för uppgraderingspremien, att även nya anläggningar kan omfattas samt att stödet är tioårigt för långsiktighet. Utan en uppgraderingspremie kan produktionen av fordonsgas från reningsverk i regel inte bära sina egna kostnader och hamnar då i konflikt med lagen om allmänna vattentjänster. Det bör förtydligas att stödet till företag även omfattar kommun och produktion i förvaltningsform.

En styrning av biogasen till i första hand transportsektorn är motiverad av att klimatnyttan är större när biogasen ersätter bensin och diesel i transportsektorn än när biogas ersätter naturgas. Därtill finns ett ökat behov av biodrivmedel för att uppnå målet om en fossilfri transportsektor. Samspel behövs med kompletterande styrmedel för teknikutveckling av fordon, såsom Klimatklivets stöd till merkostnader för inköp av gasdrivna lastbilar och satsningar på flytande biogas inom projektet Drive LBG. Tunga fordon som drivs av biogas bör gynnas på liknande sätt som eldrivna.

Samtidigt är det positivt att uppgraderingspremien föreslås omfatta biogas även till andra sektorer, såsom industri. Av administrativa skäl bör stödet vara likartat, medan det av statsstödsskäl kan behöva sättas på en lägre nivå vid användning i industri som inte betalar full energiskatt på fossil naturgas.

SKR instämmer i att det är helt avgörande att undantaget för koldioxid- och energiskatt finns kvar för biogas. Regeringen bör agera skyndsamt för att kommissionen ska behandla en förlängningsansökan, vilken bör omfatta ett tiotal år.

För att tillvarata industrins möjligheter ser SKR det som motiverat med ett särskilt stödpaket, som inkluderar garantier och lån för minskad risk och sänkta kapitalkostnader samt auktionsbaserade produktionspremier.

Styrmedlen behöver vara långsiktiga för att främja investeringar

På produktionsidan har det s.k. gödselgasstödet varit ett viktigt ekonomiskt styrmedel för produktion av gödselbaserad biogas i mindre anläggningar. Att biogasstödet enbart avsett 2018, och förlängts på en lägre nivå under 2019, har bidragit till osäkerhet kring biogasproduktionens framtidsutsikter. Flera anläggningar och satsningar har lagts ned. Ett mer långsiktigt stöd är nödvändigt för att möjliggöra investeringar, en tioårsperiod som i flera delar av förslaget torde vara rimlig.

SKR ser det som viktigt att snabbt etablera långsiktiga villkor för att minska risken att ännu mer befintlig verksamhet upphör. Därför bör stödpaketet med produktionsstöd vara på plats redan från starten av 2021 och omfatta all uppgraderad biogas, både för transportsektorn, industrin etc. Nedtrappningen av förvätskningspremien bör inte påbörjas redan 2022, eftersom tillhörande investeringar troligtvis inte hinner påbörjas innan nedtrappningen sker.

Regelutvecklingen inom EU och internationella samarbetsorgan är en osäkerhetsfaktor för strategiska nationella insatser för att gynna inhemsk produktion och användning av biogas. Det gäller exempelvis den pågående översynen av ETS, utsläppskrav på fordon, energiskattedirektivet och den framtida utformningen av statsstödsregelverket för miljö- och klimatrelaterade stöd. Exempelvis behövs en förändring så att biogas som samdistribueras med naturgas inte ska kräva utsläppsrätter för industrin inom EU ETS. I dessa frågor är det mycket viktigt med en aktiv svensk medverkan från regeringskansli och expertmyndigheter, och att dessa inhämtar erfarenheter och förslag från svenska aktörer.

Finansiering bör även kunna ske via elskatten

SKR konstaterar att de föreslagna stödnivåerna ligger inom ramen för nivån på koldioxidskatten, vilket gör att nivåerna inte är orimliga.

Stödet bör inledningsvis kunna finansieras med en överföring från dagens närliggande anslag för klimatinvesteringar, energiforskning och miljöförbättrande åtgärder inom jordbruket, så som föreslagits av utredningen. På sikt och i takt med ökade volymer behöver finansieringen utökas, och där föreslår utredningen en ökad skatt på fossila drivmedel.

SKR anser att finansieringen bör kunna ses i relation till hela energisystemet, där el och flera energislag för drivmedel, uppvärmning och industriell produktion är utbytbara mot varandra. Användningen av biogas för transporter och andra ändamål kan avlasta elproduktion och nätutbyggnad. Därför bör även en höjd elskatt vara en möjlig finansieringskälla. Detta har också tillämpats i flera andra EU-länder.

Ökad samordning på regional och nationell nivå

Utredningen framhåller ett behov av en ökad samordning på regional nivå mellan olika offentliga aktörer för att biogasens möjligheter att bidra till lokala eller regionala

kretslopp bättre ska tas till vara. Regeringen föreslår uppdra åt länsstyrelserna att stimulera en mer ändamålsenlig samordning på detta område.

SKR anser att frågan i första hand bör ses som en del av regionernas ansvar för regionalt utvecklingsarbete. Därtill har länsstyrelsen en viktig roll att samordna statliga aktörer och koordinera med sina näraliggande uppdrag, för exempelvis regionala energi- och klimatstrategier.

SKR ser positivt på förslagen att samla miljöprövningen av biogasanläggningar till en eller ett par länsstyrelser och att låta Naturvårdsverket utarbeta en vägledning som är gemensam för de myndigheter som bedriver tillsyn över biogasanläggningar.

SKR stödjer också förslagen att uppdra åt Energimarknadsinspektionen att se över gasnätsregleringen beträffande gasnätsbolagens monopolställning och intäktsramar samt att inrätta någon form av biogasregister som möjliggör koppling till hållbarhetskriterier och ursprungsgarantier.

Därtill anser SKR att det bör klargöras vilken statlig myndighet som ska ansvara för måluppfyllelsen på området.

Sveriges Kommuner och Regioner



Anders Knape
Ordförande