

**Remiss av SOU 2019:63 Mer biogas! För ett hållbart Sverige.
DNR:I2019/03474/E**

SPBI har fått rubricerade utredning på remiss och lämnar följande synpunkter.

Sammanfattning

- SPBI anser att biogas är ett utmärkt biodrivmedel men anser att de stödsystem som finns och föreslås behöver utredas närmare för att erhålla ett kostnadseffektivt och samhällsekonomiskt effektivt system för stöd till biogas.
- SPBI anser att ett produktionsmål för biogas inte är ett teknikneutralt mål.
- SPBI anser att en reduktionsplikt för naturgas borde utretts närmare.
- SPBI anser att alla biodrivmedel skall utvärderas enligt samma metod och att biogas därför inte skall tilldelas samhällsnyttor som inte ingår i beräkningsmetoden vid utvärdering av biodrivmedels hållbarhet.
- Utredningen konstaterar att de många styrmedlen försvårar en bedömning av deras samlade styrverkan. SPBI anser att utan att närmare redovisa hur stöden samverkar och fungerar kan man inte säkerställa att styrmedlen är effektiva. Den analysen behöver göras innan man föreslår nya stödsystem.
- SPBI har svårt att förstå hur biogasen många stödsystem som kombineras inte anses utgöra stor risk för överkompensation och därmed inte vara i strid med statsstödsregelverket.
- SPBI anser det oklart hur EU:s unionsregister enligt RED II, där bl.a. stödsystem skall redovisas kommer att implementeras och vilka volymer som kommer att omfattas av detta register.
- SPBI anser att då utredningen menar att klimatnyttan är som störst i transportsektorn skulle efterfrågesidan, som ju är en förutsättning för att en efterfrågan skall finnas, utretts i mer detalj och innehållit väl underbyggda prognoser för framtiden.
- SPBI anser att en ökad tillgång på svenskproducerad biogas är särskilt viktig för att kunna ersätta användningen av naturgas i raffinaderierna vid framställningen av klimatneutrala flytande drivmedel. SPBI anser att en alltför snäv svensk tolkning av regelverket kring handel med utsläppsrätter där massbalans inte får tillämpas skall ändras. SPBI anser det positivt att

utredningen uppmärksammar detta behov av ändring av regelverket för att möjliggöra användning av biogas i raffinaderierna.

- Utredningen föreslår att finansieringen av de tre nya stödsystemen som föreslås skall göras genom höjning av bensin och dieselskatten. SPBI avvisar att låta andra biodrivmedel indirekt finansiera stöd till biogasen.
- Då kraven idag är höga på låga emissioner från moderna delar SPBI utredningens bedömning att biogasens fördelar är försumbara från moderna fordon.
- Utredningen anser att ökad produktion av biogas ökar kris- och krigsberedskapen. SPBI anser att biogas endast kan utgöra en större trygghet för krisberedskap om de fordon som behövs för att upprätthålla krisberedskapen kan använda just biogas vilket inte är fallet i dagsläget.

Synpunkter på utredningen

Teknikneutralitet och klimatneutralitet

SPBI anser att det är olämpligt att sätta produktionsmål (10 TWh till 2030) för ett biodrivmedel. Staten skall för att nå bästa kostnadseffektivitet sätta teknikneutrala styrmedel som utvärderas med samma metod lika för alla biodrivmedel.

SPBI anser att det är olämpligt att peka ut ett biodrivmedel som föredras genom att tillskriva det nytta som inte ingår i utvärderingen av andra biodrivmedel och därmed införa en mängd stödsystem.

Reduktionsplikt för naturgas

SPBI anser att utredningen inte tillräckligt har utrett alternativet att införa en reduktionsplikt för naturgas som kan vara ett alternativ till flera av de föreslagna stöden.

Samhällsnyttor

På sid 140 anges

För en enklare jämförelse med de data som anges i direktivet om förnybara energikällor (RED II) används samma uppdelning av de olika delarna i biogassystemet. Data redovisas därför för odling, bearbetning, transporter, komprimering, gödselkrediter samt övrigt. Posten övrigt innehåller de aspekter som inte inkluderas i RED II, men som ändå bedöms ha betydelse för biogassystemets totala miljöpåverkan.

Här tillskrivs biogas andra samhällsnyttor. Om dessa nytta skall ingå i utvärderingen av biodrivmedel skall det gälla för alla biodrivmedel och inte endast för biogas. SPBI föreslår att om man vill att andra samhällsnyttor skall inkluderas i bedömningen av biodrivmedel så är det korrekta vägen att påverka EU:s regelverk för att ta med de

angelägna samhällsnyttor som idag inte igår i EU:s beräkningsmetodik inom Förnybartdirektivet II.

SPBI anser att det är det enda sättet att få en korrekt jämförbarhet mellan olika biodrivmedel så att alla biodrivmedel utvärderas på samma sätt och med samma systemgränser.

SPBI anser att man inte kan ha olika analysätt av växthusgasprestandan som gäller för stödsystem i Sverige och för beräkning inom EU ETS, reduktionsplikten, RED II målet samt art 7a reduktionsplikten i bränslekvalitetsdirektivet.

I den mån flytande biodrivmedel produceras från samma råvaror som biogas skulle i så fall sådana nyttor få räknas med även där om detta synsätt får genomslag.

Jämförelse mot fossil bensin och diesel är inte korrekt

Sid 162

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det samhällsekonomiska värdet är som allra högst då biogas används som drivmedel för att ersätta bensin och diesel.

Och på sid 165

Som nämnts tidigare i detta kapitel har utredningens samhällsekonomiska analys antagit att såld bensin och diesel är 100 procent fossil. Givet detta antagande bör biogasen användas för att ersätta dessa fossila bränslen eftersom det ger den största nettoytan. Den svenska reduktionsplikten innebär dock att inblandningen av biodrivmedel i bensin och diesel kommer att öka fram till 2030 (se även avsnitt 6.8.3). Detta kommer leda till att koldioxidutsläppen från bensin och diesel gradvis minskar. I takt med att biobränsleinblandningen ökar kommer nyttan med att ersätta bensin och diesel med biogas att minska.

Det kunde för att läsbarhetens skull redovisats på samma ställe. Redan idag blandas stora mängder biodrivmedel i bensin och diesel för att nå reduktionsplikten. Därför är jämförelsen av biogas redan idag överskattad mot fossil bensin och diesel. Om man dessutom gör jämförelse mot rena höginblandade flytande biodrivmedel, vilket mycket väl kan vara det som biogas ersätter, kan denna jämförelse inte anses vara korrekt.

Styrmedel

Många styrmedel försvårar en samlad bedömning av deras samlade styrverkan (sid 173)

Samt

”Mängden styrmedel och att de träffar olika delar av biogasens värdekedja gör det sammantaget vanskligt att bedöma deras samlade styrverkan.” (sid 173)

SPBI finner det anmärkningsvärt att man efter detta konstaterade avser att införa 3-4 nya styrmedel samtidigt som man avser att behålla de tidigare styrmedlen. Det behövs en samlad analys av hur mycket pengar som skall allokeras till biogas och därefter bedöma de olika styrmedlens effektivitet och samhällsnytta .

Utredningen konstaterar också att det finns styrmedel som konkurrerar med varandra och i vissa fall har det varit svårt att dela ut hela det avsatta stödet. (Klimatklivet och Landsbygdsstödet.).

SPBI anser att utan att närmare redovisa hur stöden samverkar och fungerar kan man inte säkerställa att styrmedlen är effektiva. Den analysen behöver göras innan man föreslår nya stödsystem.

Statsstöd

SPBI har svårt att förstå hur biogasen många stödsystem som kombineras inte anses utgöra stor risk för överkompensation och därmed inte vara i strid med statsstödsregelverket.

Det är viktigt att påpeka att det är den som mottagit stödbidraget som blir återbetalningsskyldig om stödet anses vara otillåtet statsstöd. Enligt en dom i EU domstolen (Eesti Pagar, C-349/17) är det bidragsmottagarens ansvar att kontrollera att medlemsstaten tolkat statsstödsreglerna korrekt och säkerställt att stödet inte utgör otillåtet statsstöd. I fallet med Eesti pagar blev stödmottagaren återbetalningsskyldig trots att medlemsstaten tolkat det som tillåtet statsstöd. Regelverket kring statsstöd är komplicerat, inte helt transparent och öppet för tolkningar åt olika håll och kan därför utgöra en stor riskexponering för statsstöds-mottagarna. Nationell lagstiftning som inte är i linje med statsstödsregelverket är inget skydd för den som mottagit stödet. Det är viktigt att vara öppen med information kring denna risk.

Som SPBI förstår föreslår utredningen att dessa nya stöd skall tolkas som stöd under GBER vilket är samma lagstiftning som också Klimatklivet sorterar under.

Sid 498 anger utredningen följande:

Att enbart avskaffa skattebefrielsen för biogas i transportsektorn skulle leda till att biogasens konkurrenskraft kraftigt försämrades gentemot bensin, diesel och naturgas (se figur 11.2. Med bibehållen skattebefrielse är dock delar av det totala statsstödutrymmet in-tecknat för skattebefrielsen. Om skattebefrielsen minskas eller avskaffas ökar statsstödsutrymmet för produktionspremierna. Detta eftersom införandet av en skatt på biogas skulle öka kostnaden för biogas. Ett skäl att överväga justeringar av biogasens skattebefrielse är att utöka det tillgängliga stödutrymmet och därigenom möjliggöra högre premienivåer.

SPBI anser att det saknas en bedömning av om det finns utrymme inom statsstöden att både behålla skattebefrielsen och dessutom få rum med de tre nya föreslagna inom statsstödsutrymmet.

Skattebefrielsen av biogasen som uppgår till 23 öre/kWh (naturgasens skatt) och tar en del av statsstödsutrymmet i anspråk och samtidigt föreslås tre nya stöd som tillsammans kan uppgå till 85 öre/kWh. Dessa stöd uppgår sammanlagt till runt 108 öre/kWh och SPBI saknar en bedömning av om allt detta ryms under statsstödsutrymmet där även flera av de andra nu befintliga stöden (t.ex. Klimatklivet, Landsbygdsstödet) ingår.

Krav på redovisning av stödsystem i Förnybartdirektivet II, 2018/2001/EU

I preamble (123) i 2008/2001/EU

Anges följande:

De europeiska gasnäten blir allt mer integrerade. Främjande av produktion och användning av biometan, inmatning av biometan i ett naturgasnät och gränsöverskridande handel med biometan skapar behov av att säkerställa ordentlig redovisning av förnybar energi och av att undvika dubbla incitament som härrör från stödsystem i olika medlemsstater. Massbalanssystemet för kontroll av bioenergens hållbarhet och den nya unionsdatabasen bör bidra till att hantera dessa frågor. De europeiska gasnäten blir allt mer integrerade.

Samt att det enligt art 28 p2 i samma direktiv kommer att skapas en databas.

2. Kommissionen ska säkerställa att en unionsdatabas inrättas som gör det möjligt att spåra flytande och gasformiga drivmedel som kan medräknas i den täljare som avses i artikel 27.1 b eller som beaktas för de ändamål som avses i artikel 29.1 första stycket a, b och c, och medlemsstaterna ska kräva att de berörda ekonomiska aktörerna för in uppgifter i den databasen om de transaktioner som gjorts och om hållbarhetsegenskaperna hos dessa drivmedel, inklusive deras växthusgasutsläpp under hela livscykeln, från produktionsplatsen till den drivmedelsleverantör som släpper ut drivmedlet på marknaden. En medlemsstat får inrätta en nationell databas som är kopplad till unionsdatabasen vilket säkerställer att de uppgifter som förs in omedelbart överförs mellan databaserna.

SPBI saknar en djupare analys av vad det betyder för den svenska biogasens konkurrenskraft gentemot den importerade biogas respektive den inhemskt producerade om varje aktör i EU måste redovisa vilka stödsystem som använts för att undvika dubbla incitament. Utredningen flaggar dock för ”regelutvecklingen inom EU och i vissa internationella samarbetsorgan är en osäkerhetsfaktor, som kan komma att förändra förutsättningarna för mer strategiskt inriktade nationella insatser som syftar till att gynna inhemsk produktion och användning av biogas.” (sid 175).

SPBI anser att det är oklart om dessa två, eller samma, unionsregister omfattar samma volymer, dvs bioenergi och biogas som transportdrivmedel. Det bör förtydligas vid implementeringen av unionsdatabasen för att korrekt kunna ange från vilka stödsystem som biogasen härrör i respektive sektor samt hur kommer ”gröngasprincipen” hanteras inom dessa system.

Analys av efterfrågesidan är otillräcklig

VW har under våren 2020 meddelat att de slutar utveckla gasfordon då de kommer att koncentrera sig på elektrifiering av fordon. VW är en stor leverantör av gasfordon. Detta är en långsiktig strategi som sträcker sig fram emot 2040 men inte en oväsentlig del av bedömningen av utvecklingen av fordonsflottan för gas och därmed efterfrågan på biogas.

CO2 förordningen för fordon gör att fordonstillverkarna koncentrerar sig på elektrifiering vilket i många fall innebär att man inte kan sälja förbränningsmotorer och samtidigt klara kraven i EU förordningen. Detta kommer att vara ett problem för alla biodrivmedel som företrädesvis används i förbränningsmotorer. ESO studien kom också fram till att denna ökade elektrifiering talar emot att införa nya stödsystem för biogas och att inrätta stöd för produktion till transportsektorn.

Efterfrågan av förnybara drivmedel

Det är viktigt att ha klart för sig att det finns tre faktorer inblandade i ansträngningarna att öka användningen av biodrivmedel.

- 1) Dels skall det finnas fordon som tekniskt går att använda med de aktuella, hållbara biodrivmedlen,
- 2) dels skall det finnas tillräckliga volymer biodrivmedel och
- 3) dessutom skall konsumenten/förbrukaren välja dem baserat på individuella kriterier (miljö, pris, tillgänglighet osv).

Vad gäller infrastrukturen för etanol så byggdes den ut under en period när det fanns gynnsamma incitament för etanolbilar och försäljningen av dessa ökade då kraftigt. Pumplagen infördes för att säkerställa att det fanns ställen att tanka förnybara drivmedel på. Då det fanns efterfrågan och det mest kostnadseffektiva sättet att uppfylla pumplagen var att bygga Etanol E85 pumpar var det sådana som i stor utsträckning installerades. Därefter drog den dåvarande regeringen undan de finansiella förmånerna för etanolbilar och försäljningen av denna typ av fordon dök. Idag finns det endast en fordonstillverkare som säljer en flexifuel modell för etanol E85, och än har ingen annan fordonstillverkare aviserat att de avser att börja sälja flexifuel bilar. Om fler fordonstillverkare väljer att åter börja sälja flexifuel fordon är sannolikt beroende av hur marknaden utanför Sverige utvecklas för dessa fordon. Sverige är en alldeles för liten marknad för att fordonstillverkare skall utveckla fordon endast för Sverige.

Gasbilar har under lång tid haft mycket fördelaktiga styrmedel och utredningen föreslår ännu fler fördelaktiga styrmedel och på olika sätt prioriterats i offentliga satsningar gällande infrastruktur och fordon. Det har trots detta inte skett något genombrott i efterfrågan av dessa fordon.

Oavsett vilket förnybart drivmedel som man vill favorisera eller prioritera kommer det inte att vara framgångsrik om inte alla tre faktorer ovan beaktas.

Konsumenterna/förbrukarna visar inte heller någon större betalningsvilja för dyrare drivmedel och punkt 3 är därför beroende av utfallet för statsstöds godkännande av skattebefrielse av biogas

Ett annat potentiellt problem är att de fordon som Sverige väljer att premiera t.ex. genom Bonus-Malus systemet för närvarande till viss del inte blir kvar i Sverige och därmed inte bidrar till ökad efterfrågan av fordonsgas/biogas. För närvarande är andrahandsmarknaden för gasbilar i Tyskland och för elbilar bl.a. i Norge. Det är svårt att se hur en sådan export av premierade bilar kan hindras då det råder fri rörlighet av varor och tjänster inom EU.

Fordonsflottan sammansättning

Utredningen konstaterar att det sker en omfattande export av personbilar som kan använda gas och under 2018 och 2019 minskade den totala personbilsflottan av gasbilar.

SPBI anser att då utredningen menar att klimatnyttan är som störst i transportsektorn skulle efterfrågesidan, som ju är en förutsättning för att en efterfrågan skall finnas, utretts i mer detalj och innehållit väl underbyggda prognoser för framtiden. Kort- och långtidsprognos för fordonsflottans utveckling utreds återkommande på uppdrag av regeringen av Trafikanalys i myndighetens regleringsbrev ingår att redovisa en kvantitativ korttidsprognos för hur den svenska fordonsflottan förväntas utvecklas över tid. Vartannat år ska också en kvalitativ långsiktsbedömning redovisas. Dessa redovisningar av både korttids- och långtidsprognoser över fordonsflottans utveckling borde beaktats i denna utredning.

Industrin

SPBI anser att en ökad tillgång på svenskproducerad biogas är särskilt viktigt för att kunna ersätta användningen av naturgas i raffinaderierna vid framställningen av klimatneutrala flytande drivmedel. SPBI anser vidare att utredningen gjort en snäv tolkning, där allra störst fokus läggs på ökad inhemsk produktion av biogas för användning inom transportsektorn och i andra hand till industrin. Raffinaderierna är en användare av naturgas för industriellt bruk och skulle önska ett ökat fokus och möjliggörande för . Det ökade behovet av avancerade förnybara drivmedel i samhället de kommande åren kommer att öka behoven av metan (naturgas eller biogas) i raffinaderiprocesserna, detta för en ökad vätgasframställning. Idag finns emellertid inget ekonomiskt hållbart incitament för övergång från naturgas till biogas för industriellt bruk.

En ökad användning av biogas i är en viktig komponent för att minska utsläppen från raffinaderiprocessen, vid sidan av koldioxidinfångning och lagring (CCS), ökad inmatning av förnybara insatsvaror samt elektrifiering. I kombination med fortsatt satsning på etablering av anläggningar för koldioxidinfångning och lagring (CCS) kan dessutom negativa utsläpp vara möjligt, vilket skulle kunna bidra till industriella kolsänkor. Ökat bruk av biogas för vätgasproduktion är således ett avgörande bidrag för att möjliggöra klimatneutralitet och minskade utsläpp av växthusgaser vid raffinaderierna.

Ett stort hinder är en alltför snäv svensk tolkning av regelverket kring handel med utsläppsrätter där massbalans inte får tillämpas. Utredningen uppmärksammar detta behov av ändring av regelverket för att möjliggöra användning av biogas i raffinaderierna.

Utredningen uppmärksammar detta problem på sid 215 i utredningen och SPBI delar Energigas Sveriges önskemål enligt nedan.

Energigas Sverige har framfört önskemål till regeringen om att lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter ska ändras så att användning av biogas får tillgodoräknas inom EU ETS. Som uppskattningsmetod för hur mycket biogas en industri använder bör den s.k. gröngasprincipen kunna användas. Energigas Sverige har även uppmanat Naturvårdsverket att acceptera gröngasprincipen som uppskattningsmetod för fastställande av biomassafraktionen för gas som samdistribuerats via gasnätet inom ramen för den gällande lagstiftningen. En sådan fördelningsprincip skulle innebära att emissionsfaktor noll får användas för samdistribuerad biogas som en anläggningsägare köpt och dokumenterat via avtal. Naturvårdsverket anser dock att det saknas lagstöd för att tillämpa gröngasprincipen inom EU ETS. Även om lagstöd hade funnits krävs en vidare konsekvensanalys av vilka gränsdragningar som är lämpliga. Biogas som samdistribueras med naturgas betraktas därför i dagsläget som fossil och kan inte tillgodoräkna sig utsläppsfaktor noll inom ramen för EU ETS.

Sammanfattning av de viktigast åtgärder SPBI ser för att driva på användningen av biogas, i utbyte mot naturgas är följande:

- Möjlighet till massbalans och därmed tillgodoräknade av biogas inom ramen för EU ETS
- Stimulera nationell produktion där effektiva tillståndsprocesser, teknikneutralitet och möjlighet till storskalighet är viktigt.
- En fungerande infrastruktur, dvs. skapa effektiva lösningar i befintlig struktur samt utveckla och gynna nya initiativ för industrier som inte har access till befintliga nät.
- Långsiktighet och tydlighet i styrmedel, raffinaderiernas utveckling tar lång tid och riskminimering är viktigt för att kunna genomföra de stora investeringar som krävs.

Finansiering av stödsystemen

Utredningen föreslår att finansieringen av de tre nya stödsystemen som föreslås skall göras genom höjning av bensen och dieselskatten. Eftersom det idag finns en reduktionsplikt med krav på växthusgasreduktion som skall nås genom inblandning av biodrivmedel i bensen och diesel. Dessa biodrivmedel beskattas som den fossila produkt som de blandas in i. Det innebär indirekt att det blir ökat skatteuttag även av biodrivmedel inom reduktionsplikten för att subventionera ett annat biodrivmedel, i detta fall biogas.

Eftersom biodrivmedel är dyrare än de fossila produkter som de ersätter resonerade man vid införande av reduktionsplikten att det genomförs en sänkning av skatten på bensen och diesel för att motverka ett för högt pris för konsumenter och näringsliv. En sådan sänkning har genomförts två gånger dels vid införande av reduktionsplikten samt dels vid den höjning som gjordes vid ingången av 2020.

SPBI avvisar att låta andra biodrivmedel indirekt finansiera stöd till biogasen.

Emissioner mot miljömålen

Sid 106: *”Förbränning av biogas ger upphov till mindre mängder skadliga ämnen än exempelvis både fossil och biobaserad diesel.”*

Sid 107: *Den rena förbränningen av biogas hjälper till att sänka tillförseln av gifter till atmosfären.*

På sid 39 skriver man dock :

Reduktionen av växthusgasutsläpp är den i särklass största nyttan med att använda biogas. Övriga miljö- och hälsoeffekter kopplade till användningen av biogas bedöms vara försumbara.

I moderna fordon av Euro 6/VI krävs det att emissionskraven klaras på de drivmedel/biodrivmedel som fordonstillverkare godkänner för användning. Då kraven idag är höga på låga emissioner delar SPBI utredningens bedömning att biogasens fördelar är försumbara från moderna fordon. Därmed anser SPBI att påståendet om att biogas ger mindre mängder skadliga ämnen inte är underbyggt med fakta.

Kris- och krigsberedskap

Sid 118

Inhemskt producerade biogas kan användas som drivmedel, uppvärmningsbränsle och för elproduktion och därmed bidra till möjligheterna att upprätthålla sådan samhällsviktig verksamhet som omnämns i målformuleringen samt minska hoten mot människors liv och hälsa i händelse av någon form av energiförsörjningskris.

I detta påstående hoppar man återigen över efterfrågesidan. Dvs biogas kan endast utgöra en större trygghet för krisberedskap om de fordon som behövs för att upprätthålla krisberedskapen kan använda just biogas. Så ser det inte ut idag.

Alla drivmedel lämpar sig inte för långtidslagring. Vid kris- och krigsberedskap är det viktigt att det är rätt drivmedel som kan levereras till de fordon som kan använda det drivmedlet.

Beredskapslager regleras i lag, med 90-dagars förbrukning som hålls i lager och ständigt omsätts för att säkerställa bibehållen kvalitet. Vid en förändrad produktmix med mer biogas måste hänsyn tas till att både privata bilister och samhällsviktig verksamhet, reservkraft och försvaret måste kunna tillgodogöra sig dessa produkter.

Det bör också klargöras vilka former av beredskapslagring som behövs för att säkerställa tillgången på biogas. Detta kan i framtiden ställa krav på uppbyggnad av en separat infrastruktur för att bibehålla samhällets beredskap för kris och krig.

Johan G Andersson
VD

Ebba Tamm
Produkt- & miljöexpert