Klimatkommunernas svar på betänkandet *Mer biogas! För ett hållbart Sverige*

SOU 2019:63

## Sammanfattade synpunkter

Kommuner spelar en viktig roll i biogasens värdekedja genom att hantera avfall som kan fungera som substrat för biogasproduktion, genom att producera biogas och genom att upphandla och köpa in biogas till drivmedel.

Klimatkommunerna ser mycket positivt på att biogasen lyfts på nationell nivå, i en gedigen utredning som med fördel kan användas som kunskapsunderlag av olika aktörer framöver. Vi ser överlag positivt på de förslag till styrmedel som läggs fram i utredningen, och vill tillföra ett par kommentarer och förslag, som utvecklas vidare i nästa avsnitt:

* Det är av största vikt att Sverige av EU får fortsatt skattebefrielse för biogas och andra höginblandade hållbara drivmedel.
* Det är positivt att utredningen föreslår ett nationellt mål för ökad biogasproduktion.
* Det är bra att rapporten lyfter fram upphandling som ett kraftfullt verktyg för att nå målen om en fossilfri fordonsflotta.
* Vi saknar en diskussion om hur förutsättningarna för lönsam biogasproduktion från andra substrat än gödsel ser ut, och eventuella stöd för detta. Exempelvis matavfall, gröna restprodukter och avloppsslam
* Utredningens förslag om styrmedelspaket behöver förtydligas på några punkter, så att de tydligt omfattar även kommunal verksamhet (inklusive kommunala bolag). (se text nedan för detaljer)
* Det är angeläget att andra åtgärder som kan minska tillgången på lämpligt substrat inte genomförs. Ett exempel på en sådan åtgärd är att införa s.k. frival för yrkesmässiga verksamheter.
* Regeringen bör se över möjligheten att införa reduktionsplikt även för användningen av naturgas och gasol, för att stimulera mer produktion av flytande och komprimerad biogas.

Hur göra med detta, det går emot det som Jönköping och Helsingborg skrivit:

* **Stockholm:** Ett stödpaket innehåller ett bidragssystem som ska motverka skillnaden mellan importerad biogas och Svensk biogas. Förvaltningen har svårt att se att det är god miljöpolitik och vill istället att stöd-åtgärderna koncentreras till att förvätska biogasen till flytande biogas så kallad LBG. LBG kan kostnadseffektivt transporteras över längre sträckor och kan ersätta dagens flytande fossila naturgas så kallad LNG i industrin och som fartygsbränsle.
* **Stockholm:** Förvaltningen är inte överens med rapportens slutsats att danskproducerad gasformig biogas (CBG) i sak är sämre än svenskproducerad. Utredningen för fram en protektionistisk syn på att statsstödet i Danmark påverkar möjligheterna för svenska producenter att konkurrera på lika villkor. I en omställning till Fossilfrihet så kommer Sverige att vara i behov av att importera fossilfria drivmedel av olika slag och att då specifikt peka på biogasen tycker förvaltningen inte är konstruktivt.

## Om utredningen

Nyttorna med biogas är flera – klimatnyttan, återcirkulering av växtnäringsämnen och minskad övergödning, förbättrad biodiversitet och markkvalitet, minskad lukt från gödsel, möjligheter för landsbygdsutveckling, industriell utveckling, hållbar näringspolitik och försörjningstrygghet.

Regeringen beslutade den 31 maj 2018 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att kartlägga hur biogasens nytta som resurs kan tas till vara på bästa sätt och ge förslag på hur biogas kan ges konkurrenskraftiga villkor genom långsiktigt stabila spelregler. Syftet är att biogas ska kunna bidra till att nå Sveriges energi- och klimatpolitiska mål på ett kostnadseffektivt sätt, samtidigt som hänsyn tas till värdet av de nyttor som produktion av biogas bidrar med för att nå andra samhällsmål.

I arbetet med utredningen har experter deltagit från Infrastrukturdepartementet, Finansdepartementet, Näringsdepartementet, Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Energimarknadsinspektionen, Lantbrukarnas Riksförbund, 100 % Förnybart, Lunds Universitet, Umeå Universitet, Energigas Sverige, Avfall Sverige och Gryyab AB.

### Utredningens förslag i korthet

I utredningen presenteras en analys av biogasens situation i nuläget. Nulägesanalysen säger att:

* produktion och användning av biogas medför ett flertal samhällsnyttor som kan bidra till att uppfylla klimat-, miljö- och energimål.
* biogasens potential tas inte till vara på ett eftersträvansvärt sätt
* De styrmedel som mer eller mindre direkt är inriktade på att främja produktion eller användning av biogas skapar inte tillräckligt goda förutsättningar för att biogasproduktionen i Sverige ska vara långsiktigt konkurrenskraftig. Sverige har tidigare valt att stötta användningen av biogas istället för produktionen av biogas, till skillnad från fler andra länder, däribland Danmark. Detta har lett till att importerad biogas har kunnat få stöd både när den produceras i sitt ursprungsland och när den sedan används i Sverige. Svensk biogas som exporteras till ett land med produktionsstöd har däremot inte kunnat få ta del av det landets stöd. Konkurrensvillkoren för svensk biogas har därför inte varit fördelaktiga.

Utifrån nulägesanalysen föreslås ett nationellt mål för biogasproduktion och två stödpaket, som syftar till att undanröja eller mildra de marknadsmisslyckanden och marknadshinder som präglar den svenska biogasmarknaden. Styrmedlen ska säkerställa att de nyttor som kan kopplas till en inhemsk biogasproduktion tas till vara och ge den svenska biogasen jämnare konkurrenssituation i förhållande till sådan importerad biogas som har fått produktionsstöd i ursprungslandet.

**Det föreslagna målet** för biogasproduktion är följande: *Sverige ska år 2030 producera 10 TWh biogas. Av dessa ska 7 TWh biogas produceras genom rötning och 3 TWh biogas och andra förnybara gaser produceras från andra tekniker.*

**Stödpaket 1** består av produktionsstöd i form av premier för den biogas som produceras, uppgraderas eller förvätskas. Stödpaket 1 förväntas skapa samhällsnyttor till ett värde av mellan 1,8 miljarder kronor och 15 miljarder kronor beroende på hur skadekostnaden för koldioxid värderas.

**Stödpaket 2** är tänkt att bredda produktionen, förädlingen och användningen av förnybara gaser inom fler industrisektorer, genom erbjudanden om lån och garantier.

Stödpaketen förväntas leda till två huvudsakliga resultat: 1) en minskad konkurrenssnedvridning mellan inhemsk och importerad biogas och 2) en ökad lönsamhet för biogasproducenterna. Biogasstödet är tänkt att existera i alla fall fram till och med 2040 med en kostnadstopp vid 2030. På längre sikt bör biogassektorn kunna klara sig utan statligt stöd.

## Klimatkommunernas synpunkter på förslaget

Klimatkommunerna ser mycket positivt på att det gjorts en gedigen utredning om biogasens nyttor och vad som behövs för att öka produktionen och användningen i Sverige. Det är välkommet att biogasfrågan lyfts på nationell nivå och i och med det ges ökad status.

Själva utredningen ger ett faktatätt och utförligt material om bland annat biogasproduktion, biogasens samhällsnyttor, biogasmarknaden och biogasens roll i omställningen, som olika aktörer kan ta avstamp ifrån vid regional och lokal planering (även om lokala förutsättningar såklart alltid måste vägas in).

Kommuner spelar en viktig roll i biogasens värdekedja genom att hantera avfall som kan fungera som substrat för biogasproduktion, genom att producera biogas och genom att upphandla och köpa in biogas till drivmedel.

Här följer några kommentarer på utredningens förslag:

* Det är mycket viktigt att Sverige av EU får fortsatt skattebefrielse för biogas och andra höginblandade hållbara drivmedel. Utan skattebefrielsen skulle priset på förnybart drivmedel höjas avsevärt, vilket skulle göra att användningen kraftigt begränsas.
* Det är positivt att utredningen föreslår ett nationellt mål för ökad biogasproduktion. Vi tror att det samlar biogasaktörer och stimulerar en ökad produktion.
* Det är bra att rapporten lyfter fram upphandling som ett kraftfullt verktyg för att nå målen om en fossilfri fordonsflotta.
* I stödpaket 1 föreslås en premie för produktion av biogas från gödsel. Andra substrat, såsom matavfall, får inte motsvarande premie och kommer därför inte ”ikapp” den danska biogasen konkurrensmässigt. Ur klimatsynpunkt är det naturligt att rikta premien till gödsel eftersom en ökad produktion av biogas från gödsel leder till störst undvikna växthusgasutsläpp. Men vi anser att utredningen tydligare borde beskriva hur möjligheterna ser ut för lönsam produktion av biogas även från andra substrat än gödsel:
  + Får matavfall det produktionsstöd som krävs?
  + Det finns potential för biogasproduktion från gröna restprodukter från ex. skötsel av parker, naturreservat och våtmarker. Biogasmarknadsutredningen omfattar inte substrat av detta slag. Helsingborgs stad deltar exempelvis i en förstudie om hur gräsklipp från parker, vägkanter och annat grönt avfall kan bli till biogas. Biogasproduktion av gräsklipp skapar incitament att forsla undan kväverikt gräsmaterial och på så sätt skapa miljöer som gynnar biologisk mångfald.
  + I utredningen saknas ett resonemang om fördelar och möjligheter till produktion av biogödsel från avloppsslam. Utredningen hänvisar i detta avseende till den regeringstillsatta utredningen om en giftfri och cirkulär återföring av fosfor från avloppsslam (hållbar slamhantering, SOU 2020:3). I uppdraget ingår bl.a. att utreda hur ett förbud mot spridning av avloppsslam kan utformas samtidigt som fosforn i slammet tas till vara. Vi anser att biogödsel från avloppsslam kan bidra till en värdefull kolsänka, ersätta fossil och importerad fosfor samt energikrävande kvävekonstgödsel. Därför bör det införas en särskild premie för biogasproduktion som bidrar till att sluta kretslopp av näringsämnen.
* Utredningens förslag behöver på vissa punkter förtydligas ytterligare, så att det framgår vilka aktörer som är berättigade till de stöd som föreslås:
  + I §14 i föreslagen författningstext anges ” Stöd får lämnas till företag för produktion av rågas som uppgraderas till biodrivmedel.” Denna formulering kan uppfattas exkludera kommunala anläggningar från att ta del av stödet. Det framgår inte heller tydligt om stöd kan ges till kommunala bolag.
  + Det kan tydliggöras ytterligare att det är produktion av rågas som är stödberättigad och inte uppgradering eller förvätskning, även om stödet endast omfattar den del av produktionen som sedan går vidare till uppgradering/förvätskning. I Jönköping produceras exempelvis rågas av kommunens tekniska kontor medan uppgraderingen görs av ett externt företag. Föreliggande förslag till stöd innebär således att det endast är kommunens produktion som kan få ta del av stödet.
  + Samma önskemål om förtydligande gäller stöd till förvätskning av biogas – ska kommunal verksamhet vara stödberättigad eller inte? Eftersom kommuner är viktiga aktörer både i den befintliga och framtida produktionen av biogas bedömer Klimatkommunerna att även kommunal verksamhet bör få möjlighet att ta del av föreslaget stöd både i stödpaket 1 och 2.
* Regeringen har i promemorian *Genomförande av reviderat EU-direktiv på avfallsområdet* föreslagit att ett så kallat frival införs för kommunalt avfall från verksamheter. Frivalet innebär att verksamheter själva ska kunna välja vem som hämtar och behandlar deras hushållsliknande avfall, även om det normalt faller under kommunens ansvar. Frivalet behandlas inte i detta betänkande, men frågan är relevant eftersom potentialen i biogasproduktionen beror på hur tillgången till lämpliga substrat ser ut. Med ett frival kan kommuner inte längre besluta om obligatorisk utsortering av matavfall, och följden blir att mindre biogas och biogödsel produceras. Ett frival kan alltså äventyra möjligheten att uppnå regeringens mål om att hälften av matavfallet ska återvinnas genom kompostering eller rötning.
* I utredningen saknas ett resonemang om fördelar och möjligheter till produktion av biogödsel från avloppsslam. Utredningen hänvisar i detta avseende till den regeringstillsatta utredningen om en giftfri och cirkulär återföring av fosfor från avloppsslam (hållbar slamhantering, SOU 2020:3). I uppdraget ingår bl.a. att utreda hur ett förbud mot spridning av avloppsslam kan utformas samtidigt som fosforn i slammet tas till vara. Vi anser att biogödsel från avloppsslam kan bidra till en värdefull kolsänka, ersätta fossil och importerad fosfor samt energikrävande kvävekonstgödsel. Därför bör det införas en särskild premie för biogasproduktion som bidrar till att sluta kretslopp av näringsämnen.
* Regeringen bör se över möjligheten att införa reduktionsplikt även för användningen av naturgas och gasol, för att stimulera mer produktion av flytande och komprimerad biogas.

Hur göra?

* **Stockholm:** Ett stödpaket innehåller ett bidragssystem som ska motverka skillnaden mellan importerad biogas och Svensk biogas. Förvaltningen har svårt att se att det är god miljöpolitik och vill istället att stöd-åtgärderna koncentreras till att förvätska biogasen till flytande biogas så kallad LBG. LBG kan kostnadseffektivt transporteras över längre sträckor och kan ersätta dagens flytande fossila naturgas så kallad LNG i industrin och som fartygsbränsle.
* **Stockholm:** Förvaltningen är inte överens med rapportens slutsats att danskproducerad gasformig biogas (CBG) i sak är sämre än svenskproducerad. Utredningen för fram en protektionistisk syn på att statsstödet i Danmark påverkar möjligheterna för svenska producenter att konkurrera på lika villkor. I en omställning till Fossilfrihet så kommer Sverige att vara i behov av att importera fossilfria drivmedel av olika slag och att då specifikt peka på biogasen tycker förvaltningen inte är konstruktivt.

## Om Klimatkommunerna

Klimatkommunerna är en förening med 36 kommuner och en region som medlemmar. Medlemmarnas klimatarbete ligger i framkant i Sverige och världen, med tuffa klimat- och energimål och ambitiösa åtgärder.

Klimatkommunernas övergripande syfte är att minska utsläppen av växthusgaser i Sverige genom erfarenhetsutbyte, påverkansarbete och spridning av goda exempel. Vi är en pådrivande aktör för det nationella klimatarbetet genom att lyfta fram vilka möjligheter, hinder och drivkrafter som har betydelse för arbetets resultat.

För styrelsen

Lennart Bondeson, ordförande i Klimatkommunerna