

Analysavdelningen
Enheten för energimarknader och tillförsel
Urban Kärrmarck
016 5442146
urban.karrmarck@energimyndigheten.se

Näringsdepartementet

103 33 Stockholm

Yttrande angående av återrapportering enligt Energimarknadsinspektionens regleringsbrev för 2010 och 2009, förändrade marknadsvillkor för biogasproduktion och ökad andel biogas på en utvecklad biogasmarknad

Sammanfattning

Energimyndigheten avstyrker förslaget om att kostnaden för spetsning av biogas till naturgaskvalitet skall göras till en systemkostnad.

Myndigheten avstyrker vidare förslaget om att utreda ett marknadsbaserat stödsystem för biogasproduktion.

Energimyndighetens ställningstagande

Energimyndigheten delar inte utredningens utgångspunkter vad avser potentialen för biogasproduktion och biogasens möjligheter att långsiktigt ersätta naturgas.

Myndigheten kan inte heller se att den föreslagna ändringen av nuvarande regler för inmatning av biogas till naturgasnät skulle vara mer marknadsmässigt rättvisande än nuvarande system. Snarare tvärtom i den meningen att naturgaskunderna genom förändringen tvingas subventionera biogaskunderna. Huvudprincipen som har gällt och som bör fortsatt gälla är att den som vill ansluta sig till en gemensam ledning för transport, oavsett om det gäller energi eller någon annan vara t.ex. vatten måste stå för sådana särkostnader som är nödvändiga för att garantera kvaliteten i det totala systemet.

Naturgas och biogas vänder sig mot två olika kundgrupper. Biogaskunderna finns huvudsakligen inom transportsektorn och naturgaskunderna inom övriga sektorer. Visserligen är naturgas och biogas helt likvärdiga produkter och därmed utbytbara. Men biogasens kostnader gör att den inte kan konkurrera med naturgas. Om naturgaspriset stiger till samma nivå som biogasen kommer endast gasspecifika naturgasanvändare att konvertera till biogas. För icke gasspecifika naturgasanvändare är inte biogas alternativet utan billigare lågförädlad bioenergi. Motivet för den föreslagna korssubventionen, nämligen att biogas på sikt skall ersätta naturgas, finns således inte.

Därutöver menar myndigheten att Energimarknadsinspektionen överskattar den ekonomiskt realiserbara potentialen för biogasproduktion. De volymer biogas som kan tillverkas genom rötning och föras in i ett rörledningssystem kan uppgå till som högst 10 % av nuvarande naturgasanvändning. Situationen skulle kunna förändras genom biogas framställd genom förgasning. Men inte ens med denna teknik är det realistiskt att tänka sig en så stor biogasproduktion att den både skulle kunna täcka transportsektorns behov och samtidigt kunna ersätta naturgas. Därmed saknas även den fysiska möjligheten att ersätta naturgas med biogas om biogas samtidigt skall användas som drivmedel.

Premisserna för Energimarknadsinspektionens förslag kan därför inte uppfyllas. Biogas kommer inte att ersätta naturgas. Däremot medför förslaget, om det genomförs, att gasanvändarna i industri- och hushållssektorn subventionerar användning av biogas i transportsektorn. Detta strider mot grundläggande fundament både i energipolitiken och i den ekonomiska politiken. Nämligen att konkurrens skall ske på likvärdiga villkor och att korssubventioner inte skall tillämpas samt att konkurrensutsatta sektorer inte skall subventionera skyddade sektorer.

Därför avstyrker energimyndigheten förslaget till ändrad kostnadsfördelning vad avser spetsning av biogas.

Myndigheten avstyrker vidare förslaget om att utreda ett marknadsbaserat stödsystem för biogasproduktion.

Specifika synpunkter

Det finns två avgörande faktorer för om biogas nu eller i en framtid skall kunna ersätta metangas med biogas så som Energimarknadsinspektionen förutsätter. Den första är tillgången av och den andra är kostnaden för att tillhandahålla biogas.

Energimyndigheten har i samråd med Naturvårdsverket och Jordbruksverket nyligen lagt fram förslag till en sektorsövergripande strategi för biogas (ER 2010:23). I denna rapport konstateras att biogas genom rötning kan produceras ur två olika råvaruströmmar: organiskt avfall eller särskild odlad biomassa. Biogas ur organiskt avfall som saknar alternativa miljömässigt bra behandlingsmetoder har ett högre miljövärde än annan bioenergi. Detta gäller framförallt avloppsslam och gödsel. Övrigt organiskt avfall har visserligen en miljönytta om det rötas men inte avgörande större än andra behandlingsmetoder. Merkostnaden för rötning måste därför ställas mot det miljömässiga mervärdet av rötning jämfört med t.ex. förbränning. Biogas ur odlad biomassa har inga tillkommande miljövärden jämfört med annan alternativ energianvändning av biomassan.

I denna utredning konstaterades också att det i huvudsak enbart är i större tätorter som tillgången på rötbart avfall är både tillräckligt stor och tillräckligt koncentrerad för att utan särskilda stödåtgärder kunna rötas till marknadsmässiga villkor.

Glesbygden, som förfogar över 80 % av den angivna tekniska potentialen, kommer endast att kunna utnyttja starkt begränsade delar av denna potential.

Kostnaden för att framställa biogas ur särskilt odlade grödor är generellt högre än för annan bioenergi, samtidigt som det inte uppstår någon ytterligare samhällsvinst med rötning. Växtodlingsresterna som är den näst största tillgången är svåra att röta, lämplig teknik saknas, och de finns som regel heller inte i tillräckligt stora koncentrationer för att möjliggöra den nödvändiga storskaligheten.

Ur miljösynpunkt är rötning av gödsel lika angeläget som rötning av avloppsslam. Men koncentrationen, dvs. storleken på djurbesättningarna är sådan att enbart de allra största djurbesättningarna har gödsel i tillräcklig omfattning för att rötning skall vara ett kommersiellt möjligt alternativ. Mot den bakgrunden föreslog utredningen att den som rötar gödsel bör ersättas med det fulla samhälleliga mervärdet av sådan rötning.

Den sammanlagda bedömningen är att det är samhällsekonomiskt motiverat att genom rötning framställa 3 till 4 TWh biogas per år. Huvudmarknaden för biogasen kommer alltså att vara el- och värmeproduktion i stationära anläggningar, och för sådan tillverkning finns inget behov av anslutning till ett naturgasnät. En mindre del kan uppgraderas till fordonsgas. Storleken på de enskilda produktionsanläggningarna och avståndet mellan anläggningarna är dock sådan att sammanlänkade gasledningar inte är ett realistiskt alternativ. De räkneexempel som energimarknadsinspektionen anger över kostnader bygger på en storskalighet både i produktion och i distribution som i huvudsak enbart kan nås för landets största avloppsreningsverk. Dessa är redan utbyggda.

Den reala kostnaden för biogas i ett naturgasnät är sådan att den inte kan, och inte heller kan bedömas kunna, konkurrera med naturgas som energibärare. Biogas kan dock troligen konkurrera med naturgas som industriell råvara t.ex. som råvara för plasttillverkning eller för framställning av vätgas. Den totala tillgången som överhuvud kan vara tekniskt och ekonomiskt försvarbar att mata in på ett sammanhängande gasnät kan knappast överstiga 1 TWh. Därmed faller tanken på att biogas skall kunna ersätta naturgas. Till vare sig kostnad, volym eller marknad är en sådan ersättning möjlig. Därmed saknas argument att vältra över en kostnad som faller på ett kundkollektiv på övriga kundkollektiv.

Energimyndigheten ser inte att nuvarande regelsystem för naturgasnät diskriminerar biogas på bekostnad av naturgas. Däremot innebär förslaget att naturgas i framtiden diskrimineras på biogasens bekostnad, samtidigt som den i andra sammanhang eftersträfvade marknadstransparensen skulle försämrats. Det ligger i sakens natur att den som vill ansluta sig till en gemensam ledning för transport, oavsett om det gäller energi eller någon annan vara t.ex. vatten måste stå för sådana särkostnader som är nödvändiga för att garantera kvaliteten i det totala systemet.

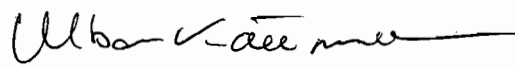
Vad gäller frågan om särskilda styrmedel för biogas innebär den gällande politiken att olika energislag skall konkurrera på samma villkor. Huvudmedlet för att åstadkomma en sådan konkurrensneutralitet ligger i energibeskattningen.

Visserligen kan hävdas att biogas ur framförallt avloppsslam och gödsel ger en större miljönytta än annan bioenergi. Men frågan om avfallshantering är lagreglerad för allt avfall utom jordbrukets. I lagen regleras både det organisatoriska, ekonomiska och miljömässiga ansvaret. Därför behövs vare sig mer reglering eller ekonomiska incitament. Däremot saknas motsvarande reglering för jordbruket och en sådan ter sig inte heller aktuell inom överskådlig tid. Därför finns skäl att, så som Energimyndigheten föreslagit, ge ett ekonomiskt incitament för att uppmuntra till ökad rötning av gödsel. Detta är en enklare, billigare, mer rättvisande lösning än att införa ett nytt generellt stödsystem som inte sakligt kan motiveras med att det medför en generell ökad samhällelig nytta.

Energimarknadsinspektionen tar inte specifikt upp frågan om förgasningstekniken. Denna teknik befinner sig ännu i ett utvecklingsstadium. Förgasningstekniken är ingen enhetlig teknik som ger en bestämd slutprodukt med ett bestämt användningsområde. I vissa tillämpningar av den kan den ge ett bra underlag för metanproduktion. I andra tillämpningar kan annan produktion vara att föredra.

Det är ännu för tidigt att avgöra i vilken omfattning och hur tekniken kommer att användas. Det är därför inte meningsfullt att nu basera beslut om naturgassystemet dess framtida roll och betydelse på hur förgasningstekniken kan komma att utvecklas och användas.

Beslut i detta ärende har fattats av st.f. generaldirektören Zofia Lublin. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningscheferna Andres Muld, Annelie Eriksson st.f. avdelningscheferna Bengt Boström och Anders Levald, enhetschefen Thomas Levander, utvecklingsdirektören Lars Guldbrand, verksjuristen Fredrik Selander samt experten Urban Kärrmarck, den sistnämnde föredragande.


Zofia Lublin
Urban Kärrmarck