

Dnr: I2019/02420/E

Infrastrukturdepartementet
Energienheten

Linus Klackenberg
linus.klackenberg@energigas.se

i.remissvar@regeringskansliet.se
i.e.remissvar@regeringskansliet.se

Stockholm 10 oktober 2019

Remissvar gällande Energimyndighetens delrapport om utredning av vissa genomförandefrågor i det omarbetade förnybartdirektivet

Energigas Sverige, som är branschorganisationen för energigaserna i Sverige, tackar för inbjudan att bidra med synpunkter på rubricerad promemoria. Vi koncentrerar våra synpunkter kring frågan om ett biogasregister som berör uppdrag 1 och 3. Slutligen lämnar vi några kommentarer på övriga uppdrag.

Sammanfattande synpunkter

Energigas Sverige välkomnar att en utredning kring ett nationellt biogasregister nu kommit till stånd. Vi beklagar dock att den korta utredningstiden och den smala inriktningen på uppdraget riskerar att leda till felaktiga slutsatser.

Eftersom avgörande frågor inte har analyserats (hur ett UG-system för gas kan fungera tillsammans med krav i hållbarhetskriterierna och hur det därmed kan göras användbart för gasbranschen) så anser vi inte att det gått att besvara utredningens frågor avseende UG för gas/biogasregister. Sammantaget är det inte alls fastlagt utifrån Energimyndighetens korta utredning huruvida ett biogasregister kan eller bör utformas som en del av befintligt system för UG för el eller ens utifrån bestämmelserna i Artikel 19, som Energimyndigheten rekommenderar. Vi ser stora risker med en sådan lösning då UG för gas kan bli oanvändbart för gasbranschen. Dessa risker hanteras inte i utredningen. Det måste säkerställas att ett UG-system eller ett biogasregister fungerar tillsammans med hbk - att massbalanskravet kan uppfyllas och hållbarhetsegenskaper kopplas till en specifik mängd. Hur kan systemet förhålla sig till det? Först med en bra lösning på detta kan systemet ska bli till nytta för gasbranschen, bidra till att undanröja regulatoriska hinder för biogas i gasnät (bl.a. acceptans i EU ETS) och underlätta gränsöverskridande handel med biogas.

Utifrån de slutsatser som Energimyndigheten presenterar i utredningen, utan att grundligt ha analyserat frågan hur UG för gas är tänkt att fungera med hbk eller hur andra länders biogasregister fungerar, menar Energigas Sverige att det finns en hel del som talar för att ett separat system för gas behövs. Det är mycket möjligt att en mer framkomlig väg kan vara att ett biogasregister snarare tar sin utgångspunkt i den nationella databasen för drivmedel, som per definition hanterar bränslen som uppfyller hbk, än som en del av befintligt system för UG och Artikel 19.

Vi understryker behovet av en förstudie som inkluderar en grundlig analys av hur ett biogasregister kan utformas som kan fungera tillsammans med hbk, och hur systemet kan bidra till att lösa de hinder som finns för handel med biogas i gasnät idag. I detta är samverkan med andra biogasregister och samarbeten som ERGAR och Regatrace-projektet viktigt. Energimyndigheten bör följa utvecklingen av den europeiska utvecklingen noggrant.

Energigas Sverige delar Energimyndighetens analys om att det finns fördelar med att Sverige upprättar en nationell databas istället för att leverantörerna ska rapportera direkt till EU-databasen. Det måste dock grundligt utredas vidare om databasen kan utformas för att fylla syftena med ett biogasregister och/eller hur samordningen med ett UG-system för gas ska se ut.

Energigas Sverige anser att det finns problem med långa och kostsamma tillståndsförfaranden för bl.a. biogasanläggningar och att Artikel 15 ställer högre krav på förenklade tillståndsförfarande för produktion och distribution av förnybar energi än vad som gäller i Sverige idag. En mer omfattande utredning med förslag på förbättringsåtgärder behövs.

Uppdrag 1: ursprungsgarantier för gas

Energigas Sverige har en längre tid framfört behovet av ett nationellt biogasregister i Sverige, något som redan finns i flera andra EU-länder. Vi har i ett PM och vid ett flertal möten med Regeringskansliet och Energimyndigheten beskrivit varför (vilka nyttor som finns med ett register), vilka funktioner som måste ingå i systemet och vilka krav som behöver vara uppfyllda för att biogasregistret ska bli relevant och användbart för branschen. Ett bra system skulle bland annat stärka förtroendet för gröngasprincipen, undanröja vissa hinder för biogas i gasnät såsom möjlighet att tillämpa gröngasprincip/massbalans inom EU ETS och elcertifikatsystemet samt underlätta för import och export av biogas genom att vara kompatibelt med och "kopplas samman" med andra länders biogasregister.

Genom implementeringen av RED2 kommer all bioenergi behöva uppfylla hållbarhetskriterierna från 2021 för att ge rätt till statligt stöd, ingå i kvoter och för att få räknas till måluppfyllelser. Endast vid användning i sektorer som helt saknar koppling till stödsystem (t.ex. produktionsstöd, skattenedsättning, EU ETS), kvotpliktsystem (t.ex. reduktionsplikt eller elcertifikatsystemet) eller för användning för icke energiändamål *skulle det kunna bli aktuellt* med viss begränsad efterfrågan på förnybar gas utan att samtidigt behöva följa kraven om spårbarhet och hållbarhetskriterier, förkortat hbk, i RED2. De verksamheter vi pratar om då är exempelvis sektorer utan bränsleskatter (t.ex. sjöfart) eller användning av gas som råvara för kemikalie- eller materialframställning. Även om dessa sektorer inte formellt har någon skyldighet att visa att hbk är uppfyllt, så är det troligt att de ändå kommer att efterfråga biogas som uppfyller RED-kraven. Då biogas inte har någon möjlighet att konkurrera med naturgas och andra fossila bränslen och därför knappast kan konkurrera med dessa utan någon form av ekonomiska styrmedel inom överskådlig tid så kommer efterfrågan på förnybar gas som inte uppfyller hbk vara högst begränsad. Detsamma gäller inom hela EU. Ett UG-system kommer inte ensamt generera ett tillräckligt värde på UG för att kunna ersätta politiska styrmedel, utan kommer vara ett kompletterande verktyg.

Avgörande att utreda hur UG för gas kan fungera tillsammans med hbk

Det är av ovan skäl mycket viktigt att utreda hur ett biogasregister eller ett system med ursprungsgarantier för gas kan fungera tillsammans med hbk, eller vara ett komplement till hbk.

Det betyder att ett UG-system som begränsas till ett sådant book-and-claim system som idag finns för el och den minimiinformation på en UG som anges i Artikel 19 riskerar att bli oanvändbart för större delen av gasmarknaden.

Frågor som måste besvaras är: hur kan UG för gas användas tillsammans med hbk? Är det möjligt utifrån bestämmelserna i Artikel 19 och om UG för gas görs som en del av befintligt system för el, eller behöver ett särskilt system för gas byggas upp för att möjliggöra det?

- a) Antingen ett särskilt system för gas som bygger på Artikel 19 men som anpassas för gasmarknadens villkor och samordning med hbk med siktet att kunna kopplas ihop med andra länders biogasregister. Eller
- b) ett system för förnybar gas frikopplat från UG-regelverket, ett biogasregister med "hållbarhetscertifikat/ursprungsbevis". Det senare skulle då lämpligen kunna ingå i eller vara kopplad till den nationella databasen för drivmedel, men där databasen utvidgas och anpassas när det gäller gas så att det blir ett biogasregister för biometan oavsett användning, men där biometan för drivmedel blir de delar som rapporteras mot EU-databasen.

Den mycket korta utredningstid som Energimyndigheten har fått att utreda detta har knappast varit tillräckligt för att analysera denna avgörande fråga på djupet. Samtidigt är det utan denna djupanalys inte möjligt att kunna bedöma huruvida det är lämpligt att utforma ursprungsgarantier för gas inom ramen för befintligt system för el eller om det krävs ett särskilt system för gas, något vi också tydligt kommunicerat med såväl Regeringskansliet som Energimyndigheten.

Energimyndigheten borde i sin utredning varit mycket tydligare att en fördjupad förstudie behövs för att vidare analysera detta.

Anpassning till UG för el riskerar göra systemet irrelevant för gasmarknaden

Utifrån Energimyndighetens korta utredning så ser Energigas Sverige en uppenbar risk att ett biogasregister som i första hand ska vara kompatibelt med Artikel 19 och UG för el blir ett system som inte är anpassat till gassystemet och dess behov. Energimyndigheten beskriver ett UG-system utan andra funktioner än det book and claim som idag gäller för el (som är det som Energimyndigheten hittills utrett): dvs. ingen möjlighet att genom systemet kunna koppla en UG till en faktisk mängd som man kan visa uppfyller hållbarhetskriterierna, inklusive krav på spårbarhet genom massbalans och att information om de hållbarhetsegenskaper som ska rapporteras finns. Det vore förstås önskvärt om ett sådant system blir användbart, men vi ser inte riktigt när och hur. Energimyndigheten gör heller ingen analys kring hur ett sådant UG-system som man föreslår ska kunna fungera tillsammans med hbk. Det må förenkla för Energimyndighetens administration och vid utformningen och för vissa användare att utvidga dagens UG-system till gas utan särskilda anpassningar, men riskerar samtidigt då att bara bli ett nytt administrativt system som kanske inte blir särskilt användbart för gasbranschen. Det är viktigt att systemet kan bidra till att lösa de regulatoriska och marknadsmässiga hinder som finns för biogas på gasnät idag.

Förstudie behövs – där hbk-frågan är central

Energigas Sverige håller med om att en förstudie behövs för att fastställa hur systemet skulle kunna utformas med avseende på ett antal relevanta frågeställningar som tas upp i rapporten. Men den mest avgörande frågan för utformningen och användbarheten för systemet – att säkerställa att det system som utformas kan fungera tillsammans med hbk och hur det ska gå till – måste utredas grundligt.

En förstudie måste fokusera på hur ett nationellt biogasregister kan utformas (inom ramen för Artikel 19 om UG, baserat på den nationella databasen för drivmedel eller som ett separat system):

- så att det **kan användas tillsammans med hbk** eller vara ett komplement till hbk.
- så att det är **kompatibelt med andra länders biogasregister** för att möjliggöra gränsöverskridande handel med biogas som uppfyller hållbarhetskriterierna via gasnät och överföring av hållbarhetsegenskaper.

Utgångspunkten måste vara hur befintliga biogasregister fungerar och det pågående arbetet inom bla. ERGaR och projektet Regatrace som syftar till att skapa ett nätverk mellan nationella biogasregister och ett system för gränsöverskridande handel. Dessa register har inte utgått från bestämmelserna i Artikel 19 om ursprungsgarantier och samarbetet fokuserar på gränsöverskridande överföring av ursprungsinformation genom gasnät med uppfyllande av massbalanskraven i hbk. Hur kommer dessa att relatera till Artikel 19 och ursprungsgarantier? Om Sverige ensidigt fokuserar på ett UG-system för gas utan hbk-koppling, riskerar vi att bli det enda landet med ett sådant system.

- så att det kan användas för att **bevisa biomassaandelen i köpt gas från gasnät i EU ETS** och därmed ge rätt till utsläppsfaktor 0.

Det är möjligt att en biogas-UG från ett book and claim system motsvarande det för el idag kan vara tillräckligt för tillämpning inom EU ETS (eftersom man i EU ETS förordningen hänvisar till bestämmelserna om UG i RED). Samtidigt kommer från 2021 högst sannolikt uppfyllande av hbk krävas för biomassabränslen (inklusive biogas) i EU ETS precis som idag för flytande biobränslen. Kommer det räcka med uppvisande av sådana biogas-UG och köp av gas från en leverantör som innehar ett hållbarhetsbesked? Detta behöver utredas.

- så det blir relevant och användbart med hänsyn till skrivningarna i Artikel 19 om **hur förnybar energi som erhåller stöd ska hanteras i UG-system.**

Det krävs en djupare analys av vad bestämmelserna innebär dels vid fortsatt skattebefrielse (för inhemsk och importerad biogas), dels vid införande av ett produktionsstöd för biogas med fortsatt skattebefrielse från 2021 som diskuteras i Biogasmarknadsutredningen. Även kopplingen mellan UG och utsläppsfaktor 0 inom EU ETS måste analyseras i detta avseende. Om det finns en risk att UG och möjlighet till stöd inte fungerar så faller relevansen med ett UG-system och möjligheten att använda systemet för syftena ovan. Produktion och efterfrågan på biogas i konkurrens med fossila alternativ kommer att vara beroende av ekonomiska styrmedel inom överskådlig framtid. Betalningsviljan för enbart det gröna värdet av en UG kommer vara mycket låg. Värdet på ett "biogasbevis" kommer att vara beroende av de eventuella ekonomiska styrmedel som finns att tillgå kopplat till annullering eller uppvisande av "biogasbevis". Hur ska värdet på UG beräknas? Är det värdet av skattenedsättningen, priset på utsläppsrätter, nivån på eventuellt produktionsstöd osv? Kan inte UG för gas utformat i enlighet med Artikel 19 fungera tillsammans med stöd på ett bra sätt, behöver biogasregistret utformas utan koppling till UG.

- så att systemet kan fungera även för andra förnybara gaser som biogasol om behovet uppstår

Samverkan med omvärlden är viktig

Vi välkomnar att Energimyndigheten redan från början avser bygga ett system som är kompatibelt med omvärlden och söka aktivt samarbete i AIB och ERGAR. Det är dock viktigt att utgå från befintliga biogasregister och hur dessa ska kunna interagera, snarare än att utgå från hur UG för el fungerar. Kommer andra länder alls ha UG för gas på det sätt som Energimyndigheten beskriver i utredningen? Det troliga är att dessa länder kommer att utgå från sina biogasregister plus möjlighet till hbk för att se om detta kan kopplas ihop med UG-regelverket på något sätt. Om det inte går så kommer sannolikt få vara intresserade av ett särskilt system för UG för gas. Detta kommer bland annat att utredas inom EU-projektet Regatrace.

Vissa slutsatser i rapporten kan inte dras utan en fördjupad utredning

Utifrån slutsatsen att en fördjupad utredning behövs för att säkerställa att ett UG-system för gas kan fungera med hbk och bli användbart är de slutsatser som är listade nedan inte möjliga att dra

utifrån den information som finns i nuläget. Snarare finns risker för att dessa slutsatser förordar ett system som inte anpassas för gas i tillräcklig omfattning.

- Energimyndigheten rekommenderar att lagstiftningen för alla typer av ursprungsgarantier återfinns i en lag, en förordning och en föreskrift.
- En gemensam inloggnings- och ansökningsportal kan förenkla för aktörerna i de fall de har produktion av både el och gas eller värme/kyla. Likaså kan ett gemensamt system vara en fördel för Energimyndighetens administration.
- Om man vill annullera biogas-ursprungsgarantier för att producera förnybar el, så är en koppling mellan IT-systemen också en fördel, till exempel för gaseldade kraftvärmeverk.
- Ursprungsgarantier för olika energislag är lika varandra i den mening att den grundläggande informationen som ska finnas på dem till stor del är densamma. För ansökan bör ett gemensamt ansökningsformulär kunna användas

Först behöver Energimyndigheten utreda hur systemet kan fungera tillsammans med hbk och hur systemet behöver utformas för att möta de behov som finns för gasmarknaden. Först därefter kan slutsatser om ovan dras.

Uppdrag 3: Nationell databas för drivmedel

Eftersom ett biogasregister är nära kopplat till såväl frågan om ursprungsgarantier och databas för drivmedel så hänvisar vi till de synpunkter och den problembeskrivning som redovisats ovan.

Energigas Sverige delar Energimyndighetens analys om att det troligen är att föredra att en nationell databas för drivmedel införs. Vi anser precis som Energimyndigheten att det finns flera fördelar med detta: möjligheten till samordning med befintliga regelverk och rapporteringar samt möjligheten till nationella anpassningar.

Som beskrivits ovan angående UG så bör det utredas om ett biogasregister för biometan (all uppgraderad biogas ej begränsat till fordonsgas) bör utformas som en del av denna databas, eller med kopplingar till denna databas, istället för ett UG-system för gas. Det finns en uppenbar risk att det senare inte kan fungera tillsammans med hbk och därför inte blir relevant för gasbranschen och för dess behov, som beskrivits ovan.

Om utredningen visar att ett UG-system går att utforma så att det kan hantera kraven i hbk, så behöver det precis som Energimyndigheten föreslår göras en förstudie för att beskriva hur UG-systemet kan samordnas med databasen för drivmedel. Det är viktigt att så görs.

Precis som Energimyndigheten själva tar upp i rapporten är ett av syften med databasen att underlätta massbalans och redovisning av biogas i gasnät i en alltmer integrerad europeisk gasmarknad. Det är ett av de viktigaste syftena med ett biogasregister.

Skäl 123 i RED2: *"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 bioenergis hållbarhet och den nya unionsdatabasen bör bidra till att hantera dessa frågor."*

För att uppnå detta och för att kunna följa transaktioner av biodrivmedel och biometan lär andra aktörer än de direkt rapporteringsskyldiga drivmedelsleverantörerna behöva omfattas av databasen, precis som det är tänkt i ett biogasregister. Det behöver inte vara så komplext som

vissa andra länders databaser/hbk-system, exempelvis Tyskland, men skulle rätt utformat kunna utgöra just det biogasregister som Energigas Sverige efterfrågar. Oavsett om biogasregistret blir som en integrerad del av databasen eller om UG-system för kan anpassas för att kunna hantera hbk och massbalans som i ett biogasregister som beskrivits ovan, så är det viktigt att uppgifter från biogasregistret kan användas för de rapporteringar som behöver göras till EU-databasen.

Som beskrivits ovan angående UG för gas är det avgörande att samverkan sker med andra länder som har biogasregister och samverkan med ERGAR, Regatrace. Energigas Sverige välkomnar också att Energimyndigheten vill att Sverige är aktiva och proaktiva i utvecklingen av EU-databasen.

Samordning med ursprungsgarantier

Energimyndigheten skriver angående samordningsvinster med ursprungsgarantier:

"En nationell databas skulle kunna samordnas med systemet för ursprungsgarantier.

Samordningsvinsterna kan dock antas vara begränsad mellan en databas som hanterar systemet för hållbarhetskriterier och systemet för ursprungsgarantier då det finns ytterst få eller inga kontaktpunkter mellan de två systemen idag."

Energigas Sverige förstår slutsatsen givet att man utgår från att UG för gas begränsas till det book-and-claim system som gäller för el idag. Men om UG för gas utvecklas så att det kan hantera krav enligt hbk, vilket vi tror är viktigt för att vara användbart för förnybar gas, så kommer det finnas beröringspunkter och samordning blir viktigt. En gas-UG kan användas för transportändamål såväl som andra ändamål och biogas kommer behöva uppfylla hbk i princip vid alla energiändamål, möjligen med undantag för användning som råvara. Utformas UG-systemet på det sätt som vi beskrivit ovan, kan syftena med databasen uppfyllas genom att hämta uppgifter från UG-systemet.

Uppdrag 4: administrativa förfaranden, regler och normer

Art 15.1 ger en skyldighet för staten att se över tillståndsförfaranden mm för att göra dessa så enkla, snabba och förutsägbara som möjligt för produktion och distribution av förnybar energi. Det är uppenbart att tillståndsförfarandet för många projekt för bioenergi, inklusive biogasanläggningar och biogasinфраstruktur, är komplicerade, kostsamma och tar alldeles för lång tid. Här finns mycket kvar att göra. Förenklade tillståndsförfaranden för förnybar energi ska tas fram och behövs för biogasanläggningar. Dessa är dessutom inte bara energianläggningar utan bidrar till cirkulär ekonomi och ett effektivt avfallshanteringssystem och återcirkulering av näringsämnen. Energigas Sverige anser att nuvarande regler uppenbarligen inte är tillfredställande och inte uppfyller kraven i RED2.

Artikel 15.1 d) skärps när det gäller att ha enkelt förfarande vid produktion och distribution av förnybar energi. En ordentlig utredning behövs för att få till enklare och snabbare tillståndsförfaranden, exempelvis korta garanterade handläggningstider och rimliga överklagandemöjligheter.

I Artikel 15.6 ska MS "säkerställa att lämplig information och rådgivning ges om förnybara, mycket energieffektiva alternativ såväl som om tillgängliga finansieringsinstrument och stimulansåtgärder vid systembyte, för att främja ett ökat utbyte av gamla värmesystem och ökad omställning till lösningar som baseras på förnybar energi och är förenliga med direktiv 2010/31/EU."

Minst lika viktigt som information om stöd och finansieringsinstrument är att dessa faktiskt kan användas. Vi kan konstatera att när det gäller möjlighet för konvertering till exempelvis biogaspanna så finns på pappret stöd att få inom Klimatklivet, men eftersom gröngasprincipen inte

accepteras av Naturvårdsverket ges inte stöd för konvertering av värmesystem till biogas om gasen köps från gasnät.

Med vänliga hälsningar,



Maria Malmkvist
Vd



Linus Klackenber
Ansvarig Produktion