

SVEBIO
Svenska Bioenergiföreningen
/Kjell Andersson

2014-05-14

SVEBIOs remissyttrande delas i sin helhet av Pelletsförbundet som också undertecknar yttrandet.

REMISSYTTRANDE

M2014/646/KI

Till
Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Remissyttrande över direktivförslag från EU-kommissionens rörande EU:s luftvårdspaket

Svenska Bioenergiföreningen, Svebio, har beretts möjlighet att yttra sig över rubricerade förslag från EU, och vill framföra följande.

Vårt yttrande gäller i första hand förslaget till nytt direktiv för utsläpp från medelstora förbränningsanläggningar (MCP-direktivet).

När det gäller det så kallade tak-direktivet har vi inga specifika synpunkter. Vi uppfattar att detta i första hand är ett direktiv som ska tillämpas på nationell nivå av regeringen och våra myndigheter och vi saknar kompetens att bedöma hur de olika målen direkt påverka våra företag.

Svebio representerar cirka 300 företag verksamma i hela bioenergikedjan, alltifrån bränsleproducenter till slutanvändare, och företag som tillverkar utrustning som pannor, värmeverk och reningsutrustning. Frågan om emissioner från bioenergianläggningar har stor relevans för många av våra medlemsföretag. Svebios målsättning är att utveckla bioenergin på ett ekonomiskt och miljömässigt optimalt sätt. De föreslagna direktiven handlar just om detta – att ta fram lösningar som både tillfredsställer kraven på god ekonomi och liten miljöpåverkan.

Målkonflikter

Frågor kring målkonflikter berörs mycket lite i de förslag som lagts från kommissionen, vare sig i det kortfattade direktivförslaget eller i den konsekvensanalys och den konsultrapport från AMEC som ligger till grund för förslaget. Ändå är det uppenbart att det finns en målkonflikt mellan klimatpolitik och luftvårdspolitik när det gäller utnyttjande av alternativa bränslen för el- och värmeproduktion. Det är ur klimatsynpunkt, för att reducera utsläppen av fossil koldioxid, särskilt angeläget att minska förbränningen av kol, men också av eldningsolja och naturgas. De huvudsakliga alternativen är biobränslen av olika slag, som olika typer av trädbränslen (flis, pellets, bark mm), åkerbränslen, bioolja, biogas, returträ och andra avfallsbränslen mm. Många av dessa bränslen är svåra att förbränna och ger upphov till olika typer av utsläpp och ibland stora volymer aska. Reningstekniken har emellertid utvecklats kraftfullt under de

senaste årtiondena och det finns bra lösningar som ger låga utsläpp. Men samtidigt kvarstår en avvägning: Om man ställer extremt hårda krav på rening som ger mycket låga utsläpp, dvs bättre luftkvalitet lokalt, regionalt och på EU-nivå, kan det av ekonomiska skäl blockera för konvertering som ger lägre utsläpp av koldioxid, till nytta för det globala klimatet.

Särskilt tydlig blir konflikten vid konvertering bort från koleldning, där man har att välja mellan å ena sidan naturgas, som ger låga emissioner av flertalet komponenter och en viss reduktion av klimatgaspåverkan (förutsatt att man kan kontrollera utsläppen av metan), och å andra sidan biobränslen, som kan ge större utsläpp av vissa komponenter, t ex partiklar och NO_x, men som ger nollutsläpp av koldioxid.

Om emissionskraven på biobränsleanläggningarna sätts så restriktivt och det ger så höga kostnader att dessa inte kan konkurrera med användning av naturgas får man följaktligen en situation med negativa effekter för klimatpolitiken.

Vi bejaktar skarpa utsläppskrav

Samtidigt som vi noterar denna målkonflikt vill vi betona att vi som bransch bejaktar skarpa miljökrav och fortgående förbättring av tekniken för att reducera utsläppen. Det ligger i vårt och Sveriges intresse att visa att biobränslen kan användas på ett sätt som ger låg påverkan på miljö och hälsa. Klimatpolitiken kan inte användas som ursäkt för att använda dålig och smutsig teknik. Det gäller alltså att göra en avvägning som både tillfredsställer luftvårds- och klimataspekter.

Striktare krav kan ställas särskilt på nya anläggningar. Genom att precisera kraven med god framförhållning ger man branschen förutsättningar att utveckla ny teknik och pressa kostnaderna för denna.

Den svenska situationen

Som framgår av rapporten från AMEC har Sverige tillsammans med de andra nordliga EU-länderna en från övriga Europa avvikande situation, med stor andel biobränslepannor, liten andel gaspannor, och stor användning av pannor för fjärrvärme. Sverige har redan genomfört en omfattande reduktion av utsläppen för uppvärmning genom att ersätta hundratusentals enskilda oljepannor (och i viss mån vedpannor och kokspannor) med fjärrvärme. I nästan alla tätorter i Sverige har hundratals eller tusentals enskilda skorstenar med obefintlig rening ersatts av en enda skorsten vid ett värmeverk med god rening. Luftkvaliteten har förbättrats radikalt med denna åtgärd. Luftvårdsproblem vid uppvärmning är idag i första hand kopplad till privat veduppvärmning med gammal utrustning eller felaktigt handhavande och dåligt bränsle. Moderna pellets- och vedpannor med torrt bränsle ger låga utsläpp av partiklar.

Brister i konsekvensanalysen

Det är omöjligt att ur konsekvensanalysen läsa ut vad som avses med alternativet "ingen åtgärd", dvs den "baseline" man använder som jämförelse med de alternativ som föreslås för skärpta emissionskrav. Konsekvensanalysen bygger uppenbarligen i huvudsak på AMEC:s rapport. I denna kan man utläsa (sid 47) att alternativet "ingen åtgärd" utgår från att utsläppen sker på den nivå som är den högsta tillåtna enligt befintlig lagstiftning i något medlemsland, vilket för partikelutsläpp från

biobräsleanläggningar är 300 mg/m³. I en känslighetsanalys har man reducerat värdet med 20 procent.

Det verkar inte som om Sverige lämnat något underlag i denna del, men en kontroll med våra medlemsföretag och enligt en aktuell undersökning från SP ger vid handen att den normala nivån i Sverige för mindre anläggningar ligger på 100 mg/m³, och att man ofta kommer ner i lägre värden än så. Alla anläggningar i intervallet 1 – 5 MW är utrustade med cyklon, och normalt byggda för att klara 100 mg.

För Sveriges del innebär det att nyttan av ytterligare rening ligger på bara en tredjedel eller mindre av de värden som AMEC räknar med. Redan i deras analys framgår det att relationen kostnad/nytta för de små anläggningarna ligger på en sådan nivå att det är tveksamt om nyttan är större än kostnaden. Om man räknar med att utsläppen i befintliga anläggningar i alternativet "ingen åtgärd" är bara en tredjedel mot den nivå AMEC räknat med, är det uppenbart att vinsten med att åtgärda dessa utsläpp ytterligare ligger på en så låg nivå att andra åtgärder borde prioriteras.

Konsekvensanalysen och AMEC:s underlagsrapport är även på andra sätt undermåliga. Den statistik över befintliga anläggningar som presenteras är uppenbart bristfällig. De flesta länder har inte svarat eller gett ofullständiga svar på den enkät som genomförts. Man har därför tvingats göra extrapoleringar utifrån det ofullständiga materialet. Ändå påstår kommissionen att det finns exakt 142 986 anläggningar som berörs av direktivet! Siffran återspeglar en falsk exakthet. Sanningen är att EU-kommissionen och många enskilda medlemsländer har en mycket bristfällig kunskap om hur många anläggningar som berörs och vilka utsläpp som idag sker från dessa.

De befintliga anläggningarna i Sverige

Kunskapen om berörda anläggning i Sverige är tyvärr bristfällig. Det fanns tidigare ett komplett pannregister, men detta uppdateras inte längre. Uppgifter finns på nationell nivå för de större pannorna, över 20 MW, men för mindre pannor, 1 – 20 MW är inte uppgifterna sammanställda. Troligen finns det kunskap i kommunerna om de flesta befintliga pannor över 0,5 MW, eftersom man för dessa har anmälningsplikt gentemot kommunen. Även sotarna har uppgifter.

Svensk Fjärrvärme har uppgifter om pannor i sina nät, men de är inte uppdaterade på flera år. Även Skogsindustrierna har uppgifter om sina pannor. Men det finns många anläggningar som inte omfattas av dessa register. Det gäller t ex pannor i växthus och andra anläggningar i de areella näringarna, pannor i andra industribranscher än skogsindustrin, pannor i serviceanläggningar som skidanläggningar, större hotell och kursgårdar, tvätterier mm. Enligt vår uppfattning har relativt många pannor i det berörda effektintervallet installerats i de här kategorierna under senare år. Det har inneburit en betydande konvertering från främst eldningsolja till biobränslen. Det bekräftas av statistiken för försäljning av eldningsolja, som visar på en betydande nedgång.

Kostnaden för rening

Enligt vår uppfattning innebär de ökade kraven på rening av partikelutsläppen för mindre anläggningar en ökad kostnad med 20 – 30 procent för befintliga anläggningar, och något mindre för nya anläggningar. Förutom cyklon behövs rening med elektrofilter eller textilfilter. För befintliga anläggningar kan kostnaden öka om man måste vidta ombyggnader för att få plats för filter.

Svebios förslag

. Vi har inga synpunkter på utsläppsgränserna för SO₂ och NO_x. Våra synpunkter gäller de föreslagna gränsvärdena för partiklar. Vår utgångspunkt för förslagen är att dagens svenska anläggningar genomgående är försedda med cyklon för separation av partiklar och att utsläppen i allmänhet ligger kring eller under 100 mg/m³.

. Vi anser att de minsta befintliga anläggningarna bör undantas från reglering i det föreslagna direktivet. Ett sådant undantag bör gälla befintliga anläggningar under 20 MW, den gräns som tillämpas i ETS och vid svensk tillståndsprövning. Om inte detta är möjligt bör man åtminstone undanta pannor under 10 MW.

. Det framgår tydligt av AMEC:s rapport att den administrativa kostnaden för små anläggningar kan bli stor. Tillståndprocesser, mätning och rapportering utgör en fast kostnad som utslaget per MWh blir mycket större för en liten anläggning än för en stor. Det är mot den bakgrunden rimligt att i första hand ställa krav på teknisk utrustning för nya anläggningar snarare än krav på kontroll och mätning. Ett tänkbart alternativ för befintliga pannor är att låta dem gå utan särskilda åtgärder under en viss drifttid innan ombyggnad krävs.

. När det gäller nya anläggningar motsätter vi oss inte en reglering av samtliga pannor, även ner till 1 MW, men vi anser att övergångstiden bör göras längre än i förslaget, för att möjliggöra anpassning och teknisk utveckling. Förslagsvis skulle nya EU-gemensamma regler kunna gälla från tre år efter att direktivet antagits.

. Svebio föreslår att det införs ett gränsvärde på 100 mg för de minsta anläggningarna istället för de föreslagna 30 mg, samt att gränsen på 30 mg utsläpp gäller från 5 MW och uppåt. Gränsvärdet 30 mg kan vara gränsvärde för alla nya anläggningar.

. När det gäller anläggningar med kort drifttid anser vi att den maximala drifttiden per år för att få lättnad i kraven bör sättas till 1500 timmar istället för 500 timmar. Det innebär också en anpassning till Industriutsläppsdirektivet.

. Vi anser att man helt bör ta bort bilaga 3 och det separata regelverket för luftvårdszoner. Vi menar att de särskilda åtgärder som kan behövas i sådana zoner kan regelras av medlemsstaterna, som kan göra en anpassning av kraven till lokala förhållanden.

Svenska Bioenergiföreningen

Gustav Melin
Vd Svebio

Kjell Andersson
näringspolitisk chef Svebio

Sofia Backéus
Pellletsförbundet