

Enheten för handel och tekniska regler

YTTRANDE

2020-05-07 Dnr 2020/00132-2

Infrastrukturdepartementet
Endast via e-post.

Kommerskollegiums yttrande över SOU 2019:63 Mer biogas! För ett hållbart Sverige

Er ref. I2019/03474/E

Sammanfattning

Kommerskollegium ansvarar för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och handelspolitik. Kommerskollegiums uppdrag är att verka för frihandel. Det innebär att vi verkar för fri rörlighet på den inre marknaden och för liberaliseringar av handeln mellan EU och omvärlden samt globalt.

Kommerskollegium har tagit del av den remitterade utredningen och vill sammanfattningsvis lämna följande synpunkter.

Kommerskollegium anser att ekonomiska styrmedel såsom subventioner kan vara effektiva styrmedel att skapa samhällsekonomiskt effektiva utfall för marknader som kännetecknas av marknadsmisslyckanden. Kommerskollegium anser dock att motiveringen bakom införandet av det kvantitativa målet för produktion av biogas i Sverige som utredningen föreslår är oklar. Kommerskollegium betonar i detta sammanhang att de stöd som införs bör vara motiverade av marknadsmisslyckanden.

Kommerskollegium vill betona att det är viktigt att handelshindrande aspekter beaktas vid utformningen av föreslagna åtgärder.

Kommerskollegium anser vidare att det hade varit önskvärt att förslaget analyserats i ljuset av WTO:s regelverk samt eventuella handelskonsekvenser för tredje land.

Kommerskollegium bedömer att förslaget kan utgöra en teknisk föreskrift i enlighet med anmälningsdirektivet (EU) 2015/1535 men överlåter den närmare bedömningen av om en anmälan behöver göras till Regeringskansliet. Kommerskollegium bedömer vidare att förslaget inte behöver anmälas enligt direktiv 2006/123/EG.

Generella synpunkter

Utredningen föreslår att det införs ett kvantitativt mål för produktion av biogas i Sverige som ska uppfyllas med hjälp av en uppsättning av ekonomiska styrmedel, däribland produktionsstöd. Kommerskollegium anser att ekonomiska styrmedel såsom subventioner kan vara effektiva styrmedel att skapa samhällsekonomiskt effektiva utfall för marknader som kännetecknas av marknadsmisslyckanden. I utredningen motiveras också stödet utifrån att det ska korrigera ett antal marknadsmisslyckanden, bland annat externaliteter och asymmetrisk information. Däremot framgår också på ett flertal ställen i utredningen att ett syfte med stödet är att skapa konkurrensneutralitet och även gynna inhemsk produktion av biogas. Detta reflekteras vidare i att utredningen också föreslår ett särskilt mål för produktion av biogas inom Sverige. Kollegiet bedömer att motiveringen bakom införandet av detta särskilda mål är oklart. Att föreslå ett sådant mål förefaller inte heller vara en del av utredningens direktiv. Att motivera införandet av subventioner i Sverige utifrån att andra länder har sådana subventioner kan vara problematiskt om syftet inte till fullo är att korrigera marknadsmisslyckanden, utan istället att upprätthålla konkurrenskraft. En sådan strategi kan i förlängningen leda till att EU:s medlemsstater inför eller utökar sina stöd för att främja den inhemska industrins konkurrenskraft, snarare än att främja olika miljömål. En lösning på detta kan vara att Sverige tar initiativ till att samordna de stöd som finns för sektorn inom EU. Baserat på resonemangen ovan vill kollegiet betona att de stöd som införs bör vara motiverade utifrån marknadsmisslyckanden, och inte baseras på att minska införsel eller utöka utförsel av biogas.

Så som konstateras i utredningen¹ är det viktigt att förslagna åtgärder syftar till att säkerställa lika konkurrensvillkor och inte snedvrider marknaderna. Kommerskollegium vill i detta sammanhang också betona att de föreslagna stöden och även de andra åtgärder som utredningen förespråkar bör utformas så att de inte har handelshindrande effekter på den inre marknaden. Även om de föreslagna statsstöden skulle bedömas som förenliga med den inre marknaden bör en avvägning göras innan stöden antas kring den handelshindrande effekten, särskilt för andra exporterande länder på den inre marknaden.

Kommerskollegium anser vidare att det hade varit önskvärt med en WTO-rättslig bedömning av förslagen och dess förenlighet med framförallt WTO:s avtal om subventioner och utjämningsåtgärder,

¹ Se SOU 2019:63 Mer biogas! För ett hållbart Sverige s. 633

ASCM². Detta saknas liksom en utförligare analys av förslagets inverkan på handeln med tredje land. Vissa typer av stöd är förbjudna enligt ASCM, medan andra typer av stöd är angripbara om de orsakar negativa effekter för en annan WTO-medlems intressen. Vad Kommerskollegium kan se är inte de föreslagna stöden förbjudna enligt ASCM. Utan att i detalj ha analyserat frågan, synes de föreslagna stöden kunna omfattas av ASCM, och vara angripbara om de orsakar negativa effekter för någon annan WTO-medlems intressen.

Stöden skulle t.ex. kunna vara angripbara om de bedöms vara selektiva och riktade till ett företag eller en industri eller en grupp av företag eller industrier, enligt artikel 2. Om stöden är angripbara kan någon annan WTO-medlem motsätta sig stöden om dessa orsakar negativa effekter för det landets intressen.³ En sådan process skulle t.ex. kunna mynna ut i att stöden måste dras tillbaka eller att lämpliga åtgärder måste vidtas för att eliminera de negativa effekterna av subventionerna.⁴ Ett tredje land kan även under vissa omständigheter få rätt att vidta motåtgärder.

Av utredningen framgår att två tredjedelar av den importerade biogasen kommer från Danmark och den övriga tredjedelen från övriga Europa.⁵ Enligt Kommerskollegium kan det inte uteslutas att det skulle kunna finnas ett intresse för länder utanför EU-området att exportera biogas till Sverige. Även länder som producerar och exporterar naturgas eller andra typer av biobränsle skulle kunna ha ett intresse av att angripa stöden, utifall att stöden orsakar negativa effekter för det landets intressen.

För det fall att regeringskansliet överväger att gå vidare med utredningens förslag rekommenderar Kommerskollegium att en djupare bedömning görs av stödets förenlighet med WTO:s regelverk, inklusive vilka eventuella effekter stöden kan ha på handeln med tredje land.

Anmälan av tekniska föreskrifter

Enligt 20 § 6 p. i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet ska Regeringskansliet anmäla förslag till författningar i enlighet med de procedurer som följer av Sveriges EU-medlemskap eller av andra internationella överenskommelser, bland annat enligt proceduren i anmälningsdirektivet för tekniska föreskrifter ((EU) 2015/1535) och WTO:s TBT-avtal om tekniska handelshinder (Agreement on Technical Barriers to Trade).

² Agreement on subsidies and countervailing measures.

³ Artikel 5.

⁴ Artikel 7.8.

⁵ SOU 2019:63 Mer biogas! För ett hållbart Sverige, s. 86.

Tekniska föreskrifter enligt anmälningsdirektivet är bl.a. krav på varors egenskaper eller provning, begränsningar av varuanvändning, bestämmelser om återvinning av varor samt vissa förbudsbestämmelser. Även tekniska specifikationer om fastställer produktionsmetoder eller processer kan vara anmälningspliktiga om de påverkar produktens egenskaper.⁶ Om en myndighet inte anmäler tekniska föreskrifter, fast myndigheten borde gjort det, förlorar de tekniska föreskrifterna sin rättsverkan och kan inte tillämpas mot enskilda.⁷

Den remitterade utredningen innehåller ett utkast till ny förordning. Övriga förslag i utredningen är inte konkretiserade i författningsform. Kommerskollegium rekommenderar att eventuella kommande författningsförslag till följd av utredningen remitteras till kollegiet för en bedömning av anmälningsplikten.

Förslag till förordning om statligt stöd till produktion, uppgradering och förvätskning av biogas

För att en teknisk föreskrift ska vara anmälningspliktig ska den vara rättsligt eller faktiskt tvingande vid saluföring eller användning. Faktiskt tvingande åtgärder kan vara tekniska specifikationer eller andra krav som hänger samman med skattemässiga eller finansiella åtgärder som påverkar konsumtionen av produkterna genom att främja efterlevnaden av dessa tekniska specifikationer.⁸ Det som åsyftas är finansiella åtgärder som syftar till att uppmuntra till inköp av vissa varor som uppfyller vissa tekniska specifikationer genom att tillhandahålla finansieringsmöjligheter, t.ex. subventioner.⁹

I utredningen föreslås en ny förordning där förutsättningarna för att få stöd för produktion av biogas anges. I förordningen definieras gödselgas som rågas som producerats från stallgödsel i en biogasanläggning. Av övriga bestämmelser framgår bl.a. att stöd får lämnas endast för gödselgas som produceras vid rötning, att stöd får lämnas för den andel av rågas som kan antas ha sitt ursprung i andra substrat än stadsgödsel samt att stöd endast får lämnas för produktion vid anläggningar som har inkopplad utrustning för att fackla eller bränna gas.

Enligt Kommerskollegiums bedömning är bestämmelserna ovan att betrakta som tekniska specifikationer. Detta då det anges en definition som anger en produktionsmetod som påverkar gasens egenskaper samt

⁶ Anmälningsdirektivet artikel 1.1(c och f).

⁷ Mål C-95/14, *UNIC* (2015) p. 29.

⁸ Se art 1.1 (f.) iii anmälningsdirektivet

⁹ Kommissionens riktlinjer för fastställande och anmälan av skattemässiga eller finansiella åtgärder vid tillämpning av direktiv 98/34/EG, s. 3

ställs krav på utrustning. De tekniska specifikationerna är vidare knutna till en finansiell åtgärd, dvs. stödet. Enligt 1 § i den remitterade förordningen uttrycks att syftet är att öka produktionen samt förädlingen av biogas. Som Kommerskollegium förstår det är ett av målen med samtliga föreslagna åtgärder i utredningen att konkurrensvillkoren för svenskproducerad biogas ska förbättras. Det är dock inte helt tydligt att stödet direkt syftar till att påverka konsumtionen av biogas.

För att den föreslagna åtgärden ska vara anmälningspliktig krävs också en koppling till saluföringen eller användningen av produkten.¹⁰ I detta fall träffar stödet produktionsledet. Så som Kommerskollegium förstår det är målet dock att förbättra den svenska biogasens konkurrenskraft på marknaden. Det kan därför inte uteslutas att det finns en koppling till saluföringen av produkten.

Statsstödsreglerna i bl.a. art 107- 108 FEUF fastslår ett separat anmälningsförfarande i relation till anmälningsdirektivet, där det senare bygger på fördragets bestämmelser om fri rörlighet.

Statsstödsförfattningar är dock inte automatiskt undantagna från anmälningsdirektivet, särskilt om utkastet innehåller tekniska specifikationer som inte är direkt sammankopplade med stödet.

Kommissionen har också gett uttryck för uppfattningen att statsstödsregler som innehåller finansiella åtgärder i enlighet med anmälningsdirektivet ska anmälas, även om de berörda åtgärderna utgör statsstöd i enlighet med art 107.1 FEUF.¹¹ Det kan dock i detta sammanhang noteras att Kommissionen också har uttalat att den aktuella bestämmelsen¹² i anmälningsdirektivet inte avser skattemässiga eller finansiella åtgärder till förmån för vissa företag eller produkter i form av statligt stöd enligt art. 107-108 FEUF. För sådant stöd gäller det särskilda anmälningsförfarandet i de bestämmelserna.¹³ Enligt Kommerskollegiums bedömning kan dock anmälningsplikt inte uteslutas förutsatt att det föreslagna stödet hänger samman med en teknisk specifikation i enlighet med art. 1.1 (f.) iii anmälningsdirektivet.

Utifrån ovannämnda analys och granskning av förslaget lämnar Kommerskollegium över den närmare bedömningen av anmälningsplikt enligt direktiv (EU) 2015/1535 till Regeringskansliet. Vid osäkerhet rekommenderar dock Kommerskollegium att det remitterade utkastet anmäls i enlighet med anmälningsdirektivet. I så fall ska

¹⁰ C-37/99 Donkersteeg

¹¹ Kommissionens riktlinjer för fastställande och anmälan av skattemässiga eller finansiella åtgärder vid tillämpning av direktiv 98/34/EG, s. 5

¹² Nuvarande art 1.1 (f.) iii anmälningsdirektivet

¹³ Se Kommissionen - Anmälningsförfarande 98/34 Arbetsdokument: Domstolens praxis och Kommissionens tolkning Dok. 39/98 rev. 3, s. 18

Regeringskansliet uppdra åt kollegiet att anmäla förslaget till kommissionen.

Anmälan av nya krav på tjänsteverksamhet

Av 20 § p 6 förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet följer att Regeringskansliet ska anmäla förslag till författningar i enlighet med informationsförfaranden som följer av Sveriges medlemskap i EU. Ett sådant förfarande föreskrivs i tjänstedirektivet avseende nya eller förändrade krav på tjänsteverksamhet.¹⁴

Kommerskollegium bedömer att de förslag som presenteras inte omfattas av anmälningsplikt enligt tjänstedirektivet, eftersom direktivet inte är tillämpligt på statligt stöd.¹⁵

Ärendet har avgjorts av vikarierande enhetschefen Heidi Lund efter föredragning av utredaren Katarina Paul. I ärendets slutliga handläggning har ämnesrådet Olivier Linden, utredarna Fredrik Gisselman, Isaac Ouro-Nimini, Magnus Andersson, Emelie Eriksson och Fredrik Ahlstedt deltagit.

Stockholm som ovan

Heidi Lund

Vikarierande enhetschef

Katarina Paul

Utredare

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden, artiklarna 15.7 och 39.5.

¹⁵ Se artikel 1.3.