



Remissvar

Dnr 2020–012

2020–04–24

Infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

SOU 2019:63 Mer biogas! För ett hållbart Sverige

Diarienummer I2019/03474/E

SAMMANFATTNING

Konjunkturinstitutet anser att utredningen bidrar med ett helhetsgrepp på biogasmarknaden, som är värdefullt. Ett tydligare resonemang om vilka marknadsmisslyckanden som föreligger och hur dessa bäst åtgärdas, i stället för den något ensidiga inriktningen på ”mer biogas!”, hade varit önskvärd. Delar av de styrmedel som föreslås förefaller motiverade, medan andra inte på ett tydligt sätt tar sin utgångspunkt i något marknadsmisslyckande. Utredningen hade med fördel kunnat vara tydligare med i vilken utsträckning EU:s statsstödsregler begränsar en ändamålsenlig politik.

UTGÅNGSPUNKTEN ”MER BIOGAS!”

Utredningen verkar ta för givet att Sverige bör både producera och använda mer biogas. Det är mycket möjligt att en sådan utveckling är önskvärd. Det finns emellertid många osäkerheter kring exempelvis teknikutveckling som kan ha bäring på klimatfrågan. Ett framtidsscenario där vi relativt snart får ett betydande genombrott i utvecklingen av CCS (*carbon capture and storage*), eller där elektrifieringen av transportsektorn går mycket snabbare än väntat, är inte uteslutet. Under sådana scenarier är det inte helt säkert att det är lämpligt att satsa stort på biogasen, eftersom det trots allt går åt en del resurser till att producera den. En bättre utgångspunkt vore därför att med hjälp av styrmedel se till att eventuella marknadsmisslyckanden hanteras på ett bra sätt, och sedan låta marknaden avgöra hur mycket biogas som är optimalt. Ett kvantitativt mål för produktionen av biogas riskerar därför att inte vara välavvägt. Konjunkturinstitutet är därför tveksamt till förslaget att sätta ett sådant kvantitativt mål.

KOMMENTARER PÅ DE OLIKA STYRMEDELSFÖRSLAGEN

I utredningen förs ett utförligt resonemang om styrmedelsteori, där det görs tydligt att ekonomiska styrmedel framför allt har till uppgift att hantera marknadsmisslyckanden. De styrmedelsförslag som ges baseras dock inte i tillräcklig utsträckning på den teoretiska grunden. Intrycket är snarare att de föreslagna styrmedlen har valts i syfte att ge så mycket stöd som är möjligt till biogasmarknaden, utan att överskrida de begränsningar som sätts av Sveriges och EU:s lagstiftning.

Gödselgaspremie

Utredningen föreslår ett stöd på 40 öre/kWh biogas som produceras från gödsel. Syftet med gödselgasstödet är huvudsakligen att internalisera den externalitet som uppstår vid läckage av metan från gödsel. Detta är en tydlig externalitet som, i avsaknad av gödselgaspremie eller

liknande, inte är prissatt. Ett stöd av den här typen är därför motiverat. Det finns emellertid inga skäl att tro att externaliteten i fråga försvinner över tid, vilket innebär att ett korrekt utformat stöd rimligen bör vara permanent. Detta står i kontrast till resonemanget i utredningen, där det slås fast att "[p]å sikt bör biogassektorn kunna klara sig utan statligt stöd" (s. 519).

Stöd till uppgradering och förvätskning

Utredningen föreslår dessutom stöd till uppgradering samt förvätskning av biogas. Biogas som är uppgraderad har ett högre värde än biogas som inte är uppgraderad, och förvätskad biogas har ytterligare ett högre värde. Båda processerna kräver dock resurser, vilket medför kostnader. Det verkar emellertid inte föreligga några marknadsmisslyckanden i samband med uppgradering och förvätskning, och därmed inget tydligt skäl till att ge stöd till dessa processer. Om uppgradering ökar värdet på biogasen mer än vad kostnaden ökar så är det optimalt att uppgradera, annars inte. Motsvarande resonemang gäller förvätskning. Konjunkturinstitutet ställer sig därför tveksamt till dessa styrmedel.

Investeringsstöd

I det så kallade "Stödpaket II" föreslås också att lån och garantier ska erbjudas till producenterna av biogas, i syfte att "minska den företagsekonomiska risken och kapitalkostnader" (s. 26). Det antyds att den privata kapitalmarknaden inte förmår att värdera investeringar i biogasproduktion på ett korrekt sätt. Det är emellertid oklart var marknadsmisslyckandet ligger. Vad som skulle kunna föreligga är en typ av politikmisslyckande. Villkoren för biogasproduktion har varierat betydligt över tid, på grund av ofta förekommande policyförändringar, och flera kortsiktiga stöd. Detta kan i sig utgöra en osäkerhet för en potentiell investerare, och den typen av investeringsstöd som föreslås skulle kunna vara motiverade av den anledningen.

BETYDELSEN AV EU:S REGLER OM STATSSTÖD

EU:s regler för statsstöd utgör ett betydande hinder för en ändamålsenlig utformning av klimatpolitiska styrmedel i Sverige. Utredningen måste självklart ta hänsyn till detta, men det hade varit av stort värde med en tydligare åtskillnad mellan å ena sidan vad som vore en optimal styrning för biogasmarknaden (det som inom nationalekonomisk teori kallas *first best*), och å andra sidan det som är möjligt givet juridiska och andra begränsningar (*second best*). Detta hade underlättat en förståelse av biogasmarknadens villkor, men även kunnat bidra med värdefulla insikter vad gäller hur EU:s statsstödsregler begränsar Sveriges förmåga att driva en effektiv politik.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit David von Below.

Urban Hansson Brusewitz
Generaldirektör