

Infrastrukturdepartementet
i.remissvar@regeringskansliet.se

Betänkandet Mer biogas! För ett hållbart Sverige (SOU 2019:63)

I2019/03474/E

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer.

Sammanfattning

- Vad gäller föreslagna produktionspremier i Stödpaket I noterar Konkurrensverket att det i Danmark och andra EU-länder pågår en översyn av stödpolitiken som sannolikt kommer innebära sänkta stödnivåer. Så långt möjligt bör därför resultaten av dessa översyner beaktas innan eventuella nya svenska produktionspremier införs.
- I det fall föreslagna stöd i Stödpaket I införs tillstyrker Konkurrensverket förslaget om flera fastställda tidpunkter för utvärdering av stödets fortsatta berättigande och tillämpade stödnivåer.
- Förslaget i Stödpaket II om en premie för produktion av biogas och andra förnybara gaser med annan teknik än rötning gör inte skillnad på olika förnybara gaser eller produktionstekniker och är därmed mer konkurrensneutralt än Stödpaket I med tre premieförslag som enbart avser rötning. Konkurrensverket stödjer utredningens utgångspunkt att nivån på denna premie bör bestämmas genom ett auktionsförfarande.
- Konkurrensverket avstyrker utredningens förslag i Stödpaket II om särskilda statliga lån och garantier till producenter av biogas.
- Konkurrensverket tillstyrker utredningens förslag om att Energimarknadsinspektionen, Ei, ska se över biogasnätens nätanslutningsvillkor m.m. och verket föreslår att även frågan om biogasnäten bör regleras enligt naturgaslagen ska ingå i denna översyn. Konkurrensverket tillstyrker även förslaget om att Ei ska se över naturgasregleringen med samma inriktning som vid tidigare översyn av elnätsregleringen.

Adress 103 85 Stockholm
Besöksadress Ringvägen 100
Telefon 08-7001600
konkurrensverket@kkv.se

Synpunkter på utredningens huvudsakliga förslag om ökat stöd för svensk biogasproduktion

Biogasmarknadsutredningen har haft uppdraget att kartlägga hur biogasens nytta som resurs bäst kan tas tillvara och ge förslag på hur biogas kan ges konkurrenskraftiga villkor. Utredningen har funnit skäl att föreslå nya ekonomiska styrmedel. Ett syfte anges vara att biogas ska bidra till att nå Sveriges energi- och klimatpolitiska mål, bland annat mot mer förnybar energi i transportsektorn. Produktion av biogas i Sverige anses vidare kunna bidra till att nå andra samhällsmål.¹

Utredningen föreslår att regeringen bör ansöka hos Europeiska kommissionen om ett förnyat statsstöds godkännande för biogasens nuvarande befrielse från energi- och koldioxidskatt, vilket också har skett. Vidare föreslås ett samlat nationellt produktionsmål för biogas och andra förnybara gaser. Konkurrensverket har inga synpunkter på detta förslag.

Nedan lämnar Konkurrensverket synpunkter på utredningens förslag till två stödpaket. I Stödpaket I ges förslag till tre olika produktionspremier för att stötta svensk biogasproduktion genom rötning och vidareförädling av denna biogas. I Stödpaket II föreslås en premie för produktion av biogas och andra förnybara gaser med annan teknik än rötning samt att producenter av förnybara gaser ska ges statliga lån och garantier.

Synpunkter på Stödpaket I

Utredningen noterar att existerande styrmedel för att främja produktion och användning av biogas (nuvarande begränsade gödselgasstöd, biogasstödet 2018 samt energi- och koldioxidskattebefrielsen) har lett till att Sverige har en relativt hög andel biodrivmedel jämfört med andra länder. I huvudsak anses detta dock ha gynnat importerad biogas och inte den svenska produktionen. Främst förslagen i Stödpaket I ska enligt utredningen åtgärda de problem som detta anses innebära.

Stödpaket I innehåller tre förslag om premier för produktion av svensk biogas genom rötning (gödselgas-, uppgraderings- och förvätskningspremie). Konkurrensverket kan konstatera att det huvudsakliga skälet till utredningens förslag om nya och utvidgade stöd till svensk biogas är att åtgärda en betydande priskonkurrens från importerad biogas från Danmark. Detta anges i sin tur bero på att biogas där stöds redan i produktionsledet. Importerad dansk biogas stöds därmed dubbelt vid försäljning i Sverige, dels med ett direkt stöd vid produktionen i Danmark, dels via den generella befrielsen från energi- och koldioxidskatt.

¹ Rötning av gödsel och tillvaratagande av växthusgasen metan för tillverkning av biogas kan exempelvis minska jordbrukets klimatpåverkan.

Statsstöd och subventioner till vissa företag och specifika produkter riskerar alltid att snedvrیدا konkurrensen inom och mellan olika marknader och är normalt inte tillåtna. Men statsstöd kan – förutsatt att de inte står i strid med EU:s statsstödsregler – i vissa fall vara motiverade, exempelvis för att korrigera för sådana snedvridningar i resurshushållningen som s.k. marknadsmisslyckanden kan leda till. I det fall det finns tydliga marknadsmisslyckanden kan dessa därför behöva korrigeras med ett styrmedel för att samhällets resurser ska användas på det mest effektiva sättet. För att kunna föreslå och använda det mest kostnadseffektiva styrmedlet anser Konkurrensverket att eventuella marknadsmisslyckanden först måste vara väl definierade.

Ett skäl till att stödja viss produktion kan vara att underlätta för ny innovativ, och av olika skäl politiskt önskvärd, teknologi att etablera sig. Stödet kan då kompensera för högre kostnader under en ny teknologisk uppbyggnadsskede. Sådant stöd kan exempelvis ske med tullar eller direkta subventioner. Utgångspunkten för denna typ av styrmedel är samtidigt att stödet ska fasas ut så snart produktionen blivit mogen och effektiv nog att möta konkurrensen från andra produktionsätt.

Ett problem är att det ofta är svårt att hitta "rätt" tidpunkt för en utfasning av stödet. Tidigare etablerade liksom nya produktionsätt utvecklas kontinuerligt så jämförelser av kostnader blir svåra att göra. Om ett stöd tillämpas en viss tid och blir en naturlig del i produktionskalkylerna är det alltid förknippat med svårigheter för staten eller ansvarig myndighet att analysera ständigt förändrade marknadsförutsättningar och bedöma rätt tid för att ta bort eller förändra stöden. Berörd bransch som åtnjuter stöden har vidare goda skäl att bedriva en omfattande lobbyverksamhet och föra fram argument för fortsatt och helst utökad stöd. Därför bör, i de fall stöd införs med liknande motiveringar, stort fokus riktas mot att förbereda kommande utfasning av stöden, exempelvis tidpunkter för avstämning, stoppdatum, vilka kostnadsjämförelser ska göras, vem ska utföra analyserna och vilka andra teknologier ska jämföras med etc.

Vad gäller användningen av styrmedel vill Konkurrensverket även påtala riskerna med att använda flera olika styrmedel för att uppnå samma eller snarlika mål och önskvärda beteenden. Många parallella styrmedel försvårar generellt möjligheterna att följa upp och analysera effekter och måluppfyllelse beträffande de enskilda styrmedlen. Utredningen noterar nämnda risker med en stor mängd styrmedel men ser ett bruk av en blandning av styrmedel som ett sätt att utforma en samhällsekonomiskt effektiv politik som inte bara är en fråga om att hantera marknadsmisslyckanden.

Konkurrensverket konstaterar att analyser som utredningen låtit utföra pekar mot att de beräknade samhällsekonomiska nyttorna är större än de totala kostnaderna för föreslagna produktionsstöd för biogas. Konkurrensverket värdesätter att utredningen genomfört omfattande samhällsekonomiska analyser av förslagets effekter. Förutsatt att resultaten av dessa analyser är korrekta, har verket inga

synpunkter på att förslag om visst stöd av svensk biogasproduktion eventuellt införs.

Konkurrensverket noterar samtidigt att det finns risker med att försöka möta och parera eventuella skillnader från tid till annan i olika länders nationella subventionsnivåer eller skatter med egna kompenserande subventioner. Konkurrensverket anser att regeringen i första hand i stället bör ge stor prioritet till att lyfta dessa frågor på gemenskapsnivå. Kommissionen arbetar för närvarande med översyn av regelverk gällande statsstöd inom olika områden där dessa frågor lämpligen kan uppmärksammas av den svenska regeringen.

Vad gäller Stödpaket I noterar Konkurrensverket att det i Danmark, Tyskland och Nederländerna pågår genomgripande översyner av stödpolitiken på aktuella områden med sannolikt sänkta stödnivåer (Danmark) som följd och med en inriktning mot mer marknads- eller auktionsbaserade stödsystem. Så långt möjligt bör därför resultaten av dessa översyner beaktas innan eventuella nya svenska stöd införs.

I det fall föreslagna stöd införs tillstyrker Konkurrensverket lämnat förslag om flera fastställda tidpunkter för utvärdering av stödets fortsatta berättigande och tillämpade stödnivåer. Dessa avstämningar kan komplettera de hinder mot så kallad överkompensation som kommissionen normalt ställer upp i de fall stöden prövas av kommissionen enligt gällande statsstödsregler. Ett stöd får endast kompensera för merkostnaderna för framställningen av ett biobränsle i förhållande till det fossila bränsle som ersätts, dvs. biobränslet får inte bli billigare än dess fossila motsvarighet.

Synpunkter på Stödpaket II

Utredningens fjärde premieförslag avser produktion av biogas och andra förnybara gaser med annan teknik än rötning. Detta förslag har fördelen att det inte gör skillnad på olika förnybara gaser och produktionstekniker och är därmed mer konkurrensneutralt än övriga tre premieförslag som endast gäller biogasproduktion genom rötning. Förslaget behöver enligt utredningen utvecklas vidare och Konkurrensverket stödjer utredningens utgångspunkt att premienivån i detta fall lämpligen bör bestämmas genom ett auktionsförfarande. Konkurrensverket har i övrigt inga andra särskilda synpunkter på förslaget men i allt väsentligt är de synpunkter som lämnats ovan angående Stödpaket I relevanta även i detta fall.

Konkurrensverket avstyrker avslutningsvis utredningens andra förslag i Stödpaket II, om särskilda statliga lån och garantier till producenter av biogas. Utredningen har inte tydligt visat att finansieringsproblem är en viktig anledning till att den svenska biogasmarknaden inte utvecklats under senare år. I det fall övriga föreslagna produktionspremier införs så torde förutsättningarna för lönsam produktion av biogas och andra förnybara gaser öka väsentligt och därmed bidra till

förbättrade investeringsincentament och minskad osäkerhet kring lönsamheten i produktionen.

Utredningens övriga överväganden och förslag

Inom ett antal olika områden med anknytning till biogas konstaterar utredningen att det pågår översyner som kan innebära förändringar i den riktning som utredningen efterfrågar och i andra fall önskar utredningen att regeringen ska initiera olika studier. Konkurrensverket avstår att kommentera dessa överväganden och förslag m.m. eftersom de inte är tillräckligt preciserade men vill avslutningsvis lämna följande synpunkter angående utredningens förslag om behovet av översyn av gasmarknadsregleringen.

Ei utredde för ett tiotal år sedan bland annat förutsättningarna för att öka andelen biogas i det västsvenska naturgasnätet genom anslutning av biogasanläggningar. Utredningen noterar att marknadssituationen sedan dess har förändrats väsentligt, bland annat som en följd av den ökande importen av biogas, och föreslår att frågan utreds på nytt.

Konkurrensverket vill i detta sammanhang framhålla att Ei tidigare även har föreslagit att det borde övervägas om inte flera av de lokala biogasnäten, trots ofta begränsad geografisk utbredning och utan direkt anslutning till det västsvenska naturgasnätet, borde föras in under gällande naturgasreglering med tillhörande krav på tredjepartstillträde och reglering av överföringsavgifter. Hittills är Stockholm Gas AB:s nät för stads- och fordonsgas det enda nät utan anslutning till det västsvenska naturgasnätet som förts in under naturgasregleringen.

Konkurrensverket tillstyrker utredningens förslag om att regeringen bör låta Ei se över biogasnätets förutsättningar vad gäller nätanslutningsvillkor m.m. Konkurrensverket anser att även frågan om biogasnätets status i regleringshänseende bör ingå i denna översyn.

Utredningen uppmärksammar vidare att det nyligen gjorts omfattande förändringar i nätregleringen på elområdet, bland annat beträffande beräkningen av elnätsföretagens intäktsramar. Det har ännu inte gjorts någon motsvarande översyn av naturgasregleringen² trots att regelverken tidigare i många väsentliga avseenden varit i princip identiska. Enligt Ei:s analyser av elnätsregleringen har de intäktsramar som elnätsföretagen erhållit under de senaste tillsynsperioderna inneburit en systematisk överkompensation, vilket medfört betydande avgiftshöjningar för svenska elnätskunder.³ Konkurrensverket delar därför utredningens slutsats att det finns starka skäl för regeringen att snarast uppdra åt Ei att se över

² Med naturgas avses i naturgaslagen (2005:403) även biogas, gas från biomassa och andra gaser.

³ Se bland annat Konkurrensverkets yttrande, dnr 535/2017, på Energimarknadsinspektionens rapport "Nya regler för elnätsföretagen inför perioden 2020–2023" (Ei R2017:07).

naturgasregleringen med samma inriktning som vid översynen av elnätregleringen.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit konkurrensrådet Stig-Arne Ankner.

Rikard Jermsten