

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Infrastrukturdepartementet

Yttrande över betänkandet Mer biogas! För ett hållbart Sverige (SOU 2019:63)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Biogasmarknadsutredningen föreslår att det införs mål för biogasproduktion innebärande att Sverige år 2030 ska producera 10TWh biogas, varav 7 TWh ska produceras genom rötning och 3 TWh genom andra tekniker. Målet ska vid behov revideras vid fastställda kontrollstationer. Utredningen föreslår två stödpaket. Stödpaket I innehåller stöd till produktion och förädling av biogas från rötning. Stödpaket II innehåller lån och garantier samt premier för produktion och förädling av biogas och andra förnybara gaser med andra tekniker än rötning. Det är endast för stödpaket I som utredningen föreslår ett konkret författningsförslag, i form av en förordning om statligt stöd till produktion, uppgradering och förvätskning av biogas. Produktionsstödet består av premier som ges per kWh biogas som produceras, uppgraderas eller förvätskas. Det föreslås en produktionspremie på högst 40 öre/kWh biogas producerad från gödsel, en uppgraderingspremie på högst 30 öre/kWh för rågas som uppgraderas till biodrivmedel samt en förvätskningspremie på högst 15 öre/kWh för rågas som förvätskas. Jordbruksverket föreslås genom föreskrifter fastställa det antal ören per kWh energi med vilket stöd får lämnas. Stödet föreslås tilldelas under tio år och ansökan om stöd ska få ske t.o.m. 2030. Ansökan sker till Jordbruksverket. Förordningen föreslås träda ikraft den 1 oktober 2020. Genom förordningen upphävs förordningen (2014:1528) om statligt stöd till produktion av biogas.

Vid sidan av de konkreta författningsförslagen föreslås en mängd andra åtgärder, varav vissa redan behandlas i andra sammanhang, såsom en förlängning av biogasens befrielse från energi- och koldioxidskatt efter 2020, utvecklingen av ett biogasregister, införandet av skatt på energiinnehåll i stället för volym, främjande av biogasanvändning inom ramen för EU:s utsläppshandelssystem, förbättrad samordning på regional nivå, översyn av förutsättningarna för att öka mängden svenskproducerad biogas i gasnätet, bl.a. med avseende på nätanslutningsvillkor, översyn av gasnätsbolagens monopolställning, översyn av processerna för miljötilstånd och tillsyn av biogasanläggningar, exportbegränsning av gasbilar som har fått klimatbonus, inkluderandet av gaslastbilar i klimatpremien för miljölastbilar, mål för användning av biogödsel och främjande av biogas vid offentlig upphandling.

Den särskilda konsekvensutredningen är i huvudsak begränsad till förslagen i stödpaket I.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Utredningen anger att det finns en tilltagande oro för den svenska biogasproduktionens konkurrenssituation, närmare bestämt att svensk biogasproduktion inte skulle kunna vara konkurrenskraftig i förhållande till importerad biogas eller i förhållande till likvärdiga alternativa lösningar inom vissa delar av transportsektorn, industrin och i vissa andra sektorer. Därmed skulle de nyttor som biogasproduktionen kan bidra med inte tas till vara. Utredningen redogör omfattande för de samhällsekonomiska nyttor som uppkommer vid produktion och användning av biogas. Nyttorna, som kategoriseras i klimat-, miljö- respektive övriga nyttor, varierar beroende på val av substrat och teknik.

Klimatnyttorna består främst av att man genom biogasproduktionen kan undvika läckage av växthusgasen metan och genom att kol kan återföras till åkermark genom användning av biogödsel. Klimatnyttan varierar beroende på val av substrat i produktionen, där den största nyttan uppkommer vid rötning av gödsel. Miljönyttor uppkommer genom återcirkulering av växtnäringsämnen och minskad övergödning, förbättrad biodiversitet och markkvalitet samt minskad lukt från gödsel. I kategorin övriga nyttor återfinns landsbygdsutveckling, industriell utveckling och hållbar näringspolitik, försörjningstrygghet och att biogödsel möjliggör en expansion av det ekologiska jordbruket. Nyttor uppkommer dessutom i varierande grad vid användningen av biogas beroende på inom vilken sektor gasen förbrukas. Baserat på utredningens underlag är reduktionen av växthusgasutsläpp den i särklass största nyttan som följer av att använda biogas. Biogasens användning bedöms ge upphov till de största nyttorna inom transportsektorn, följt av industrin, sjöfarten och inom sådan storskalig kraftvärmeproduktion där biogas ersätter naturgas. Inhemsk produktion av biogas genom rötning bidrar till Sveriges omställning till en cirkulär ekonomi.

Utredningen konstaterar emellertid att de befintliga styrmedlen inte har resulterat i någon betydande utveckling av biogasproduktionen i Sverige och att både produktionspotentialen och det framtida behovet av biogas vida överstiger dagens svenska produktion och användning. Generellt har olika styrmedel bidragit till att det jämfört med många andra länder används en hög andel biodrivmedel i Sverige. Däremot har de inte på motsvarande sätt stimulerat inhemsk produktion av sådana drivmedel, inklusive biogas. Styrmedlen bedöms ha bidragit till en ökad användning av biogas, som på senare år främst har mötts av importerad biogas, som dels fått produktionsstöd i ursprungslandet, dels omfattas av biogasens skattebefrielse när den konsumeras i Sverige. Med hänvisning till analysen av olika alternativ (se nedan) drar utredningen slutsatsen att produktionspremier är det styrmedel som bäst uppfyller listade kriterier. Produktionspremier bedöms bl.a. kunna minska konkurrensnedvridningen mellan inhemskt producerad och importerad biogas, stimulera ökad produktionen av biogas i Sverige genom att skapa säkrare förutsättningar för de som vill investera i nya anläggningar samt anpassas för att stötta specifika nyttor eller nya tekniker. Vidare anges att EU-kommissionen förordar denna typ av produktionsstöd framför produktionstariffer.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Utredningen resonerar kring olika typer av styrmedel (administrativa, ekonomiska, informativa resp. forskning och utveckling) och redovisar utförligt för befintliga styrmedel och regelverk på nationell och EU-nivå som har bäring på produktion och användning av biogas. Utredningen konstaterar att ekonomiska styrmedel i många fall varit avgörande för främjande av användning och produktion av biogas. Utredningen redovisar tydligt för- och nackdelar med olika initiativ och motiverar de valda lösningsförslagen. Vidare gör utredningen bedömningen att om ingenting görs riskerar den svenska

produktionen av biogas att stagnera och på sikt kanske även upphöra, inte minst i de delar av landet där konkurrenstrycket från importerad biogas är särskilt stort. Med en utebliven biogasproduktion i Sverige förlorar man även de samhällsnyttor som kan förknippas med denna produktion.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Utredningen anger att det nationella handlingsutrymmet när det gäller omställningen till fossilfrihet begränsas av både EU-regler och internationella överenskommelser inom flera olika samhällssektorer. I Energimyndighetens förslag till strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet konstateras att internationella regler vanligen inte hindrar omställningsåtgärder i sig, även om de nationella styrmedlen kan behöva utformas på ett annat sätt. Däremot anses regelutvecklingen inom EU och i vissa internationella samarbetsorgan utgöra en osäkerhetsfaktor som kan komma att förändra förutsättningarna för mer strategiskt inriktade nationella insatser. De snabba förändringarna inom EU:s politik kring biodrivmedel har varit en sådan osäkerhet som sägs ha bidragit till att förhindra långsiktiga investeringar i biodrivmedelsproduktion. På EU-nivå finns det flera författningar, därtill knutna handlingsplaner eller andra styrdokument som påverkar förutsättningarna på den svenska biogasmarknaden. Utredningen redovisar de mest centrala EU-reglerna med betydelse för biogasmarknaden, däribland avfallsdirektivet och handlingsplanen för cirkulär ekonomi, förnybartdirektivet, EU:s klimatpolitiska styrmedel, gasförsörjningsförordningen, EU:s transportlagstiftning, direktivet om rena och energieffektiva vägfordon, EU:s luftvårdspolitik, energiskattedirektivet, bränslekvalitetsdirektivet, krav på infrastruktur för alternativa drivmedel, samt EU:s statsstödsregler.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Utredningen rekommenderar att stödpaket I införs så snart som möjligt eftersom produktion och förädling av biogas från rötning medför den största samhällsekonomiska nyttan samtidigt som det finns en risk för att den befintliga produktionskapaciteten avvecklas utan stöd. Utredningen anser att det är mycket värdefullt om stödpaket II också kommer på plats så snart den närmare utformningen är klarlagd. Utredningen anger att eftersom premierna i stödpaket I syftar till att stötta och utöka biogasproduktionen i Sverige, och är snarlika befintliga stöd som gödselgasstödet och biogasstödet 2018, föreslår utredningen att dessa bör införas fr.o.m. 2021. För stödpaket II, som innehåller ett förslag om att erbjuda finansiella verktyg såsom lån och garantier till befintliga och nya producenter samt en produktionspremie för förnybara gaser, anser utredningen att ytterligare utredningsinsatser behövs innan dessa kan implementeras. Utredningen föreslår att förslaget om lån och garantier införs så snart som möjligt och att ett detaljerat förslag tas fram av regeringen. Utredningen bedömer att förslaget om en produktionspremie för förnybara gaser bör införas när det finns rätt institutionella förutsättningar för att implementera en auktionsmodell i Sverige. Därtill krävs ytterligare detaljnivå i förslaget och det bör även utredas om lån och garantier kan ge tillräckliga incitament för att få till stånd produktion av förnybara gaser eller om en premie behövs.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningen har beskrivit överväganden av val av tidpunkter för ikraftträdandedatum tillräckligt väl. Däremot saknas information om behov av särskilda informationsinsatser. Även om det är fråga om stöd som är frivilliga att ansöka om, torde det vara viktigt att planera för informationsinsatser om de nya reglerna för att nå målsättningarna om ökad

biogasproduktion. Redovisning av eventuellt behov av speciella informationsinsatser är vidare ett krav enligt konsekvensutredningsförordningen.

Regelrådet finner därför redovisningen av särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar men redovisningen av behovet av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Gasmarknadens aktörer, strukturer och karaktärsdrag beskrivs i kapitel 7. Utredningen konstaterar att den svenska biogasmarknaden egentligen består av ett antal delmarknader där det råder mycket varierande marknadsförutsättningar. Utredningen beskriver ett antal olika marknadstyper som till stor del kategoriseras efter tillgången till eller avsaknad av möjligheter att distribuera gas via rörledning. De olika aktörerna i den tidigare delen av biogasens värdekedja är *substratleverantörer*, som kan vara kommunala substratleverantörer, avloppsreningsverk, företag inom jordbruk och livsmedelsproduktion, industriellt slam, avfallsmäklare och avfallshandlare. Rågasen är den första produkten i biogasens förädlingskedja och kan *produceras* i allt från små gårdsanläggningar som i huvudsak använder gödsel som substrat till större samrötningsanläggningar där flera olika substrat hanteras eller gasproduktionsanläggningar vid avloppsreningsverk som främst rötar avloppsslam. 2018 fanns det 280 biogasproducerande anläggningar i Sverige. Ungefär hälften av dessa var lokaliserade i anslutning till avloppsreningsverk. Av det totala antalet avloppsreningsverk, ca 1 750, är det bara ca 8 procent som producerar biogas. Å andra sidan handlar detta om de stora och medelstora anläggningar som tillsammans renar avloppsvatten från drygt 75 procent av landets befolkning. Ca 30 av de 138 biogasproducerande anläggningarna har även kapacitet att uppgradera gasen. Avloppsreningsverken kan själva svara för biogasproduktionen eller så är det någon annan aktör som finns etablerad i anslutning till va-verket som står för denna produktion. Det kan vara ett kommunalt energibolag eller någon privat aktör som då vanligen är samlokaliserad med va-verket. Biogasproduktion av matavfall sker i samrötningsanläggningar. Sveriges 36 samrötningsanläggningar svarar för huvuddelen (47 procent 2018) av den svenska biogasproduktionen. 17 procent av biogasproduktionen i Sverige sker vid industrianläggningar (7 procent), deponier (7 procent) och gårdsanläggningar (3 procent). De drygt 40 gårdsanläggningarna är i huvudsak gödselbaserade. Rågasen *uppgraderas* som regel i en anläggning som ligger i nära anslutning till själva rågasproduktionen. Ett ytterligare steg i förädlingen av den uppgraderade biogasens är att omvandla den till flytande form i en *förvätskningsanläggning*. I dagsläget finns endast en sådan anläggning i Sverige, Fordonsgas Sverige AB, som också framställer komprimerad biogas. Ytterligare två förvätskningsanläggningar kommer att tas i drift under 2020 och ytterligare tre är planerade därefter.

Användare av gas kan vara allt från tung industri, lätta och tunga fordon till hushållskunder som använder gas för uppvärmning eller enbart för matlagning. I det västsvenska naturgasnätet finns det knappt 39 000 naturgaskunder, varav ca 34 000 är hushållskunder och 4 800 övriga kunder som är t.ex. stora industrier och kraftvärmeverk. I Stockholms stads- och fordonsgasnät finns ca 61 000 kunder varav ca 820 är företagskunder och 10 är industrier. Gasanvändare som köper fordonsgas kan handla om taxi, kommunala fordonsflottor, tjänstebilar, men även privatbilister som tankar vid publika tankställen. Sopbilar samt andra lätta och tunga lastbilar finns också med gasdrift. Kollektivtrafikföretag eller andra företag kan ha egna gastankställen vid exempelvis bussdepåer. Det finns även aktörer som både producerar och använder gasen lokalt. Det kan exempelvis handla om lantbruksföretag som producerar biogas från gödsel och som använder biogasens för uppvärmningsändamål i den egna verksamheten eller för att producera el som antingen nyttjas lokalt eller som levereras ut på elnätet. Vissa delar av den svenska basindustrin är mer eller mindre beroende av naturgas, gasol eller biogas i sina produktionsprocesser, både som bränsle och som insatsråvara. Det är främst inom stål- och metallindustrin, kemiindustrin och livsmedelsindustrin som gasanvändningen är stor.

Mellan producenter av bio- eller naturgas och slutanvändare av gasen agerar ett eller flera led av gashandlare. Dessa köper gas direkt av producenter, av andra gashandlare eller via någon handelsplats för gas. Det finns enligt utredningen sju gashandlare i Sverige. Det svenska transmissionsnätet ägs av Swedegas AB. Övriga gasnätsägare äger och driver de distributionsnät som för över gasen från transmissionsnätet till kunderna. För närvarande finns det fem sådana nätföretag. Lagerföretag driver anläggningar som lagrar naturgas åt marknadens aktörer. Swedegas AB omnämns som ett sådant företag.

Regelrådet för följande bedömning. Utredningen ger en utförlig beskrivning av gasmarknadens aktörer. I konsekvensutredningen analyseras kortfattat konsekvenser för biogasproducenter. Det framgår i det avsnittet inte helt tydligt huruvida den analysen utgår från befintliga aktörers och inget om antal och storlek på berörda sådana företag, vilket hade ökat tydligheten. Det framgår dock i andra delar av betänkandet att det 2018 fanns 280 biogasproducenter, att åtta procent av de totalt 1 750 avloppsreningsverk producerar biogas, och att dessa framför allt utgörs av mellanstora och stora anläggningar, att det finns 36 samrötningsanläggningar och 40 gårdsanläggningar som producerar biogas. Det anges att biogas kan produceras i allt från små gårdsanläggningar som i huvudsak använder gödsel som substrat till större samrötningsanläggningar, men det förekommer ingen faktisk beskrivning av storleken på de olika befintliga anläggningarna, vilket hade varit önskvärt. Det hade också varit önskvärt om det framgick i ungefär vilken utsträckning det är privata företag som producerar biogas från avloppsreningsverk.

Trots vissa brister finner Regelrådet redovisningen av företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Utredningen anger att det stödssystem som föreslås oundvikligen inbegriper vissa regleringar som innebär att det ställs krav på de som ska ansöka om eller som har beviljats stöd. Dessa måste exempelvis redovisa en del uppgifter i sin ansökan om stöd eller rapportera vissa uppgifter om hur mycket gas som har producerats, uppgraderats eller förvätskats sedan de har erhållit stöd. Det anges att dessa krav inte i någon avgörande utsträckning skiljer sig från de krav som redan ställs inom ramen för de befintliga produktionsstöden. Utredningen har dock även pekat på behovet av att de ansvariga myndigheterna säkerställer kvaliteten på de data som används för att bl.a. göra de överkompensationsberäkningar som erfordras ur statsstödsperspektiv. Därtill anser utredningen att ett gediget dataunderlag är en förutsättning för att den ansvariga myndigheten ska kunna fatta välgrundade beslut om vilka premienivåer som ska gälla, samt att i samband med de föreslagna kontrollstationerna kunna bedöma behovet av justeringar av stödssystemets olika komponenter. Sammantaget kan detta innebära ett behov för de berörda myndigheterna att samla in fler uppgifter från ett större antal aktörer än vad som hittills har varit fallet, vilket således innebär en ökad administrativ belastning för fler aktörer än i dagsläget.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningen redogör för vilka olika typer av administrativa kostnader som kan uppstå med anledning av förslaget. Det hade varit önskvärt med en mer utförlig redovisning av vilka fler uppgifter än de som redovisas, men som antyds i skrivningarna om att det överlag behövs ett bättre dataunderlag. Det hade också varit behövt med en kvantitativ uppskattning av de administrativa kostnaderna.

Regelrådet finner därför redovisningen av förslagets påverkan på företagens administrativa kostnader bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet.

Den större delen av konsekvensbeskrivningen innehåller kvalitativa och kvantitativa analyser av det föreslagna premiesystemets kostnadseffektivitet för olika samhällsnyttor. En viktig utgångspunkt är att det inte finns någon given förutbestämd effektiv användning av substrat och produktion av biogas, vilket beror på att de påverkande faktorerna förändras över tiden, t.ex. genom teknisk utveckling, förändrade konsumentpreferenser och skiftande politiska målsättningar. Det finns dock ett avsnitt som analyserar förslagets konsekvenser för biogasproducenter. Det anges att den genomsnittliga biogasproduktionen per anläggning är 8,6 GWh. En exempelkalkyl med olika biogasanläggningar, varierande produktionsnivåer och uppdelat per premietyp presenteras. En genomsnittlig anläggning som använder gödsel samt uppgraderar och förvätskar biogasen blir berättigad till en total premie på mellan 5,2 och 7,3 miljoner kronor enligt utredningens förslag, beroende på premienivån. Premiesystemet förbättrar därmed biogasproducenternas förutsättningar att investera i ny biogaskapacitet. Detta bör leda till att producenters lönsamhet ökar, allt annat lika. Hur mycket producenternas lönsamhet kommer att öka beror på val av slutlig premienivå. Givet vilka antaganden som görs kan endast 30 procent av aktörerna sälja biogas till ett pris som kan konkurrera med naturgas utan en uppgraderingspremie. Med en uppgraderingspremie på 25 öre/kWh stiger andelen till 70 procent.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet konstaterar att analyserna av förslagets konsekvenser är omfattande, utförliga och håller en mycket hög kvalitet. Regelrådet ser positivt på att de kvalitativa analyserna kompletteras med kvantitativa i så hög grad som är möjligt och att svårigheter tydligt redogörs för. Regelrådet har förståelse för att fokus läggs på de övergripande konsekvenserna för olika samhällsliga nyttorna liksom, vad gäller företag, på konsekvenser för producenter då förslagen om stöd till produktion, uppgradering och förvätskning framför allt påverkar biogasproducenter direkt. Som framgår av utredningen i övrigt är det emellertid många fler aktörer än biogasproducenter som i mer eller mindre utsträckning kan komma att påverkas av förslaget. En mer utförlig beskrivning av hur dessa påverkas av förslaget hade ytterligare höjt konsekvensutredningens kvalitet.

Regelrådet finner dock redovisningen av förslagets påverkan på företags andra kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

En av utredningens utgångspunkter är att förbättra konkurrenskraften för svensk biogas gentemot utländska konkurrenter. Medan Sverige framför allt stött användningen av biogas har man i grannländerna valt att subventionera produktionen. Den svenska skattebefrielsen gäller även för importerad biogas, vilket gör att importerad biogas får stöd både i produktionsledet och i användarledet, samtidigt som den svenska gasen enbart får stöd i användarledet. När svensk gas exporteras till andra länder får den inte del av det landets produktionsstöd. Detta innebär att svensk biogasproduktion har sämre konkurrensvillkor än utländska konkurrenter. Genom förslaget om ökat produktionsstöd förbättras konkurrensen för svenska företag gentemot utländska.

Utredningen resonerar även kring konkurrens om substrat. Substraten och biogasen betraktas som knappa resurser och avgörande för prisutvecklingen på biogas är tillgången på substrat. Även om det aggregerat på nationell nivå finns goda tillgångar på substrat är de spatialt distribuerade vilket försämrar de ekonomiska möjligheterna att nyttja substraten, bl.a. på grund av transportkostnader. Konkurrensen varierar med förändringar i relativpriset, som i sin tur styrs av efterfrågan och utbud. Relativprisförändringen kan ha en direkt effekt genom att det blir konkurrens om en viss typ av substrat,

men även en indirekt effekt eftersom relativprisförändringen påverkar utbud av respektive substrat. Ökad efterfrågan på t.ex. gödsel från biogasproducenter får således två effekter: en ökad andel av gödseln styrs bort från tidigare användningsområden och mot biogasproduktion samt att gödselägarna i större utsträckning tillvaratar sin gödsel och tillhandahåller det till marknaden. Lokala och regionala förutsättningar styr i dag i stor utsträckning konkurrenssituationen för både substrat och biogas. Även avsättningsmarknaderna för rötresterna (biogödseln från samröttnings- och gårdsanläggningar samt röt slam från reningsverk) är lokala. Den primära orsaken till den lokala karaktäriseringen är höga transportkostnader. Distributionen, och därmed även den spatiala konkurrensen, av den producerade biogasen är beroende av infrastruktur. Utan rörledningar återstår förvätskning av biogasen eller flakning. Som en följd av de regionala skillnaderna kommer också råvarukonkurrensens styrka att variera beroende på regionala förhållanden. Till exempel kan en ny biogasanläggning i en region med balans mellan utbud och efterfrågan på substrat pressa upp priserna och följaktligen reducera konkurrenskraften hos befintliga anläggningar som använder samma substrat. Lokal prisbildning förekommer också i stor utsträckning, vilket är en följd av den marknadsstruktur som råder på de olika marknaderna. Utredningen konstaterar att en försvårande omständighet i en konkurrensanalys av substrat är att de, i stor utsträckning, är s.k. biprodukter, dvs en sekundär produkt som faller ut vid produktionen av en primär produkt och vars intäkter inte ingår i det ekonomiska produktionsbeslutet för den primära produkten. Gödsel är t.ex. en biprodukt av djurhushållning. Hur mycket gödsel som produceras beror främst på efterfrågan av animaliska produkter, inte av efterfrågan på gödsel. Om priset på gödsel stiger, t.ex. på grund av ökad konkurrens, innebär det inte att produktionen av animaliska produkter ökar. Det innebär bara att värdet på gödseln stiger.

Konkurrensen om substrat drivs på från två håll. För det första, om en utbyggnad av biogasproduktionen enligt utredningens produktionsmål om 7 TWh biogas genom rötning till 2030 uppnås, kommer behovet av substrat att mångdubblas. Det innebär även att den interna konkurrensen om substrat ökar inom biogassektorn. Nya anläggningar börjar konkurrera med befintliga om substraten. Effekten av den interna konkurrensen beror på de spatiala etableringsmönster som uppstår och vilka investeringsmässiga drivkrafter som påverkar detta mönster. Om det är tillgång och pris på substrat som motiverar investeringar i biogasproduktion på en viss ort har det mindre inverkan på konkurrensen. Om det däremot är närhet till användare, utskeppningshamnar eller storskalighet som är de avgörande kriterierna för lönsamma investeringar kan det få betydande inverkan på konkurrensen. För det andra, från ett övergripande konkurrensperspektiv, givet omställningen mot förnybar energi och mot en bioekonomi, kommer även alternativa användningsområden för substraten att utvecklas och byggas ut. I den mån substratet saknar alternativ användning för biogasproduktion genom rötning reduceras den externa konkurrensen. Så kan vara fallet vara för t.ex. avloppsslam. Bedömningen är att konkurrensen kan få prisdrivande effekter framöver i takt med omställningen av energisystemet och med utvecklingen av den svenska bioekonomin.

Vad avser små företag anger utredningen att det stödpaket med olika produktionspremier som föreslås kommer att stärka små biogasproducerande företags konkurrenssituation. Den strävan efter att ge stöden en tydligare långsiktighet än de stöd som har förekommit under de senaste åren, samt därtill ett långsiktigt produktionsmål, anses kunna bidra till detta. Utredningen understryker dock i sammanhanget att de föreslagna produktionspremierna tillfaller både större och mindre företag i Sverige. Den förvätskningspremie som föreslås syftar bl.a. till att göra det lättare att transportera biogas i flytande form, vilket gör det möjligt att knyta ihop regionala och lokala biogasmarknader och att därigenom öka konkurrensen på dessa marknader. Större företag med resurser att transportera gas mellan dessa marknader kan bidra till att konkurrenstrycket blir så stort att mindre företag inte längre kan uppnå lönsamhet i sin biogasproduktion. Mindre biogasproducenter kommer sannolikt inte kunna nå lönsamhet i en förvätskningsanläggning och kommer därför allt jämt vara hänvisade till att sälja sin gas på lokala marknader eller att konsumera den själv.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen av olika konkurrensförhållanden är utförlig och håller överlag en mycket hög kvalitet. Det hade ytterligare höjt kvaliteten om utredningen tydligt hade redovisat konkurrensförhållanden mellan företag som producerar biogas och företag som producerar andra biodrivmedel, i enlighet med kommittédirektivet. Det är exempelvis inte helt tydligt vilka de senare företagen är.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det framgår inte helt tydligt huruvida utredningen redovisat förslagets påverkan på företagen i andra avseenden. Såvitt Regelrådet kan bedöma har utredningen redovisat de relevanta aspekterna av förslagets påverkan på företag.

Regelrådet finner därför redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Utredningen redovisar inte uttryckligen huruvida särskilda hänsyn tagits till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Även om en sådan uttrycklig redovisning saknas konstaterar Regelrådet att utredningen redovisat att förslaget kan gynna såväl stora som små företag och hur små företags konkurrenskraft kan påverkas. Det är dessutom fråga om ett frivilligt stöd, även om det de facto torde vara en förutsättning för biogasproduktion att ansöka om stöd. Regelrådet anser att utredningen exempelvis kunde ha resonerat kring eventuella undantag eller lättnader för små företag vid vissa typer av uppgiftsinhämtning.

Regelrådet finner emellertid avsaknad av redovisning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar i detta ärende.

Sammantagen bedömning

Utredningen har gjort ett gediget arbete. Ambitionsnivån har varit hög och betänkandet håller genomgående en mycket god kvalitet. Trots frågornas komplexitet och betänkandets omfattning har strukturen underlättat läsningen och förståelsen. Dagens situation, bakgrund och syfte med förslaget framgår tydligt, liksom beskrivningen av alternativa lösningar och överväganden. Alla relevanta aspekter har utretts på ett föredömligt sätt, även om det förekommer några brister, t.ex. vad avser kvantifiering av administrativa kostnader till följd av förslaget, påverkan på andra aktörer än biogasproducenter och redovisningen av konkurrensförhållanden mellan biogasproducenter och producenter av andra biodrivmedel. Regelrådet ser vidare mycket positivt på ambitionen att redovisa kvantitativa effekter, redovisningen av svårigheter med detta samt kombinationen av kvalitativa och kvantitativa redogörelser.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 29 april 2020.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Anna Stattin.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Anna Stattin
Föredragande