

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Energimyndighetens rapport "Första, andra, tredje... Förslag på utformning av ett stödsystem för bio-CCS" (ER 2021:31)

M2021/00822

Utgångspunkter

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. Yttrandet avgränsas till sådana aspekter som följer av Konkurrensverkets ansvarsområden.

Energimyndigheten har haft i uppdrag av regeringen att "lämna förslag på utformning av ett system för driftstöd, i form av omvänd auktionering eller fast lagringspeng, för avskiljning, infångning och lagring av koldioxid från förnybara källor (bio-CCS)." ¹ I uppdraget ingick att beakta den s.k. Vägvalsutredningen, som bl.a. sätter kvantitativa ramar för systemets ambitionsnivå. ²

4. Förslag på stödsystem – omvända auktioner

I rapporten föreslås användning av omvända auktioner som tilldelningsmekanism. I auktionerna får företag lägga bud där de specificerar en mängd koldioxid (i ton) som de åtar sig att absorbera över en femtonårsperiod, samt deras totala kostnader för åtagandet. Vid en s.k. fast lagringspeng skulle företag i stället årligen kunna redovisa den mängd de absorberat och ansöka om en fast ersättning per absorberad ton. De föreslagna auktionerna innebär enligt rapporten framför allt fördelen att staten har bättre kontroll över totala volymer och samt bättre kostnadskontroll jämfört med en lagringspeng. Auktionering är särskilt lämpad vid en situation av *asymmetrisk information*, där köparen av en tjänst eller vara saknar kunskap om dess kostnader medan säljarna är bättre informerade. En konkurrensutsatt auktion kan då avslöja kostnaderna. Dessutom främjar omvända auktioner, åtminstone i den utsträckning de leder till konkurrens, de mest kostnadseffektiva lösningarna eftersom endast anbudsgivarna med de lägsta buden tilldelas medel.

¹ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens energimyndighet.

² SOU:2020, Vägen till en klimatpositiv framtid.

Nackdelar med omvända auktioner kan uppstå om förutsättningarna för konkurrens saknas (för få intressenter) eller auktionsdesignen ger för mycket utrymme för strategisk budgivning. Strategisk budgivning blir i sin tur mer sannolik ju lägre antalet deltagare i auktionen är. En ytterligare nackdel med auktioner är att företag behöver lägga resurser på att kunna delta i förfarandet. Dessutom måste auktionsförrättaren, i syfte att förhindra oseriös budgivning, upprätta kriterier för deltagande, vilket kan höja tröskeln för deltagande och således riskera att utesluta relevanta aktörer.

I rapporten redovisas slutsatsen att fördelarna av omvänd auktionering i det föreliggande fallet väger tyngre än nackdelarna, i synnerhet avseende statens kontroll över kostnader och volymer. Enligt marknadskontakter finns tillräckligt stort intresse hos tillräckligt många relevanta aktörer för att täcka 200–300 procent av de volymer som Vägvalsutredningen fastslår, vilket åtminstone i teorin möjliggör konkurrensutsättning.

Konkurrensverket tillstyrker rapportens förslag. En fast lagringspeng skulle kunna leda till att företag antingen gör under- eller överinvesteringar beroende på ersättningsnivå, eftersom den effektiva kostnadsnivån för bio-CCS i Sverige ännu är okänd. Utan konkurrens finns också risken att ineffektiva aktörer premieras i den mån lagringspengen överstiger den effektiva kostnadsnivån, medan effektiva aktörer överkompenseras. Det faktum att staten redan har bestämt sig för vilka volymer som systemet ska omfatta talar ytterligare för auktionering.

5.2 Auktionen i praktiken

Vad gäller auktionernas utformning föreslås i rapporten att staten anger ett indikativt volymtak för varje auktion och att tilldelning av stödmedlen ska ske enligt anbud ("pay-as-bid"). Vidare förespråkas ett hemligt takpris för att reducera risken för strategisk budgivning. I syfte att lära sig om auktionernas funktionssätt samt kunna ändra design vid behov, och för att främja konkurrensen i auktionerna, föreslås de totala årliga volymerna från Vägvalsutredningen delas upp på två eller flera auktionstillfällen. Det ska vara en enda budgivningsrunda per auktionstillfälle och buden ska vara slutna. Utbetalning av medlen sker löpande i trancher över en femtonårig kontraktperiod.

Konkurrensverket har i huvudsak inga invändningar mot den föreslagna utformningen. Som framhålls i rapporten är det alltid svårt på en nyskapad artificiell marknad att i förväg veta vilken auktionsdesign som är mest lämpad, och hur goda förutsättningarna för en fungerande konkurrens är. Därför är det angeläget att, i likhet med förfarandet i andra länder, inledningsvis tillåta sig att pröva alternativa utformningar och förbehålla sig rätten att ändra parametrar från en auktion till annan. Över tid bör ändringarna bli färre för att öka planeringssäkerheten och begränsa resurskostnaderna för deltagande aktörer.

Tilldelning enligt anbud ("pay-as-bid") är enligt rapporten gängse praxis för omvända auktioner, och Konkurrensverket förstår ambitionen att utforma auktionerna så kostnadseffektivt som möjligt. Som konstateras i rapporten ger dock pay-as-bid jämfört med tilldelning enligt slagpris ("pay-as-clear") teoretiskt sett större incitament till strategisk budgivning: pay-as-bid kan betraktas som ett slags förstaprisauktion medan pay-as-clear ligger konceptuellt närmare en andra-prisauktion. Strategisk budgivning (dvs. för höga anbud) innebär att en del av de kostnadsbesparingar som pay-as-bid ger upphov till är fiktiva eftersom de kontra-faktiska anbuden hade varit lägre med pay-as-clear. Hur stor denna effekt blir är dock i det enskilda fallet svårt att bedöma och Konkurrensverket kan därmed inte ta ställning i frågan.

Ett ytterligare argument för pay-as-clear är att buden då återger en mer sanningsenlig bild av utbudskurvan för bio-CCS och dess utveckling över tid, som dessutom blir offentlig information eftersom buden offentliggörs i efterhand (även om auktionen i sig är sluten). Sådan information kan vara viktig för potentiella anbudsgivare att ta del av, och även för staten med tanke på att kunna avsluta systemet så fort tekniken blir kommersiellt intressant.

Sammanfattat kan frågan om tilldelning enligt anbud eller tilldelning enligt slagpris i alla fall vara en intressant parameter att variera i de första auktionerna i syfte att förvärva kunskap om graden av strategisk budgivning och därmed kostnadsbesparingar för staten. Kartläggning av strategisk budgivning möjliggör även åtminstone approximativa slutsatser om hur väl konkurrensen fungerar i auktionerna.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Rikard Jermsten. Föredragande har varit ekonområdet Mark Bernard.

Yttrandet undertecknas inte egenhändigt och saknar därför namnunderskrifter.

Rikard Jermsten

Mark Bernard