



Remiss – Om stöd till åtgärder för en effektiv användning av förnybara gaser

I detta remissvar lämnar Konjunkturinstitutet (KI) synpunkter på förslaget till ”förordning om stöd till åtgärder för att främja en effektiv användning av förnybara gaser”. Stödet syftar till att främja en effektiv produktion, distribution och användning av förnybara gaser. Förslaget innebär att merkostnaden för att investera i biogasprojekt istället för i konventionella energiprojekt ska subventioneras med högst 45 procent.

Sammanfattningsvis anser KI:

- **att förordningen inte tydligt anger vilka samhällsekonomiska problem stödet avser att lösa.** KI föreslår att förordningen bör tydliggöra att biogasstödet är ett teknikstöd inom energisektorn vars dynamiska effekter kan bli viktiga för uppfyllandet av framtida klimatmål. Eftersom utsläppen av koldioxid redan är internaliserade av andra styrmedel kan det aktuella teknikstödet inte motiveras med att det på kort sikt kostnadseffektivt minskar koldioxidutsläppen. I förordningens 4 § bör följaktligen ”klimatmålet” strykas.
- **att stödprogrammet bör utvärderas med avseende på uppnådd energieffekt och inte med avseende på minskade utsläpp av växthusgaser.**
- **att stödprogrammets utformning innebär incitamentsproblem som kan motverka en kostnadseffektiv fördelning av stödet.** KI föreslår att den sökande endast bör ange investeringskostnaden för sin anläggning och att Energimyndigheten räknar fram merkostnaden.
- **att det är oklart vad som menas med ”kostnadseffektivt” i förordningens 4 §.** Kostnadseffektivitet kräver att enskilda projekt utvärderas i förhållande till på för hand specificerade kriterier, till exempel investeringskostnad per producerade eller distribuerade kWh. I förslaget till förordning och i promemorian sakas en tydlig plan för hur kostnadseffektivitet i investeringsprogrammet ska uppnås.

- **att förordningen måste tydliggöra vilka investeringar som är bidragsberättigade.** För att begränsa mängden inkomna ansökningar, och således även administrationskostnaderna, är det fördelaktigt att tydligare avgränsa de stödberättigade åtgärderna. Det är exempelvis oklart huruvida förordningen stödjer stöd till biogasfordon. KI anser att stöd till biogasbilar inte bör ges eftersom de omfattas av andra ekonomiska styrmedel.

Samhällsekonomiska motiv för biogasstöd

Förslaget till förordning föreskriver i 1 § att ”syftet med stödet är att främja en effektiv och utökad produktion, distribution samt användning av förnybara gaser”. Statliga marknadsinterventioner är endast samhällsekonomiskt motiverade om de rättar till ineffektiviteter till följd av marknadsimperfectioner. För att samhällsekonomiskt motivera stödprogrammet samt underlätta uppföljningen av stödet är det nödvändigt att i förordningen tydligare ange vilka marknadsimperfectioner biogasstödet avser att korrigera.

I den föreslagna förordningen anges två tydliga syften: (1) bidra till ökad användning av förnybar energi och; (2) bidra till uppfyllelse av klimatmålet. Enligt riksdagsbeslut ska Sverige till år 2020 (1) öka produktionen av förnybar energi så att den utgör 50 procent av den producerade energin samt (2) öka användningen av förnybar energi i transportsektorn så att den utgör minst 10 procent av sektorns totala energianvändning. I dag används främst gröna certifikat, vindkraftsstöd och diverse ekonomiska styrmedel inom transportsektorn för att uppnå förnybarhetsmålen.

Avseende klimatmålet finns det idag ett antal generella ekonomiska styrmedel som räcker för att uppnå klimatmålet på ett kostnadseffektivt sätt. Dessa styrmedel har internaliserat den externa kostnaden av koldioxidutsläppen och stimulerar därför på ett teknikneutralt sätt efterfrågan på fossilfria bränslen. Exempelvis, handeln med utsläppsrätter och koldioxidskatten driver upp priset på el respektive fossilbaserade bränslen vilket försvagar deras konkurrenskraft. Av denna anledning är det tveksamt om det aktuella biogasstödet samhällsekonomiskt kan motiveras med det kortsiktiga klimatmålet.

Något som saknas i underlaget till biogasstödet är ett grundligt resonemang om stödets dynamiska effekter i form av kunskaps- och teknikspridning som på sikt kan komma att bli viktiga för det framtida klimatarbetet. Spridning av ny kunskap och teknik är svår att begränsa, det vill säga kunskap och teknik är till viss del kollektiva nyttigheter. I ett samhällsekonomiskt perspektiv har marknadsaktörerna inte tillräckliga incitamenten till att producera en samhällsekonomiskt optimal kvantitet av sådana nyttigheter. Staten kan då stimulera sådan produktion för att uppnå samhällsekonomisk effektivitet.

Avseende marknaden för biogas skulle man kunna argumentera för att det är en ny marknad, med relativt stora spridningseffekter där en statlig stimulans sannolikt bidrar till fallande produktionskostnader över tid. Så kallade externa stordriftsfördelar är också exempel på spridningseffekter som kan motivera statlig stimulans, till exempel en utbyggnad av en välfungerande infrastrukturen för att distribuera biogas. Om den beskrivna dynamiken saknas i det aktuella stödprogrammet, är argumentet givetvis inte tillämpligt.

Incitamentsproblem och utvärdering

KI anser att stödprogrammets utformning ger upphov till onödiga incitamentsproblem och onödiga administrationskostnader. Problemet är att de sökande ska ange kostnaden både för biogasprojektet och för en odefinierad konventionell energianläggning. I förordningen framgår däremot inte vad som avses med en ”konventionell anläggning eller system med samma kapacitet i effektiv energiproduktion” – givet antagandet att sökande får nödvändiga tillstånd, skulle en konventionell anläggning exempelvis kunna vara ett småskaligt vattenkraftverk, vindkraftverk, raffinaderi eller en produktionsanläggning för biobränslen. Om tolkningen av uttrycket överläts till den sökande har denne incitament att välja den energiproduktion som är minst kapitalintensiv. KI föreslår istället att Energimyndigheten definierar det konventionella och att merkostnaden för enskilda projekt således uppskattas schablonmässigt. Detta underlättar för den sökande och minskar incitamenten till att överdriva merkostnaden. KI förutsätter att den sökande måste styrka kostnaden för den egna anläggningen med fakturor innan bidrag betalas ut.

KI anser vidare att enskilda projekt bör bedömas och utvärderas med avseende på deras produktionskapacitet och inte med avseende på sökandes uppskattade miljöeffekter. KI har tidigare utvärderat det lokala investeringsprogrammet (LIP) och klimatinvesteringsprogrammet (KLIMP). Inom ramarna för båda dessa investeringsprogram har medel tilldelats biogasprojekt. Eftersom de enskilda ansökningarna bedömdes med avseende på deras miljöeffekt fanns incitament att överdriva miljöeffekterna, till exempel att inköp av biogasbilar ersätter bensin- men inte etanoldrivna fordon. Dessutom rapporteras samma typ av utsläppsminskning från alla produktionsled. Exempelvis, produktion, uppgradering, distribution och användning av biogas minskar alla bensinförbrukningen, det vill säga den reella utsläppsminskningen kan räknas fyra gånger.

Kostnadseffektivitet

KI anser att en kostnadseffektiv resursfördelning är ett viktigt mål för alla investeringsprogram. I förslaget till förordning och i den underliggande promemorian beskrivs inte på ett tydligt sätt vad som menas med ett kostnadseffektivt projekt och hur det ska avgöras huruvida ett projekt är kostnadseffektivt eller inte. Kostnadseffektivitet innebär lite förenklat att enskilda projekt måste jämföras med varandra och att endast de bästa tilldelas medel, om dessa är begränsade. I promemorian ges intrycket att Energimyndigheten kommer att rangordna de inkomna projektansökningarna med

avseende på deras förväntade miljöeffekter. Om så är fallet bör det framgå i förordningen när rangordningen ska ske och hur den ska gå till. Ett alternativt förfarande är att specificera minimikrav för olika typ av projekt, det vill säga alla projekt som uppfyller minimikraven är att betrakta som kostnadseffektiva. Som nämndes ovan är det naturliga att energiprojekts kostnadseffektivitet definieras i termer av de energimängder som produceras, distribueras eller konverteras.

Stödprogrammet blir mer transparent om det redan i förordningen definiera vad som avses med kostnadseffektivitet och hur kravet om kostnadseffektivitet ska följas upp.

Stödberättigade åtgärder

Förordningen beskriver ett mycket generellt stöd där allt som ryms under begreppen produktion, distribution och användning potentiellt är stödberättigade. För att begränsa mängden inkomna ansökningar, och således även administrationskostnaderna, är det fördelaktigt att tydligare avgränsa de stödberättigade åtgärderna. KI anser att det bör övervägas huruvida ”användning” överhuvudtaget ska vara stödberättigat. KI anser att stöd inte bör utgå till inköp av biogasfordon som omsluts av andra styrmedel som är direkt kopplade till själva investeringen, till exempel minskade förmånsvärden, befrielse från fordonsskatt och differentierad fordonsskatt.

Slutligen, KI anser att det i förordningens 5 § är otydligt huruvida godkända ansökningar kan tilldelas mindre än 45 procent av deras merkostnader, även om bidragen inte slår i bidragstaket. Om så är fallet är det bra att redan i förordningen beskriva under vilka förutsättningar ett lägre bidrag än 45 procent är aktuellt.

Beslut i detta ärende har fattats av ställföreträdande generaldirektör Kerstin Hallsten.

Föredragande har varit Thomas Broberg.

Kerstin Hallsten

Thomas Broberg