



YTTRANDE
3 mars 2011
Dnr: 6-21-10

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Remiss av återrapportering enligt Energimarknadsinspektionens regleringsbrev för 2010 och 2009, Förändrade marknadsvillkor för biogasproduktion och Ökad andel biogas på en utvecklad biogasmarknad (N2010/9263/E)

Konjunkturinstitutet (KI) väljer att kommentera fyra av de förslag som ges i *Ökad andel biogas på en utvecklad gasmarknad* samt ett förslag som ges i *Förändrade marknadsvillkor för biogasproduktion*. Sammanfattningsvis anser KI att korrekta prissignaler, främst i form av skatter på fossila bränslen, bör vara tillräckliga för framväxten av en biogasmarknad av lämplig storlek. KI avråder därför från införandet av ursprungsgarantier och/eller ett marknadsbaserat stödsystem för biogasproduktion. Då dessa styrmedel inte är teknikneutrala riskerar de dessutom att ge upphov till kostsamma inläsningseffekter. Om både ursprungsgarantier för gas och marknadsbaserat stödsystem för biogasproduktion övervägs bör Energimarknadsinspektionen först utreda hur dessa styrmedel interagerar samt förklara vilka marknadsmislyckande styrmedlen – separat och tillsammans – avser att korrigeras för. Därutöver anser KI att lagstiftningsförändringar som underlättar samdistribution av biogas och naturgas bör genomföras, att effekterna av redan genomförda skattemässiga förändringar som underlättar samdistribution av biogas och naturgas bör utvärderas, samt att Svenska Kraftnät görs ansvarig för uppbyggnaden av infrastrukturen för gas.

GASLAGSTIFTNINGEN BÖR SES ÖVER OCH UNDERLÄTTA SAMDISTRIBUTION AV BIO- OCH NATURGAS SKATTETEKNIKT

För att få en så stor och väl fungerande gasmarknad som möjligt anser KI att lagstiftningen bör underlätta samdistribution av bio- och naturgas. På kort sikt utgör biogasen ett komplement till naturgasen eftersom en ökad andel biogas effektiviserar utnyttjandet av befintlig infrastruktur och ökar försörjningstryggheten. Huruvida biogas på längre sikt utgör ett substitut till naturgas avgörs emellertid av – och ska avgöras av – biogasens samhällsekonomiska kostnader jämfört med övriga bränslets samhällsekonomiska kostnader.

Utredningen *Ökad andel biogas på en utvecklad gasmarknad* föreslår förändringar i syfte att skattemässigt underlätta samdistribution av bio- och naturgas (tidigare föreslaget i Prop. 2009/10:144). Förslaget innebär att en gaskund ska beskattas i enlighet med det gasavtal kunden har istället för i enlighet med

den gasmix kunden erhåller. Detta förslag är redan genomfört (1 januari 2011). KI anser att det är viktigt att effekterna av denna skatteregim följs upp och utvärderas.

INFÖR ETT SYSTEM FÖR URSPRUNGSGARANTIER FÖR GAS

I utredningen *Ökad andel biogas på en utvecklad gasmarknad* föreslås införandet av ett system med ursprungsgarantier för gas liknande det frivilliga system med ursprungsgarantier för el som infördes i Sverige i december 2010. Då erfarenheter från ursprungssystemet för el ännu saknas anser KI att regeringen bör avvakta med att införa ett liknande system för gas. Uppenbara risker med den här typen av system är att de är dyra att administrera och svåra att övervaka. Att införa ett system med ursprungsgarantier kräver dessutom en förklaring av vilket marknadsmisslyckande ursprungsgarantier avser att korrigera för, något som saknas i utredningen. När det gäller ursprungsgarantier för el infördes de i ett system som redan omfattades av energi- och koldioxidskatter, handel med elcertifikat och utsläppsrätter vilket sammantaget kan ge upphov till en styrmedelsflora där sambanden mellan orsak och verkan kan vara svåra att särskilja. Att ha överlappande styrmedel är i allmänhet kostsamt och att försätta gasmarknaden i liknande situation som elmarknaden anser KI inte är önskvärt. I dagsläget är biogas skattepliktigt för energi- och koldioxidskatt. Avdragsmöjligheter innebär emellertid att varken energi- eller koldioxidskatt betalas i normalfallet. Dessutom föreslås i *Förändrade marknadsvillkor för biogasproduktion* ett stödsystem för biogasproduktion i likhet med elcertifikatsystemet. Om ett sådant system införs kommer det att tvinga fram en efterfrågan på biogas som motsvarar det planeringsmål som satts. Att därutöver införa ett system med ursprungsgarantier kräver en förklaring av vilket kvarvarande marknadsmisslyckande ursprungsgarantier avser att korrigera för.

SVENSKA KRAFTNÄT FÅR I UPPDRAG ATT ANSVARA FÖR INFRASTRUKTURUPPBYGGNAD

På grund av fragmenterade gasmarknader och brist på infrastruktur föreslår utredningen *Ökad andel biogas på en utvecklad gasmarknad* att regeringen ger Svenska Kraftnät att ansvara för en övergripande infrastrukturuppbyggnad. Givet Svenska Kraftnäts nuvarande uppdrag anser KI att Svenska Kraftnät är lämpad som ansvarig för ett sådant uppdrag. KI ställer sig däremot tveksam till att en sådan utbyggnad ska subventioneras utan vidare analys. Eftersom den största potentialen för att producera biogas har lokaliserats till Skåne och Västra Götaland och det är där som den största delen av gasnätet redan finns, anser KI inte att det finns någon självklar anledning att subventionera ytterligare expansion av gasnätet. Utvecklingen av infrastruktur för gas bör istället ske i den takt den kommersiella marknaden för gas växer, givet undanröjandet av marknadshinder och korrekta prissignaler. Nyttan av att subventionera expansionen av ett specifikt bränsleslag som biogas bör bedömas dels mot storleken på de marknadsmisslyckanden subventionen avser att korrigera för och dels mot kostnaden av eventuella inlåsnings effekter som kan följa av ett icke-teknikneutralt stöd, något som utredningen inte alls behandlar.

MARKNADSBASERAT STÖDSYSTEM FÖR BIOGASPRODUKTION

Utredningen *Förändrade marknadsvillkor för biogasproduktion* föreslår ett långsiktigt planeringsmål kombinerat med avgifter från lämpliga energislag och bränslen för att finansiera ett produktionsstöd för biogasproducenter i likhet med elcertifikatsystemet. KI anser att det är viktigt att regeringen,

innan ett sådant system införs, identifierar och kvantifierar kostnaderna för de marknadsmisslyckanden som systemet är avsett att korrigera för. Ytterligare en aspekt som bör utredas är hur stödsystemet ska samverka med det frivilliga systemet för ursprungsgarantier. Att införa två parallella system innebär att konsumenten kan komma att betala två gånger för samma sak. KI kan därför inte förorda ett sådant system utan vidare analyser.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén. Föredragande har varit Maria Vredin Johansson.

Mats Dillén

Maria Vredin Johansson