

Remissvar

Dnr 2024-265

Datum 2024-08-29

Landsbygd- och Infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

Bioekonomiutredningen (SOU 2023:15 och SOU 2023:84)

LI2024/01199

SAMMANFATTNING

Konjunkturinstitutet (KI) har fått möjlighet att lämna synpunkter på del- och slutbetänkandet av Bioekonomiutredningen (nedan ”utredningen”). I delbetänkandet diskuteras ett styrmedelsförslag med syfte att främja en effektiv produktion av avancerade flytande förnybara biodrivmedel och mellanprodukter baserat på inhemska råvaror i Sverige. Slutbetänkandet presenterar förslag till nationell strategi (nedan benämnt ”strategin”) som bland annat innehåller flera uppföljningsbara mål och åtgärder för att skapa en hållbar, konkurrenskraftig och växande bioekonomi. KI har i första hand bedömt styrmedelsförslaget i delbetänkande.

KI avstyrker förslaget om att införa intäktsgarantier för tillkommande inhemsk produktion av avancerade flytande förnybara drivmedel och mellanprodukter. Myndigheten anser att motiven till styrmedlet inte är tydligt underbyggda och konsekvensanalyserade. KI menar att förslaget kan leda till oönskade ekonomiska och klimatmässiga konsekvenser samt att kostnaderna för staten kan vara underskattade. KI anser även att de angivna målnivåerna är otydligt motiverade. Det gör det svårt att bedöma huruvida föreslagna målnivåer leder till en resurseffektiv konkurrenskraftig bioekonomi.

MOTIV FÖR ATT INFÖRA STYRMEDLET

Utredningen föreslår att intäktsgarantier införs för att stimulera inhemsk produktion av avancerade biodrivmedel och mellanprodukter. Stödet tilldelas genom ett konkurrensutsatt anbudsfordfarande, där flera aktörer konkurrerar om att erhålla stöd för sin produktion. Garantin betalas i efterskott under en tioårsperiod, baserat på mellanskillnaden mellan priset på en referensprodukt och angivet anbudspris.

Både Sverige och EU har åtagit sig att bli klimatneutrala senast 2045 respektive 2050, vilket har lett till nya policypaket för att nå dessa mål. Exempelvis kommer ett ytterligare handelssystem (ETS2) att införas, som bland annat inkluderar transportsektorn. Vidare fastställer förnybartdirektivet bindande mål om andelen förnybar energi inom EU och hållbarhetskriterier för biodrivmedel. Dessa regelverk kan stimulera efterfrågan på avancerade drivmedel, vilket i sin tur förstärker incitamenten att producenter att investera i nya produktionstekniker. Det är således inte uppenbart att det finns behov av ytterligare stöd. Avancerade biodrivmedel förefaller redan ha fått stöd via Industriklivet, vilket alltså innebär att det redan finns befintlig styrning.

Mot denna bakgrund efterlyser KI en djupare analys av hur Sveriges och EU klimatpolitik förväntas påverka efterfrågan på förnybara drivmedel samt incitamenten för att investera i produktion av flytande drivmedel med nya tekniker. Om befintliga regelverk förväntas styra mot ökad produktion av avancerade biodrivmedel i Sverige finns det en risk att stöd ges till produktion som skulle ha förverkligats ändå.

Utredningen bedömer vidare att även om regleringar ökar producenters investeringsvilja kvarstår innovationsrelaterade marknadsmisslyckanden. I analysen argumenteras för att en uppskalning av produktionen av biodrivmedel med nya tekniker är förknippad framför allt med stora finansiella risker och kunskapsläckage, vilket motiverar införandet av styrmedlet. Kunskapsläckage är förvisso ett marknadsmisslyckande, men eftersom det finns bland annat patentlagstiftning och statliga forskningsmedel är det inte uppenbart att all verksamhet som håller på med av innovation och utveckling nödvändigtvis ska erhålla statligt stöd. KI anser därför att potentialen för kunskapsläckage i samband med produktionen av biodrivmedel behöver motiveras tydligare i utredningen. KI anser även att finansiella risker i sig inte utgör tillräcklig grund för statlig inblandning, då de inte representerar ett marknadsmisslyckande.

Syftet med anbudsförfaranden är att främja konkurrens mellan aktörer och minska risken för överkompensation. Den svenska marknaden för biodrivmedel består dock av ett begränsat antal aktörer, vilket får KI att ifrågasätta om tillräckligt hög konkurrens kan garanteras i samband med dessa anbudsförfaranden. Detta kan leda till att styrmedlet blir kostsamt för staten.

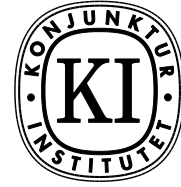
INDIREKTA EFFEKTER

En ökad inhemsk produktion av biodrivmedel, förstärkt av styrmedelsförslaget, kan påverka aktörer som använder nödvändiga insatsvaror på flera sätt. KI instämmer i utredningens bedömning att en ökad produktion av biodrivmedel kommer att öka efterfrågan på inhemska insatsvaror, vilket sannolikt leder till högre priser på dessa. KI anser dock att detta kan stimulera en ökad import av råvaror för de aktörer som är beroende av samma resurser. Råvaruimport innebär en risk för högre växthusgasutsläpp i andra länder, i samband med produktion och transport av de importerade råvarorna. Samtidigt kan den växande efterfrågan på biodrivmedel skapa incitament för en intensifierad produktion av primärprodukter, vilket kan resultera i ökad avverkning. En sådan ökning av avverkningen minskar skogens kolupptag, vilket kan försvåra möjligheterna att nå klimatmålen.

Flera akademiska studier har analyserat dessa effekter på de nordiska marknaderna mer ingående (se t.ex. Bryngemark (2019)¹ och Trømborg m.fl. (2013)²). Dessa studier tyder på att en ökad inhemsk produktion av biodrivmedel markant driver upp priset på inhemskt producerad sågspån, träflis och bark. Samtidigt tyder resultaten på att högre priser på sågspån kan gynna produktionen av sågat trä, medan de kan hämma produktionen av fiberskivor och spånskivor. Mot denna bakgrund anser KI att införandet av styrmedlet kan medföra oönskade ekonomiska och klimatmässiga konsekvenser. KI menar vidare att dessa effekter, samt de möjliga åtgärderna för att hantera dem, inte har utretts tillräckligt ingående i utredningen.

¹ Bryngemark, E. (2019). Second generation biofuels and the competition for forest raw materials: A partial equilibrium analysis of Sweden. *Forest Policy and Economics*, 109, 102022.

² Trømborg, E., Bolkesjø, T. F., & Solberg, B. (2013). Second-generation biofuels: impacts on bioheat production and forest products markets. *International Journal of Energy Sector Management*, 7(3), 383-402.



KOSTNADER FÖR STATEN KAN VARA UNDERSKATTADE

Utredningen uppskattar styrmedlets kostnader utifrån produktionskostnader för olika bränsleslag eftersom dessa avgör aktörers anbudspriser. Den planerade produktionen av flytande förnybara drivmedel framställda från el och koldioxid (s.k. elektrobränslen), antas huvudsakligen bestå av metanol. Utredningen utgår därför från produktionskostnader för metanol för att uppskatta styrmedlets kostnader för att framställa elektrobränslen. Brynolf m.fl. (2022), som ligger till grund för utredningens beräkningar³, presenterar ett spann av produktionskostnader, baserat bland annat på förväntade elpriser år 2030. Utredningen baserar sina anbudspriser på de lägsta angivna elpriserna (50 EUR/MWh)⁴, vilket motsvarar en produktionskostnad för metanol på 150 EUR/MWh. De högre scenarierna motsvarar ett elpris på 75 EUR/MWh och en produktionskostnad för metanol på 313 EUR/MWh.

Svenska Kraftnätets senaste långtidsscenario⁵ simulerar elpriser för bland annat 2035 och 2045, under olika antaganden om elförbrukning samt andelen förnybart/kärnkraft i elmixen. Simuleringsresultaten varierar mellan 44,7 och 63,6 EUR/MWh för 2035 och mellan 38,4 och 68,3 EUR/MWh och för 2045. Det högre prisscenariot i Brynolf et al. (2022) ligger i linje med Svenska Kraftnätets simuleringsresultat. Detta indikerar att elpriset och därmed produktionskostnaderna kan överstiga de värden utredningen använder i sina kostnadsberäkningar. Eftersom elektrobränslen förväntas utgöra runt 20 procent av den totala årliga tillkommande produktionskapaciteten som beviljats intäktsgarantier (efter 2034) och 40 - 50 procent av utbetalningarna mellan 2033 och 2040, kan detta medföra betydligt högre kostnader för staten än vad som är angiven i utredningen. KI anser därför önskvärt att även beakta högre möjliga elpriser och deras inverkan på de framtida produktionskostnaderna.

MÅLNIVÅER

KI välkomnar att strategin grundar sig på kvantitativa indikatorer och målnivåer samt inkluderar regelbundna handlingsplaner, vilket underlättar uppföljningen av strategin. Dock motiveras vissa målnivåer inte tydligt i utredningen. Till exempel antas det att inflationsjusterade förädlingsvärde för de sektorer som avses ingå i bioekonomin ökar med 2,5 procent årligen om strategin implementeras, vilket skulle innebära en ökning av förädlingsvärdet med 60 procent fram till 2040. Även bioekonomins exportvärde antas öka med 3,7 procent med hjälp av bioekonomistrategin. Utredningen förklarar dock inte hur strategin möjliggör denna expansion. Utan ytterligare underlag är det också svårt att bedöma i vilken utsträckning Sveriges bioekonomi blir resurseffektiv eller konkurrenskraftig om målnivåerna uppnås.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Albin Kainelainen. Föredragande har varit Laszlo Sajtos. I den slutliga handläggningen av remissvaret har också Anna Dahlqvist deltagit.

Albin Kainelainen
Generaldirektör

³ Brynolf et. al (2022). Review of electrofuel feasibility- prospects for road, ocean, and air transport, Progress in Energy 4 042007

⁴ Studien anger 13,9 EUR/GJ, vilket motsvarar 13,9/0,28 EUR/MWh=50 EUR/MWh.

⁵ Långsiktig marknadsanalys 2024- Scenarier till kraftsystemets utveckling fram till 2050, ärende nr. 2023/4164