

Infrastrukturdepartementet

103 33 Stockholm

Remiss av SOU 2019:63 Mer biogas! För ett hållbart Sverige

I2019/034774/E

1 Sammanfattning

Skatteverket har inga invändningar mot att förslagen genomförs. Skatteverket vill emellertid uppmärksamma uppdragsgivaren på vissa samhällsekonomiska konsekvenser avseende förslagen.

2 Samhällsekonomiska konsekvenser avseende förslagen

Utredningen föreslår två olika styrmedelspaket som i huvudsak bygger på subventioner och finansiella verktyg så som lån och garantier och som därmed inte berör skattesystemet direkt. Utredningen har gjort en grundlig analys men Skatteverket gör inte samma bedömning som utredningen avseende vissa samhällsekonomiska konsekvenser.

2.1 Produktionsmål för biogasproduktion (avsnitt 12)

Syftet med de föreslagna styrmedelspaketen är att biogas ska bidra till att nå Sveriges energi- och klimatpolitiska mål på ett kostnadseffektivt sätt, samtidigt som hänsyn tas till värdet av de nyttor som produktion av biogas bidrar med för att nå andra samhällsmål. I utredningen föreslås ett mål om 10 TWh biogasproduktion i Sverige varav 7 TWh biogas producerad genom rötning och 3 TWh biogas och andra förnybara gaser från andra tekniker.

Skatteverket anser att ett produktionsmål för biogas motverkar syftet att uppnå de energi- och klimatpolitiska målen på ett kostnadseffektivt sätt. Syftet är inte att nå ett biogasproduktionsmål utan ett klimatmål som beror av utsläppsminskningar från flera olika källor och där minskningen bör ske till lägsta kostnad för samhället. Det är inte möjligt för beslutfattare att i förväg veta i vilken utsträckning biogas kommer vara en del av den kostnadseffektiva bränslmixen. Att besluta om ett produktionsmål kan därför leda till suboptimering.

2.2 Stödets utformning (avsnitt 12)

Skatteverket anser att det kan finnas samhällsekonomiska argument för att stödja biogasproduktion. Detta stöd bör vara utformat så att det internaliserar de positiva externa effekter som uppkommer vid produktion exempelvis när gödsel omvandlas till biogas vilket därmed förhindrar metanutsläpp från gödselstackar. Det finns därmed samhällsekonomiska motiv för att ge olika stödnivåer för biogasproduktion baserat på olika typer av insatsfaktorer men differensen bör bero på i vilken utsträckning produktionen bidrar till att

reducera klimatutsläppen i produktionsledet. Den föreslagna gödselgaspremien är väl i linje med den netto nytta som presenteras i betänkandet. Övriga stöd, exempelvis uppgraderingspremien är motiverat utifrån vad som krävs för att svensk biogasproduktion ska kunna ersätta fossila bränslen och därmed kan stödnivån inte sägas internalisera de positiva externa effekter som produktionen ger. Detta är något som diskuteras i betänkandet men utredningens utgångspunkt för att bedöma stödnivåerna är istället att stödet ska vara så högt att målnivåerna nås och därmed måste priset på svensk biogasproduktion och importera biogas utjämnas. Dessa stöd kan inte motiveras ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

I stödpaket II föreslås en premie för produktion av biogas och andra förnybara gaser med ny teknik. Skatteverket anser att det kan vara motiverat om stödet ges för att möjliggöra en marknadsintroduktion av dessa tekniker men inte för att stödja biogasproduktion i allmänhet. Stödet ska då stå i proportion till storleken på den externa överspillningseffekten av lärande i den nya tekniken. Betänkandet motiverar först och främst förslaget som en möjlighet att ersätta fossila bränslen.

2.3 Import av biogas

Priset på den importerade biogasen är lägre än produktionskostnaden för den inhemskt producerade biogasen eftersom exempelvis Danmark har produktionsstöd för biogas. Den svenska biogasproduktionen konkurrerar därmed inte på lika villkor med den importerade biogasen. Ett delsyfte med styrmedelpaketet är att utjämna den svenskproducerade biogasens konkurrenssituation med importerad biogas som har fått produktionsstöd i ursprungslandet (s. 22). Ett sådant konkurrensproblem bör dock inte lösas genom att Sverige subventionerar den inhemska produktionen av biogas utöver det som är samhällsekonomiskt motiverat. En sådan situation brukar istället lösas med produktionstullar men eftersom detta inte är möjligt inom EU bör problemet istället lösas på EU-nivå.

2.4 Många styrmedel ger oklar utsläppsminskning

Det finns ett antal styrmedel som indirekt eller direkt påverkar priset på biogas, bland annat reduktionsplikt, CO₂-skatt och EU:s handelssystem med utsläppsrätter (EU ETS). Dessa styrmedel diskuteras i betänkandet men Skatteverket saknar en diskussion om hur de olika styrmedlen interagerar med varann och hur detta påverkar stödpaketens effektivitet för att nå klimatmålen.