

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

Betänkandet En hållbar bioekonomistrategi – för ett välmående fossilfritt samhälle (SOU 2023:84), och delbetänkandet Förnybart i tanken – ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi (SOU 2023:15)

LI2024/01199, LI2023/03211

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.

Regeringen beslutade i juni 2022 att tillsätta en utredning med uppdrag att ta fram förslag till en strategi för en hållbar, konkurrenskraftig och växande svensk bioekonomi samt, vid behov, lämna förslag på åtgärder för att främja bioekonomins utveckling. I uppdraget ingick att analysera genomförbarheten i och, om det bedöms lämpligt, föreslå åtgärder som främjar produktion av flytande biodrivmedel i Sverige, samt förslag till långsiktigt produktionsstöd för produktion av flytande förnybara drivmedel.

Förnybart i tanken (SOU 2023:15)

I betänkandet föreslås att intäktsgarantier införs för tillkommande inhemsk produktion av flytande förnybara drivmedel och mellanprodukter. Garantierna ska auktioneras ut i ett konkurrensutsatt anbudsförfarande och betalas i efterskott, under en tioårsperiod, baserat på mellanskillnaden mellan priset på en referensprodukt och angivet anbudspris. Styrmedlet föreslås samexistera med den befintliga skattebefrielsen för rena och höginblandade biodrivmedel.

Konkurrensverket anser att ett riktat stöd, särskilt i form av löpande intäktsgarantier för inhemsk produktion av en handelbar produkt, medför stora risker för konkurrenssnedvridningar och kan rubba konkurrensen inte bara i Sverige utan även på EU:s inre marknad. Ett sådant stöd bör därför motiveras med ett



specifikt marknadsmisslyckande, exempelvis i form av väsentliga miljöexterna-liteter, som inte redan kompenseras av befintliga styrmedel och som inte kan kompenseras på ett mer effektivt och konkurrensneutralt sätt. Betänkandets redovisning av marknadsmisslyckanden (jfr 3.4) är i det avseendet bristfällig. Marknadsmisslyckanden bedöms enligt betänkandet föreligga i form av (a) utmaningar kopplade till att kommersialisera tekniker som är de första av sitt slag, (b) högre finansieringskostnader och finansiella risker för nya produktions-tekniker jämfört med etablerade sådana, och (c) politisk osäkerhet avseende ambitionen att långsiktigt främja produktionen av och stödja efterfrågan på förnybara drivmedel och de råvaror som kan användas i deras produktion. Konkurrensverket konstaterar att vad gäller (a) och (b) är dessa faktorer inte unika för just biodrivmedel. Snarare är kommersialisering och finansiering vanliga utmaningar för entreprenörer som försöker träda in på marknaden med en ny produkt, produktionsteknik eller tjänst. I den mån dessa utmaningar be-döms utgöra grunder för stöd bör stödet inte vara riktat till en specifik produkt, särskilt inte en produkt vars efterfrågan redan stöds genom skattebefrielser. Vad gäller (c) så består den politiska osäkerheten i en brist på samsyn om stödbehovet av nämnd industri. Denna oenighet kan dels bero på genuin osäkerhet om huru-vida det samhällsekonomiska värdet av inhemskt producerade biodrivmedel avviker från deras marknadsvärde, dels på skilda åsikter om stödets potentiella effektivitet, dels på olika uppfattningar om den samhällsekonomiska målfunk-tionen. Samtliga faktorer påverkar direkt kostnads-nyttokalkylen för stödet snarare än att utgöra orelaterade hinder som behöver undanröjas. Dessutom kan beslut framöver fattas om att en löpande intäktsgaranti ska upphöra, till skillnad från exempelvis ett utbetalt initialt innovations- eller investeringsstöd, och den eliminerar därför inte den politiska osäkerheten.

Som ytterligare argument för stödet framförs i utredningen även sysselsättnings-effekter och försörjnings- och beredskapsaspekter (jfr 4.2). Att använda riktat stöd på det sätt som föreslås i syfte att främja sysselsättningen är som utgångspunkt ett kostsamt och ineffektivt verktyg. Försörjnings- och beredskapsperspektivet är däremot ett starkare argument för stödet, men Konkurrensverket efterlyser i sam-manhanget ett tydligare resonemang för att hela produktionskedjan ska vara inhemsk snarare än på exempelvis EU-nivå. Det saknas även prognoser över stödets kvantitativa effekt, vilket gör det svårt att uppskatta hur signifikant stö-dets bidrag till försörjningsberedskapen kan förväntas bli, och hur kostsamt det blir relativt andra potentiella försörjningskällor.

Sammanfattningsvis anser Konkurrensverket att stödet är otillräckligt motiverat. Om stödet ändå ska införas välkomnar dock Konkurrensverket utifrån ett konkur-rens- och effektivitetsperspektiv att ett konkurrensutsatt anbudsförfarande före-slås användas.



En hållbar bioekonomistrategi (SOU 2023:88)

I betänkandet föreslås att regeringen lägger fram ett förslag till riksdagen om en nationell strategi för bioekonomi, där riksdagen föreslås besluta om strategins övergripande mål, fokusområden, och en plan för uppföljning och utvärdering. Strategins målvariabler föreslås vara förädlingsvärde, substitutionsnytta, exportvärde, självförsörjandegrad och sysselsättning. Tillväxtverket föreslås få i uppdrag att följa upp implementeringen av strategin, medan SCB får i uppdrag att ta fram en input-output-analys med årlig redovisning. Landsbygds- och infrastrukturdepartementet föreslås få huvudansvaret för koordinering av arbetet, med Klimat- och näringslivsdepartementet, Finansdepartementet och Försvarsdepartementet som ytterligare deltagare. Regeringen ska ta fram en handlingsplan med åtgärder för genomförandet av strategin.

Utöver framtagandet av strategin föreslås ett antal ytterligare åtgärder: Klimatklivet ska förlängas och utvecklas till att inkludera stärkt försörjningsförmåga som kriterium för stöd; Energimyndigheten, Formas och Vinnova ges i uppdrag att gemensamt, och tillsammans med privata och offentliga aktörer, etablera en tioårig nationell forskarskola för biobaserade lösningar; och Vinnova ges i uppdrag att genomföra en satsning på test- och demonstrationsmiljöer för biobaserade lösningar.

Konkurrensverket har principiellt inga invändningar emot framtagandet av en strategi för bioekonomi, och anser att resurser till forskning samt test- och demonstrationsmiljöer är konkurrensneutrala och innovationsfrämjande åtgärder. Verket välkomnar även att bioekonomistrategin ska utvärderas löpande. Vad gäller utvidgandet av Klimatklivet till att inkludera försörjningsaspekter vill verket dock påtala risken att det, tillsammans med de i det första delbetänkandet föreslagna intäktsgarantierna och befintliga skattelättnader, leder till ett lapptäcke av delvis överlappande stödåtgärder vars isolerade effekter blir svåra att bedöma och utvärdera.

När det gäller de konkreta målen för bioekonomistrategin avstyrker verket sysselsättningsmålet. Att ha sysselsättning inom en viss sektor av ekonomin som målvariabel riskerar att leda till kostsamma och ekonomiskt omotiverade resursförflyttningar med undanträngningseffekter på andra sektorer.

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

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och yttrandet saknar därför namnunderskrift.

Rikard Jermsten