

Energiföretagens remissvar rörande statligt stöd till avskiljning, transport och geologisk lagring av koldioxid med biogent ursprung

Energiföretagen Sverige samlar och ger röst åt omkring 400 företag som producerar, distribuerar, säljer och lagrar energi. Vårt mål är att utifrån kunskap, en helhetssyn på energisystemet och i samverkan med vår omgivning, utveckla energibranschen – till nytta för alla.

Synpunkter på förordning

Sammanfattning

Kostnadseffektivitet och additionalitet

Energiföretagen gör bedömningen att den föreslagna utformningen av statligt stöd till avskiljning, transport och geologisk lagring av koldioxid med biogent ursprung innebär att stödmottagares incitament att söka finansiering (gäller framförallt intäkter från frivilligmarknaden för negativa utsläpp) utöver det statliga stödet är mycket litet. Vidare är det troligt att frivilligmarknaden inte kommer anse att deras bidrag är additionellt med anledning av att stödberättigat företag endast får tillgodogöra sig en mindre del av denna finansiering. Det innebär att staten med stor sannolikhet kommer behöva finansiera hela kostnaden för negativa utsläpp. Därigenom kommer de avsätta 36 miljarderna under perioden 2026–2046 att räcka till en betydligt mindre mängd negativa utsläpp jämfört med om finansiering från frivilligmarknaden tillåts utan att avdrag på stödet görs. Energiföretagen anser därför att föreslagen stödutformning inte kan betraktas som kostnadseffektiv.

Bedömning och skäl till bedömningen på sida 124–126 i [Regeringens klimathandlingsplan](#) är helt i linje med ovanstående resonemang. Bland annat skriver regeringen i bedömningsruta på sida 124

”Utgångspunkten är att, om kostnadseffektivitet i åtgärden kan uppnås, under mandatperioden fatta beslut om att ytterligare öka de auktionerade volymerna”

Vidare skriver de i skälen till regeringens bedömning på sida 126

”Även aktörer som får statsstöd för bio-CCS bör få sälja negativa utsläpp på en frivillig marknad. Köparen av negativa utsläpp bör få göra anspråk på dessa för sina egna frivilliga klimatmål. Sverige kommer att redovisa de negativa utsläpp som sker på svenskt territorium i sin nationella bokföring. Det bör därför ställas

krav på att företag som får stöd avtalar med köpare av negativa utsläpp att de i sin klimatredovisning redogör för att dessa bidrar till Sveriges möjligheter att nå sina klimatmål samt att de negativa utsläppen inte kan användas för att uppnå ett annat lands klimatmål såvida inte Sverige och landet i fråga avtalat om att överföra dessa negativa utsläpp enligt Parisavtalets artikel 6.”

Energiföretagen konstaterar att förordningens 27 § inte är i linje med intentionen i klimathandlingsplanen och föreslår därför en annan utformning i dessa delar som stärker incitamenten att finna externa intäkter och därigenom minskar statens kostnader per permanent lagrat ton biogen koldioxid. Förordningen bör vara konstruerad på ett sätt som säkerställer:

- att sökandena har incitament att säkra annat offentligt stöd och extern finansiering
- att det finns förutsättningar för en frivilligmarknad för certifikat avseende negativa utsläpp
- att de budgeterade statliga medlen räcker till en så stor mängd lagrad biogen koldioxid som möjligt

För att uppnå kriterierna om kostnadseffektivitet bör buden i den omvända auktionen vara ett *nettobud* som är det stöd i kr/ton verifierad och permanent inlagrad biogen koldioxid som respektive företag lämnar i auktionen. Detta för att bruttobud ger full kostnadstäckning via stödet och är därmed inte additionellt.

Samtidigt måste kravet om att avdrag på stödet ska göras med 90 procent av värdet av annan finansiering och intäkter strykas. Dock bör erhållet statligt stöd från exempelvis klimat- och industriklivet som syftar till att vara driftsstöd och/eller investeringsstöd fortsatt dras av från stödet. Det innebär att budet kan vara lägre än det annars hade varit om andra intäkter, exempelvis från frivilligmarknaden, har kunnat säkrats.

Ytterligare ett skäl att det inte är rimligt att minska stödets storlek som en konsekvens av intäkter från frivilligmarknaden är jämförelsen med exempelvis svenska satsningar på fossilfritt stål som också har fått statsstöd. Tack vare stödet kan dessa företag teoretiskt sett sälja sina produkter till ett lägre pris än vad som annars hade varit möjligt. Om det sedan visar sig att de deras produkt inbringar ett högre pris i framtiden ökar det företagets vinst utan krav på att avdrag från stödet ska göras.

Det framgår redan av budgeten att den avsatta finansieringen avser driftsstöd. Rent allmänt ligger det i begreppet *stöd* att ett sådant avser en delmängd av en kostnad för en efterfrågad insats, inte en fullfinansiering av samma insats. Som förslaget till förordning är skrivet är emellertid utgångspunkten att stödet ensamt ska kunna fullfinansiera den efterfrågade insatsen. Detta kan rimligen inte vara samhällsekonomiskt effektivt och inte heller i linje med statsstödsreglernas bestämmelser vad avser proportionalitet, det vill säga att statsstöd inte ska vara större än nödvändigt.

Eftersom den omvända auktionen är ett stöd och inte en upphandling av negativa utsläpp är det fullt rimligt att stödmottagande företag tilldelas ägarskap över de certifikat för negativa utsläpp som projektet genererar. Därigenom har företaget även rätten att ta certifikatet i anspråk gentemot egen målavräkning och/eller sälja det till annat företag som då övertar rätten att ta det i anspråk gentemot egen målavräkning.

Ett förfarande med nettobud tillsammans med ett reservationspris (takpris) för den omvända auktionen som läggs under bedömda kostnaden för permanenta negativa utsläpp garanterar att överkompensation inte sker genom stöd från det allmänna. Ett reservationspris kan antingen vara öppet eller hemligt, men förekomsten av ett sådant pris bör framgå i samband med annonseringen av auktionen. I förordningen bör således införas en bestämmelse om att Energimyndigheten (auktionsförrättaren) har rätt att sätta ett sådant pris i samband med auktionen.

Ett reservationspris som är under den bedömda kostnaden för permanenta negativa utsläpp ger, om finansieringen bidrar till tillräckligt stor andel av den totala finansieringen, att finansiering från frivilligmarknaden blir additionell eftersom projektet inte hade realiserats utan denna intäkt i det enskilda projektet. För att undvika eventuellt ifrågasättande av frivilligmarknadens additionalitet för de omvända auktionerna sett som en enhet, alltså inte på projektnivå utan aggregerat, är det viktigt att de 36 miljarder som är avsatta i budgeten inte minskas som en konsekvens av att frivilligmarknaden delfinansierar negativa utsläpp. Genom detta kommer större volym negativa utsläpp genereras, vilket ger en större klimatnytta, än vad som hade varit fallet utan delfinansiering från frivilligmarknaden.

Flexibilitet mellan åren

Förordningen föreslår i 28 § det ska finnas ett tak för stöd för årlig lagrad mängd koldioxid. Eftersom de biogena koldioxidsläppen från fjärrvärmeverksamhet kan variera mellan åren beroende på väder och driftsstörningar riskerar detta att leda till att en totalt sett mindre mängd koldioxid lagras permanent. Energiföretagen gör bedömningen att det vore bättre för klimatet om det fanns en flexibilitet mellan åren inom vissa gränser och med ett tak som sätts av över hela stödperioden ackumulerad inlagrad koldioxid. Samma resonemang äger giltighet för 31 § rörande eventuell minskning av lagringsmängd som beslutet omfattar.

Föreskriftsrätt

Energiföretagen anser att Energimyndighetens föreskriftsrätt föreslås vara väl långtgående, framförallt rörande möjligheten att besluta om hur sökandes andra intäkter än de från stödet ska hanteras. Därför bör föreskriftsrätten begränsas i förordningen så att myndigheten inte får föreskriftsrätt i principiella frågor exempelvis om vilka intäkter som påverkar stödgivningen och på vilket sätt.

Exit-regler

Energiföretagen anser att så kallade exit-regler bör införas i förordning och/eller föreskrift. Om det blir så att en ansökan kan dras tillbaka av sökande med följd att ärendet avskrivs hos myndigheten sent i processen, eller till och med efter tilldelning av vinnare kan det riskera att fördröja tilldelning av vinnare faktiskt realiserar negativa utsläpp.

Detaljerade synpunkter

Energiföretagen föreslår inte i denna del hur förordningstexten bör ändras utan anger istället skäl och syfte till ändringarna.

8 §

Det bör framgå att stödperioden är 15 år om inte särskilt skäl föreligger.

I samband med att ett stödberättigat projekt tas i drift kommer det förmodligen att behövas en inkörningsperiod av alla delar i kedjan. Om de stödberättigade åren startar skarpt första gången koldioxid injekteras och lagras finns risk för att det första årets lagring inte kan komma upp i den volym som är stödberättigad. Förordningen bör möjliggöra någon form av inkörningsperiod.

13 §

Energiföretagen anser att Energimyndighetens föreskriftsrätt föreslås vara väl långtgående framförallt rörande möjligheten att besluta om hur sökandes andra intäkter än de från stödet ska hanteras. Därför bör föreskriftsrätten begränsas i förordningen.

16 §

2. och 3. Energiföretagen anser att det bör införas en starkare skrivning för att avbryta auktionen, som "synnerliga skäl" eller liknande.

19 §

Energiföretagen föreslår ett tillägg till paragrafen för att tydliggöra hur genomförandeplanen ska vara del av utvärderingsprocessen för inkomna bud i den omvända auktionen.

En aktör som uppsåtligt eller försumligt inger en genomförandeplan som inte är i överensstämmelse med aktörens förmåga att verkställa densamma ska medföra att aktörens bud ogiltigförklaras.

En aktör som inte kan anses ha tillräcklig rådighet över verkställandet av genomförandeplanen eller annars inte kan ha ansetts ingivit en realistisk genomförandeplan ska medföra att denna aktörs bud ogiltigförklaras.

22 §

Det bör i paragrafen anges med vilken frekvens och när utbetalning av stöd ska ske i förhållande till av stödberättigat företag inskickad redovisning av inlagrad koldioxid.

Energiföretagen anser att treårsgränsen som föreslås i normalfallet är för kort med tanke på den omfattande process för att realisera hela kedjan med permanenta negativa utsläpp som det handlar om. 5 år vore en mer rimlig tidsgräns.

27 §

Energiföretagens bedömning är att paragrafen leder till att föreslagen stödutformning inte kan betraktas som kostnadseffektiv. Anledningen till detta är att stödmottagares incitament att söka annan finansiering (gäller framförallt intäkter från frivilligmarknaden för negativa utsläpp) utöver det statliga stödet är mycket litet. Vidare är det troligt att frivilligmarknaden inte kommer anse att deras bidrag är additionellt med anledning av att stödberättigat företag endast får tillgodogöra sig en mindre del av denna finansiering. Det innebär att staten med stor sannolikhet kommer behöva finansiera hela kostnaden för negativa utsläpp. Därigenom kommer de avsätta 36 miljarderna under perioden 2026–2046 att räcka till en betydligt mindre mängd negativa utsläpp jämfört med om finansiering från frivilligmarknaden tillåts utan krav på avdrag i stödet. Energiföretagen föreslår därför att delen om avdrag av stöd vid annan finansiering förutom rena investerings- och/eller driftsstöd i 27 § utgår.

Argument som stödjer det är att 1) om inte annan finansiering får användas för att kunna lämna konkurrenskraftigt bud på auktionen upphör incitamentet att söka annan finansiering och 2) överkompensationsrisken är ändå hanterad i och med införandet av ett reservationspris, om en konkurrenssituation bland budgivarna föreligger samt att annat statligt stöd räknas bort.

Om regeringen anser att intäkter från frivilligmarknaden ska ge avdrag på stödet bör 1) det procentuella beloppet som ska anger att stödet minskas rejält och 2) avdraget stöd bör öronmärkas för finansiering av projekt för permanenta negativa utsläpp. Detta för att säkerställa additionalitet både för det enskilda projektet och för stödsystemet i stort. Utan additionalitet kommer inte frivilligmarknaden att vara intresserade av certifikat från projekt som erhåller statligt stöd. Vidare bör erhållet stöd från exempelvis klimat- och industrikivet för projektutvecklingsaktiviteter såsom förstudier och planeringsprocesser inte minska erhållet stöd från den omvända auktionen eftersom dessa inte är ett driftstöd för negativa utsläpp.

28 §

Förordningen föreslår i 28 § det ska finnas ett tak för stöd för årlig lagrad mängd koldioxid. Eftersom de biogena koldioxidsläppen från fjärrvärmeverksamhet kan variera mellan åren beroende på väder och/eller driftsstörningar riskerar detta att leda till att en totalt sett mindre mängd koldioxid lagras permanent.

Energiföretagen gör bedömningen att det vore bättre för klimatet om det fanns en flexibilitet mellan åren inom vissa gränser och med ett tak som sätts av över hela stödperioden ackumulerad inlagrad koldioxid. Ett ytterligare argument för detta är att eventuellt incitament att inge ett högre bud än vad som egentligen "behövs" minskas.

31 §

Det bör anges en bortre tidsgräns för rapporteringsplikten.

Eftersom biogena koldioxidsläppen från fjärrvärmeverksamhet kan variera mellan åren beroende på varmare väder och/eller driftsstörningar kan mängden lagrad koldioxid vara mindre än 10 procent lägre än det som beslutet omfattar.

Energimyndigheten bör därför undersöka orsakerna till den minskade inlagringen och om stödmottagande företag med fog kan visa att inlagringen kommer att återgå till det beslutade ska inte lagringsmängden beslutet omfattar minskas.

Synpunkter på föreskrifter

Sammanfattning

Energiföretagen anser att föreskrifterna behöver omarbetas i de delar ovanstående synpunkter på förordningen påverkar föreskrifterna. Det gäller särskilt föreskriftsrätten där paragrafer i föreskriften i så fall stryks och/eller omarbetas. Energiföretagen har dock inte möjlighet att lämna detaljerade förslag hur föreskriften bör se ut utan lämnar istället synpunkter på vissa paragrafer.

Detaljerade synpunkter

4 §

Energiföretagen anser att paragrafen bör omarbetas i givet de ändringar i förordningen som föreslås ovan. Det kan även läggas till att urvalet av vilka ansökningar som beviljas stöd sker utifrån en rangordning av ansökningarna baserat på sökandes bud.

6 §

Energiföretagen har följande synpunkter:

1. Att ange utsläpp för året innan inlämnad ansökan ger inte nödvändigtvis en korrekt bild. Det året kan det ha varit speciella omständigheter till exempel att anläggningen är ny, genomgått större reinvestering, haft driftstörning eller liknande som påverkat utsläppen. Det behöver finnas en skrivelse om att om speciella omständigheter råder kan man komplettera med uppskattade utsläpp för ett "normalår" eller likande.

2.a. Uppgiften bör begränsas till den period stödet avser.

2.c., 2.d. och 2.f. Det bör framgå att detta gäller vid budtillfället. Det bör inte stå "ska" utan "avses" eller "planeras".

9 §

Energiföretagen vill påpeka att det kan uppkomma mindre förluster från avskiljningen till slutlagring vilket kan ge en liten differens i avskild koldioxid jämfört med lagrad koldioxid. Därför bör paragrafens andra stycke antingen strykas eller justeras.

12 §

3. Energiföretagen föreslår att det ska finnas möjlighet till mer frekvent inrapportering och att kalenderår endast är en begränsning i det avseendet att den längsta perioden som en begäran som stöd får avse. Det bör finnas möjlighet för att ansökningar – och utbetalningar – sker kvartalsvis.

Åsa Pettersson, vd Energiföretagen Sverige