

Till Energimyndigheten  
Stockholm den 31 januari 2024  
DNR 2023-206509

Kontaktperson: Albin Carlén  
[Albin.carlen@heidelbergmaterials.com](mailto:Albin.carlen@heidelbergmaterials.com)  
Klimat- och Energichef  
Norra Europa

## Remissyttrande över *Remiss av förordning samt av föreskrifter om statligt stöd för bio-CCS genom omvänd auktion*

Heidelberg Materials, härnäst **HM**, har genom remiss den 20 december 2023 beretts tillfälle att avge yttrande över förslag till förordning och förslag om föreskrift gällande *statligt stöd för bio-CCS genom omvänd auktion* (nedan **stödordningen**). Utgångspunkterna för yttrandet presenteras i avsnitt 1 nedan. Därefter följer i avsnitt 2 en genomgång av HM:s synpunkter på stödordningen

### 1. Utgångspunkter

HM-koncernen är en av världens största byggmaterialtillverkare. HM har verksamhet i fler än 50 länder med över 51 000 medarbetare på närmare 3 000 platser. Ansvar för miljön är en kärna i koncernens verksamhet. Som en föregångare på vägen mot klimatneutralitet och en cirkulär ekonomi i byggmaterialindustrin arbetar koncernen för att utveckla hållbara byggmaterial och lösningar för framtiden.

Vid cementfabriken i Slite på Gotland planerar HM att etablera en av världens första fullskaliga carbon capture-anläggningar i cementproduktion. Projektet utgör ett av Sveriges största och mest mogna CCS/BECCS-projekt. Projektet är också en av de största satsningarna för att ställa om svensk industri. Tillgången till cement med noll nettoutsläpp är den enskilt största pusselbiten för att den svenska bygg- och anläggningssektorn ska kunna nå sina klimatmål. När CCS-anläggningen driftsätts – planerat till år 2030 – kommer den att fånga in uppemot 1,8 miljoner ton koldioxid årligen (varav runt 300 000 ton biogen koldioxid). Detta motsvarar cirka fyra procent av Sveriges totala utsläpp idag. Anläggningen använder i ökande grad bränslen som antingen har andelar av biogent innehåll eller är helt biogena.

CCS-projekt i cementindustrin är stora, komplexa och innefattar ett flertal beroenden. Av nämnda anledningar krävs långsiktig planering, utveckling och finansiering för att realisera ett CCS-projekt. Projektet i Slite är inget undantag utan innefattar utöver tekniska utmaningar även flera tillståndprocesser jämte krav på en uppgraderad elnätinfrastruktur på och till Gotland samt att nå avtal och praktiska lösningar avseende transport och lagring av koldioxid. De största riskerna med det planerade CCS-projektet ligger inom områden som HM har begränsad kontroll över, exempelvis elnät och miljötillstånd.

I tillägg till detta ska noteras att affärsmodeller för centrala delar av värdekedjan (t.ex. transport och lagring) är under mognad och i behov av utveckling och affärsmässig riskreduktion. Mot bakgrund av nämnda förhållanden behövs ett statligt stödsystem som är förutsägbart och riskavlastande samtidigt som stödmottagaren kan säkra delfinansiering genom alternativa intäktströmmar.

## 2. Synpunkter

### 2.1 Övergripande synpunkter

Regeringens ambition med stödordningen är att möjliggöra bio-CCS-projektens affärsmodeller, dvs. att möjliggöra bio-CCS-projekt i en tid då projekten i sig själv inte kan förväntas vara långsiktigt lönsamma. Ambitionen att understödja svenska bio-CCS-projekt är väl uttryckt Klimathandlingsplanen.<sup>1</sup> Inom ramen för nämnda ambition ryms bl.a. att skapa en stödordning som ger CCS-aktörer incitament och vilja att investera i bio-CCS.

Den nu föreslagna stödordningen har potential att skapa nämnda incitament hos svenska företag med stora punktutsläpp. En förutsättning för att stödordningen ska uppnå sin potential är att stödordningen på ett tydligt och förutsägbart sätt speglar regeringens ambition enligt Klimathandlingsplanen och därigenom möjliggör för storskaliga investeringar i komplexa projekt.

I sin nuvarande utformning skapar stödordningen en allt för stor oförutsägbarhet. Utifrån det nu remitterade förslaget är det bl.a. svårt att se hur annan finansiering, intäkter och annat offentligt stöd kommer att påverka lönsamheten i ett framtida bio-CCS-projekt. Detta försämrar incitamenten för investeringar hos en aktör som HM och riskerar dessutom att hindra svensk aktivitet på marknaden för negativa utsläpp.<sup>2</sup> Konsekvenserna av det remitterade förslaget riskerar med andra ord att skapa hinder för storskaliga investeringar i bio-CCS-projekt.

HM har fem övergripande synpunkter på förslaget till stödordning. Den *första synpunkten* är att stödordningen bör utformas på ett sätt som innebär att ett företag som har för avsikt att investera i ett bio-CCS-projekt *riskavlastas*, inbegripet att ett beslut om stöd ska kunna fattas trots att projektets alla delar inte är på plats. Områden med stor risk, där företagen har begränsad kontroll, är exempelvis processer för miljötillstånd och möjligheten till elnätanslutning. En ytterligare riskavlastande åtgärd skulle vara att inkorporera en bestämmelse om force majeure vilken tar bort delar av den finansiella risken från företagen, vid händelser som ligger utanför företagens kontroll.

---

<sup>1</sup> Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll, Skr. 2023/24:59, bl.a. s. 121 ff. Se även SOU 2020:4, Vägen till en klimatpositiv framtid, 401 f.

<sup>2</sup> HM noterar att även Energimyndigheten vill skapa möjligheter för sådan aktivitet, se Energimyndigheten, *Första, andra, tredje... Förslag på utformning av ett stödsystem för bio-CCS*, ER 2021:31, s. 53 samt Energimyndigheten, *Särskild redovisning av Energimyndighetens arbete med utformning av stödsystem för bio-CCS 2022*, ER 2023:11, s. 12 f.

Den *andra synpunkten* är att stödordningen inte bör bygga på *retroaktiva utbetalningar* av det beviljade stödet, vilka sker efter att det sökande företaget redovisat infångad och geologiskt lagrad volym biogen koldioxid. Lösningen med retroaktiva utbetalningar skapar stora utmaningar för projektens finansiering och de investerade bolagens kassaflöde. Nämnad problematik gäller i synnerhet för stora bio-CCS-projekt. En ytterligare effekt av de retroaktiva utbetalningarna är att innovationshöjden i projekten begränsas. I stället för att skapa incitament till nya och innovativa lösningar ger den föreslagna stödordningen de sökande företagen anledning att rikta in sig på beprövad teknik. Skälet för detta är att beprövad teknik ger en låg risk för att företagen ska misslyckas med att möta sina åtaganden i fråga om lagrad mängd biogen koldioxid, vilket i förlängningen ger en lägre risk för att det beviljade stödet inte ska betalas ut.

Den *tredje synpunkten* knyter an till det statliga intresset av att stödet ska räcka till många projekt och därigenom en större mängd lagrad biogen koldioxid.<sup>3</sup> En förutsättning för att statsstödet ska räcka till många bio-CCS-projekt är att statsstödet *tillsammans med finansiering från frivilligmarknaden* och andra alternativa intäktsströmmar för negativa utsläpp bidrar till realiserandet av svenska bio-CCS-projekt. I linje med detta intresse är det av central vikt att stödordningen utformas på ett sätt som medför att frivilligmarknadens aktörer har anledning och vilja att finansiera svenska bio-CCS-projekt. En förutsättning för att frivilligmarknadens aktörer ska visa ett sådant intresse är att deras köp av negativa utsläpp bidrar till förverkligandet av aktuellt bio-CCS-projekt. Annorlunda uttryckt uppställer frivilligmarknadens aktörer ett krav på *additionalitet*.<sup>4</sup> Därtill bör poängteras att för att så kostnadseffektivt som möjligt få på plats värdekedjor för infångning och lagring av koldioxid så gäller skalfördelar. Därför bör kostnadseffektivitet knutet till ton koldioxid lagrad vara bärande i prioriteringen av detta stöd samlat med övriga stödordningar knutet till projektens totalfinansiering.

Den nuvarande utformningen av stödordningen innebär att en aktör som är framgångsrik i auktionen saknar incitament att vända sig till frivilligmarknaden och andra alternativa intäktsströmmar för negativa utsläpp. Om aktören är framgångsrik på frivilligmarknaden kommer 90 procent av intäkterna från frivilligmarknaden att räknas av från det beviljade stödet.<sup>5</sup> Nämnad ordning innebär att aktören har skäl att i stället söka full kostnadstäckning via det statliga stödet.<sup>6</sup> Skulle projektet vara framgångsrikt på auktionen och få full kostnadstäckning kommer frivilligmarknadens krav på additionalitet gå förlorat eftersom projektet blir oberoende av eventuella intäkter via försäljning av negativa utsläpp. För att hindra nämnda effekter förordar HM en ordning där risken för överkompensation undviks samtidigt som de mest kostnadseffektiva projekten ges incitament att delta i auktionerna. Vad gäller ett eventuellt avdrag för annan finansiering och intäkter menar HM att avdraget bör vara beroende av det

---

<sup>3</sup> Skr. 2023/24:59, s. 121 ff. Denna ambition har även uttryckts av Energimyndigheten, se bl.a. ER 2021:31 s. 36 och 44.

<sup>4</sup> Se exempelvis The Integrity Council for the Voluntary Carbon Market:s redogörelse för *The 10 Core Carbon Principles*, <https://icvcm.org/the-core-carbon-principles/>.

<sup>5</sup> Se 27 § i förordningen och 4 § i myndighetsföreskrifterna.

<sup>6</sup> Det verkar ha varit Energimyndighetens ambition att åstadkomma en ordning som innebär att statsstödet ger full kostnadstäckning för bio-CCS-projekt som är framgångsrika i auktionen, se ER 2023:11, s. 5.

stödberättigade projektets *lönsamhet*. I ett scenario då ett bio-CCS-projekt *inte* är lönsamt trots att projektet varit framgångsrikt i auktionen och säkrat finansiering via frivilligmarknaden bör något avdrag för de intäkter som säkrats via frivilligmarknaden inte vara aktuellt.

Den *fjärde synpunkten* hänger samman med ovan nämnda synpunkt. Enligt HM:s mening måste stödordningen möjliggöra för kumulering av statsstödet och annan offentlig – såväl svensk som unionsanknuten – finansiering. Som exempel kan nämnas att stödordningen enligt sin nuvarande utformning skapar ett antingen-eller förhållande mellan EU:s innovationsfond och det svenska statliga stödet som inte är motiverat. Detta är enligt HM:s mening olyckligt och bör hanteras genom att det tydliggörs att ett projekt kan finansieras genom såväl statsstöd som annat offentligt stöd. Utifrån det nuvarande förslaget är det allt för osäkert om och när sådan kumulering är möjlig.

Den *femte synpunkten* är att stödordningen bör vara utformad på ett sätt som innebär att fundamentala och principiellt viktiga frågor hanteras inom ramen för förordningen. Endast detaljregler av verkställighetskaraktär bör hanteras inom ramen för myndighetsföreskrifterna.<sup>7</sup> Ett exempel är att frågor om offentligt stöd och annan finansiering – vilka hanteras genom 4 § i förslaget till myndighetsföreskrifter – rimligen bör hanteras inom ramen för förordningen.

## 2.2 Förordningsspecifika synpunkter

### 2.2.1 Kumulering av offentligt stöd (4, 13, 26 och 27 §§)

För att möjliggöra en effektiv etablering av bio-CCS som en delösning för att nå klimatmålen är det nödvändigt att förordningen utformas på ett sätt som inte innebär onödiga begränsningar för möjligheterna att erhålla offentliga stöd till svenska investeringar i bio-CCS. Det är exempelvis nödvändigt att ett sökande företag ges möjlighet att erhålla stöd via EU:s Innovationsfond samtidigt som bolaget erhåller stöd via den omvända auktionen. I annat fall skapas onödiga begränsningar i systemet.

HM noterar att det enligt kommissionens riktlinjer är tillåtet att kombinera statsstöd med bidrag från EU:s stödprogram,<sup>8</sup> så länge en sådan ordning inte leder till överkompensation. Av 4 § i förslaget till förordningstext följer dock att en kostnad som annat offentligt stöd har beviljats för är inte stödberättigande. Vidare följer av 13 § att Energimyndigheten givits mandat att beslut om hur annat offentligt stöd ska påverka stödgivningen. Slutligen följer av 26 och 27 §§ i förordningen att det beviljade stödet ska minskas med beaktande av annat offentligt stöd som säkras mellan auktionens avslutande och utbetalningen av stödet. Sammantaget medför dessa bestämmelser att det enligt den nu föreslagna

---

<sup>7</sup> Se härtill ER 2021:31, s. 44

<sup>8</sup> Se Kommissionens riktlinjer, *Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy*, 2022, punkt 56 och 57.

stödordningen är mycket osäkert om ett bio-CCS-projekt kan finansieras genom såväl stöd från EU:s Innovationsfond som via den omvända auktionen.

HM anser att den valda lösningen på ett onödigt sätt begränsar de sökande företagens incitament att söka finansiering utöver det statliga stödet. Detta faktum riskerar att leda till att den budget som regeringen avsatt inte räcker för att få CCS-marknaden att ta fart. Slutligen begränsar förslaget möjligheterna till lönsamhet i bio-CCS-investeringar.

### *2.2.2 Avdrag för intäkter från frivilligmarknaden andra alternativa intäktströmmar (13, 26 och 27 §§)*

Stödordningen hanterar alternativa intäktströmmar på två sätt.

Intäkter från frivilligmarknaden som *redovisas som en del av ansökan* träffas av 13 § i förordningen. Enligt nämnda bestämmelse har Energimyndigheten givits mandat att reglera hur sådan finansiering ska påverka stödgivningen. HM:s synpunkter på denna lösning återfinns i avsnitt 2.2.3 och 2.3.1 nedan.

Intäkter från frivilligmarknaden andra alternativa intäktströmmar som inte redovisas som en del av ansökan träffas av 26 och 27 §§ i förordningen. Enligt dessa bestämmelser ska det beviljade stödet minska med 90 procent av nämnda intäkter.

HM är av uppfattningen att bestämmelsen på ett för staten ofördelaktigt sätt begränsar ett sökande företags incitament att bjuda ut sina negativa utsläpp till försäljning på frivilligmarknaden. De kvarvarande tio procenten ger visserligen visst incitament. HM anser dock att marginalen kan ökas utan att ett sökande företag riskerar att överkompenseras.

### *2.2.3 Energimyndighetens normgivningskompetens (13 §)*

Energimyndighetens normgivningskompetens följer av 12, 13 och 40 §§ i förslaget till förordning. HM anser att Energimyndighetens föreskriftsrätt är för långtgående. HM:s synpunkter knyter huvudsakligen an till det mandat som ges inom ramen för 13 §, dvs. möjligheten att besluta om hur offentligt stöd och annan finansiering ska påverka stödgivningen. Enligt HM:s förmenande bör denna fråga regleras inom ramen för förordningen.

### *2.2.4 Tidpunkt då projektet ska vara påbörjat (22 §)*

Av 22 § i förordningen följer att det av ett beslut om att lämna stöd ska framgå att lagringen ska ha påbörjats inom tre år från dagen för beslutet.<sup>9</sup> Av bestämmelsens andra stycke framgår att om det finns särskilda skäl, får Energimyndigheten efter ansökan från stödmottagaren i ett enskilt fall besluta att lagringen får påbörjas senare än inom tre år från dagen för beslutet.

HM vill återigen uppmärksamma att bio-CCS-projekt inom cementindustrin är komplexa och förknippade med viss osäkerhet. Osäkerheten ligger framför allt i risken för fördröjningar i relevanta

---

<sup>9</sup> Se även ER 2023:11, s. 7.

tillståndsprocesser eller processer för att få en tillräcklig elinfrastruktur på plats. Dessa processer ligger utanför bio-CCS-aktörens kontroll.

HM anser att det är av central vikt att det av 22 § framgår att nämnda förhållanden är sådana förhållanden som kan utgöra ett särskilt skäl enligt 22 § andra meningen. Detta kan lämpligen åstadkommas genom att andra stycket kompletteras med en lista i vilken exempel på särskilda skäl anges. Särskilda skäl kan exempelvis också vara skäl som knyts till en transportör och/eller lagringsaktör där omständigheter denna aktör inte har full rådighet orsakar tidsutdräkt. Det kan inte vara upp till Energimyndigheten att utifrån fritt skön avgöra vad som utgör särskilda skäl.

#### 2.2.5 Tidpunkten för utbetalning av stödet (23 §)

I 23 § stadgas att beviljat stöd får utbetalas efter att den koldioxid som omfattas av beslutet om stöd har lagrats permanent. En effekt av nämnda lösning är att det investerande bolaget sitter med den ekonomiska risken fram till dess att bolaget åstadkommit en geologisk lagring som svarar upp mot beslutet om tilldelat stöd. Nämnda ordning innebär inte minst en stor påfrestning på det investerande bolagets kassaflöde.

I linje med den övergripande synpunkten om att de investerande bolagen måste riskavlastas menar HM att bestämmelsen om tidpunkten för utbetalning av stöd bör ersättas med en bestämmelse som stipulerar att utbetalning får ske på förhand. En ordning med förhandsutbetalningar ökar investeringsviljan samtidigt som den inte riskerar att skapa kassaflödesproblem för ett bolag som satsar på bio-CCS. Omvänt innebär lösningen med retroaktiva utbetalningar ett stort hinder för svenska investeringar i bio-CCS.

#### 2.2.6 Force majeure

Slutligen vill HM uppmärksamma att förslaget till stödordning saknar bestämmelser om *force majeure*. Ett sökande bolag kan hamna i en situation där det är framgångsrik på auktionen och gör en storskalig investering i en bio-CCS-anläggning samtidigt som bolaget till följd av en yttre händelse – krig, naturkatastrof e.d. – inte åstadkommer en permanent lagring av den infångade koldioxiden. I nämnda situation kommer bolaget, enligt den nuvarande stödordningen, sakna rätt att få del av det beviljade stödet.

Nämnda ordning förstärker bilden av att det sökande företaget måste riskavlastas. Avsaknaden av en force majeure-bestämmelse har en avskräckande verkan och riskerar att ställa upp hinder för svenska investeringar i bio-CCS. HM anser att förordningen bör kompletteras med en bestämmelse som medger rätt till utbetalning i situationer då ett bolag har genomfört investeringar i en bio-CCS-anläggning som till följd av force majeure inte resulterat i en slutlig lagring av biogen koldioxid.

## 2.3 Föreskriftsspecifika synpunkter

### 2.3.1 Offentligt stöd och annan finansiering som redovisas som en del av ansökan

I 4 § andra meningen i de föreslagna myndighetsföreskrifterna stadgas att annat offentligt stöd samt annan finansiering och intäkter som härrör från det projekt som ansökan avser ska påverka storleken på det beviljade stödet. Enligt bestämmelsen ska storleken på stödet beräknas utifrån sökandes bud och (i) minskas med summan av annat offentligt stöd som angetts i ansökan samt (ii) minskas med 90 procent av summan av annan finansiering än offentligt stöd samt intäkter som angetts i ansökan.

I linje med vad som anfördes i avsnitt 2.2.3 anser HM att Energimyndighetens mandat att meddela föreskrifter i frågan bör begränsas. Vidare menar HM att den bestämmelse som hanterar offentligt stöd och andra intäktsströmmar – vilken bör återfinnas i förordningen – ska möjliggöra för sökanden att lämna ett bud som anpassats med utgångspunkt i säkrade eller förutsedda intäkter. Sökanden bör med andra ord ha möjlighet att lägga ett lägre bud om denne exempelvis har säkrat offentligt stöd via EU:s innovationsfond eller om extern finansiering säkrats på annat sätt. Sådana alternativa intäktsströmmar bör inte föranleda en minskning av det beviljade stödet.

Om det nuvarande förslaget bevaras saknar ett sökande företag incitament att söka annat offentligt stöd och andra alternativa intäktsströmmar. Den föreslagna ordningen riskerar även att medföra att frivilligmarknadens aktörer vänder sig till andra projekt än de som varit framgångsrika i auktionen, eftersom frivilligmarknadens aktörer saknar anledning att köpa certifikat från fullfinansierade projekt. Den nuvarande ordningen står därmed i strid med regeringens ambition om att staten tillsammans med frivilligmarknaden ska realisera den svenska satsningen på bio-CCS. Den föreslagna ordningen tycks snarare bygga på en idé om full kostnadstäckning. En sådan ordning skapar hinder för svensk aktivitet på frivilligmarknaden för negativa utsläpp och är begränsande för företag som vill investera och nå maximal kostnadsoptimering och avkastning, vilket i förlängningen kommer medföra att statens kostnad för lagrad biogen koldioxid kommer att öka och incitamenten för näringslivet sjunka.



Karin Comstedt Webb

Vice VD Heidelberg Materials Sverige