

Till
Energimyndigheten
Avdelningen för resurseffektivt samhälle
Enheten för näringsliv
via e-post CCS@energimyndigheten.se

Yttrande över remiss av förordning samt av föreskrifter om statligt stöd genom omvänd auktion (Dnr 2023-206509)

Stockholm Exergi AB har tagit del av rubricerad remiss avseende statligt stöd för bio-CCS genom omvänd auktion ("stödordningen") och lämnar härmed sitt yttrande däröver. I de delar yttrandet avser rättsliga överväganden och analyser har Stockholm Exergi låtit Mannheimer Swartling Advokatbyrå utreda frågorna i ljuset av relevant nationell och EU-rättslig reglering.

*I remissen anges att yttrandet bör inges under rubrikerna "Synpunkter på förordning" respektive "Synpunkter på föreskrifter". Stockholm Exergis yttrande innehåller i huvudsak **synpunkter på förslaget till förordning**. I vissa delar inbegriper synpunkterna att ett eller flera moment i myndighetsföreskrifterna bör utgå och ersättas genom ändringar i förordningen. I dessa delar vävs synpunkter på myndighetsföreskrifterna in som en del av yttrandet.*

Sammanfattning

Yttrandet baseras på vad bolaget uppfattar som de centrala nationella målen för bio-CCS, så som de kommer till uttryck i statens budget¹ och Klimathandlingsplanen². Bolaget uppfattar att skrivningarna däri innebär att det är önskvärt att stödordningen på ett ändamålsenligt sätt bidrar till:

- i. att nå högt ställda klimatmål och
- ii. att klimatnyttan per skattekrona maximeras.

Stockholm Exergi delar fullt ut en sådan ambition. Det remitterade förslaget till förordning och föreskrifter är emellertid i centrala delar kontraproduktivt i förhållande till en sådan ambition. Bolagets huvudsakliga invändningar är:

- i. att förslaget inte skapar (tillräckliga) incitament för projektoperatörer att söka finansiering utanför den omvända auktionen,
- ii. att förslaget, givet att det garanterar full statlig finansiering, undanröjer förutsättningarna för svenska bio-CCS-projekt att söka finansiering via frivilligmarknaden för negativa utsläpp ("**frivilligmarknaden**"), eftersom ett krav för aktörerna på marknaden är att köpen av negativa utsläpp är *additionella*, dvs. att klimatåtgärden inte hade skett utan dessa köp,

¹ Budgetpropositionen för 2024, 2023/24:1.

² Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen mot nettonoll, Skr. 2023/24:59, hädanefter benämnd Klimathandlingsplanen.

- iii. att stödordningen till följd av (i) och (ii) kommer att leda till färre antal projekt och lagrade ton koldioxid till en högre kostnad för staten, samt
- iv. att stödordningen inte ger förutsättningar för svenska bio-CCS-operatörer att på sikt klara sig utan det statliga stödet.

Den viktigaste åtgärden för att komma till rätta med bristerna är att ge projektoperatörer incitament att säkra intäkter från frivilligmarknaden och att låta dessa intäkter möjliggöra ett lägre auktionsbud. En sådan ordning skulle öka den statsfinansiella effektiviteten och samtidigt leda till fler lagrade ton koldioxid och till ett större antal bio-CCS-projekt. En sådan ordning uppnås genom:

- i. att ett sökande företag får lämna ett *nettobud*, dvs. ett bud som motsvarar det bidrag som krävs från staten för projektets genomförande efter budgivarens beaktande av andra säkrade och förväntade intäkter,
- ii. att den minskning av stödbeloppet som framgår av 27 § i förordningen inte omfattar annat offentligt stöd och finansiering genom försäljning av negativa utsläpp som redovisats i ansökan om stöd, samt
- iii. att 4 § i föreskrifterna stryks och att den delegeringsbestämmelse som återfinns i 13 § korrigeras så att intentionen i punkt (i) och (ii) uppfylls.

Innehåll

1.	Inledning.....	4
1.1	Stödordningen måste utvärderas i ljuset av de klimatpolitiska målen.....	4
1.2	Den rättsliga ramen för utformningen av stödordningen.....	6
1.3	4 § i föreskrifterna bestämmer förutsättningarna för stödordningen.....	8
1.4	Avgränsningar	9
2.	Frivilligmarknadens roll för svensk bio-CCS.....	9
2.1	Regeringen har ställt sig bakom en frivilligmarknad	9
2.2	De sökande företagen måste ges incitament att säkra extern finansiering	10
2.3	Den privata finansieringen måste ha faktisk påverkan (additionalitet)	11
3.	Hantering av alternativ(a) inkomstkällor och finansiering	12
3.1	Statsstödsrättsliga utgångspunkter	12
3.2	Statsstödsrättsliga synpunkter på föreslagen bruttomodell	13
3.3	Viktiga skillnader mellan en brutto- och en nettomodell	15
3.4	Fördelar med en nettomodell.....	16
4.	Centrala delar av stödordningen bör regleras i förordningen, inte i föreskrifterna	17
4.1	Stödordningens hantering av offentligt stöd och annan finansiering	17
4.2	Vad bör regleras var?	18
5.	Stödordningen från staten Sveriges perspektiv.....	19
5.1	Statsstödet måste vara proportionerligt	19
5.2	Intresset av en modell som på sikt fasar ut behovet av ett statligt stöd.....	20
5.3	Stödordningen måste hindra oseriösa bud.....	20
6.	Stockholm Exergis förslag.....	21

1. Inledning

1.1 Stödordningen måste utvärderas i ljuset av de klimatpolitiska målen

Den föreslagna stödordningen är ett instrument för att uppnå de klimatpolitiska målen och ett viktigt led i genomförandet av Klimathandlingsplanen.³ Stödförordningen måste därför utvärderas mot bakgrund av de uppställda klimatpolitiska målen.

För att nå Parisavtalets 1,5-gradersmål behöver de globala koldioxidutsläppen nästan halveras till år 2030 jämfört med år 2019 och nå nettonoll omkring år 2050.⁴ EU:s klimatlag från 2021 slår fast att unionen ska minska utsläppen med minst 55 procent till 2030 jämfört med 1990, nå nettonoll senast 2050, och därefter sträva efter negativa utsläpp. Som medlem i EU ska Sverige bidra till att de internationella utsläppsmålen uppnås. Såväl regeringen som av regeringen tillsatta utredningar har slagit fast att Sverige ska klara sina åtaganden inom EU på ett kostnadseffektivt och samhällsekonomiskt effektivt sätt. Utgångspunkten ska vara att uppfylla kraven till så låga ekonomiska och sociala kostnader som möjligt.⁵

När det gäller Sveriges nationella mål för klimatpolitiken har Sveriges riksdag fastställt mer långtgående etappmål än de som följer av EU:s klimatlag, inklusive ett långsiktigt omställningsmål att nå nettonoll senast 2045 och därefter negativa utsläpp.

Vidare har regeringen konstaterat att det kommer att krävas stora mängder negativa utsläpp för att uppnå uppsatta klimatmål och att bio-CCS utgör en viktig teknik för det ändamålet i såväl Sverige som resten av världen. Dessutom pekas bio-CCS ut av FN:s klimatpanel (IPCC) som en förutsättning för uppnå målet om att begränsa den globala uppvärmningen till under 2 grader (Parisavtalet).⁶ Bio-CCS utgör en kompletterande åtgärd⁷ som Sverige har möjlighet att tillgodoräkna sig för att nå klimatmålen.⁸ I finansutskottets betänkande avseende budgeten för 2022 framhölls att Energimyndigheten skulle tillföras resurser för att genomföra ett program för koldioxidlagring så att uppemot 2 miljoner ton koldioxid per år kan fångas upp och lagras. Bemyndigandet för Energimyndigheten att ingå överenskommelser som innebär framtida utgifter mellan åren 2026 och 2046 föreslogs därför att höjas med 30 miljarder kronor till 36 miljarder kronor, vilket också skedde.⁹

³ Jfr 1 § förordningen samt Klimathandlingsplanen, s. 124 f.

⁴ Klimathandlingsplanen, s. 19.

⁵ Klimathandlingsplanen, s. 42; Sveriges klimatstrategi (KN2003/03828), s. 85.

⁶ IPCC AR6 WG3 SPM.C.3.5 TS.5.7 12.ES 12.3.2.

https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_FullReport.pdf

⁷ Med kompletterande åtgärd avses till exempel reduktioner som uppstår till följd av genomförda utsläppsminskningar utanför Sverige och/eller till följd av ett ökat kolupptag i skog och mark.

⁸ Klimathandlingsplanen, s. 53 f.

⁹ 2021/22: FiU1, s. 76.

Det är mot denna bakgrund som stödordningen tagits fram. I Klimatpolitiska vägvalsutredningens betänkande konstaterades att mål för kompletterande åtgärder bör fastställas och beslutas. Klimatpolitiska vägvalsutredningen utgick från följande målnivåer:¹⁰

- År 2030 ska Sverige åstadkomma kompletterande åtgärder som motsvarar minst 3,7 miljoner ton koldioxid per år.
- År 2045 ska Sverige åstadkomma kompletterande åtgärder som motsvarar minst 10,7 miljoner ton koldioxid per år. Nivån ska kunna öka efter 2045.
- Mellan 2021 och 2045 ökar volymen årligen genererade kompletterande åtgärder kontinuerligt.

Målnivåerna i Klimatpolitiska vägvalsutredningen är förvisso inte politiskt beslutade, men dessa har legat till grund för Energimyndighetens förslag till stödsystemet för bio-CCS.¹¹

Energimyndigheten har dessutom föreslagit att stödordningen ska utformas som en omvänd auktion (och inte en fast lagringspeng), med hänvisning till att en omvänd auktion ökar kostnadseffektiviteten.¹² Målet med auktionsförfarandet är enligt Energimyndigheten att skapa ett enkelt, transparent och flexibelt system som uppnår den föreslagna ”målbanan” till låga kostnader med begränsade kostnadsrisker för staten. Energimyndigheten har konstaterat att syftet med en omvänd auktion är att välja de åtgärder som har lägst kostnad och att systemet, om det är rätt utformat, minimerar statens kostnader och begränsar risken för överkompensation.¹³ Regeringen anger vidare att en förutsättning för att öka utauktionerade volymer under nuvarande mandatperiod är att kostnadseffektivitet i åtgärden kan uppnås.¹⁴

Energimyndigheten har konstaterat att det krävs incitament för företag att investera i utveckling av bio-CCS. Dessa kan uppstå bland annat genom ett statsstöd eller genom intäkter från en marknad där varan säljs.¹⁵ Meningen med driftstödet är just att stärka de ekonomiska incitamenten för bio-CCS.¹⁶ Regeringen har i Klimathandlingsplanen noterat att utvecklingen av bio-CCS skapar en möjlighet för en ny potentiell inkomstström för företag som planerar att investera i bio-CCS, och tydligt framhållit att en marknad för negativa utsläpp såsom bio-CCS bör möjliggöras. Regeringen har även klarlagt att aktörer som får statsstöd för bio-CCS bör få

¹⁰ SOU 2020:4, *Vägen till en klimatpositiv framtid*, s. 28.

¹¹ ER 2021:31, s. 4. Se även Energimyndigheten, *Särskild redovisning av Energimyndighetens arbete med utformning av stödsystem för bio-CCS 2022*, ER 2023:11, s. 11. Där beskrivs syftet med stödordningen som att ge stöd till bio-CCS för att Sverige ska nå de långsiktiga klimatmålen med nettonollutsläpp av växthusgaser till 2045 för att sedan uppnå negativa utsläpp.

¹² Energimyndigheten, *Förslag på utformning av ett system för driftstöd, i form av omvänd auktionering eller fast lagringspeng, för avskiljning, infångning och lagring av koldioxid från förnybara källor (bio-CCS) Delredovisning*, s. 24 f. samt s. 53 f.

¹³ ER 2021:31, s. 36, s. 44.

¹⁴ Klimathandlingsplanen, s. 124 f.

¹⁵ ER 2021:31, s. 28. Jfr även s. 41. En förutsättning för att statsstöd ska tillåtas är att det skapar incitament att utföra en åtgärd, samt att statsstödet inte överstiger vad som krävs för att stödsökanden ska kunna utföra åtgärden. Se vidare i avsnitt 3.1.

¹⁶ Klimathandlingsplanen, s. 125.

sälja negativa utsläpp på en frivillig marknad.¹⁷ Den stödordning som slutligt beslutas måste således möjliggöra samexistens mellan statsstödet och frivilligmarknaden.

Mot bakgrund av ovan uppfattar Stockholm Exergi att den övergripande målsättningen med stödordningen är att, genom att ge incitament till bio-CCS, bidra till uppfyllandet av internationella samt nationella omställningsmål på ett kostnadseffektivt sätt.¹⁸ Stockholm Exergi uppfattar vidare att syftet med det omvända auktionsupplägget är att garantera sådan kostnadseffektivitet för det statliga stödet.

Som kommer att utvecklas nedan speglar inte förslaget på stödordning regeringens intention som den kommer till uttryck i Klimathandlingsplanen. Tvärtom äventyrar den nuvarande utformningen av stödordningen möjligheterna för svenska aktörer att agera på frivilligmarknaden. I förlängningen innebär detta att betydligt färre bio-CCS-projekt kommer att kunna realiserats och att statens kostnader för infångad koldioxid kommer att bli väsentligt högre.

Energimyndigheten har angivit kostnaden för bio-CCS till 1100–2000 kronor per ton.¹⁹ Med tanke på att den beräkningen togs fram för ett antal år sedan samtidigt som inflationen har stigit tillsammans med att andra kostnadsökningar tillkommit bör denna kostnad snarare bedömas till 2000–3000 kronor i dagens penningvärde. Beaktar man även inflation under hela stödperiodens 15 år bör denna kostnad dessutom räknas upp till cirka 2500–3500 kronor per ton. Med en sådan kostnad och en stödordning som bygger på att statsstödet ska finansiera den fulla kostnaden kommer budgeten om 36 miljarder att räcka till cirka 800 000 ton lagrad biogen koldioxid per år (fördelat under 15 år). Detta ska ställas mot såväl målnivåerna för bio-CCS i Klimatpolitiska vägvalsutredningen som den av finansutskottet föreslagna lagringen på uppemot 2 miljoner ton per år. För att Sverige ska möta sina åtaganden gentemot EU till 2030 och det långsiktiga målet om nettonollutsläpp till senast 2045 krävs därför en ordning där statsstöd och finansiering från frivilligmarknaden *gemensamt* bidrar till förverkligandet av svenska bio-CCS-projekt.

1.2 Den rättsliga ramen för utformningen av stödordningen

Stödordningen innehåller dels ett förslag på förordningstext, dels ett förslag på myndighetsföreskrifter. Genom nämnda regelpaket sätts de rättsliga ramarna för det statsstöd som syftar till att främja utvecklingen av bio-CCS i Sverige.

Stödordningen befinner sig i en statsstödsrättslig kontext. Inom denna kontext finns ett antal styrdokument och regelverk som förslaget måste förhålla sig till.²⁰ De statsstödsrättsliga frågor som det nu remitterade förslaget ger upphov till behandlas mer ingående i avsnitt 3 nedan. Här ska dock några viktiga aspekter av den rättsliga kontext i vilken förslaget befinner sig belysas.

¹⁷ Klimathandlingsplanen, s. 125 f. Se även ER 2021:31, s. 53 samt ER 2023:11, s. 5 och 12 f.

¹⁸ I sammanhanget kan noteras att Energimyndigheten på sin hemsida formulerat ambitionen med stödssystemet som ”så mycket geologiskt lagrad biogen koldioxid som möjligt för de 36 miljarder kronor som är anslagna under tidsperioden fram till 2046”, se <https://www.energimyndigheten.se/klimat--miljo/ocs/fragor-och-svar-om-ocs-och-stodsystemet/> (besökt 2024 01 30).

¹⁹ ER 2021:31, s. 16 f.

²⁰ Detta uppmärksammas bl.a. i ER 2021:31 s. 38 ff., 52 och 56 ff.

Den EU-rättsliga utgångspunkten är att statsstöd är oförenliga med den inre marknaden.²¹ Enligt artikel 107.3 c i FEUF finns dock en möjlighet för enskild medlemsstat att lämna statligt stöd. För att ett statsstöd ska vara förenligt med den inre marknaden krävs, enligt nämnda artikel, (i) att stödet underlättar utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner samt (ii) att stödet inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. Prövningen av ett statsstöds förenlighet sker som utgångspunkt hos kommissionen efter att medlemsstaten har anmält den planerade stödåtgärden för godkännande i enlighet med artikel 108.3 i FEUF.

Energimyndigheten har tidigare annonserat att den nu föreslagna stödordningen måste anmälas till och godkännas av kommissionen.²² I den till remissunderlaget bilagda konsekvensutredningen framhåller Energimyndigheten vidare att ett förberedande arbete för statsstödsprövning av EU-kommissionen har pågått parallellt med framtagandet av stödordningen och att förberedande insatser för den slutliga notifieringen till EU-kommissionen fortsätter parallellt med remissförfarandet. Energimyndigheten framhåller vidare att förslaget kommer att prövas mot bestämmelserna i avsnitt 4.1 i kommissionens riktlinjer för statligt stöd till klimat, miljöskydd och energi 2022 ("CEEAG").²³

På ett övergripande plan bygger avsnitt 4.1 i CEEAG på en tanke om att statligt stöd kan vara nödvändigt för att uppnå unionens energi- och klimatmål och att statsstöd som syftar till att främja koldioxidbegränsande åtgärder därför ska tillåtas.²⁴ CEEAG ställer visserligen upp ett antal villkor för när ett statsstöd är förenligt med den inre marknaden. CEEAG stadgar dock även att kommissionen, vid förenlighet med ovan nämnda villkor, vanligtvis ska anta att ett statsstöd avseende koldioxidbegränsande åtgärder skapar en positiv balans, dvs. att de positiva effekterna uppväger eventuella snedvridningar på den inre marknaden. Undantag från nämnda utgångspunkt ska endast göras då det finns tydliga indikationer på att ett statsstöd kan komma att orsaka betydande skada på den inre marknadens funktion.²⁵

Sammantaget befinner sig det nu remitterade förslaget i en statsstödsrättslig kontext där förslagets effekter på uppnåendet av Sveriges och EU:s klimat- och energimål måste vägas mot dess eventuella påverkan på den inre marknadens funktion. I detta avseende är det av intresse att Sverige inte är först med att skapa en ordning för statsstöd till bio-CCS-projekt. En stödordning finns redan i Danmark. En viktig skillnad mellan den nu föreslagna stödordningen och den som antagits i Danmark är att den av Energimyndigheten föreslagna modellen bygger på *bruttobud*, dvs. att anbudsgivarna ska lämna bud som avser faktiska kostnader för det stödberättigade projektet *utan* att alternativa intäkter tillåts sänka budet. I den danska modellen – vilken av kommissionen bedömts som förenlig med unionsrätten – görs inga avdrag för alternativa intäkter under förutsättning att dessa redovisats som en del av budgivarens "business case" (affärsplan). I den danska modellen kan en anbudsgivare därmed lägga ett lägre anbud baserat

²¹ Artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ("FEUF"). Se även SOU 2020:4, s. 460 samt ER 2021:31, s. 38 ff.

²² ER 2021:31, s. 38 ff. Se även ER 2023:11, s. 6, 9 och 15 f.

²³ Energimyndighetens publikation *Konsekvensutredning avseende föreskrifter om statligt stöd till avskiljning, transport och geologisk lagring av koldioxid med biogent ursprung*, 2023-12-20, s. 9.

²⁴ Punkt 77 i CEEAG.

²⁵ Punkt 134 i CEEAG

på intäkter som ingår i dennes affärsplan vid anbudstillfället, dvs. ett *nettobud* som motsvarar det bidrag som krävs från staten för projektets genomförande efter budgivarens beaktande av andra säkrade och förväntade intäkter.

I det följande belyser Stockholm Exergi varför en bruttomodell inte är nödvändig för att möta de EU-rättsliga statsstödsreglerna samtidigt som en sådan modell måste betraktas som negativ ur ett statsfinansiellt perspektiv.

1.3 4 § i föreskrifterna bestämmer förutsättningarna för stödordningen

Den föreslagna förordningen ställer upp en modell för statsstöd genom en s.k. omvänd auktion. Ramarna för den omvända auktionen följer av 11–16 §§ i förordningen. I 13 § stadgas följande:

13 § Statens energimyndighet får meddela föreskrifter om att andra intäkter eller annan finansiering som det sökande företaget kan ha med anledning av den verksamhet som genererar negativa utsläpp ska påverka stödgivningen enligt denna förordning och på vilket sätt.

Energimyndigheten har nyttjat bemyndigandet och i förslaget till myndighetsföreskrifter återfinns följande bestämmelse:

4 § I den omvända auktionen sker urval av vilka ansökningar som beviljas stöd utifrån en rangordning av ansökningarna baserat på sökandes bud.

Annat offentligt stöd samt annan finansiering och intäkter som härrör det projekt som ansökan avser påverkar dock storleken på beviljat stöd. Storleken på stödet beräknas utifrån sökandes bud och justeras på följande sätt:

1. beviljat stöd minskas med summan av annat offentligt stöd som angetts i ansökan i enlighet med 18 § 1 och 4 § förordningen,
2. beviljat stöd minskas med 90 procent av summan av annan finansiering än offentligt stöd samt intäkter som angetts i ansökan i enlighet med 18 § 2 och 13 § förordningen.

Minskningen av beviljat stöd fördelas på kalenderår med hänsyn till om offentligt stöd, annan finansiering och intäkter avser hela projektet eller en specifik mängd geologiskt lagrad koldioxid med biogent ursprung.

Auktionsförfarandet bygger på en rangordning av sökandenas bud. Det lägsta budet räknat i kronor per ton lagrad koldioxid med biogent ursprung vinner budgivningen.²⁶ Tanken förefaller vara att auktionsförfarandet därmed ska ge sökandena incitament att lägga så låga bud som möjligt.²⁷ 4 § i föreskrifterna stipulerar hur rangordningen ska ske och hur annan finansiering än statsstödet ska beaktas. Bestämmelsen är därmed helt central för den föreslagna stödordningen.

4 § i de föreslagna föreskrifterna är tvetydig. En *första möjlig tolkning* är att sökanden har att lämna vad som kan kallas för ett bruttobud. Med nämnda tolkning kommer en sökande som säkrat annat offentligt stöd eller intäkter inte ha möjlighet att lämna ett lägre bud än vad som hade varit fallet om denne inte säkrat sådan finansiering. Skälet för att ett lägre bud inte kan

²⁶ Detta följer av 15 § i förordningen. Vad gäller 15 § bör förtydligas att det är det är lägsta anbud *per ton lagrad koldioxid* som avses, inte det lägsta anbudet i kronor och ören.

²⁷ ER 2021:31, s. 36 ff.

lämnas är att ett eventuellt tilldelat stöd – enligt 4 § andra stycket – ska beräknas på så sätt att fullt avdrag görs för annat offentligt stöd och ett avdrag om 90 procent görs för annan finansiering.

En *andra möjlig tolkning* av 4 § är att sökanden själv väljer om denne ska lämna ett bruttobud eller ett nettobud. En sådan tolkning förutsätter att bestämmelsens andra stycke ska läsas som att avdrag för annat offentligt stöd och annan finansiering endast ska göras i de fall sökanden inte beaktat sådan finansiering inom ramen för sitt bud, dvs. i en situation då sökanden lagt ett bruttobud. En sådan ordning – som tillåter nettobud – skulle innebära att sökanden ges ökade incitament att säkra annat offentligt stöd och intäkter från försäljning av negativa utsläpp före auktionstillfället. Med sistnämnda tolkning skulle en budlämnare som säkrar annan finansiering kunna ta höjd för detta inom ramen för sitt nettobud. Den tillkommande finansieringen skulle med andra ord innebära förbättrade möjligheter att vinna budgivningen och därtill sänka kostnaden för staten.

Enligt den nuvarande lydelsen ligger dock förstnämnda tolkning av 4 § närmast tillhands och förutsätts vara den korrekta tolkningen. Som utvecklas närmare i det följande är detta olyckligt.

I tillägg till detta menar Stockholm Exergi att det är anmärkningsvärt att den för hela stödordningen centrala normen kommer till uttryck i en myndighetsföreskrift. För att stödordningen ska få stadga och uppfattas som rättssäker i den utsträckning att marknaden vågar lita på systemet krävs det att för stödordningen centrala bestämmelser regleras genom förordning. Skälen för detta utvecklas i avsnitt 4 nedan.

1.4 Avgränsningar

Stockholm Exergi har beretts tillfälle att yttra sig över hela stödordningen. Detta yttrande är dock avgränsat till principiellt viktiga frågor och i fokus står synpunkter på förordningen. I denna avgränsning ligger att diverse regeltekniska synpunkter utelämnas. Stockholm Exergis övergripande inställning är att för stödordningen centrala frågor måste regleras i förordningen, inte i föreskrifterna. *Förordningen* bör vara konstruerad på ett sätt som säkerställer:

- i. att de sökande företagen har incitament att säkra annat offentligt stöd och finansiering genom försäljning av certifikat för negativa utsläpp,
- ii. att det finns förutsättningar för svenska bio-CCS-projekt att generera intäkter på både den inhemska och internationella frivilligmarknaden för negativa utsläpp, samt
- iii. att de budgeterade statliga medlen räcker till så många projekt och en så stor mängd lagrad biogen koldioxid som möjligt.

2. Frivilligmarknadens roll för svensk bio-CCS

2.1 Regeringen har ställt sig bakom en frivilligmarknad

En avgörande fråga för utformningen av stödordningen och för storleksordningen på stödgivningen är huruvida stödordningen ska tillåta och/eller ge incitament till köp av negativa utsläpp av aktörer på frivilligmarknaden. Frågan har till stor del redan besvarats av regeringen i Klimathandlingsplanen, där följande uttalande återfinns.

Många företag både i Sverige och globalt har gjort olika former av klimatåtaganden på frivillig basis. För att möta dessa åtaganden är företagen ofta villiga att betala för utsläppsminskningar eller negativa utsläpp som gjorts av andra aktörer. Detta öppnar upp en ny potentiell inkomstström för företag som planerar att investera i exempelvis bio-CCS. *En frivillig marknad för negativa utsläpp såsom bio-CCS bör möjliggöras.* 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 6.²⁸

Av uttalandet framgår att regeringen menar att privat kapital har en roll att spela i finansieringen av bio-CCS. Enligt regeringen krävs, för att så ska bli fallet, att inte bara Sverige utan även de företag som köper negativa utsläpp också ska få räkna dessa mot sina frivilliga klimatmål, det vill säga att så kallad "co-claiming" ska vara tillåten.

Vid tiden för Energimyndighetens slutredovisning resonerade Energimyndigheten endast kortfattat kring möjligheten för företag att öppna andra intäktsströmmar för utvecklingen av bio-CCS, och konstaterade att sådana andra intäktsströmmar skulle sänka buden i systemen. Energimyndigheten konstaterade dock att förutsättningarna för en marknad för negativa utsläpp var oklara, samt att det praktiska utförandet av en eventuell marknad för negativa utsläpp låg utanför uppdraget att ta fram ett stödsystem för bio-CCS.²⁹

Stockholm Exergi är av åsikten att en marknad för negativa utsläpp redan är under utveckling och att stödordningen måste utformas så att svenska bio-CCS-projekt kan verka på denna.³⁰ Den auktionsmodell som nu presenteras riskerar att försvåra för svenska bio-CCS-projekt att verka på nämnda marknad och därmed att leda till ett ineffektivt användande av statliga medel. Detta är bl.a. en följd av att stödordningen inte tillgodoser frivilligmarknadens behov. Skälen för detta utvecklas i det följande.

2.2 De sökande företagen måste ges incitament att säkra extern finansiering

Om ett sökandebolag får lämna ett nettobud ges bolaget incitament att söka extern finansiering vilket ökar sökandens chanser att vara framgångsrik i budgivningen. Detta har påpekats av Energimyndigheten.³¹

Om sökanden har att räkna med att intäkter från frivilligmarknaden kommer att minska det statliga stödet, saknar sökanden incitament att säkra sådan finansiering. De tio procent som

²⁸ Klimathandlingsplanen, s. 126 (vår kursivering).

²⁹ ER 2021:31, s. 53. Notera dock att Energimyndigheten uppmärksammat utvecklingen av privata marknader för handel av negativa utsläpp i ER 2023:11, s. 5 samt 12 f.

³⁰ Klimathandlingsplanen, s. 126.

³¹ ER 2021:31, s. 53. Se även Energimyndighetens promemoria *Regeringsuppdrag dnr 2020-025783, Bio-CCS: bokföring och rapportering av negativa utsläpp samt disposition av dessa*, där fördelarna med att tillåta försäljning av negativa utsläpp diskuteras på s. 17 f.

sökanden enligt den nu föreslagna ordningen får behålla ger ett mycket begränsat incitament att säkra annan finansiering. För att sökandebolagen på allvar ska anstränga sig för att säkra annan finansiering och således bidra till att det statliga stöd räcker till en så stor mängd lagrad biogen koldioxid som möjligt, krävs incitament i en helt annan storleksordning. Som påpekats ovan har man exempelvis i Danmark valt en lösning där all finansiering som säkras innan budtillfället och som tas med i ett s.k. ”business case” (affärsplan) inte leder till en minskning av det statliga stödet. Den danska lösningen skapar en väsentligt större incitamentseffekt samtidigt som den inte står i strid med de unionsrättsliga statsstödsreglerna. För att skapa bättre förutsättningar för svenska projekts finansiering via frivilligmarknaden menar Stockholm Exergi att även den svenska ordningen bör konstrueras utifrån en nettomodell, se avsnitt 3.3 – 3.4 samt avsnitt 6 nedan.

2.3 Den privata finansieringen måste ha faktisk påverkan (additionalitet)

Skrivningarna i Klimathandlingsplanen visar att regeringen vill se att privat kapital från frivilligmarknaden är med och finansierar svensk bio-CCS. Genom att locka privat finansiering går det att skala upp uppbyggnaden av denna industri, med följden att fler projekt realiserar och fler ton biogen koldioxid lagras. En fundamental förutsättning för att aktörerna på frivilligmarknaden ska vara villiga att köpa negativa utsläpp från svenska bio-CCS-anläggningar är dock att köpen är *additionella*, dvs. att de är nödvändiga för att projektet ska bli av och för att de negativa utsläppen ska uppstå. Omvänt gäller att om ett projekt hade blivit av även utan köp från frivilligmarknadens aktörer, saknar köpen additionalitet ur frivilligmarknadens perspektiv.³²

Av 4 § i föreskrifterna följer att den omvända auktionen har som utgångspunkt att full finansiering ges via det statliga stödet.³³ Dessutom ska eventuell alternativ finansiering som säkrats innan budprocessen räknas av från stödet.³⁴ En konsekvens av detta är att eventuella intäkter från frivilligmarknaden inte kan betraktas som additionella vilket leder till att frivilligmarknadens aktörer tappar intresse för svenska bio-CCS-projekt.

Stockholm Exergi anser att regeringen med beaktande av den uttalande målbilden bör säkerställa att stödordningen inte omöjliggör för aktörer som deltar i auktionen att vända sig till frivilligmarknaden. Stockholm Exergi menar därför att förutsättningarna för deltagande på frivilligmarknaden måste framgå redan av förordningen, exempelvis genom en ändring i linje med den som föreslås i avsnitt 6 nedan.

Ett ytterligare sätt att säkra additionalitet följer av den i avsnitt 3,3 – 3,4 nedan beskrivna nettomodellen. I avsnittet argumenteras det för att ett reservationspris är ett sätt att hantera

³² Ett köp av en utsläppskredit är additionellt om utsläppsminskningen inte hade skett utan köpet ifråga. För frivilligmarknadens krav på additionalitet, se exempelvis The Integrity Council for the Voluntary Carbon Market:s redogörelse för The 10 Core Carbon Principles, tillgänglig via: <https://icvcm.org/the-core-carbon-principles/> (besökt 2024-01-30). Se även beskrivningen av additionalitet som presenteras av Carbon Offset Research and Education i guiden Carbon Offset Guide, tillgänglig via: <https://www.offsetguide.org/high-quality-offsets/additionality/> (besökt 2024-01-30).

³³ Se även ER 2023:11, s. 5 där Energimyndigheten talar om full kostnadstäckning för investering i bio-CCS anläggning samt drift.

³⁴ Se härtill ER 2023:11, s. 12 f.

risken att en enskild aktör blir överkompenserad i en omvänd auktion där den faktiska konkurrensen uteblir. Om det satta reservationspriset ligger under den faktiska kostnaden per lagrat ton biogen koldioxid kommer någon risk för bristande additionalitet aldrig att föreligga. Med en sådan ordning kommer statsstödet till ett enskilt bio-CCS-projekt aldrig att överstiga det satta reservationspriset, vilket medför att intäkter från frivilligmarknaden är nödvändiga för att projektet ska bli av (i annat fall kommer kostnaderna för projektet att överstiga intäkterna).³⁵ Den av Stockholm Exergi föreslagna lösningen har alltså, i tillägg till vad som ovan anförts, även förtjänsten att den säkerställer kravet på additionalitet hos frivilligmarknadens aktörer samtidigt som den förbättrar förutsättningarna för finansiering via densamma.

3. Hantering av alternativ(a) inkomstkällor och finansiering

3.1 Statsstödsrättsliga utgångspunkter

CEEAG ger vägledning avseende hur den aktuella stödordningen ska utformas. Av regelverket följer att bland annat följande kriterier måste vara uppfyllda:

- i. stödåtgärden ska underlätta utvecklingen av en näringsverksamhet (*positivt villkor*), och;³⁶
- ii. inte påverka handeln på ett otillbörligt sätt i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset (*negativt villkor*), vilket bland annat innefattar att åtgärden ska minimera snedvridning av konkurrens och handel, samt att stöd ska vara lämpligt och proportionerligt.³⁷

Proportionalitetskravet innebär att stöd ska begränsas till vad som krävs för att uppmuntra mottagare till ytterligare investeringar eller aktivitet. På motsvarande sätt uppfyller en stödåtgärd inte kravet på proportionalitet om den innebär att ett företag undviker att söka alternativa intäkter och/eller finansiering, för att i stället förlita sig på statsstöd i större utsträckning än nödvändigt.³⁸ Proportionalitetskravet hindrar inte att ett företag som mottar stöd också gör vinst genom den stödberättigade verksamheten. För att tillgodose kravet måste dock stödet vara proportionerligt i den mening att det inte överstiger vad som krävs för att det understödda projektet ska vara tillräckligt lönsamt, dvs. inte överkompenserar stödmottagaren. Det i huvudsak relevanta måttet i detta avseende är att stödet ska täcka de merkostnader netto som uppstår för att stödsökanden ska kunna genomföra det projekt eller den verksamhet som stödet avser.³⁹ Proportionaliteten bedöms alltså utifrån projektets lönsamhet (och inte enbart utifrån projektets kostnader).

För att tillgodose proportionalitet i stödordningar som syftar till att minska växthusgasutsläpp rekommenderas i CEEAG att dessa utformas som konkurrensutsatta anbudsförfaranden (s.k.

³⁵ Stockholm Exergi uppfattar att 12 § i den nu föreslagna förordningstexten lämnar utrymme för Energimyndigheten att, i linje med den danska modellen, besluta om visst reservationspris. Se även ER 2021:31, s. 44.

³⁶ Se CEEAG, avsnitt 3.1 och 3.1.2.

³⁷ Se CEEAG, avsnitt 3.2, 3.2.1.1–3.2.1.3.

³⁸ Se CEEAG, punkt 47.

³⁹ Se CEEAG, punkt 48.

omvända auktioner).⁴⁰ Utgångspunkten i CEEAG är nämligen att överkompensation aldrig aktualiseras vid dylika anbudsförfaranden. Anbudet i ett konkurrensutsatt anbudsförfarande antas redan ha föregåtts av en grundlig analys av finansieringsmöjligheterna för att möjliggöra lägsta möjliga anbud:

En ingående bedömning av merkostnaden netto kommer inte att krävas om stödbeloppen fastställs genom ett konkurrensutsatt anbudsförfarande, eftersom det ger en tillförlitlig uppskattning av det minsta stöd som begärs av de potentiella mottagarna. Kommissionen anser därför att stödets proportionalitet säkerställs om [kriterierna för ett konkurrensutsatt anbudsförfarande i punkt 49 a)–d) är uppfyllda].⁴¹

För att ett konkurrensutsatt anbudsförfarande ska kunna antas uppfylla kravet på proportionalitet ska det bl.a. (i) vara konkurrensutsatt genom att det är öppet, klart, transparent och icke-diskriminerande, (ii) bygga på objektiva kriterier som har fastställts på förhand samt (iii) vara utformat så att det kan förväntas att inte alla anbudsgivare erhåller stöd.⁴²

Om ett anbudsförfarande vid tillfället då anbud läggs förväntas innebära att inte alla anbudsgivare kommer tilldelas stöd, är det i princip att betrakta som konkurrensutsatt eftersom anbudsgivaren eller anbudsgivarna i så fall kan antas ha optimerat sitt anbud för att tilldelas stöd.⁴³ Det bör också nämnas att CEEAG innehåller en regel om s.k. kumulering av olika stöd som ett företag tar emot.⁴⁴ Enligt regeln föreligger inget hinder för att företag tar emot stöd genom nyttjande av flera stödordningar så länge samlade mottagna stödmedel inte leder till överkompensation, något som alltså kan säkerställas genom att tilldelningen av medel sker genom omvända auktionsförfaranden.

3.2 Statsstödsrättsliga synpunkter på föreslagen bruttomodell

I enlighet med CEEAG föreskriver den föreslagna svenska stödordningen att stödet ska tilldelas genom konkurrensutsatta anbudsförfaranden. Härigenom uppfyller den föreslagna ordningen kravet på proportionalitet.

Den tolkning av förslaget som ligger närmast tillhands innebär dock att beviljat statligt stöd ska reduceras med 90 procent av summan av annan finansiering än offentligt stöd, oaktat om denna finansiering inneburit att det ursprungliga anbudet kunnat sänkas till en lägre nivå än vad som varit möjligt utan dylik finansiering.⁴⁵ Om alternativa intäktskällor inte tillåts bidra till att anbud sänks i det omvända auktionsförfarandet och/eller innebär att utbetalningen av stödet ska reduceras med 90 procent av summan av sådan finansiering, så kommer stödmottagarens

⁴⁰ Se CEEAG, punkterna 49 och 103.

⁴¹ Se CEEAG punkt 49. Se även punkt 51: ”Om stödet inte beviljas inom ramen för ett konkurrensutsatt anbudsförfarande måste merkostnaden netto fastställas genom en jämförelse mellan lönsamheten i de faktiska och kontrafaktiska scenarierna [...]”, samt Copenhagen Economics, Do you know your funding gap – new guidelines for green investments, 16 mars 2022, s. 2, tillgänglig via: https://copenhageneconomics.com/wp-content/uploads/2022/03/Funding-gap_CE-Article.pdf (besökt 2024-01-30).

⁴² Se CEEAG, p. 49.

⁴³ Se CEEAG, p. 49 d).

⁴⁴ Se CEEAG, punkt 56.

⁴⁵ Se avsnitt 1.3 ovan.

incitament att i så stor utsträckning som möjligt erhålla alternativ finansiering utöver det statliga stödet att helt förtas eller avsevärt minska. Minskade incitament att erhålla privat finansiering kan alltså antas leda till högre, dvs. sämre, anbud i auktionerna, samt till att utbetalat stöd blir högre än vad som är nödvändigt för att ge incitament till utförandet av verksamheten.⁴⁶

För att undvika onödigt höga anbud bör den beskrivna mekanismen (i det fortsatta benämnd återbetalning- eller återkravsmekanism) i förslaget i första hand helt tas bort.⁴⁷ De sökande företagen skulle då vara motiverade att kontinuerligt söka alternativ finansiering utöver statsstöd, vilket skulle leda till att incitamenten att lägga så låga anbud som möjligt i det omvända auktionsförfarandet skulle öka. I andra hand, om bedömningen görs att återkravsmekanismen inte helt ska tas bort, bör det föreslagna regelverket anpassas så att alternativ finansiering inte ska återbetalas, om den har redovisats som en del av ansökan. En sådan lösning skulle innebära att alternativa inkomstkällor till statsstöd som säkrats eller rimligen kunnat förväntas vid anbudstillfället också bidrar till att sänka anbuden. En sådan ordning föreslås i avsnitt 6 nedan.

Båda dessa möjliga utformningar av stödordningen är förenliga med statsstödsreglerna. Utformningen av den danska stödordningen för CCS och kommissionens nyligen utlysta bidragsprogram för grön vätgas illustrerar detta. Den danska stödordningens återkravsmekanism omfattar inte sådana alternativa intäktskällor som redovisas i samband med att anbud lämnas. Den begränsade återkravsmekanismen är förenlig med proportionalitetskravet, eftersom tilldelningen sker genom ett konkurrensutsatt anbuds förfarande.⁴⁸ I kommissionens bidragsprogram för grön vätgas, som även det utformats som ett omvänt auktionsförfarande, anges uttryckligen att det inte finns någon återkravsmekanism. I stället undviks överkompensation genom en analys av bland annat marknadsförutsättningarna och storleken på budgeten.⁴⁹

Vidare kan noteras att 4 § i förordningsförslaget inte tycks vara utformad i enlighet med kommissionens statsstödsrättsliga rekommendationer.⁵⁰ Såvitt Stockholm Exergi känner till motsvaras 4 § inte heller av regler med liknande innebörd i den danska stödordningen eller i kommissionens bidragsprogram för grön vätgas. Regeln i 4 § innebär att kostnader som annat stöd beviljats för inte är stödberättigande. Eftersom kostnader, enligt CEEAG, inte är en självständig parameter vid en ansökan och/eller för beviljande av stöd, föreslås att regeln i stället utformas i enlighet med kommissionens riktlinjer. Förslaget för en sådan utformning återfinns i avsnitt 6 nedan.

⁴⁶ Se CEEAG, punkt 47. Jfr det positiva villkoret att en stödåtgärd ska underlätta utvecklingen av en näringsverksamhet.

⁴⁷ Jfr 27 § i förordningsförslaget och 4 § i föreskriftsförslaget.

⁴⁸ Se kommissionens beslut om godkännande av den danska stödordningen, punkt 67, där det framgår att "[n]ew income streams e.g. from ETS or certificates related to storage of biogenic CO₂ to the extent accounted for in the aid beneficiary's business case" inte återkrävs. Se CEEAG, punkt 49.

⁴⁹ Se s. 4 i kommissionens villkor för den konkurrensutsatta anbudsprocessen för bidrag till produktion av förnybar vätgas (IF23-auktionen), tillgänglig via: https://climate.ec.europa.eu/system/files/2023-08/innovationfund_pilotauction_termsandconditions_en.pdf (besökt 2024-01-30). Notera att kommissionens bidragsprogram inte utgör statsstöd, men att dess utformning följer av motsvarande principer som vid utformningen av en statsstödsordning.

⁵⁰ Jfr 4 § i förslaget till stödordning med CEEAG, punkt 56.

En sista aspekt att beakta är att det nu aktuella bruttoförslaget, med hänsyn särskilt till den beskrivna mekanismen för minskat stöd, inte är optimalt för vare sig Sveriges klimatpolitik eller statens finanser. Detta eftersom återbetalningsmekanismen kommer att medföra en lägre effektivitet i det statliga stödet; mindre koldioxid fångas in och lagringen sker till en högre kostnad för staten.

3.3 Viktiga skillnader mellan en brutto- och en nettomodell

En bruttomodell av den typ som det nuvarande förslaget bygger på är förenad med den problematik som beskrivits i föregående avsnitt, det vill säga minskade incitament till intäkter från försäljning av negativa utsläpp eller annan alternativ finansiering vid sidan om stödmedlen. Följden av modellen är att staten kommer behöva stå för en högre andel av kostnaderna för ett mindre antal ton lagrad koldioxid. En nettomodell löser problematiken.

Utformas den svenska stödordningen som en nettomodell skapas förutsättningar för framväxten av en marknad för bio-CCS och starka incitament för verklig konkurrens i auktionsförfarandena. På så sätt säkras långsiktiga, positiva effekter av stödordningen. Om stödordningen i stället baseras på en bruttomodell riskeras däremot att de tilldelade medlen enbart leder till begränsade och kortsiktiga effekter, genom att de bara räcker för att subventionera ett fåtal projekt för bio-CSS. Med en nettomodell kan långt fler projekt och ton möjliggöras. Hur många projekt som möjliggörs beror till syvende och sist på hur väl svenska företag lyckas konkurrera på frivilligmarknaden för permanenta negativa utsläpp.

Utöver att enbart basera stödordningen på en nettomodell kan risken för överkompensation begränsas ytterligare genom att, liksom i den danska stödordningen, införa en återkravsmekanism för alternativ finansiering som inte redogjorts i anbudet. På samma sätt som i den danska förordningen bör en sådan mekanism vara utformad för att skapa fortsatta incitament att skaffa in alternativ finansiering, även efter att anbud givits in. Sådana incitament skapas genom att återkravsmekanismen utformas utifrån ett bestämt tröskelvärde (i den danska förordningen 90 procent av den alternativa finansiering som inte angivits i anbudet).⁵¹ För det fall att en sådan mekanism av någon anledning inte bedöms tillräcklig för att undvika risken för överkompensation, kan den ersättas av eller kompletteras med ett reservationspris, dvs. ett pris över vilket statsstöd inte kommer att utgå. Med reservationspris ges Energimyndigheten möjlighet att ytterligare öka kontrollen av auktionsförfarandets effektivitet och försäkra sig om att auktionen enbart slutförs om de anbud som ges är konkurrenskraftiga.⁵² Därtill skulle ett reservationspris förtydliga stödmodellens additionalitet för frivilligmarknaden.

Utöver de klara fördelarna med en nettomodell framför en bruttomodell bör det även vägas in att det finns ett stort värde i att den svenska stödordningen inte utformas på ett sätt som skulle göra det mindre attraktivt att söka svenskt stöd jämfört med andra länder. Om sådan hämsko som en bruttomodell innebär byggs in i det svenska systemet kommer förutsättningarna och incitamenten för att investera i bio-CCS i Sverige vara begränsande. Risken är då att de medel

⁵¹ Se även 27 § i det förslaget till förordning.

⁵² Stockholm Exergi uppfattar att 12 § i den nu föreslagna förordningstexten lämnar utrymme för Energimyndigheten att, i linje med den danska modellen, besluta om visst reservationspris. Se även ER 2021:31, s. 44.

som avsätts för det svenska systemet enbart får marginell nytta samtidigt som Sverige riskerar att förlora den konkurrenskraft inom utvecklingen av bio-CCS som redan börjat byggas upp.

3.4 Fördelar med en nettomodell

För att undvika en utformning av den svenska stödordningen som är ineffektiv och dessutom inte överensstämmer fullt ut med kommissionens riktlinjer i CEEAG kan ledning hämtas från motsvarande danska stödordning för CCS, som har anmälts till och godkändes av kommissionen under år 2023 (se även avsnitt 1.2 ovan).⁵³

Till skillnad från den bruttomodell som det svenska förslaget baseras på är den danska stödordningen utformad som en nettomodell. Nettomodellen innebär att den anbudsgivare som söker minst statligt stöd per ton lagrad koldioxid vinner stödmedel i det omvända auktionsförfarandet.⁵⁴ Anbudsgivare har därmed incitament att skapa en självständigt lönsam verksamhet och på så sätt ha möjlighet att lägga ett så lågt anbud som möjligt för att gå vinnande ur auktionen. Liksom redogjorts för i avsnitt 3.2 är en bärande tanke bakom en sådan utformning av stödmodellen att tilldelat stöd inte kan leda till överkompensation eftersom tilldelningen av medel sker genom ett konkurrensetsatt anbudsförfarande.

Alternativ finansiering, som försäljning av negativa utsläpp, som redogjorts för i ansökan leder inte till återbetalningsskyldighet i en nettomodell. Endast sådan finansiering som *inte* redovisats i ansökan kan leda till återbetalning av stödmedel och då enbart upp till ett tröskelvärde. Skälet till att ett tröskelvärde tillämpas för sådana intäkter som inte angetts i ansökan är att stödmottagaren även efter att stöd har beviljats ska ha incitament att optimera verksamheten, för att göra den mindre beroende av statligt stöd i stunden och framåt i tiden.⁵⁵

I den danska stödordningen har det också tagits hänsyn till att antalet anbud skulle kunna vara för få, eller att inkomna anbud är bristfälliga eller alltför höga. Det har därför tillämpats reservationspris per ton infångad koldioxid (dvs. ett takpris) i auktionen. Om det lägsta, eller det enda, anbudet överstiger reservationspriset kan den danska myndigheten välja att inte acceptera anbudet och avbryta auktionen.⁵⁶ Därefter kan ett nytt auktionsförfarande påbörjas, utformat utifrån dragna lärdomar och bättre anpassat för att ge möjligheter till vad som bedöms vara konkurrenskraftiga anbud.

Den danska nettomodellen är väsentligt mer effektiv än den svenska bruttomodellen. Den är därigenom också bättre lämpad för att nå de klimatmål som stödförordningarna gemensamt syftar till att uppfylla. För det fall det kan befaras att en nettomodell skulle leda till överkompensation av stödmottagarna, kan modellen kombineras med en återbetalningsmekanism för sådana intäkter som inte redogjorts för i anbudsansökan och/eller

⁵³ Se pressmeddelande om godkännande av stödordningen på kommissionens hemsida, tillgänglig via: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_128 (besökt 2024-01-30)

⁵⁴ *CCS-udbud og anden støtte til udvikling af CCS*, <https://ens.dk/ansvarsomraader/ccs-fangst-og-lagring-af-co2/ccs-udbud-og-anden-stoette-til-udvikling-af-ccs> (besökt 2024-01-30).

⁵⁵ Se föregående not.

⁵⁶ Bilaga 6 – Subsidy and economy scheme, tillgänglig via: https://ens.dk/sites/ens.dk/files/CCS/appendix_6_-_subsidy_and_economy_scheme_-_27.01.2023_-_clean.pdf (besökt 2023-01-30).

införandet av ett reservationspris. En sådan ordning kan dessutom antas komma att bli godkänd av kommissionen, eftersom den i så fall motsvarar den redan godkända danska ordningen.

4. Centrala delar av stödordningen bör regleras i förordningen, inte i föreskrifterna

4.1 Stödordningens hantering av offentligt stöd och annan finansiering

Som nämnts i avsnitt 1.3 ovan innebär 13 § i förordningen att Energimyndigheten har en rätt att meddela myndighetsföreskrifter avseende hur ett sökandebolags alternativa intäktsströmmar ska påverka stödgivningen. Bestämmelser som berör andra intäkter eller annan finansiering återkommer dock även i andra delar av förordningen.

I 18 § i förordningen stadgas följande.

18 § En ansökan ska innehålla uppgifter om

1. sådant offentligt stöd som avses i 4 §,
2. sådan finansiering eller sådana intäkter som avses i föreskrifter som har meddelats med stöd av 13 §.

I 26 § i förordningen stadgas följande.

26 § En begäran om utbetalning ska innehålla

1. dokumentation som visar mängden geologiskt lagrad koldioxid med biogent ursprung för det kalenderår som den geologiska lagringen skett, och
2. uppgifter om offentligt stöd, annan finansiering eller andra intäkter som avses i 18 § och som inte angetts i ansökan om stöd.

I 27 § i förordningen stadgas följande.

27 § Vid utbetalning ska det beslutade stödbeloppet minskas med

1. hela värdet av sådant offentligt stöd som avses i 26 § 2, och
2. 90 procent av värdet av annan finansiering och intäkter som avses i 26 § 2.

Om det totala belopp som stödbeloppet ska minskas med enligt första stycket under ett kalenderår överstiger stödbeloppet ska stödbeloppet för det kalenderåret anses vara noll.

Regleringen innebär att Energimyndigheten inte har några begränsningar i sitt mandat att genom föreskrift avgöra om andra intäkter eller annan finansiering som det sökande företaget kan ha från den verksamhet som genererar negativa utsläpp ska anses påverka stödgivning, och i så fall på vilket sätt.

Den föreslagna regleringen innebär vidare att företag enligt förordningen är ålagda att ange samtliga sådana intäkter och sådan finansiering som Energimyndigheten avser i de föreskrifter som meddelats enligt 13 §. Detta gäller både vid ansökan om stöd och vid begäran om utbetalning av stöd. När stöd väl utbetalas ska stödet minskas med 90 procent av de intäkter och den finansiering som Energimyndigheten avsett i sina föreskrifter.

På grund av sin respektive utformning är 18, 26 och 27 §§ i förordningen helt beroende av vad Energimyndigheten beslutar i sina föreskrifter. I praktiken innebär således utformningen av 13 §

i förordningen, det vill säga att Energimyndigheten ensam sätter ramarna för hur annan finansiering ska påverka stödgivningen, att Energimyndigheten bemyndigats att kontrollera följande.

- Om intäkter och finansiering ska påverka stödgivningen, och i så fall på vilket sätt. Detta påverkar direkt hur bud ska utformas.
- Vilka intäkter och vilken finansiering som tas hänsyn till vid ansökan om stöd och/eller utbetalning.
- Vilka intäkter och vilken finansiering som ska generera en minskning av stödbeloppet vid utbetalning.

Budgivningen, ansökan om stöd och utbetalning av stödbeloppet får anses utgöra de mest centrala (och viktigaste) delarna av stödordningen. Att Energimyndigheten i realiteten fått stor möjlighet att påverka dessa delar av stödordningen genom myndighetsföreskrift går långt utöver den allmänna rätten att meddela föreskrifter om verkställighet som följer av 40 § i förordningen. Stockholm Exergi utvecklar sin syn på vald uppdelning mellan förordningen och föreskriften ytterligare nedan.

4.2 Vad bör regleras var?

En fråga för varje statligt normgivningsprojekt är vad som ska regleras var. I 8 kap. regeringsformen finns de grundläggande bestämmelserna om normgivningsmakten, dvs. rätten att besluta om föreskrifter.⁵⁷ Enligt dessa bestämmelser är behörigheten fördelad mellan riksdagen och regeringen. Fördelningen bygger på principen att de centrala delarna av normgivningen skall ligga hos riksdagen.

En myndighet har inte någon på regeringsformen grundad rätt att meddela föreskrifter. En myndighet får alltså inte enbart i sin egenskap av myndighet besluta om föreskrifter. Regeringsformen medger dock att riksdagen och regeringen i viss utsträckning delegerar normgivningskompetens till en myndighet.⁵⁸ En delegering från regeringen sker vanligen genom förordning. För att en myndighet ska få meddela föreskrifter krävs det alltså att riksdagen eller regeringen har gett myndigheten ett särskilt bemyndigande att göra det. Ett bemyndigande ger behörighet att meddela föreskrifter på ett på visst *begränsat område*.

Ovan beskriven systematik är ett fundament för svensk statlig normgivning. Systematiken illustrerar att central normgivning måste kunna härledas till den demokratiska legitimitet som tillfaller respektive institution. Att myndigheternas normgivningskompetens begränsas på ovan beskrivet sätt hänger samman med att dess företrädare inte är politiskt valda. Myndigheterna ska meddela föreskrifter av administrativ karaktär eller föreskrifter som förtydligar och skapar förutsägbarhet inom regelsystemet. Myndigheterna ska dock inte meddela föreskrifter av central betydelse för ett helt lagstiftningsprojekt.

Som tidigare nämnts regleras förfarandet för omvända auktioner i 11–16 §§ i förordningen. Genom 13 § har dock regeringen delegerat till Energimyndigheten att meddela föreskrifter om

⁵⁷ Med föreskrift avses bindande och generellt gällande regler som bestämmelser enskildas och myndigheters handlande. Begreppet omfattar lagregler, förordningsregler och myndighetsföreskrifter.

⁵⁸ Se härtill Ds 1998:43, *Myndigheternas föreskrifter*, s. 24

hur andra intäkter eller annan finansiering som det sökande företaget kan ha med anledning av den verksamhet som genererar negativa utsläpp ska påverka stödgivningen. Inom ramen för nämnda delegering har Energimyndigheten genom 4 § i föreskrifterna tagit fram en bestämmelse som bestämmer förutsättningarna för hela stödordningen. Som påpekades i avsnitt 1.3 ovan utgör 4 § i föreskrifterna den för hela stödordningen centrala bestämmelsen.

Den valda lösningen är problematisk inte enbart från demokratisk synpunkt. Utöver att det går att ifrågasätta om Energimyndigheten ens har mandat att besluta om en föreskrift av ovan beskriven dignitet, är det även problematiskt att en för stödsystemet central bestämmelse återfinns i en normgivning med begränsad stadga. Mer lämpligt är att för stödsystemet centrala bestämmelser återfinns i förordningen medan bestämmelser av mer administrativ eller detaljerad beskaffenhet återfinns i myndighetsföreskrifterna. Det är av central vikt att den bestämmelse som reglerar hur buden ska rangordnas och hur andra intäktskällor ska hanteras inte kan ändras allt för lättvindigt. Det är därför olämpligt att 4 § återfinns i myndighetsföreskrifterna.

Den bestämmelse som nu återfinns i 4 § i Energimyndighetens föreskrifter bestämmer förutsättningarna för hela stödordningen. För att sökandebolagen ska våga satsa på storskaliga investeringar i bio-CCS-projekt är det nödvändigt att bolagen kan se en långsiktig lönsamhet och marknadsstabilitet. Givet att bolagen har att besluta om stora investeringar i ett klimat där lönsamheten är beroende av statligt stöd och extern finansiering, är det sökandebolagen som tar den ekonomiska risken. För att bolagen ska våga ta nämnda risker är det nödvändigt att centrala aspekter av stödordningen regleras i förordningen. Sökandebolagen måste ha *förutsebarhet* i fråga om vilka bud som premieras och hur alternativa intäktsströmmar hanteras. En ordning där centrala aspekter hanteras genom myndighetsföreskrifter är problematisk ur rättssäkerhetssynpunkt.

4 § i föreskrifterna bestämmer även förutsättningarna för svenska aktörer att delta på frivilligmarknaden, se avsnitt 2 ovan. För att det ska finnas sådana förutsättningar krävs (i) att sökandebolagen ges incitament att säkra extern finansiering och (ii) att köpare av negativa utsläpp ser att deras köp är nödvändiga för att aktuellt bio-CCS-projekt ska realiseras och att deras finansiella bidrag sålunda är additionellt (dvs. att projektet inte hade blivit av utan dessa köp). Med den nuvarande formuleringen av 4 § saknas ovan beskrivna förutsättningar. 4 § står därmed direkt i strid med regeringens ambition med det beskrivna regelsystemet.⁵⁹ Stockholm Exergi föreslår därför att 4 § i föreskrifterna stryks och ersätts med en reglering inom ramen för förordningen, se vidare i avsnitt 6 nedan.

5. Stödordningen från staten Sveriges perspektiv

5.1 Statsstödet måste vara proportionerligt

Ett statsstöd är proportionerligt om stödet begränsas till vad som krävs för att uppmuntra mottagare till ytterligare investeringar eller aktivitet.⁶⁰ Den svåra balansgången är att hitta en stödnivå som uppmuntrar till ytterligare investeringar i bio-CCS-projekt, samtidigt som stödnivån inte sätts så högt att den begränsar incitamenten att söka finansiering från

⁵⁹ Se avsnitt 1.1 och 2 ovan.

⁶⁰ Se avsnitt 3.1 ovan.

frivilligmarknaden och frivilligmarknadens vilja att bidra till förverkligandet av svensk bio-CCS.⁶¹ Från statens perspektiv bör den ideala stödnivån ligga i ett spann där stödet medför att ett bio-CCS-projekt som inte fått full kostnadstäckning från frivilligmarknaden realiserar, samtidigt som stödet inte är större än vad som krävs för att aktören ska våga och vilja genomföra projektet.

Den föreslagna regleringen innebär att ett sökande företag ges incitament att söka full kostnadstäckning via det statliga stödet. Detta är som påpekats problematiskt. Från ett statsfinansiellt perspektiv innebär det att stödnivån placeras långt över vad som krävs för att uppmuntra till investeringar i bio-CCS-projekt. Stockholm Exergi menar att det ligger i statens intresse att revidera förslaget i linje med vad som anges i avsnitt 6 nedan.

5.2 Intresset av en modell som på sikt fasar ut behovet av ett statligt stöd

Från ett statsfinansiellt perspektiv bör det långsiktiga målet vara att bio-CCS-projekt kan finansieras utan bidrag från staten. För att det ska realiserar behöver stödordningen utformas så att den skapar förutsättningar för finansiering via frivilligmarknaden, se avsnitt 2 ovan. Som påpekats innebär den föreslagna stödordningen att det saknas sådana förutsättningar, med konsekvensen att en utfasning av det statliga stödet försvåras.

Kostnaderna för bio-CCS-projekt är betydligt högre än den nytta som en enskild aktör kan förvänta sig från ett genomfört projekt.⁶² För att ett bio-CCS-projekt ska vara långsiktigt lönsamt krävs det alltså statligt stöd eller andra intäkter. I en initial fas är det inte rimligt att tänka sig att försäljningen av negativa utsläpp ensamt ska medföra att ett bio-CCS-projekt är lönsamt eftersom prisbilden idag är för hög för att realisera en bred och hög efterfrågan. Statsstödet roll är därför att sänka prisbilden på frivilligmarknaden och öka inflödet av kapital därifrån. Över tiden kommer både kostnaden att sänkas och betalningsviljan att öka, allteftersom fler företag närmar sig Net-zero (nettonoll i utsläpp). Den långsiktiga finansieringen av bio-CCS-projekten kan väntas vara en kombination av frivilliga köp och köp som följer av någon form av lagstadgad skyldighet att köpa.

5.3 Stödordningen måste hindra oseriösa bud

Stödordningen är utformad som en omvänd auktion. Detta innebär att det finns en risk för att oseriösa bud vinner auktionen, vilket i förlängningen kan medföra att de statliga medlen inte leder till realiserandet av svenska bio-CCS-projekt. Från statens perspektiv skulle ett sådant utfall innebära en fördröjning av uppfyllandet av de uppsatta klimatmålen.

Enligt 19 § i förslaget till förordning ska ansökan innehålla en *genomförandeplan*. Av genomförandeplanen ska framgå hur det sökande företaget avser att genomföra avskiljning, transport och geologisk lagring. Genomförandeplanen måste visa att aktören planerar ett genomförande som uppfyller de krav som ställs i eller med stöd av förordningen.

Enligt 5 § 2 i förslaget till myndighetsföreskrifter ska en ansökan innehålla en *realiserbar* genomförandeplan. I 6 § anges att en genomförandeplan ska innehålla (i) en beskrivning av

⁶¹ Se avsnitt 2 ovan.

⁶² Se ER 2021:31, s. 16 ff. samt 28.

verksamheten som genererar utsläpp, (ii) en beskrivning av bio-CCS-projektet, (iii) en beskrivning av arbete med erforderliga tillstånd, (iv) en beskrivning av avsiktsförklaringar och avtal med leverantörer, transportörer och operatörer för geologisk lagring, (v) en finansiell plan samt (vi) en tidplan.

Enligt 15 § i förordningen lämnas stöd till det eller de företag som i en omvänd auktion anger det lägsta budet eller de lägsta buden och *i övrigt uppfyller kraven* som ställs i förordningen eller i föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av förordningen. För att vara framgångsrik i auktionen krävs med andra ord att ett sökande företag presenterat en realiserbar genomförandeplan i enlighet med ovan. Stockholm Exergi tillstyrker denna ordning och understryker vikten av att tydliga och objektiva kriterier tillämpas vid bedömningen av om en genomförandeplan ska anses vara realiserbar eller inte.

6. Stockholm Exergis förslag

Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår Stockholm Exergi att 4 § i föreskrifterna stryks.

Vidare föreslår Stockholm Exergi att den delegeringsbestämmelse som återfinns i 13 § i förslaget till förordning ersätts av en bestämmelse vilken säkerställer följande:

- att det *i förordningen* regleras hur annat offentligt stöd och annan finansiering ska påverka stödgivningen och de sökande företagens förutsättningar för att vara framgångsrika i auktionen,
- att ett sökande företag *får* lämna ett nettobud, dvs. ett bud som motsvarar det bidrag som krävs från staten för projektets genomförande efter budgivarens beaktande av andra säkrade och förväntade intäkter, samt
- att annat offentligt stöd och finansiering genom försäljning av negativa utsläpp som redovisats i ansökan om stöd *inte ska föranleda en minskning* av stödbeloppet enligt 27 § i förordningen.

För i det fall regeringen anser att ovan föreslagen utformning riskerar att medföra överkompensation menar Stockholm Exergi att problematiken kan lösas genom att Energimyndigheten – med stöd i 12 § i förordningen – villkorar auktionen med ett reservationspris. Med ett reservationspris som understiger den faktiska kostnaden per lagrat ton biogen koldioxid undanröjs risken för överkompensation. Med ett sådant reservationspris kommer staten alltid att finansiera en mindre del av projektet än vad som motsvarar det sökande företagets egna kostnader.⁶³

Genom bolagets förslag flyttas den fundamentala frågan om stödordningen ska bygga på en brutto- eller en nettomodell till förordningen. Förslaget skapar därigenom mer stadga och förutsägbarhet i regelsystemet. Dessutom innebär förslaget ett säkerställande av att stödordningen ligger i linje med regeringens målsättning. Sammanfattningsvis har den föreslagna revideringen följande fördelar:

⁶³ Se även ER 2021:31, s. 44.

- i. Den skapar incitament för alla aktörer i auktionen att bli konkurrenskraftiga genom att på förhand säkra andra intäktsströmmar.
- ii. Den bidrar till att så låga bud som möjligt faktiskt kan påräknas vid auktionstillfället och skapar därmed ett ur statsfinansiellt perspektiv bättre system.
- iii. Den säkerställer att de dedikerade statliga medlen räcker till en så stor mängd lagrad biogen koldioxid som möjligt och således att stödordningen på ett bättre sätt bidrar till uppfyllandet av Sveriges och EU:s klimatmål.
- iv. Den säkerställer additionalitet och att det därmed finns förutsättningar för finansiering via frivilligmarknaden, vilket på sikt kan bidra till en utfasning av statligt stöd.

I tillägg till revideringsförslaget ovan menar Stockholm Exergi även att 4 § i förordningen bör omformuleras i linje med vad som följer av punkt 56 i CEEAG.⁶⁴ Enligt sin nuvarande lydelse anger förordningen att en kostnad som annat offentligt stöd har beviljats för inte är stödberättigande. Stockholm Exergi menar att en sådan bestämmelse kommer i konflikt med CEEAG och att lydelsen därför bör revideras.

Stockholm som ovan



Anders Egelrud, VD

Kontaktperson

Karin Boman Röding, Public Affairs (karin.boman.rodning@stockholmexergi.se)

⁶⁴ Se härtill avsnitt 3.2 ovan.