

Energimyndigheten

Vår referens/dnr:

Madeleine Svenberg

Er referens/dnr:

2023-206509

2024-01-31

Remissvar

Förordning samt av föreskrifter om till avskiljning, transport och geologisk lagring av koldioxid med biogent ursprung

Svenskt Näringsliv tackar för möjligheten att ge sina synpunkter på ovan förordning och föreskrifter. Svenskt Näringsliv företräder drygt 60 000 små, medelstora och stora företag. Dessa är organiserade i 48 bransch- och arbetsgivarförbund. Förbunden utgör föreningen Svenskt Näringslivs medlemmar. Svenskt Näringslivs ställningstagande har utarbetats efter samråd med berörda branschförbund.

Allmänt

Svenskt Näringsliv står bakom de långsiktiga svenska klimatmålen och bejaktar också ansatsen att uppnå negativutsläpp efter 2045. Svenskt Näringsliv står också bakom de europeiska klimatmålen och arbetar aktivt med att säkerställa en ambitiös europeisk klimatpolitik. I internationella sammanhang arbetar Svenskt Näringsliv för att skapa mer ambitiösa ramverk i syfte att klara Parisavtalet, och för att stärka möjligheten för svenska företag att bidra till globalt sänkta utsläpp.

Att uppnå klimatneutralitet till 2045 är en stor utmaning och det kommer krävas åtskilliga åtgärder i samtliga sektorer i samhället för att minska utsläpp av växthusgaser. De utsläpp som kvarstår när vi 2045 har minskat växthusgaserna med de beslutade 85 procenten, väntas vara både svåra och dyra att helt bli av med. Kostnaden för att nå det svenska netto-nollmålet genom enbart utsläppsminskningar bedöms av utredningen "*Vägen till en klimatpositiv framtid (SOU 2020:4)*", som vi förstår ligger till grund för beslut om stöd till bio-CCS tillsammans med rapporten "*Första, andra, tredje... Förslag på utformning av ett stödsystem för bio-CCS*", överstiga kostnaden för att nå målet med tillgodoräknande av kompletterande åtgärder. Svenskt Näringsliv bejaktar därför synen på att Sverige, parallellt med arbetet att fasa ut utsläpp, bör skapa förutsättningar för kompletterande åtgärder för att målen om klimatneutralitet ska nås till lägsta möjliga kostnad.

Kommentar förordning och föreskrifter

Bio-CCS

Det är välkommet att regeringen eftersträvar kostnadseffektivitet i klimatpolitiken. Ovan nämnda utredning bedömer att bio-CCS –tekniken har goda möjligheter att bli en kostnadseffektiv lösning för att nå klimatmålen. CCS pekas också ut av bland annat IPCC, EU och IEA, som en nödvändig teknik för att uppnå globala klimatmål. Åtgärder som möjliggör negativa utsläpp är dessutom nödvändiga för att Sverige ska uppnå målet om negativutsläpp efter 2045 och att få infrastruktur för detta på plats så tidigt som möjligt är såväl välkommet som en förutsättning för användningen av tekniken.

Sveriges har goda förutsättningar för att utveckla bio-CCS. Genom vår rikliga tillgång till biomassa som råvara och användning av restprodukter från bland annat skogsbruket, samt våra kraftvärmeverk, har vi flera punkttutsläppskällor av biogen koldioxid. Det är bra att dessa förutsättningar omhändertas. Svensk teknisk kompetens inom både teknik för bio-CCS och hållbar bioenergiproduktion kan dessutom vara värdefullt för teknikspridning till andra länder, och stärka det svenska bidraget till klimatarbetet globalt.

Bio-CCS är dock inte en ensam lösning för utsläppsminskningar och minusutsläpp. Svenska företag ligger i framkant med att utveckla flera tekniska lösningar för att minska utsläpp och lagra, och använda, koldioxid. En stor del av punkttutsläppen av biogen koldioxid kommer också ifrån anläggningar som skulle kunna elektrifieras, och på så vis minska utsläppen, om rätt förutsättningar fanns. Det pågår dessutom satsningar rörande exempelvis biokol, för användning i flera sektorer som stålindustri och jordbruk, och projekt som avser använda infångade kolatomer i olika processer – exempelvis för att producera syntetiska elektrobränslen som kan ersätta fossila bränslen, samt som insatsvara i kemiindustrin.

Det är också viktigt att bejaka parallella utmaningar, såsom en minskad biologisk mångfald och behovet av resiliens i naturen för att stärka möjligheten att möta klimatförändringar. Det är viktigt att stöd till bio-CCS inte snedvrider marknaden från att fokusera på andra nödvändiga åtgärder som möjliggör för Sverige att nå miljö—och klimatmål.

Ambitionen bör på sikt vara att styrningen av kompletterande åtgärder utvecklas mot en större teknikneutralitet med hänsyn till teknikutvecklingen, för att säkerställa en kostnadsoptimal mix av åtgärder som minskar utsläpp i flera olika sektorer.

Användandet av statsstöd

Statsstöd bör användas restriktivt i syfte att möjliggöra måluppfyllnad av såväl svenska som europeiska klimatmål, men kan vara motiverat för att korrigera ett marknadsmisslyckande. Det svenska näringslivet arbetar aktivt med att minska utsläppen från sina värdekedjor och ser klimatneutralitet som en viktig konkurrensfördel. Investeringsviljan i lösningar som kan minska utsläpp ur värdekedjan, eller möjligheten att kompensera för sådana utsläpp som ännu inte fått någon reell lösning att försvinna, väntas därför i regel vara stor. I första hand bör därför marknadsbaserade lösningar på utsläppsminskningar eftersträvas.

Verksamhetsutövare med stora punkttutsläpp av biogen koldioxid har hittills haft svårt att skapa affärsmodeller där kostnaden för bio-CCS kan täckas av konsumenternas

betalningsvilja. Även övriga ekonomiska incitament för fullskalig bio-CCS, såväl nationella som EU-gemensamma, är otillräckliga. Ovan nämnda utredning menar att bio-CCS behöver stödjas av allmänna medel. Utredningen menar också att sådant stöd kan utformas på ett sätt som är förenligt med EU-rätten, vilket är en grundförutsättning för att stödet ska vara rättssäkert och långsiktigt.

När statligt stöd används finns flera principer som bör följas.

1. Användandet ska korrigera ett marknadsmisslyckande, och fasas ut när marknaden inte längre behöver stöd för att fungera.
2. Användningen av statsstöd ska vara proportionerligt, kostnadseffektivt och baseras på långsiktiga och rättssäkra spelregler.

Omvänd auktion och frivilligmarknad

Svenskt Näringsliv bedömer att omvänd auktion kan vara ett bra sätt att säkerställa statsstödet proportionalitet och att den mest kostnadseffektiva lösningen belönas. Svenskt Näringsliv välkomnar också att man parallellt förbereder förslaget för den notifiering till EU-kommissionen som kommer vara nödvändig, eftersom stödet utgör statligt stöd EU-rättsligt och behöver prövas och godkännas av EU-kommissionen innan förordningen kan träda i kraft.

Svenskt Näringsliv vill också belysa att EU:s '*industrial carbon management plan*' väntas lanseras den 6 februari. Svenskt Näringsliv vill understryka vikten av att Sverige parallellt verkar för att det inom EU utvecklas ett gemensamt styrmedel för att främja bio-CCS och andra tekniker för negativa utsläpp med likartade egenskaper, och att det svenska systemet går i linje med det. Detta går också i linje med vad som annonserats i regeringens klimatpolitiska handlingsplan.

För att skapa förutsättningar för långsiktighet behöver ekonomiska incitament från staten möjliggöra att tekniken på sikt kan stå på egna ben och att marknaden ensam kan fortsätta utveckla lösningen. En effektiv användning av statliga medel bör också generera högsta möjliga klimatnytta per investerad krona. Därför är det viktigt att en marknad för negativa utsläpp kan utvecklas parallellt med de statliga stöden.

Det omvända auktionssystemet bör således utformas på ett sätt som skapar förutsättningar för svenska projekt att vara en del av den frivilligmarknad avseende negativa utsläpp som utvecklas. I regeringens klimathandlingsplan framgår att man har intentionen att en frivilligmarknad bör möjliggöras kopplat till framväxten av bio-CCS i Sverige, och att även aktörer som får statsstöd inom ramen för detta system bör få sälja negativa utsläpp på en frivillig marknad.

Svenskt Näringsliv välkomnar regeringens ansats i klimathandlingsplanen. Utvecklingen av frivilligmarknaden parallellt med de statliga stöden skapar incitament att säkra andra intäktsströmmar, eftersom det genererar ett lägre bud till auktionssystemet. Det säkerställer kostnadseffektiva investeringar. Om staten inte heller längre ensam behöver stå för hela kostnaden för varje ton insamlat koldioxid, räcker de avsatta medlen till insamling, transport och lagring av en större mängd biogen koldioxid – det vill säga en större mängd insamlad koldioxid per investerad skattekrone.

Utformning av föreskrifterna

Förutsättningen för att en frivilligmarknad ska växa fram vid sidan av de statliga stöden är dels att de stödberättigade marknadsaktörerna har incitament att söka annan finansiering än det statliga stödet, dels att de medel som inkommer från privata aktörer anses additionella, dvs. att den inkomna investeringen från frivilligmarknaden krävs för att projektet ska bli av och för att ett visst negativt utsläpp ska uppstå. Omvänt gäller att om ett projekt hade blivit av även utan medel från frivilligmarknaden, så är inte dessa privata medel additionella.

På det vis som §4 i föreskrifterna utformats, är Svenskt Näringslivs farhåga att inte tillräckliga drivkrafter skapas för att ge svenska projekt tillgång till frivilligmarknaden.

För det första riskerar konkurrensfördelen som erhålls av att ha lyckats få in en stor andel privat finansiering till sitt projekt, och därigenom även den potentiella besparingen för staten i form av lägre stödbehov per infångat ton/CO₂, inte vara tillräcklig. Eftersom den stödberättigade endast får behålla motsvarande 10 procent av den privata investeringen kommer det lagda budet att bli nästintill lika stort som den kostnad företaget beräknas ha för att få investeringen på plats (det bud som hade angetts om inga privata investeringar erhållits), och chansen att vinna budgivningen är inte nämnvärt mycket större. Det minskar incitamenten att söka privat finansiering, och minskar i nästa led möjligheten att få på plats en frivilligmarknad.¹

För det andra riskerar de privata investeringarna att utebli, eftersom tillförda medel inte nödvändigtvis anses vara additionella. Vinner budgivaren på ett bud där den privata investeringen endast utgör 10 procent, finns möjligheten att investeringen hade kunnat bli av utan den privata investeringen. De privata aktörerna riskerar således inte kunna påvisa additionalitet, och i stället välja att investera i utsläppsminskningar via bio-CCS där förutsättningarna för att kunna påvisa additionalitet är bättre.

Svenskt Näringsliv menar således att det sökande bolaget bör få behålla sådana intäkter som säkrats innan budtillfället, och redovisas i samband med att bud läggs. Budet bör endast bestå av det *stödbelopp* som motsvarar den ersättning sökanden vill ha för att avskilja, transportera och geologiskt lagra en viss mängd koldioxid med biogent ursprung, angivet i kronor per ton, i linje med §2 i förordningen. En sådan modell skapar incitament att samla in privat kapital, skapar bättre förutsättningar för projekten att vara en del av frivilligmarknaden och genererar i slutändan en effektivare användning av statliga skattemedel där vi får en högre andel infångad koldioxid för avsatt stödbudget – eftersom skattemedlen nu räcker till fler sökanden och/eller till fler insamlade ton koldioxid.

Förordningens §26.2 och §27 slår sedan fast att sådana intäkter som säkras efter budgivningstillfället, minskar stödet med motsvarande 90 procent. Det är ett rimligt system, som skapar incitament att fasa ut statliga stöd över tid, samtidigt som en frivilligmarknad kan utvecklas parallellt.

¹ Fiktivt exempel: om stödansökande räknar med att behöva 4000 kr för att få en investering på plats och har lyckats samla in 1000 kronor från privata investerare, behövs bara 3000 kr från staten. Måste den sökande däremot räkna med att 90 procent av den summa som motsvarar den privata investeringen dras av från stödet, kommer budet att behöva vara 3900 kronor. En budgivare som bedömer sig behöva 3800kr från staten (men som inte har några privata investeringar i kalkylen) kan då vinna budgivningen i kraft av lägsta anbud, trots att kostnaden för staten blir större eftersom ingen avräkning från stödet av några privata investeringar kommer ske. Staten behöver då betala 800kr mer än nödvändigt för ett ton koldioxid, samtidigt som drivkrafterna att få på plats en frivilligmarknad minskar.

Sverige är inte ensamma om att få på plats ett stödsystem för bio-CCS, och att ge svenska projekt tillgång till frivilligmarknaden är viktigt. Svenskt Näringsliv förstår det som att man i Danmark har man valt en lösning *där alla alternativa intäkter som redovisas i samband med budet* inte träffas av regel för minskat stöd. Svenskt Näringsliv rekommenderar att man i föreskrifterna ser över den danska modellen, för att skapa bättre förutsättningar för svenska projekt att vara en del av frivilligmarknaden.

För att möjliggöra en fortsatt utveckling av frivilligmarknaden vill Svenskt Näringsliv också belysa vikten av att lösa ut frågan om tillgodoräknandet av utsläpp. Sveriges bokföringsregler för bio-CCS bör harmoniseras med utvecklingen inom EU, och allra helst globalt.

Uppföljning

Det är viktigt att systemet följs upp och efterlevs på önskvärt sätt, men det är också viktigt att överse hur ett stöd likt detta påverkar marknaden för övriga tekniska och naturliga lösningar som kan öka kolinlagring och minska utsläpp från svenska företags värdekedjor. Svenskt Näringsliv menar därför att en översyn av systemets effektivitet och dess påverkan på marknaden bör göras efter ett antal år. Efter sådan översyn kan systemet effektiviseras vid behov, och eventuella snedvridningar av marknaden åtgärdas genom bättre incitament för övriga tekniker och lösningar införas.

Stockholm 2024-01-31

Madeleine Svenberg

Expert klimatpolicy, Svenskt Näringsliv