

Vattenfall AB

Staff Function Communications
Public & Regulatory Affairs Sweden
169 92 Stockholm

Miljödepartementet

m.remissvar@regeringskansliet.se
Johanna.jansson@regeringskansliet.se

Datum:
2022-03-31

Kontakt: Karin Nikavar
E-mail: Karin.nikavar@vattenfall.com

Telefon: 0722-48 36 78

Diarienummer: M2021/00822

Remissvar avseende Energimyndighetens rapport "Första, andra, tredje... Förslag på utformning av ett stödsystem för bio-CCS"

Vattenfall är ett ledande europeiskt energiföretag som i mer än 100 år elektrifierat industrier, levererat energi till människors hem och moderniserat vårt sätt att leva genom innovation och samarbete. Vi vill nu göra det möjligt att leva fossilfritt inom en generation. Därför driver vi omställningen till ett hållbart energisystem genom satsningar på fossilfri produktion och klimatsmarta energilösningar för våra kunder. Vattenfall ägs av svenska staten.

Vattenfall tackar för möjligheten att få lämna synpunkter.

Övergripande kommentarer

Vattenfall välkomnar Energimyndighetens rapport kring förslaget driftstöd för bio-CCS och ser även positivt på att det finns en bred politisk uppslutning för att få till stånd bio-CCS i Sverige. Negativa utsläpp är nödvändiga för att Sverige ska kunna nå de nationella klimatmålen och då bio-CCS är en lösning som erbjuder permanent lagring av koldioxid, samt bedöms utgöra en kostnadseffektiv teknik för negativa utsläpp över tid, förordar Vattenfall att Sverige blir en föregångare av bio-CCS. Vattenfall är redo att sätta igång att bygga minst en bio-CCS-anläggning och därmed erbjuda samhällsnytta i form av negativa utsläpp, med infångningsteknik som redan finns idag och som därmed relativt enkelt kan fås på plats.

Då även negativa utsläpp behövs för att EU ska nå sina klimatmål är bio-CCS också en angelägenhet för EU. Vattenfall anser därför att det är viktigt att få till stånd styrmedel och incitament på EU-nivå för att åstadkomma en bredare satsning på bio-CCS inom EU.

Vattenfall tillstyrker Energimyndighetens förslag om att införa omvända auktioner som styrmedel, framför förslaget om fast lagringspeng. Auktionsbaserade styrmedel förordas inom EU och är kostnadseffektivt för staten. Det leder även till att aktörerna strävar efter att kontinuerligt sänka sina kostnader för att vara konkurrenskraftiga, vilket är positivt för att etablera bio-CCS som en kostnadseffektiv lösning för negativa utsläpp.

Energimyndighetens utformning av styrmedel medför dock att anläggningar som har blandade bränslen (fossilt/biogent) som avfallsförbränningsanläggningar, har svårt att konkurrera eftersom all koldioxid, både den fossila och den biogena, behöver samlas in, trots att den omvända auktionen endast betalar för den biogena koldioxiden. Vattenfall anser att det är

angeläget att en utredning skyndsamt tillsätts för att utreda styrmedel och finansiering för bio-CCS på anläggningar som eldar avfall.

Då driftstödet för bio-CCS är ett helt nytt och oprövat styrmedel anser Vattenfall att man ska se den första auktionen som ett startskott. Till den andra auktionen bör man justera det som funkade mindre bra i den första auktionen och anpassa styrmedlet till EU-gemensamma styrmedel som eventuellt då finns på plats. Vattenfall anser att kommissionens aviserade EU-gemensamma system för certifiering av negativa utsläpp är mycket intressant och kommer att gynna framväxten av en EU-gemensam marknad för bio-CCS. Att få ett EU-gemensamt certifikatsystem på plats så snart som möjligt är därför viktigt. Vattenfall förordar att det införs några kontrollstationer fram till 2030 med syfte att utvärdera driftstödet.

Lagring

Tekniken för koldioxidinfångning är etablerad och går relativt enkelt att få på plats. Utmaningen finns framför allt när det gäller att få till hela värdekedjan med transport och lagring och det är även här en stor del av totala kostnaden, 30-50%, finns. Gällande lagring är Northern Lights i Norge det projekt som har kommit längst. Norge är även det land som antagligen först kommer att ha ett bilateralt avtal på plats, som bland annat behövs för att kunna exportera koldioxiden. Eftersom svenska bio-CCS-aktörer har relativt små volymer koldioxid för lagring, och det i dagsläget finns få alternativ, har Northern Lights en stark förhandlingsposition jämfört med svenska bio-CCS-aktörer. Vattenfall anser att det vore en stor fördel att handla upp transport och lagring centralt för all avskild koldioxid i Sverige, åtminstone medan volymerna är relativt små (<2 Mton/år). Detta ger bättre förutsättningar för att ställa krav samt förhandla förmånliga priser jämfört med om dessa förhandlingar sker av varje bolag eller anläggning var för sig. Detta skulle reducera risken för bio-CCS-aktörerna och vara mer kostnadseffektivt för svenska staten. Om samordnad lagring inte är möjligt i den första auktionen skulle ett alternativ vara att redovisa kostnaden för lagring separat. Om möjligt skulle denna post, vid en framtida samordning, då att plockas bort och ersättas.

Oavsett om lagringen samordnas eller ej är det även angeläget att skyndsamt få till bilaterala avtal med flera länder.

Finansiering och ägarskap

Vattenfall är mycket positiv till att Sverige tar ledartröjan när det gäller bio-CCS och inrättar ett nationellt styrmedel i form av de omvända auktionerna. Statlig finansiering och styrning är i nuläget nödvändigt eftersom det inte finns tillräckligt med betalningsvilja från marknaden. Över tid är det dock rimligt att marknaden, enligt principen om att *utsläpparen betalar*, ska finansiera bio-CCS. Vattenfall ser redan idag ett ökande intresse från marknaden för negativa utsläpp från bio-CCS och vi förväntar oss att det intresset kommer att öka. Den omvända auktionen bör därför möjliggöra och skapa incitament för framväxten av en marknad för negativa utsläpp från bio-CCS parallellt med auktionerna, genom att tillåta andra intäktsströmmar från marknaden. För detta är det centralt att äganderätten till det negativa utsläppet tillfaller bio-CCS-aktören och inte staten. Frågan kring ägandeskapet är inte tydligt i Energimyndighetens rapport och behöver därför tydliggöras i enlighet. Skulle äganderätten tillfalla staten finns begränsad möjlighet för en bio-CCS-aktör att sälja negativa utsläpp till marknaden.

Energimyndighetens rapport beskriver inte hur man ska säkerställa att aktörerna inte anses överkompenserade enligt EU-rätten. Hur uppföljning av detta ska göras (är det endast vid budgivningstillfället eller kommer det att behöva redovisas kontinuerligt) är viktig information till aktörerna för att minska risken för att en bio-CCS-aktör anses vara överkompenserad.

Skattenedsättning på el

För att skapa incitament för teknikneutralitet i val av separationsprocess samt ta till vara på spillvärmens förordar Vattenfall att avdragsrätt införs ned till minimiskattenivån för energiskatten

på el, dvs. 0,6 öre per kilowattimme, för den el som åtgår för avskiljning och förvätskning av koldioxid, samt tillvaratagandet av spillvärme från avskiljnings- och förvätskningsprocessen i energi- och industrianläggningar i lagen (1994:1776) om skatt på energi (LSE). Det är viktigt att avdragsrätten utformas på ett teknikneutralt sätt så att alla olika avskiljningstekniker omfattas, inte endast de mest elintensiva som t.ex. HPC (hot potassium carbonate).

Utformning av den omvända auktionen

Gällande tidplan anser Vattenfall att det är angeläget att få till negativa utsläpp från bio-CCS så snart som möjligt. Sverige kan då visa på ledarskap samt snabbt börja skapa klimatnytta från negativa utsläpp. Vattenfall tillstyrker Energimyndighetens förslag till övergripande tidplan men vill särskilt poängtera att vi förordar att den första omvända auktionen inte stängs förrän Q1 2023 är över. Skulle den stängas tidigare finns risk för att Vattenfall och de andra aktörer som har aviserat att de kan delta i en auktion 2023 (men inte 2022) inte hinner göra detta, vilket är tydligt i Energimyndighetens rapport. För att skapa ett trovärdigt och robust styrmedel är det viktigt att det är tillräckligt med konkurrens i de omvända auktionerna, det vill säga att flertalet aktörer deltar. Huruvida auktionen öppnar redan under 2022 eller endast kort innan auktionsavslut är mindre viktigt så man kan förvänta sig att aktörer inte lämnar in budet förrän nära inpå auktionen stängs.

Vattenfall tillstyrker Klimatpolitiska Vägvalsutredningens mål om upp till 2 miljoner ton per år 2030 samt tillstyrker även att det bör hållas två till tre auktioner för att nå målet. Den andra auktionen bör hållas relativt snart efter den första auktionen

Då en bio-CCS-anläggning innebär en stor investering behövs tillräckligt med tid för att hantera Vattenfalls interna beslutsprocesser, som är mer omfattande vid stora investeringar. Den interna beslutsprocessen är ca 3 månader och vi bedömer att tiden för att förbereda ansökningshandlingarna kan ta ca en månad. Skulle ansökningshandlingarna innehålla ny information eller krav på specifikt utformade analyser som inte presenterats tidigare, kommer förberedningstiden att vara längre än så. Det är därför viktigt att de krav som kommer att ingå i ansökan presenteras så snart som möjligt, för att undvika att aktörer inte kan delta i auktionen på grund av tid för administration för ansökningshandlingarna.

Vattenfall uppskattar att det tar ca tre år, efter vunnen auktion, att färdigställa bio-CCS-anläggningen. Då det finns flertalet osäkerhetsfaktorer, t.ex. kring vilka tillstånd som kommer att behövas och handläggningstider för dessa, förordar Vattenfall att kravet på att anläggningen är i drift sätts till 4 år efter att auktionen är vunnen, vilket för den första auktionen skulle innebära 2027.

Vattenfall anser att buden som lämnas in till auktionen inte ska vara bindande för bio-CCS-aktören. Bio-CCS-aktörer behöver ha möjlighet att dra sig ur, antingen på grund av kommersiella villkor eller att externa faktorer påverkar projektet negativt. För det fall att bio-CCS-aktören vill dra sig ur bör detta leda till en straffavgift. Straffavgiften får dock inte vara för hög, eftersom det då är att likna med ett bindande bud. Om budet skulle betraktas som bindande behöver projektet ha ett investeringsbeslut, vilket hos Vattenfall innebär en mycket tidskrävande process som även förknippas med bl.a. att alla större avtal med leverantörer ska vara färdigförhandlade. Det skulle i så fall inte vara möjligt för Vattenfall att delta i den första auktionen. Under vissa förutsättningar bör bio-CCS-aktören inte belastas med någon straffavgift. Vattenfall anser att det bör gälla för det fall att bio-CCS-aktören inte får ändringstillstånd eller att det krävs ett nytt miljötillstånd. Det bör även gälla till exempel om lagring inte möjligt, t.ex. om lagringsplatserna inte har tillräckligt med kapacitet.

Vattenfall föreslår att tilldelningen för den första auktionen begränsas av ett hemligt takpris och att aktörerna skicka in ett, dolt bud. Garantipriset i auktionen bör vara inflationsjusterade alternativt justerade med index för energipriser. Auktionsvolymen bör vara flexibel inom rimliga

gränser och inom budgetramen som finns avsatt för stödet. Ett tak för den första auktionsvolymen bör sättas till ca 1,4 miljoner ton/år i syfte att flera anläggningar ska kunna etableras. Vattenfall tillstyrker att stödperioden ska vara 15 år. Den tidsperioden krävs för att kunna sluta avtal med lagringsaktörer, då de kräver lagringsavtal på 15 år.

I Energimyndighetens rapport står att *aktörerna som vill delta i auktionen måste i grunden ha ett förhandsbesked/ miljöstillstånd*. Vattenfall avstyrker detta. I Vattenfalls dialoger med Länsstyrelsen har det framgått att det bör räcka med ett ändringstillstånd för att bygga en bio-CCS-anläggning. Handläggningen av ansökan för ändringstillstånd förväntas ta ca 1-2 år och beskedet från Länsstyrelsen var att vi inte kommer att kunna få ett förhandsbesked. Det är därför inte möjligt att delta i den första omvända auktionen för Vattenfall om ett färdigt ändringstillstånd krävs. Vattenfall förordar därför att det ska räcka med att visa på att man skickat in ansökan om ändringstillstånd.

Då det är ett nytt område är det sannolikt att olika Länsstyrelser kommer att hantera ansökningar om ändringstillstånd för bio-CCS-anläggningar på olika sätt. Det är därför angeläget att Energimyndigheten tar fram en vägledning, så att olika Länsstyrelser hanterar ansökningar på ett likvärdigt sätt samt möjliggör för en snabbare hantering.

I Klimatpolitiska vägvalsutredningens slutredovisning (SOU 2020:4 Vägen till en klimatpositiv framtid) framgår att *de omvända auktionerna ska resultera i garantipriser för lagrad biogen koldioxid för de aktörer som vinner auktionerna. Den ersättning som utbetalas bör vara mellanskillnaden mellan överenskommet garantipris och värdet av eventuella EU- och nationella stöd för att främja bio-CCS som en aktör erhåller*. Vattenfall tillstyrker detta förslag och anser att bio-CCS-aktörerna ska buda in det totala priset till vilket man kan bidra med bio-CCS och att eventuella stöd, som till exempel Industriklivet eller EU:s Innovationsfond, därefter dras av för att beräkna vilken ersättning som bio-CCS-aktören ska erhålla. Ett kriterium för att erhålla driftstöd bör vara att bio-CCS-aktören kan uppvisa att stöd från EU:s Innovationsfond har sökts, för att på så sätt säkerställa kostnadseffektivitet för svenska staten. Om stöden i stället räknas av inför det pris som ska erhållas från auktionen, det vill säga att stöden resulterar i att aktören kan buda in ett lägre pris i auktionen, skapar det snedvridning i auktionen. Det skulle innebära att det inte är den aktör som är mest kostnadseffektiv som vinner, utan den som har erhållit mest stöd. Vattenfall anser att ett av syftena med att införa ett driftstöd för bio-CCS är att driva på teknikutvecklingen, skapa en lärokurva och sänka kostnaden för bio-CCS över tid.

Vattenfall tillstyrker förslaget om att auktionsposterna ska vara på 10 000 ton, men det skulle även kunna vara lägre. Vid för stora hopp i auktionsposterna blir det svårt att optimera anläggningen efter anläggningens förutsättningar och kostnadseffektivitet. För mindre aktörer har en viss avvikelse i volym relativt stor betydelse jämfört med större anläggningar.

Med vänlig hälsning

Vattenfall AB



Anja Alemdar
Chef Public & Regulatory Affairs Sweden