

Remissvar

Dnr 2024-161

Datum 2024-06-17

Klimat- och näringslivsdepartementet
103 33 Stockholm

Remiss av Energimyndighetens rapport ”Styrmedel för CCS och CCU Avskiljning och lagring respektive användning av koldioxid”

KN2024/00693

SAMMANFATTNING

Statens Energimyndighet (EM) har fått i uppdrag att utreda hur CCS och CCU kan bidra till Sveriges klimatpolitiska mål, samt föreslå styrmedel för att främja dessa nya tekniker. Övergripande efterlyser Konjunkturinstitutet (KI) en mer detaljerad genomgång kring flera av de förslag som lämnas.

För flera av de styrmedel som utreds har KI i vissa fall svårt att se en stark koppling mellan uppdraget och de presenterade förslagen, exempelvis förslaget gällande beskattning av jungfrulig fossil plast. KI utvecklar sitt resonemang nedan.

BIO-CCS

EM analyserar inte styrmedel riktade mot bio-CCS med motivering att omvända auktioner, som förväntas införas, bör utvärderas innan förändringar eller ytterligare styrmedel föreslås. KI ser styrmedel riktade mot bio-CCS som nödvändigt men instämmer med EM att det, eftersom styrmedel är på gång, är lämpligt att avvakta med förslag på detta område.

Statlig ersättning för infångad koldioxid

EM föreslår statlig ersättning för infångning av koldioxid genom att så kallade *Contracts for Difference* (CfD) införs. KI instämmer i att sådana kontrakt kan vara motiverade utifrån en statlig önskan att bibehålla svenska företags konkurrensförmåga. En möjlighet är att lägga ersättningen i nivå med koldioxidskatten, såsom Konjunkturrådet (2020¹) rekommenderar. Det skulle skapa en symmetri mellan kostnaden av att släppa ut koldioxid och intäkten som erhålls vid uppfångning genom CCS/CCU.

Obligatorisk CCS för avfallsförbränningsanläggningar

EM föreslår ett obligatoriskt införande av CCS för avfallsförbränningsanläggningar och anser att det kan behövas stöd för att sådana investeringar ska löna sig. EM tillägger att en

¹ Konjunkturrådets rapport 2020, *Svensk politik för globalt klimat*, författad av Hassler m.fl. Eftersom EU ETS- priset på koldioxid är lägre än Sveriges koldioxidskatt rekommenderar föreslår rådet vidare att ”lagringspengen” ska fylla ut en del av skillnaden mellan dessa, men inte så pass mycket att det blir lukrativt att öka utsläppen.

obligatorisk koldioxidavskiljning kan ställas som villkor för någon sorts ersättning, dock utan att lämna ett tydligt och utförligt förslag. Då EU ETS redan skapar incitament för utsläppsminskningar ställer sig KI frågande till införandet av denna direkta reglering. KI anser att det vore bättre att låta marknaden, inom ramarna för EU ETS, identifiera på vilket sätt det är minst kostsamt att minska utsläppen². Därigenom uppnås mål inom EU ETS kostnadseffektivt.

Prissättning av jungfrulig fossil plast

Förbränningsanläggningar, som ingår i EU ETS, ansvarar för utsläppen som uppkommer vid förbränning av fossil plast. EM anger att aktörer i tidigare led inte har tillräckliga incitament att minska andelen plast med fossilt ursprung och rekommenderar därför ett utvidgat producentansvar på plast. Detta producentansvar innebär att tillverkare av plastprodukter beskattas, och att skatteintäkterna sedan används för att stödja metoder för att fasa ut det fossila kolet i plast. KI ser syftet, att med en skatt öka hushållningen med en ändlig resurs samt att ge incitament till alternativ materialanvändning. Givet att det inte finns andra externa effekter än de som redan är hanterade (förbränning av fossil råvara), samt att äganderätterna är väldefinierade, finns det dock ingen självklar samhällsekonomisk anledning att beskatta en ändlig resurs. Det är inte heller säkert att en sådan beskattning bidrar till en mer effektiv resursanvändning.³

KI ställer sig tveksam till att beskatta en råvara som i sig själv inte ger upphov till en negativ externalitet. En sådan icke-träffsäker styrning avviker från principen att förorenaren betalar. Samtidigt ser KI att incitament kan saknas för att minska andelen fossil plast i produkter. Att beskatta tillverkningen av plast på detta vis kan då vara ett möjligt andrahandsalternativ när det är svårt för utsläpparen, förbränningsanläggningar, att föra över kostnaden för utsläpp med ursprung längre ner i värdekedjan. KI anser vidare att föreslaget förefaller vara löst kopplat till uppdraget. Även om stödet i slutändan indirekt kan komma att gynna CCS/CCU tolkar KI att uppdraget är att föreslå styrmedel som mer direkt uppmuntrar till en storskalig implementering av CCS för processrelaterade utsläpp. Särskilt som alternativen där är få och att klimatramverket därför medger att kompletterande åtgärder då kan tillämpas.

Förändringar i Industriklivet

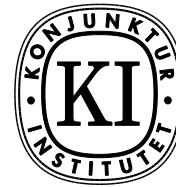
EM föreslår att Industriklivet utvidgas till att omfatta bio-CCU samt fossil CCS/CCU, oavsett sektor, när rimliga alternativ saknas. KI ser detta som en rimlig utvidgning.

Upphandling

EM föreslår att Upphandlingsmyndigheten (UM) ser över sina kriterier för att med upphandling stötta CCS och/eller CCU-producerade produkter. KI menar att effekten av detta troligtvis blir liten eftersom UM endast rekommenderar riktlinjer, vilka inte nödvändigtvis måste följas. Vidare, som KI framfört tidigare, är de additiva effekterna av att

² Som EM nämner finns det andra alternativ till CCS för att minska koldioxidutsläpp inom dessa anläggningar, såsom att införa bättre sorteringssystem för att minska andelen, eller helt sortera ut, fossilt avfall.

³ För en mer ingående diskussion, se Konjunkturinstitutets remissvar angående beskattning av plast (då på bärkassar), Dnr. 2019-211.



ta klimathänsyn inom upphandlingar⁴ mycket osäkra. Eftersom det är frivilligt att delta i upphandlingar finns det en risk att de aktörer som lämnar anbud endast är de som redan uppfyller de uppställda klimatkraven. Då får stödet inte nödvändigtvis företag att ställa om, utan innebär betydande dödviktskostnader.

Statligt engagemang i infrastruktur för koldioxid

Investeringar i infrastruktur för koldioxidtransport och koldioxidlagring är nödvändiga komplement för en mer storskalig spridning av CCS/CCU-teknik. Här menar EM att det kan vara svårt för företag att bära dessa kostnader själva, och att det därför kan finnas skäl för staten att bidra till dessa infrastrukturinvesteringar. Som EM påpekar har dock staten svårt att veta vilka investeringar som är lönsamma på sikt. Exempelvis kan staten köpa långa kontrakt för koldioxidlagring utomlands, men utan full information om vilka mängder koldioxid som kommer behöva lagras föreligger risk att det köps för mycket, eller för lite, lagringsutrymme.

EM nämner att olika sorters styrmedel kan implementeras, både för att minska risken förenade med dessa investeringar för privata aktörer och/eller för att öka deras risktolerans. Bland annat rekommenderar myndigheten en utredning av kreditgarantier som ett möjligt medel för att minska risker för privata aktörer eller direkta stöd för att få infrastrukturen på plats. I sammanhanget menar EM att ett nytt ramverk för kreditgarantier som tillåter både stora och små investeringar i koldioxidinfrastruktur kan behövas. KI hade med fördel sett att resonemangen utmynnat i mer utvecklade förslag.

Förändringar i EU:s regelverk för avfall och återvinning

EM föreslår att CCU ska innefattas i EU:s avfallshierarki. Som KI tidigare framfört är den rangordning som görs i avfallshierarkin inte helt försvarbar ur ett samhällsekonomiskt perspektiv⁵ men har inget i sig att invända mot att CCU inkluderas i trappan som ett sätt att uppmuntra återanvändning och lägre utsläpp.

DAC (Direct Air Capture)

Utredningen analyserar inte DAC, vilket EM motiverar utifrån att det svenska intresset för DAC hittills varit begränsat på grund av dess höga kostnader. Detta kan ändras allteftersom nya tekniker utvecklas. Att helt avgränsa bort DAC, som kan anses vara snarlik CCS/CCU, enbart på grund av den för nuvarande höga kostnaden menar KI är olyckligt. I stället hade KI välkomnat en diskussion kring potentialen för företag att klimatkompensera deras utsläpp genom att betala en annan part för att lagra koldioxid genom DAC som ett alternativ till att själva införa CCS/CCU.

⁴ Bättre kan vara att inkludera miljöhänsyn i upphandlingar som träffar mer regionala miljöproblem där styrningen kanske är svag. För en mer utförlig redogörelse, se KI:s miljöekonomiska rapport för 2020, *Upphandling med klimathänsyn*.

⁵ Se vidare KI:s miljöekonomiska rapport för 2016, *Cirkulär ekonomi bör fokusera på miljöproblemen*.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Albin Kainelainen. Föredragande har varit Mikael Arvidsson Martins. I den slutliga handläggningen av remissvaret har också Anna Dahlqvist deltagit.

Albin Kainelainen
Generaldirektör