



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2023-10-11

Ärendenummer
NV-05193-23

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över promemoria Befrielse från energiskatt på el för infångning av koldioxid (Fi2023/02107)

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket anser att redovisningen av Energimyndighetens regeringsuppdrag om koldioxidavskiljning och -lagring (CCS) bör inväntas innan regeringen tar ställning till det remitterade förslaget om befrielse från energiskatt. Därigenom skulle bättre möjligheter ges att bedöma om det remitterade förslaget innebär en effektiv styrning för att stimulera CCS.

För det fall regeringen väljer att gå vidare med det remitterade förslaget om befrielse från energiskatt, anser Naturvårdsverket att lagstiftningens utformning bör justeras vad gäller definition och avgränsning av sådan CCS-installation som omfattas av förslaget.

Naturvårdsverket bedömer att promemorians konsekvensanalys är ofullständig och anser att ytterligare konsekvenser av förslaget bör utredas och beaktas.

Skäl

Energimyndighetens regeringsuppdrag om CCS bör inväntas

Naturvårdsverket ser att CCS kan komma att få en betydande roll i arbetet för att nå klimatpolitikens långsiktiga mål om att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären senast år 2045, för att därefter uppnå negativa utsläpp.

Naturvårdsverket delar bedömningen att det är viktigt att säkra lika villkor mellan olika typer av verksamheter, men anser att det kan ifrågasättas att en utökad befrielse från energiskatten på el är den mest träffsäkra metoden för att åstadkomma detta. Lika villkor kan i princip även uppnås genom att tex. skattebefrielsen för andra CCS-anläggningar avskaffas. En sådan ordning skulle även skapa incitament för energi- och resurseffektivitet i koldioxidavskiljningsinstallationen.

Vad gäller förslagets andra syfte, att stimulera CCS, menar Naturvårdsverket att regeringen bör invänta pågående uppdrag på Energimyndigheten om att utreda

och föreslå styrmedel för CCS och CCU (Carbon Capture and Utilization). Det uppdraget ska redovisas senast den 30 december 2023. Naturvårdsverket anser att ett ställningstagande till nu remitterat förslag till skattebefrielse inte bör ske innan Energimyndighetens avrapportering, eftersom Energimyndigheten förväntas ta ett helhetsgrepp över vad som är den mest effektiva styrningen för att stimulera CCS. Långsiktiga regelverk och styrmedel är att föredra för att undvika en ryckighet för aktörerna.

CCS är en teknik för att minska de direkta utsläppen av koldioxid till atmosfären. EU:s utsläppshandel (EU ETS) innebär en utsläppsminskande styrning för verksamheter med fossila utsläpp, vilket stimulerar CCS och andra alternativ. Den europeiska Innovationsfonden kan också ge stöd till CCS-relaterade åtgärder. Det svenska systemet med omvända auktioner innebär en styrning för avskiljning av biogen koldioxid (bio-CCS). Promemorian specificerar inga särskilda skäl att komplettera denna styrning för att nå klimateffekter. Det framgår inte heller varför just CCS bör stimuleras i förhållande till andra alternativ för att minska utsläppen i berörda verksamheter, till exempel materialåtervinning av plast. Naturvårdsverket konstaterar att Energimyndigheten har möjlighet att belysa den samlade styrningen i ovan nämnda regeringsuppdrag.

Naturvårdsverket anser, i motsats till promemorians bedömning, att det går och bör upprätthållas en åtskillnad mellan biogen och fossil koldioxid. Detta är betydelsefullt då befintlig styrning och därmed styrningsbehovet ser olika ut för de olika utsläppen. Inom EU:s utsläppshandelssystem görs till exempel en åtskillnad genom mätning i rökgaserna i skorstenen, varefter det kan fastställas hur stor andel av koldioxiden som är biogen respektive fossil. Därför bedömer Naturvårdsverket att det går att definiera hur stor del av elanvändningen för avskiljning som kan anses bero på avskiljning av biogena utsläpp.

Lagstiftningens utformning bör justeras

CCS är en vedertagen men engelsk förkortning, som inte överensstämmer med förslagets definition i 1 kap. 14 § lagen (1994:1776) om skatt på energi.

Definitionen av ”CCS-installation” bör modifieras så att den överensstämmer med ordvalen i 29 kap. 62 och 63 §§ miljöprövningsförordningen (2013:251), det vill säga ”avskilja koldioxidströmmar för geologisk lagring av koldioxid”. Naturvårdsverket bedömer vidare att ordet ”avskild” bör användas i stället för ”infångad” (båda förekommer i lagförslaget) vilket bättre överensstämmer med översättningen av CCS-direktivet.

Naturvårdsverket anser även att det kan vara bättre att lämna skrivningen i förslagets 1 kap. 14 § andra stycket punkten 2 om vilken utrustning som omfattas av skattenedsättningen mer öppen. I stället för uppräkningslistan i förslaget skulle det kunna anges ”utrustning för hantering av koldioxiden” eller liknande. Detta för att utrustningen och momenten kan vara flera och variera, t.ex. kan komprimering och kylning också ingå.

Konsekvensanalysen bör kompletteras

Naturvårdsverket saknar en konsekvensanalys av det faktum att nedsättningen kan komma att påverka vilka typer av anläggningar som gynnas, både vad gäller olika tekniker för avskiljning av koldioxid och vad gäller befintliga anläggningar i relation till nya. Detta innebär konsekvenser för företagen, miljön och energisystemet.

I promemorian lyfts ett resonemang om olika typer av HPC-baserad teknik (Hot Potassium Carbonate) för avskiljning. Men detta är en ofullständig analys, i synnerhet då HPC-teknik inte är den vanligaste tekniken för avskiljning i påbörjade projekt för att bygga avskiljningsanläggningar i Sverige. Naturvårdsverkets initiala bedömning är att förslaget skulle komma att gynna HPC-baserad teknik i relation till Aminbaserade lösningar då den förra är mer elintensiv. Vidare bedömer Naturvårdsverket att förslaget inte kommer gynna eldriven HPC kombinerat med elproducerande turbin i någon betydande mening. De befintliga kraftvärmeanläggningarna har redan elproduktion, och om HPC installeras vid en hetvattenpanna finns inte möjligheten till ångdriven HPC. Styreffekten finns endast då en ny panna ska byggas och man väljer mellan eldriven HPC med elproduktion, eller ångdriven HPC utan elproduktion. Naturvårdsverket saknar även en konsekvensanalys av det faktum att kraftvärme- och värmeverk troligen kommer gynnas av förslaget jämfört med idag.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av biträdande avdelningschef Johan Bogren.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Kerstin Åstrand, miljöjuristen Linda Ålander samt handläggarna Nora Smedby, Matthis Kaby och Anders Hallberg.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Johan Bogren

Kopia till:

kn.registrator@regeringskansliet.se

registrator@energimyndigheten.se