



Tjänsteskrivelse

Datum

2024-11-14

Vår referens

Jan Haak

Strateg

Jan.Haak@malmo.se

Ägarnas ställningstagande till Sysavs inriktning att uppföra en koldioxidinfångningsanläggning STK-2024-1026

Sammanfattning

Sydskånes Avfallsaktiebolag, SYSAV har den 20 juni 2024 tillskrivit ägarkommunerna med en hemställan om aktieägarnas ställningstagande om att uppföra en koldioxidinfångningsanläggning med en fungerande värdekedja (Carbon Capture, Utilization and Storage, CCUS). Förutsättningar för att SYSAV ska investera i CCUS i enlighet med styrelsens inriktningsbeslut är att det finns en lönsamhetskalkyl med positivt nuvärde genom säkrade intäkter samt att investeringen inte överstiger budgetramen 3,2 miljarder kronor med mer än plus 5 procent i 2023 års penningvärde.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

1. Kommunfullmäktige som sitt ställningstagande tillstyrker att SYSAV ska arbeta för att uppföra en koldioxidinfångningsanläggning med den inriktning som redovisas i ärendet.
2. Kommunfullmäktige uppdrar åt kommunstyrelsen att inför kommande extra bolagsstämma i SYSAV pröva huruvida förutsättningarna för investeringsbeslut avseende uppförande av en koldioxidinfångningsanläggning är uppfyllda.

Beslutsunderlag

- Komplettering till ägarnas ställningstagande 2024-10-03
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 241118 Ägarnas ställningstagande till Sysavs inriktning att uppföra en koldioxidinfångningsanläggning

Beslutsplanering

Kommunstyrelseberedningen 2024-10-23

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2024-11-18

Kommunstyrelsen 2024-11-27

Kommunfullmäktige 2024-12-17



Beslutet skickas till

SYSAV

Stadskontoret, avdelning Bolag och kommunalförbund

Stadskontorets handläggare

Ärendet

SYSAV är ett delägt bolag och är den största utsläpparen av fossil koldioxid i Skåne och bland de 15 största utsläpparna i Sverige. EU har beslutat att utsläppen av växthusgaser ska minska i snabbare takt än hittills. Resultatet förväntas bli att kostnaderna för att släppa ut fossil koldioxid kommer att öka kraftigt de kommande åren.

Bolaget arbetar tillsammans med partners, kunder och leverantörer med att minska det fossila innehållet i avfallet som man energiåtervinner. Cirkulära flöden minskar andelen avfall som hade kunnat materialåtervinnas men som i nuläget ändå hamnar i avfallsflödet till energiåtervinning. De arbetar också med att minska klimatpåverkande utsläpp som uppstår på grund av övriga delar av verksamheten, inklusive leverantörsledet. Men för att nå hela vägen och bli klimatpositiva så behöver nästa steg vara koldioxidinfångning och lagring.

För att främja möjligheterna att avskilja och lagra koldioxid i Sverige s.k. Carbon Capture and Storage – CCS) och/eller för användning s.k. Carbon Capture and Utilisation - CCU har riksdagen beslutat om anslag för att främja etableringen av den här typen av anläggningar. Nationellt är Energimyndigheten centrum för CCS. I Stockholm har Exergi AB byggt en testanläggning och beviljats 180 miljoner euro i stöd från EU:s innovationsfond för att bygga en fullskalig anläggning för bio-CCS. Denna anläggning beräknas i dagsläget att vara i drift 2026. Flera andra företag inom kraftvärmebranschen planerar också för CCS-anläggningar, däribland Växjö Energi AB och Öresundskraft AB.

Med en anläggning för koldioxidinfångning installerad på SYSAVs två största förbränningspannor kan upp till 90–95 procent av pannornas utsläpp fångas in under drift, vilket motsvarar cirka 400 000 ton koldioxid per år.

SYSAVs inriktningsbeslut

Den 5 april 2024 fattade SYSAVs styrelse ett inriktningsbeslut avseende att bolaget ska arbeta för att uppföra CCUS att tas i drift 2030 förutsatt att vissa grundförutsättningar är uppfyllda innan ett investeringsbeslut kan tas 2027. Vid SYSAVs ägarsamråd den 3 maj 2024 beslutade ägarsamrådet enhälligt att som sitt ställningstagande tillstyrka att bolaget ska arbeta för att uppföra en koldioxidinfångningsanläggning samt tillstyrkte att SYSAV på uppdrag av styrelsen hemställer till respektive ägarkommun att godkänna inriktningen att bolaget ska arbeta för att uppföra en koldioxidinfångningsanläggning.

SYSAVs verksamhet

SYSAVs verksamhet ligger på fastigheten Sjölanda 7 och 9 i ett industriområde i norra Malmö, se fig. 1. Inom tillståndsgivet verksamhetsområde finns idag, utöver en avfallsförbränningsanläggning med fyra förbränningslinjer, en mindre kremeringsanläggning för sällskapsdjur, huvudkontor, vågkontor och våganläggning samt en anläggning för förbehandling av matavfall.



(figur 1.)

Avfallsförbränningsanläggningen togs i drift 1973 och producerar genom återvinning av avfallet värme i form av hetvatten som levereras till Malmös och Burlövs fjärrvärmenät samt el som levereras till det allmänna elnätet. Anläggningen består av ett avfallsvärmeverk med två förbränningslinjer som producerar fjärrvärme (linje 1 och linje 2 som driftsattes under 70-talet) och ett avfallskraftvärmeverk med två förbränningslinjer som producerar både el och fjärrvärme (linje 3 och linje 4 som driftsattes 2003 respektive 2008). Den planerade ändringen kommer endast påverka linje 3 och 4, se fig. 2.



(fig. 2)



Letter of support

I mars 2024 ställde sig kommunstyrelsen bakom innehållet i *Letter of support* (STK-2024-477) till stöd för SYSAVs projekt Sky Zero som underlag till ansökan om EU-medel. Projektet är delfinansierat av Energimyndigheten och syftar till att genomlysna förutsättningarna att avskilja och omhänderta koldioxid från SYSAVs avfallskraftvärmeverk.

Avsiktsförklaring gällande framtida köp av negativa utsläppscertifikat

En central del i CCUS-affären är försäljning av negativa utsläppscertifikat. SYSAV möter ett stort intresse i dialogerna med potentiella kunder och har redan tecknat ett flertal avsiktsförklaringar. Inom EU tas ett regelverk fram för ett gemensamt ramverk för negativa utsläppscertifikat som kommer att säkra kvalitet och trovärdighet för produkten samt att minska riskerna för dubbelräkning och greenwashing. Andra faktorer som kan ha positiv inverkan på denna marknad är de pågående dialogerna om framtida inkorporering av negativa utsläppscertifikat i handeln med utsläppsrätter (EU-ETS). Den etablerade bedömningen är att marknaden för negativa utsläppscertifikat kommer att växa. Större banker och finansiella institut visar nu intresse för att etablera sig som aktörer inom detta område. SYSAV har som första fokus att erbjuda negativa utsläppscertifikat till ägarkommunerna, i andra hand övriga regionala aktörer och i tredje hand kunder utanför regionen. Om leveransavtal med ägarkommunerna kan tecknas under konkretiseringsfasen skulle det innebära mycket stora fördelar för bolaget. SYSAV skulle då kunna uppvisa en hög trovärdighet genom ett högt förtroende från ägarna och en stark regional förankring, samt stabilitet i affären. Denna trovärdighet, förankring och stabilitet skulle få stor betydelse vid till exempel ansökningar om bidragsstöd och i förhandlingar med banker och leverantörer. Det skulle i sin tur kunna betyda säkrade externa bidragsstöd, säkrad finansiering och kostnadsbesparingar för projektet.

SYSAV har låtit utreda huruvida uppförande av en CCUS och försäljning av negativa utsläppscertifikat är förenligt med bolagets uppdrag enligt bolagsordning och ägardirektiv. Bedömningen är att dessa verksamhetsgrenar faller inom bolagets uppdrag. Försäljning av negativa utsläppscertifikat får anses vara en naturlig följd av bolagets verksamhet och därmed något som ryms inom verksamhetsföremålet. Dessutom skulle handel med negativa utsläppscertifikat både ”erbjuda delägarkommunerna miljö- och kvalitetsmässiga bra tjänster och produkter inom avfalls- och återvinningsområdet” och ”bedrivas för eller tillsammans med delägarkommunerna”, inte minst eftersom både bolaget och ägarkommunernas klimatavtryck skulle minska.

I ärende *Avsiktsförklaring gällande framtida köp av negativa utsläppscertifikat* (STK-2024-513) meddelade kommunstyrelsen i april 2024, sin avsikt att köpa framtida negativa utsläppscertifikat från SYSAVs koldioxinfångningsanläggning som en del i att nå Malmö stads klimatmål. Avsiktsförklaringen är en viljeinriktning men ej juridiskt bindande. Som exempel kan nämnas att Helsingborgs stad beslutade i oktober 2023 om att ingå ett framtida leveransavtal om köp av negativa utsläppsrätter från Öresundskrafts ABs planerade anläggning.

Yttrande över SYSAVs samrådsunderlag inför ändring av tillstånd enligt miljöbalken avseende miljöfarlig verksamhet



I Malmö stads *Yttrande över Sysavs samrådsunderlag* (STK-2024-848) i juni 2024, ställde sig Malmö stad positiv till den planerade anläggningen, både ur ett energistrategiskt som miljöstrategiskt perspektiv. En modern anläggning skulle väsentligt bidra till uppfyllandet av Malmö stads mål att bli klimatneutral år 2030. Inför den fortsatta tillståndsprocessen översände Malmö stad synpunkter och frågor som behöver förtydligas inför den fortsatta planeringen.

Nästa steg

När SYSAV fått in positiva ställningstagande från ägarkommunerna planeras nästa steg vara att starta en konkretiseringsfas från 2025 och två år framåt med syfte att säkra förutsättningarna inför ett investeringsbeslut som är planerat till 2027. Huvudaktiviteter i konkretiseringsfasen är att säkra finansiering och affär, erhålla miljötillstånd och att gå igenom en omfattande upphandlingsprocess för att etablera nödvändiga leverantörsavtal färdiga för signering. Efter ett eventuellt positivt investeringsbeslut räknar bolaget med tre års byggtid innan anläggningen och resten av värdekedjan kan vara i drift. Bolaget har tagit fram ett huvudalternativ för fortsatt riktning, vilket innebär att avskiljningen kommer ske från förbränningspannorna 3 och 4 (P3/P4). Dessa pannor är större och nyare än de övriga två förbränningspannorna 1 och 2 (P1/P2) och har en kontinuerlig drift under året. Det saknas även beslut om huruvida P1 och P2 kommer fortsatt att vara i drift efter 2030. Jämfört med att inkludera samtliga fyra pannor bedöms det ge en högre nyttjandegrad samt vara en god avvägning utifrån en kostnads- /nyttoanalys. Gällande placering kräver anläggningar för koldioxidinfångning stora ytor för att rymma all nödvändig utrustning. Eftersom anläggningen behöver placeras nära P3 och P4 och inga andra lediga ytor finns, innebär detta att bolagets huvudkontor behöver rivas. Kostnaderna för att riva huvudkontoret är inkluderade i bolagets investering i CCUS. Anskaffning av nytt huvudkontor drivs i ett eget projekt med en separat budget. En inledande förstudie för att etablera ett nytt huvudkontor (HK) för alla medarbetare på dagens HK och Bjurögatan har genomförts. Investeringens förutsättningar

Förutsättningar för att SYSAV ska investera i en CCUS i enlighet med styrelsens inriktningsbeslut är att det finns en lönsamhetskalkyl med positivt nuvärde genom säkrade intäkter samt att investeringen inte överstiger budgetramen 3,2 miljarder kronor med mer än plus 5 procent i 2023 års penningvärde. Dessutom, att det finns slutförhandlade anbud/avtal färdiga för signering från leverantörer av huvudkomponenter respektive samarbetspartners avseende mellanlagring, transport och slutförvaring. Inom budgetramen har SYSAV tagit höjd för osäkerheter om cirka 30 procent.

Investeringen förväntas generera en avsevärd årlig nettoökning av intäkterna jämfört med om CCUS inte byggs, till stor del från försäljning av negativa utsläppscertifikat. De årliga driftkostnaderna förväntas öka som en konsekvens av till exempel underhåll samt tjänsteköp för mellanlagring, transport och slutlagring, men samtidigt erhålls en positiv effekt till följd av en påtaglig utebliven kostnad för utsläppsrätter. Investeringen uppvisar med nuvarande förutsättningar och antaganden ett positivt nuvärde. Lönsamheten och det förväntade kassaflödet bedöms som tillräckligt för att säkra bolagets verksamhet och finansiella ställning. Vid beräkning av lönsamhet har SYSAV använt parametrar som utgår ifrån idag tillgängliga prognoser och antaganden baserade på så mycket fakta som möjligt.



Den framtagna känslighetsanalysen visar på en robust kalkyl, samt betydande potential att förbättra projektets avkastning fram till investeringsbeslutet. Bland annat kan Sysav få mer bidrag än beräknat, en mer gynnsam prissättning på nya intäktströmmar samt lägre kostnader för huvudkomponenter och inköpta tjänster. Dessutom kan några av de nya styrmedel som idag diskuteras på nationell nivå komma på plats. I denna typ av stora anläggningsprojekt finns även risker kopplade till omvärldsfaktorer som inflation, leveransproblem och långa tillståndprocesser, vilket kan innebära förseningar/fördyringar och att projektet behöver omvärderas.

Utifrån upprättade likviditetsprognoser för åren 2024 till 2030 är bedömningen att vissa medel av koncernens överskottslikviditeten kan användas för att finansiera en mindre del av projektet. SYSAV har hittills fått bidrag om 12,5 MSEK för genomförbarhetsstudier från Energimyndigheten och Industriklivet samt har ansökt om ytterligare 28 MSEK från Industriklivet och drygt 1,3 miljarder kronor i medel från EU Innovationsfond. Möjligheten finns att söka mer stöd från Industriklivet.

Finansiering

SYSAVs affärskalkyl för projektet innehåller idag en stor del externt finansiellt bidragsstöd. Det finns andra alternativa finansieringsmodeller som kan bli aktuella att överväga i samråd med ägarna i ett senare skede om inte full finansiering uppnås med nuvarande upplägg. Besked angående ansökan om bidragsstöd från EU Innovationsfond kommer att meddelas senast i december 2024. Vid ett eventuellt negativt besked är bolaget redo att ansöka igen i april 2025 med en uppdaterad ansökan. Energimyndigheten har i september 2024 lanserat ett nytt stödsystem för bio-CCS, så kallat ”omvända auktioner”. Inom systemet kan aktörer erhålla bidrag för att täcka driftskostnader, inklusive kapitalkostnad, under 15 års tid under förutsättning att man blir en av ”vinnarna” i auktionen, det vill säga lägger ett tillräckligt lågt bud (SEK/ton lagrad biogen koldioxid). Bolaget förbereder sig för att kunna söka även detta stöd under konkretiseringsfasen.

SYSAVs bedömning, baserat på de diskussioner som förts med bankerna, är att en eller flera banker är villiga att bevilja krediter på en avsevärd del av det kvarvarande finansieringsbehovet. En förutsättning för att SYSAV ska kunna uppta krediterna utan borgen från ägarna är att bolaget kan uppvisa en avvägd riskexponering där koncernens ekonomiska position under projekttiden samt i ett längre perspektiv, förblir hållbar.

Juridiska förutsättningar

Enligt kommunallagen (2017:725) får kommuner, och i förlängningen kommunala bolag, endast ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. Annorlunda uttryckt ska verksamheten i ett kommunalt bolag ha dels ett allmänt intresse, dels förhålla sig till den kommunala lokaliseringsprincipen. I gränslandet mellan sedvanlig kommunal affärsverksamhet och det egentliga näringslivet finns den kommunala anknytningskompetensen. Om en viss verksamhet, trots att den normalt faller utanför den kommunala kompetensen, har en anknytning till redan befintlig och erkänd kommunal verksamhet kan det, enligt lagstiftaren, framstå som opraktiskt eller verklighetsfrämmande att inte tillåta verksamheten. Exempel på verksamhet som ligger inom anknytningskompetensen är bland annat förädling och försäljning från kommunägda grustag, stuveriverksamhet i kommunägda hamnar och försäljning av plantskoleväxter från stadsträdgårdar. Lagstiftaren har uttalat att energiförsörjning såsom el-, gas- och värmeverk samt renhållning och reningsverk är sedvanlig kommunal näringsverksamhet. Bedömningen



är att CCUS ligger i linje med exempelvis energiförsörjning och annan verksamhet som är en konsekvens av det kommunala renhållningsansvaret. Uppförandet av CCUS innebär att SYSAV kommer att minska verksamhetens negativa klimatpåverkan, vilket ligger i kommunmedlemmarnas intresse.

Försäljningen av negativa utsläppscertifikat är en naturlig förlängning av CCUS. Genom att fånga upp biogen koldioxid skapas ”biprodukten” negativa utsläppscertifikat. Detta är samma princip, bara i större skala, som lagstiftarens exempel med förädling och försäljning från kommunägda grustag eller försäljning av plantskoleväxter från stadsträdgårdar. Att då inte ta tillvara på de negativa utsläppscertifikaten skulle framstå som verklighetsfrämmande. Vidare kan det svårigen sägas vara god ekonomisk hushållning av kommunala medel. Försäljning av negativa utsläppscertifikat bedöms således följa av den kommunala anknytningskompetensen. Försäljningen kommer att ske på marknadsmässiga villkor, till marknadspris och på lika villkor för samtliga potentiella köpare. Ingen köpare, eller grupp av köpare, kommer att särbehandlas (positivt eller negativt). Det föreligger således inte något inslag av selektivitet eller gynnande och SYSAV försäljning av negativa utsläppscertifikat riskerar därmed inte att ge upphov till individuellt inriktat stöd till enskild näringsidkare eller otillåtet statsstöd.

Teckalkriterierna

För att Teckal-undantaget¹ ska vara tillämpligt krävs bland annat att det så kallade verksamhetskriteriet är uppfyllt. Verksamhetskriteriet innebär att SYSAVs omsättning från andra uppdragsgivare än ägarkommunerna inte får överstiga 20 procent. Är Teckal-kriteriet uppfyllt kan ägarnas anskaffningar från SYSAV ske utan föregående konkurrensutsättning. Frågan huruvida en verksamhet utförs för ägarkommunernas räkning eller inte blir framför allt relevant när intäkterna kommer från tredje man. När intäkterna kommer direkt från ägarkommunerna är det svårt att se att verksamheten utförs för någon annans räkning än ägarkommunernas. Det finns inte heller något hinder mot att SYSAVs löpande tilldelas nya uppdrag. Bedömningen är således att försäljning av negativa utsläppsverifikat till ägarkommunerna ska anses ske för ägarkommunernas räkning. Ägarkommunerna kan således anskaffa negativa utsläppscertifikat från SYSAV utan föregående upphandling, under förutsättning att Teckal-undantaget alltjämt är uppfyllt. Uppförandet av en CCUS och tillhörande försäljning av negativa utsläppscertifikat bedöms inte påverka ägarnas process mot Konkurrensverket. För att säkerställa att SYSAV uppfyller Teckal-kriterierna genomförs det varje år en kategorisering av intäktströmmarna och en kontroll så att omsättningen från andra uppdragsgivare än ägarna inte överstiger 20 procent av bolagets totala omsättning.

Stadskontorets bedömning

Stadskontoret föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige som sitt ställningstagande tillstyrker att SYSAV ska arbeta för att uppföra en koldioxidinfångningsanläggning med den inriktning som redovisats i ärendet och att kommunstyrelsen inför kommande extra bolagsstämma i SYSAV prövar om huruvida förutsättningarna för investeringsbeslut avseende uppförande av en koldioxidinfångningsanläggning är uppfyllda.

¹ Teckal-kriteriet är ett undantag från reglerna om offentlig upphandling inom Europeiska unionen. Det innebär att bolagets ägare kan ingå avtal med en annan juridisk person utan att behöva genomföra en offentlig upphandling.



Ansvariga

Henrik Loveby Avdelningschef

Pamela Lindqvist Sekreterare

Andreas Norbrant Stadsdirektör