

Er ref: M2018/02954/R

Susanne Gerland
susanne.gerland@regeringskansliet.se
08-405 15 72

Vår ref: R2018:66

Anna Holmberg
anna.holmberg@skogsindustrierna.se
072-722 72 44

Svar på remiss av promemorian Ändring i förordningen om handel med utsläppsrätter för att undanta vissa mindre fjärrvärmeanläggningar

Sammanfattning

Skogsindustrierna tackar för möjligheten att svara på remissen.

Vi avstyrker promemorians förslag, eftersom vi bedömer att det riskerar att ha en kraftig negativ påverkan på våra medlemmars möjlighet att bygga en stark bioekonomi och fortsätta sitt framgångsrika och konsekventa klimatarbete. Vi rekommenderar att förslaget dras tillbaka och att nuvarande skrivning i förordningen behålls.

Vi ser ett flertal brister med förslaget:

1. Det är svårt att förstå.
2. Det saknas trovärdig motivering till varför det utformats på det sätt som gjorts.
3. Det är svårt för oss att med säkerhet veta vilka av våra medlemmars anläggningar som omfattas.
4. Det saknas helt och hållet en konsekvensanalys utifrån ett skogsindustriellt perspektiv.

Enligt vår bedömning riskerar förslaget att kasta ut svenska massa- och/eller pappersbruk ur EU ETS när dessa anläggningar lyckats sänka sina växthusgasutsläpp under den tröskelnivå som föreslås. Flera av bruken är redan idag näst intill fossilfria, andra strävar efter att bli det i närtid. Att ett sådant konsekvent och önskvärt klimatarbete riskerar att straffas genom att inte längre ha rätt till fri tilldelning är helt oacceptabelt.

Vi bedömer vidare att föreslaget med säkerhet betyder att elva sågverk och pelletsproducenter, som idag också ingår i EU ETS, tvingas ut ur systemet. De verkar indirekt åka med när lagstiftaren sökt ett sätt att undanta små fjärrvärmeanläggningar. Enligt våra uppgifter vill en klar majoritet av de elva vara kvar i EU ETS och är beredda att även fortsättningsvis ta på sig det administrativa arbete som krävs.

Om regeringskansliet bedömer att ett reviderat förslag måste tas fram behöver det förslaget:

- Vara väl genomarbetat och tydligt beskrivet;
- Anlägga ett brett perspektiv, där positiva och negativa effekter för alla i EU ETS ingående anläggningar bedöms;
- Diskuteras med alla berörda parter; och
- Remitteras.

I samband med diskussioner om det förslag som nu ligger på bordet har både Miljödepartementet och Naturvårdsverket uttryckt att den skrivning som finns i Bilaga 1 i EU ETS-direktivet innebär att anläggningar som enbart använder biomassa inte ska ingå i handelssystemet, detta oavsett vilken beskrivning anläggningen tillhör. Efter diskussioner på europeisk nivå har Skogsindustrierna kommit till slutsatsen att den tolkningen inte behöver vara korrekt. Eftersom EU ETS är ett EU-gemensamt system är det viktigt att harmoniserad tolkning görs. Skogsindustrierna förväntar sig att departement och myndighet fortsättningsvis har en tät dialog med svensk skogsindustri i den här frågan.

Ett väl fungerande EU ETS-system bidrar till tillväxt i världens bioekonomi

Med välskötta skogar och en skogsindustri av världsklass som grund har Skogsindustrierna ställt upp en offensiv vision: att skogsnäringen driver tillväxt i världens bioekonomi. En bioekonomi utgår från förnybara råvaror som används på ett hållbart sätt. Bioekonomi bidrar till att bryta dagens fossilbaserade ekonomi och till att uppnå EU:s och Sveriges klimatpolitiska målsättningar.

De biobaserade produkter svensk skogsindustri redan idag tillverkar – främst sågade trävaror, massa, papper och kartong – kommer fortsatt att utgöra basen under åtskilliga år framöver, men mycket utvecklingsarbete pågår för att ta fram förbättrade och nya produkter. För att framtidssatsningar ska kunna finansieras och bioekonomin växa krävs en politik som leder till att svensk skogsindustriens konkurrenskraft är stark. Detta eftersom skogsindustri-företagen exporterar över 80 procent av det de tillverkar i Sverige och priset på deras produkter sätts i tuff internationell konkurrens.

Ett väl fungerande EU ETS-system, som stimulerar till och belönar offensivt klimatarbete, är en viktig parameter för att definiera den internationella konkurrenskraften.

Svensk skogsindustri är en föregångare i klimatarbetet

Svensk skogsindustri bidrar på fem sätt i klimatarbetet:

- Hållbart brukad skog binder koldioxid från atmosfären när den växer.
- Produkter baserade på skoglig biomassa binder kol under hela sin levnadstid, i fråga om en byggnad kan det handla om mer än 100 år.
- Produkter från skoglig biomassa har ett lågt klimatavtryck och ersätter produkter från fossila råvaror eller produkter med höga utsläpp under sin tillverkning.
- Sidoströmmar från skog och skogsindustri blir till bioenergi, som ersätter fossila energikällor.
- En mycket hög andel av produkterna återvinns och bidrar till den cirkulära ekonomin.

Inom EU ETS-systemet har svensk skogsindustri varit en föregångare genom att sänka sina utsläpp med mer än 60 procent sedan starten av systemet. Detta har åstadkommit genom ett konsekvent och målinriktat arbete och det har krävts stora och många investeringar. Arbetet med att nå ännu lägre utsläpp fortsätter kontinuerligt.

Stora delar av svensk skogsindustri ingår i EU ETS, men inte alla

För närvarande ingår 60 anläggningar inom svensk skogsindustri i EU ETS. För att få en heltäckande bild måste flera kategorier besökas i den statistik som Naturvårdsverket (NV) publicerar på sin hemsida:

- 49 av anläggningarna utgör större massa- och/eller pappersproduktionsanläggningar och kategoriseras som "Pappers- och massaindustri samt tryckerier".
- Åtta stycken är sågverk och pelletsanläggningar, vilka kategoriseras som "Övrig industri".
- Ytterligare tre är också sågverk, men kategoriseras som "El & fjärrvärme".

Att de stora massa- och/eller pappersbruken finns med i EU ETS definieras av EU-direktivets beskrivningar 16 och 17. De övriga elva finns med som förbränningsanläggningar, det vill säga beskrivning 1 och i flertalet fall via den "opt-in", som Sverige valt att göra.

Det är värt att notera att förutom de 60 anläggningar som anges här ovan har svensk skogsindustri ytterligare ca 100 medlemsägda anläggningar runt om i Sverige, vilka är sågverk eller företag med nära anknytning till vår bransch. Dessa ca 100 är inte med i EU ETS, utan hör till den icke-handlande sektorn.

Oklarhet föreligger om vilka skogsindustriella anläggningar som omfattas av förslaget

I promemorian föreslås en ändring i förordningen (2004:1205) 17 a §, vilken innebär att det ska krävas tillstånd för utsläpp av växthusgaser, d.v.s. vara med i EU ETS, om en anläggning som använder biomassa släpper ut mer än 2 500 ton koldioxid per år under en period om tre år och är kopplad till ett fjärrvärmenät på över 20 megawatt. Vår tolkning är att om det motsatta gäller, d.v.s. utsläpp under 2 500 ton per år, ska anläggningen inte ingå i EU ETS. I 17 a § görs ingen differentiering om vilka typer av anläggningar som ska omfattas av förändringen.

I tillhörande bilaga 2 beskrivs vilka verksamheter som kräver tillstånd, totalt 27 stycken. Tre av dessa är av intresse för svensk skogsindustri:

- Beskrivning 1, vilken omfattar utsläpp från förbränningsanläggning. Denna beskrivning omfattar de elva svenska sågverk och pelletsfabriker som finns i EU ETS. Där föreslås att följande ska gälla för en anläggning för att den ska ingå i EU ETS:
 - Ha en installerad effekt som är 20 megawatt eller lägre;
 - Släppa ut mer än 2 500 ton koldioxid per år under en period om tre år;
 - Vara ansluten för leverans till ett fjärrvärmenät som har en sammanlagd installerad effekt över 20 megawatt; och
 - Vara godkänd av Europeiska kommissionen enligt artikel 24 i handelsdirektivet.
- Beskrivning 16, vilken omfattar utsläpp från en anläggning för tillverkning av pappersmassa av trä eller andra fibermaterial. Denna beskrivning omfattar våra massabruk. Eftersom inga ändringar införs tyder vi att beskrivningen ska tolkas på samma sätt som idag.
- Beskrivning 17, vilken omfattar utsläpp från en anläggning för tillverkning av papper eller kartong, om produktionskapaciteten överstiger 20 ton per dag. Denna beskrivning omfattar våra pappers- och kartongbruk. Eftersom inga ändringar införs tyder vi att beskrivningen ska tolkas på samma sätt som idag.

Vi upplever att det är oklart om föreslagna ändringar i förordningen jämfört med ändrad text i bilaga 2 verkligen avser samma sak. Vi uppfattar att den nya förordningstexten kan tolkas gälla alla biomassaanläggningar oavsett om de är rena förbränningsanläggningar eller om de är massa- och/eller pappersbruk. Vi upplever däremot att de föreslagna ändringarna i bilaga 2 specifikt avser förbränningsanläggningar, eftersom beskrivningar 16 och 17 lämnas utan ändring.

Om vi har rätt i våra farhågor, d.v.s. att den nya förordningstexten skulle omfatta även alla massa- och/eller pappersbruk, skulle detta vara mycket negativt för svensk skogsindustri. Som tidigare nämnts pågår det sedan många år ett långsiktigt och konsekvent arbete på dessa anläggningar för att sänka utsläppen. Flera anläggningar är nära att vara fossilfria, andra strävar efter att bli det i närtid. Många anläggningar är också anslutna till stora fjärrvärmenät, eftersom det är ett klimatsmart och resurseffektivt sätt att använda restvärme och eftersom anslutning har politiskt uppmuntrats i många år. Att då som tack för allt hårt arbete och stora investeringar bli utkastad ur EU ETS kommer av dessa anläggningar att uppfattas som oerhört negativt och totalt ologiskt. Att vara med i systemet, få fri tilldelning, sänka sina utsläpp, skapa ett överskott,

sälja det för att finansiera ytterligare investeringar – det är ju så systemet är designat för att fungera. Att då kasta ut de som gått före med att sänka sina utsläpp är att skicka helt fel politisk signal.

I kontakter med Miljödepartementet och NV har framgått att avsikten med ändringar i författningstext och bilaga 2 inte är att kasta ut de svenska massa- och/eller pappersbruken ur EU ETS. Ändå ser vi en klar risk att ändringarna kan tolkas på det sättet.

Tvinga inte ut klimatsmarta sågverk och pelletsfabriker ur EU ETS i förtid mot deras vilja

Enligt statistik tillgänglig på NV:s hemsida hade de elva anläggningarna som är sågverk och pelletsfabriker totala utsläpp om 4 293 ton under 2017. Tio av elva hade utsläpp under 2 500 ton år.

En klar majoritet av anläggningarna har till Skogsindustrierna uttryckt att de vill kvarstå i EU ETS, eftersom möjligheten till fri tilldelning är en viktig ekonomisk motor för anläggningarnas fortsatta klimatarbete.

I den politiska överenskommelse som slöts om EU ETS hösten 2017 togs beslut, vilka innebär att sågverken och pelletsfabrikerna från 2021 och framåt endast har 30 procent skydd mot koldioxidläckage. Under perioden 2025 till 2030 ska detta skydd gradvis trappas ned till noll, vilket också kommer att innebära att den fria tilldelningen blir noll år 2030.

Att redan nu tvinga ut dessa klimatsmarta anläggningar ur EU ETS är att skicka fel signaler. Vi föreslår att de anläggningar som vill vara kvar i EU ETS ska få vara det, givetvis på de politiska premisser som beslutades 2017. De anläggningar som eventuellt redan nu vill gå ur systemet och istället ingå i den icke-handlande sektorn ska ges möjlighet till det.

Konsekvensanalyser för skogsindustrierna saknas helt

I slutet av promemorian finns en kortfattad konsekvensanalys. Under rubriken "Konsekvenser för verksamhetsutövare" berörs inte alls de aspekter vi lyfter fram för skogsindustrin. Istället verkar analysen vara fokuserad på förhållanden för små värmeverk. Vi hade gärna bidragit till en fullödigare analys om regeringskansliet öppnat upp för dialog och bett om inspel.

Vi noterar att i fråga om ekonomiska konsekvenser uppges dessa vara "... svårbedömda". För vår del håller vi inte med om det. Att tappa fri tilldelning och därigenom också möjligheten till överskott för den som aktivt jobbar med att sänka sina utsläpp är mycket lätt att kvantifiera. Vi och många andra räknar med att dagens pris på utsläppsrätter kommer att bestå eller till och med öka, vilket kommer att innebära att värdet blir ytterligare högre.

Vi noterar också att det helt saknas en analys av det politiska signalvärdet med att riskera att skogsindustriella anläggningar lyfts ut ur EU ETS mot sin vilja. Vi är som tidigare nämnts en föregångare i klimatarbetet – när andra branscher har betonat hur svårt de har att vidta åtgärder har vi gjort jobbet. Det tål att återigen upprepas att vi har agerat precis på det sätt systemet är designat – vi har fått fri tilldelning, investerat för att sänka våra utsläpp, fått överskott, använd det värdet för att ytterligare investera o.s.v.

–

Förslaget behöver dras tillbaka

Från diskussioner med regeringskansliet och NV har vi förstått att huvudsyftet med promemorian är att hitta ett sätt att exkludera små bioeldade fjärrvärmeanläggningar från EU ETS, eftersom dessa upplever det administrativt betungande att vara med.

Vi kan känna sympati för fjärrvärmeanläggningarnas åsikt, men med nuvarande formuleringar har vi inget annat val än att avstyrka promemorians förslag. Vi rekommenderar istället att förslaget helt och hållet dras tillbaka och att nuvarande skrivning i förordningen behålls.

Om regeringskansliet i ett senare skede bedömer att ett reviderat förslag behöver tas fram måste det förslaget:

- Vara väl genomarbetat och tydligt beskrivet;
- Anlägga ett brett perspektiv, där positiva och negativa effekter för alla svenska anläggningar i EU ETS ingående bedöms;
- Diskuteras med alla berörda parter; och
- Remitteras.

Fossilfri skogsindustri – bra för klimatet, men vad innebär det för medverkan i EU ETS?

Som nämnts tidigare är flera svenska skogsindustriella anläggningar nära att bli fossilfria, medan andra strävar efter att bli det i närtid. Ur ett klimatperspektiv är detta givetvis mycket bra och en utveckling som är både önskad och fortsatt måste stödjas.

I samband med diskussioner om det förslag som nu remitterats har både Miljödepartementet och NV uttryckt till Skogsindustrierna att den skrivning som finns i Bilaga 1 till EU ETS-direktivet innebär att anläggningar som enbart använder biomassa inte ska ingå i handelssystemet. Det har också sagts till oss att detta undantag gäller oberoende av vilken beskrivning en anläggning tillhör. Det har vidare nämnts att NV tittar på vad detta kan resultera i, men att den frågan inte finns på bordet i samband med denna remittering.

Våra medlemmar känner stark oro gällande den tolkning som departement och myndighet gör. Om den är korrekt kan den innebära att medlemmar som fortsätter sitt konsekventa arbete att bli fossilfria straffas genom att uteslutas från EU ETS. Medlemmarna upplever att ett sådant tillvägagångssätt skulle vara direkt kontraproduktivt för regeringens målsättning att Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsnation. Det är viktigt att departement och myndighet fullt ut inser att det enbart är lönsamma och framgångsrika företag som kan göra de investeringar som krävs för att nå fossilfrihet. Den fria tilldelningen i EU ETS är en viktig parameter i att åstadkomma drivkraft för ytterligare investeringar.

Efter diskussioner med vår europeiska branschorganisation CEPI har Skogsindustrierna kommit till slutsatsen att departementets och NV:s tolkning av texten i Bilaga 1 inte behöver vara korrekt. Vi har därför valt att diskutera frågan vidare med EU-kommissionen. Detta eftersom EU ETS är ett EU-gemensamt system, där Sverige inte kan göra egna tolkningar, utan där det krävs harmonisering mellan medlemsstaterna.

Vi förväntar oss att departement och myndighet fortsättningsvis har en tät dialog med svensk skogsindustri i den här frågan.

Stockholm 2019-03-11

För Skogsindustrierna

Anna Holmberg
Energidirektör