

2016-06-22

Miljö- och energidepartementet
Att: Joshua Prentice

103 33 Stockholm

Anna Holmberg
anna.holmberg@skogsindustrierna.org
08-762 72 44
072-722 72 44

Synpunkter på Naturvårdsverkets och Energimyndighetens rapporter med analys av delkomponenter i ETS-systemet

Skogsindustrierna tackar för möjligheten att ge synpunkter på Naturvårdsverkets och Energimyndighetens (hädanefter tillsammans myndigheterna) rapporter avseende underhandsuppdrag om EU ETS och innehållande analys gällande koldioxidläckage, fri tilldelning och produktionsanpassad tilldelning.

SAMMANFATTNING

Skogsindustrierna vill att regeringen i sitt fortsatta arbete med översynen av EU ETS säkerställer:

Generellt

- Att lagstiftningen för fjärde handelsperioden utformas så att skogsnäringen ges möjlighet att driva tillväxt i världens bioekonomi
- Att kostnadseffektivitet är en grundläggande utgångspunkt för översynen
- Att den handlande sektorns koldioxidutsläpp regleras och prissätts inom EU ETS och att någon svensk ”dubbelstyrning” inte sker
- Att det tas fram beslutsunderlag för den svenska positionen för fler av de parametrar, som ingår i översynen av lagstiftningen

Fördelning auktionering/fri tilldelning

- Att andelen utsläppsrätter för auktionering inte låses fast i lagstiftningen

Riktmärken

- Att EU-kommissionens förslag om nedräkning av produktriktmärken för att spegla tekniska framsteg genomförs
- Att EU-kommissionens datainsamling och –utvärdering för översyn av riktmärkena karaktäriseras av transparens och tydlighet samt låg administrativ börda
- Att värme- och bränsleriktmärken inte räknas ned såvida inte tekniska framsteg kan bevisas

Skydd mot koldioxidläckage

- Att skogsindustrin får fortsatt fullt skydd mot koldioxidläckage
- Att ”tiered approach” inte genomförs
- Att den som är föregångare med att sänka sina utsläpp inte straffas genom det sätt som skydd mot koldioxidläckage utformas

Produktionsdata

- Att den fria tilldelningen ska kunna justeras för både produktionsminskning och -ökning
- Att behovet av justering baseras på analys av ett rullande treårsmedelvärde för aktivitetsdata
- Att den exakta gränsen, som triggar justering, analyseras ytterligare

Indirekta koldioxidkostnader

- Att kompensation för indirekta kostnader görs bindande, harmoniseras och helst också centraliseras

Undanta anläggningar

- Att möjligheten att undanta anläggningar från EU ETS fortsatt är frivillig
- Att lagstiftningen förtydligas till att ange att verksamhetsutövaren måste ge sitt samtycke till att undantas

DETALJERNA I EU ETS MÅSTE UTFORMAS SÅ ATT SKOGSNÄRINGEN GES MÖJLIGHET ATT DRIVA 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 råvarukällor, som används på ett hållbart sätt. Bioekonomin bidrar därmed till att bryta dagens fossilbaserade ekonomi och till att uppnå EU:s och Sveriges klimatpolitiska målsättningar.

De biobaserade produkter Skogsindustriernas medlemsföretag redan idag tillverkar – trävaror, massa och papper – kommer att bli basen under åtskilliga år framöver. För att framtidssatsningar ska kunna finansieras, bland annat vad gäller nya biobaserade produkter, krävs en politik, som leder till att företagens internationella konkurrenskraft i realtid upprätthålls och helst även stärks.

EU ETS är en parameter, som definierar konkurrenskraft. Vad gäller utformningen av lagstiftningen för den fjärde handelsperioden förväntar sig Skogsindustrierna att den svenska regeringen säkerställer vår industris fortsatta konkurrenskraft. Därigenom ges vi realistiska möjligheter att skapa tillväxt i världens bioekonomi.

KOSTNADEFFEKTIVITET MÅSTE VARA UTGÅNGSPUNKT

Myndigheterna uppger i sin analys att det är svårt att tänka sig att EU ETS som system ska kunna vara kostnadseffektivt. De uppger att ett system med auktionering för alla och en därtill hörande kompensationsmekanism med stor sannolikhet skulle varit mer kostnadseffektivt. De förklarar dock inte hur de kommit fram till denna slutsats.

Skogsindustrierna påminner att huvudsyftet med EU ETS är att så kostnadseffektivt som möjligt nå en förutbestämd, specifik och lägre nivå av koldioxidutsläpp inom den europeiska unionen. Vi vill med bestämdhet hävda att utifrån detta syfte har systemet levererat, då det starkt bidragit till att det övergripande 2020-målet för utsläppsminskningar kommer att nås.

I den politiska debatten hävdas återkommande att priset på utsläppsrätter inom EU ETS är ”för lågt” och detta anförs som bevis för att systemet inte fungerar. Skogsindustrierna håller inte med om denna slutsats. Priset på utsläppsrätter reflekterar balansen mellan utbud och efterfrågan. Det är därför inte relevant att diskutera att priset ”ska vara” på en särskild nivå, utan marknaden måste tillåtas att fungera så som den designats. Att priset idag är på en lägre nivå än tidigare innebär att de utsläppsminskningar, som EU ETS fortsatt driver fram, kan ske kostnadseffektivt och till lägsta möjliga kostnad.

Skogsindustrierna noterar att myndigheterna vid den hearing som genomfördes den 1 juni 2016 (hädanefter hearingen) bekräftade att deras utgångspunkt fortsatt är kostnadseffektivitet inom ramen för systemet och att deras skrivningar inte ska tolkas som förslag att göra om EU ETS från grunden.

SVENSK DUBBELSTYRNING FÅR INTE SKE

Myndigheternas uppger att kompletterande styrmedel och insatser troligen kommer att krävas vid sidan av EU ETS, men anger inte vilka dessa skulle vara eller varför de skulle behövas. Det finns inte heller någon analys av hur kompletterande styrmedel skulle kunna sam- eller motverka med EU ETS.

Skogsindustrierna noterar att myndigheterna vid hearingen betonade att deras skrivningar inte ska tolkas som förslag för att underminera funktionen av EU ETS. Myndigheterna angav vidare att kompletterande styrmedel enbart kan komma att handla om stöd till forskning och utveckling för att ta fram koldioxidsnåla tekniker, vilket Skogsindustrierna ser som rimligt.

Vi vill ta tillfället i akt och tydligt påpeka att vi inte stödjer någon svensk dubbelstyrning av EU ETS. Lagstiftningen är EU-gemensam och det är med det perspektivet, som den handlande sektorns utsläpp ska regleras och prissättas.

BESLUTSUNDERLAG FÖR FLER PARAMETRAR BÖR TAS FRAM

I det uppdrag, som Miljö- och energidepartementet (hädanefter departementet) gav till myndigheterna ingick att värdera förslag till utformning av koldioxidläckagelistan samt uppdatering av riktmärken och produktionsdata. Avsikten med uppdraget har uppgetts vara att ge underlag till den svenska regeringen för att den ska kunna klarlägga sin position i de pågående ETS-förhandlingarna.

Skogsindustrierna tycker det är olyckligt att departementets uppdrag begränsades till enbart två parametrar, när det uppenbart är fler, som är avgörande för slutligt utfall av ETS-revideringen.

Vi anser att departementet bör ge myndigheterna i uppdrag att även ta fram underlag för en position angående kompensation för indirekta koldioxidkostnader och för lämplig fördelning av utsläppsrätter mellan auktionering och fri tilldelning. Vi anser vidare att det är först när detta underlag finns framme och har diskuterats, som den svenska regeringen fullt ut kan bedöma hur en tilltänkt svensk förhandlingsposition kommer att påverka skogsindustrins konkurrenskraft.

ANDEL UTSLÄPPSRÄTTER FÖR AUKTIONERING SKA INTE LÅSAS FAST I LAGSTIFTNINGEN

Myndigheterna refererar till att ”auktioneringsandelen inte ska minska i nästa handelsperiod” och hänvisar till EU-kommissionens förslag att andelen utsläppsrätter för auktionering ska låsas i lagstiftningen till att vara 57 %.

Med en auktioneringsandel på 57 % är det lätt att tro att det blir 43 % kvar för fri tilldelning, men så är inte fallet. När Skogsindustrierna analyserar EU-kommissionens förslag i detalj och följer alla strömmar av utsläppsrätter, inklusive de som går till olika fonderna och som avsätts för nya deltagare, blir det cirka 39 % kvar till verklig fri tilldelning. Vi har också noterat att det finns medlemsstater, till exempel Belgien, som lyft fram att fördelningen 57/43 inte är korrekt och inte heller optimal för att få ett väl fungerande system.

Som nämnts ovan hade Skogsindustrierna gärna sett att regeringen i sitt uppdrag till myndigheterna bett dem att även ta fram beslutsunderlag om lämplig fördelning mellan auktionering och fri tilldelning, eftersom denna fördelning är en mycket viktig parameter för att få helheten att fungera.

Skogsindustrierna har redan tidigare argumenterat att regeringen måste avstå från att driva att andelen till auktionering ska skrivas in i lagtexten. Istället bör regeringen verka för att fördelningen kan göras flexibel eller att andelen för auktionering maximeras till att vara cirka 50-52 %. Vi noterar dock att regeringen nyligen lämnat in ett så kallat non-paper om att låsa och helst höja andelen auktionering. Vi kan dock inte få bekräftat att denna position har förankrats i riksdagen, varför det är svårt att i skrivande stund bedöma om den är den officiella svenska ståndpunkten.

FÖRSLAG OM NEDRÄKNING AV PRODUKTRIKTMÄRKEN ÄR PRAGMATISK

Myndigheterna stödjer EU-kommissionen förslag om att produktriktmärkena för fastställandet av gratis utsläppsrätter till industrin ska räknas ned för att återspegla de tekniska framsteg som görs i de berörda sektorerna.

Skogsindustrierna ställer sig också positiva till EU-kommissionens förslag om att reducera existerande produktriktmärken på ett överskådligt sätt och med i förväg fastlagda regler. Vi uppmanar därför den svenska regeringen att verka för att EU-kommissionens förslag antas.

TRANSPARENS, TYDLIGHET OCH LÅG ADMINISTRATIV BÖRDA MÅSTE KÄNNETECKNA EU-KOMMISSIONENS DATAUTVÄRDERING

I september 2018 ska Sverige och övriga medlemsstater lämna in data till EU-kommissionen för att denna ska kunna bedöma tekniska framsteg i olika sektorer. Resultaten av bedömningarna ska sedan ligga till grund för att besluta om nedräkning av produktriktmärken.

Skogsindustrierna upplever att det vid hearingen tydligt framkom att varken myndigheterna, regeringen eller industrin exakt förstått vilken data som EU-kommissionen kommer att begära in och i vilken mängd. Det är inte heller klart hur värderingen kommer att ske. Det finns en oro hos oss att brist på transparens och tydlighet kan leda till godtyckliga beslut av EU-kommissionen. Vidare oroas vi att insamlingen kan bli administrativ betungande.

Vi förväntar oss att den svenska regeringen tydliggör de oklarheter som föreligger och säkerställer transparens, tydlighet och lägsta möjliga administrativa börda.

INGA TROVÄRDIGA ARGUMENT FÖR ATT RÄKNA NER VÄRME- OCH BRÄNSLERIKTMÄRKEN

Myndigheterna föreslår att bränsle- och värmeriktmärkena ska räknas ner och att nedräkningen ska vara större än den som föreslås för produktriktmärken. Som motivering anges en vilja att minska den skillnad i tilldelning, som myndigheterna säger sig ha identifierat mellan de anläggningar, som i stor utsträckning får sin

tilldelning från produktriktmärken och de, som får den via bränsle- och värmeriktvärden.

EU-kommissionen anger i sitt förslag att grunden för att räkna ner produktriktmärken är ”tekniska framsteg”. Skogsindustrierna tycker att det vore logiskt om samma tankesätt appliceras även på övriga riktvärden. Vid hearingen uppgav myndigheterna att de inte har gjort någon analys om begreppet kan appliceras på bränsle- och värmeriktvärdena och i så fall hur. Istället fick Skogsindustrierna en uppfattning av myndigheternas slutsats dragits godtyckligt.

Skogsindustrierna anser att bränsle- och värmeriktvärdena ska behållas intakta såvida inte en trovärdig analys kan presenteras, som visar på konkreta tekniska framsteg. I en sådan analys måste myndigheterna visa insikt om att värme- och bränsleriktmärken är anpassade till det genomsnittsbränsle, som finns tillgängligt i Europa, nämligen naturgas. Det går med andra ord inte att anlägga ett strikt svenskt perspektiv på en sådan analys.

SKOGSINDUSTRIN BEHÖVER FORTSATT FULLT SKYDD MOT KOLDIOXIDLÄCKAGE

I fråga om risk att utsättas för koldioxidläckage anser Skogsindustrierna att den relevanta frågeställningen är huruvida en sektor är utsatt för global konkurrens eller inte. Svaret är per definition binärt, det vill säga antingen verkar sektorn på en global marknad med allt vad det innebär eller så gör man inte det. Vi har svårt att se att det finns något mellanläge, där en sektor till viss del utsätts för global konkurrens, men på andra sätt inte gör det.

För närvarande har de svenska massa- och pappersbruken fullt skydd mot koldioxidläckage, men det mindre antal sågverk, som också ingår i EU ETS, har inget skydd. Det är dock så att båda kategorier av medlemmar utan tvekan verkar på marknader med tuff global konkurrens. Vi upplever att detta konkurrenstryck snarare har höjts än sänkts sedan senaste revisionen av EU ETS.

Ett exempel är den framväxt av produktionsanläggningar för både massa och papper, som skett i bland annat Sydamerika och Asien under den senaste tioårsperioden. Dessa anläggningar drar fördelar av ett lägre kostnadsläge än det som gäller i Sverige, bland annat genom att vara baserade på eukalyptus med cirka 10-årig avverkningscykel jämför med gran och tall med upp emot 70-årig cykel. Sågverken exporterar idag cirka 70 % av sin produktion och verkar utan tvekan på marknader med tuff priskonkurrens.

Skogsindustrierna anser det självklart att de svenska massa- och pappersbruken fortsatt ska ha fullt skydd mot koldioxidläckage. Vi anser vidare att även de sågverk, som ingår i EU ETS, bör ha samma skydd.

DET SAKNAS BEVIS FÖR ATT "TIERED APPROACH" ÄR RÄTT SÄTT ATT ADRESSERA RISKEN FÖR KOLDIOXIDLÄCKAGE

Myndigheterna uppger i sina rapport att "det är mycket svårt att med exakthet avgöra hur stor risken för koldioxidläckage är för olika branscher". Vid hearingen uppgav myndigheterna att "koldioxidläckage är inte en exakt vetenskap, men med flera nivåer är det större chans att det blir rätt", utan att lyckas förklara vad som avses. Trots den uppenbara bristen på bevis och logik föreslår myndigheterna en differentierad lista, men anger inte hur många grupper ("tiers") som ska finnas eller var gränserna ska gå.

Skogsindustrierna ser det som mycket olyckligt att myndigheterna stödjer förslaget om att införa "tiered approach" och anser att beslutet vilar på lös grund. Vi får uppfattningen att myndigheterna inte tillräckligt väl förstått vilka signaler de skickar när de förespråkar "tiered approach". I realiteten innebär en sådan att industrin delas upp i "viktiga" sektorer, det vill säga de som får bättre möjligheter att verka inom EU och "mindre viktiga" sektorer, vilka EU på sikt kan både ha eller mista. Skogsindustrierna vill än en gång upprepa att indelning i grupper och gränsdragningarna däremellan inte handlar om någon vetenskap, utan helt och hållet om politiska avgöranden. Vi tror också att en "tiered approach" kommer att leda till en lång rad legala processer, där sektorer hävdar att de hamnat i fel grupp och kräver att en korrigering görs. Dessa processer kommer att pågå under större delen av den fjärde handelsperioden, vilket kommer att innebära en osäkerhet om vad som gäller och hur systemet fungerar.

Skogsindustrierna förespråkar att den svenska regeringen istället för "tiered approach" stödjer EU-kommissionens förslag till skydd mot koldioxidläckage. Om regeringen bedömer att detta skulle kunna leda till att det totala antalet utsläppsrätter för fri tilldelning under den fjärde handelsperioden inte kommer att räcka till vill vi att regeringen agerar för en ändrad kvot mellan antal utsläppsrätter för auktionering respektive fri tilldelning.

DEN SOM GÅR FÖRE MED ATT SÄNKA SINA UTSLÄPP SKA INTE STRAFFAS GENOM LÄGRE SKYDD MOT KOLDIOXIDLÄCKAGE

En av de två parametrar, som i nuläget används för att definiera risk för koldioxidläckage, är utsläppsintensitet. Den räknas ut på följande sätt:

Utsläppsintensitet = Utsläpp mätt i ton koldioxid / Förädlingsvärde brutto

När en sektor sänker sina utsläpp kommer täljaren i beräkningen att minska. Om sektorn samtidigt arbetar med att utveckla och sälja mer högförädlade produkter kommer nämnaren att öka. Ett mindre tal i täljaren och ett större i nämnaren innebär att kvoten sjunker. En lägre kvot betyder i sin tur att sektorn rör sig mot noll på x-axeln i de förslag om skydd mot koldioxidläckage som lagts fram. I förslagen om

”tiered approach” innebär denna rörelse en uppenbar risk att en sektor flyttas från en ”tier” till en annan.

Med andra ord, om en sektor agerar på precis det sätt som de flesta politiker i Sverige och EU vill, det vill säga minskar sina utsläpp och konkurrerar med mer högförädlade produkter, så kommer denna sektor över tid att ”glida nedåt” i ”tiered approach” och därigenom få sämre konkurrenskraft. Den sektor, som istället ligger kvar med höga utsläpp och satsar på lågförädlade produkter, kommer istället att premieras och ligga kvar i en hög ”tier”. Detta är helt fel politiska signaler att sända och Skogsindustrierna hävdar därför att den svenska regeringen måste avstå från att förespråka ”tiered approach”.

Skogsindustri riskerar att drabbas negativt om ”tiered approach” införs. I det förslag, som EU-kommissionen har i sin Impact Assessment, ligger skogsindustrin på 80 % skydd mot koldioxidläckage, men mycket nära gränsen till 60 %. Det räcker med små ytterligare utsläppsminskningar (vid oförändrat förädlingsvärde) för att vår sektor ska ramla ner till 60 % -nivån.

Om den svenska regeringen väljer att stödja förslagen om ”tiered approach” bör den vara medveten om att det kan uppfattas av vår sektor som ett straff för att vi har gått före med att sänka våra koldioxidutsläpp. Det skulle också negativt påverka möjligheten för oss att fortsätta arbeta för ytterligare sänkta utsläpp och över tid nå fossilfrihet.

DEN FRIA TILLDELNINGEN SKA KUNNA JUSTERAS FÖR BÅDE PRODUKTIONSÖKNING OCH -MINSKNING

Myndigheterna föreslår att den fria tilldelningen ska kunna reduceras (inom de femåriga perioder för tilldelning som EU-kommissionen angett) vid en produktionsminskning på 10-20 %, men inte vid motsvarande produktionsökning.

Skogsindustrierna anser att justering måste kunna göras både vid minskning och ökning av produktionen. Vi tror att en gräns på 10 % är för låg, men att 20 % kan fungera, men vi betonar att det vore bra med ytterligare diskussioner kring var gränsen exakt bör läggas. Rent praktiskt föreslår vi att anläggningen redovisar ett rullande treårsmedelvärde för sitt aktivitetsdata. Om detta medelvärde uppvisar en förändring om plus/minus 20 % (om nu gränsen läggs just där) bör den fria tilldelningen justeras.

Genom att använda ett rullande treårsmedelvärde jämnas naturliga aktivitetsvariationer ut. Genom att sätta gränsen för ändrad tilldelning vid till exempel 20 % tas en del ”brus” bort och istället sätts fokus på reella förändring.

Skogsindustrierna vill betona hur viktigt det är att den administrativa bördan med justeringar hålls på lägsta möjliga nivå. Våra medlemmar kan räkna ut det rullande treårsmedelvärdet i princip så snart böckerna har stängts för redovisningsåret. Att

få siffran verifierad av tredje part är också relativt lätt och bör under svenska förhållanden innebära en hanterlig grad av komplexitet. Oron handlar istället om att EU-kommissionen eventuellt inte delar uppfattningen att detta ska gå att göra enkelt och rationellt, utan istället ställer krav, vilka komplicerar och försenar. För att citera en representant för en större svensk skogskoncern: ”vi vill inte se omfattande Excelark att fylla i, som det tar flera veckor att ens förstå sig på och som innehåller frågor om både högt och lågt”.

Som framgår av ovan är Skogsindustrierna positiva till att den svenska regeringen driver frågan om att den fria tilldelningen ska kunna justeras för både produktionsökningar och –minskningar, men det är under förutsättning att detta kan göras på ett enkelt och rationellt sätt som håller nere den administrativa bördan.

INDIREKTA KOLDIOXIDKOSTNADER SKA KOMPENSERAS

I referensgruppen för EU ETS har representanter från departementet framfört att regeringen fortsatt vill att det ska vara frivilligt för medlemsstater att kompensera för de indirekta koldioxidkostnader, vilka industrin betalar i och med att kraftsektorn för sin kostnad för utsläppsrätter vidare till elpriset.

Skogsindustrierna vidhåller att kompensation ska vara obligatorisk och att lagstiftningstexten därför ska innehålla en skrivning om att medlemsstaterna måste (”must” eller ”shall”) kompensera. Vidare anser vi att denna kompensation ska harmoniseras och helst centraliseras, så att den genomförs på ett effektivt och enhetligt sätt i alla medlemsstater. Vi tycker att det förslag som presenterats av Italien är intressant och kan vara en väg framåt.

ATT UNDANTA ANLÄGGNINGAR FRÅN EU ETS MÅSTE BYGGA PÅ FRIVILLIGHET OCH LAGSTIFTNINGEN BÖR FÖRTYDLIGAS

I nuvarande EU ETS-lagstiftning är det enligt artikel 27 möjligt för medlemsstater att undanta anläggningar från att delta i handelssystemet om de släpper ut mindre än 25 000 ton koldioxid per år. Undantag kan dock bara ske efter samråd med verksamhetsutövaren. Om en anläggning undantas kommer dess koldioxidutsläpp istället att omfattas av regler för den icke-handlande sektorn. I Sverige innebär det en koldioxidskatt på cirka 1 100 kr per ton koldioxid att jämföra med priset på utsläppsrätter, vilket i nuläget är cirka 50 kr per ton.

Skogsindustrierna ser det som oerhört viktigt att regeringen fortsatt försvarar att undantag måste bygga på frivillighet. Vi anser dessutom att nuvarande lagstiftningstext bör förtydligas till att ange att det inte räcker med att medlemsstaten samråder med verksamhetsutövaren, utan att denne också måste ge sitt samtycke till att undantas.

Att stärka upp lagstiftningstexten är speciellt viktigt för oss i sken av den debatt som förs i Bryssel om att höja gränsen för att kunna undanta anläggningar till 50 000 ton koldioxid per år. Idag finns inga skogsindustriella anläggningar i Sverige som ligger över den nivån. Att koldioxidutsläppen är så låga - trots att anläggningarna är stora produktionsmässigt - beror på ett långsiktigt och konsekvent arbete att minska klimatpåverkan. Stora investeringar har gjorts, vars kalkyler bygger på ett antagande om att anläggningarna är kvar inom EU ETS. Att ha gått före och sänkt utsläppen får helt enkelt inte vändas till en nackdel.

Stockholm

2016-06-22

För Skogsindustrierna

Anna Holmberg
Energidirektör