

Er ref: M2017/01069/R
Henrik Jonsson

Vår ref: R2017:4 Christina Wiklund christina.wiklund@skogsindustrierna.se

Miljö- och Energidepartementet
103 33 Stockholm

Skogsindustriernas yttrande över Naturvårdsverkets förslag till genomförande i Sverige av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2193 om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från medelstora förbränningsanläggningar

Sammanfattning

Skogsindustrierna har tagit del av rubricerat förslag. Våra viktigaste synpunkter sammanfattas nedan.

- EU-gemensamma direktiv ska principiellt genomföras på samma sätt i samtliga medlemsstater för att ge företagen lika konkurrensförutsättningar.
- Skogsindustrin verkar på en global marknad där kostnadsökningar inte kan kompenseras genom priset.
- Direktivets femåriga möjlighet till högre begränsningsvärde för stoftutsläpp, max 150 mg/Nm³, för *befintliga* biobränsleeldade förbränningsanläggningar ska införas i svensk lagstiftning antingen direkt eller genom en dispensmöjlighet.
- Naturvårdsverkets antagande att skogsindustriella anläggningar inte skulle ha nytta av det högre begränsningsvärdet för stoft är felaktigt. Det finns flera exempel på anläggningar som med befintlig reningsutrustning (multicyklon) innehåller 150 mg/Nm³.
- Skogsindustriella anläggningar är generellt belägna i glesbygd där utsläpp av stoft inte utgör ett miljö- eller hälsoproblem.
- Om Naturvårdsverkets förslag till begränsningsvärde för kväveoxider från befintliga biobränsleeldade anläggningar antas bör en dispensmöjlighet införas i lagstiftningen. Naturvårdsverket förslag till begränsningsvärde är mer än halverat jämfört med direktivets begränsningsvärde.

Skogsindustrin bidrar till att minska klimatförändringen

Skogsindustrierna representerar ca 120 sågverk samt ca 50 massa- och pappersbruk. Sverige är världens tredje största exportör av sågade varor, massa och papper sammanlagt. Av produktionen går ca 85 % på export.

Det nu aktuella EU-direktivet berör i hög grad skogsindustrin. Samtliga sågverk har förbrännings-anläggningar av den storlek som direktivet reglerar och inom massa- och pappersbruk finns ytterligare ett antal sådana anläggningar. Verksamheterna är generellt belägna i glesbygd och är många gånger bygdens viktigaste arbetsgivare.

Skogsnäringens vision är att driva tillväxt i världens bioekonomi. Genom användning av biobaserade material och produkter i stället för fossila undviks utsläpp av koldioxid. Viktiga användningsområden är inom byggsektorn, förpackningar, textilfibrer, råvaror för tillverkning av kemikalier och drivmedel. Utveckling av många nya material och produkter pågår.

Skogsindustrin är också såväl den största leverantören som den största användaren av bioenergi. Branschen har som gemensamt mål att värmeenergin i de egna tillverkningsprocesserna ska vara fossilfri. Målet är nästan nått – andelen bioenergi är idag 96 %. Dessutom tillverkades ca en tredjedel av processernas elbehov av biobränslen. Målet är att öka denna produktion.

Naturvårdsverket föreslår skärpningar av direktivet

Naturvårdsverkets föreslår ett antal skärpningar i det svenska genomförandet jämfört med ett minimigenomförande av direktivet (i rapporten kallat nollalternativet). Skogsindustrin berörs av flera av de föreslagna skärpningarna.

Skogsindustrierna anser generellt att EU-lagstiftning ska implementeras på ett likvärdigt sätt i samtliga medlemsstater. EU-gemensam lagstiftning syftar till att harmonisera kraven och därmed ge företagen samma konkurrensförutsättningar. Skogsindustrierna har förståelse för att det i enskilda fall även kan finnas skäl till mer långtgående krav än de EU-gemensamma. Det svenska provningssystemet ger denna möjlighet.

Om Sverige av något skäl väljer att skärpa de EU-gemensamma kraven vid implementeringen anser Skogsindustrierna att det är rimligt att det finns en dispensmöjlighet vilken ger det enskilda företaget möjlighet att få provat om en avvikelse från den svensk lagstiftningen men i enlighet med direktivet är befogad.

Skogsindustrierna utvecklar nedan sin syn på de för branschen viktigaste föreslagna skärpningarna av direktivets krav.

Möjligheten till förlängd tidsfrist för utsläpp av stoft från befintliga biobränsleeldade förbränningsanläggningar

Direktivet medger, enligt Artikel 6.5 andra stycket, att medlemsstaterna har möjlighet att för befintliga biobränsleeldade anläggningar sätta högre begränsningsvärde för utsläpp av stoft från anläggningar med en installerad effekt på 5 - 50 MW mellan åren 2025 och 2030 förutsatt att anläggningen inte finns i en zon där miljö kvalitetsnormen överskrids. Begränsningsvärdet får inte överstiga 150 mg/Nm³ (6 % O₂).

Naturvårdsverkets genomförandeförslag innebär att denna möjlighet inte införs i svensk lagstiftning. Skogsindustrierna motsätter sig Naturvårdsverkets förslag.

Naturvårdsverkets antagande om skogsindustriella anläggningar felaktigt

Naturvårdsverkets utgångspunkt är att anläggningar inom skogsindustrin använder fuktiga biobränslen och att det då inte är möjligt att innehålla ett stoftutsläpp på 150 mg/Nm³ om anläggningen är utrustad med den vanligaste reningstekniken dvs multicyklon. Naturvårdsverket menar därmed att dessa anläggningar inte skulle ha nytta av den femåriga tidsfristen utan ändå behöva installera ytterligare reningsutrustning före år 2025.

Skogsindustrierna delar inte Naturvårdsverkets bedömning av vilka stoftnivåer som kan innehållas med multicyklon på skogsindustriella förbränningsanläggningar. Utsläppsnivån beror inte bara på vilken typ av reningsutrustning som finns utan även på anläggningens ålder, bränslets kvalitet och driftsätt. Flera anläggningar använder förutom fuktig bark också torrare restprodukter från produktionen i bränslemixen såsom spån och flis. Skogsindustrierna har flera exempel på anläggningar med multicyklon vilka innehåller nivån 150 mg/Nm³ (men inte 50 eller 30 mg/Nm³). Det är dock inte möjligt vid samtliga förbränningsanläggningar utrustade med multicyklon.

Enligt Naturvårdsverkets uppskattningar (sid 114 tabell 5) är antalet anläggningar inom sektorn "skogsbruk, trä tillverkning, papper" som år 2025 innehåller begränsningsvärdet för stoft enligt Naturvårdsverkets förslag ("förslaget") respektive i enlighet med direktivet ("nollalternativet") detsamma. Uppskattningen har baserats på ovanstående felaktiga antagande om vilka utsläppsnivåer som kan innehållas med multicyklon och det därmed felaktiga antagandet att ingen skogsindustripanna med multicyklon skulle ha nytta av det högre värdet.

Av ovan refererade uppgifter kan antas att det finns ca 20 skogsindustriella anläggningar som idag har ett högre utsläpp än 50 mg/Nm³. Skogsindustrierna kan inte ange hur många av dessa som skulle klara "nollalternativet" om detta inkluderade möjligheten till begränsningsvärdet 150 mg/Nm³ men uppskattar antalet till cirka hälften.

Skogsindustrierna konstaterar att Naturvårdsverkets utgång från en felaktig teknisk bedömning vilken sannolikt påverkat Naturvårdsverkets ställningstagande.

Ett senareläggande av kraven torde inte äventyra människors hälsa

Naturvårdsverket gör bedömningen att marginalkostnaden för utsläppsreducerande åtgärder understiger uppskattad skadekostnad. Skadekostnaden, ca 4500 – 13 000 kr/kg stoft, är beräknad genom kalkylvärden för transportsektorn (ASEK) och hänför sig till trafik och tätort. Det lägre värdet avser Kristianstad, en tätort med ca 20 invånare per hektar. Även om Naturvårdsverket framhåller att skadekostnaden är osäker och bland annat beror på befolkningstäthet och ventilationsfaktor måste Skogsindustrierna ifrågasätta relevansen av angiven skadekostnad för de orter där t ex sågverken är belägna. Enligt SCBs statistik över Sveriges samtliga ca 2000 tätorter har ca 96 % en befolkningstäthet som är lägre än Kristianstad. Skogsindustrierna vill också framhålla att en jämförelse mellan skadekostnad och åtgärds kostnad ger en begränsad bild då inte den inte inkluderar den nytta företagen bidrar med i form av sysselsättning, exportintäkter etc.

Naturvårdsverket har låtit SMHI analysera effekterna på luftkvalitén vid tre orter (Skellefteå, Hässleholm och Vaggeryd) vid nuläge, nollalternativ 2030 och kall vinter. Det konstateras att haltbidraget från små och medelstora förbränningsanläggningar jämfört med trafiken är litet för små partiklar (PM 2.5) såväl idag som när direktivet genomförts år 2030. Viss minskning konstateras nås år 2030 för PM 2,5 för spets- och reservpannor i en av orterna. Naturvårdsverket framhåller att hälsokonsekvenserna kan antas variera stort mellan olika områden i landet. Huvudslutsatsen är att det finns en mätbar effekt när direktivet genomförts om man jämför dagsläget med år 2030 framför allt vid kalla vintrar.

Skogsindustrierna kan inte från presenterade studier se att ett införande av den femåriga möjligheten till högre begränsningsvärde för stoft skulle medföra ökade hälsorisker på de orter där de skogsindustriella verksamheterna är belägna. Dessutom förutsätter direktivet att anläggningen är belägen i en zon där miljökvalitetsnormen inte överskrids.

Naturvårdsverket diskuterar på sid 73 direktivets skrivning om zoner och miljökvalitetsnorm och framför att man anser att direktivets avsikt är att miljökvalitetsnormerna för samtliga föroreningar i en miljökvalitetszon måste innehållas för att den femåriga möjligheten till högre begränsningsvärde ska tillåtas (s 73). Skogsindustrierna ifrågasätter denna tolkning. Den norm som är av betydelse för ett högre utsläpp för stoftutsläpp torde i rimlighetens namn vara just den för stoft.

Naturvårdsverket framhåller också att det inte finns några garantier för att det inte finns områden med potentiella överskridanden år 2025 och framåt. Man anför vidare att ett regelverk för hur och vem som ansvarar för att göra en bedömning av luftkvalitén i berört område och godkännande av en eventuell senareläggning av kraven behövs, vilket skulle kunna bli krångligt och tidskrävande för såväl verksamhetsutövare och myndighet.

Skogsindustrierna anser att den garantin inte kan finnas i något medlemsland. Vi anser vidare att det är osannolikt att utvecklingen skulle gå mot ökade halter då partiklar från olika källor idag uppmärksammas betydligt mer än tidigare. Vad gäller krånglet som Naturvårdsverket anser att detta skulle åsamka verksamhetsutövaren så anser Skogsindustrierna att detta bästa avgörs av denne. Om man anser att krånglet är större än fördelen av att skjuta på en stor investering så är det ju möjligt att investera tidigare.

Skogsindustrin är konkurrensutsatt

Skogsindustrierna anser det utomordentligt viktigt att de svenska biobränsleeldade anläggningar som har behov av det högre begränsningsvärdet under den aktuella femårsperioden ges möjlighet att nyttja direktivets möjlighet.

Skogsindustrin verkar på en global marknad och är därmed hårt konkurrensutsatta med ca 85 % av produktionen på exportmarknaden. Prissättningen är global vilket innebär att kostnadsökningar inte kan tas ut genom prisökningar.

Sågverken, som i allra högsta grad berörs av regleringen, är relativt små företag och lönsamheten måttlig. Många av sågverken är ofta familjeägda företag belägna i glesbygd med begränsade ekonomiska resurser. Att kunna planera in en miljöinvestering i förhållande till andra investeringsbehov kan vara en fråga om överlevnad för ett sågverk med begränsat kreditutrymme.

Möjligheten att nyttja det högre begränsningsvärdet för stoftutsläpp kommer sannolikt att tillåtas för verksamheter i europeiska konkurrentländer såsom t ex Finland. Det är inte rimligt att svenska verksamheter ska ha strängare regler än konkurrenterna.

Skogsindustrierna föreslår en att en möjlighet till dispens införs i svensk lagstiftning

Skogsindustrierna anser att direktivets möjlighet till senareläggning av stoftkravet ska införas i den svenska förordningen. Om regeringen av olika skäl ej finner ett direkt införande i förordningen lämpligt så föreslår Skogsindustrierna att det i stället införs en dispensmöjlighet som möjliggör för anläggningar, med en installerad tillförd effekt högre än 5 MW upp till 50 MW, att ansöka hos tillsynsmyndigheten om ett stoftvillkor upp till 150 mg/Nm³ under aktuell femårsperiod. En dispens ska förutsätta att verksamhetsutövaren kan visa att stofthalten i omgivningen är låg (under miljö kvalitetsnormen) och inte nämnvärt påverkas av det aktuella utsläppet samt att det finns ekonomiska och regionala skäl som talar för att en investering i ytterligare reningsutrustning bör skjutas upp.

Detta måste anses rimligt mot bakgrund av att det svenska systemet med anmälan och tillstånd också borgar för att strängare begränsningsvärden kan tillämpas i det enskilda fallet om så anses befogat.

Möjligheten till förlängd tidsfrist för utsläpp av stoft från nya biobränsleeldade förbränningsanläggningar

Skogsindustrierna delar Naturvårdsverkets uppfattning att möjligheten till senareläggning av när stoftkraven träder i kraft för nya anläggningar som använder fast biomassa (Artikel 6.5 andra stycket MCPD) inte ska införas i svensk lagstiftning.

Skogsindustrierna har inte tolkat direktivet på annat sätt än att möjligheten till senareläggning endast gäller befintliga anläggningar och anser att Naturvårdsverket skulle kunna haft detta som utgångspunkt i sina beräkningar.

Begränsningsvärdet för kväveoxider från befintliga biobränsleeldade förbränningsanläggningar

Naturvårdsverket föreslår att direktivets begränsningsvärde för utsläpp av kväveoxider från befintliga anläggningar som förbränner fast biomassa och övriga fasta bränslen skärps från 650 mg/Nm³ till 300 mg/Nm³. För anläggningar som förbränner flytande biobränslen föreslås begränsningsvärdet 450 mg/Nm³.

Skogsindustrierna konstaterar att Naturvårdsverkets förslag för fasta biobränslen innebär mer än en halvering av direktivets begränsningsvärde och att det redovisade underlaget för förslaget är begränsat. Det bör noteras att kraven även omfattar de minsta förbränningsanläggningarna och som sannolikt inte mäter utsläppen av kväveoxider.

Skogsindustrierna delar uppfattningen att direktivets begränsningsvärde är betydligt högre än befogat. Det kan dock inte uteslutas att det finns förbränningsanläggningar där det av tekniska skäl inte är möjligt att innehålla den av Naturvårdsverket föreslagna nivån. I sådana fall skulle kravet innebära att en ny förbränningsanläggning måste installeras, en investering som kan vara alltför stor för att vara möjlig att genomföra för en liten verksamhet. Det kan också noteras att det föreslagna begränsningsvärdet, 300 mg/Nm³, är detsamma som gäller vid anläggningar med en installerad tillförd effekt större än 50 MW enligt SFS 2013:252 (IED kapitel III).

Skogsindustrierna föreslår att det i lagtexten införs en dispensmöjlighet som möjliggör för anläggningar där fasta biobränslen förbränns att ansöka hos tillsynsmyndigheten om ett villkor för utsläpp av kväveoxider upp till 450 mg/Nm³ om man kan visa att påverkan på omgivningen är låg och inte nämnvärt påverkas av det aktuella utsläppet samt att det finns ekonomiska och regionala skäl som talar för att en investering bör skjutas upp. Detta måste anses rimligt mot bakgrund av den stora sänkning av den EU-gemensamma nivån som föreslås.

Skogsindustrierna tillstyrker Naturvårdsverket föreslag till begränsningsvärdet för flytande biobränslen.

Möjlighet till utökad tidsgräns för befintliga anläggningar med begränsad drifttid

Direktivet medger möjlighet till utökad tidsgräns för befintliga anläggningar med begränsad drifttid per år från 500 till 1000, som rullande femårigt medelvärde vid extraordinära situationer (Artikel 6.3 MCPD). Naturvårdsverket föreslår att denna möjlighet inte införs i svensk lagstiftning.

Skogsindustrierna kan acceptera Naturvårdsverkets förslag men undrar vilka länder, om inte de nordligt belägna, som ska åtnjuta denna möjlighet?

Stockholm

2017-08-15

För Skogsindustrierna

Christina Wiklund
Miljödirektör