

Näringsdepartementet
Enheten för energi, skog och basindustri
103 33 STOCKHOLM

Skogsindustrierna har beretts möjlighet att lämna synpunkter på FlexMex2- utredningens betänkande ”Handla för bättre klimat”, SOU 2003:60.

Vi instämmer i Svenskt Näringslivs yttrande och vill dessutom framföra följande.

Sammanfattning

- Tilldelningen skall gynna verksamheter med låga utsläpp per producerad enhet och därför baseras på det specifika utsläppet av koldioxid, dvs. kg koldioxid per ton produkt (avsalumassa plus papper). Den tilldelade mängden utsläppsrätter räknat i ton erhålls genom att multiplicera med en antagen produktion för perioden 2005 – 2007. Om tilldelningen skulle baseras på totala utsläpp bör basperioden vara 1995 – 1998.
- Utsläppshandeln får en oacceptabel påverkan på elpriset på det sätt elproducenter nu agerar med marginalkostnadsprissättning på en oligopolmarknad. Elmarknadens funktionssätt måste ses över och åtgärder vidtas för att eliminera denna effekt av handelssystemet.
- Mottryckskraftanläggningar bör tilldelas utsläppsrätter så att kapaciteten i dessa kan utnyttjas fullt ut.
- En konsekvensanalys och samordning av alla styrmedel inom energi- och klimatområdet bör genomföras.
- Åtgärder som främjar flexibilitet och likviditet i handeln bör genomföras. Möjligheterna att lägga till gaser och verksamheter eller att undanta verksamheter bör hållas öppna. Krediter från gemensamt genomförande (JI), mekanismen för ren utveckling (CDM) och sänkor bör utnyttjas inom ramen för handelssystemet.

Skogsindustrin är bra för svensk ekonomi

Massa- och pappersindustrin är en betydelsefull del av den svenska ekonomin. Branschens bidrag till handelsbalans och sysselsättning är avgörande för landets välfärd. Varje år ger skogsindustriprodukter över 100 miljarder kronor i exportintäkter och insatsvarorna hämtas så gott som helt från hemmamarknaden. Produktionen baseras i huvudsak på massaved och sågverksflis från svensk skog. Användningen av returpapper ökar. Skogsbruket och produktionsenheternas lokalisering är en förutsättning för en levande landsbygd.

Efterfrågan på papper växer i världen med ett par procent per år. Produktionen av papper i Sverige har i princip goda förutsättningar att kunna öka i ungefär samma takt som den globala efterfrågeökningen.

Växande skogsindustri är bra för klimatet

Skogsbruk och skogsindustri bidrar på ett kraftfullt sätt till att Sveriges kolbalans förbättras. Skogen och skogsindustrin ingår i ett uthålligt kretslopp. Koldioxid binds i både den växande skogen och i produkter av trä och papper. Den svenska skogen binder varje år lika mycket koldioxid som släpps ut från alla transporter i Sverige och från hela basindustrins förbrukning av bränsle. Förutsättningen är att skogen sköts så att tillväxten överstiger avverkningen och att virkesförrådet ständigt ökar. Ersättning av fossilbaserade produkter med skogsindustriprodukter bidrar till minskade utsläpp av koldioxid. Efter användning i funktionella applikationer kan sedan trämateriallets eller papperets energiinnehåll utnyttjas som ersättning för fossila bränslen. En skogsindustri som växer är därmed en förutsättning för ökad användning av biobränsle som ersätter fossilt bränsle.

En växande skogsindustri är bra för klimatet. Åtgärder som syftar till att minska utsläppen av koldioxid kan således få motsatt verkan om de leder till att skogsindustrins tillväxt hämmas.

Handel med utsläppsrätter kan vara ett bra styrmedel

Handel med utsläppsrätter kan vara ett kostnadseffektivt sätt att uppfylla Kyotoavtalet. Avgörande är dock om handel med utsläppsrätter läggs ovanpå andra styrmedel eller inte. Den svenska skatten på koldioxid är väsentligt högre än i resten av världen. För att utsläppshandel skall vara ett för industrin godtagbart styrmedel måste koldioxidskatten avskaffas för de sektorer som omfattas av utsläppshandel. Utsläppshandeln måste också utformas så att den ger utrymme för tillväxt.

Ytterligare konsekvensanalyser är nödvändiga

De analyser som genomförts av bland andra FlexMex2- utredningen om handelssystemets påverkan på elpriset är mycket illavarslande. Analyser från flera oberoende källor visar entydigt att elpriset oavsett produktionsform riskerar att kraftigt ökas, som en konsekvens av att elproduktionen i det nordiska kraftsystemet prissätts på marginalen, dvs av kolbaserad kondenskraft. I det värsta scenariot stiger priset med 15 – 20 öre per kilowattimme. Varje öres höjning av elpriset betyder för den svenska skogsindustrin 200 miljoner kronor i ökade kostnader. För enskilda skogsindustriföretag motsvarar ett öre på elpriset flera års lönehöjningar. Även om utsläppsrätterna får ett enhetligt pris inom hela EU-området

snedvrids konkurrenskraften inom handelsområdet som en följd av påverkan på elpriset. Kostnaderna för ett vedbaserat tidningspappersbruk i Sverige ökar väsentligt mer än för ett returfiberbaserat tidningspappersbruk på kontinenten, eftersom den vedbaserade produktionen i Sverige kräver större elåtgång. Förutsättningarna för företag vars konkurrenter återfinns utanför EU-området skulle också drastiskt försämrats.

Nämnda effekt kan rimligen inte ha förutsetts av kommissionen. Elmarknadens funktionssätt i detta avseende måste ses över och åtgärder som eliminerar risken för utsläppshandelns genomslag på elpriset oavsett produktionsform bör genomföras innan handelssystemet träder i kraft. Man kan ha skäl att tro att ytterligare oväntade effekter av icke önskvärt slag visar sig när förslaget utsätts för fortsatta analyser, eller i värsta fall sedan det införts. En mekanism för att undanröja systemfel – ”avbugga”- ser vi därför som en nödvändig förutsättning för att gå igång med en testperiod från 2005. Vi befarar att alltför stor skadeverkan kan uppstå om man skulle avvakta med korrigeringar till testperiodens slut.

Vi vill dessutom starkt understryka utredningens konstaterande om behovet av en konsekvensanalys och samordning av alla de styrmedel på energi- och miljöområdet som är i kraft eller föremål för utredning.

Tilldelning av utsläppsrätter skall gynna verksamheter med låga utsläpp per producerad enhet och ge utrymme för expansion

Delegationens förslag att basera tilldelningen på absoluta utsläpp speglar inte en anläggnings energi- eller koldioxideffektivitet. Tilldelningen bör enligt vår uppfattning gynna verksamheter med låga utsläpp per producerad enhet och därför baseras på det specifika utsläppet av koldioxid, dvs. kg koldioxid per ton produkt (avsalumassa plus papper). Direktivtexten öppnar för en sådan möjlighet vilket flera länder inom EU planerar att utnyttja. Skogsindustrierna föreslår nedan en mekanism för att konvertera specifika utsläpp till de absoluta tal som krävs för att överblicka tilldelningens effekter.

Svensk massa- och pappersindustri har kommit långt när det gäller energieffektivisering och de svenska anläggningarna tillhör de främsta i världen. Massa- och pappersindustrin har tidigt - redan under 70- och tidigt 80- tal - genomfört ett stort antal åtgärder för att reducera användningen av fossila bränslen och därmed utsläppen av koldioxid. Utsläppen av koldioxid vid tillverkning av ett ton papper i svenska bruk är väsentligt lägre än utsläppen vid tillverkning av ett ton papper i kontinentala bruk. Utredningens förslag till tilldelningsmodell ger svenska massa- och pappersbruk en konkurrensnackdel. Det gäller såväl i jämförelse med andra branscher vid tilldelningen i Sverige som i jämförelse med massa- och pappersindustrin i andra länder. Tillväxten riskerar att sjunka och skogsindustrins förutsättningar att bland annat genom ett aktivt skogsbruk bidra till att koldioxidhalten i atmosfären balanseras försämrats.

En absolut tilldelning av utsläppsrätter ger inte utrymme för expansion. Modellen riskerar att kraftigt fördyra investeringar för ökad produktion eller förädling genom att växande enheter tvingas köpa utsläppsrätter. På sikt riskeras stagnerande produktion och nedläggning av verksamhet.

Mot bakgrund av ovanstående bör tilldelningen baseras på genomsnittligt utsläpp av koldioxid per ton produkt (specifikt utsläpp). Den tilldelade mängden utsläppsrätter räknat i ton erhålls genom att multiplicera med en antagen produktion för perioden 2005 – 2007. Om

tilldelningen skulle baseras på totala utsläpp anser vi att basperioden skall ändras till fyraårsperioden 1995 – 1998, vilket på ett bättre sätt tar hänsyn till tidigt genomförda åtgärder än den av utredningen föreslagna basperioden.

Bubblans storlek

Med undantag för el- och värmesektorn är de branscher som ingår i handelssystemet utsatta för internationell konkurrens. Det måste beaktas när bubblans storlek fastställs. Inom ramen för den totala utsläppsmängd – 24 Mton – som delegationen föreslår svarar massa- och pappersindustrin för 2,2 miljoner ton. Vår bedömning är att den av oss föreslagna tilldelningsmetoden baserad på specifika utsläpp skulle innebära att tilldelningen av utsläppsrätter till massa- och pappersindustrin skulle behöva ökas med 0,3 miljoner ton, till 2,5 miljoner ton.

Utredningen har bedömt den statistiska osäkerheten i underlaget till 4 miljoner ton. Ett tillägg till bubblan har gjorts med hälften – 2 miljoner ton – av den möjliga underskattningen. Om den statistiska osäkerheten visar sig vara större än så, bör bubblan ökas motsvarande.

Det är nödvändigt att tillräckligt stor volym utsläppsrätter finns tillgängliga för nya verksamheter. Reglerna för nya verksamheter är oklara och bör snarast klarläggas.

Tilldelningsförfarandet får inte hämma produktionen av mottryckskraft

Massa- och pappersindustrin producerar årligen ca 4 TWh mottryckskraft (nästan 10 gånger produktionen av vindkraft). Ytterligare 1,2 TWh skulle kunna ha producerats i befintliga anläggningar. Ett optimalt utnyttjande av värmeunderlaget skulle betyda ytterligare 1,5 TWh mottryckskraft.

För att producera mottryckskraft krävs en merinsats av bränsle, jämfört med om enbart processens värmebehov skall täckas. Fossilt bränsle är ofta marginalbränsle. Mottryckskraft baserad på fossila bränslen ger upphov till utsläpp av koldioxid. Produktionen av mottryckskraft är dock koldioxideffektiv jämfört med alternativet, som på marginalen i det nordiska kraftsystemet är kolkondens. Ökad mottryckskraftproduktion, även om produktionen baseras på fossila bränslen, är i själva verket ett sätt att undvika koldioxidutsläpp.

Mottryckskraftanläggningarna är en integrerad del av tillverkningsprocessen. Beroende på olika värmebehov i olika delar av processen förses ofta turbiner med en eller flera avtappningar mellan högtryck och lågtryck. De industriella mottryckskraftanläggningarna kan därför inte ingå i en benchmark i energisektorn.

Om produktion av mottryckskraft fördyras genom att utsläppsrätter måste köpas kommer det att påverka mottryckskraften negativt. Det skulle strida mot andan i direktivförslaget om CHP.

Mottryckskraftanläggningar bör tilldelas utsläppsrätter så att kapaciteten i anläggningen kan utnyttjas fullt ut.

Skapa förutsättningar för ökad likviditet i utsläppshandeln

Delegationen föreslår att Sverige inte skall utnyttja de möjligheter direktivet ger att lägga till verksamheter eller att undanta verksamheter från handelssystemet. Vi anser tvärtom att Sverige bör hålla dessa möjligheter öppna så länge som vi inte känner till hur andra länder genomför direktivet.

För den internationellt konkurrensutsatta industrin är det viktigt att utsläppsrätterna får ett så lågt pris som möjligt, inte minst med tanke på konsekvenserna på elpriset. Därför måste krediter från gemensamt genomförande (JI), mekanismen för ren utveckling (CDM) och sänkor kunna utnyttjas inom ramen för handelssystemet.

Stockholm den 14 augusti 2003
SKOGSINDUSTRIERNA

Jan Remröd