

2016-09-23

Miljö- och energidepartementet
Remiss M2016/01052/KI

103 33 Stockholm

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

Remissvar på EU-kommissionens förslag om bindande årliga minskningar av medlemsstaternas växthusgasutsläpp COM (2016) 482

Skogsindustrierna tackar för möjligheterna ge synpunkter på rubricerade förslag.

SAMMANFATTNING

Skogsindustrierna anser att:

- En ambitiös, kostnadseffektiv och väl fungerande klimatpolitik inom EU bidrar till tillväxt i världens bioekonomi
- Det föreligger oklarheter om hur kostnadseffektivitet har beaktats vid fördelning av ansvar mellan medlemsstaterna
- Skogsbruk ska hålls utanför den icke-handlande sektorn
- De frivilliga flexibilitetsmekanismerna är generellt väl utformade
- Regeringen bör snarast presentera en analys om hur den föreslagna utsläppsbromsen ska fungera och eventuellt sam- eller motverka med flexibilitetsmekanismerna
- En analys saknas av kostnad kontra klimatnytta av utsläppsbromsen i jämförelse med andra åtgärder som kan vidtas för samma pengar
- ”No debit rule” ger förutsättningar för en politik som gynnar ett aktivt skogsbruk med ökad skogstillväxt, men att begreppet också innebär risker för begränsningar av skogsbruk och därmed också av skogsindustriell verksamhet

EN AMBITIÖS, KOSTNADSEFFEKTIV OCH VÄL FUNGERANDE KLIMATPOLITIK INOM EU 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 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 för nya biobaserade produkter ska kunna finansieras krävs en politik, som leder till en stark internationell konkurrenskraft för våra medlemsföretag. Utformningen av EU:s klimatpolitik är utan tvekan en viktig parameter, som definierar denna konkurrenskraft. En balanserad och kostnadseffektiv ansvarsfördelning kan med andra ord bidra till att skogsindustrin ges realistiska möjligheter att skapa tillväxt i världens bioekonomi.

Skogsindustrierna anser att ambitiösa och långsiktiga politiska beslut som leder utvecklingen mot lägre utsläpp är viktiga. Vi anser vidare att dessa beslut bör utformas så att de främjar utvecklingen av en biobaserad samhällsekonomi, eftersom det ger EU och världen en möjlighet att konvertera bort från dagens fossilberoende.

OKLART HUR KOSTNADSEFFEKTIVITET HAR BEAKTATS VID ANSVARSFÖRDELNINGEN

De klimatförändringar, som orsakas av växthusgasutsläpp, är en fråga som inte kan lösas av enskilda länder, utan de kräver per definition ett helhetsperspektiv inom EU och även globalt. I den föreslagna ansvarsfördelningen mellan medlemsstater har Sverige tilldelats det högsta åtagandet om minus 40 procent. Det anges att kostnadseffektivitet har beaktats vid fördelningen, men det redogörs inte för hur detta gjorts eller med vilket resultat.

Skogsindustrierna anser att det kan kritiseras att Sverige har det högsta åtagandet bland alla 28 medlemsstater. I Sverige har vi kommit långt med att sänka våra utsläpp, vilket innebär att många ”långt hängande” frukter redan är plockade. De åtgärder som kvarstår kommer per definition att vara mer komplicerade, vilket leder till att ytterligare utsläppsminskningar i Sverige blir dyrare än om enklare åtgärder görs i de länder, som ännu inte åtgärdat utsläpp i samma utsträckning som Sverige gjort. EU-kommissionen anger att kostnadseffektivitet har beaktats vid ansvarsfördelningen, men redogör inte för hur och med vilket resultat. Skogsindustrierna ser detta som en uppenbar brist i förslaget.

För Sveriges del kommer målet om minus 40 procent - tillsammans med motsvarande mål i Miljömålsberedningens betänkande om minus 58 procent - med allra största sannolikhet att skapa ett tryck på att ersätta fossila bränslen med förnybara inom transportsektorn. Skogsindustrin kommer att påverkas på flera sätt. Behovet av råvara för produktion av förnybara drivmedel kan ge ökad avsättning för och högre priser på rest- och biprodukter, men kan också påverka tillgång och kostnad för industriråvara. Skogsindustrin är Sveriges största transportköpare och köper transporttjänster för cirka 25 miljarder per år.

Transportkostnaden kan utgöra mellan 10-30% av varukostnaden och är därför av avgörande betydelse för skogsindustriens konkurrenskraft. Mycket av den bränsleråvara, som skogsindustrin kan erbjuda, till exempel grot, är känslig för transportkostnad och kommer inte att tas till vara om transportkostnaden ökar till exempel på grund av kostnader initierade av styrmedel för ökad andel förnybara drivmedel. Det finns alltså risk att sådana styrmedel motverkar sitt eget syfte. Även om produktion av förnybara drivmedel kan utgöra en affärsmöjlighet för skogsindustrin identifierar sig våra medlemmar främst som köpare av transporttjänster.

Vad gäller styrmedel för förnybara drivmedel, vilka den svenska regeringen kan komma att behöva införa för att kunna leva upp till sin andel av ansvarsfördelningen, vill Skogsindustrierna se en långsiktig nationell politik, som har fokus på kostnadseffektiv CO₂-sänkning. Vi anser vidare att det är av högsta vikt att styrmedlen:

- Bevarar våra medlemmars konkurrenskraft med tanke på att de är stora transportköpare
- Är konsekvensanalyserade vad gäller påverkan på vår industri
- Är teknikneutrala med avseende på total klimateffekt
- Främjar möjligheten att tillvarata skogsindustriens rest- och biprodukter

VIKTIGT ATT SKOGSBRUK HÅLLS UTANFÖR DEN ICKE-HANDLANDE SEKTORN

Skogsindustrierna tolkar EU-kommissionens förslag som att markanvändningssektorn och därmed skogsbruk ska hållas utanför den icke-handlande sektorn, vilket vi tillstyrker. Vårt huvudsakliga argument är att en inkludering skulle öppna för en politik, där utsläpp i den icke-handlande sektorn kan kompenseras med upptag av koldioxid i växande skog. Det skulle driva så kallad ”carbon forestry” med syftet att göra avsättning av kolsänkor i skogen istället för att bedriva en politik som stimulerar lagring av kol i produkter och substitution av växthusgasintensiva produkter.

Skogsindustrierna anser vidare att utvecklingen av en bioekonomi gynnas av att hålla skogsbruket utanför den icke-handlande sektorn.

DE FRIVILLIGA FLEXIBILITETSMEKANISMERNA ÄR GENERELLT VÄL UTFORMADE

I förslaget redovisas två frivilliga flexibilitetsmekanismer. Det uppges att avsikten med dessa är att skapa möjligheter för medlemsländerna att utifrån sina olika förutsättningar nå målen på ett kostnadseffektivt sätt.

Vad gäller den första frivilliga mekanismen från LULUCF till icke-handlande sektorn välkomnar Skogsindustrierna denna. Det är i Sverige begränsade möjligheter att minska utsläppen inom jordbruket inom icke-handlande sektorn på ett kostnadseffektivt sätt. Det är därför bra att genom åtgärder inom LULUCF i jordbruket och genom nybeskogning, som ju främst kan ske på jordbruksmark, öka upptagen av koldioxid och överföra detta upptag till den icke-handlande sektorn.

Skogsbruk på redan beskogad mark omfattas inte av den första flexibiliteten. I förslaget anges att innan en liknande flexibilitet införs för skogsmark på redan beskogad mark vill EU-kommissionen att tillförlitligheten i referensnivåerna för skogsförvaltning utvärderas. Skogsindustrierna stödjer fullt ut kommissionens åsikt. Kolupptag och utsläpp i skog kan variera kraftigt mellan år och många länder inom EU mäter inte dessa kolflöden på ett så noggrant sätt att det kan läggas till grund för denna typ av mekanismer.

Vad gäller den andra frivilliga mekanismen från EU ETS till icke-handlande sektorn anges det inte i förslaget var detta utsläppsutrymme ska tas ifrån. Det står ju dock helt klart att mekanismen – om den utnyttjas av medlemsstaterna – kommer att påverka den totala mängden utsläppsrätter inom EU ETS. Vid diskussion har miljö- och energidepartementet uppgett att utrymmet enbart ska kunna tas från auktioneringsandelen av utsläppsrätterna. Under förutsättning att detta stämmer bör den fria tilldelningen till skogsindustrin enbart påverkas indirekt.

Skogsindustrierna har inga direkta synpunkter på hur de ”inre” flexibilitetsmekanismerna inom ansvarsfördelningen och LULUCF utformas med avseende på möjligheterna att spara och låna allokeringen över tiden eller att köpa eller sälja allokeringar mellan medlemsstater. Det är dock viktigt att dessa mekanismer finns i LULUCF för att jämna ut variationer i avverkning mellan år, variationer som till exempel kan bero på väderfenomen så som stormar.

DET SAKNAS KOSTNADS-NYTTO-ANALYS FÖR REGERINGENS FÖRSLAG OM UTSLÄPPSBROMS

Skogsindustrierna vill ta tillfället i akt att kommentera den utsläppsbroms, som regeringen aviserat att de vill införa från och med 2018. Bromsen innebär att regeringen avser att köpa upp och annullera utsläppsrätter för 300 miljoner kronor per år med start 2018 och därefter fram till och med 2040. Regeringen har ännu inte presenterat några detaljer om hur detta ska genomföras, varför det är svårt för Skogsindustrierna att bedöma och analysera förslaget.

Enligt Skogsindustriernas beräkningar handlar mekanismen från EU ETS till den icke-handlande sektorn för Sverige om cirka 10 miljoner ton totalt under perioden 2021-2030. Under samma period kan utsläppsbromsen komma att handla om avsevärt mer beroende på hur priset på utsläppsrätter utvecklas. Även om den andra frivilliga flexibilitetsmekanismerna, som kommenteras här ovan, och bromsen inte direkt har med varandra att göra, så påverkar de båda den övergripande funktionen av EU ETS. Skogsindustrierna vill därför att regeringen så snart som möjligt förklarar funktionerna, hur de eventuellt sam- eller motverkar och den sammanlagda potentiella påverkan på EU ETS.

Skogsindustrierna vill också se en analys från regeringen om kostnad mot klimatnytta för utsläppsbromsen. Om bromsen skulle användas under alla de år som regeringen föreslår skulle den totala kostnaden bli uppemot sju miljarder kronor, det vill säga avsevärda belopp. Skogsindustrierna bedömer att alternativa användningar av dessa pengar bör kunna skapa minst lika stor klimatnytta. Exempel på sådana andra användningar är till exempel kompensation för indirekta koldioxidkostnader, vilket skulle säkerställa konkurrenskraften för svensk skogsindustri, så att våra medlemmar kan fortsätta att i hög grad exportera klimatsmarta produkter och därigenom bidra till en global klimatnytta. Ett annat exempel

på användningsområde är satsningar på forskning och innovation av nya biobaserade produkter och material, som kan ersätta fossilbaserade produkter.

”NO DEBIT RULE” GER FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR EN POLITIK SOM GYNNAR ETT AKTIVT SKOGSBRUK MED ÖKAD SKOGSTILLVÄXT

”No debit rule”-mekanismen hör till LULUCF-förslaget men är också kopplad till den icke-handlande sektorn, eftersom allokeringar därifrån måste användas i de fall utsläpp sker från markanvändningssektorn.

Skogsindustrierna tillstyrker förslaget. Det skapar, genom kravet på att eventuella utsläpp från LULUCF-sektorn ska kompenseras genom minskade utsläpp inom den icke-handlande sektorn, förutsättningar för en politik som stimulerar ett aktivt skogsbruk med ökad skogstillväxt. Det förstärker också drivkrafterna för att öka kollagret i långlivade träprodukter.

Samtidigt skapar dock förslaget en risk för råvarubetingade begränsningar av tillväxten i skogsindustrin. För att motverka detta anser Skogsindustrierna att det är oerhört viktigt att avverkningsnivån inom LULUCF sätts så att den motsvarar den högsta möjliga uthålliga nivån och att insatser för att öka skogstillväxten måste avspeglas i ökade avverkningsmöjligheter. Vi anser också att nivåerna inte ska fastställas ensidigt av EU-kommissionen, utan att Sverige som land och skogsindustrin som bransch måste få ha en hög grad av påverkan.

Stockholm 2016-09-23

För Skogsindustrierna

Mårten Larsson
Skogsdirektör

Anna Holmberg
Energidirektör