

Er ref: KN2026/00822
Parasto Nosrati

Klimat-och näringslivsdepartementet
Klimatenheten, nationellt
kn.remissvar@regeringskansliet.se
parasto.nosrati@regeringskansliet.se.

Vår ref: R:SI202647
Johan Bruce

johan.bruce@skogsindustrierna.se

Yttrande över promemorian Fortsatt inkludering av pappers-och massaindustrin i utsläppshandelssystemet

Sammanfattning

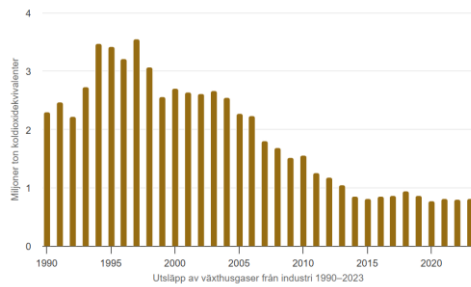
Regeringen föreslår att anläggningar som mellan 2019–2023 hade mer än 95 procent koldioxidutsläpp från biomassa ska återföras till ETS. Detta slår väldigt olika ekonomiskt för olika anläggningar. Trots att de fossila utsläppen är små från dessa anläggningar (mindre än 5%) får olika utformning av styrmedel kännbara konsekvenser för företagen. Anläggningar som i första hand har sina fossila koldioxidutsläpp från processer som inte omfattas av koldioxidskatt kan få ökade kostnader på upp till 10 miljoner kronor per år om de flyttas tillbaka till ETS. Andra anläggningar som i första hand har sina fossila koldioxidutsläpp från processer som omfattas av koldioxidskatt kan istället få minskade kostnader på upp till 10 miljoner kronor per år om de återförs i ETS. Flera anläggningar har redan hunnit anpassa sina processer och bränsleval under 2026 baserat på att de blir uteslutna ur ETS. De anläggningarna som missgynnas av att retroaktivt återföras till ETS bör kompenseras så att de inte får ökade kostnader av att retroaktivt återföras till ETS.

Den stora ekonomiska påverkan är dock att cirka 75 procent av svensk pappers- och massaproduktion står helt utan skydd mot koldioxidläckage och har fått en avsevärd konkurrensnackdel jämfört med anläggningar som inte ställt om mot fossilfrihet. Sveriges regering bör arbeta för att öppna upp ETS innan 2030 för att korrigera detta. Till dess att svensk pappers- och massaindustri omfattas av skydd mot koldioxidläckage i form av fri tilldelning av utsläppsrätter bör dessa anläggningar kompenseras på annat sätt av den svenska staten. Kompensation för indirekta kostnader motsvarande värdet av den uteblivna fria tilldelningen, för närvarande ca 11-14 öre/kWh använd el, skulle kunna införas retroaktivt från och med 1 januari 2026.

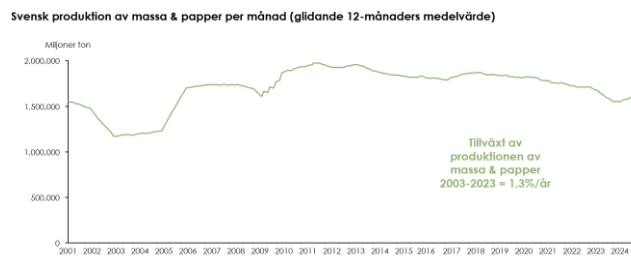
Skogsindustriernas yttrande

Bakgrund

Svenska pappers- och massabruk har under de senaste årtiondena gjort stora investeringar för att minska användningen av fossila bränslen genom energieffektiviseringar samt byte från fossila bränslen till biobränslen. Sedan mitten av 90-talet har de fossila utsläppen från svenska pappers- och massabruk minskat med hela 80 procent och sedan 2005, då handeln med utsläppsrätter startade, har de fossila utsläppen från svenska pappers- och massabruk minskat med 65 procent. Samtidigt har produktionen av papper och massa ökat. Det är få om inga sektorer som lyckats minska sina utsläpp i den omfattningen.



Källa: Naturvårdsverket



Källa: Skogsindustrierna

Industrin behöver skydd mot koldioxidläckage

Europeisk industri har svårt att kompensera för ökade koldioxidkostnader genom att föra kostnaderna vidare till kunderna då priserna sätts på en global marknad. För att säkerställa att klimatmålen i EU nås genom omställning av industrin snarare än att flytta produktion till länder med lägre klimatambitioner har skydd mot koldioxidläckage införts.

Skyddet mot koldioxidläckage består dels av fri tilldelning av utsläppsrätter som skyddar mot de direkta kostnaderna av handeln med utsläppsrätter, dels av kompensation för indirekta kostnader som kompenserar för utsläppsrättshandelns påverkan på elpriset. Genom dessa mekanismer kan europeisk industri konkurrera på en global marknad och samtidigt ha medel och incitament att ställa om mot klimatneutralitet. För utvalda branscher kommer en gränsjusteringsmekanism, CBAM, succesivt ersätta den fria tilldelningen. Den skyddar dock endast för konkurrens på den inre europeiska marknaden, men skyddar inte industrier som exporterar varor utanför den europeiska inre marknaden. Det finns för närvarande inga planer på att inkludera pappers- och massaindustrin i CBAM.

Den fria tilldelningen ska skydda de anläggningar som har svårt att ställa om, men ska samtidigt premiera de industrier som faktiskt ställer om. Genom att utesluta anläggningar som ställt om med hjälp av biobränslen ges incitament att bibehålla en viss andel fossila utsläpp istället för att ställa om helt.

Införandet av kompensation för indirekta kostnader beslutas av respektive medlemsland. Idag har 16 medlemsländer inklusive Norge någon form av kompensation för indirekta kostnader. Enligt reglerna har Sverige möjlighet att införa ett stöd på upp till 30 öre/kWh för att kompensera konkurrensutsatt industri för indirekta kostnader till följd av kraftproducenternas handel med utsläppsrätter. De anläggningar som frångått fri tilldelning av utsläppsrätter har en sammanlagd elanvändning på ca 9,5 TWh/år samtidigt som värdet på utebliven fri tilldelning är mellan 1 och 1,3 miljarder kronor per år. En kompensation på i genomsnitt 11-14 öre/kWh skulle kompensera för den uteblivna fria tilldelningen.

Inga oförutsedda vinster

Kommissionen motiverar att sänka tröskelvärdet från 100 procent till 95 procent med att anläggningar som förbrände en stor andel biomassa fick oförutsedda vinster (windfall profits) genom fri tilldelning av utsläppsrätter som vida översteg de faktiska utsläppen. I sitt resonemang ignorerar kommissionen att denna "övertilldelning" är ett resultat av stora investeringar över en lång tid. Dessa vinster är på inget sätt oförutsedda, utan är ett resultat av de styrmedel som beslutats på EU-nivå. Dessa investeringar skulle i många fall vara helt olönsamma och aldrig genomförts om ett sänkt tröskelvärde hade varit känt vid investeringstillfället.

Industrin gör investeringar med långa avskrivningstider på flera decennier. Det är därför viktigt att styrmedel är förutsägbara och inte ändras fundamentalt under investeringens livslängd. Den ökade regulatoriska risken som det sänka tröskelvärdet från 100 procent till 95% ökar även den regulatoriska risken att investera i ytterligare klimatomställning som till exempel bio-CCS eller bioraffinaderier.

Det sänkta tröskelvärdet har helt tagit bort incitamentet för de anläggningar som har mindre än 95 procent utsläpp från biomassa att ställa om till full fossilfrihet. De får istället incitament att öka sina fossila utsläpp.

Sveriges regering har inte tillräckligt kraftfullt satt sig emot detta felaktiga resonemang om oförutsedda vinster och försvarat svensk industris konkurrenskraft. Det är först när 95%-regeln påverkar Sveriges klimaträkenskaper som regeringen väljer att agera kraftfullt i denna fråga. Skogsindustrierna förutsätter att regeringen även agerar för att bibehålla ett skydd mot koldioxidläckage för en av Sveriges viktigaste näringar.

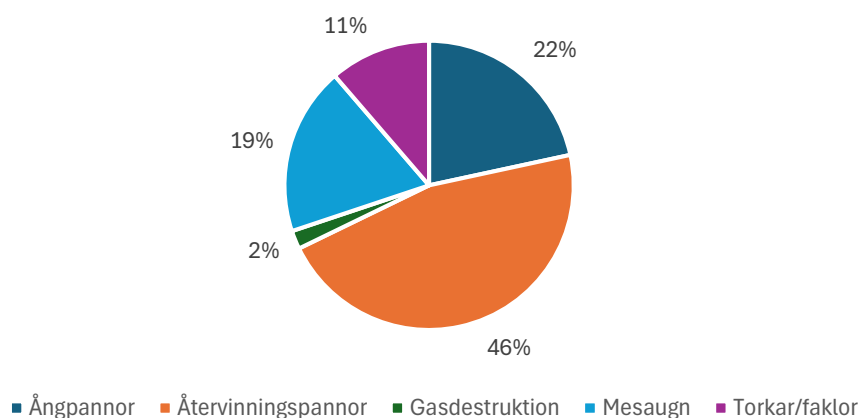
Oklart hur fri tilldelning ser ut efter 2030

I promemorian framgår det att fri tilldelning succesivt fhas ut för att helt ersättas av auktionering 2034. Detta gäller endast de sektorer som omfattas av gränjusteringsmekanismen CBAM, vilket papper och massa inte gör i dagsläget. Det finns inte heller några planer i nuläget på att inkludera papper och massa i CBAM. I konsekvensanalysen bör utgångspunkten vara att produktion av papper och massa kommer att omfattas av fri tilldelning under perioden 2030-2040.

Inte lönsamt för alla bruk att återgå till ETS

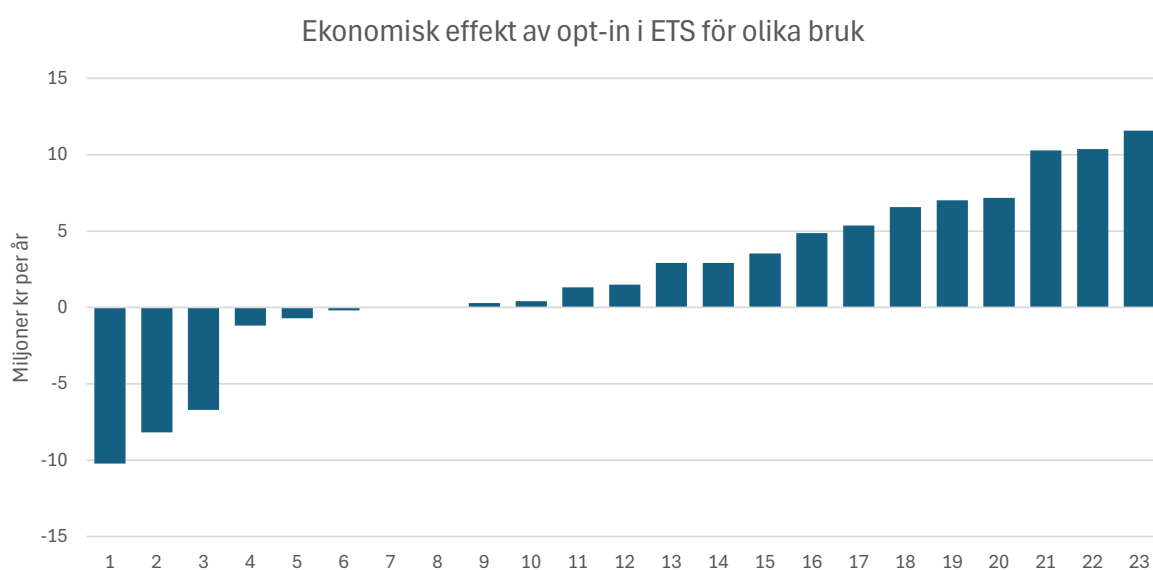
För vissa svenska pappers- och massabruk kommer kostnaden för koldioxidskatt att överstiga kostnaden för utsläppsrätter (med dagens nivåer) då den svenska koldioxidskatten är betydligt högre än kostnaden för utsläppsrätter i dagsläget. Dock omfattas inte fossila bränslen som används till elproduktion eller mineralogiska processer av koldioxidskatt. Utsläpp från förbränning av vissa kemikalier omfattas inte heller av koldioxidskatt. Ungefär 35 % av de fossila utsläppen i pappers- och massaindustrin omfattas inte av koldioxidbeskattning.

Fossila koldioxidutsläpp från anläggningar som omfattas av 95%-regeln



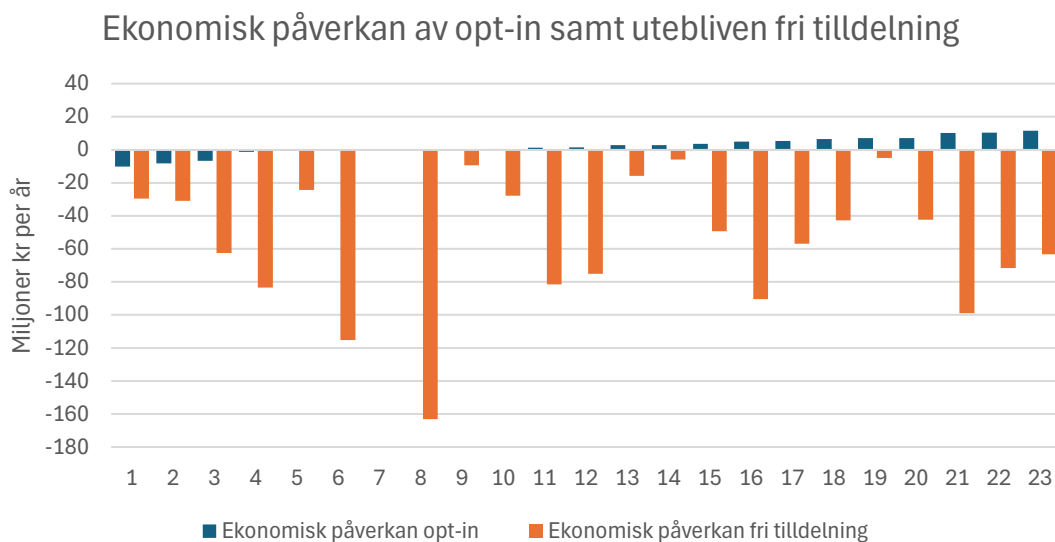
Vissa anläggningar vars fossila koldioxidutsläpp i första hand kommer från mineralogiska processer, vilka inte omfattas av koldioxidskatt, kan få ökade kostnader på upp till 10 miljoner kronor per år om de förts tillbaka till ETS. Anläggningar som i första hand har sina fossila koldioxidutsläpp från processer som omfattas av koldioxidskatt kan få minskade kostnader på över till 10 miljoner kronor per år om de förts tillbaka till ETS.

Flera anläggningar har anpassat sina processer och bränsleval baserat på att de blir uteslutna ur ETS. De anläggningarna som missgynnas av att retroaktivt återförs till ETS bör kompenseras så att de inte retroaktivt får ökade kostnader av att återförs till ETS.



Källa: Skogsindustrierna

De ekonomiska konsekvenserna av att ligga i ETS eller inte är dock små jämfört med de ekonomiska konsekvenserna av utebliven fri tilldelning av utsläppsrätter. Skogsindustrierna har förståelse för varför Sverige vill återföra de industrier som uteslutits ur EU-ETS på grund av 95%-regeln men konstaterar samtidigt att detta kan ytterligare försämra konkurrenssituationen för de som gått före. Utifrån detta bör Sverige kompensera branschen så att denna förslagna förändring än en gång drabbar branschen. I förlängningen om anläggningarna återförs så förväntar vi oss att Regeringen jobbar för sin basindustris konkurrenskraft och verkar för att 95%-regeln arbetas om. Regeringens fokus måste därför vara att se till att alla anläggningar får skydd mot koldioxidläckage i form av fri tilldelning alternativ annan kompensation som ger dessa anläggningar motsvarande skydd.



Källa: Skogsindustrierna

Anläggningar som återförs till ETS kommer inte längre ha möjlighet att ansöka om stöd från Klimatklivet. Regelverket för Klimatklivet bör därför justeras så att anläggningar som omfattas av ETS, men inte har rätt till fri tilldelning kan få stöd genom klimatklivet.

Bibehåll skydd mot koldioxidläckage för svenska papper och massabruk

Från och med 2026 utesluts anläggningar som har mer än 95% biogena utsläpp ur systemet för handel med utsläppsrätter, EU-ETS. För svensk pappers- och massaindustrin innebär det att 26 av 45 pappers- och massabruk utesluts ur EU-ETS. Sammantaget står dessa anläggningar för ca 75% av Sveriges produktion av massa och papper. Majoriteten av de pappers- och massabruk inom EU som utesluts ur EU-ETS på grund av de så kallade 95%-regeln ligger i Sverige då svenska pappers- och massabruk genom kontinuerliga investeringar ligger i framkant i omställningen.

För de anläggningar som utesluts innebär det att från och med 2026 går dessa anläggningar miste om fri tilldelning av utsläppsrätter till ett sammanlagt värde av mellan 1,0 - 1,3 miljarder kronor årligen.

De anläggningar som nekas fri tilldelning av utsläppsrätter kommer att helt tappa sitt skydd mot koldioxidläckage och tappa konkurrenskraft jämfört med producenter som inte ställt om sin produktion. För att säkerställa konkurrenskraften för de pappers- och massabruk i Sverige som nekas fri tilldelning på grund av den så kallade 95%-regeln bör Sveriges regering arbeta för att öppna upp ETS innan 2030 för att korrigera detta. Till dess att svensk pappers- och massaindustri omfattas av skydd mot koldioxidläckage i form av fri tilldelning av utsläppsrätter bör regeringen genomföra åtgärder för att säkerställa alla svenska pappers- och massabruk de kan konkurrera på samma villkor som de anläggningar som fortsatt får fri tilldelning. Det kan ske genom att de får kompensation för indirekta kostnader för använd el motsvarande värdet av den uteblivna fria tilldelningen, för närvarande ca 11-14 öre/kWh, införs retroaktivt från och med 1 januari 2026.

Skogsindustriernas utgångspunkt

Skogsindustrin är en av Sveriges viktigaste näringar. Med sin förnybara råvara har skogsindustrin och skogsindustriens produkter en nyckelroll i utvecklingen mot ett hållbart, biobaserat samhälle och skapar sysselsättning i hela landet. Att svensk industri inte har sämre förutsättningar än konkurrerande industri i andra länder är en förutsättning för att svensk skogsindustri ska vara konkurrenskraftig.

För Skogsindustrierna

Johan Bruce
Ansvarig El och Energi