

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

Södra har beretts möjlighet att yttra sig över Klimat- och näringslivsdepartementets remiss KN2026/00822. Södra skogsägarna är Sveriges största skogsägarförening med fler än 50 000 familjeskogsbrukare som medlemmar. Tillsammans äger Södras medlemmar en världsledande industri som förädlar skogsråvaran till förnybara produkter inom massa, trä, byggsystem, flytande bioprodukter och energi. I vår skogsindustri jobbar 3 400 medarbetare och under 2025 omsatte Södra drygt 28 miljarder kronor.

### Sammanfattning

I promemorian föreslår regeringen att anläggningar som mellan 2019–2023 hade mer än 95 procent koldioxidutsläpp från biomassa och som tidigare blivit uteslutna ur EU ETS ska återföras till ETS. För Södra, som redan hunnit anpassa processer och bränsleval under 2026 baserat på att vi blir uteslutna ur ETS, beräknas förslaget ge ökade kostnader. Konsekvenserna är dock svåra att förutse fullt ut, då flera osäkerheter föreligger. Osäkerheter och ständiga förändringar i regler och styrmedel innebär utmaningar för industriaktörer att navigera och fatta rätt investeringsbeslut.

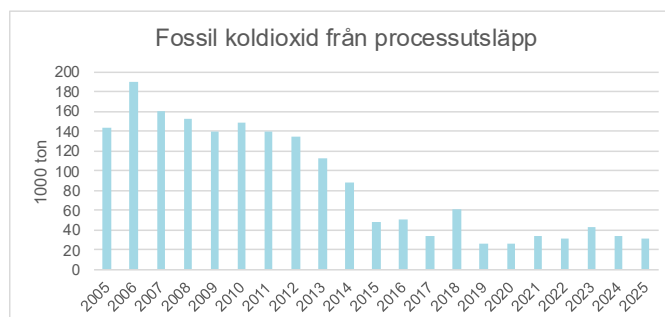
Den stora ekonomiska effekten består dock i utebliven fri tilldelning av utsläppsrätter, vilket innebär en betydande konkurrensnackdel jämfört med aktörer som inte ställt om till fossilfrihet samt en risk för koldioxidläckage genom att produktion flyttas till länder med lägre klimatambitioner. Regeringen bör därför 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.

### Oförutsedda vinster och koldioxidläckage

Södra vill särskilt lyfta att den stora ekonomiska påverkan av att vi står helt utan skydd mot koldioxidläckage i form av fri tilldelning av utsläppsrätter. Utan den fria tilldelningen i EU ETS1 har vi en avsevärd konkurrensnackdel jämfört med våra konkurrenter som inte kommit lika långt i omställningen mot fossilfrihet. Södra anser att om pappers-och massaindustrin ska ingå i EU ETS1 ska det vara med samma förutsättningar som andra verksamheter i systemet och därmed omfattas av fri tilldelning.

I promemorian beskrivs att skälen till att lagstiftaren beslutat att utesluta anläggningar med mer än 95 procent biomassa är att undvika att anläggningar får fri tilldelning av utsläppsrätter och därmed gör oförutsedda vinster på försäljning av utsläppsrätter de inte behöver. Södra delar inte uppfattningen att anläggningar som har en stor andel biomassa har fått oförutsedda vinster genom fri tilldelning. Arbetet med att minska de fossila utsläppen har inneburit stora investeringar under lång tid och byte till - i flera fall dyrare - biobränsle. Vinsterna är inte oförutsedda utan ett resultat av kostsamma investeringar till följd av de styrmedel som beslutats gemensamt inom EU.

Sedan handelssystemet infördes 2005 har Södra minskat sina fossila utsläpp med 78%.



Flera av Södras investeringar skulle vara olönsamma och inte genomförts om en uteslutning var känd vid investeringstillfället. Eftersom de flesta investeringar har långa avskrivningstider är det viktigt att styrmedel är förutsägbara och att regler inte ändras fundamentalt under investeringens livslängd. Oklara regler och avsaknad av långsiktighet ökar riskerna med att göra ytterligare klimatomställningar som till exempel att investera i bio-CCS eller bioraffinaderier.

Södra anser att föregångare som använder biobränsle i sin produktion inte bör straffas för att de redan har ställt om till fossilfritt. Den fria tilldelningen ska fortsättningsvis skydda de anläggningar som har svårt att ställa om men ska samtidigt premiera de som faktiskt ställer om. Konsekvensen att opta-in oss utan fri tilldelning är att anläggningar med mer än 95 procent biomassa får stora kostnader och därmed konkurrensnackdelar gentemot anläggningar som har högre utsläpp

Genom att utesluta anläggningar med mer än 95% biogena utsläpp ges inte heller incitament för övriga att minska sina utsläpp till mer än strax under 95%, även om det är tekniskt möjligt.

Vi anser att Sveriges regering bör arbeta för att öppna upp ETS innan 2030 för att korrigera detta. Fram till att vi omfattas av skydd mot koldioxidläckage i form av fri tilldelning av utsläppsrätter bör Sverige, i likhet med andra medlemsstater, kompensera för indirekta kostnader motsvarande värdet av den uteblivna fria tilldelningen i enlighet med Skogsindustriernas förslag.

### Konsekvenser

Södra delar inte promemorians bild av att det blir billigare för pappers-och massabruk att vara en del av EU ETS1 under 2026–2027. För Södra som de senaste åren har gjort stora investeringar för att ytterligare minska de fossila koldioxidutsläppen kommer en återföring i EU ETS innebära en större kostnad. Det som möjliggjort och drivit dessa investeringar är den fria tilldelningen. Vad kostnaderna blir 2028 och framåt beror på utvecklingen av kostnaden för utsläppsrätter inom EU ETS1 och EU ETS2, där osäkerheterna kring utvecklingen är stora.

Södra delar beskrivningen i promemorian att anläggningar utanför EU ETS1 skulle möta andra villkor för koldioxidprissättning än merparten av sina europeiska konkurrenter inne i EU ETS1. Koldioxidskatten är högre än priset på utsläppsrätter. Däremot delar inte Södra bilden av att det skulle bli kostnadseffektivt att ingå i EU ETS1. Detta för att all koldioxid inte kommer från skattepliktigt bränsle.

Södras analys visar att en återgång till ETS1 innebär en betydande kostnadsökning, i ett läge där hela branschen är mycket hårt pressad.



Södra delar bedömningen att företag som tidigare deltagit i EU ETS är väl rustade för att delta i ETS1. Det innebär och har inneburit administrativa kostnader för att förstå förutsättningar för ändrade lagförslaget och nu sker det igen. Om en opt-in kommer bli verklighet betonar Södra vikten av minimalt administrativt förfarande för ny ansökan till EU ETS1. Södra vill också betona vikten av att undvika osäkerhet och oförutsägbarhet genom förändringar i lagstiftning. Långsiktigt förutsebara villkor är avgörande för investeringar i de flesta branscher, och av särskilt stor vikt för den kapitalintensiva skogsindustrin.

Södra delar alltså inte regeringens bedömning att ökningen av kostnader 2026 och 2027 är mindre än om förslaget inte genomförs, utan tvärtom att kostnaden för 2026 och 2027 kommer att öka om förslaget genomförs. Konsekvensen av utebliven fri tilldelning är dock större än de ökade kostnaderna. Regeringens fokus måste därför vara att se till att anläggningar får skydd mot koldioxidläckage i form av fri tilldelning eller annan kompensation som ger anläggningar motsvarande skydd. Södra vill därför betona att om Regeringen går vidare med förslaget att fortsatt inkludera pappers-och massaindustrin i EU:s utsläppshandelssystem måste samtidigt kompensation för utebliven tilldelning ges. Under förutsättning att sådan kompensation ges är det rimligt att hela industrin är med i en marknad där koldioxidprissättningen är samma för alla.

För Södra skogsägarna

Daniella Johansson, Energisamordnare Södra Cell