

2008-11-05

Naturvårdsverket
Henrik Scharin

Synpunkter på förslag till sektorsövergripande avgiftssystem för kväve och fosfor

Skogsindustrierna har getts tillfälle att inkomma med synpunkter på rubricerade utredning. Remisstiden uppgår till endast tre veckor – en anmärkningsvärt kort tid, särskilt mot bakgrund av att Skogsindustrierna inte getts möjlighet att delta i någon referensgrupp. Utredningens teoretiska karaktär, snudd på miljöekonomisk forskning, genererar ett antal frågeställningar om hur genomförandet skulle kunna gå till i praktiken. Osäkerheterna skapar oro, för vilka konsekvenser ett avgiftssystem som det föreslagna, skulle kunna få för verksamhetsutövare.

Kostnadseffektiva åtgärder behövs

Övergödningen i Östersjön och Västerhavet är ett miljöproblem som är angeläget att begränsa. Många länder bidrar till belastningen, som härrör både från punktkällor och från diffusa källor. Bidraget från industrin är litet i förhållande till de totala utsläppen. För att komma till rätta med problemet krävs åtgärder av olika slag i alla länder.

Skogsindustrierna ser positivt på regeringens ambition att utreda eventuella styrmedel som skapar ekonomiska incitament att hitta kostnadseffektiva åtgärder för att minska belastningen av övergödande ämnen. Förslaget kan i teorin uppfattas som ett system med bara vinnare men vi ser stora osäkerheter och hinder för genomförande.

Näringslivet ej representerat i referensgrupper

Den utredning som genomförts av Naturvårdsverket har haft tre referensgrupper: en intern, en vetenskaplig och en extern. Den sistnämnda har bestått av

intressenter och myndigheter men har helt saknat representanter från näringslivet. Detta trots att punktkällor enligt förslaget ska utgöra en viktig del av marknaden i systemet och beläggas med ett utsläppstak. Enligt bilagorna till rubricerade förslag är massa- och pappersindustrin den dominerande branschen avseende belastning av kväve och fosfor. Det är beklagligt att branschen inte givits möjlighet att delta i de diskussioner som föregått förslaget.

Relationen till andra styrmedel har inte beaktats

Tillståndspliktiga anläggningar, däribland massa- och pappersbruken, åläggs krav enligt Miljöbalken på bästa möjliga teknik. I den integrerade tillståndprocessen görs en avvägning mellan kostnad och nytta för olika typer av miljöåtgärder vid anläggningen. Utifrån denna skälighetsbedömning sätts villkoren för utsläppsp parametrar m m. Detta är ett väl fungerande styrmedel som bidragit till att investeringar har gjorts och att utsläppen från branschen har minskat väsentligt de senaste decennierna.

Ett ytterligare styrmedel, såsom ett avgiftssystem, betyder att avvägningen i tillståndprocessen blir åsidosatt och helhetsperspektivet på miljösituationen vid den specifika anläggningen går förlorat. Detta borde ha beaktats i Naturvårdsverkets utredning. Dubbla styrmedel är inte optimalt från miljösynpunkt och knappast kostnadseffektivt.

Fördelen med ett rätt utformat avgiftssystem, skulle kunna vara att en verksamhetsutövare, i stället för att genomföra dyra åtgärder på plats, kan bidra till att betydligt effektivare kompensatoriska åtgärder genomförs till en lägre kostnad någon annanstans. Denna tanke kan ge positiva effekter både för miljön och för verksamhetsutövaren jämfört med ett renodlat avgiftssystem.

Alla berörda länder måste omfattas

Ett avgiftssystem som styrmedel för att minska belastningen på Östersjön och Västerhavet måste inkludera alla kringliggande och bidragande länder. Detta är en absolut förutsättning för att åstadkomma kostnadseffektivitet i åtgärderna och verkligen uppnå de mål som uppsatts för att minska övergödningen. Såsom framgår av utredningen, ökar effektivitetsvinsterna med ökad geografisk omfattning. I Sverige har teknik och miljöarbete kommit långt. Ett nationellt avgiftssystem som inte har sin motsvarighet i konkurrerande länder skulle få effekter på många branscher, däribland skogsindustrin. Priset på skogsindustrins produkter, som till 80 % exporteras, sätts på en global marknad. Ökade nationella/regionala kostnader kan därmed inte tas ut i kundledet.

De så kallade diffusa källorna står för en stor del av utsläppen av övergödande ämnen. Modellen som föreslås inkluderar även dessa, vilket är positivt, eftersom bedömningen är, att de skulle kunna genomföra relativt billiga reningsåtgärder med stor reduktion av utsläppen.

Teoretiskt och osäkert

Förslaget är intressant och skulle kunna vara ett styrmedel som har god effekt under vissa förutsättningar. Utredningen genererar dock en mängd frågeställningar som inte beaktats men som är högst väsentliga för att förstå konsekvenserna av modellen. Det handlar om hur takvärden ska sättas, hur bedömningen av åtgärder ska göras, lokala hänsynstaganden, hur mätningar av effekter ska genomföras m m. Det finns stora osäkerheter, särskilt avseende åtgärds kostnader och reningskapaciteter. Eftersom det är effekten av belastningen som är väsentlig och alla biologiska system är tröga, finns en påtaglig risk för att kostnader och nyttor av en åtgärd felbedöms. Om systemet ska fungera tillfredställande kommer förmodligen kostnaderna för tillsyn öka betydligt jämfört med situationen idag, vilket måste beaktas för att inte verksamhetsutövarnas konkurrenskraft skall missgynnas.

Utredningen är alltför teoretisk och förefaller delvis vara på forskningsstadiet. Ett flertal aspekter av praktisk och juridisk karaktär måste beaktas. Vidare måste modellen diskuteras med våra grannländer innan något pilotprojekt igångsätts.

Sammanfattningsvis vill Skogsindustrierna poängtera att det är långt kvar till ett robust och tillämpbart system och att ett flertal ytterligare utredningar krävs innan beslut om ett eventuellt avgiftssystem kan tas.

Stockholm den 5 november 2008

SKOGSINDUSTRIERNA

Ingrid Haglind