

Miljödepartementet
Enheten för naturresurser
103 33 Stockholm

2010-07-09

Remiss M2010/2148/Na

Skogsindustriernas yttrande över remisserna SOU 2010:17 ”Prissatt vatten?” och Naturvårdsverkets rapporter 6345 och 6346 ”Vidareutveckling av förslag till avgiftssystem för kväve och fosfor”

Skogsindustrierna är massa-, pappers- och den trämekaniska industrins bransch- och arbetsgivarorganisation och företräder drygt 50 massa- och papperstillverkare inom 25 företag/koncerner och ca 140 sågverk i ett 70-tal företag/koncerner. Flera av medlemsföretagen äger och brukar skogsmark. Värdet av exporterade skogsindustriprodukter uppgick 2009 till ca 123 miljarder kr.

Skogsindustrierna lämnar ett gemensamt yttrande över de båda rubricerade utredningarna då våra synpunkter i stora delar är överlappande.

Sammanfattning

Skogsindustrierna **avstyrker** föreslaget avgifts- handelssystem för massa- och pappersindustrins anläggningar. Systemet skulle inte minska utsläppen utan endast leda till ökade kostnader och minskad konkurrenskraft. Det finns därmed inte skäl att ytterligare utreda ett system där massa- och pappersbruken ingår.

Skogsindustrierna **tillstyrker** utredningens bedömning att Sverige redan implementerat kraven om en prispolitik för vattentjänster på ett fullgott sätt.

Inledning

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag utvecklat ett förslag till avgifts-/handelssystem för kväve och fosfor för att komma tillrätta med övergödningen i Östersjön och Västerhavet och för att uppfylla åtaganden som Sverige gjort enligt BSAP.

Samtidigt har en särskild utredare haft regeringens uppdrag att utreda om nuvarande prispolitik för vattentjänster och annan vattenanvändning är förenlig med artikel 9 i ramdirektivet för vatten samt om det finns anledning att komplettera eller förändra befintliga styrmedel så att de ger möjlighet att förbättra vattenkvaliteten i Sverige.

De två utredningarna har stora likheter – vi uppfattar Naturvårdsverkets förslag som en konkretisering av de teoretiska resonemang som vattenprisutredningen för i ”Prissatt vatten?”

De synpunkter, som framförs i detta yttrande, gäller därför båda remisserna. Dock framförs också specifika synpunkter under respektive utredningsrubrik.

I båda uppdragen har Skogsindustrierna representerat industrin i referensgrupp respektive expertgrupp. Eftersom båda utredningarna, utan att detta angivits i direktivet, har fokuserat på punktkällor och gett förslag på hur tillståndspliktiga anläggningar ska involveras, borde industrin erbjudits en betydligt större representation.

I första delen av Naturvårdsverkets uppdrag, som färdigställdes i slutet av 2008, var industrin över huvud taget inte inbjuden till referensgruppen. Den andra delen, som nu remissbehandlas, bygger på förslaget som presenterades i första delen. Vidare gjordes inom uppdraget en studieresa till USA under 2009, då industrin inte erbjöds att delta. Det är högst anmärkningsvärt, särskilt med tanke på att fokus på Naturvårdsverkets förslag ligger på punktkällor och då specifikt massa- och pappersindustrin.

Vi anser att industrins synpunkter inte beaktats i tillbörlig omfattning i någon av utredningarna.

Prissatt vatten? SOU 2010:17

Skogsindustrierna delar uppfattningen att Sverige har en prispolitik

Utredningens huvuduppdrag var att värdera om Sverige tillämpar en prispolitik som är förenlig med vattendirektivets intentioner. Skogsindustrierna delar utredningens slutsats att så är fallet.

Alltför tidigt att utreda behov av ytterligare styrmedel för att klara vattendirektivet

Utredningen skulle också utreda om det finns anledning att komplettera eller förändra befintliga styrmedel så att de ger möjlighet att förbättra vattenkvaliteten i Sverige. Skogsindustrierna anser att denna fråga har lyfts i ett alldeles för tidigt skede. Vattenmyndigheternas nuvarande bedömning av vattenkvaliteten är i många delar tvivelaktig och osäker. Bedömningsgrunderna har utarbetats under stark tidspress, har testats i för liten omfattning och har visat sig ha stora brister. Detta har medfört att Naturvårdsverket har fått nya forskningsmedel för att förbättra bedömningsgrunderna, vilket Skogsindustrierna ser som nödvändigt. Referensvärden som använts vid statusklassning, har kritiserats från många håll. Påverkansanalyserna har också betydande luckor. Trots dessa osäkra grunder, som påpekats i åtskilliga remissvar, har utredningen ägnat större delen av uppdraget åt att diskutera olika alternativ av styrmedel för att förbättra vattenmiljön.

Sannolikt hade också uppdraget formulerats annorlunda om den uppdelning av miljö kvalitetsbegreppet som redovisas i proposition 2009/10:184 hade varit klar, då direktivet gavs.

Skogsindustrierna avstyrker förslaget tillägg om kompensatoriska åtgärder i miljöbalken

Utredningen föreslår att miljöbalkens bestämmelser om kompensatoriska åtgärder (6 kap 9 § MB) kompletteras med en bestämmelse som innebär att skyldighet för verksamhet att utföra åtgärder kan ersättas med skyldighet att betala en avgift, som motsvarar den ekonomiska belastning som ett villkor skulle medföra för verksamhetsutövaren. Avgiften föreslås kunna betalas till exempelvis en fond som ska användas för miljöförbättrande åtgärder. En direkt koppling behöver dock inte finnas till villkorsgivningen.

För verksamhetsutövaren skulle en sådan konstruktion i bästa fall kunna vara fördelaktig om avgiften är lägre än kostnaden för införande av en åtgärd vid anläggningen. Eftersom en koppling till verksamheten inte behöver finnas, kommer dock sannolikt avgiften att utgöra en extra kostnad. De administrativa svårigheterna är dessutom uppenbara – vem ska stå för bedömningen av avgiftens storlek och den kompensatoriska åtgärdens effekt? En förutsättning för förverkligande av ett sådant system, är dessutom att möjlighet finns att frikoppla tillståndsgivningens krav från IPPC-direktivet. Skogsindustrierna avstyrker därför förslaget.

Ytterligare styrmedel behövs ej för verksamheter som tillståndsprövas – utred hur diffusa utsläpp ska omfattas av bördorna

Skogsindustrierna anser att det finns skäl att utvärdera hur icke - reglerade verksamheter med diffusa utsläpp ska ta sin del av bördan för att nå god ekologisk status i vattendragen – i de fall en ny klassning fortfarande medför att åtgärder behöver vidtas. Utredningen har i stället fokuserat på industrier där redan utsläppssituationen är väl reglerad genom den individuella tillståndsprövningen.

Utredningen anser att några nya generella ekonomiska styrmedel inte för närvarande bör införas men konstaterar samtidigt att *om* ett införande skulle bli aktuellt förordas ekonomiska styrmedel enligt en modell, som är mycket lik Naturvårdsverkets förslag till avgifts/handelssystem för kväve och fosfor.

Skogsindustrierna har tidigare i olika sammanhang framfört att ekonomiska styrmedel inte ska kombineras med villkor enligt miljöbalken. Eftersom det för verksamheter som tillståndsprövas (se MB 2:3) ställs krav på att dessa bland annat ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta försiktighetsmått i övrigt samt att använda bästa möjliga teknik, medför ytterligare styrmedel endast en ekonomisk belastning för verksamhetsutövaren utan styrkraft. Detta är skälet till att det för verksamheter som deltar i det europeiska handelssystemet för koldioxid frikopplas från villkor för sådana utsläpp. Någon sådan frikoppling har

inte utredningen ansetts vara nödvändig i de förslag som presenteras för vattensidan.

Utredningen tycks inse denna komplikation och konstaterar ”att många regleringar är utformade på ett sätt som gör att möjligheten att med framgång använda ekonomiska styrmedel minskar.” Det poängteras att om man ”menar allvar med önskemålet om en ökad användning av ekonomiska styrmedel måste man samtidigt vara beredd att undvika vissa skärpningar av kvantitativa regleringar och göra vissa av nuvarande kvantitativa regleringar mindre stränga.” Vi tolkar detta som att utredningen ser svårigheter att kombinera ekonomiska styrmedel med befintliga regelverk, t ex EUs IPPC-direktiv, infört i Miljöbalken, som alla tillståndspliktiga anläggningar lyder under.

Skogsindustrierna avvisar av flera skäl ytterligare styrmedel i form av t ex avgifts/handelssystem för massa- och pappersbruken. Vi utvecklar våra skäl i avsnittet om Naturvårdsverkets utredning.

Naturvårdsverkets utredning ”Vidareutveckling av förslag till avgiftssystem för kväve och fosfor”, rapporterna 6345 och 6346

Massa- och pappersindustrins utsläpp av kväve och fosfor

Massa- och pappersindustrin har vidtagit åtgärder sedan lång tid tillbaka för att minska utsläppen av övergödande ämnen. Utsläppen har halverats under de senaste 20 åren och kommer fortsatt att minska utan nya styrmedel. Prövningsprocessen och eget miljöarbete styr denna utveckling och kommer att så göra framgent. Utsläppen av kväve och fosfor från massa- och pappersindustrin kommer i samband med fortsatta tillståndsprövningar att successivt minska utan ytterligare styrmedel.

Massa- och pappersindustrin har små utsläpp i jämförelse med andra sektorer. Utsläppen till de vattenbassänger som omfattas av Sveriges åtaganden inom Baltic Sea Action Plan motsvarar vad gäller kväve 4 % av det totala antropogena bidraget till Egentliga Östersjön respektive till Kattegatt samt ca 11 % av fosforbelastningen i Egentliga Östersjön.

Skogsindustrierna avvisar ett avgifts-/handelssystem för massa- och pappersbruken

Naturvårdsverket har i sin utredning vidareutvecklat det år 2008 framlagda förslaget till avgiftssystem. Slutsatsen är att ett avgifts/handelssystem har potential att vara kostnadseffektivt på kort sikt. Utredningen föreslår en kombination av avgifts/handelssystem och befintliga villkor, omfattande massa- och pappersindustrin och större reningsverk. På lång sikt bör, enligt utredningen, systemet renodlas och utvidgas. I regeringens skrivelse 2009/10:213 ”Åtgärder för ett levande hav” bedöms ett avgifts-/handelssystem, under vissa förutsättningar, ha potential som styrmedel för att nå mål och åtaganden och en utredning bör tillsättas.

För att ekonomiska styrmedel eventuellt ska kunna övervägas som ett alternativ för de skogsindustriella anläggningarna så måste vissa grundläggande krav vara uppfyllda – se nedan. Dessa uppfylls inte i Naturvårdsverkets förslag till avgifts-/handelssystem. Skogsindustrierna avvisar därför ett avgifts/handelssystem för kväve och fosfor för massa- och pappersindustrin både på kort sikt i kombination med villkorsreglering och på lång sikt som enda styrmedel. Vi anser således inte att frågan bör utredas ytterligare.

Dubbla styrmedel ger ingen effektiv miljöpolitik

Massa- och pappersbrukens verksamhet regleras genom den individuella tillståndsprövningen, där utsläppsvillkoren fastställs utifrån en helhetsbedömning av miljöbelastningen och bästa teknik för den enskilda anläggningen. Ekonomiska styrmedel fungerar inte tillsammans med en villkorsreglering baserad på bästa teknik. Det ekonomiska styrmedlet blir endast en extra kostnad. Som exempel kan nämnas att avgiften på utsläpp av kväveoxider inte har någon styrande effekt på utsläppen från de skogsindustriella ångpannorna. Styrningen sker genom de individuellt satta utsläppsvillkoren. Detta medför att skogsindustrin varje år är nettobetalare till kraft- och värmeverken, som inte behöver anpassa produktionen efter ångbehovet i en dynamisk tillverkningsprocess utan i stället kan driva sina pannor med en jämn last. Skogsindustrierna motsätter sig bestämt fler pålagor av detta slag.

EUs IPPC-direktiv, som reglerar tillståndsprövningen frikopplar företag, som deltar i det europeiska handelssystemet för koldioxid, ETS, från villkor för utsläpp av koldioxid. Denna möjlighet finns för närvarande inte för kväve och fosfor. Det reviderade IPPC-direktivet, Industrial Emissions Directive, som sannolikt antas inom kort ställer snarare än mer långtgående krav på att utsläppsvärden kopplade till bästa teknik, BATAELs, ska utgöra villkorsnivå. Möjligheten att avvika från detta är enligt vår bedömning mer begränsad än i det nuvarande IPPC-direktivet.

Härvid bör även skillnaden vad gäller möjligheten att kompensera för ökade kostnader mellan de två verksamheter som föreslås ingå i systemet dvs kommunala reningsverk och massa- och pappersbruk framhållas. Reningsverken har möjlighet att ta ut ett högre pris för sina tjänster medan massa- och pappersindustrin inte har denna möjlighet då priset fastställs på en global marknad. Ökade kostnader av denna typ måste således bäras genom effektiviseringar och innebär att konkurrenskraften för den svenska industrin minskar så länge inte motsvarande kostnader finns i andra länder.

Avgifts/handelssystemet är för litet – både geografiskt och avseende antalet handlande aktörer

Skogsindustrierna anser att ekonomiska styrmedel av den typ som föreslås i utredningen måste vara internationella för att inte snedvrider konkurrensförhållandena för globalt verksamma företag. För att uppnå detta skulle alla stater

som på något sätt bidrar till övergödningssituationen i de aktuella haven involveras, både av konkurrensskäl och av kostnadseffektivitetsskäl.

För att åstadkomma ett väl fungerande handelssystem med utsläppsrätter krävs dessutom många aktörer. Ett system som endast omfattar massa- och pappersindustri samt större reningsverk i Sveriges tre sydliga vattendistrikt är för litet, både ur naturvetenskapligt och ekonomiskt hänseende. Ju färre aktörer desto mindre är skillnaden i åtgärdskostnader som ska vara drivkraften för handeln.

Expertgruppen för miljöstudier, har också i ett uppdrag från Finansdepartementet, kommit fram till att ett handelssystem bör täcka alla länder som påverkar miljötillståndet i Östersjön.

Förlorad helhetssyn kan leda till miljömässig suboptimering

Om regleringen av kväve och fosfor generellt skulle lyftas ut ur den individuella tillståndsprövningen och regleras i någon form av avgifts-/handelssystem så innebär det att det görs avkall på helhetsbedömningen av verksamhetens miljöbelastning. Vid prövningen görs en helhetsbedömning av vilka kombinationer av åtgärder, som är bäst för den totala miljön i det enskilda fallet. Det är därmed inte självfallet att alla anläggningar ska nå ned till den lägsta nivån för samtliga utsläppparametrar i det intervall som återfinns i Bref- dokumentet dvs det EU-gemensamma dokument som beskriver vad som är bästa teknik för en viss sektor. Skogsindustrierna anser att den individuella helhetsbedömningen är väsentlig för att erhålla största möjliga miljönytta.

Konsekvenserna är bristfälligt belysta i utredningen

Konsekvenserna av att införa det föreslagna avgiftssystemet är bristfälligt belysta i utredningen. Modellen som presenteras är komplicerad och kräver en djupare konsekvensanalys. Konsekvensanalysen fokuserar på skillnader i kostnader för att uppnå en viss reduktion av belastning i havet med avgiftssystemet jämfört med dagens styrmedel. Det betyder att konkurrensförutsättningar, lönsamhet, exportintäkter och sysselsättning inte beaktats. Eftersom förslaget endast har en nationell omfattning skulle ett avgiftssystem få konsekvenser inom nämnda aspekter för företag som verkar på en internationell marknad. Grundproblemet dvs att ett extra styrmedel införs, som ger en osäkerhet beträffande krav och framtida kostnader, belyses bristfälligt.

Transaktionskostnaderna för ett kortsiktigt avgiftssystem har av Naturvårdsverket grovt uppskattats till att utgöra ca 25 % av kostnadseffektivitetsvinsterna i ett vattendistrikt. Om verksamhetsutövarnas administrativa extrabörda har inkluderats i beräkningarna är oklart. För att verkligen komma åt problemet med övergödningen måste den största källan till utsläpp av kväve och fosfor omfattas, dvs jordbruket, vilket kommer att öka kostnaderna väsentligt.

Ytterligare en konsekvens av förslaget, är att regelverket kring vattenförvaltningen utgör ett potentiellt hinder för avgiftssystemets flexibilitet.

Konsekvenser av att införa ett avgifts/handelssystem på vattenkvaliteten och åtgärdsprogrammen har inte analyserats i utredningen. Risk finns att åtgärder som införs inom ramen för avgiftssystemet har motverkande effekt på vattenkvaliteten på lokal nivå eftersom handeln föreslås inom större områden än vad åtgärdsprogrammen omfattar.

Varje sektor ska bära sina kostnader – reglera icke reglerade sektorer

Såväl Sveriges som EUs miljölagstiftning bygger på att varje förorenare ska bära sina kostnader för åtgärder. Jordbrukssektorn är den absolut dominerande källan till kväve- och fosforbelastningen av Egentliga Östersjön och Kattegatt. Det är orimligt att en delmängd av de väl reglerade massa- och pappersbruken ska finansiera åtgärder i en icke reglerad sektor. Inom jordbrukssektorn finns åtskilliga kostnadseffektiva åtgärder, som i första hand bör införas och då finansieras inom den aktuella sektorn.

Urvalskriterierna pekar ut punktkällor

Skogsindustrierna finner det anmärkningsvärt att de urvalskriterier som Naturvårdsverket använt för att finna ”lämpliga” sektorer att ingå i det föreslagna systemet på avgiftsmarknaden, saknar helhetsperspektiv och ensidigt medför att punktkällor anses lämpliga. Urvalskriterierna baseras på möjligheter att mäta och beräkna utsläpp, att bedöma bästa teknik, befintliga kontrollprogram, påverkan på havet och möjlighet att erhålla säker måluppfyllelse. Kriterier som helt utelämnats är konkurrensförutsättningar, lönsamhet, exportintäkter och sysselsättning.

Massa- och pappersindustrin med väldokumenterad utsläppskontroll, hög teknisk kunskap och hög ambition i eget miljöarbete blir därmed utpekad trots att utsläppen är mycket små i förhållande till andra sektorers utsläpp.

Förslaget inrymmer också motsägelser. Aktörer på avgiftsmarknaden måste uppfylla kriterier enligt ovan. Aktörer på åtgärdsmarknaden, huvudsakligen jordbruket, ska utföra åtgärder motsvarande avgifter från avgiftsmarknaden. Hur kontrolleras måluppfyllelsen på åtgärdsmarknaden? Det torde inte vara lättare att mäta och kontrollera på åtgärdsmarknaden än på avgiftsmarknaden, vilket utredningen tycks anse.

Slutord

Skogsindustrierna anser, som framgår ovan, att massa- och papperstillverkning inte är lämplig att ingå i det av Naturvårdsverkets föreslagna avgifts-/handelssystemet. För att ett sådant system överhuvudtaget ska kunna vara ett alternativ för branschen att överväga måste vissa grundförutsättningar vara uppfyllda. Systemet måste utgöra det enda styrmedlet för utsläppen och inte kombineras med villkorsreglering. Systemet måste också vara internationellt. Skogsindustrierna är väl medvetna om att dessa grundförutsättningar sannolikt är svåra att uppnå bland annat eftersom det krävs ändringar i EU-lagstiftningen. Skogsindustrierna vill också poängtera att även om grundförutsättningarna skulle

vara uppfyllda så måste alltid alla aspekter av ett ändrat styrmedel noga analyseras och konsekvensbedömas. Ekonomiska styrmedel medför en förlorad helhetsbedömning av miljöbelastningen från en verksamhet, något som, i vart fall sedan miljöskyddslagen infördes, varit grundläggande i den svenska miljölagstiftningen. Den av Naturvårdsverket uppskattade reduktion som kan åstadkommas med det kortsiktiga avgiftssystemet motsvarar ca 25 % av det svenska kvävebetinget och ca 15 % av fosforbetinget i BSAP. Det måste anses vara en liten vinst till höga administrativa kostnader och stor osäkerhet för industrin.

Stockholm den 9 juli 2010

SKOGSINDUSTRIERNA

Ingrid Haglind

Christina Wiklund