

Näringsutskottets betänkande

1984/85:18

om aluminiumförsörjningen

Ärendet

I motion 1983/84:456 av Paul Lestander (vpk) och Jörn Svensson (vpk) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag till handlingsprogram på aluminiumområdet med syfte att trygga en nationell försörjning oberoende av multinationella intressen och med hänsynstagande till energi- och miljöaspekter och regionalpolitiska behov.

Upplysningar i ärendet har inför utskottet lämnats av verkställande direktör Per-Olof Aronson, Gränges Aluminium AB, generaldirektör Jonas Norrby, statens vattenfallsverk, och direktör Göran Philipson, vice ordförande i vattenfallsverkets styrelse.

Sammanfattning

Utskottet avstyrker motionärernas förslag sedan en redogörelse lämnats för planerna på ett nytt aluminiumsmältverk i Piteå m. m. En reservation (vpk) har avgetts till förmån för motionen.

Motionen

I motionen anföras att det faktum att världens aluminiumförsörjning kontrolleras av ett litet antal stora bolag och att konflikter mellan råvaruländer i tredje världen och industriländer ligger latenta kan innebära risker för styrd prissättning och för att Sverige missgynnas i brist- eller konfliktsituationer. Såväl från nationell försörjningssynpunkt som av olika politiska skäl är det enligt motionärerna önskvärt att aluminium för svensk konsumtion framställs ur svensk råvara. Tillverkning av aluminiumråvara skulle ge välkomna arbetstillfällen och kanske minska transportkostnaderna. Ett annat önskemål är att metoder för aluminiumframställning utformas så att energiförbrukningen, miljöskadorna och kapitalkostnaderna minskar.

Vidare uttalas i motionen farhågor för att planerna på ett aluminiumsmältverk i Piteå inte kommer att genomföras. Detta projekt har, anför det, utvecklats utan några inslag av nationell långsiktig planering. Motionärerna anser att de osäkra finansieringsfrågorna, beroendet av råvaruimport och önskvärdheten att få fram bättre processer anpassade till svensk råvara starkt talar för ett statligt övertagande av smältverksprojektet i Piteå och en snabb statlig utredning av hur den nationella försörjningen med aluminium och dess råvaror på sikt skall organiseras.

Enligt motionärerna bör alltså nu en samlad statlig politik på aluminiumområdet utformas. Om samhällsorganen underlåter detta skulle det innebära att man accepterar ett beroende av multinationella privatintressen.

Allmänt om aluminiumförsörjningen

Aluminiumindustrin kan indelas i fyra huvudled, nämligen brytning av råvaror, omvandling till aluminiumoxid, framställning av aluminiummetall samt tillverkning av halvfabrikat och färdiga produkter av aluminium.

Bauxitmalm är den helt dominerande råvaran för aluminium. Stora brytvärda tillgångar finns i Australien och vissa tropiska länder, bl. a. Brasilien, Guinea och Jamaica.

Omvandlingen till aluminiumoxid sker av bl. a. transportekonomiska skäl i ökande omfattning i närheten av bauxitbrytningen. Det förekommer dock en betydande produktion även i de stora konsumentländerna.

Framställningen av aluminiummetall sker främst genom elektrolys av aluminiumoxid, varvid man erhåller s. k. primäraluminium. Denna process utförs i smältverk med kontinuerlig drift och kräver stora mängder energi, huvudsakligen i form av elenergi. Elkostnaden uppgår i genomsnitt till 20–25 % av den totala framställningskostnaden.

I början av 1980-talet uppgick smältverkskapaciteten i världen (utom statshandelsländerna) till ca 14 miljoner ton om året. Härav fanns ca 45 % i Nordamerika, ca 30 % i Västeuropa och ca 10 % i Japan.

Omkring en fjärdedel av behovet av aluminium tillgodoses genom omsmältning av skrot till s. k. sekundäraluminium. Denna process är långt mindre energikrävande än elektrolysen.

Aluminiumprodukter tillverkas ur primäraluminium i valsad och pressad form eller i trådform. Dessa produkter används bl. a. inom byggnadsindustrin och transportmedelsindustrin samt för förpackningsändamål. Sekundäraluminium används främst för framställning av gjutgods.

Marknaden för aluminium har under det senaste årtiondet genomgått stora förändringar. Den tidigare ökningen av förbrukningen, som i OECD-området uppgick till 5–10 % om året, avstannade vid mitten av 1970-talet. I slutet av år 1982 utnyttjades endast ca 70 % av västvärldens kapacitet för framställning av primäraluminium. Marknadspriserna hade sjunkit till ca hälften av 1979 års nivå, och producenterna hade i stor utsträckning förlorat sin tidigare kontroll över prissättningen. Flertalet producentföretag torde ha gått med förlust åren 1981 och 1982.

Under åren 1983 och 1984 har det skett en viss återhämtning av de internationella aluminiumpriserna till följd av den förbättrade konjunkturen och strukturåtgärder inom branschen. Prisutvecklingen har emellertid varit mycket instabil.

År 1983 publicerade OECD en studie av aluminiumindustrin, med särskild tonvikt på frågan om de höjda energikostnadernas långsiktiga effekter på

branschens struktur. I studien konstateras att vissa förändringar redan har inträffat. Sålunda har en betydande minskning av kapaciteten skett inom OECD-området, särskilt i Japan men även i Förenta Staterna, beroende på den snabba höjningen av elpriserna. Samtidigt pågår utbyggnad i länder med god tillgång på billig energi, främst vattenkraftsbaserad elenergi. Exempel härpå är Canada och vissa utvecklingsländer. I studien påpekas dock att den nu förutsedda, relativt låga ökningen av aluminiumförbrukningen med ca 3 % om året under 1980-talet inte kommer att ge utrymme för någon mer betydande ökning av smältverkskapaciteten. Vid sådana antaganden om efterfrågeutvecklingen skulle det i världen (utom statshandelsländerna) omkring år 1990 behövas ett tillskott med ca 0,5 miljoner ton om året, motsvarande två à tre anläggningar.

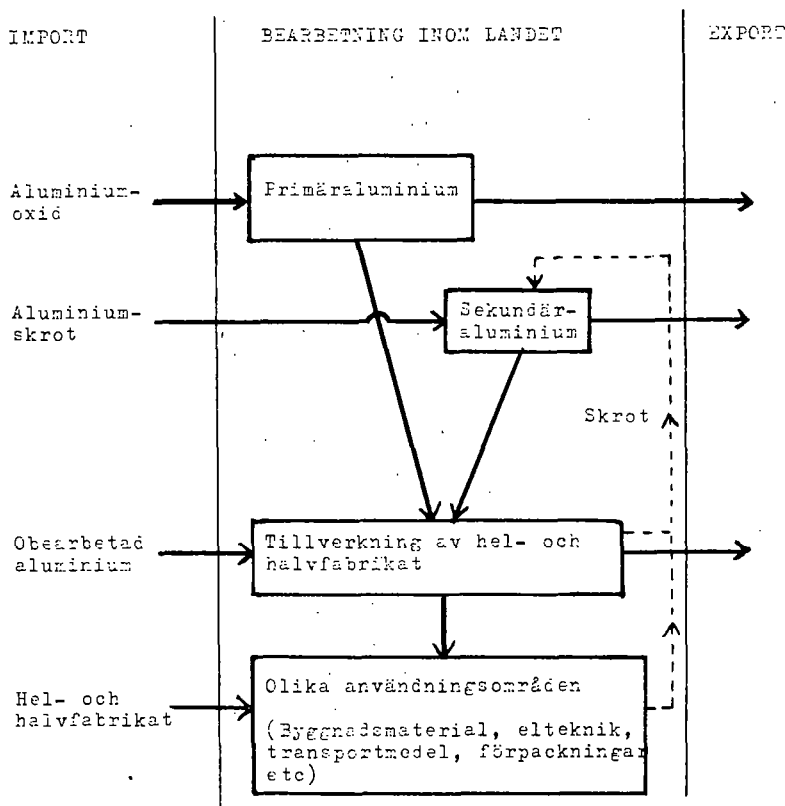
I OECD-studien berörs också frågan om utvecklingen av mindre energikrävande teknik för framställning av primäraluminium. Man räknar inte med något genombrott för nya processer under den närmaste tioårsperioden. Däremot anses en ökad återanvändning av aluminium sannolik.

Vidare anförts i studien att Japan är det enda OECD-land som har sökt att utforma en nationell aluminiumpolitik, vilket får ses mot bakgrund av att den japanska aluminiumindustrin har drabbats särskilt hårt av energiprishöjningarna. Man väntas komma att satsa på en kombination av nedläggning av olönsamma enheter och stöd till utveckling av ny teknik.

Av OECD-studien framgår också att de stora aluminiumföretagen har försökt anpassa sig till ändrade marknadsförhållanden dels genom att skaffa sig tillgång till produktion i länder med låga kostnader, ofta i form av s. k. joint ventures, dels genom att i ökad grad engagera sig i vidareförädling och marknadsföring av aluminiumprodukter.

Aluminiumindustrin i Sverige

Den svenska aluminiumförsörjningen kan illustreras med följande principskiss:



Som framgår av skissen baseras framställningen av primäraluminium helt på import av aluminiumoxid. Leveranserna kommer främst från det karibiska området och Australien.

Förbrukningen av primäraluminium uppgår för närvarande till ca 120 000 ton om året. Bearbetningen av aluminiumoxid till primäraluminium sker genom elektrolys. Inom landet finns endast en anläggning för denna process, nämligen smältverket vid Kubikenborg i Sundsvall. Anläggningen har en kapacitet av ca 83 000 ton om året. Ägare är Gränges Aluminium AB (GA) genom det helägda dotterbolaget GA Metall. Därtill produceras sekundär-aluminium genom omsmältning vid anläggningar i Finspång och Avesta, delvis för export. Inom GA Metall sker även förädling till göt och band, huvudsakligen för vidareförädling inom andra företag i GA-gruppen till olika hel- och halvfabrikat av aluminium.

Den svenska produktionen av primäraluminium dominerades till en början av utländska intressen. Svenska Aluminiumkompaniet AB, som

uppförde den nuvarande anläggningen i Sundsvall med början år 1948, ägdes av Svenska Metallverken AB (Essem) och det kanadensiska företaget Alcan med 50 % var fram till år 1961, då Essem blev ensam ägare. Detta företag köptes år 1969 av Gränges AB, vilket ledde till bildandet av GA-gruppen. Sedan Gränges i sin tur köpts av Electrolux AB ingår GA i Electroluxkoncernen.

Det finns i dag inga utländska ägarintressen i GA-gruppen. Såvitt bekant förekommer inte heller några bindningar till utländska företag i form av långsiktiga avtal om råvaruleveranser e. d.

Aluminiumbranschen i Sverige domineras av GA-gruppen. Utanför gruppen finns dock ett antal mindre företag som arbetar med omsmältning av skrot, gjutning och tillverkning av olika produkter av aluminium m. m.

Det största användningsområdet för aluminiumprodukter i Sverige är byggnads- och anläggningsmaterial (33 %). Därefter kommer elteknik (20 %), maskiner och värmeväxlare (12 %), transportmedel (11 %) och förpackningar (10 %).

Frågan om produktion av aluminiumråvara i Sverige

Som framgått förekommer för närvarande ingen produktion av aluminiumråvara i Sverige. Det har inte påträffats några högvärdiga förekomster av bauxit i landet. Däremot finns tillgångar av bl. a. alunskiffer och kaolin som innehåller aluminium. Samma gäller anrikningssanden från kopparbrytningen i Aitik nära Gällivare.

Under andra världskriget förekom viss framställning av aluminiumoxid på grundval av andalusit från Bolidengruvan. Även senare har forskning och utveckling bedrivits i Sverige rörande olika potentiella aluminiumråvaror bl. a. i samband med Ranstadsprojektet. En redovisning har lämnats i mineralpolitiska utredningens delbetänkande (SOU 1979:40) Malmer och metaller (s. 683–685) och i rapporten (Ds I 1983:20) Möjligheterna att utnyttja svensk alunskiffer, som utarbetades av en särskild arbetsgrupp inom 1981 års energikommitté. Skiffern i Ranstad innehåller 6–7 % aluminium, jämfört med ca 25 % i bauxit. De studier som bedrivits tyder på att aluminium skulle kunna framställas ur skiffern till konkurrenskraftig kostnad endast i samband med utvinning av uran. Även möjligheterna att utnyttja andra mineraler för framställning av aluminium har studerats i Ranstad, dock med negativt resultat såvitt avser möjligheterna till kommersiell produktion. En redovisning av dessa studier väntas komma att lämnas inom kort till styrelsen för teknisk utveckling (STU), som har finansierat arbetena till viss del. Det kan tilläggas att forsknings- och utvecklingsarbetet i Ranstad i huvudsak har avvecklats under år 1984 (jfr prop. 1984/85:101 s. 17–20).

I mineralpolitiska utredningens delbetänkande diskuterades även frågan om det svenska importberoendet på aluminiumområdet. Här om anfördes bl. a. följande (s. 698):

Det förefaller inte finnas någon påtaglig risk för försörjningsstörningar vad gäller tillförseln av aluminium. Eftersom den svenska importen av bauxit är liten och begränsad till bauxit för icke-metallisk användning skulle eventuella, i och för sig mindre sannolika, störningar på denna marknad endast drabba Sverige indirekt. Tillförseln av aluminiumoxid är såvitt kan bedömas också stabil. Däremot gäller som ett generellt omdöme om aluminiumförsörjningen att marknaden domineras av ett mycket litet antal stora företag, vilket innebär risker för en styrd prissättning och för från svensk synpunkt mindre gynnsamma prioriteringar av kunder vid eventuella bristsituationer.

Utredningens slutbetänkande (SOU 1980:12) Mineralpolitik innehöll inga förslag till särskilda åtgärder avseende försörjningen med aluminium.

Frågan om ökad smältverkskapacitet i Sverige

Industriverkets utredning

I mitten av 1970-talet studerade statens industriverk på regeringens uppdrag frågan om en ökning av den svenska kapaciteten för framställning av primäraluminium. I delrapporten (SIND PM 1974:4) Aluminiumkonsumtionen i Sverige 1975–1990 redogjordes för utvecklingstendenserna i den svenska förbrukningen av aluminium. I slutrapporten (SIND PM 1975:3) Ökad svensk aluminiumproduktion? diskuterades ur samhällsekonomisk synvinkel behovet av en ökad smältverkskapacitet. Rapporten utmynnade i slutsatsen att Sverige har sämre naturliga förutsättningar än ett stort antal andra länder för denna typ av produktion. Varken för försörjningstryggheten eller för sysselsättningen bedömdes en ökad smältverkskapacitet som angelägen. Enligt rapporten fanns det därför inget klart skäl som talade för ökad inhemsk produktion i stället för ökad import av aluminium. Det framhölls dock i rapporten att en framtida ändring av de bakomliggande faktorerna, t. ex. energiförsörjningsläget i Sverige jämfört med andra länder, skulle kunna göra det motiverat att ta upp saken på nytt.

Ombyggnad av smältverket i Sundsvall

Den äldsta delen av GA:s smältverk i Sundsvall med en kapacitet av ca 13 000 ton om året skall tas ur drift vid utgången av år 1986. Anläggningen är oekonomisk och uppfyller i sin nuvarande utförning inte kraven på rening av utsläpp. Under år 1984 har förprojektering skett av en ombyggnad som innebär bl. a. installation av moderna ugnar. Därigenom skulle kapaciteten öka till ca 20 000 ton om året. Investeringskostnaden beräknas till ca 250 milj. kr.

Sedan koncessionsnämnden för miljöskydd meddelat tillstånd för ombyggnaden och regeringen medgett utnyttjande av investeringsfondsmedel för ändamålet har GA i december 1984 fattat beslut om att genomföra projektet.

Planer på ett nytt smältverk i Piteå

I början av 1980-talet studerades inom GA ett projekt avseende ett nytt aluminiumsmältverk med en kapacitet av 82 500 ton om året. Studien ledde till slutsatsen att projektet skulle vara lönsamt. GA sökte tillstånd enligt 136 a § byggnadslagen att lokalisera verket på Haraholmen i Piteå kommun. Tillstånd meddelades av regeringen den 30 juni 1983. I beslutet anfördes bl. a. att förbrukningen av elenergi – ca 1,2 TWh om året vid fullt kapacitetsutnyttjande – enligt regeringens uppfattning kunde tillgodoses inom ramen för den framtida elproduktion som har förutsatts i riksdagens energipolitiska beslut år 1981.

Redan innan tillståndet beviljats lades projektstudien ned. Ledningen för Electrolux ansåg att en investering av detta slag inte låg i linje med koncernens strategi.

År 1984 har en förnyad studie gjorts på uppdrag av statens vattenfallsverk. En arbetsgrupp med företrädare för GA, Svenska Handelsbanken och vattenfallsverket har i oktober 1984 lagt fram rapporten Aluminiumsmältverk i Piteå. Investeringskostnaderna uppskattas till 1 800 milj. kr. i 1984 års penningvärde, vilket antas motsvara ca 2 400 milj. kr. i löpande priser inkl. räntor under byggnadstiden. Därtill kommer vissa anläggningar – tomt, hamn och transportanordningar – med en investeringskostnad av ca 200 milj. kr. som skulle upplåtas mot hyra av främst Piteå kommun. Projekterings- och byggnadstid anges till knappt fyra år.

Verket skulle sysselsätta ca 400 personer vartill kommer ca 100 personer externt för underhåll och service.

Arbetsgruppens slutsats är att Piteåprojektet med vissa förutsättningar skulle ge tillfredsställande lönsamhet även vid relativt låga framtida aluminiumpriser. Bland förutsättningarna märks att vattenfallsverket är villigt att sälja elkraft till verket för ett pris som är anknutet till slutpriset på aluminiummetall. I kalkylerna har arbetsgruppen räknat med ett elpris som motsvarar 17 % av aluminiumpriset. En viktig faktor vid lönsamhetsbedömningen är också att investeringskostnaderna väntas bli relativt låga, vilket till stor del beror på förefintligheten av utvecklad infrastruktur i Piteå.

Beträffande finansieringen beräknas behovet av eget kapital till 600 milj. kr. Kapitalbehovet i övrigt antas kunna täckas med obligations- och kapitalmarknadslån, exportkrediter och lokaliseringsslån. Vattenfallsverket har i egenskap av initiativtagare till projektet indikerat en villighet att satsa 25 % av riskkapitalet. GA antas satsa 10 %, varav 5 % i form av projektledning. Enligt studien bör svensk ägarmajoritet eftersträvas, vilket kräver insatser från ytterligare svenska delägare. Utländska intressenter kan enligt studien finnas bland företag som genom delägarskap vill skaffa sig långtidskontrakt för sin aluminiumförsörjning.

I samband med att studien överlämnades till industridepartementet begärde vattenfallsverket att få i uppdrag att närmare undersöka förutsätt-

ningarna för att etablera en krets ägare till Piteåprojektet och därefter återkomma till regeringen med förslag till ställningstagande.

Regeringen biföll den 21 december 1984 vattenfallsverkets framställning. I en kommentar till beslutet betonade statsrådet Birgitta Dahl att det är nödvändigt att det framtagna utredningsmaterialet nu bedöms av privata intressenter för att man skall se om projektet kan genomföras på normala företagsekonomiska grunder. Beslutet innebär alltså inte, framhölls det, något ställningstagande till frågan om statligt engagemang i projektet.

Utskottet

Av den föregående redogörelsen framgår att läget på den internationella aluminiummarknaden har förändrats under de senaste åren. Den tidigare starka och jämna konsumtionsökningen har upphört. Detta i förening med kraftiga höjningar av energipriserna har lett till överkapacitet och svåra strukturproblem. Särskilt producenter av primäraluminium som saknar tillgång till billig elkraft har kommit i en utsatt position.

Sverige är helt beroende av import för sin försörjning med aluminiumråvara. För framställning av primäraluminium finns en inhemsk kapacitet motsvarande ca två tredjedelar av den nuvarande förbrukningen. I fråga om hel- och halvfabrikat av aluminium är Sverige däremot nettoexportör.

Frågan om den svenska aluminiumförsörjningen har aktualiserats i olika sammanhang under senare år. I råvaruledet har särskilt undersökts möjligheterna att utvinna aluminium som en biprodukt vid annan mineralutvinning inom landet. Dessa undersökningar har hittills inte resulterat i något ekonomiskt alternativ till import av aluminiumoxid baserad på bauxit.

När det gäller framställning av primäraluminium har en viss utbyggnad av Gränges Aluminium AB:s smältverk i Sundsvall nyligen beslutats. Vidare undersöker statens vattenfallsverk, med regeringens medgivande, möjligheterna att uppföra ett nytt smältverk i Piteå, vilket skulle medföra en fördubbling av landets nuvarande kapacitet. Arbetet bygger på ett tidigare projekt inom Gränges Aluminium. Som framgått har detta projekt redan prövats av regeringen från såväl riksplanesynpunkt som energihushållnings-synpunkt. Enligt vad utskottet har inhämtat anser sig vattenfallsverket kunna erbjuda långsiktiga leveranser av elkraft till en sådan anläggning på villkor som framstår som fördelaktiga vid en internationell jämförelse.

I motion 1983/84:456 (vpk) krävs en samlad statlig politik på aluminiumförsörjningens område. Motionen, som väcktes innan vattenfallsverket hade påbörjat sitt arbete med Piteåprojektet, innehåller också krav på att staten skall överta detta projekt.

Beträffande försörjningsfrågorna konstaterar utskottet att det för närvarande råder överkapacitet inom alla led av den internationella aluminiumindustrin. Några svårigheter för Sverige att tillgodose sina importbehov förutses inte under överblickbar tid. Förändringarna i marknadsförhållande-

na under de senaste åren bör enligt utskottets mening ha minskat de risker för bl. a. styrd prissättning som påtalades av mineralpolitiska utredningen år 1979.

Vidare kan konstateras att frågan om en utbyggnad av smältverkskapacitet befinner sig i ett utrednings- och förhandlingsskede. Utskottet saknar anledning att nu ta ställning till huruvida Piteåprojektet bör genomföras eller inte. Denna fråga synes i första hand böra prövas på affärsmässiga grunder av berörda intressenter, vilket också har framhållits från regeringens sida.

Vid utskottsbehandlingen har moderata samlingspartiets företrädare begärt att utskottet skulle uttala sig beträffande prissättningen på den elenergi som vattenfallsverket skulle komma att leverera till ett eventuellt aluminiumsmältverk i Piteå. Utskottet finner det emellertid inte motiverat att nu gå in på denna fråga. Det projekt som övervägs skulle komma att beröra enskilda och allmänna intressen även i andra hänseenden, t. ex. effekter på miljö, sysselsättning och energianvändning. Prövningen härav får ske i föreskriven ordning i den mån projektet anses böra genomföras.

Utskottet utgår från att riksdagen kommer att underställas frågan om ett statligt ägarengagemang i projektet ifall regeringen skulle finna ett sådant engagemang motiverat.

Mot bakgrund av det anförda finner utskottet ingen anledning för riksdagen att göra något uttalande av den innebörd som föreslås i motion 1983/84:456 (vpk). Motionen avstyrks följaktligen.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motion 1983/84:456.

Stockholm den 12 mars 1985

På näringsutskottets vägnar

NILS ERIK WÅÅG

Närvarande: Nils Erik Wååg (s), Tage Sundkvist (c), Lennart Pettersson (s), Rune Jonsson (s), Sten Svensson (m), Wivi-Anne Radesjö (s), Karl-Erik Håll (s), Per Westerberg (m), Jörn Svensson (vpk), Birgitta Johansson (s), Per-Richard Molén (m), Bo Finnkvist (s), Lars Ahlström (m), Per-Ola Eriksson (c) och Hugo Bergdahl (fp).

Reservationer

1. Sten Svensson, Per Westerberg, Per-Richard Molén och Lars Ahlström (alla m) anser att den del av utskottets yttrande på s. 9 som börjar med "Vid utskottsbehandlingen" och slutar med "böra genomföras" bort ha följande lydelse:

Utskottet vill i detta sammanhang understryka vikten av att vattenfallsverket vid leveranser av elenergi till ett eventuellt aluminiumsmältverk i Piteå

tillämpar en prissättning som inte snedvrider konkurrensen i förhållande till andra stora industriella förbrukare av elenergi.

2. Jörn Svensson (vpk) anser att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

Av den — — — (= utskottet, s. 8) — — — detta projekt.

Utskottet konstaterar att utvecklingen på den internationella aluminiummarknaden under de senaste åren har präglats av svåra strukturproblem. Detta kommer sannolikt att ytterligare förstärka de tendenser till koncentration som länge har kännetecknat aluminiumindustrin. Mot bakgrund av Sveriges totala beroende av import av aluminiumråvara synes dessa tendenser innebära ökade risker för styrd prissättning och från svensk synpunkt ogynnsam prioritering av kunder vid framtida bristsituationer. Som framgått påtalades dessa risker av mineralpolitiska utredningen redan år 1979.

Utskottet anser alltså att det nu finns anledning att utforma en samlad statlig aluminiumpolitik av detta slag som begärs i motion 1983/84:456 (vpk). Som anförs i motionen bör en sådan politik omfatta alla led inom aluminiumindustrin. Frågor om aluminiumförsörjningen bör uppmärksammas, särskilt möjligheterna att utnyttja inhemska råvaror. I ett nationellt program bör även ingå utveckling av miljövänligare och mindre energikrävande teknik för framställning av aluminium. Regeringen bör enligt utskottets mening snarast lägga fram förslag till ett sådant program.

Beträffande frågan om ett nytt smältverk i Piteå finner utskottet det tillfredsställande att statens vattenfallsverk nu undersöker möjligheterna att genomföra projektet. Det är angeläget att projektarbetet bedrivs under statlig kontroll och med hänsyn tagen till olika samhällseliga intressen. Utländska kapitalintressen bör inte tillåtas att påverka utformningen av projektet eller att medverka vid dess genomförande.

Utskottet föreslår att riksdagen gör ett uttalande i enlighet med vad utskottet nu har anfört om ett nationellt aluminiumprogram och om Piteåprojektet. Motionen tillstyrks alltså.

Utskottet hemställer

att riksdagen med bifall till motion 1983/84:456 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.