

YTTRANDE

2016-09-22

Ärendenr:

NV-05703-16

m.registrator@regeringskansliet.se

**Yttrande Miljö- och energidepartementet - Europeiska kommissionens förslag om COM(2016)479 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk**

**Sammanfattning**

- Naturvårdsverket välkomnar huvuddragen i kommissionens förslag att inkludera sektorn markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) i EU:s energi och klimatramverk till 2030.
- Naturvårdsverket anser att bokföringsreglerna för LULUCF-sektorn och tillhörande begränsningsregler och flexibiliteter bör utformas på ett sätt som upprätthåller ett omställningstryck på övriga utsläppssektorer och inte sänker ambitionsnivån i ESR.
- Naturvårdsverket ställer sig bakom förslaget att uppdatera referensår för att bokföra utsläppförändringar från brukad åkermark, brukad betesmark och brukad våtmark.
- Naturvårdsverket anser att regelverket för att bokföra upptag på beskogad mark bör ta hänsyn till att boreala skogar växer långsamt och att upptaget därför behöver beräknas under en längre period än enligt kommissionens förslag.
- Naturvårdsverket anser att konsekvenser av förslaget att övergå till landbaserad bokföring behöver analyseras ytterligare.
- Naturvårdsverket anser att förslaget om att introducera flexibilitet kan förtydligas.

- Naturvårdsverket anser att kommissionens konsekvensanalys är ofullständig i flera delar.
- Naturvårdsverket anser att delegerade akter bör förtydligas eller ersättas av genomförandeakter.

### **Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl**

#### ***Övergripande synpunkter på förslaget***

Naturvårdsverket välkomnar huvuddragen i kommissionens förslag att inkludera sektorn markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) i EU:s energi och klimatramverk till 2030 för att ge incitament till hållbar markanvändning, exempelvis öka kolinlagring från beskogning och minska utsläpp från exempelvis avskogning, dikning av torvmarker mm. Att inkludera LULUCF-sektorn innebär också att man ger incitament till att producera klimatsmarta biobaserade material och biobränslen. Samtidigt är det viktigt att bokföringsreglerna för LULUCF-sektorn och tillhörande begränsningsregler och flexibiliteter utformas på ett sätt som upprätthåller ett omställningstryck på övriga utsläppssektorer.

Förslaget innehåller inga åtgärder eller styrmedel men kan indirekt påverka andra miljömål beroende på val av nationella styrmedel och åtgärder.

Naturvårdsverket anser att eventuella nationellt beslutade åtgärder ska syfta till en utveckling där hållbart producerad biomassa i högre grad än idag används för att ersätta fossilbaserade produkter i samhället samtidigt som det sker på ett sätt som bidrar till att även andra miljö kvalitetsmål nås.

Naturvårdsverket konstaterar att de föreslagna förändringarna av bokföringsregler för LULUCF med tillhörande begränsningsregler innebär att potentialen att skapa LULUCF-krediter minskar totalt för EU jämfört med regelverket under Kyotoprotokollet. Konsekvenserna för enskilda medlemsstater skiljer sig dock åt. Kommissionens konsekvensanalys är i flera delar ofullständig och saknar exempelvis konsekvenser av att bokföra utsläppsförändringar i LULUCF-sektorn med de föreslagna bokföringsreglerna enligt ett BAU scenario med nuvarande styrmedel.

Enligt kommissionens beskrivande text kan LULUCF-sektorn bidra till att begränsa klimatförändringarna på flera sätt, bl.a. genom att minska utsläppen och bevara och förbättra sänkor och kollager. Naturvårdsverket instämmer i detta men vill samtidigt framhålla att skogen dessutom motverkar klimatförändringarna genom att producera förnybara råvaror som kan ersätta växthusgasintensiva material, fossila bränslen och torvprodukter som orsakar utsläpp av växthusgaser.

Naturvårdsverket instämmer i kommissionens beskrivande text om bioenergi. I de internationellt överenskomna IPCC-riktlinjerna fastställs att utsläpp från förbränning av biomassa kan räknas som noll utsläpp från energisektorn, under förutsättning att de bokförs som utsläpp från LULUCF-sektorn.

I förslaget pre-ambular text (17) beskrivs underlaget för framtagandet för beräkningen för bokföring och rapportering. Naturvårdsverket anser att det är viktigt att det även fortsättningsvis inte regleras vilket underlag (LUCAS eller Copernikus) som medlemsländerna ska använda för beräkning. Ett byte från dagens system i Sverige som bygger på riksskogstaxeringens och markinventeringens data till ett kartbaserat underlag skulle försämra beräkningen.

***Konsekvenser av förslaget att övergå till landbaserad bokföring behöver analyseras ytterligare***

**Artikel 2**

Naturvårdsverket ser fördelar med att närmare anpassa EU:s bokföringsregler med rapporteringskrav inom ramen för UNFCCC i syfte att öka transparensen och minska den administrativa bördan vad gäller rapporteringskrav för EU-länderna. Naturvårdsverket kan dock inte ta ställning till kommissionens förslag att övergå från Kyotoprotokollets aktivitetsbaserade bokföring till landbaserad bokföring eftersom kommissionens konsekvensanalys är ofullständig i denna del.

Idag används två olika modeller för rapportering under UNFCCC respektive Kyotoprotokollet och Kommissionen menar att detta förslag ska förenkla medlemsstaternas rapportering. Förslaget är dock en hybrid vilket ger att det ändå kommer att vara två system. Utöver detta är det vanskligt att göra en bedömning av UNFCCC rapporteringen post-2020 eftersom denna sannolikt kommer att omförhandlas samt att IPCC2 metodriktlinjer kan komma att revideras. Med de definitioner som anges är redovisningen enligt detta förslag inte helt likvärdigt med UNFCCC-rapporteringen eftersom markanvändningsförändringar inte hanteras på samma sätt. Det är också oklart om redovisningen bara inkluderar brukad mark eller också inkluderar obrukade ägoslag (våtmark och övrig mark i vår redovisning). Dessutom är kolpoolerna indelade på olika sätt i kommissionens förslag och i rapporteringen till UNFCCC.

***Bokföringsreglerna har avgörande betydelse för möjlighet att klara åtaganden.***

**Artikel 4**

Enligt kommissionens förslag är åtagandet för varje medlemsstat att se till att LULUCF-sektorn, efter tillämpning av de bokföringsregler som fastställs i förordningen och med hänsyn till den flexibilitet som är möjlig, inte genererar några nettoutsläpp (skulder) inom deras territorium. Enligt preliminära bedömningar kommer Sverige att nå åtagandet för LULUCF-sektorn förutsatt att upptagen från brukad skogsmark följer referensnivån, men ytterligare analyser behöver göras.

Naturvårdsverket framhåller att utformningen av bokföringsregler för brukad skogsmark, brukad åkermark och beskogad mark har stor betydelse för om Sverige kommer att nå åtagandet för LULUCF. Bokföringsreglerna för brukad skogsmark har särskilt stor betydelse för ett skogsrikt land som Sverige eftersom skogen har stora kolflöden och stora mellanårsvariationer jämfört med utsläppen i andra sektorer. Om avverkningsnivåerna överstiger det som antagits i

referensnivån för brukad skogsmark riskerar Sverige att bokföra upptagsminskningar (skulder) trots att upptaget (kolinlagringen) i dagsläget uppgår till drygt 40 Mton CO<sub>2</sub> per år. Hur utsläppsförändringar i LULUCF-sektorn bokförs med tillhörande begränsningsregler och flexibiliteter påverkar både ambitionsnivån för 2030 ramverket och ansvarsfördelningen mellan medlemsstaterna.

***Nya bokföringsregler: 20/30-årig övergångsperiod för beskogad mark samt uppdatering av basår för jordbruksaktiviteter.***

**Artikel 6 och 7**

Naturvårdsverket anser att övergångsperioden för beskogad mark bör vara längre än 30 år för boreala skogar som växer långsamt och som börjar lagra in kol i betydande omfattning först efter ca 20 år. En längre övergångsperiod på 40-50 år skulle bättre spegla kolflödena i långsamväxande skogar och ge incitament till framtida beskogningsåtgärder i boreala skogar. Enligt preliminära bedömningar för Sverige skulle dock en övergångsperiod på 30 år innebära att upptagsökningar på beskogad mark kompenserar utsläppen från avskogad mark under perioden 2021-2030 med nuvarande avskogningstakt (10000 ha per år) och beskogningsstakt (20000 ha per år).

Naturvårdsverket stödjer en uppdatering av referensår för att bokföra utsläppsförändringar från brukad åkermark, brukad betesmark och brukad våtmark (artikel 7). I stället för att som under Kyotoprotokollet använda 1990 som referensår föreslås perioden 2005-2007 som referensperiod, vilket förbättrar beräkningarnas exakthet, uppnår en bättre samstämmighet med övriga sektorer och förenklar bokföringen genom att minska behovet av historiska tidsserier. Att använda en period i stället för ett enskilt basår som referens innebär även att man hanterar mellanårsvariationer i utsläpp på ett bättre sätt. I Sverige finns det stora mellanårsvariationer i utsläpp från brukad åkermark (1-8 Mton CO<sub>2</sub>) vilket kan medföra viktiga konsekvenser för Sveriges totala bokförda utsläpp från LULUCF-sektorn beroende på vilket basår som används. Kommissionens förslag om att använda ett genomsnittsvärde i stället för ett visst basår jämnar ut dessa mellanårsvariationer vilket är något som Naturvårdsverket föredrar.

***Referensnivåer för brukad skogsmark har stor betydelse för Sveriges bokförda utsläppsförändringar***

**Artikel 8**

Hur man bestämmer referensnivåer för brukad skogsmark har som tidigare nämnts stor betydelse för Sveriges bokförda utsläppsförändringar. Naturvårdsverket anser att det är viktigt att kommissionen fastställer kriterier för framtagandet av referensnivå tillsammans med medlemsländerna. Det är även viktigt att kommissionen tar fram granskningsriktlinjer tillsammans med medlemsländerna.

***Förslaget att introducera flexibiliteter kan förtydligas***

**Artikel 11**

Naturvårdsverket anser att förslaget om flexibiliteter kan förtydligas, exempelvis första paragrafen i artikel 11 om flexibilitet från ESR till LULUCF. Naturvårdsverket anser att det är viktigt med flexibilitet för kostnadseffektivitet

och för att kunna hantera eventuella skulder, d.v.s. upptagsminskningar eller utsläppsökningar, som kan uppstå i LULUCF sektorn p.g.a. exempelvis stormar. LULUCF-kategorierna brukad skogsmark och brukad åkermark, uppvisar stora kolflöden och stora mellanårsvariationer jämfört med andra sektorer vilket innebär att det kan bli aktuellt att utnyttja flexibiliteter från ESR. Det behöver också förtydligas i förslaget till LULUCF-förordning vad som sker om åtagandet inte fullgörs. Naturvårdsverket framför sin syn på förslaget till ESR och möjligheten att utnyttja LULUCF-krediter i ESR i ett separat yttrande.

### ***Genomförandeakt i stället för delegerad akt***

#### **Artikel 14**

I förslaget föreslås kommissionen kunna ta fram och anta delegerade akter (enligt artikel 14) för ett flertal av artiklarna. Naturvårdsverket anser att frågan om delegerade akter är en mycket viktig fråga som behöver analyseras vidare. Naturvårdsverket anser att det behövs utredas om förslaget är tillräckligt tydligt skrivet för att man ska kunna veta om det är tillräckligt med enbart delegerade akter eller om det behövs genomförandeakter.

Naturvårdsverket anser att man bör analysera de förändringar som kommissionen föreslår i LULUCF förslaget för 525/2013/EU Monitoring Mechanism Regulation. I 525/2013/EU finns andra delegerade och implementerade akter som i förlängningen kommer att styra rapporteringen. Det är viktigt att det är konsistens mellan de olika förordningarna.

### ***Konsekvensanalysen är ofullständig***

Naturvårdsverket anser att kommissionens konsekvensanalys är ofullständig i flera delar. Kommission redovisar bokföringseffekter med ytterligare åtgärder för EU och MS men redovisar inte bokföringseffekter enligt ett BAU scenario med nuvarande styrmedel. Vissa antaganden om t.ex. framtida avskogningsnivåer är tveksamma.

Det saknas generellt samhällsekonomiska konsekvenser i analyserna på både EU och medlemsstatsnivå av LULUCF förslaget. Utan dessa uppskattningar är det svårt att tolka vad förslaget innebär för EU totalt och för varje enskilt medlemsland, vilket är viktigt när man diskuterar en ambitionshöjning av 2030-målen.

Naturvårdsverket efterfrågar också känslighetsanalyser på fler ingångsvärden och antaganden i modellerna. När det gäller ingångsvärden så gör man antaganden om kostnader för fossila bränslen, BNP-utvecklingen, befolkningstillväxten och teknisk utveckling. Flera av parametrarna är högst osäkra och därför borde man göra känslighetsanalyser. Det vore också önskvärt att föra en kort diskussion om osäkerheterna i resultaten och vad de framförallt drivs av.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, enhetschef Gunilla Sallhed och handläggarna Björn Boström och Marie Larsson.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Björn Risinger', with a long horizontal flourish extending to the right.

Björn Risinger

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Martin Eriksson', with a long horizontal flourish extending to the right.

Martin Eriksson