



Er ref/dnr: M2021/01391

Vårt dnr: 2021/0033

Miljödepartementet
Klimatenheten

Stockholm 15 september 2021

Yttrande över

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2018/841 (LULUCF) och förordning (EU) 2018/1999

Sammanfattning

- **Öka nettoupptaget inom LULUCF-sektorn fram till 2030 till -600 Mt CO₂-ekv**

Naturskyddsföreningen är positiv till de ökade ambitionerna att öka kolsänkan inom LULUCF-sektorn i unionen från cirka -256 miljoner ton koldioxidekvivalenter (mt CO₂-ekv). De nu gällande bestämmelserna i LULUCF-förordningen är för svaga och är inte förenligt med Parisavtalet.

Föreningen anser emellertid att ambitionerna bör ökas betydligt, i stället för föreslagna -310 miljoner ton måste EU sikta på att öka nettoupptaget till storleksordningen -600 mt CO₂-ekv till 2030 genom att bevara och återställa skogsmark samt gynna hållbara jord- och skogsbruksmetoder.

- **Åtagandet för Sverige måste höjas**

Föreningen anser att det föreslagna åtagandet för Sverige är för lågt. Målet för Sveriges kolsänka anges till -47 miljoner ton koldioxidekvivalenter till 2030. Detta är en alltför låg ambition jämfört med möjligheterna och det ansvar som Sverige har som glest befolkad skogsnation att kunna bidra till klimatmålen. För den biologiska mångfaldens skull måste Sverige förändra sitt skogsbruk. Naturbaserade klimatlösningar har relativt stor potential och låg risk. Naturskyddsföreningen bedömer att det på så sätt är möjligt att fördubbla den

svenska kolsänkan till 2030. Naturskyddsföreningen skulle se mycket allvarligt på om regeringen ställde sig bakom den preliminära ståndpunkten i miljödepartementets faktagromemoria om att Sveriges åtagande måste minska.

- **Håll LULUCF-sektorn åtskild**

EU siktar på att bli klimatneutral till 2050 och sedan bli klimatpositiva genom att upptaget av växthusgaser ska överstiga utsläppen. Detta betyder dock inte att utsläpp och upptag inom LULUCF-sektorn bör räknas på samma sätt som för andra sektorer. Tvärtom finns grundläggande skillnader mellan dessa. Därför är det viktigt att hålla LULUCF-sektorn åtskild från andra sektorer och det kan EU göra genom att exempelvis avskaffa befintlig kompensation (flexibilitet) som medlemsstaterna medges mellan LULUCF-sektorn och sektorer som omfattas av förordningen om ansvarsfördelning (ESR). EU bör därför stoppa planerna på att skapa en gemensam sektor för jordbruk, skog och övrig mark (AFOLU).

- **Redovisningsregler för faktiska utsläpp och upptag**

Naturskyddsföreningen är positiv till avvecklingen av det nuvarande systemet med redovisning av skogliga referensnivåer.

De nuvarande redovisningsreglerna för odlingslandskap och skog är idag mycket komplicerade och saknar full transparens. Redovisningen skall också ta hänsyn till historiska nivåer eller framtida projektioner av upptag och utsläpp vilket leder till att man belönar tidigare negativ praxis.

Redovisning bör i stället baseras på ett faktiskt mål om tidigare nämnda -600 mt CO₂-ekv till 2030 med individuella mål på medlemsnivå. Detta kommer göra att redovisningen sker i relation med ett faktiskt mål i stället för historiska måttstockar eller framtida politiska riktlinjer.

- **Se till att åtgärder för att öka kolsänkor också förbättrar resiliens och biologisk mångfald**

Att öka upptaget av kol i EU:s LULUCF-sektor kan ge många fördelar om man applicerar förordningen på rätt sätt. All finansiering riktad mot LULUCF-sektorn måste emellertid kopplas till strikta hållbarhetskriterier i relevant lagstiftning för att försäkra sig om att enbart det som gynnar både klimat och biologisk mångfald premieras. Det är av största vikt att LULUCF-förordningen överensstämmer helt med EU:s strategi för biologisk mångfald. Detta inkluderar kommande lagstiftning om naturåterställning, som i sin tur kommer bidra till att uppnå högre LULUCF-mål.

Specifika synpunkter

För att kunna begränsa den genomsnittliga globala temperaturhöjningen till 1,5 ° C behövs mycket snabba utsläppsminskningar från fossila bränslen. Lika brådskande är också att öka avlägsnandet av koldioxid från atmosfären.

EU:s LULUCF-förordning är av avgörande betydelse i arbetet med att minska utsläppen och öka upptaget av växthusgaser. Men för att möta Parisavtalet och EU:s strategi för biologisk mångfald krävs ambitionshöjningar av det befintliga förslaget från EU-kommissionen.

Öka nettoupptaget inom LULUCF-sektorn fram till 2030 till -600 Mt CO₂-ekv

EU:s LULUCF-sektor är för närvarande en betydande kolsänka men under det senaste årtiondet har det årliga nettoupptaget av växthusgaser stadigt sjunkit och beräknas sjunka ytterligare fram till 2030.¹ Detta beror på en rad faktorer, inklusive ökad avverkning av EU:s skogar, förändringar i skogens åldersklasstruktur och större förväntad sannolikhet för naturkatastrofer.

Enligt den nuvarande LULUCF-förordningen är medlemsstaterna skyldiga att under det närmaste decenniet se till att redovisade utsläpp i de sektorer som omfattas av förordningen inte är större än redovisade upptag – något som brukar benämnas "no-debit"-regeln. Det är en synnerligen svag målsättning jämfört med målen för de sektorer som omfattas av ESR eller utsläppshandelssystemet (ETS).

Det remitterade förslaget innebär en höjd ambition till -310 Mt CO₂-ekv till 2030, vilket ska jämföras med dagens kolsänka på cirka -256 miljoner ton.² Det är visserligen en förbättring av de nu gällande bestämmelserna, men långt ifrån tillräckligt.

Ett högre och vetenskapligt baserat mål krävs – som återspeglar behovet att skydda, återställa samt hantera ekosystem och landskap på ett hållbart sätt. Detta är mycket viktigt om EU:s LULUCF-sektor ska spela sin roll för att minska sin klimatpåverkan och att hantera den biologiska mångfaldskrisen.

EU bör därför sträva efter att öka nettoupptaget av växthusgaser i LULUCF-förordningen till -600 Mt CO₂-ekv till 2030. Detta kommer kräva radikala åtgärder för att förändra hur marken används idag. Dessa åtgärder krävs för att lyckas:

- Stora minskningar av LULUCF-sektorns utsläpp genom att undvika markavvattning och dikning av torvmarker och främja storskalig

¹ <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/GP-Sink-Target.pdf>

² Att den beräknade nettosänkan inom LULUCF-sektorn är cirka -256 mt CO₂-ekv framgår av Commission Staff Working Document Impact Assessment Report som bifogats förslaget till förordningsändringar.

återvätning av våtmarker. Trakthyggesbruk på torvmark bör undvikas helt.

- Åkermarkers innehåll av organiskt material måste öka och odlingsåtgärder som ökar bindning av kol måste stimuleras exempelvis odling av vall, fleråriga sädeslag, plöjningsfria odlingsmetoder och agroforestrymetoder.
- En omställning till hyggesfritt skogsbruk med längre omloppstider.
- Främjande av en cirkulär bioekonomi som ger mer miljönytta och lönsamhet ur mindre mängd biomassa genom att öka återvinningsgraden och avsevärt öka biomassans livslängd.
- Konsumtionen och produktionen av animaliska produkter som kött och mejeri måste minska.
- En reform av EU:s regler för bioenergi.

Åtagandet för Sverige måste höjas

Föreningen anser att det föreslagna åtagandet för Sverige är för lågt. Målet för Sveriges kolsänka i den nya bilagan IIa är -47 miljoner ton koldioxidequivaler (enligt Naturvårdsverket var kolsänkan -35,5 miljoner ton år 2019). Kolsänkan varierar dock en del, och har varit så stor som -42 miljoner ton flera år i början på 2000-talet.

I dagsläget är ökade kolsänkor i ekosystemen och framför allt skogarna den enda strategi som relativt snabbt skulle kunna binda in och lagra betydande mängder kol. För den biologiska mångfaldens skull måste Sverige förändra sitt skogsbruk. Naturbaserade klimatlösningar har relativt stor potential och låg risk. Naturskyddsföreningens förslag är därför att fördubbla den svenska kolsänkan till 2030.

Föreningen ser därför allvarligt på det utkast till ståndpunkt som regeringen lämnat i faktapromemorian, där regeringen anser att Sveriges åtagande ska sänkas.³ Att Sverige bidrar till att försämra EU:s ambitioner på denna punkt skulle vara ytterst destruktivt för EU:s klimatpolitik och Sveriges internationella anseende.

Håll LULUCF-sektorn åtskild

Om jordens klimat ska kunna stabiliseras och skenande klimatförändringar undvikas måste upptaget av växthusgaser överstiga utsläppen. Men detta

³ Miljödepartementet, Faktapromemoria 2020/21:FPM138, 2021-08-31

betyder inte att utsläpp och upptag inom LULUCF kan jämföras ton för ton med utsläpp från andra sektorer. Tvärtom finns det stora skillnader mellan utsläpp och upptag vid markanvändning och utsläpp i andra sektorer. Utsläppen från olika sektorer kan inte beaktas som utbytbara utan måste behandlas separat, för att inte undergräva effektiviteten i regleringen.

Utsläpp av fossila bränslen går inte heller att jämföra med marksektorns upptag och utsläpp. LULUCF-sektorns utsläpp är mindre exakta och innebär, till skillnad mot utsläpp av fossila bränslen, inte någon nettotillförsel av koldioxidutsläpp. Klimatkrisen kräver att alla sektorer ställer om och radikalt minskar sina utsläpp. Upptag av koldioxid får inte undergräva framsteg i andra sektorer. Sänkor är också mer utsatta för klimatförändringar framförallt om utsläpp av fossila bränslen fortsätter i stor utsträckning. Skog- och jordbruk står inför en allt större risk för bränder, torka, skadedjur, översvämningar etc. Det går inte att förlita sig på marksektorns nettoupptag på kort sikt för att kompensera utsläpp från andra sektorer.

Den befintliga flexibiliteten som EU:s medlemsländer ger mellan LULUCF och sektorerna som omfattas av ESR och ETS bör därför avskaffas. Samtidigt skall utsläpp genererade av odlingslandskapet i ESR behållas och inte slås ihop med LULUCF för att skapa en gemensam sektor – den så kallade AFOLU-sektorn.

Grundläggande redovisningsregler för faktiska utsläpp och upptag

I nuvarande förordning baseras medlemslänternas prestationer mot "no debit"-regeln på redovisade och inte faktiska rapporterade utsläpp. För de flesta markanvändningsområdena betyder detta att utsläppen under ett visst år jämförs med utsläpp från ett historiskt basår eller period, där endast skillnaden mellan åren är inräknad. Detta betyder i praktiken att medlemslänterna kan fortsätta bruka som man tidigare gjort med omfattande utdikning och trakthyggesbruk etc. utan att träffas av regleringarna.

För brukade skogar är redovisningen baserat på ett komplicerat system där man utgår från skogsreferensnivåer. Full transparens för hur EU:s medlemsländer sätter sina referensnivåer saknas vilket kan leda till att nivåerna sätts från historiska basår som inte korrelerar med verkligheten eller konstruerade framtida basår.

Naturskyddsföreningen är positiv till avvecklingen av det nuvarande systemet med redovisning av skogliga referensnivåer, som visat sig innehålla element som kan användas för att vissa medlemsländer kan försöka tillskansa sig orättvisa fördelar. Det visar inte minst Sveriges försök att manipulera referensnivåerna 2018, som kommissionen också tillbakavisade.

Redovisningsreglerna borde utgå från -600 Mt CO₂-ekv till 2030 med individuella mål för respektive medlemsland. Detta skulle medföra ett mer

lättkontrollerat och transparent system för redovisning mot ett framtida mål i stället för godtyckliga historiska nivåer eller konstruerade framtida målsättningar. Redovisningen inom LULUCF bör också rapporteras till FN:s klimatkonvention UNFCCC.

Se till att åtgärder för att öka kolsänkor också förbättrar resiliens och biologisk mångfald.

EU:s skogar och odlingslandskap är inte bara viktiga som kolsänkor för klimatet utan är också helt avgörande för djur, växter och människan. Marksektorn har potential att bidra till flera andra EU-mål exempelvis biologisk mångfald, förebygga för översvämningar, sysselsättning, hälsa och inte minst resiliens i ekosystemen mot framtida klimatförändringar. Om detta ska lyckas måste det eftersträvas även inom LULUCF-förordningen.

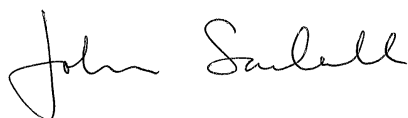
I den mån dessa frågor inte regleras inom LULUCF måste EU säkerställa genom annan lagstiftning säkerställa att dagens skogs- och jordbruksmetoder förändras till ekologiskt hållbara metoder som både gynnar den biologiska mångfalden, resiliens och upptag av växthusgaser.

Det är helt avgörande för att lösa den biologiska mångfaldskrisen att LULUCF-förordningen är i linje med EU:s strategi för biologisk mångfald inklusive den kommande lagstiftningen naturåterställning. Detta kommer också skapa förutsättningar att öka nettoupptaget i skog och odlingslandskap.

Detta remissvar har utarbetats av David Erlandsson, sakkunnig bioekonomi vid rikskansliet, med hjälp av Oscar Alarik, chefsjurist och David Kihlberg chef för avdelningen klimat och juridik på Naturskyddsföreningen.

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan



Johanna Sandahl
ordförande



David Kihlberg
chef för klimat och juridik