

Yttrande angående Europeiska kommissionens meddelande En ren jord åt alla - En europeisk strategisk långsiktig vision för en stark, modern, konkurrenskraftig och klimatneutral ekonomi

Kommissionens meddelande remitterades 24 januari av Miljö- och energidepartementet. Då svarstiden var kort har det inte varit möjligt att analysera de olika beräkningsgrunderna för scenarierna mer i detalj varför Skogsstyrelsens synpunkter är mer övergripande och huvudsakligen berör själva meddelandet och i mindre grad den fördjupade analysen.

Skogsstyrelsen instämmer i att det behövs omedelbar och kraftfull handling i klimatfrågan. I meddelandet framgår att den globala uppvärmningen förändrar vår livsmiljö och för med sig fler och allvarigare extrema väderfenomen. Detta gäller även skogsekosystemen och innebär ökad negativ påverkan på den biologiska mångfalden liksom ändrade förutsättningar för virkesproduktion. Mot denna bakgrund är det positivt att kommissionen förespråkar netto-nollutsläpp av växthusgaser i EU till 2050.

I meddelandet tas vikten av bred acceptans och förankring av omställningen upp. Detta gäller givetvis även för hur skogarna framgent förvaltas och brukas. Kommissionen redogör i bakgrundsanalysen på ett flertal ställen för de utmaningar som vi står inför vad gäller att balansera potentiella målkonflikter mellan klimatnytta från uttag av biomassa för substitution och större kolsänka, och målkonflikter mellan klimatnyttan och andra ekosystemtjänster som skogen ger. I själva strategin framkommer dock inte dessa målkonflikter lika tydligt. Fortsatt arbete med att utveckla modeller och metoder för förvaltning och brukande av skogarna kommer att ha en nyckelroll. Skogsstyrelsen vill därför betona vikten av fortsatt forskning och policydialog om skogens möjligheter.

En europeisk vision

Skogsstyrelsen välkomnar att kommissionen tagit fram en långsiktig strategi med syfte att vara en ledstjärna i det globala klimatarbetet och presentera en vision för att uppnå netto-nollutsläpp till år 2050. Skogsstyrelsen delar kommissionens bedömning att omställningen behövs av miljömässiga och ekonomiska skäl. Skogsstyrelsen instämmer i vikten av att påbörja

omställningen tidigt för att bevara ekonomins konkurrenskraft. Att åstadkomma en socialt acceptabel omställning bör vara en central del.

Kommissionen redogör fylligt för bakgrunden till denna strategi och kopplingar till internationella och Europeiska Unionens regelverk. Skogsstyrelsen saknar dock beskrivning av hur strategin förhåller sig till Bioekonomistrategin¹, särskilt avsnitt 4.3 om de ekologiska gränserna för bioekonomin, och Skogsstrategin².

Vägar framåt för omställningen till en ekonomi med netto-nollutsläpp

I meddelandet tas möjligheten att nå netto-nollutsläpp via samordnade åtgärder genom sju strategiska byggstenar upp. Kommissionen har tagit fram åtta olika scenarier för utsläppsminskningar till 2050, varav det sjunde och åttonde scenariot resulterar i netto-nollutsläpp till 2050. Det sjunde scenariot räknar med användning av negativa utsläppstekniker bl.a. genom avskiljning och lagring av koldioxid med biogent ursprung. Det åttonde scenariot bygger på det föregående men inkluderar också en väl utvecklad cirkulär ekonomi och ändrade konsumtionsmönster, samt utgår från ökad kolsänka. Skogsstyrelsen instämmer i att ett stort fokus bör ligga på att minska utsläppen. Vidare bör en kombination möjliggöras utifrån de olika byggstenarna där kostnadseffektivitet ges en central del i utformningen.

De scenarier som resulterar i nettonollutsläpp innefattar utökad skogsareal samt en skogsskötsel med inriktning mot ökad virkesproduktion/biomassaproduktion inklusive ökad kolsänka. Markanvändningen har stor inverkan på landskapet och olika ekosystemtjänster som kan gynnas eller missgynnas beroende på hur markanvändningen utvecklas i tid och rum. Skogsstyrelsen anser därför att det är viktigt att landskapsperspektivet och insatserna för att stärka den gröna infrastrukturen beaktas i det fortsatta arbetet. Det är också viktigt att ekosystemtjänster beaktas i beslut och inriktning av markanvändning.

Skogsstyrelsen anser att skogsbruk uthålligt kan bidra till ett hållbart samhälle genom att leverera betydande kvantiteter energi och material. Det är därför viktigt att bioekonomin inkluderats som en viktig byggsten i strategin. En mer hållbar skogsförvaltning kan i många länder resultera i minskad avskogning, minskad utglesning, och under en övergångsperiod, ökade kolförråd i skog och mark. I många länder är det motiverat att arbeta för återbeskogning och restaurering av skogar, för att uppnå ökad virkesproduktion såväl som bättre skydd för biologisk mångfald. Åtgärder som medför signifikanta nettoutsläpp av växthusgaser bör undvikas.

Kommissionen beskriver i byggsten 6 nyttan av bioekonomi och att skapa essentiella kolsänkor. Det finns en betydande outnyttjad potential i Europas skogar eftersom många länder har en avverkningsnivå som långt understiger tillväxten. Här finns stor potential för substitution.

¹ Updated Bioeconomy Strategy: A sustainable bioeconomy for Europe COM(2018) 673

² A new EU Forest Strategy: for forests and the forest-based sector COM(2013) 659

En rad produkter med råvara från skogen som bas kan få en större roll i framtiden. Fortsatt teknikutveckling kommer att möjliggöra att skogsbiomassa tillgodoser mer av samhällets råvarubehov. För att inte begränsa denna samhällsomställning anser Skogsstyrelsen att det för närvarande inte är motiverat att undanta skog från skogsbruk specifikt av klimatskäl. Det är viktigt att man under kommande decennier behåller en valfrihet i virkesråvarans användning.

Genom att öka virkestillväxten kan en ännu högre klimatnytta åstadkommas. Den ökade tillväxten kan leda till ökad avverkning och substitution och/eller ökade virkesförråd med mer kol bundet i skogen. Fortsatta åtgärder behövs för ökad skogsproduktion och för ett hållbart skogsbruk.

Skogsstyrelsen bedömer att ökningen av kollagret i den svenska skogen sannolikt kommer att fortsätta under ytterligare ett halvt till ett sekel. På sikt kommer dock skogens funktion som kolsänka att avta. Vid en lägre avverkningsnivå ökar kollagret mer i skogen, men vid en högre avverkningsnivå ökar möjligheterna till substitution. Kring detta för kommissionen tillräckliga resonemang i bakgrundsanalysen. Vilket alternativ som ger mest klimatnytta på längre sikt beror till stor del på hur den avverkade virkesvolymen används.

Kommissionen redogör i bakgrundsanalysen på ett flertal ställen för de utmaningar som vi står inför vad gäller att balansera potentiella målkonflikter mellan klimatnytta från uttag av biomassa för substitution och större kolsänka, och målkonflikter mellan klimatnyttan och andra ekosystemtjänster som skogen ger. I själva strategin framkommer dock inte dessa målkonflikter lika tydligt. Arbetet med att utveckla det hållbara skogsbruket kommer här att ha en nyckelroll. Skogsstyrelsen vill lyfta fram den ansats som följs av alla medlemsstater som syftar till att balansera skogens multifunktionalitet, nämligen Sustainable Forest Management. Denna metod är utvecklad inom ramen för den ministeriella Forest Europe-processen sedan 1990 och har nyligen även fått stort fokus i EU:s skogsstrategi.

Kommissionens strategi tydliggör inte hur rådande regelverk^{3,4} för bokföring av utsläpp och upptag av växthusgaser i sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk förhåller sig till den långsiktiga klimatstrategin. Bokföringsregler såsom referensnivåer för brukad skogsmark används inte i kommissionens scenarier utan hela nettoupptaget tillgodoräknas för att uppnå netto-nollutsläpp. Det framgår inte hur dessa vitt skilda sätt att beräkna kolsänkors bidrag till klimatmål för 2020/2030 och visionen för netto-nollutsläpp för 2050 ska kunna förenas.

³ Europaparlamentets och rådets beslut nr 529/2013/EU av den 21 maj 2013 om bokföringsregler för utsläpp och upptag av växthusgaser till följd av verksamheter i samband med markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk och om information beträffande åtgärder som rör dessa verksamheter

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/841 av den 30 maj 2018 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 och om ändring av förordning (EU) nr 525/2013 och beslut nr 529/2013/EU

Bakgrundsanalysen tar bl.a. upp olika möjliga effektiviseringar av skogsbruket för att öka tillväxten och kolsänkan. I Sverige finns en bred samsyn av att värna den nationella beslutanderätten över skogsfrågor.⁵ Mot bakgrund av detta ser Skogsstyrelsen att det här framförallt kan bli aktuellt att genomföra kunskapssammanställningar och att utbyta erfarenheter med andra medlemsstater.

I bakgrundsanalysen beskriver kommissionen hur de i scenarierna 1.5LIFE, 1.5LIFE-LB och 1.5TECH inkluderat specifika incitament mellan 30€/tCO₂ och 80€/tCO₂ för att förstärka kolsänkan. Bakgrundsanalysen presenterar dock inte någon vidare information om vilka styrmedel som ska användas, exempelvis om det är incitament på en nationell nivå likt nuvarande LULUCF-förordning eller incitament direkt till markägare. Den föreslagna strategin avser inte att lansera nya policyer, och hur dessa incitament ska utformas i praktiken är oklart. Det är därför svårt att bedöma såväl lämplighet som utformning av dessa incitament.

Investeringar för ett hållbart samhälle

Kommissionen beskriver hur de nödvändiga investeringarna kan åstadkommas. Bl.a. beskrivs den viktiga rollen för miljöskatter, prissättning av koldioxidutsläpp och reviderade subventionsstrukturer. Skogsstyrelsen instämmer i vikten av en gemensam ansats bland EU:s medlemsstater för att skapa rättvisa konkurrensvillkor, inklusive konsekvent tillämpning av principen om att förorenaren ska betala för de samhällsekonomiska kostnaderna av miljöskador och att fasa ut existerande subventioner till fossil energi.

Strategins slutsatser och nästa steg

Skogsstyrelsen instämmer i att EU kan spela en viktig roll genom att arbeta för en ekonomi med netto-nollutsläpp och att visa att detta kan förenas med ekonomiskt välstånd så att andra ekonomier kan följa EU:s exempel. Ett gott exempel för omvärlden vore att visa hur denna samhällsomställning kan åstadkommas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras, ekosystemtjänster värnas och sker i samklang med andra viktiga samhällsmål.

Skogsstyrelsen vill lyfta fram vikten av breda diskussioner om och förankring av den strategiska inriktningen vilket behöver ske samtidigt som tempot i arbetet hålls uppe.

I ärendet har generaldirektör Herman Sundqvist beslutat och miljöekonom Jörgen Pettersson varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschef Göran Rune, enhetschef Peter Blombäck, internationell koordinator Gerben Janse och hållbarhetsstrateg Jimmy Lundblad deltagit.

⁵ Se exv. riksdagens tillkännagivande i 2015/16:MJU10

Herman Sundqvist
Generaldirektör

Jörgen Pettersson
Miljöekonom

Kopia till

Herman Sundqvist
Göran Rune
Peter Blombäck
Jörgen Pettersson
Gerben Janse
Jimmy Lundblad
Erik Sollander