

Miljö- och energidepartementet
Klimatenheten

***Europakommissionens förslag COM 2016
– 479 om utsläpp och upptag av växthusgaser
från markanvändning
– 482 om bindande årliga minskningar av med-
lemsländernas växthusgasutsläpp***

Stockholms stad har fått Europaparlamentets och rådets förslag till förordningar COM-479 och 482 på remiss från Miljö- och energidepartementet. Kommunstyrelsen har uppdragit åt Miljö- och hälsoskydds nämnden att besvara remissen. Med hänsyn till den korta remisstiden sker det genom ett kontorsyttrande. Remissvaren ska ha inkommit till departementet senast den 23 september 2016.

Europeiska kommissionens förslag COM(2016) 479 om inbegripande av utsläpp och uttag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning nr 525/2013 om en mekanism för att övervaka och rapportera utsläpp av växthusgaser och för att rapportera annan information som är relevant för klimatförändringen.

Kommissionens förslag

Eftersom det uppkommer en del utsläpp när biomassa avverkas till biobränsle eller biodrivmedel föreslår Kommissionen ett sätt att beräkna förändringar i Medlemsstaternas ”kolförråd”, vilket ska räknas in i det nationella åtagandet att minska utsläppen av klimatgaser. En ökning av en medlemsstats kolförråd, t.ex. genom uppskjuten avverkning eller plantering kan därmed ge medlemsstaten möjlighet att vara mindre ambitiös på andra områden. Förslaget är en utveckling av de metoder som använts i Kyoto-protokollets beräkningar.

Stockholms stads synpunkter och förslag

Stockholms stad anser det principiellt korrekt att utsläpp ska beräknas genom en livscykelanalys som inkluderar samtliga utsläpp och upptag av koldioxid och andra klimatgaser från produktion till an-

vändning. Det föreliggande förslaget innehåller dock en del outredda punkter som måste bearbetas innan förslaget kan antas.

Biomassa är en resurs som kommer att behöva användas i betydligt större utsträckning än idag för att ersätta fossil energi och material med hög användning av fossil energi, t.ex. betong. Det är därför viktigt att beräkningsmetoderna inte genom skilda krav på fossila och förnybara råvaror skiljer sig så att biomassa diskrimineras och får hårdare redovisningskrav än sina fossila motsvarigheter. Förslaget är otydligt med avseende på huruvida beräkningsmetoden kan jämföras med motsvarande livscykelberäkningar för varor med fossilt ursprung/användning. Det finns också mycket stora skillnader mellan medlemsstaterna i naturliga förutsättningar, klimat, skogsinnehav, skogshistoria, kunskap och traditioner inom skogsskötsel. Detta gör det omöjligt att utforma ett enda harmoniserat regelverk. Det är helt avgörande att tillämpa subsidiaritetsprincipen och låta varje land själv ansvara för tillämpningen.

En brukad skog där biomassan ersätter fossil energi är en effektivare kolsänka än att endast låta skog stå orörd. Det innebär att Medlemsstater som har stora arealer överårig skog periodvis kommer att behöva avverka större mängder för att få ett jämnare skogsbestånd. Direktivet får inte missgynna sådana åtgärder som syftar till att i längden öka kolupptaget.

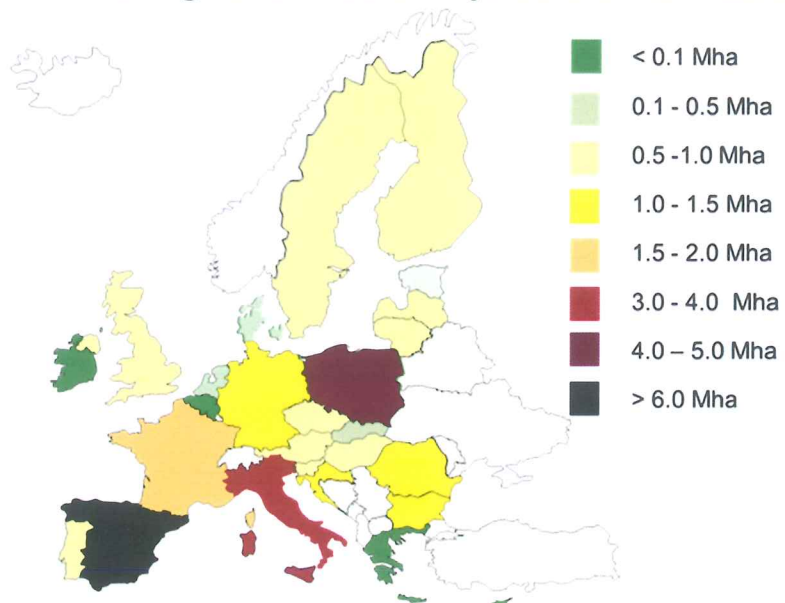
Det naturliga förloppet för skogar är att dessa förr eller senare brinner, stormfälls eller utsätts för insektsangrepp. Detta är ett naturligt skeende och innebär att det på de allra flesta marker är omöjligt att behålla ett statiskt kolförråd för all framtid. Bränder kan förhindras genom mänskligt ingripande, men om skogen inte slutligen avverkas innebär en sådan strategi endast ett uppskjutande av branden/stormfällningen och att när denna sedan sker, riskerar att få en sådan omfattning att man når en så kallad tipping point där en återgång till det tidigare tillståndet avsevärt försvåras. Ett känt exempel är den stora branden i Yellowstone nationalpark 1988 där långvarig frånvaro av aktivt skogsbruk förvärrade omfattningen av skogsbranden.

Om skogen däremot sköts med regelbunden röjning och gallring och omloppstiden hålls optimal undviks flertalet bränder och stormfällningar. I Spanien bedrivs t.ex. omfattande årliga röjningar även i nationalparker, just för att förhindra bränder. Europa har mycket stora resurser i form av skogar. Denna biomassa bör brukas på ett hållbart sätt och ersätta fossila bränslen. Att passivt låta skogsmark stå obrukad är endast en tillfällig kollagring som kommer att släp-

pas ut vid brand eller storm, och denna strategi leder till ökade utsläpp av fossil, mindre kolinlagring och en slutlig förlust av stora delar av det inlagrade kolet. Direktivet måste utformas så att det inte hindrar eller motverkar ett aktivt och hållbart skogsbruk.

Ett av de största hoten mot biologisk mångfald i Europa är att öppen och halvöppen betesmark planteras eller växer igen. Ungefär hälften av Sveriges rödlistade arter använder sig av denna sorts mark under delar av eller hela sin livscykel och situationen är likartad i större delen av Europa. De senaste 30 åren har Europas naturbetesmarker nästan helt övergivits och betesdjuren flyttats till åkermark. Närmare 40 % av åkermarken används nu till djurfoder. Trots detta finns ett stort överskott av åker och bara sedan 1990 har över 30 miljoner hektar åker (15 %) lagts ned, och nedläggningen fortgår med drygt en halv miljon hektar per år. Denna outnyttjade åkerareal utgör en stor potential för att producera biodrivmedel och biobränsle som bör utnyttjas för att minska oljeberoendet istället för att skogsplanteras. Om dessutom EUs jordbrukspolitik bidrar till att betesdjuren åter flyttas ut på naturbetesmarkerna vinnas ytterligare överskottsåker samtidigt som den biologiska mångfalden gynnas och kolinbindningen i betesmarkerna ökar. Kolinbindningen i trädbevuxna betesmarker kan i vissa fall motsvara den som sker i fullvuxna skogar.

30 Mha övergiven and obrukad jordbruksmark i EU-28



Den optimala användningen av marken ur klimat- och naturvårdssynpunkt är alltså att utnyttja överskottsåkrarna till produktion av biodrivmedel och biomassa, artrika öppna och halvöppna marker till

bete, och slutna skogar utan stora naturvärden till hållbar produktion av biomassa. Direktivet måste därför utformas så att inte nyligen övergiven betesmark skogsplanteras för att administrativt öka medlemsstaternas kolinnehav. EU-kommissionen bör också initiera vidare forskning om kolinlagring i öppna och halvöppna betesmarker samt koordinera EU-policies inom naturvård, klimatpolitik och jordbruksersättningar så att dessa inte motverkar varandra.

Det är vidare viktigt att inte skogsplantering eller uppskjuten avverkning kan kvittas mot underlåtenhet att minska klimatgasutsläppen på andra områden. Vissa länder föreslås få ytterligt små åtagande att minska sina utsläpp av klimatgaser och torde kunna avstå från flertalet aktiva åtgärder och istället låta skogen växa, och låta hagmarker växa igen. Direktiven måste samspela så att det inte blir en möjlig väg att slippa aktiva klimatåtgärder genom att offra biologisk mångfald.

Direktivet innehåller också en möjlighet att ”sälja” kolinlagring som går utöver ländernas respektive beting. Både med utgångspunkt i att kolinlagringen är osäker och temporär och i att EUs totala åtagande är i underkant, bör denna möjlighet avskaffas. Om detta visar sig omöjligt, bör Sverige föregå med gott exempel och annullera eventuella ”kollagringsöverskott”.

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning COM (2016) 482 om bindande årliga minskningar av medlemsländernas växthusgasutsläpp 2021 – 2030 för att skapa en motståndskraftig energiunion och fullfölja åtagandena enligt Parisavtalet samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning nr 525/2013 om en mekanism för att övervaka och rapportera utsläpp av växthusgaser och för att rapportera annan information som är relevant för klimatförändringen

EU:s beslutade målnivåer

I oktober 2014 enades Europeiska rådet om ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030. I ramen fastläggs EU:s åtagande i form av ett bindande mål att fram till 2030 minska de inhemska växthusgasutsläppen med minst 40 % jämfört med 1990 års nivåer. Målet ska uppnås genom en minskning på 43 % i sektorer som omfattas av handelssystemet med utsläppsrätter och en minskning med 30 % i övriga sektorer fram till 2030 jämfört med 2005 års nivåer. EU:s mer långsiktiga mål innebär att utsläppen av växthusgaser ska minska med 80 – 95 % fram till 2050 jämfört med 1990 års nivåer.

Minskningar av växthusgasutsläpp

EU-parlamentets och rådets förslag 482

I enlighet med artikel 4 har medlemsstaternas minskningar av växthusgaser fastställts fram till år 2030 jämfört med 2005 års nivåer. Medlemsstaternas mål varierar mellan 0 % och minus 40 %, baserat på bruttonationalprodukt (BNP) per capita. Som motivering till ländernas olika minskningsåtaganden anges att det är rättvist och kostnadseffektivt.

Stockholms stads synpunkter och förslag

Stockholms stad ställer sig tveksam till att grunda medlemsländernas åtaganden om minskningar av växthusgasutsläpp utifrån ländernas BNP. Vad staden kan se innebär denna princip i många fall, att länder med stor andel energi med fossilt ursprung får blygsamma åtaganden (se bifogad sammanställning). Dessutom kan det ifrågasättas om det är kostnadseffektivt, eftersom utsläppsminskningar i flera av dessa länder torde kunna genomföras till relativt sett låga kostnader jämfört med länder med högre BNP per capita.

Erfarenheter visar också att det är lättast att göra stora reduktioner av växthusgasutsläpp i början av arbetet. Med detta i åtanke kommer länder som enligt förslaget får låga åtaganden (2005 – 2030), att få orealistiskt stora beting åren 2030 till 2050. Ska dessutom tvågradersmålet nås är det viktigt att utsläppsreduktioner kommer till stånd så tidigt som möjligt.

Staden anser att de höga åtagandena som föreslås för länder med högre BNP per capita bör bibehålls, men att åtaganden för länder med hög andel energi med fossilt ursprung ska skärps. Med olika finansieringssystem inom unionen kan åtgärder med etablerad teknik som byggande av kraftvärmeverk för avfalls- och biobränsleförbränning (t.ex. restavfall från hållbart skogsbruk), energieffektiviseringar av befintliga system, ökad produktion av bioenergi m.m. realiseras. Det skulle på samma gång vara arbetsskapande och stimulera ländernas ekonomi. Det vore till och med inte sällna företagsekonomiskt lönsamt att gå över från fossila bränslen till biomassa. Kraftvärmeverket i Kaunas är ett sådant exempel.

Övervakning, utvärdering och rapportering

EU-parlamentets och rådets förslag 482

I förslaget fastställs att om en medlemsstats utveckling avviker från dess årliga utsläppstilldelning, [---], ska medlemsstaten lämna in en handlingsplan för att säkerställa att den kommer att fullgöra sina skyldigheter.

Stockholms stads synpunkter och förslag

Staden stöder förslaget intention att stater vars utveckling avviker från dess årliga utsläppstilldelning ska upprätta en handlingsplan. Dock bör texten omformuleras eftersom avvikelser även kan innebära att länder gör större utsläppsminskningar än vad som de tilldelats, vilket naturligtvis är bra. I stället för ordet avviker, bör det stå *stater som inte når upp till utsläppstilldelningen*.

EU-parlamentets och rådets förslag 482

Medlemsstater är även fortsättningsvis ålagda att efterleva årliga gränser och följa en linjär utsläppsbana under perioden 2021 – 2030, men den omfattande översynen av medlemsstaters växthusgasutsläpp och den faktiska efterlevnadskontrollen kommer att organiseras vart femte år i stället för varje år. Kommissionen kommer att göra två efterlevnadskontroller: 2027 (för åren 2021 – 2025) och år 2032 (för åren 2026 – 2030).

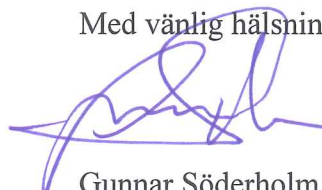
För att garantera att efterlevnadsbedömningen görs på grundval av korrekta data, kommer de uppgifter om växthusgasutsläpp som årligen lämnas av medlemsstater även fortsättningsvis att granskas av kommissionen.

Stockholms stads synpunkter och förslag

I förslaget sägs att länder är ålagda att följa en linjär utsläppsbana. Stadens anser att det är vanskligt att minska utsläppen linjärt. Eftersom man vanligen börjar med de enklaste och kostnadseffektiva åtgärderna och att åtgärderna vartefter blir svårare och mer kostnadskrävande behöver stora minskningar ske i början av perioden så att allt mindre åtagande återstår ju närmare mållåret man kommer. Med de synnerligen låga åtagandena, som flera medlemsstater med stor andel fossila bränslen fått, kommer åtagandena om minskningarna tvärtom att öka ju närmare mållåret 2050 man kommer.

Vidare anser staden att två efterlevnadskontroller är alldeles för sällan och för sent. Helst bör dagens intervall med kontroller varje år behållas. Som skäl till förändringen har anförts att kostnadsbördan då minskar. Den besparingen torde dock vara liten jämfört med risken att kontrollerna blir alltför dåliga.

Med vänlig hälsning



Gunnar Söderholm
Förvaltningschef



Gustaf Landahl
Avdelningschef

Land	Energi % fossilt	EU åtagande %	EL % fossilt	CO2-utsläpp kt
	2014 minskn. utsläpp	utsläpp	2013	2011
Luxemburg	95,5	40	76,5	1 083 000
Malta	95,3	19	100	251 000
Nederländerna	94,5	36	85	16 801 000
GB	93	37	64,9	44 824 000
Belgien	92	35	32,7	9 777 000
Irland	91,4	30	78,5	3 607 000
Cypern	91	24	92,5	752 000
Ungern	90,5	7	37,9	4 849 000
Polen	88,6	7	86,1	31 729 000
Slovakien	88,4	12	23,6	3 437 000
Tjeckien	86,6	14	52,9	10 949 000
Tyskland	86,2	38	58,5	72 900 000
Frankrike	85,7	37	7,8	33 881 000
Grekland	84,7	16	72,7	8 405 000
Spanien	83,8	26	39,5	27 068 000
Italien	82,9	33	59,2	39 799 000
Bulgarien	82	0	53,4	4 934 000
Slovenien	78,9	15	34	1 541 000
Litauen	76,1	9	63,9	1 374 000
Rumänien	75,1	2	47,1	8 483 000
Estland	73,5	13	84,6	1 865 000
Portugal	73	17	41,4	4 972 000
Kroatien	72,1	7		2 055 000
Danmark	70,8	39	50	4 038 000
Österrike	66,9	36	20,8	6 520 000
Finland	61,3	39	29,4	5 477 000
Lettland	61,3	6	41,7	78 000
Sverige	47,4	40	1,6	5 214 000