

<http://www.nilssonproduktion.se/om-skogslandskapets-roll-i-klimatpolitiken-eller-nej-denna-gang-ar-finlands-sak-inte-var/>

Nej, denna gång är Finlands sak inte vår: Om skogslandskapets roll i klimatpolitiken

Magnus Nilsson/170427

Just nu rasar i skymundan en rätt bitter strid mellan i första hand Finland och EU-kommissionen om vilka minimikrav på nettoinlagringen av koldioxid på brukad skogsmark som ska gälla för medlemsstaterna. Vinner den finländska ståndpunkten lär hela den europeiska klimatpolitiken komma i gungning, eftersom en allt större del av de utsläppsminskningar medlemsstaterna och unionen själv redovisar då inte kommer att vara reella utan bero på rent siffertrixande.

För svensk del betyder en finländsk seger att vi för att klara det nya klimatmålet (att till 2045 uppnå "*nettonollutsläpp*") bl.a. genom att minska utsläppen med minst 85 procent och därefter ha "*negativa utsläpp*") enbart behöver beakta den 85-procentiga minskningen. Målen om "*nettonollutsläpp*" och "*negativa utsläpp*" (som för den oinvidde kan låta tuffare än den 85-procentiga minskningen) kommer vi att klara galant utan att göra något alls.

Striden mellan Finland och Kommissionen har formen av en strid om vilket jämförelsevärde – "referensnivån" – man ska utgå från när man bedömer om nettoinlagringen av koldioxid i ett land är tillräckligt hög.

Finlands linje är att medlemsstaterna i huvudsak på egen hand ska bestämma sin referensnivå, medan Kommissionen (bl.a. mot bakgrund av erfarenheter av hur det "finländska" arbetssättet tidigare missbrukats) anser att alla länders referensvärden ska bestämmas enligt samma metod och utifrån ett mera svårmanipulerat basvärde, nämligen den faktiskt uppmätta nettoinlagringen 1990-2009.

Den svenska regeringens ursprungliga linje var att låta länderna själva välja redovisningsmetod (vilket skulle tillåtit svenska regeringar att använda den metod Kommissionen vill ha), men att bara de länder som redovisar enligt Kommissionens modell ska få utnyttja nettoinlagring av koldioxid som kompensation när ländernas utsläpp blivit högre än EUs lagstiftning tillåter.

När frågan togs upp i riksdagens [miljö- och jordbruksutskott 6 april 2017](#) kördes dock regeringen över av Alliansen med stöd av Sverigedemokraterna.

Så nu är den svenska linjen istället att alla EU-länder måste redovisa sin nettoinlagring i skogen enligt den modell Finland förordar (= ökat utrymme för siffertrixande och en garanterad försvagning av EUs klimatpolitik), samtidigt som, å andra sidan, inget land ska tillåtas utnyttja nettoinlagring av koldioxid i skogslandskapet som kompensation för alltför höga utsläpp. (Beslutet är dessutom så formulerat att framtida svenska regeringar, om det slutliga EU-beslutet ger länderna möjlighet att välja metod, måste redovisa på det sätt Finland förespråkar.)

Det paradoxala är att den linje Alliansen och SD drivit igenom delvis applåderas av miljörörelsen (som ser möjligheten till kompensation som ett kryphål), trots att den egentligen är ett beställningsjobb från Skogsindustrierna (som betraktar krav på länderna om koldioxidinlagring som ett hot mot ökade avverkningar, dvs. risk för högre virkespriser).

Förslag om nya EU-lagar för utsläpp och landskapets koldioxidflöden

En startpunkt för att skildra denna alldeles osedvanligt komplicerade, klimatpolitiska process kan vara den 24 november 2016. Denna torsdag antog den finländska regeringen en [nationell energi- och klimatstrategi](#) som lovar att Finland till 2050 ska bli "klimatneutralt".

Strategin var en sorts en replik på två förslag som Kommissionen presenterat några månader tidigare och som är tätt sammanflätade.

- - I förslaget till ny [Ansvarsfördelningsförordning](#) (Effort Sharing Regulation, ESR) föreslås nya nationella tak 2021-2030 för de växthusgasutsläpp som sker utanför utsläppshandeln (trafik, enskild uppvärmning, lätt industri, jordbrukets utsläpp av metan och lustgas) och som idag regleras av det s.k. ansvarsfördelningsbeslutet (Effort Sharing Decision, ESD). Kommissionens förslag öppnar samtidigt för att länderna i viss mån ska kunna kompensera utsläpp utöver "taket" med ökad inlagring av koldioxid i landskapet.
- - I förslaget till [LULUCF-förordning](#) (Land-Use, Land-Use Change and Forestry) fastställs miniminivåer ("referensnivåer") för nettoinlagringen av koldioxid i landskapet, samt regler för hur dessa nivåer ska fastställas. Grundprincipen är "no-debit", dvs. nettoinlagringen får inte minska jämfört med nuläget, en konstruktion som de facto sätter ett sorts tak på hur stora skogsavverkningarna i respektive land får bli.

För Finlands del innebär ESR-förslaget att man till 2030 måste ha sänkt utsläppen utanför utsläppshandeln med 39 procent jämfört med nivån 2005, ett krav som finländarna tycker är väldigt tufft. Om man läser Kommissionens bägge förslag och den finländska energi- och klimatstrategin parallellt, inser man snabbt att dokumenten är oförenliga. Skälet är att den finländska planen baseras på den [nationella skogsstrategi](#) för tiden fram till 2025. Skogsstrategin antogs 2015, och siktar på en så kraftig ökning av skogsavverkningarna, att nettoinlagringen av koldioxid i de finländska skogarna väntas sjunka kraftigt jämfört med nuläget.

Under perioden 1990-2015 lagrades det netto i de finländska skogarna årligen in mellan 20 och 50 miljoner ton CO₂. Nettoinlagringen beror främst på att avverkningarna varje år varit lägre än tillväxten, variationerna på att avverkningarna skiftar mellan åren.

I den [redovisning till Kyotoprotokollets](#) andra åtagandeperiod, som Finland lämnade in till FNs klimatkonvention 2011, angav man en referensnivå på drygt 20 miljoner ton per år, dvs. den underliggande, spontana årliga inlagringen av koldioxid 2013-2020 beräknades hamna på denna nivå (enligt nya, förfinade beräkningsmetoder borde dock siffran egentligen, enligt [EU-kommissionen](#), ha varit nästan 40 miljoner ton).

Om de finländska avverkningarna stiger enligt planerna i energi- och klimatstrategin (som i sin tur bygger på den nationella skogsstrategin), beräknas emellertid inlagringen under kommande decennium sjunka till bara 13-20 miljoner ton per år, dvs. koldioxidinlagringen i Finland skulle hamna rejält under referensnivån 2013-2020.

En sådan utveckling går rakt på tvärs med "no-debit"-principen i Kommissionens förslag till LULUCF-förordning. Skulle "no-debit"-nivån överskridas måste landet ifråga, enligt Kommissionens förslag, kompensera underskottet, antingen genom att minska de egna ESR-utsläppen ännu mera än vad EU-lagstiftningen kräver, eller genom att köpa "överprestationer" under LULUCF-förordningen av något annat EU-land, vars koldioxidinlagring överstigit referensnivån.

Förslaget att ge medlemsstaterna möjlighet att kompensera alltför låga utsläppsminskningar genom koldioxidinlagring, riskerar således för Finlands del att leda till raka motsatsen, dvs. att finländarna måste minska ESR-utsläppen ännu mera än de 39 procent Kommissionsförslaget kräver som kompensation för den alltför låga koldioxidinlagringen i skogen!

I energi- och klimatstrategin konstaterar den finländska regering bistert: *"Finland är mycket missnöjt med de beräkningsregler som kommissionen föreslagit, eftersom de kan leda till en situation där ett land som Finland, vars markanvändningssektor är en nettosänka, kan få ett kalkylmässigt extra ansvar på sig."*

(Detta med att *"Finland, vars markanvändningssektor är en nettosänka"* är kanske inte så mycket att yvas över – av de 28 EU-länderna är Danmark är det enda vars markanvändningssektor inte varje år fungerar som en nettosänka.)

Arm i arm med den egna skogsindustrin och med understöd av de finländska ledamöterna i Europaparlamentet, driver därför den finländska regeringen just nu ett intensivt påverkansarbete vars mål är att se till att referensnivåerna sätts så lågt att man kan öka skogsavverkningarna utan att behöva minska utsläppen från trafik, bostäder m.m. utöver den (enligt finländska regeringen redan svettiga) nivå ESR-förslaget anger.

Men den finländska ambitionen är inte enbart att få rätt att basera sin referensnivå på (mer eller mindre godtyckliga) prognoser om den framtida utvecklingen av skogsavverkningarna, utan också att säkra att Kommissionen ges så lite inflytande som möjligt över den process där referensnivåerna fastställs. På så sätt hoppas finländarna kunna få till en så behagligt låg referensnivå att man kan uppfylla framtida EU-krav, oavsett hur stora skogsavverkningarna blir:

- - Med ett tillräckligt lågt referensvärde kan man öka avverkningarna kraftigt utan att det leder till krav om ännu tuffare tag mot trafikens utsläpp m.m.
- - Om avverkningarna å andra sidan inte skulle stiga, skulle Finland, med en tillräckligt låg referensnivå, få en rejäl "överprestation" som man kan sälja till t.ex. andra EU-länder som har svårare att klara LULUCF-förordningens krav, eller till något av de kompensationssystem som finns eller håller på att byggas upp utanför EU, t.ex. flygets globala klimatkompensationssystem [CORSIA](#), som väntas börja fungera 2021.

Bakom sig har Finland sedan tidigare samlat ytterligare nio EU-länder, främst från östra delen av unionen, de flesta skogrika, som av lite olika skäl vill driva besluten i samma riktning som Finland. Den 27 mars sände "skogskoalitionen" [ett brev till Kommissionen](#) och övriga EU-regeringar till stöd för de finländska kraven.

Sverige, som normalt brukar agera skuldra vid skuldra med Finland i allt som handlar om skogsbruk, fanns inte bland undertecknarna och den svenska regeringen har i det längsta legat lågt. Efter det tidigare refererade mötet med riksdagens jordbruksutskott (MJU) den 6 april kommer dock den svenska regeringen, som nämnts, att kräva dels att alla medlemsstater redovisar nettoinlagringen av koldioxid i skogslandskapet inom de vidare ramar Finland kräver (=utifrån prognoser), dels att Kommissionen ges minimalt inflytande när referensnivåerna fastställs.

Mot sig har Finland inte bara Kommissionen utan även några av unionens tyngsta spelare: Tyskland, Italien och Storbritannien, som i [ett svarsbrev](#) – avsänt redan dagen efter "skogskoalitionen" brev – hävdar att de finländska kraven handlar om siffertrixande och skulle leda till att EUs klimatpolitik urholkas på ett oacceptabelt sätt.

I Europaparlamentets miljöutskott (ENVI), som väntas rösta om LULUCF-förordningen före sommaren, har "skogskoalitionen" hittills haft stora framgångar och fått med sig inte bara den ansvarige rapportören, den tyske kristdemokraten [Norbert Lins](#) (som representerar parlamentets största gruppering EPP), utan också företrädare för flera av de andra grupperingarna, bland annat den viktiga liberala gruppen ALDE, som i detta sammanhang företräds av finländaren Nils Torvalds, Svenska folkpartiets enda EU-parlamentariker (och för övrigt pappa till Linus Torvalds, skapare av operativsystemet Linux).

Bland de svenska medlemmarna i ENVI har Fredrick Federley (C), Christofer Fjellner (M) och Jytte Guteland (S) lämnat in [egna förslag](#) till ändringar av Lins rapport (Federley tillsammans med några finländska ledamöter, bl.a. Torvalds samt tjecken Pavel Telička) som samtliga i större eller mindre utsträckning argumenterar i linje med den finländska regeringens position. Federley vill bl.a. avskaffa den så kallade 3,5-procentsregeln (se nedan) medan Fjellner vill höja taket till 10 procent.

Ansvarsfördelningsförordningen och LULUCF-förordningen

Som nämnts regleras för närvarande utsläppen utanför utsläppshandeln av EUs ansvarsfördelningsbeslut (Effort Sharing Decision, ESD), som för perioden 2013-2020 tilldelar varje medlemsland ett visst utrymme för de utsläpp som sker utanför utsläppshandeln (trafiken, individuell uppvärmning och lätt industri plus vissa utsläpp från jordbruk och djurskötsel – i första hand metan (CH₄) och lustgas (N₂O) från kreatursskötsel).

Den nya lagstiftning som Kommissionen vill ska ersätta ESD från 2021, ansvarsfördelningsförordningen (Effort Sharing Regulation, ESR), är inte bara till namnet utan även till innehållet i mycket en ren karbonkopia av ESD.

En skillnad är att ESR innehåller fler "flexibiliteteter". Under ESD kan länder som släpper ut mer än lagstiftningen tillåter ändå klara kraven, antingen genom att köpa utsläppsutrymme från något annat medlemsland som släpper ut mindre än lagstiftningen kräver, eller genom

att köpa så kallade internationella utsläppsminskingskrediter (som genererats av klimatåtgärder utanför EU).

I den nya ESR finns möjligheten för EU-länderna att handla utsläppsutrymme med varandra kvar, men de internationella krediterna försvinner.

Istället föreslås två nya "flexibiliteter". Den ena är att nio av medlemsstaterna (däribland Sverige och Finland) får möjlighet att omvandla en andel av de utsläppsrätter inom utsläppshandeln (kallas EUA), som de egentligen är skyldiga att auktionera ut, till enheter under ESR (dessa enheter kallas AEA). Genom att förvandla ett antal EUA till AEA kan ett medlemsland således öka det egna utrymmet för utsläpp under ESR.

Den andra nyheten (och det som striden handlar om) är att länderna, när de ska uppfylla kraven i ESR, på vissa villkor kan tillgodoräkna sig en del av den inlagring av kol som sker inom LULUCF-sektorn. Sedan 2013 gäller inom Unionen ["LULUCF-beslutet"](#), men denna lagstiftning ställer endast krav på medlemsstaterna att mäta, beräkna och rapportera den inlagring och de utsläpp av i första hand koldioxid som sker i landskapet (skogsmark, jordbruksmark, våtmarker, bebyggda ytor etc.) Dessa regler är i sin tur i huvudsak enbart en kopia av de regler som styr LULUCF under det s.k. Kyotoprotokollets (som i sin tur sorterar under FNs klimatkonvention UNFCCC) andra åtagandeperiod 2013-2020.

Med den nya LULUCF-förordningen blir medlemsstaterna, som nämnts, även enligt EU-lag skyldiga att säkra att en viss nettoinlagring av koldioxid sker varje år. De länder som inte klarar detta, måste antingen minska "ESR-utsläppen" mera än obligatoriskt eller köpa "överprestationer" enligt LULUCF-förordningen från andra EU-länder.

Kommissionens förslag öppnar inledningsvis kompensationsfönstret enbart mot markkategorierna *"avskogad mark, beskogad mark, brukad åkermark och brukad betesmark"*. Nettoinlagring från kategorin *"brukad skogsmark"* ska, enligt förslaget, få beaktas först efter beslut av Kommissionen på basis av att länderna redovisat och fått godkänt nya referensnivåer för skogsmark.

Att elda biomassa ger lika stora koldioxidutsläpp som att elda kol eller olja

För att förstå det nya LULUCF-förslagets roll krävs att man först gör sig av med ett vanligt missförstånd kring bioenergins effekter på klimatet, nämligen uppfattningen att förbränning av biobränslen inte orsakar några koldioxidutsläpp. Så är det inte. **Så är det absolut inte.**

Sant är att man i klimatsammanhang (till exempel både när det gäller att sätta mål för den svenska klimatpolitiken och inom EU, liksom i en massa lagstiftnings- och skattesammanhang) brukar anta att utsläppen av koldioxid vid förbränning av bioenergi är noll.

Men detta antagande – att biobränslen inte orsakar koldioxidutsläpp när de eldas – är, som sagt, egentligen helt felaktigt. Varje gång en kolatom genomgår s.k. fullständig förbränning bildas en koldioxidmolekyl, och alla koldioxidmolekyler har exakt samma klimatpåverkande egenskaper oavsett om de är resultatet av att man eldat upp en vedklabb, en bit kol eller en skvätt olja (eller för den delen tryckt i sig och förbränt en ostmacka eller ett glas öl och

(sedan maten smälts) andats ut den bildade koldioxiden!). All förbränning av kolhaltiga ämnen leder till att koldioxid bildas och alla koldioxidutsläpp bidrar på samma sätt till växthuseffekten.

Skälet till bibränslenas noll-rating inom klimatpolitiken är således inte att förbränningen av dem inte påverkar klimatet.

Bakgrunden är istället att man internationellt enats om att dessa utsläpp ska bokföras och hanteras inom den så kallade LULUCF-sektorn (LULUCF = Land-Use, Land-Use Change and Forestry).

De utsläpp av koldioxid som sker när man eldar ved i ett fjärrvärmeverk eller när etanol förbränns i en bensinmotor, ska således, enligt regelverket, inte bokföras som utsläpp från fjärrvärmeverket eller bilen (trots att det är där utsläppen sker), utan antas istället inträffa på den plats och under det år då den sedermera uppeldade biomassan skördades, och förs därvid in som en pluspost under LULUCF – således trots att veden eller etanolen kan ha förbränts vid en helt annan tidpunkt eller rentav i ett helt annat land än där utsläppet bokförs!

Och det är inte alls bara biomassa för energiändamål som registreras under LULUCF – även sådant som först blir till papper, sågade möbler, huspaneler etc. antas på sikt brytas ned, förbrännas och därmed orsaka utsläpp av koldioxid (fast enligt standardmetoden anses dessa utsläpp från "avverkade träprodukter" (Harvested Wood Products, HWP) inte ske omedelbart utan först upp till 35 år efter avverkningstillfället). Detsamma gäller biomassa som aldrig "nyttiggörs"; träd som bryts ned via naturliga processer, skogsbränder, på sågspånstippar etc.

På motsvarande sätt bokförs – fast på minussidan – den inlagring av koldioxid som sker när trädet (eller till exempel en torvmosse) tillväxer.

Genom att på detta sätt "totalbokföra" försöker man säkra att alla kolflöden beaktas, men också att inga flöden bokförs på två ställen. Samma system gäller inte bara skogsmark utan även för alla andra marktyper: åkermark, betesmark, våtmarker, stadsmark, vägar etc.

Sammanfattning: Att elda ved orsakar utsläpp av koldioxid på samma sätt som när man eldar kol eller olja, men för att få ordning på siffrorna bokförs utsläppen från vedeldning (eller från veden i gamla hus, möbler och pappersavfall) under LULUCF, medan utsläppen från de fossila bränslena bokförs antingen under utsläppshandeln eller ansvarsfördelningsbeslutet, ESD.

Utan LULUCF blir det fel

Det här betyder i sin tur att så länge politiken och lagstiftningen (liksom hittills) inte beaktar LULUCF hamnar man mer eller mindre snett, en risk som växer över tiden.

Hittills har man både inom EU och i Sverige bortsett från LULUCF när de klimatpolitiska målen formulerats (så är det i huvudsak även med det nya svenska klimatmålet). Före 2013 fanns det, som nämnts, inom EU inte ens ett sammanhållet system för rapportering.

Att utesluta LULUCF från klimatpolitiken är emellertid i längden ohållbart. Det innebär t.ex. att de rätt omfattande politiska åtgärder som på olika sätt gynnar bioenergin (utsläppshandeln, skattebefrielse, elcertifikat, reduktionsplikt m.m.) i realiteten fortsatt kommer att vila på en ganska skakig och tveksam grund, men också att möjligheterna att utnyttja landskapet för att dränera atmosfären på koldioxid – vilket på sikt är nödvändigt om vi ska uppnå negativa utsläpp – sannolikt inte utnyttjas på långa vägar.

I EUs åtagande inför Pariskonferensen 2015 lovade unionen därför att inkludera LULUCF i den framtida politiken. Kommissionens förslag bygger på detta åtagande och inkluderingen är i grunden väldigt bra och egentligen oundviklig.

Det säger sig självt att det rent tekniskt är svårt att både mäta eller med exakthet beräkna hur koldioxidflödena i landskapet ser ut. Detta ger i sig utrymme för olika tolkningar men dessutom för rent siffertrixande. För även om man lyckas bli överens om siffrorna, återstår att enas om hur dessa ska hanteras i lagstiftningen. Det är detta vida tolkningsutrymme som Finland (och i praktiken numera även Sverige) nu jobbar för att kunna utnyttja maximalt.

Den EU-lagstiftning som redan nu ålägger medlemsstaterna att mäta och redovisa sina LULUCF-utsläpp ("[LULUCF-beslutet](#)") bygger på (det sedan Parisavtalet i huvudsak överspelade) Kyotoprotokollet och på de beslut som togs inför protokollets andra åtagandeperiod (2013-2020) vid FNs klimatkonferenser i Cancún 2010 och Durban 2011.

En huvudregel i dessa dokument är att länderna inte ska kunna tillgodoräkna sig sådan nettoinlagring som sker "spontan" (till exempel på grund av beslut som tagits långt innan klimatavtalen skrevs), utan enbart den ökade nettoinlagring som beror på vidtagna "*additionella*" klimatpolitiska åtgärder ("*additional human-induced activities related to changes in greenhouse gas emissions by sources and removals by sinks in the agricultural soils and the land-use change and forestry categories*" – Kyotoprotokollet artikel 3.4). Denna regel är till för att förhindra att länder med en betydande "spontan" koldioxidinlagring (typ Sverige eller Finland) ska kunna slippa undan utsläppsminskningar från t.ex. fossilbränsleanvändning.

Att skilja "spontan" inlagring från "*human-induced*" är inte enkelt ens i teorin, men för svensk del betyder dessa principer att Sverige, gentemot FN-systemet och de gällande EU-reglerna, enbart kan tillgodoräkna sig den inlagring av koldioxid som årligen överstiger den referensnivå på 41,336 miljoner ton som [Sverige 2011 redovisade](#) för FN (Notering 1: 2015 beräknas nettoinlagringen i Sverige ha uppgått till knappt 53 miljoner ton, så marginalen till referensnivån är avsevärd. Notering 2: Sedan referensnivån fastställdes har beräkningsmetoderna förfinats, vilket betyder att den svenska nivån, enligt [EU-kommissionens beräkningar](#), borde angetts till 34,0 Miljoner ton).

I linje med vad som överenskoms i Durban finns dock i både reglerna för redovisning till FN och i Kommissionens förslag till LULUCF-förordning ett särskilt tak för skogsmark som innebär att inget land får tillgodoräkna sig koldioxidinlagring på skogsmark mer än motsvarande 3,5 procent av de totala utsläppen (exkl. LULUCF) under det basår landet angivit, normalt 1990. 3,5-procentsregeln infördes i FN-reglerna dels för att extrema händelser, typ en jättelik skogsbrand, inte ska få orimligt genomslag i statistiken från något land, men ska också för att förhindra att enstaka länder med ovanligt mycket skogstillgångar

(typ Sverige och Finland) ska kunna "åka snålskjuts" (det är denna möjlighet EU-parlamentarikerna Federley, Torvalds, Fjellner samt ENVI-rapportören Lins nu vill öppna upp).

Av flera skäl måste EU-lagstiftningen om LULUCF uppdateras. Ett är helt enkelt att nuvarande LULUCF-beslut (som dessutom enbart ställer krav om att mäta flödena) upphör att gälla 2020, ett annat att Parisavtalet om klimatet 2015 innebär att Kyotoprotokollet – och därmed de uppgörelser i Cancún och Durban som direktivet bygger på – är på väg att bli överspelat, ett tredje att man vill harmonisera rapporteringen till FN resp. EU.

I Kommissionens förslag till LULUCF-förordning finns delar av det gällande LULUCF-beslutet kvar. Den viktigaste nyheten är att medlemsstaterna från 2021 blir skyldiga att se till att nettoinlagringen av koldioxid inte sjunker:

- - Medlemsstaterna ska enbart få tillgodoräkna sig nettoinlagring utöver referensnivån. Denna nivå ska sättas separat för varje land 2021-2025 respektive 2026-2030, och ska för skogsmark baseras på en uppräknig av den reella nettoinlagringen 1990-2009 (justerad för att beakta att trädens åldersfördelning och därmed även avverkningarna varierar över tiden), för betes- och åkermark för åren 2005-2007.
- - Länder som inte klarar att hålla den totala nettoinlagringen över referensnivån måste antingen minska ESR-utsläppen mera än vad lagstiftningen kräver eller köpa "överprestationer" enligt LULUCF-förordningen från andra medlemsstater. (Det är denna situation Finland riskerar att hamna i.)
- - Taket för nettoinlagring i skogen motsvarande 3,5 procent av basårsutsläppet behålls. Nettoinlagring därutöver får länderna inte tillgodoräkna sig.
- - Medlemsstater som inte klarar kraven i ESR får använda nettoinlagring av koldioxid som kompensation. Inledningsvis gäller det enbart andra markkategorier än "brukad skog". (ingår i ESR-förslaget)
- - 2021-2030 får länderna sammanlagt använda högst 280 miljoner LULUCF-krediter ("överprestationer") för att klara kraven i ESR. (ingår i ESR-förslaget)

Kring alla dessa punkter pågår striden, men mest fundamental är motsättningarna kring

1. om de nationella referensnivåerna ska baseras på dokumenterade fakta om nettoinlagringen i ett medlemsland (som Kommissionen vill) eller (som hittills) på prognoser om t.ex. framtida avverkningsnivåer i landet.
2. om beslut om referensnivåer i första hand (som hittills) ska avgöras av medlemslandet eller om Kommissionens ord ska väga tyngst.

I sitt förslag till [ståndpunkt](#) i Europaparlamentet föreslår rapportören i miljöutskottet, den tyske kristdemokraten Norbert Lins:

1. att referensnivåerna för skogsmark 2021-2025 respektive 2026-2030 ska bestämmas utifrån nettoinlagringen 2000-2012 istället för, som Kommissionen föreslår, perioden 1990-2009 (en sådan ändring leder till lägre referensnivåer, dvs. risken för att Finland måste kompensera för alltför låg nettoinlagring minskar, men bygger på samma grundsyn som Kommissionens förslag),

2. att referensnivån i princip ska fastställas av medlemsstaterna själva och inte av Kommissionen (vilket liknar den svenska och finländska positionen),
3. att det gemensamma taket (280 miljoner ton) för att utnyttja koldioxidinlagring som kompensation slopas (minskar kraven på utsläppsminskningar utanför utsläppshandeln rejält),
4. att taket för hur mycket inlagring från skogsmark respektive medlemsstat får tillgodoräkna sig höjs från 3,5 till 7 procent av basårets utsläpp (gröper ytterligare ur EUs klimatpolitik och berör endast några få länder med mycket skog och relativt låga totalutsläpp (=Sverige och Finland)).

Den svenska positionen, som alltså formulerades först den 6 april, och efter att regeringen körts över av oppositionen, innebär i korta drag:

1. Alla EU-länder måste redovisa koldioxidflödena från brukad skogsmark utifrån prognoser (medan Kommissionen alltså vill att redovisningen ska baseras på den verkligt uppmätta inlagringen 1990-2009).
2. Länder som gör på detta sätt, dvs. redovisar koldioxidflödena från brukad skogsmark utifrån prognoser, får inte utnyttja redovisad nettoinlagring av koldioxid på brukad skogsmark för att uppfylla kraven enligt ESR. (Tillsammans med a. innebär detta totalstopp för att kompensera med koldioxidinlagring i skog, men klartecken för kompensation från andra markkategorier. Kommissionen vill istället på sikt ge länder möjlighet att utnyttja viss nettoinlagring även på skogsmark.)
3. Minimalt inflytande från Kommissionen när det gäller att fastställa referensnivåer. *(”När det gäller hur beslutet om den nya referensnivån ska fattas, föreslår regeringen att Sverige stödjer att uppdatering av bilagan till förordningen, där referensnivåerna listas, kan antas genom en delegerad akt. Förutsättningen är dock att medlemsländerna beräknar sina referensnivåer själva och att omräkning efter granskning av referensnivån inte kan göras av kommissionen, utan endast av medlemsländerna själva.”)*
4. Samtidigt är den svenska positionen att den totala ramen för hur mycket nettoinlagring medlemsländerna sammanlagt ska kunna kvitta mot för stora ESR-utsläpp 2021-2030, bör halveras från 280 till 140 miljoner ton – men inget av detta ska således kunna hämtas från *”brukad skogsmark”*.

Den nya svenska positionen innebär alltså konkret att den koldioxidinlagring som sker på brukad skogsmark läggs utanför klimatpolitiken, dvs. att F-et i LULUCF (”Forestry”) fortfarande inte ska vara en del av EUs klimatpolitik, en position som [Skogsindustrierna](#) drivit.

Svenska kraven riggade för 2045-målet?

Det är inte säkert att den nya positionen ska tolkas som att Alliansen seriöst vill ha ett totalstopp för att beakta LULUCF i klimatpolitiken. Mycket talar snarare för att det är ett hugskott, ett inte helt genomtänkt infall, orsakat av tuff lobbying från skogsnäringen.

Ett inte osannolikt utfall av förhandlingarna inom EU är att Sverige släpper (det politiskt ändå rätt hopplösa) kravet om att hålla skogen utanför klimatpolitiken, i syfte att rädda det som

sannolikt bedöms som strategiskt viktigare, nämligen punkten a., den om friare tyglar när det gäller redovisningen. Detta krav ska nämligen nog också läsas mot bakgrund av exakt hur det nya, svenska nationella utsläppsmålet är formulerat:

”Senast år 2045 ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. För att nå nettonollutsläpp får kompletterande åtgärder tillgodoräknas. Utsläppen från verksamheter inom svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre än utsläppen år 1990.”

Om de svenska utsläppen 2045 måste vara minst 85 procent lägre än de var 1990 betyder det att de detta år får vara högst 10,9 miljoner ton koldioxid. Denna siffra kan relateras till att nettoinlagringen i det svenska landskapet 2015 (enligt den redovisning regeringen lämnat till EU och FN) var knappt 53 miljoner ton, dvs. 11-12 miljoner ton över referensnivån (41,4 miljoner ton) i det nuvarande LULUCF-beslutet (och hela 19 miljoner ton över den tekniskt korrigerade nivå (34,0 miljoner ton) Kommissionen räknat fram), en nivå som Sverige uppnått utan att t.ex. skogspolitiken egentligen på minsta vis varit inriktad på att öka inlagringen av koldioxid i landskapet. Oavsett hur man räknar förefaller det som om steget från 85 procents utsläppsminskning till ”klimatneutralitet” och ”negativa utsläpp” redan har tagits.

Långsiktigt är det inte säkert att en så hög svensk ”överprestation” kan upprätthållas, men ju större frihet medlemsländerna får att själva sätta referensnivån (vilket Sverige således numera driver på hårt för), desto enklare blir det självfallet för Sverige att uppfylla det nationella klimatmålet utan att minska utsläppen.

Från svensk sida kan man dessutom med visst fog hävda att 3,5-procentstaket formellt enbart gäller relativt EU och FN och att det därför kan vara helt i sin ordning att för hemmabruk räkna hela nettoinlagringen i skogen (åtminstone utöver referensnivån) relativt det nationella klimatmålet.

Vill Sverige underlätta fiffel med LULUCF-statistiken?

Kommissionen är starkt emot den svenska synen på redovisningen. Ett skäl är att man vill att alla länder ska redovisa LULUCF på samma sätt – om metoderna spretar blir det svårt att förstå vad som sker, vilket minskar trovärdigheten i de siffror EU utnyttjar i internationella klimatförhandlingar. Ett annat skäl är att erfarenheterna från medlemsstaternas rapportering till Kyotoprotokollet antyder att vissa medlemsstater helt enkelt fiffelar med siffrorna i syfte att få en så låg framtida referensnivå som möjligt.

Som tidigare berörts skickade alla EUs medlemsstater (och även EU självt), som ett led i förberedelserna för Kyotoprotokollets andra åtagandeperiod (2013-2020), 2011 till FNs klimatkonvention UNFCCC in beräkningar av hur de väntade sig att LULUCF-flödena skulle komma att bli under åtagandeperioden.

I rapporteringen ingick att länderna anmälde vilken referensnivå för koldioxidinlagringen i landskapet som man tänkte utgå från när det i efterhand skulle redas ut i vilken mån man uppfyllt protokollets krav om utsläppsminskningar. Reglerna för rapporteringen var förhållandevis ”liberala”, bl.a. fick länderna välja om referensnivån baserades på historiska

data ("*business-as-usual*"), eller om man även inkluderade förväntade effekter av nya politiska beslut eller trender.

I efterhand skulle de verkliga uppgifterna om utsläpp/inlagring relateras till referensnivån. Om inlagringen varit högre än referensnivån skulle landet (med beaktande av 3,5-procentsreglen) vid redovisningen gentemot FN, kunna dra av inlagringen och sänka sina totala nettoutsläpp, om inlagringen varit lägre än referensnivån skulle man tvärtom tvingas redovisa högre utsläpp.

Ju lägre referensnivå, desto lättare skulle det således bli för ett land att redovisa fina utsläppssiffror och klara löftena till protokollet, ju högre referensnivå, desto svårare skulle det bli.

För att samordna och stötta medlemsstaternas arbete (men också för att förebygga siffertrixande) tog Kommissionens forskningscenter (Joint Research Center, JRC) fram en handledning till medlemsstaterna om hur redovisningen borde gå till.

[15 av EU-länderna](#) valde att följa JRCs handledning, medan 13 (däribland Sverige och Finland) istället utnyttjade egna, mer eller mindre hemmagjorda ("*country-specific*") beräkningsmodeller.

Data från de tre första åren av åtagandeperioden (2013-15) som EU-kommissionen sammanställt, visar att valet av beräkningsmetod knappast uteslutande tycks ha styrts av vetenskapligt neutrala bedömningar...

Nästan alla länder har visat sig underskatta koldioxidinlagringen. Huvudförklaringen är att de verkliga skogsavverkningarna i nästan alla länder blivit lägre än prognoserna visade. För 2013 och 2014 byggde EU-ländernas referensnivåer på en total årlig avverkning på 554 miljoner m³ – i verkligheten avverkades bara 506 miljoner m³ per år, [en skillnad på 9 procent](#). Omräknat till nettoinlagring på skogsmark innebär detta, enligt Kommissionen (och efter beaktande av den tidigare berörda tekniska uppdateringen av siffrorna), att de referensnivåer medlemsstaterna angav underskattade den reella årliga koldioxidinlagringen 2013-2015 med i genomsnitt [133 miljoner ton](#) eller 46 (!) procent.

Samtidigt finns ett tydligt mönster där de länder som utnyttjat hemmagjorda ("*country-specific*") prognosmodeller visar sig ha överskattat avverkningarna betydligt mera (+12 procent) än de länder som utgått från JRC:s modell (+5 procent). Av den totala underskattningen av koldioxidinlagringen 2013-2015 kan därför 94 procent bokföras på länder som utnyttjat "*country-specific methods*".

Huruvida de grova prognosmissarna är medvetna eller ej är naturligtvis svårt att klarlägga, men det är samtidigt uppenbart att särskilt de EU-länder som sitter på väldigt stora skogsresurser – i första hand Sverige och Finland, (som väl redan framgått) har starka motiv att utnyttja beräkningsmetoder som ger så låga referensnivåer som möjligt:

- - Med låga referensnivåer kan länderna öka virkesuttaget betydligt och ändå redovisa inlagringsnivåer som ligger över referensnivån, vilket – bl.a. i relation till den nya EU-

lagstiftningen – samtidigt skyddar dem mot risken att vid höga avverkningstal behöva skärpa klimatpolitiken på t.ex. trafikområdet.

- - Med låga referensnivåer ökar sannolikheten för att länderna ska "överprestera" och därmed få möjlighet att sälja utsläppsutrymme till andra EU-länder, som inte lyckats uppfylla kraven i ESR och/eller LULUCF-förordningen, eller till något av de kompensationsystem som finns eller håller på att byggas upp, t.ex. flygets globala klimatkompensationsystem [CORSIA](#).
- - Med låga referensnivåer blir det lättare för länder som definierat ett mål om att bli "klimatneutrala" (vilket både Sverige och Finland gjort) att utnyttja höga siffror över koldioxidinlagring utöver referensnivån för att uppnå klimatneutralitet och därmed slippa minska utsläppen av växthusgaser från t.ex. energi- eller trafiksektorerna. När det gäller att uppfylla nationellt beslutade utsläppsmål är det ju dessutom (som tidigare nämnts) inte uppenbart att man måste bry sig om de takregler (3,5 procent) som tillämpas inom EU och FN.

Till sist finns bakom inte minst den svenska positionen även det mycket starka, principiella politiska motståndet mot att låta EU-medlemskapet ha några som helst effekter på svensk skogspolitik. [LRF har kampanjat](#) mot tanken på att Kommissionen ska fastställa den svenska referensnivån med argumentet att detta skulle innebära att EU centralt skulle bestämma hur stora avverkningarna i den svenska skogen får bli, ett aningen krystat argument eftersom varje referensnivå, oavsett hög eller låg och oavsett vem som fastställer den, de facto innebär en begränsning för hur stora avverkningarna i ett medlemsland kan bli.

Nej, denna gång är Finlands sak inte vår

Den finländska positionen kring LULUCF drivs av helt andra motiv än en önskan att stärka EUs klimatpolitik, och tycks inte heller beakta i vilken mån EUs globala trovärdighet påverkas.

Kritiken har varit hård även på hemmaplan. Den finländska klimatpanelen, [Suomen Ilmastopaneeli](#), i vilken ingår Finlands främsta klimatexperter, har i [en uppsats](#) visat att de höga avverkningsnivåer Finland siktar på – bortom all politisk retorik om klimatneutralitet och satsning på bioekonomin – i realiteten underminerar klimatmålen. Några i expertgruppen tillhör de 68 finländska forskare som i ett [öppet brev](#) protesterat mot den position landets regering intagit, som de menar underminerar både klimat- och naturvårdspolitiken.

Den finländska positionen handlar om att maximalt främja den egna skogsindustrin och det egna landets ekonomi utan hänsyn till hur detta påverkar förutsättningarna för EU och för den globala klimatpolitiken. Genom att bluffa de egna medborgarna och EUs klimatpolitik hoppas man kunna ersätta reella utsläppsminskningar med siffertrixande.

Den nya svenska positionen, som de borgerliga tillsammans med Sverigedemokraterna drivit fram, syftar på samma sätt till att, mycket ogenerat och med hjälp av siffertrixande, sätta skogsindustrins intressen framför klimatet. Den position regeringen tvingats till hämtar näring från den principiella ståndpunkten att varje form av EU-inflytande över svenskt skogsbruk ska förhindras även om detta leder till att t.ex. klimatpolitiken undermineras.

Att värna sammanhållningen mellan de nordiska broder- och systerländerna är angeläget, det visar vår gemensamma historia, men denna gång är Finlands sak faktiskt inte vår.

Den svenska regeringen och de svenska ledamöterna i Europaparlamentet bör inte medverka och stödja det finländska försöket att bluffa den europeiska klimatpolitiken.

(Notera att koldioxidinlagring i landskapet normalt anges med minustecken. Bortsett från Danmark har därför alla EU-länder ett minustecken framför referensnivån. För att inte tynga texten har jag bortsett från detta, men en låg referensnivå kan således vara t.ex. -5 miljoner ton CO₂ medan en hög referensnivå kan vara -50 miljoner ton CO₂.)