

Till Miljö- och energidepartementet

Ert dnr M2015/03034/K1

Synpunkter på förslag till Europeiska kommissionens förslag COM(2016) 479 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) i ramen för klimat och energipolitiken fram till 2030

Sammanfattning

Regeringen bör i samband med förhandlingarna om förslaget verka för att:

- att utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk hanteras i en separat "pelare",**
- att "no-debit"-principen fastställs som bas för EU-lagstiftningen, men också för det globala arbetet med LULUCF,**
- att "no-debit"-principen tillämpas strikt, dvs. lägre utsläpp inom sektorer som ligger utanför utsläppshandeln än EU-lagstiftningen kräver bör inte kunna utnyttjas för att uppfylla "no-debit"-kravet,**
- att naturvårdsaspekter arbetas in i lagstiftningen, rimligen i form av hållbarhetskriterier med bl.a. krav om att främja den biologiska mångfalden, enligt samma utgångspunkter som gäller motsvarande regler i Kyoto-protokollet,**
- att brukad skogsmark tills vidare inte inkluderas, men att en inkludering sker så snart som möjligt, samt**
- att ordet "may" ersätts med "should" i sjätte punkten under Annex V.**

Förslaget i korthet

EUs medlemsstater åläggs att förvalta sina landarealer på sådant sätt att nettoupptaget av växthusgaser inte minskar. Ökar ett lands nettoupptag under ett år får överskottet överföras till ett kommande år, till en annan medlemsstat eller för att uppfylla kraven i under den föreslagna ansvarsfördelningsförordningen (ESR). På motsvarande sätt föreslås överprestation under ESR få utnyttjas för att kompensera minskat nettoupptag. Vid förändrad markanvändning baseras beräkningen av utsläppen på den ursprungliga markanvändningen 20 eller 30 år efter skiftet i markanvändning.

Synpunkter

Alla tillgängliga sätt att försöka begränsa klimatförändringarna måste tas till vara. Ett metod är att öka inlagringen av kol i landskapet. Förslaget att påbörja integrationen av LULUCF i EUs klimatpolitik är därför mycket välkommet.

Olika modeller för integrationen har diskuterats. Det är bra att Kommissionen har landat i att i huvudsak hantera LULUCF som en separat "pelare".

Det är också bra att fastslå principen "no-debit", dvs. att basen ska vara att nuvarande nettoupptag inte får minska. Denna princip bör kunna fungera som en bas även för internationella överenskommelser.

Flera av de flexibiliteter som föreslås är värdefulla och positiva. Möjligheten för länder att köpa och sälja överprestationer skapar förhoppningsvis incitament för medlemsstater att genomföra ambitiösa kolinlagringsåtgärder.

Förslaget att länder ska kunna ersätta minskade nettoupptag i landskapet med överprestation under den föreslagna ansvarsfördelningsförordningen (ESR) går däremot på tvärs med "no-debit"-principen och bör avvisas.

Den största svagheten i förslaget är att det – till skillnad från motsvarande regler under Kyotoprotokollet – helt bortser från andra miljöaspekter än kolinlagringen. Den föreslagna lagstiftningen kommer att ge ekonomiska incitament för olika förändringar av landskapet vars effekter på biologisk mångfald m.m. kan visa sig starkt negativa. Det är orimligt och oseriöst att denna aspekt helt ignoreras i förslaget.

Svenska regeringar har tyvärr en tråkig historia när det gäller europeisk klimatlagstiftning och naturvårdsaspekter. Oavsett vilken regering som styr vårt land har man konsekvent motsatt sig att olika typer av stödprogram för förnybar energi villkoras till krav om naturhänsyn. I förnybardirektivet finns vissa naturvårdsvillkor för flytande och gasformiga drivmedel, men beträffande de fasta biobränslen som företagen inom utsläppshandelssystemet och medlemsstaterna under ansvarsfördelningsbeslutet kan tillgodoräkna sig, finns inga som helst naturvårdsvillkor. Den bisarra konsekvensen av det regellösa tillstånd svenska regeringar fortsatt idogt kämpar för, är med största sannolikhet att svenska skogsprodukter (som producerats med förhållandevis anständiga naturvårdshänsyn) i växande utsträckning kommer att konkurreras ut av biobränslen som producerats under åtskilligt sämre förhållanden. Logiken bakom agerandet är inte uppenbar. Ett första steg mot en mera balanserad hållning vore att i förhandlingarna kring LULUCF-lagstiftningen arbeta för villkor åtminstone i nivå med Kyotoprotokollets. Detta bör regeringen framföra i förhandlingarna.

Med tanke på de osäkerheter som finns kring beräkningen av kolflödena i skogsmark, svårigheterna att verifiera och kontrollera trender m.m. är det sannolikt klokt att tills vidare inte inkludera brukad skogsmark i systemet. På sikt är det däremot givetvis angeläget att även ägare till skogsmark ges incitament att öka inlagringen av kol på sina marker.

Kring vissa begrepp i lagförslaget finns det skäl att känna osäkerhet:

"Beskogad mark": Kommer skog som växer upp efter utdikning av en våtmark att anses ge nettoupptag? Bör igenplantering av åkermark villkorlös uppmuntras?

"Avskogad mark": Kommer skogsområden som utsatts för naturvårdsbränning eller skogsområden som satts under vatten att betraktas som avskogade och missgynnas?

”Brukad skogsmark”: Såvitt man kan förstå anses skog i reservat inte ingå i denna kategori, trots att det sker en kontinuerlig inlagring av skog som inte längre utsätts för skogsbruk, vilket lagstiftningen i sin tur borde uppmuntra.

I Annex V erbjuds medlemsstaterna att rapportera vilken andel av den ved som används för energiändamål som importerats. Av många skäl är det angeläget att denna rapportering blir obligatorisk.

En sista generell kommentar är att det sannolikt är betydligt enklare att beräkna och verifiera LULUCF-effekter på nationell nivå än på fastighetsnivå. Hur de nationella incitamentsprogram som ska uppmuntra markägare att minska utflödet och maximera inlagringen av kol i landskapet rent konkret ska se ut, hur de lokala effekterna ska mätas och verifieras för att incitamentsprogrammen ska bli träffsäkra etc., förefaller oklart och bör tydliggöras innan lagstiftningen beslutas.

Magnus Nilsson, miljökonsult och författare till *”Uppdatera klimatpolitiken”* (Arena idé 2014)

Magnus Nilsson Produktion