

YTTRANDE

2020-05-20 Ärendenr:
NV-02034-20

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

**Yttrande över Remiss av SOU 2020:4 Vägen till en klimatpositiv framtid
(M2020/00166/K1)**

Sammanfattning

Naturvårdsverket stöder i stora drag betänkandets utgångspunkter och förslag. Inom avsnitten mål för kompletterande åtgärder, LULUCF, Bio-CCS, verifierade utsläppsminskningar i andra länder, samt uppföljning, redovisning och utveckling har Naturvårdsverket ett antal synpunkter i syfte att nyansera och komplettera förslagen samt lyfta fram möjligheter till synergier genom förändrade prioriteringar.

Naturvårdsverket delar betänkandets uppfattning att kompletterande åtgärder kommer kunna spela en viktig del i att uppfylla Sveriges klimatpolitiska mål fram till och med 2045 och vara nödvändiga för att därefter uppnå negativa utsläpp. Därför är uppföljning av utvecklingen viktig. Sverige behöver planera för att kunna använda kompletterande åtgärder i den utsträckning som kan komma behövas för att nå målen och regeringen bör inom ramen för en samlad klimatpolitik snarast återkomma med styr signaler till ansvariga myndigheter vad gäller praktiska åtgärder. Naturvårdsverket delar också betänkandets uppfattning att kompletterande åtgärder inte ersätter behovet av en omfattande samhällsomställning och stora utsläppsminskningar, utan tvärtom enbart kan vara ett komplement till en sådan utveckling.

Inom området LULUCF framhålls bland annat behovet av fördjupade styrmedelsanalyser för ökad kolinlagring på jordbruksmark, skog och skogsmark samt att insatserna kommer igång snabbare. Naturvårdsverket vill komplettera betänkandets förslag kring kriterieutveckling för beskogning, agroforestry och återvättningsprojekt och även inkludera Riksantikvarieämbetet och Havs- och vattenmyndigheten i arbetet. Naturvårdsverket ser också ett behov av att komplettera betänkandets förslag gällande återvätning av organogen mark, både gällande finansiering, lokalisering och markanvändning efter återvätning samt vilken roll skyddade områden kan spela i klimatfrågan.

Inom området Bio-CCS anser Naturvårdsverket att det behövs en kraftig ambitionshöjning i Sverige vad gäller forskning och teknikutveckling samt ett närmare samarbete med andra länder för att säkerställa tillgänglig lagringskapacitet.

För verifierade utsläppsminskningar i andra länder behövs mer utredning, analys och kriterieutveckling som kan säkerställa att insatserna ger effekt, både genom minskade eller negativa utsläpp och hållbar utveckling. Naturvårdsverket anser också att de internationella insatserna bör startas omgående trots att regelverket inte är fastställt.

Inom avsnittet uppföljning, redovisning och utveckling anser Naturvårdsverket att det bör finnas möjlighet att inkludera nya åtgärder oftare än vart fjärde år i samband med kontrollstationerna. Naturvårdsverket efterfrågar också en vägledning om additionalitet.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Myndigheten delar betänkandets syn på att en satsning på kompletterande åtgärder bör inledas utan dröjsmål för att det ska vara fullt möjligt att dra nytta av de möjligheter och det handlingsutrymme som de kompletterande åtgärderna innebär. Naturvårdsverket instämmer också i uppfattningen att insatserna bör styras så att andra samhällsintressen drar nytta av åtgärderna alternativt drabbas så lite som möjligt.

Naturvårdsverket delar också betänkandets uppfattning att kompletterande åtgärder inte ersätter behovet av en omfattande samhällsomställning och stora utsläppsminskningar, utan tvärtom enbart kan vara ett komplement till en sådan utveckling.

Mål för kompletterande åtgärder

För att nå målet om att Sverige år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser får upp till 15 procent utgöras av kompletterande åtgärder. Därefter ska Sverige nå negativa utsläpp. Således kommer kompletterande åtgärder att kunna spela en viktig del i att uppfylla Sveriges klimatpolitiska mål fram till och med 2045 och vara nödvändiga för att därefter uppnå negativa utsläpp. Sverige behöver planera för att kunna använda kompletterande åtgärder i den utsträckning som kan komma behövas för att nå målen.

Naturvårdsverket tillstyrker att det bör fastställas och beslutas om mål för kompletterande åtgärder till 2030 och 2045. Liksom utredningen anser Naturvårdsverket att det är upp till framtida regeringar att besluta i vilken utsträckning de kompletterande åtgärderna ska räknas av mot de klimatpolitiska målen.

Givet att kompletterande åtgärder kan komma att utgöra en relativt stor andel av uppfyllelsen av de klimatpolitiska målen är det viktigt att kompletterande åtgärder följs upp kontinuerligt. Naturvårdsverket tillstyrker därför att framtida klimathandlingsplaner redovisar hur arbetet med kompletterande åtgärder framskrider, baserat på underlag som tas fram av Naturvårdsverket i samarbete med Energimyndigheten, Jordbruksverket, och Skogsstyrelsen och andra berörda myndigheter. Likaså delar Naturvårdsverket bedömningen att kompletterande åtgärder bör vara del av framtida klimatredovisningar.

Naturvårdsverket anser att det i närtid behövs politiska signaler från regering och riksdag om vikten av att en satsning på kompletterande åtgärder inleds utan dröjsmål. Som utredningen konstaterar finns en rad osäkerheter och risker förknippat med utvecklingen av samtliga tre nu kända kompletterande åtgärder. Därför framstår det som klokt att utredningen föreslår att till 2030 köpa in fler utsläppsminskningenheter än vad som anges i inriktningen för de tre typerna av kompletterande åtgärder. Utsläppsminskningenheter kan fungera som en säkerhet om inriktningsmålen för någon av de andra kompletterande åtgärderna inte uppfylls och hela möjligheten att använda kompletterande åtgärder behöver användas för att nå målet för 2030. Naturvårdsverket vill därför betona vikten av att Sverige då agerar proaktivt för att utveckla arbetet med miljöintegritet och additionalitet avseende verifierade utsläppsminskningar i andra länder. Naturvårdsverket vill även i detta sammanhang lyfta fram att styrning och åtgärder för att ytterligare minska utsläppen fram till 2030 kan bidra till att minska behovet av kompletterande åtgärder till 2030.

Avsnitt 6-8 – LULUCF

Utifrån klimatfrågans angelägenhet välkomnar Naturvårdsverket de förslag som utredningen lägger på LULUCF området. Vi instämmer samtidigt i utredningens slutsats att en viktig förutsättning är att åtgärderna inte försvårar möjligheten att nå andra miljömål som berörs av åtgärderna.

Skapa förutsättningar för finansiering av klimatåtgärder i CAP

Naturvårdsverket stödjer förslaget att Sverige ska fortsätta verka för att klimatåtgärder inom LULUCF ska kunna finansieras med CAP. Men då måste budgeten omprioriteras på ett sätt så att biologisk mångfald och klimat får en större andel av budgeten.

Komplettering av betänkandets förslag kring kriterieutveckling

Naturvårdsverket välkomnar men vill komplettera betänkandets förslag kring kriterieutveckling om beskogning, agroforestry och återvätningsprojekt. Naturvårdsverket anser att även Riksantikvarieämbetet och Havs- och vattenmyndigheten bör delta i arbetet med att ta fram kriterierna eftersom sådana åtgärder kan påverka kulturmiljön respektive vattenmiljön. När det gäller beskogning av åkermark vill Naturvårdsverket betona att det bör ske med restriktivitet eftersom norra Europa kommer få stor betydelse för livsmedelsförsörjning när klimatförändringar påverkar jordbruket negativt i andra delar av Europa.

Styrmedel inom jordbrukssektorn

Fördjupad styrmedelsanalys för att främja ökad kolinlagring i jordbruksmark

Naturvårdsverket anser att det behövs nya styrmedel för att ge incitament till ökad kolinlagring i jordbruksmark eftersom nuvarande stöd inom jordbruket oftast har haft ett annat primärt syfte. För att kunna ta politiska beslut om den typen av styrmedel behövs en fördjupad analys av olika styrmedel som kan vara lämpliga för att överkomma de problem och hinder som utredningen mycket föredömligt har formulerat sig kring i kapitel 6. Naturvårdsverket föreslår att en utredning tillsätts som får i uppdrag att genomföra nödvändig analys och utveckla förslagen.

Finansiering av åtgärder för beskogning och energiskog

Naturvårdsverket anser att det inte behövs något särskilt stöd för att beskoga nedlagd jordbruksmark eller optimera tillväxten för självsådd skog på jordbruksmark eftersom sådana åtgärder och ekonomin i dem inte skiljer sig nämnvärt från skogsbruk i övrigt. Naturvårdsverket anser även att existerande stöd för energiskogsodling bör tas bort. Dessa åtgärder är lönsamma investeringar utan statsbidrag.

Behov av nya styrmedel för ökad kolinlagring i skog och skogsmark

I betänkandet läggs inget förslag på skogliga åtgärder med hänvisning till att man inväntar en pågående utredning, M2019:02 (Skogsutredningen 2019 - Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen).

Naturvårdsverket anser att när Skogsutredningen är klar bör en utredning och strategi för skogliga åtgärder, som kan ingå bland de kompletterande åtgärderna tas fram för att kunna inkluderas. Som utredningen skriver är det åtgärder som behöver tid för att generera negativa utsläpp vilket innebär att förslag inom detta område bör komma till stånd så snart som möjligt.

Naturvårdsverket anser inte att det är tillräckligt att Skogsutredningen M2019:02 tar fram förslag på skydd av produktiv skogsmark för att komma åt den realiserbara potentialen för sänkor. Att skydda mark är positivt för klimatet och bidrar till andra miljömål såsom ökad biologisk mångfald, men det finns fler åtgärder som behöver stöd i någon form för att öka kolinlagringen och att minska koldioxidutsläppen i skogen. Stödåtgärder innefattar inte bara direkta ersättningar utan kan utformas på en rad olika sätt. Eftersom utredningen inte lagt fram förslag på styrmedel för skog och skogsmark behöver analysen påbörjas för att identifiera vilka hinder och problem som står i vägen för ökad kolinlagring och sedan analysera vilket styrmedel som bäst lämpar sig för de identifierade problemen. Naturvårdsverket har påbörjat arbetet med denna analys och är gärna med i fortsättningen ihop med andra relevanta myndigheter såsom Skogsstyrelsen.

Återvätning

I stora drag stödjer Naturvårdsverkets utredningens förslag om återvätning som i sin tur bygger på rapporten “Förslag till regeringen från myndigheter i samverkan - Underlag till den fördjupade utvärderingen miljömålen 2019”¹. Det kan dock finnas skäl till att se över föreslagna ersättningsnivåer, se nedan. Därutöver vill Naturvårdsverket addera återvätningsåtgärder som hittills inte behandlats.

Myndighetsanslag för återvätning

Betänkandets förslag gällande våtmarkssatsningen är delvis inaktuellt och därför tar Naturvårdsverket inte ställning till det förslaget. Naturvårdsverket stödjer betänkandets förslag att Skogsstyrelsen får medel för återvätning på skogs- och jordbruksmark. Det kan dock ifrågasättas om ersättning till markägare ska vara 100%. När det gäller återvätning av jordbruksmark är det en åtgärd som kan klassas som investering eftersom det är ett sätt att bevara god odlingsjord genom att stoppa nedbrytningen tills dess att markägaren eventuellt vill odla den igen. Utredningen behandlar dessutom bara anslagen och åtgärderna, det saknas ett resonemang i förslaget om mekanismer som gör att återvätningen blir en långsiktig sådan.

Naturskyddets behov av återvätning

Naturvårdsverkets anser att omfattningen av återvätning i områden av högt intresse för naturskyddet kan öka. Det finns ett stort behov av skydd och/eller återvätning av dikade våtmarker i skyddade områden, Natura 2000 och Ramsarområden samt områden i myrskyddsplanen. Återvätning i sådana områden skulle ge positiva effekter för klimatet, andra miljömål och förbättrad bevarandestatus för berörda naturtyper. Det är en fördel om återvätning för minskad klimatpåverkan sker där åtgärden också gynnar andra samhällsintressen. Naturvårdsverket föreslår därför att ett nytt separat anslag för återvätning inkluderas i Naturvårdsverkets budget. Anslaget bör kunna användas för den återvätning som kan genomföras för naturskyddet. Eventuellt kan även medel för LONA-som öronmärks för klimatprojekt ingå.

Den del av ett nytt “återvätningsanslag” som går till naturskyddets återvätning bör kunna användas för förberedande arbetsinsatser, genomförande av återvätning och ersättning till markägare för förlorat markvärde i de fall skadan går utöver vad som redan reglerats i intrångsersättningar baserade på gällande reservatsföreskrifter. Det kan gälla både mark i och utanför ett skyddat område, där staten inte är beredd att utföra ytterligare skyddsåtgärder mot skogsbruk eller annan markanvändning.

Därutöver behöver anslaget för skydd av mark utökas och en del öronmärkas för genomförandet av myrskyddsplanen så att den markåtkomst som kan behövas för återvätning i sådana områden kan genomföras. Alternativt kan medel för återvätning för naturskyddet ligga kvar inom anslaget för biologisk mångfald men då är det önskvärt med en politisk styrning genom riktlinjer i regleringsbrev

¹ <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6864-6.pdf?pid=24110>

om i vilken storleksordning anslaget kan användas till återvätning och även hur stor andel som ska ha minskad klimatpåverkan som ett av huvudsyftena.

Naturvårdsverket vill att budgeten för återvätningen ökas succesivt så att det går att bygga upp verksamheten på ett bra sätt. Det behövs även en långsiktighet i finansieringen av åtgärder då många projekt inkluderar vattendomar mm och det behövs långsiktighet för att påbörja sådana processer. Många projekt kommer därför att sträcka sig över flera år och verksamheten behöver därför ha en stabilitet gällande finansiering.

Naturvårdsverket och länsstyrelserna bör utreda behovet av skydds- och återvätningens åtgärder för våtmarker inklusive sumpskog på med höga bevarandevärden samt vilken potential skydds- och återvätning skulle medföra.

Översyn av LONA-förordningen

Naturvårdsverket ser ett behov av en översyn av förordning (2003:598) om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt så att den överensstämmer med framtida beslut om hur medlen bör kunna användas, t.ex. om minskad klimatpåverkan ska vara huvudkriterium eller inte, om metallretention ska kunna ingå som stödkriterium, vilka aktörer som ska kunna söka etc.

Återvätning av öppen våtmark utanför skogs- och jordbruksmark

Naturvårdsverket vill i ett nationellt perspektiv föra fram de möjligheter och den potential som finns för att åstadkomma utsläppsminskningar på våtmarker utanför skogs- och jordbruksmark.

Återvätning och produktion av våtmarksbiomassa kan ge ökad kolsänka

Naturvårdsverket anser att det är en brist att utredningen inte tagit upp möjligheter till ökad kolsänka genom återvätning och efterföljande paludikultur. Paludikultur innebär produktion av våtmarksbiomassa på återvätt organogen mark, till exempel före detta åkermark. Biomassan kan användas på olika sätt, såsom djurfoder (extra viktigt under torrår), biobränsle i småskaliga anläggningar för bioenergi samt produktion av byggelement. Våtmarksbiomassa kan substituera andra material som har större klimatpåverkan samt lätta på efterfrågan av och därmed konkurrensen om skogsråvara. Produktionen kan även gynna biologisk mångfald och stärka gröna näringar på landsbygden.^{2 3}

Avsnitt 9-12 Bio-CCS

Naturvårdsverket tillstyrker vägvalsutredningens förslag och inriktning men med följande tillägg.

² <https://www.moorwissen.de/en/paludikultur/paludikultur.php>

³ Wichtmann, Schröder och Joosten (eds) 2016: Paludiculture – productive use of wet peatlands. Schweizerbart Science Publishers.

Utbyggnation av lagringskapacitet i andra länder behöver säkerställas

Naturvårdsverket delar utredningens slutsatser att lagringskapacitet finns men ser att det kan finnas risk för att denna inte kan göras tillgänglig genom utbyggnad i tillräcklig snabb takt. Naturvårdsverket anser därför att fortsatt fokus behöver hållas för att säkerställa lagringskapacitet i andra länder för koldioxid. Naturvårdsverket ser vissa risker gällande tillgången till lediga lagringsplatser som kan ta emot avskild koldioxid, speciellt gäller det mållåret 2030. Orsakerna till detta är att det i princip bara finns ett par aktörer i Nordeuropa som kommer kunna erbjuda lagring inom några år och dessa platser har redan intecknats flerfaldt med främst fossil koldioxid⁴. Antalet lagringsbrunnar behöver utökas med upp mot ett tiotal inom detta årtionde och med hundratals under 2030-talet för att bio-CCS från Sverige ska kunna lagras i Nordsjön. De föreslagna åtgärderna inom Sveriges gränser och det föreslagna mellanstatliga avtalet behöver därför genomföras. Utöver detta behöver även bilaterala åtgärder vidtas som säkerställer att utbyggnaden i Nordsjön tar fart.

Rättsliga hinder för transport av koldioxid

Naturvårdsverket stödjer utredningens förslag om att Sverige bör driva frågan om att andra transporter av koldioxid än via rörledning ska omfattas av EU:s utsläppshandelsystem. Naturvårdsverket delar inte utredningens bedömning att CCS-kedjan måste vara obruten, dvs. att transport uteslutande måste ske via rörledning för att koldioxiden inte ska betraktas som utsläppt från anläggningen (s. 452 längst upp). Enligt art. 49 i förordning (EU) 2018/2066, kan en verksamhetsutövare från anläggningens utsläpp dra ifrån fossil koldioxid som avskilts för geologisk lagring. Denna grundläggande bestämmelse förutsätter inte transport genom pipeline. Avdrag kan således ske när avskild koldioxid injiceras i anläggningen för geologisk lagring, även efter t.ex. sjötransport av koldioxiden. Naturverkets bedömning i denna del överensstämmer även med den norska regeringens bilaga i skrivelse⁴ till Kommissionen den 26 juni 2019.

Behov av tekniskt kompetenscentrum för Bio-CCS i Sverige

Naturvårdsverket anser att en utredning behöver tillsättas med uppdrag gällande framtagande av tekniskt kompetenscenter för bio-CCS (inklusive CCS och CCU som ligger utanför denna utredning). Naturvårdsverket delar utredningens inställning gällande grundforskning och tillämpad forskning men ser brister i utredningens förslag. För snabbt och effektivt införande utan negativa bieffekter, såsom annan miljöpåverkan, så behövs en centrering av forskningsresurserna.

I Norge finns Teknologisenter Mongstad för forskning och testning av koldioxidavskiljning. Sverige har liknande center inom andra industrigrenar där överbyggnad sker mellan grundforskning på universitet och tillämpad

⁴ Equinor muntligt 22 november 2019

⁴ Norska Klima og miljødepartements skrivelse 26 juni 2019 "Request for legal clarifications under the ETS-directive and the MR-regulation related to capture, transport and storage of CO₂ samt bilaga "The Norwegian CCS demonstration project - request for legal clarifications related to the ETS-directive and the MR-regulation"

industriforskning. Investeringskostnaderna för Bio-CCS (samt CCS och CCU) kan vara höga i relation till forskningens omfattning varför det bör utredas om staten eller ett halvstatligt konsortium kan erbjuda en plattform för forskning. Detta sker sannolikt bäst vid ett center med hög kompetens och goda tekniska förutsättningar att mäta och analysera. Även om vissa delar även med ett center kommer omfattas av sekretess ökar även möjligheterna till kunskapsöverföring mellan olika aktörer.

Sverige har dåliga förutsättningar att snabbt ta i drift en lagringsplats, en orsak är bristande kunskap, utredningen bör därför även innefatta en brunn i forskningssyfte för koldioxidlagring i anslutning till ett eventuellt framtida center. Forskning och kunskapsuppbyggnad inom landet är viktigt även gällande lagringen för att möjliggöra att i framtiden öppna kommersiella lagringsplatser i Sverige men även för att kompetens ska finnas för att kunna säkerställa att exporterad koldioxid hanteras korrekt.

Kunskapen om negativ miljöpåverkan från bio-CCS behöver utvecklas

De negativa aspekterna av CCS, främst i form av energianvändning och kemikalieanvändning, behöver belysas och staten behöver tillföra resurser för forskning.

Naturvårdsverket vill framhålla att ökningen av energianvändningen sammanfaller med utfasningen av fossil energi. Flera branscher pekar var för sig ut ökat behov av både el och biomassa, sammantaget kan det leda till bristsituationer. Så även om ökningen för Bio-CCS väl ryms inom möjligheten till ökat uttag av skog så behöver frågan beaktas. Detta på grund av att marginalkostnader i form av miljöpåverkan kan bli betydande och därmed behöver man fokusera på energieffektivisering. Naturvårdsverket delar därför inte utredningens slutsatser att det är en påverkan som är av mindre betydelse. Denna aspekt behöver beaktas både i styrmedelsutformningen men även i forskning och kunskapsöverföring.

En annan viktig och välkänd negativ miljöpåverkan från koldioxidavskiljning är kemikalieanvändningen och då främst aminerna. Aminer återvinns men en viss nedbrytning sker och utsläpp förekommer. Kunskapen gällande dessa förlopp och hälso- och miljöaspekterna för både de använda aminerna och nedbrytningsprodukter behöver öka. Indikationer finns på negativa effekter och forskningsresurser behöver därför tillsättas. Detta är viktigt för att i ett tidigt skede minimera andra framtida hälso- och miljöproblem.

Naturvårdsverket stöder styrmedelsförslaget om ett omvänt auktioneringssystem

Naturvårdsverket välkomnar utredningens förslag om att införa ett nytt styrmedel för att ge incitament till bio-CCS. Analysen bakom förslaget till ett omvänt auktioneringssystem är välgjord och styrmedlet har förutsättningar att tillsammans med fortsatta stöd såsom industrikivet uppfylla de krav man generellt ställer på ett bra styrmedel.

Avsnitt 13-14 Verifierade utsläppsminskningar i andra länder

Naturvårdsverket tillstyrker utredningens förslag med vissa reservationer som utvecklas nedan.

Tydligare koppling till det globala målet

Naturvårdsverket anser att de svenska internationella insatserna bör kopplas starkare till det globala målet i Parisavtalet. Det globala målet kan ge vägledning för inriktning på de internationella insatserna så att de inte bara handlar om att förvärva utsläppsbegränsningsenheter till Sveriges mål, utan även bidrar till kollektiv ambitionshöjning och transformativ omställning.

Utredningens dubbla syfte med de internationella insatserna

När det gäller utredningens förslag att internationella insatser både ska bidra till kompletterande åtgärder och till resultatbaserad finansiering, ställer sig Naturvårdsverket positivt till detta. Utredningen är dock inte tydlig gällande denna uppdelning och hur detta skulle kunna genomföras i praktiken. Nuvarande förhandlingstexter för artikel 6 tyder till exempel på att det kommer att krävas att länder redan på förhand vet vad utsläppsminskningarna man åstadkommer ska användas till och att detta bokförs i ett tidigt stadium. För ren klimatfinansiering skulle det kunna vara en onödig väg att gå via regelverket för artikel 6 i Parisavtalet jämfört med exempelvis Sidas arbete med lånegarantier. Detta skulle behöva utredas och en tydlig strategi gällande detta förslag skulle behöva tas fram. I en sådan strategi bör det ingå att föreslå vilken eller vilka myndigheter som ska ansvara för arbetet, beroende på hur arbetet planeras att genomföras.

Kriterier och fokus för internationella insatser utomlands

Naturvårdsverket föreslår att en expertgrupp bestående av forskare, myndigheter och civilsamhället får i uppdrag att ta fram förslag på tydliga kriterier för framtida insatser och hur dessa ska följas upp och rapporteras till regeringen och internationellt. En oberoende utredning av den svenska pilotverksamhet för artikel 6 kan utgöra en grund i detta arbete, tillsammans med de insikter som utredningen lyfter i avsnitt 14.3.6. Lärdomar kan också dras av de insatser som genomförts under Kyotoprotokollets regelverk. Bland annat bör säkerställas att "hetluft" undviks och att nivåer för framtida kreditering sätts konservativt - oavsett värdlandets omfattning eller nivå på nationell klimatplan. Detta för att säkerställa att insatserna verkligen leder till ökad klimatambition och hög miljöintegritet. Dessutom ska insatserna bidra till hållbar utveckling och detta ska kunna styrkas.

Naturvårdsverket håller med utredningen om att det kan finnas skäl att vidga de möjliga insatsområdena framöver till några ytterligare områden, utöver de sektorsinsatser kopplade till energisektorn i medelinkomstländer som nu pekats ut, men saknar att utredningen inte utvecklar detta resonemang redan nu. De internationella insatser som hittills genomförts har huvudsakligen varit inriktade på förnybar energi. Samtidigt nämner utredningen att flera forskare påpekat att

när det gäller utsläppsminskingsprojekt inom kategorin förnybar energi kan additionaliteten vara svårbedömd eftersom projekten har flera inkomstkällor, förutom försäljning av utsläppsminskingsenheter. Detta kan tolkas som att insatser inom förnybar energi bör rikta in sig på bestående systemförändringar, det vill säga att det kan vara olämpligt med rena förvärv i framtiden, men utredningen fullföljer inte denna tanke.

För att säkerställa att de urvalskriterier som tas fram också uppfylls, föreslår Naturvårdsverket att arbetet med de kompletterade åtgärderna redovisas inom ramen för den klimatredovisning som regeringen årligen presenterar för riksdagen som en mer utvecklad analysbilaga i budgetpropositionen. Annars riskerar redovisningen att enbart fokusera på volym.

Insatser för upptag och negativa utsläpp behöver utredas vidare

Naturvårdsverket anser att det behöver tillsättas en utredning om var potentialen för upptag och negativa utsläpp finns globalt och hur Sverige bör fokusera sina internationella insatser på området framöver. Betänkandet analyserar främst utsläppsminskande aktiviteter i andra länder, trots att den långsiktiga inriktningen på de internationella insatserna föreslås vara åtgärder för negativa utsläpp.

Den föreslagna förskjutningen mot medelinkomstländer behöver analyseras bättre

Naturvårdsverket hade gärna sett att utredningen belyst om metoden att förvärva utsläpps begränsningsenheter är den bäst lämpade mot medelinkomstländer. Utredningen nämner mjuka lån och andra finansieringsformer och Naturvårdsverket undrar om inte utveckling av resultatbaserad klimatfinansiering även borde omfatta en undersökning av andra former av finansiering än rena förvärv av utsläpps begränsningsenheter.

Förslaget om låginkomstländer

Samtidigt som utredningen vill fokusera på medelinkomstländer finns förslag om insatser i låginkomstländer. Naturvårdsverket anser att betänkandet inte tydligt redogör skälen och principerna för detta, exempelvis om det är fråga om bistånd som kanaliseras genom Sida.

Insatserna behöver startas även om regelverket inte är fastställt

Naturvårdsverket anser, i motsats till betänkandet, att Sverige bör starta de internationella insatserna, trots att regelverket inte är färdigutvecklat. För detta behövs en politisk signal.

Det finns flera skäl till att inte avvakta. För det första skulle Sverige kunna bidra betydligt mer till ett bra regelverk genom att vara med och utveckla standarder med hög miljöintegritet⁵ i ett tidigt skede och visa upp som goda exempel i

⁵ Miljöintegritet i detta sammanhang innebär att, vid utformningen av artikel 6-samarbeten, fokusera på NDC:erna och ambitionsnivån i NDC:erna. Vid utformandet av referensbanor kan utgångspunkten inte i alla fall vara NDC:ns ambitionsnivå, utan den behöver utformas mer konservativt, för att undvika ”hot air” och att inte ge motsatt incitament till samarbetsländerna. Utsläppsminskningarna behöver vara reella, verifierade och permanenta. Det behövs robust

förhandlingarna om regelverket. På det sättet bidrog Sverige konstruktivt till regelutformningen under Kyotoprotokollet. Om vi avvaktar riskerar Sverige tappa den möjligheten.

För det andra så behöver det finnas en tydlig koppling mellan pågående pilotverksamhet och förhandlingsarbetet, det bör vara två sidor av en helhet. I en utvecklingsprocess som denna är det av största vikt att Sverige agerar på samma sätt som Sverige argumenterar. I utredningen saknas en redogörelse för denna koppling och på vilket sätt Sverige bidrar till förhandlingsarbetet genom pågående pilotverksamhet.

För det tredje så finns det risker med att avvakta regler eftersom förhandlingarna riskerar att försenas ytterligare. Det finns också en risk att reglerna inte bli tillräckligt bra gällande exempelvis miljöintegriteten, vilket skulle kunna innebära att de inte kan tillämpas av Sverige gällande de internationella insatserna. Sverige skulle då hamna i ett läge där vi tvingas utforma regler för våra internationella insatser och därmed skulle det arbetet kunna påbörjas redan nu. Det finns inga stora risker eller oöverstigliga hinder som motiverar att Sverige väntar med att agera.

Ett ytterligare skäl till att påbörja arbetet redan nu skulle kunna vara utredningens resonemang om prisbilden, dvs att kostnaderna för utsläppsbegränsningsenheter väntas öka med tiden.

Miljöintegriteten behöver prioriteras i klimatförhandlingarna

Naturvårdsverket anser att Sverige och EU i klimatförhandlingarna behöver driva på för en paketlösning där miljöintegriteten är nyckelfrågan, det räcker inte med robusta bokföringsregler. Naturvårdsverket ser en risk att de internationella reglerna blir otillräckliga gällande miljöintegriteten, och därmed kommer de inte kunna tillämpas av Sverige inom arbetet med de internationella insatserna.

Avsnitt 19 Uppföljning, redovisning och utveckling av de kompletterande åtgärderna

Möjlighet att inkludera nya åtgärder mellan kontrollstationerna

Naturvårdsverket anser att det bör finnas möjlighet att inkludera nya åtgärder oftare än vart fjärde år i samband med kontrollstationerna. Fyra år är i sammanhanget en lång tid vilket innebär en risk för att incitamenten att utveckla och införa nya åtgärder och styrmedel begränsas.

Möjligheten till succesiv inkludering av nya åtgärder är särskilt viktig för skogliga åtgärder och vissa jordbruksåtgärder som inte är med bland de i utredningen utvalda och bör komma till stånd så snart som möjligt för att ge reell effekt på kolinlagringen och utsläppen 2030, 2040 och 2045 samt därefter.

bokföring bl.a. för att undvika dubbelräkning m.m. Här ingår också att ha en lämplig additionalitetsprövning. Det behövs ”safeguards” främst för hållbar utvecklingsaspekterna. Överhuvudtaget bör samarbeten leda till ”overall mitigation in global emissions” i enlighet med artikel 6.1.

Behov av vägledning om additionalitet

Naturvårdsverket anser att inriktningen med additionalitet och hög miljöintegritet är bra, men hade gärna sett en utförligare vägledning i betänkandet då det finns svårigheter i uppföljningen och kommunikationen. Naturvårdsverket föreslås i betänkandet att i samråd med andra myndigheter få i uppdrag att utveckla och underhålla ett system för att uppskatta, redovisa och verifiera vidtagna kompletterande åtgärder. I samband med detta föreslår Naturvårdsverket att en vägledning för additionalitet inom LULUCF-sektorn kan tas fram. När det gäller additionalitet för verifierade internationella utsläppsminskningar (artikel 6 i Parisavtalet) anser Naturvårdsverket att det finns risker att de internationella reglerna för artikel 6 inom förhandlingarna utvecklas i en annan riktning eller blir alltför svaga för Sverige. Sverige behöver då tillämpa egna regler gällande additionaliteten i internationella insatser och dessa behöver tas fram snarast, se avsnitt 13-14 ovan. Naturvårdsverket anser att det vore lämpligt om Sverige tillämpade samma ansats för additionaliteten i alla insatser för kompletterande åtgärder, oavsett var insatserna genomförts, det vill säga, vägledningen borde gälla för alla kompletterande åtgärder.

Beslut om detta yttrande har fattats av stf. generaldirektören Kerstin Cederlöf.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit Martin Eriksson, föredragande, handläggarna Malin Kanth, Ulrika Svensson, Amanda Hagerman, Annika Christell, Jenny Lonnstad, Miriam Münnich Vass, Matthis Kaby, Daniel Engström samt Sebastian Dahlgren Axelsson.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Kerstin Cederlöf

Martin Eriksson

Kopia till:
emi.hijino@regeringskansliet.se