



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2021-09-09

Ärendenummer
NV-06021-21

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Naturvårdsverkets yttrande över Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2018/841 (LULUCF) och förordning (EU) 2018/1999 (M2021/01391)

Sammanfattning

Naturvårdsverket anser att det finns problem kopplat till att målet om ökade upptag av koldioxid från LULUCF-sektorn formulerats som ett förutbestämt antal ton. Det finns även problem med hur medlemsländernas målnivåer för perioden 2026–2030 tagits fram.

Naturvårdsverket anser också att de nationella målen för sänkor i LULUCF-sektorn bör justeras om länderna genomför metodförändringar i rapporteringen.

Naturvårdsverket bedömer att den föreslagna målnivån för Sverige blir svårt att nå utan att minska avverkningen av skog.

Naturvårdsverket ställer sig frågande till att målfördelningen baseras på 2020 års rapportering till EU när 2021 hade erbjudit mer aktuella data.

Naturvårdsverket anser att förslaget om att slå samman LULUCF och jordbrukets utsläpp ligger i linje med EU:s övergripande mål men att Naturvårdsverket ytterligare behöver analysera vilka för- och nackdelar en sådan förändring skulle medföra.

Naturvårdsverket beklagar att kommissionen i sina förslag förbisett möjligheten till ökade negativa utsläpp genom Bio-CCS.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Inledning

Naturvårdsverket kommer genom regeringsuppdrag Ökad klimatambition i EU till 2030 att ytterligare analysera kommissionens förslag till ändringar i LULUCF-förordningen.

Förenklad bokföring och rapportering av koldioxid i LULUCF-sektorn

Naturvårdsverket konstaterar att europeiska kommissionen i sitt förslag till synes strävar efter att förenkla bokföringen av utsläpp och upptag i mark och skog liksom att anpassa LULUCF-förordningen till att EU:s klimatmål för 2030 och framåt är ett så kallat nettomål där upptag av koldioxid räknas med i klimatmålet. För att EU ska vara klimatneutralt till 2050 och därefter nå negativa utsläpp kommer naturliga upptag från skog och mark spela en viktig roll och det är därför viktigt att samtliga EU:s medlemsländer vidtar åtgärder för att bidra till detta.

Strävan att förenkla bokföring och rapportering av LULUCF-sektorn avspeglas i att kommissionen för bokföringsperioden 2026–2030 föreslår omfattande förändringar av bokföringsreglerna och av hur målet formuleras. Från och med 2026 ska länders utsläpp och upptag i LULUCF-sektorn rapporteras i absoluta tal utifrån hur dessa redovisas i rapporteringen till Klimatkonventionen och räknat som ton. Målet för 2030 är också angivet i absoluta tal (310 miljoner ton). En sådan förändring skulle förenkla bokföringen och göra den enklare att förstå (mer transparent). Förslaget från kommissionen skulle också innebära att bokföringen i LULUCF-förordningen blir mer konsistent med bokföringen under ansvarsfördelningsförordningen. Förändringen gör det enklare att förstå kopplingen till EU:s övergripande klimatmål.

Problem att målet formuleras i förutbestämda ton koldioxidekvivalenter

Naturvårdsverket anser att det också finns en rad tänkbara problem kopplat till att målet formulerats som ett förutbestämt antal ton, liksom länders målnivåer för perioden 2026–2030 och hur de är framtagna.

Kommissionen föreslår att EU:s gemensamma sänka 2030 ska vara 310 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Detta ska jämföras med 225 miljoner ton vilket är den nivå på gemensam sänka som krävs för att nå EU:s nettomål om -55% fram till 2030. Det är utifrån det lagda förslaget inte tydligt vilken status förslaget om 310 miljoner har.

Fördelning mellan medlemsländer

Målet om en ökning av sänkan har fördelats på medlemsländerna. Liksom det övergripande målet om 310 miljoner är också de nationella målen fördelade i absoluta tal. De nationella målen för 2030 föreslås sättas på 2020 års rapportering medan målbanan för enskilda länder fram till 2030 ska sättas utifrån en annan rapportering (2025 års rapportering) och själva efterlevandet kommer att göras på en tredje rapportering, 2032 års rapportering. För de flesta medlemsländer kommer det att ha skett ett antal metodförbättringar mellan dessa rapporteringar. Metodförbättringar är positivt och efterfrågas av kommissionen och av Naturvårdsverket, men riskerar att med föreslagen metodik göra att siffrorna blir svåra att jämföra. Metodiken riskerar även att minska incitamenten för metodförbättringar för länder där metodförändringar innebär att det rapporterade upptaget minskar. Naturvårdsverket anser att de nationella målen bör justeras om länderna genomför metodförändringar i rapporteringen.

Sveriges del av fördelning av hur EU:s totala upptag

Enligt kommissionens förslag på fördelning av hur EU:s totala upptag ska öka ska Sverige upptag öka till 47,3 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2030.

Naturvårdsverket bedömer att det är ett mål som givet de nuvarande svenska nivåer på sänkan (35,5 miljoner enligt 2021 års rapportering) blir svårt att nå utan att minska avverkningen av skog.

Målfördelningens basår fungerar illa

Naturvårdsverket ställer sig frågande till att målfördelningen baseras på 2020 års rapportering till EU. Det hade enligt Naturvårdsverket varit mer logiskt att använda 2021 års rapportering eller senare rapporteringar som grund för att sätta mål för 2030. Dessutom drabbas Sverige extra hårt av att 2020 års rapportering används framför 2021 års rapportering. Till följd av förändringar som syntes när fler analyserade prover från markinventeringen inkluderades i 2021 års rapportering är det svenska upptaget i LULUCF-sektorn knappt 7 Mton CO₂-ekvivalenter lägre i 2021 års rapportering jämfört med 2020 års rapportering. Det innebär att gapet mellan senaste rapporterade upptaget från LULUCF och målet istället för knappt 4 miljoner ton i realiteten är närmare 11 miljoner ton. Omräkningar av historiska tidsserier är relativt vanliga i LULUCF-sektorn vilket gör det utmanande att sätta absoluta mål inom denna sektor.

Naturvårdsverket konstaterar vidare att 2020 års rapportering inte har genomgått någon utökad granskning för LULUCF-sektorn. Medlemsstaterna har inte heller godkänt metoden för hur beräkningen av målet gjorts och har inte heller fått frågan från kommissionen att kontrollräkna eller godkänna målet.

LULUCF sektorn och Jordbrukssektorn kan slås samman

För perioden 2031 – 2035 har KOM föreslagit att LULUCF sektorn och Jordbrukssektorn blir en gemensam AFOLU sektor. Målet är att 2035 ska EU inte ha några nettoutsläpp inom denna AFOLU sektor och därefter ska sektorn generera ett nettoupptag. Naturvårdsverket anser att förslaget ligger i linje med EU:s övergripande mål med klimatlag fram till 2050 men behöver ytterligare analysera vilka för- och nackdelar en sådan förändring skulle ha.

Naturvårdsverket uppmärksammar att förslagen om metodförbättringar inom LULUCF-förordningen tillsammans med förslag i styrningsförordningen att följa upp utveckling även i skyddade områden kan komma att innebära förändringar i dagens rapportering som kan leda till behov av ytterligare resurser.

Bio-CCS en möjlighet som inte utnyttjas

Slutligen beklagar Naturvårdsverket att kommissionen i sina förslag till synes förbisett möjligheten att genom tekniska åtgärder såsom Bio-CCS ytterligare bidra till ökade negativa utsläpp. Frågan om hur åtgärder som Bio-CCS ska rapporteras i förhållande till EU:s klimatmål till 2030 nämns inte och behöver belysas ytterligare.

Beslut om detta yttrande har fattats av ställföreträdande generaldirektören Kerstin Cederlöf efter föredragning av Maria Ohlman.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Gunilla Sallhed, handläggarna Björn Boström, Malin Kanth, Daniel Engström Stenson och Erik Stigell.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Kerstin Cederlöf

Maria Ohlman

Kopia till:
martin.wadmark@regeringskansliet.se