



Remissvar

Dnr 2021–271

2021-09-10

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2018/841 (LULUCF) och förordning (EU) 2018/1999

Diarienummer: M2021/01391

Konjunkturinstitutet (KI) har fått möjlighet att lämna kommentarer på Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2018/841 gällande omfattning, förenkling och fastställande av mål för 2030 inom LULUCF-sektorn och fastställande av klimatneutralitet 2035 på unionsnivå inom jordbruk, skogsbruk och markanvändning, och förordning (EU) 2018/1999 gällande förbättrad övervakning, rapportering och verifiering.

ETT STEG I RÄTT RIKTNING

Huvudsyftet med kommissionens förslag är att öka unionens nettoupptag av växthusgaser inom sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF-sektorn). För att uppnå detta föreslår kommissionen för perioden 2026–2030 att de nationella LULUCF-målen förenklas till nettoupptagsmål och bli mer ambitiösa än nuvarande reglering föreskriver. Från 2031 föreslår kommissionen att vissa av jordbrukets utsläpp inom ESR-sektorn slås samman med LULUCF-sektorn för att tillsammans bilda en ny marksektor. Ambitionen är att denna marksektor på unionsnivå ska vara klimatneutral senast 2035.

KI bedömer att det i en kostnadseffektiv klimatpolitik behöver bli mer lönsamt att öka de naturliga kollagen. KI ställer sig därmed huvudsakligen positivt till kommissionens ambition att ge de naturliga kolsänkorna (skog, mark och träprodukter) en större roll i klimatpolitiken. Kommissionen anser att kolsänkorna måste växa för att balansera unionens utsläpp och kunna nå klimatneutralitet 2050. Vidare visar kommissionens analys att nettoupptaget inom sektorn kan öka till relativt låg kostnad, vilket innebär förslaget kan leda till att EU:s klimatmål kan nås till en lägre kostnad.

ÖKAD FLEXIBILITET KRÄVS

KI vill påpeka att det i praktiken är mycket svårt att sätta sektorsvisa utsläppsmål så att marginalkostnaderna för utsläppsminskningar blir desamma i olika sektorer, vilket är önskvärt ur ett kostnadseffektivitetsperspektiv. För att minimera kostnadsskillnaderna mellan sektorerna krävs sannolikt mer flexibilitet gällande när, var och hur nettoutsläppsminskningar inom unionen sker än vad kommissionen föreslår. Kommissionen vill genom att bilda en ny marksektor skapa full flexibilitet mellan LULUCF-sektorns och jordbrukets utsläpp av metan och lustgas. KI bedömer att detta kan vara motiverat men att det skulle innebära omfattande förändringar i det nuvarande klimatramverket. KI finner det svårbedömt huruvida nettonoll för

denna utvidgade marksektor 2035 är kostnadseffektivt utan en mer ingående analys som även inkluderar de andra sektorerna efter 2030. Med tillräckligt med flexibilitetsmekanismer kan marginalkostnaderna ändå utjämnas mellan olika sektorer.

OKLARA MOTIV TILL ETT DELVIS TILLGODORÄKNANDE AV UPPTAGET 2030

Enligt förslaget ska det totala årliga nettoupptaget inom unionens LULUCF-sektor 2030 uppgå till 310 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Enligt den europeiska klimatlagen ska dock LULUCF-sektorns bidrag till unionens klimatmål 2030 endast uppgå till 225 miljoner ton. Enligt kommissionen är detta ungefär det nettoupptag som uppskattas nås under oförändrad reglering av sektorn. Kommissionens menar att nettoupptaget inom sektorn måste vara högre (över 300 miljoner ton) för att vara på kurs mot en klimatneutral landsektor 2035. Att införa regler som överträffar det antagna 2030-målet anser KI inte är tillräckligt motiverat i förslaget ur ett kostnadseffektivitetsperspektiv. Vidare, att det långsiktiga nettomålet inkluderar det *fullständiga* upptaget, samtidigt som 2030-målet enbart omfattar *delar av* det, ger upphov till en diskrepans som riskera signalera att det inte är lika viktigt att öka kolsänkorna som att minska utsläppen.

BIO-CCS BÖR AVHANDLAS

KI finner det anmärkningsvärt att inte bio-CCS (bioenergianvändning med koldioxidavskiljning och lagring) diskuteras i förslaget. Hur bio-CCS ska räknas inom ramarna för EU:s klimatpolitik är relevant för LULUCF-sektorn. Inte minst för Sveriges möjligheter att klara ett skärpt LULUCF-mål.

BRA MED FÖRBÄTTRAD MÄTNING, RAPPORTERING OCH VERIFIERING

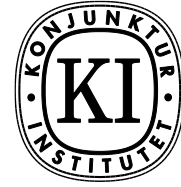
Att mäta utsläpp och upptag inom LULUCF-sektorn är på många sätt svårare än inom andra sektorer. Därför innehåller förslaget även krav på bättre metoder för övervakning och rapportering av utsläpp och upptag inom LULUCF-sektorn. KI instämmer i att kraven på övervakningsmetoder bör skärpas och harmoniseras inom EU för att LULUCF-sektorn ska bidra tillförlitligt till ett nettoutsläppsmål. Tillåts betydande flexibilitet mellan sektorerna är dessa förbättringar nödvändiga för att säkerställa att integriteten i de andra sektorerna inte sjunker.

OKLAR GLOBAL KLIMATNYTTA

Givet att EU:s klimatpolitik i grunden ska bidra till den globala klimatnyttan diskuteras förslagets konsekvenser inte i tillräcklig utsträckning. KI är utifrån förslaget exempelvis inte övertygad om att EU:s klimatlagstiftning är rustad för att undvika att en striktare reglering av kolförråden inte leder till läckage, det vill säga att ett minskat uttag av biomassa inom EU leder till att uttaget istället ökar utanför EU:s gränser. Vidare saknas resonemang kring landskapets effekt på klimatet genom andra mekanismer än flöden av växthusgaser. Exempelvis kan en ökad beskogning förutom en ökad kollagring (kylande effekt) även innebära en ökad absorberingen av inkommande solstrålning (värmende effekt). Dessa mekanismer kan ändra den faktiska klimatnyttan av bokförda nettoupptag.

SVENSK KLIMATPOLITIK STÅR INFÖR UTMANINGAR

Enligt KI:s bedömning kräver en kostnadseffektiv klimatpolitik att EU inte bara fokuserar på att minska fossila utsläpp utan även beaktar förändringar i de naturliga kollagren. Detta kommer dock innebära utmaningar för den svenska klimatpolitiken vars mål huvudsakligen konstruerats utifrån koldioxidutsläppen från förbränning av *fossila* bränslen. Inom svensk klimatpolitik finns det i praktiken inga ekonomiska incitament att öka kolinlagringen i de naturliga kolförråden. Gällande skogens kolförråd innebär befintlig politik snarare att ökade uttag är



stimulerade eftersom utsläpp från förbränning av biobränsle nollräknas. En svensk bioenergipolitik där biogena utsläpp inte prissätts kommer sannolikt att göra det kostsamt att klara de striktare LULUCF-målen.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit Mathilda Eriksson.

Urban Hansson Brusewitz
Generaldirektör