



Dnr 2016-095

Yttrande

22 september 2016

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning COM(2016) 479 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning nr 525/2013 om en mekanism för att övervaka och rapportera utsläpp av växthusgaser och för att rapportera annan information som är relevant för klimatförändringen M2015/03034/K1

SAMMANFATTNING AV KONJUNKTURINSTITUTETS SYNPUNKTER

Kommissionen har lagt ett förslag till regelverk för förvaltningen av medlemsländernas kolinlagring inom den s.k. LULUCF-sektorn.¹ Förslaget innehåller ländervisa referensnivåer för olika markkategorier, flexibilitetsmekanismer och en modell för första ordningens nedbrytning och standardhalveringstid för avverkade träprodukter. Konjunkturinstitutet (KI) har inga synpunkter på de föreslagna referensnivåerna eller beräkningsmodellen för träprodukter. KI:s kommentarer sammanfattas i följande punkter.

- KI anser att ett genomförande av kommissionens förslag skulle bidra till en mer heltäckande klimatpolitik. Förslaget kan potentiellt säkerställa att de utsläppsminskningar som bokförs inom EU ETS och den svenska övrigsektorn (den ”icke-handlande” sektorn) när biobränslen används där inte motverkas av minskad kolinlagring i skog och mark.
- KI anser det värdefullt att förslaget definierar mekanismer för köp/sälj av utsläppsutrymme (flexibilitet) såväl mellan olika delar av ett lands LULUCF-sektor som mellan olika länders LULUCF-sektorer. Dessa mekanismer har kapacitet att generera en kostnadseffektiv fördelning av EU:s samlade kolinlagring.
- Möjligheten att använda överskott i kolinlagringen för att täcka utsläpp inom övrigsektorn är begränsad, i Sveriges fall till 4,9 Mton för perioden 2021-2030.

¹ Land-Use-and-Land-Use-Changes-and-Forest.

Härmed hindras en utjämning av övrigsektorns och LULUCF-sektorns marginalkostnader. Begränsningen motiveras av bristande precision i övervakningen av kolinlagringen i skog och mark. KI noterar att det därmed finns skäl att se över denna begränsning i takt med att övervakningsprecisionen ökar.

- Enligt förslaget ska eventuella underskott i LULUCF-sektorn (lägre lagerhållning än referensbanan) täckas genom att kvotenheter överförs från landets övrigsektor till LULUCF-sektorn. KI noterar härvidlag att om Sverige skulle följa Miljömålsberedningens förslag att löpande annullera skillnaden mellan vårt åtagande under kommande bördefördelningsavtal och vårt mer ambitiösa nationella mål och samtidigt avstå från möjligheten att köpa kvotenheter från andra länder, kan Sverige behöva pressa ned övrigsektorns utsläpp betydligt under den av Miljömålsberedningen föreslagna målnivån. Att på detta sätt frigöra kvotenheter för att täcka eventuella LULUCF-underskott kan visa sig bli mycket kostsamt.
- KI menar att Sverige därför bör avstå från löpande annullering av utsläppskvotenheter och ha en beredvillighet att handla kvotenheter med andra länders övrigsektorer. KI menar även att Sverige bör verka för att det i regelverket införs en möjlighet för länder att köpa EU ETS-utsläppsrätter i syfte att täcka eventuella underskott i LULUCF-sektorn.
- Innan en nationell politik formulerats för att uppfylla Sveriges LULUCF-åtagande är det svårt att säga något precist om förslagets ekonomiska konsekvenser. Klart står dock att en nationell politik krävs för att åstadkomma en effektiv resursallokering. I frånvaro av en sådan riskerar nollbokföringen av koldioxidutsläppen vid förbränning av biomassa inom EU ETS eller övrigsektorn leda till att för mycket biomassa förbränns och för lite används till andra ändamål, exempelvis till långlivade trädprodukter.

FÖRSLAGET

Enligt förslaget ska medlemsstaterna hållas ansvariga för hur deras kolinlagring i skog och mark utvecklas. Förslaget ger medlemsländerna frihet att själva utforma sin politik på området. Förslaget definierar flera flexibilitetsmekanismer vilka innebär att den enskilda medlemsstaten kan

- (i) räkna av underskott i kolinlagringen inom en markkategori mot överskott i andra markkategorier,
- (ii) spara upp arbetat överskott,
- (iii) sälja överskott till andra länders LULUCF-sektorer,
- (iv) i begränsad omfattning överföra överskott till sin övrigsektor.

Förslaget definierar inte någon särskild efterlevnadsmekanism för LULUCF-sektorn. I stället anges att eventuella underskott i ett lands LULUCF-sektor ska täckas genom överföring av kvotenheter från landets övrigsektor. Förslaget medger även att koldioxidutsläpp från förbränning av biobränslen nollbokförs inom EU ETS respektive övrigsektorn under förutsättning att dessa utsläpp bokförs inom LULUCF-sektorn.

KONJUNKTURINSTITUTETS SYNUNKTER

KI menar att kommissionens förslag gör klimatpolitiken mer heltäckande. Under rådande regler har utsläppen inom övrigsektorn och EU ETS bokföringsmässigt kunnat minskas utan att det samtidigt säkerställts att detta inte motverkats genom en minskad kolinlagring i skog och mark.

KI anser att det är bra att förslaget definierar flexibilitetsmekanismer. Dessa har kapacitet att generera en kostnadseffektiv fördelning av EU:s samlade kolinlagring samt erbjuder sätt att hantera den osäkerhet som råder kring de framtida kostnaderna för att öka lagerhållningen i olika markkategorier. KI håller med kommissionen att bristande övervakningsprecision motiverar en begränsning i möjligheten att överföra så kallade sänkkrediter från LULUCF-sektorn till övrigsektorn. Däremot kan KI inte bedöma om den föreslagna gränsen för Sverige är välavvägd. KI noterar dock att det finns skäl att justera dessa begränsningar i takt med att mätprecisionen förbättras.

Förslaget definierar inte någon särskild efterlevnadsmekanism för LULUCF-sektorn. I stället ställs krav på att eventuellt underskott ska täckas genom överföring av kvotenheter från övrigsektorn. Att övrigsektorn görs ansvarig för eventuellt underskott i LULUCF-sektorn säkerställer miljöintegriteten men kan samtidigt innebära kostsamma utfall. Särskilt gäller detta om Sverige följer Miljömålsberedningens förslag och löpande annullerar det överskott av kvotenheter som uppstår genom att Sverige anlägger ett mer nationellt utsläppsmål än framtida bördefördelningsavtal anger och samtidigt avstår från att köpa kvotenheter från andra medlemsländer. Då återstår bara möjligheten att frigöra kvotenheter för att täcka LULUCF-underskott genom att pressa ned utsläppen i den svenska övrigsektorn under dess, enligt Miljömålsberedningens förslag, redan ambitiösa målnivå. Detta kan visa sig bli mycket kostsamt.

KI menar därför att Sverige inte bör löpande annullera svenskt överskott av utsläppskvotenheter samt ha en beredvillighet handla kvotenheter med andra länder. KI menar även att Sverige bör verka för att en möjlighet skapas för medlemsländer att även köpa och lämna in EU ETS utsläppsrätter i syfte att täcka LULUCF-underskott.

Kommissionens förslag ger medlemsländerna frihet att efter eget tycke formulera den politik som klarar landets åtagande. Innan en sådan politik har formulerats är det svårt att säga något precist om konsekvenserna för den svenska ekonomin och olika näringar. Att Sverige görs ansvarig för den klimatpolitiska kostnaden förknippad med biomassa uttag från den svenska skogen och marken kan dock väntas leda till förskjutningar av relativkostnader med potentiellt betydande konsekvenser inte bara för energianvändare och -företag utan även andra aktörer, såsom markägare och andra näringar som använder biomassa som insatsvaror.

Nationella styrmedel behövs för att säkerställa en effektiv resursallokering. Det föreslagna regelverket medger att koldioxidutsläppen vid förbränning av biomassa nollbokförs inom EU ETS och övrigsektorn givet att dessa utsläpp bokförs inom LULUCF-sektorn. I frånvaro av ett nationellt system som premierar markägarnas lagerhållning av kol innebär detta att den klimatpolitiska kostnaden för biomassa uttag för förbränning inte nödvändigtvis bärs av den markägare som säljer biomassan. Kostnaden skulle i stället bäras av staten, annan markägare och i händelse av aggregerat LULUCF-underskott av aktörer inom övrigsektorn. Härigenom skulle det bli för lönsamt att förbränna biomassa, relativt att använda biomassa på sätt där den fortsätter att lagra kol (exempelvis till långlivade trädprodukter).

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit Björn Carlén.

Urban Hansson Brusewitz

Björn Carlén