



Remissvar

Dnr 2025-122

Datum 2025-06-03

Klimat- och näringslivsdepartementet
103 33 Stockholm

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF) (SOU 2025:21)

KN2025/00609

Synpunkter

Konjunkturinstitutet har granskat remissen och lämnar synpunkter och kommentarer på delar av Miljömålsberedningens utgångspunkter, förslag till strategi för ökat nettoupptag i markanvändningssektorn och delar av konsekvensanalysen.

Beredningens utgångspunkter

Osäkerheten kring den svenska skogens kolinlagring är betydande. Utfallsrummet för de scenarioanalyser beredningen låtit ta fram spänner från att Sverige uppvisar en överprestation gentemot sitt LULUCF-åtagande om 9 Mton koldioxidekvivalenter till ett underskott om 100 Mton. Beredningen har valt att använda ett scenario med en antagen medeltillväxt i skogen som referensscenario. Konjunkturinstitutet uppfattar detta val som rimligt. Relativt detta referensscenario bedömer beredningen att det krävs styrmedel och åtgärder som ökar nettoupptaget år 2030 med minst 7 Mton och ökar det genomsnittliga årliga nettoupptaget under perioden 2026–2029 med 3,5 Mton.

Givet den stora osäkerhet som råder kring nettoupptagets utveckling finner Konjunkturinstitutet det förvånande att beredningen på förhand avhänder sig möjligheten att under perioden 2026–2029 köpa LULUCF-krediter och/eller ESR-enheter från andra länder som ett led i att säkerställa att Sverige klarar sitt LULUCF-åtagande. Beredningen anger som skäl till detta att det råder osäkerhet kring utbudet av sådana krediter. Konjunkturinstitutet håller med om detta, men menar att då det även råder osäkerhet kring de föreslagna styrmedlens och åtgärdernas verkan så vore det bra riskhantering att hålla alla dörrar öppna.

Beredningen påpekar att EU:s klimatpolitik är under utveckling och att det därför finns skäl att hålla öppet för att åtgärder och styrmedel för ökat inhemskt nettoupptag kan behöva anpassas när klarhet erhålls om bland annat EU-lagstiftningen för perioden efter 2030. Konjunkturinstitutet instämmer i denna bedömning.

Förslag för ökat nettoupptag

Konjunkturinstitutet tillstyrker förslaget att addera en indikator till miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan, nämligen en om upptag och utsläpp från markanvändningssektorn. Myndigheten ställer sig dock frågande till behovet av de föreslagna preciseringarna av miljökvalitetsmålen Levande skogar och Ett rikt odlingslandskap.

Konjunkturinstitutet finner det svårt att bedöma additionaliteten i flera av de föreslagna bidragen/ersättningarna, det vill säga i vilken utsträckning de går till aktiviteter som annars inte skulle ha utförts. Detta gäller kanske främst styrmedlen *Bidrag till gödsling av skog, ersättningar för odling av vall och mellangrödor*. Konjunkturinstitutet menar att på sikt vore en mer heltäckande prissättning av de biogena kolflödena att föredra, såsom diskuteras i Konjunkturinstitutets Miljöekonomiska rapport 2021 Skogen, klimatet och politiken.

Som beredningen noterar kan gödsling ha negativa effekter på biologisk mångfald och ge upphov till kväveläckage. Konjunkturinstitutet tillstyrker därför förslaget att Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att utvärdera gödslingens effekter.

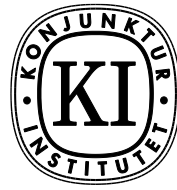
Naturvårdsavtal. Konjunkturinstitutet menar att kolinlagringsavtal kan vara ett kostnadseffektivt styrmedel för att öka skogens nettoupptag men saknar resonemang om varför den föreslagna nivån om 40 öre per kg inlagrad koldioxid skulle vara välavvägd. Varken den svenska koldioxidskatten eller priset på utsläppsrätter inom EU ETS, som beredningen hänvisar till, utgör relevanta storheter i detta sammanhang. Dels avser dessa priser andra sektorer med separata utsläppsmål, dels avser de priser för permanenta utsläppsminskningar, inte förskjutning i tiden av utsläpp, som till stor del skulle bli effekten av de föreslagna avtalen.

Hållbara avverkningsnivåer. Beredningen föreslår att Skogsstyrelsen ska uppdatera beräkningarna av så kallade hållbara avverkningsnivåer så att de inkluderar Sveriges LULUCF-beting. Konjunkturinstitutet instämmer i tankegången att sådana beräkningar också bör beakta värdet av skogens lagerhållning av kol. Möjligheten till handel med LULUCF-certifikat mellan medlemsländer innebär dock att det inte finns något enkelt samband mellan LULUCF-åtagandet och avverkningsnivåer. Genom att köpa upptagskrediter från andra länder kan Sverige klara sitt LULUCF-åtagande med ett inhemskt nettoupptag som är mindre än vad den initiala fördelningen av nationella nettoupptagsbeting gav Sverige. Det vore därmed mer relevant att basera sådana beräkningar på det pris sådana krediter antas kunna handlas till.

Uppmaning till Sveaskog att öka det årliga nettoupptaget med 10 procent. Konjunkturinstitutet saknar en konsekvensanalys av detta förslag.

Ökat nettoupptag i träprodukter. Konjunkturinstitutet bedömer att ökat nettoupptag i långlivade träprodukter på sikt har stor potential, men ser svårigheter i att söka realisera denna potential enbart genom informationsinsatser och/eller detaljregleringar. Prissättning av skogens upptag och utsläpp torde vara ett mer effektivt sätt åstadkomma den önskvärda förskjutningen av biomassans användning.

Konjunkturinstitutet har svårt att bedöma kostnadseffektiviteten i den föreslagna satsningen på *återvätning och restaurering av våtmarker*.



Konsekvensanalysen

Beredningen har haft i uppdrag att utarbeta en strategi som kostnadseffektivt ökar nettoupptaget i skog och mark samt ökar den biologiska mångfalden. Betänkandet redovisar inte några uppskattningar av de olika förslagens samhällsekonomiska marginal- eller styckkostnader varför Konjunkturinstitutet finner det svårt att bedöma om den föreslagna mixen av styrmedel och åtgärder och dess finansiering kan sägas vara kostnadseffektiv eller inte.

Konjunkturinstitutet menar att den erhållna kolinlagringen ska värderas utifrån Sveriges alternativkostnad, det vill säga kostnaden för att på bästa alternativa sätt klara vårt LULUCF-åtagande alternativt den kostnad som följer av att inte klara åtagandet. Att värdera enligt priset på utsläppsrätter leder, som påpekats ovan, fel

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Albin Kainelainen. Föredragande har varit Björn Carlén.

Albin Kainelainen
Generaldirektör