

Enheten för policy och analys
Jörgen Pettersson
jorgen.pettersson@skogsstyrelsen.se
Tfn 036-35 93 35

Datum
2021-09-13

Darienr
2021/2850
Er referens
M2021/01391

m.remissvar@regeringskansliet.se
martin.wadmark@regeringskansliet.se

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

Sammanfattning

- Skogsstyrelsen anser att Sverige har fått ett högt mål för ökad kolsänka. Möjligheterna att använda andra metoder för att fördela bördan mellan länderna bör utforskas.
- Med tanke på de svenska skogarnas långsamma tillväxt är det få åtgärder som kan åstadkomma en kraftigt ökad sänka inom förslaget tidsram.
- Beroende på Sveriges möjligheter att använda sig av förslaget flexibiliteter, kan Sverige behöva en minskad avverkningsnivå för att uppnå målet om en ökad kolsänka.
- Skogsstyrelsen bedömer att Sverige inte kan nå de nya föreslagna målen utan nya styrmedel och åtgärder i sektorn.
- Artikel 6 om naturliga störningar kan inte användas om det skadade virket omhändertaras. Detta innebär snedvridande incitament i strid med Skogsvårdslagens skogsskyddsbestämmelser. Skadat virke bör omhändertaras för att minska risken för ytterligare skador och ge en snabbare återbeskogning som ger klimatnytta.

Skogsstyrelsen har tagit del av rubricerat förslag och kan konstatera att förslaget består av flera ändringar i detalj som behöver analyseras närmare innan synpunkter kan lämnas på dessa. Skogsstyrelsens lämnar därför i nuläget endast övergripande synpunkter på förslaget inom myndighetens verksamhetsområde.

Allmänna ståndpunkter

EU:s klimatlag sätter ett ökat fokus på behovet av att stärka EU:s kolsänkor genom att integrera sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i de gemensamma klimatmålen, samtidigt som målen

väsentligen skärps. Rubricerat förslag innebär att en ökad kolsänka ska vara av mycket hög prioritet för skogen de kommande åren.

Skogsstyrelsen anser att skogen och dess råvara är en tillgång för en framväxande och hållbar bioekonomi samtidigt som den biologiska mångfalden ska skyddas och skogens sociala och kulturmiljövärden ska värnas. Skogsstyrelsen anser att utfasningen av fossila bränslen och material med stor negativ klimatpåverkan är mycket angelägen. LULUCF-förordningen bör utformas för att understödja denna utveckling, samtidigt som incitament införs för att främja minskade utsläpp och ökade upptag i LULUCF-sektorn där så är lämpligt. En viktig utgångspunkt bör vara att den nationella kompetensen över skogspolitik respekteras och att klimatmål utformas för en omställning både på kort och lång sikt där skogens potential att bidra till ett fossiloberoende samhälle inte begränsas.

Europeiska kommissionens lagförslag innehåller delar som förenklar klimatrapporteringen. Att uppföljningen av klimatmålen följer en lättförståelig metodik är av stor vikt för att kommunicera Europas klimatambition och uppmuntra andra länder att åta sig höga klimatambitioner. För att begränsa klimatförändringarna krävs att fler länder ökar sina åtaganden att minska utsläppen av växthusgaser. Skogsstyrelsen ser gärna att regelverket för uppföljning av klimatmålen förenklas ytterligare. Skogsstyrelsen välkomnar även att ändringsförslag främst rör perioder efter 2025.

Skogsstyrelsen bedömer att ökningen av kollagret i den svenska skogen sannolikt kommer att fortsätta under ytterligare ett halvt till ett sekel. På sikt kommer dock skogens funktion som kolsänka att avta. Vid en lägre avverkningsnivå ökar kollagret mer i skogen, men vid en högre avverkningsnivå ökar möjligheterna till substitution. Vilket alternativ som ger mest klimatnytta på längre sikt beror till stor del på hur den avverkade virkesvolymen används.

En rad produkter med råvara från skogen som bas kan få en större roll i framtiden. Fortsatt teknikutveckling kommer att möjliggöra att skogsbiomassa tillgodoser mer av samhällets råvarubehov. Skogsstyrelsen förordar därför att valfrihet ska behållas i hur virkesförråden framöver ska användas för att åstadkomma klimatnytta. Klimatnyttan av en ökad kolsänka bör beakta risken för att kollager drabbas av bränder, stormar och skador av insekter och patogener, som frigör det inbundna kolet till atmosfären.

Sveriges målnivå och bidraget från skogen

Skogsstyrelsen har tidigare påtalat att metodiken för markbokföringskategorin *brukad skog* är tveksam i relation till den styrningsnytta den kan medföra. Det är därför glädjande att en alternativ metod för beräkning av skogens upptag och utsläpp utvecklats. Vidare uppskattar Skogsstyrelsen att kommissionen tagit fram ett förslag på en enklare beräkningsmodell för den brukade skogen. Detta underlättar att kommunicera EU:s klimatambition till omvärlden. På sikt skapar dock det föreslagna beräkningsystemet en omöjlig situation om den framtida sänkan alltid ska öka jämfört med en historisk nivå. Sverige har en nuvarande hög sänka på grund av investeringar i skogsbruket och en

skogsbruksmodell som främjar en hög skogstillväxt. På lång sikt kommer kollagren i de svenska skogarna att stabiliseras på en ny högre nivå och kolsänkan kommer därmed att sjunka. Hur långvarig denna principiella förändring blir återstår att se. Regler för hur kolsänkan i skogen ska tillgodoräknas klimatmål har hitintills genomgått stora förändringar mellan olika åtagandeperioder.

Kommissionens förslag förändrar balansen mellan skogens olika möjligheter till att bidra med långsiktig klimatnytta. Sverige får ett höjt mål och LULUCF-sektorn i Sverige ska bidra med nettoupptag på 47 Mton CO₂e till 2030. Att beräkningsmetoderna i klimatrapporteringen förbättras över tid och att nya mer uppdaterade datapunkter tillförs, innebär att Sveriges mål blir högt. Förslaget kan innebära att Sverige till 2030 ska åstadkomma en nettoupptagsökning över 10 Mton CO₂e i LULUCF-sektorn. Inom denna korta tidsperiod är det få åtgärder som kan åstadkomma denna ambitionsökning. Konsekvenserna för andra samhällsvärden skulle bli betydande. I vilken utsträckning skogen behöver bidra till målet behöver analyseras vidare och beror på bidrag från andra markbokföringskategorier, tolkning av flexibiliteten för brukad skogsmark, flexibilitet inom LULUCF-förordningen och från ESR.

Av avgörande betydelse för Sveriges nettoupptag i skog är avverkningsnivån. Skogsstyrelsen har tidigare analyserat utvecklingen för skogsnäringen fram till 2035¹. Efterfrågan på rundvirke från massaindustrin och sågverken överskrider idag den inhemska avverkningen med nästan 7 miljoner m³fub. Virkesförbrukningen i Sverige förväntas öka fram till 2035, vilket indikerar att avverkningsnivån inte kommer att minska i Sverige under de kommande åren.

Behov av nya styrmedel och åtgärder

Skogsstyrelsen bedömer att Sverige inte kan nå de nya föreslagna målen utan nya styrmedel och åtgärder i sektorn. Skogsstyrelsen arbetar inom regeringsuppdraget om *Näringslivets klimatomställning*² med att ta fram förslag på nya eller förändrade styrmedel och åtgärder för ett ökat nettoupptag. Inom regeringsuppdraget *Uppdrag att strategiskt planera arbetet för ökad kolsänka* utvecklas metoder och uppföljning för att minska utsläpp och öka upptaget av växthusgaser och ett administrativt ramverk skapas för att möjliggöra utvärderingar och prioriteringar mellan potentiella åtgärder.³ Med tanke på de svenska skogarnas långsamma tillväxt är det få åtgärder som kan leverera den efterfrågade potentialen inom förslagets tidsram.

Skogsstyrelsen har även i uppdrag att genomföra åtgärder för att återväta utdikade våtmarker. Arbetet inkluderar att utarbeta riktlinjer för urval av marker, fastighetsägares åtaganden och ekonomisk ersättning. I

¹ Skogsstyrelsen 2021. Marknaden för skogsråvara och skogsnäringens utveckling fram till 2035. Analys 2021-01-25. Rapport 2021/3.

² Regeringsbeslut. Uppdrag att ta fram underlag om näringslivets klimatomställning inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen (N2021/01037)

³ Regeringsbeslut. Uppdrag att strategiskt planera arbetet för ökad kolsänka (N2021/01829)

Klimatpolitiska vägvalsutredningens betänkande⁴ bedömdes totalt minst 110 000 hektar dikad torvmark, mestadels skogsmark, kunna återställas genom permanent återvätning. Åtgärden bedömdes ge upphov till en utsläppsminskning på cirka 0,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år till 2030 och cirka 1 miljon ton koldioxidekvivalenter per år till 2045.

Om nya styrmedel ska tas fram för att minska avverkningen i syftet att nå förslaget mål om en ökad kolsänka medför det ökade risker eftersom stående skog är en osäker form av kollager. Brand, stormar och skador av insekter och patogener kan leda till att inbundet kol frigörs till atmosfären. Sådana störningar bedöms kunna öka i takt med att klimatet förändras.

I förslaget pekas på synergier mellan klimat- och naturvårdsarbetet, bland annat genom ökade naturvårdsavsättningar i enlighet med EU:s strategi för biologisk mångfald 2030⁵. Det är osäkert om ytterligare avsättningar på kort sikt verkligen leder till minskad avverkning eller om det innebär en ökad intensitet i brukandet på annan mark samt i vilken utsträckning och hur länge sådana nya avsättningar bidrar till en ökad kolsänka. Att öka kolsänkan genom att minska avverkningsnivån innan 2030 kräver därför troligen att andra mer direkta administrativa eller ekonomiska styrmedel införs.

Skogsstyrelsen arbetar för en hållbar ökad tillväxt i skogen och har presenterat ett förslag på 88 åtgärder som skulle öka tillväxten med 20 procent fram till 2050.⁶ I ett kortare tidsperspektiv blir effekten betydligt mindre. Dels på grund av att det tar tid att utveckla nya styrmedel som kan påverka beteenden som resulterar i nya åtgärder i sektorn, dels på grund av att flera åtgärder tar tid innan de ger en betydande positiv klimateffekt. Samtidigt visar statistik från Riksskogstaxeringen att tillväxten i den svenska skogen under senare år minskat.

Flexibiliteter och sektorsindelning

Utöver nya åtgärder och styrmedel i sektorn för att nå Sveriges föreslagna mål finns i förslaget en rad flexibiliteter som medlemsstaterna kan använda sig utav. Flexibiliteterna skulle kunna möjliggöra att den svenska skogen brukas för större substitutionsnytta med medföljande högre avverkning, på bekostnad av kolupptag i skogen genom lägre avverkningsnivå. Detta fordrar dock att Sverige kan nå sitt mål genom överföring från andra länder, kategorier eller sektorer där en överprestation uppnåtts i relation till målen. Med de ambitionshöjningar som föreslås i ESR och LULUCF-förordningen, nya beräkningsregler, justerad sektorsindelning och förslag på nya styrmedel för andra sektorer är denna möjlighet svår att förutse. Skogsstyrelsen anser att Sverige bör verka för generösa flexibiliteter inom LULUCF-sektorn och från ESR till LULUCF-sektorn för att möjliggöra valfrihet i hur den svenska

⁴ Sverige Klimatpolitiska vägvalsutredningen (2020). *Vägen till en klimatpositiv framtid*. SOU 2020:4

⁵ Europeiska kommissionen 2020. Meddelande från kommissionen till europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén: *EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030. Ge naturen större plats i våra liv*. COM(2020) 380 final. Bryssel den 20.5.2020

⁶ Skogsstyrelsen 2019. *Skogsskötsel med nya möjligheter*. Rapport 2019:24

skogens klimatnytta bäst kan optimeras. För att upprätthålla omställningstrycket i sektorer med fossila utsläpp bör flexibiliteten från skogsmark och LULUCF till ESR begränsas.

I artikel 13.4 införs för perioden 2021–2025 ytterligare krav för när en medlemsstat kan använda sig av flexibiliteten för brukad skogsmark. Det är inte tydligt om en medlemsstat behöver ha använt sig av artikeln om naturliga störningar, för att få tillgång till flexibiliteten för brukad skogsmark, eller om det räcker att inlämna bevis för förekomsten av naturliga störningar. För Sverige kan förändringen bli allvarlig, eftersom Sveriges möjlighet att använda sig av artikeln om naturliga störningar har förhindrats av att artikeln förutsätter att skadat virke ej omhändertas.

Kommissionen föreslår att LULUCF-sektorn och det övriga jordbruket framöver ska bilda en gemensam sektor med målet att den kombinerade sektorn ska vara utsläppsneutral till år 2035. I ett europeiskt perspektiv skiljer sig Sverige från de flesta andra EU-länder genom att Sverige har mycket stora upptag av koldioxid i skogen jämfört med storleken på utsläppen från jordbrukssektorn. Det nuvarande förslaget anger att kommissionen ska återkomma med bindande nationella mål för att EU gemensamt ska nå denna kombinerade sektors nettonollmål. En gemensam sektor för jord- och skogsbruk riskerar att minska omställningstrycket i jordbrukssektorn. I bördefördelningen mellan länderna har kommissionen ålagt Sverige att bidra med en stor kolsänka på grund av att Sverige har en stor andel av Europas skogsmark. För att uppnå detta mål krävs sannolikt en produktionsminskning genom en minskad avverkning, om övriga flexibiliteter inte räcker till. Skogsstyrelsen bedömer inte att motsvarande produktionsminskningar återspeglas för jordbrukssektorn i samma utsträckning. Vidare bedömer Skogsstyrelsen att förväntningarna kan komma att öka på att svenska upptag i skogen ska kompensera andra EU-länders utsläpp från jordbruk.

Årliga mål

Förslaget anger att kommissionen ska återkomma år 2025 med en genomförandeakt med årliga mål för åren 2026–2029. För LULUCF-sektorn är årliga mål problematiskt eftersom det finns mellanårsvariationer i sektorn som skiljer sig från den ekonomiska aktiviteten i ett land, dvs. variationer som en medlemsstat svårt kan påverka genom åtgärder och styrmedel. Att konstruera mål över längre tidsperioder är därför mer lämpligt för LULUCF-sektorn.

Kommissionen föreslår vidare att ett land som inte uppfyller målet för ett år ska kompensera för detta gap under kommande år samt ytterligare 8 procent av gapet. Sammantaget ser Skogsstyrelsen detta som en olämpligt kraftig styrning av medlemsstaternas utsläppsnivåer enstaka år givet de osäkerheter som finns i sektorn.

EU:s gemensamma mål för nettoupptag till 2030

Förslaget öppnar även för möjligheten att genom en teknisk korrigering justera målnivån på ett nettoupptag på 310 miljoner ton CO₂e till år 2030 och respektive medlemsstats nationella mål. Tekniska korrigeringar är ett viktigt

inslag i regleringen för att uppmuntra metodutveckling, men med tanke på den omfattande kommunikation som redan gjorts av målet kan en sådan korrigerig i nuvarande förslag få politiska konsekvenser och korrigeringar av länders respektive mål i efterhand kan bli mer omständlig.

Det gemensamma målet om ett nettoupptag på 310 miljoner ton CO₂e till år 2030 fördelas mellan medlemsstaterna med hänsyn till ländernas historiska upptag- och utsläppsnivåer, landets andel av EU:s samlade brukade mark samt landets bruttonationalprodukt per capita. Förslaget bör noga analyseras och se över möjligheterna till andra metoder att fördela bördan, inklusive produktiviteten i respektive lands markanvändning och potentialen för klimatåtgärder. Potentialen för att åstadkomma en ökad skogstillväxt i respektive land bör särskilt uppmärksammas.

Carbon storage products

Skogsstyrelsen är positiva till att förslaget breddar artikeln om bokföring av avverkade träprodukter till *Carbon storage products*. Detta ger möjligheter till att uppmärksamma och ge incitament till fler kollager i den cirkulära ekonomin. Fortsatt utveckling av metodiken har potential för att införa standardhalveringsvärden som är mer i linje med produkternas faktiska livscykel. Även om förslaget tar utgångspunkt i produkter görs hänvisning till andra policyprocesser, såsom initiativ för *carbon farming* och certifiering av kolupptag, exempelvis i marken. Detta kan medföra ökade svårigheter för klimatrapporteringen framöver om dessa upptag ska särskiljas från övrig markanvändning, exempelvis i kategorin brukad skogsmark.

Naturliga störningar

Genom Artikel 10 i förslaget ges medlemsstater möjlighet att undanta utsläpp av växthusgaser till följd av skogsskador som är mer omfattande än normalt. Det gäller dock inte vid omhändertagande av det skadade virket. Förslaget innebär endast en ändring av tidsperioder i befintlig artikel för harmonisering med övriga delar av förordningen. Skogsstyrelsen vill här dock påpeka den olyckliga signalen denna artikel sänder att belöna ett kvarlämnande av det skadade virket. Ett kvarlämnande av skadat virke i sådan omfattning kommer i normalfallet i konflikt med Skogsvårdslagens skogsskyddsbestämmelser. Istället bör skadat virke omhändertaras för att minska risken för ytterligare skador av t.ex. granbarkborre. Dessutom underlättar ett omhändertagande en snabbare återbeskogning och därmed en kortare tid av emissioner samtidigt som ekonomiska värden kan räddas.

Metoder för datainsamling i klimatrapporteringen

Förslaget betonar vikten av bättre data för LULUCF-sektorn och föreslår öppningar för att vid sidan om befintliga datakällor i ökad omfattning använda sig av satellitbaserad information för övervakning och rapportering (bl.a. Copernicus). Ett skäl som framförs är bland annat nödvändigheten av mer aktuell statistik som är nödvändig för uppföljning och styrning mot bindande mål i närtid. Att satellitbaserade metoder kan och kommer att ge ökade förutsättningar på sikt att tillgodose viktiga databehov står klart men dessa

kan i nuläget inte ersätta befintliga undersökningar baserade på fältinventeringar som Riksskogstaxeringen. Nyligen har också bristerna i att försöka identifiera markanvändningsförändringar genom analys av satellitbilder blivit aktualiserad⁷. Skogsstyrelsen anser därför att valfrihet för medlemsstaterna i metodval behöver kvarstå och att medlemsstaterna ska kunna använda sig av nationella mätmetoder när dessa bedöms mer tillförlitliga.

Skogsstyrelsen ser gärna att samarbeten mellan medlemsstater utvecklas kring statistikproduktion och användning av öppna data. Genom samverkan på myndighetsnivå och erfarenhetsutbyten kan metodutveckling främjas som bidrar till bättre statistik och klimatrapportering. Detta kan ge fler länder möjlighet att följa upp klimatmålen med mer nationellt anpassade metoder och dataunderlag som har högre tillförlitlighet.

I Annex III listas krav på rapporteringssystemets innehåll och utformning snarare än krav på rapporteringens innehåll. Det ligger i linje med kommissionens önskan att i ökad omfattning använda sig av data i geografiska informationssystem för klimatrapportering och i andra regelverk, såsom hållbarhetskriterier i Förnybartdirektivet (2018/2001/EU). Den svenska klimatrapporteringen för LULUCF-sektorn utgår ifrån stickprovsinventering genom Riksskogstaxeringen och Markinventeringen. Möjligheten och mervärdet av att vidareutveckla nuvarande klimatrapportering med kopplingar till geografiska informationssystem med den efterfrågade informationen behöver analyseras vidare.

Skogsstyrelsen fortsätter att analysera förslagen inom ramen för förhandlingsgruppen⁸ om översynen av LULUCF-förordning.

I ärendet har generaldirektör Herman Sundqvist beslutat och policy advisor Jörgen Pettersson varit föredragande. Även utredaren Andreas Eriksson och statistikern Jonas Paulsson har deltagit i handläggningen. I den slutliga beredningen har avdelningschef Göran Rune, enhetschef Peter Blombäck och utredaren David Ståhlberg deltagit.

⁷ Skogsstyrelsen 2021. *Forskare styrker att Nature-artikeln innehöll kraftig överskattning av skogsavverkning*, <https://www.skogsstyrelsen.se/nyhetslista/forskare-styrker-att-nature-artikeln-inneholl-kraftig-overskattning-av-skogsavverkning/>

⁸ Regeringskanslibeslut 2021-07-06 § 198 Arbetsgrupp med uppgift att stödja förhandlingarna om översynen av förordning (EU) 2018/841 av den 30 maj 2018 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF)

Herman Sundqvist

Jörgen Pettersson

Kopia till

Göran Rune

Peter Blombäck

Jörgen Pettersson

Andreas Eriksson

Jonas Paulsson

David Ståhlberg

Registrator