



Certifieringsramverk för upptag och infångning av koldioxid

2022/23:FPM40

Klimat- och Näringsdepartementet

2023-01-20

Dokumentbeteckning

COM (2022) 672

Certifieringsramverk för upptag och infångning av koldioxid

Sammanfattning

EU-kommissionen presenterade den 30 november 2022 ett förslag till certifieringsramverk för upptag och infångning av koldioxid. Certifieringsramverket ska bidra till och säkerställa hög kvalitet på åtgärderna för upptag och infångning av koldioxid och förslaget till förordning omfattar kvalitetskriterier, verifierings- och certifieringsprocess samt regler för certifieringssystemen. Förslaget saknar detaljerade beskrivningar av vilka typer av kolinlagringsmetoder som ska omfattas, vilka krav som ska uppfyllas och hur certifikaten kan användas. Detaljerna kommer finnas i kommande rättsakter och delegerade akter.

Regeringen stödjer EU-kommissionens ambition att utveckla ett effektivt regelverk för certifiering av upptag och infångning av koldioxid som stimulerar till ökade upptag av koldioxid i marksektorn, permanenta negativa utsläpp och hållbara kolflöden utan att missgynna biologisk mångfald. Regeringen anser att ramverket tydligare måste väga in den långsiktiga klimateffekten av olika åtgärder och att certifieringssystemet inte hämmar utvecklingen av en hållbar cirkulär och biobaserad ekonomi samt uppfyllandet av målen i livsmedelsstrategin. Regeringen stöder förslagets inriktning att det ska finnas en tydlig skiljelinje mellan permanent och icke-permanent lagring

och att kolinlagringscertifikat värderas i förhållande till sin långsiktiga klimatnytta. Detta är viktigt för att skapa tydliga incitament för bio-CCS.

2022/23:FPM40

Regeringen avser verka för att substantiella frågor regleras direkt i förordningen varför delegerade akter bör undvikas, i synnerhet kopplade till hållbarhetskriterier och krav som behöver anpassas till regionala förhållanden.

Förslaget väntas förhandlas under det svenska EU-ordförandeskapet som pågår 1 januari 2023 till 30 juni 2023.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den europeiska klimatlagen (förordning (EU) 2021/1119) som beslutades den 30 juni 2021 fastställer klimatneutralitet för EU till senast 2050 och ett utsläppsminskingsmål på minst 55 procent till 2030 jämfört med 1990. I handlingsplanen för cirkulär ekonomi (COM(2020) 98 final) från mars 2020 ingick planer på att utveckla ett effektivt regelverk för certifiering av upptag och infångning av koldioxid som stimulerar negativa utsläpp och hållbara kolflöden utan att motverka målen för biologisk mångfald. Den 15 december 2021 presenterade EU-kommissionen ett meddelande om Hållbara kolflöden (COM(2021) 800 final). Meddelandet pekade på vikten av att skapa incitament och affärsmodeller för att åstadkomma ökade koldioxidupptag i naturliga kolsänkor i ekosystem, s.k. carbon farming, och att utveckla en inre marknad för infångning, användning, transport och lagring av koldioxid (CCS).

Den 30 november 2022 presenterade EU-kommissionens ett förslag till förordning om ett certifieringsramverk för upptag och infångning av koldioxid (COM(2022) 672 final).

1.2 Förslagets innehåll

För att nå EU:s klimatmål och begränsa den globala temperaturökningen till under 1,5 grader Celsius måste de globala utsläppen av växthusgaser drastiskt minska de kommande årtiondena. I sektorer som oundvikligen är beroende av kol kan det fossila kolet ersättas av cirkulära kolflöden från avfallsströmmar och hållbara biobaserade källor samt kol infångat från atmosfären. Parallellt behöver en ökande mängd kol varje år fångas in från atmosfären genom både naturliga och tekniska åtgärder och projekt för att EU ska nå målet om klimatneutralitet till år 2050. Certifieringsramverket omfattar upptag och inlagring av koldioxid genom s.k. carbon farming, lagring av kol i produkter och permanent lagring genom tekniska åtgärder. Målen med certifieringsramverket är att uppmuntra till samt att säkerställa hög kvalitet på åtgärderna för upptag och infångning av koldioxid inom EU, undvika fusk och

s.k. grönmalning och på så sätt åstadkomma negativa utsläpp i storleksordningen hundratals miljoner ton koldioxid varje år för att kunna nå målet om klimatneutralitet till 2050.

EU-målet i förordningen om markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF EU 2018/841) genomförs genom bindande nationella mål för LULUCF-sektorn, vilket betyder att medlemsstaterna ökar ambitionerna till 2030. I förordningen om certifieringsramverk för upptag och infångning av koldioxid möjliggörs upprättandet av resultatbaserade incitament för koldioxidinlagring som kan bidra till att uppnå målet i LULUCF på ett kostnadseffektivt sätt.

Förslagets övergripande struktur kan beskrivas som tre pelare: kvalitetskriterier, verifierings- och certifieringsprocessen samt regler för certifieringssystemen.

Förordningens första pelare, kvalitetskriterierna, beskrivs i artiklarna 4–8. Där fastställs regler för kvantifiering av nettoinlagringen av kol för respektive metod inräknat både direkta och indirekta utsläpp jämfört med ett referensscenario. Nettoinlagringen beräknas genom att kolinlagringen enligt referensscenariot subtraheras med den totala mängden inlagrat kol och de ökningar av direkt och indirekta utsläpp som kolinlagringsåtgärden innebär. Referensscenariot ska korrelera med jämförbara aktiviteter i liknande sociala, ekonomiska miljömässiga, tekniska och geografiska förhållanden. Artiklarna anger också kvalitetskriterier för s.k. additionalitet, permanens samt hållbarhet. En kolinlagringsaktivitet anses vara additionell om den kan jämföras med ett relevant referensscenario, alternativt att den går längre än lagstadgade krav och att den inte hade ägt rum utan de incitament som certifieringen innebär. Kolinlagringens permanens ska anges på certifikaten genom en s.k. övervakningsperiod. För icke permanenta kolinlagringsmetoder ska det inlagrade kolet anses ha återgått till atmosfären när perioden upphör. Hållbarheten ska säkerställas genom att kolinlagringsåtgärderna ska ha neutral eller positiv påverkan på sex hållbarhetsmål; begränsa klimatförändringarna, klimatanpassning, hållbar användning och skydd av vatten och marina resurser, övergång till cirkulär ekonomi, begränsa och kontrollera utsläpp samt skydd och restaurering av biologisk mångfald och ekosystem. I första pelaren framgår också vilka befogenheter som kommissionen ges för att ta fram delegerade akter som reglerar certifieringsmetoder.

Förordningens andra pelare, verifierings- och certifieringsprocessen, beskrivs i artikel 9 och 10. Där beskrivs huvuddragen i certifieringsprocessen som består av två steg. I steg 1 lämnar aktören in information om kolinlagringsaktiviteten till ett certifieringsorgan. Certifieringsorganet genomför en revision för att verifiera operatörens påståenden, utfärdar en certifieringsrevisionsrapport och, om kvalitetskriterierna är uppfyllda, ett certifikat. I steg 2 när kolinlagringsaktiviteten har genomförts, genomför certifieringsorganet en omcertifieringsrevision för att verifiera att

kolinlagringsaktiviteten har genomförts i överensstämmelse med kvalitetskriterierna, och utfärdar en revisionsrapport för omcertifieringen. I andra pelaren definieras också minimikrav på dessa certifieringsorgan för att säkerställa deras kompetens och oberoende.

Den tredje pelaren som gäller certifieringssystemen fastställs i artiklarna 11–14. Artiklarna fastställer skyldigheten för verksamhetsutövare att endast använda certifieringssystem som är godkända av kommissionen för att visa att kvalitetskriterierna uppfylls. De fastställer också ett antal krav på certifieringssystemen, såsom god förvaltning, öppenhet och ansvar. Den tredje pelaren ålägger också certifieringssystemen skyldighet att upprätta och underhålla offentliga register för certifieringsprocessen, certifikaten och mängden negativa utsläpp. Här föreskrivs vidare den rättsliga grunden för att godkänna certifieringssystem genom kommissionsbeslut och vilka rapporteringskrav som gäller för certifieringssystemen. Utöver de tre pelarna finns också ett antal artiklar som reglerar förutsättningarna för EU-kommissionen att besluta om delegerade akter, bestämmelser om en översyn av förordningen samt ikraftträdande. Själva användningen av certifikaten regleras inte i förslaget.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Enligt artikel 10 i förordningen ska ett nationellt ackrediteringsorgan involveras och medlemsstaterna är skyldiga att övervaka certifieringssystem, vilket skulle kunna innebära att en svensk myndighet eller annan aktör behöver pekas ut.

Kraven för certifiering av kolinlagring i jordbruksmark kan komma att överlappa med svenska bestämmelser för stöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget till certifieringsramverk är av övergripande karaktär och saknar detaljerade beskrivningar av vilka typer av kolinlagringsmetoder som ska omfattas, vilka krav som ska uppfyllas och hur certifikaten kan användas. Detaljerna ska finnas antingen i andra befintliga eller kommande relaterade rättsakter. Förslaget ger också EU-kommissionen rätt att inom flera områden ta fram delegerade akter, till exempel vilka kolinlagringsmetoder som ska vara godkända för certifiering, detaljer kring hållbarhetskriterier och för fastställande av referensscenarion. Med dessa förutsättningar är det svårt att bedöma förslagets konsekvenser i detalj.

Certifieringssystemet bedöms kunna påverka förutsättningarna för jord- och skogsbruksföretag. Förslaget ska öppna för nya affärsmöjligheter och det ska präglas av frivillighet. Samtidigt är det svårt att bedöma hur certifieringen

kommer att användas av marknads olika aktörer och intresset från jord- och skogsbruksföretagen.

2022/23:FPM40

Beroende på vilka metoder för upptag och inlagring av kol som kan certifieras kan regelverket påverka exempelvis biologisk mångfald, livsmedelsproduktionen och utvecklingen av bioekonomin. Om det exempelvis skapas betydande ekonomiska incitament att tillämpa brukningsmetoder som ensidigt fokuserar på ökad kolinlagring skulle det kunna vara negativt för produktionen av biomassa eller livsmedel.

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) är genom lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll utsedd till nationellt ackrediteringsorgan. Verksamheten för ackreditering, tillsyn och bedömning finansieras genom avgifter. Medlemsländer kan enligt förslaget utarbeta egna nationella certifieringssystem, vilket skulle innebära kostnader för den nationella budgeten. Certifieringssystem kan också utarbetas av privata aktörer, vilket inte innebär några kostnader för staten. Certifieringsramverket skulle kunna bidra till att privata medel till del kan ersätta offentlig finansiering för kolinlagringsåtgärder, exempelvis återvätning och bio-CCS, där staten idag ger omfattande finansiering.

Eventuella kostnader som kommande förslag kan leda till för den nationella budgeten ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95FiU5, rskr. 1994/95:67). Utgiftsdrivande åtgärder på EU-budgeten ska finansieras genom omprioriteringar i den fleråriga budgetramen (MFF).

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen instämmer i EU-kommissionens bedömning att den viktigaste åtgärden för att nå EU:s klimatmål 2050 är att mycket kraftigt minska utsläppen av fossila växthusgaser. Samtidigt står det klart att upptag och infångning av koldioxid på olika sätt också kommer att behövas. Regeringen stödjer EU-kommissionens ambition att utveckla ett effektivt regelverk för certifiering av upptag och infångning av koldioxid som stimulerar till ökade upptag av koldioxid i marksektorn, permanenta negativa utsläpp och hållbara kolflöden, inklusive kolinlagring i produkter. Regeringen avser att verka för att certifieringssystemet blir effektivt, användbart, transparent och upprätthåller en hög miljöintegritet samt bidrar till att möta ländernas åtagande inom ramen för Fit for 55. Samtidigt får inte förordningen utformas så att fossila bränslen och material fasas ut långsammare än vad som följer av Sveriges och EU:s klimatlagstiftning. Regeringen framhåller vikten av att ett nytt certifieringsramverk inte motverkar målen i livsmedelsstrategin eller en växande bioekonomi baserad på ökad tillgänglighet på bioråvara. Vidare anser

regeringen att förslaget tydligare skulle lyfta den cirkulära ekonomins roll i att ersätta fossilt kol med kol från avfallsströmmar och förnybara källor vad gäller lagring av kol i produkter.

Regeringen bedömer att certifieringsramverket kan skapa bättre finansiella förutsättningar för utbyggnad av bio-CCS, vilket är positivt. Regeringen stöder förslagets inriktning att det ska finnas en tydlig skiljelinje mellan permanent och icke-permanent lagring och att kolinlagringscertifikat ska värderas i förhållande till sin långsiktiga klimatnytta. Regeringen anser att förslaget kan bidra med ytterligare incitament och ökat intresse för upptag av koldioxid samt en bredare finansieringsgrund. Regeringen bedömer vidare att förslaget kan bidra till att uppnå det nationella åtagande som gäller för medlemsstaterna enligt revidering av Förordning 2018/841, den s.k. LULUCF-förordningen. Regeringen är försiktigt positiv till att certifiera kolinlagringsåtgärder även när dessa får stöd inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik och nationella stödssystem, förutsatt att det inte blir konkurrenssnedvridande.

Regeringen anser att hållbarhetskraven inte bör hämma investeringsviljan för bio-CCS. Regeringen anser att förordningen ska ses som ett klimatinstrument som tar sikte på långsiktig klimatnytta och att överlappande lagstiftning i möjligaste mån bör undvikas. Regeringen avser därför verka för att relaterade rättsakter och delegerade akter med bäring på förslaget inte ska innehålla någon ny detaljlagstiftning.

Regeringen anser att certifieringsramverket inte bör missgynna biologisk mångfald. Regeringen anser emellertid att lika stor vikt bör läggas vid förslagets sex hållbarhetsmål. Inget mål ska prioriteras framför det andra.

Regeringen delar EU-kommissionens bedömning att det finns vissa svårigheter och risker med att certifiera och kontrollera komplicerade och geografiskt utspridda åtgärder. Regeringen är angelägen att riskerna hanteras samtidigt som den administrativa kostnaden bör minimeras och små och medelstora företag inte missgynnas. Exempelvis finns svårigheter kopplade till insatser i jord- och skogsbruket; det gäller t.ex. hur hänsyn ska kunna tas till permanens, additionalitet och indirekta effekter som läckage. Regeringen bedömer att ytterligare övervägningar och analyser behövs i fråga om kravet på additionalitet och kraven för att sätta och uppdatera referensscenarion så att länder och företag i framkant inte missgynnas. Regeringen anser att det är problematiskt om en åtgärd kan vara skäl för certifikat i ett område men inte i ett annat där åtgärden tillämpats under längre tid, när åtgärden i sig har samma kolinlagringseffekt.

Regeringen anser att förslagets definition av ”carbon removal” behöver tydliggöras så att alla vetenskapligt förankrade permanenta kolinlagringsmetoder inkluderas. Regeringen stöder inriktningen att definitionen av ”carbon removal” också kan inkludera minskade kolutsläpp

från en s.k. biogen kolpool, exempelvis återvättning av dikade organogena jordar.

2022/23:FPM40

Regeringen avser verka för att substantiella frågor regleras direkt i förordningen varför delegerade akter bör undvikas, i synnerhet kopplade till hållbarhetskriterier och krav som behöver anpassas till regionala förhållanden. Regeringen avser vidare verka för att förordningen utformas så att hög miljöintegritet i enlighet med artikel 6 i Parisavtalet säkerställs och att den kan samexistera med Parisavtalets regelverk och Corsia (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation). Regeringen anser vidare att rollen för bio-CCS och infångad koldioxid från atmosfären för permanent lagring (DACCS) i rapporteringen till EU:s klimatramverk behöver tydliggöras, så snart som möjligt.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsländernas ståndpunkter är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Medlemsländernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget är på remiss fram till 28 februari 2023.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förordningen föreslås antas med artikel 192.1 som rättslig grund, dvs. genomförande av unionens miljöpolitik enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Klimatförändringarna är ett gränsöverskridande problem med globala effekter och kan inte lösas enbart genom nationella eller lokala åtgärder, eftersom detta sannolikt inte leder till optimala resultat. Samordning på europeisk nivå skapar förutsättning för mer kostnadseffektiva klimatåtgärder. Ett europeiskt ramverk bedöms mer ändamålsenligt än nationella initiativ för att ta itu med svårigheten att bedöma kvaliteten på åtgärder för upptag och infångning av koldioxid. Ett gemensamt certifieringsramverk skapar lika villkor på den inre marknaden, vilket förbättrar jämförbarheten och förtroendet. Ett lapptäcke av

nationella initiativ på detta område skulle bara förvärra problemet snarare än att lösa det. EU:s åtgärder är motiverade av subsidiaritets skäl, i linje med artikel 191 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Det är samtidigt viktigt att medlemsländerna ges möjlighet till medbestämmande i utformningen av underliggande regelverk och att anpassningar kan göras till bland annat de olika klimatmässiga och geologiska förutsättningar som råder i olika delar av EU.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Rådsförhandlingar inleds under 2023. Förslaget väntas förhandlas under det svenska EU-ordförandeskapet som pågår 1 januari 2023 till 30 juni 2023.

4.2 Fackuttryck/termer

Additionalitet - Att en utsläppsreduktion från en viss klimatinsats är additionell innebär att utsläppsreduktionen inte skulle ha kommit till stånd utan den specifika insatsen.

Bio-CCS - Avskiljning och lagring av koldioxid från biogena källor.

Carbon farming - En affärsmodell där markförvaltare kan generera intäkter genom ökat upptag av koldioxid eller minskad avgång av koldioxid med hänsyn tagen till biologisk mångfald och naturmiljön som helhet.

DACCS - Direktinfångning och avskiljning av koldioxid i atmosfären och lagring.

LULUCF - Markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk.