

m.remissvar@regeringskansliet.se
sebastian.axelsson@regeringskansliet.se

Remissvar EU-kommissionens förslag om certifieringsramverk för upptag och infångning av koldioxid (CRCF)(dnr: M2022/02237)

Linköpings universitet (LiU) har beretts tillfälle att yttra sig över EU-kommissionens förslag om certifieringsramverk för upptag och infångning av koldioxid (CRCF). Centrum för Klimatpolitisk Forskning (CSPR) har fått möjlighet att lämna synpunkter på EU-kommissionens förslag om certifieringsramverk för upptag och infångning av koldioxid (CRCF), som del av Linköping Universitets remissvar. Forskare från Centrum för klimatpolitisk forskning (CSPR) vid LiU har valt att övergripande kommentera hela dokumentet och lämnar följande synpunkter.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis har LiU följande synpunkter på remissen:

LiU välkomnar EU-kommissionens ambition att skapa ett incitamentsystem och regelverk för ökat upptag, infångning och lagring av koldioxid inom EU:s gränser. EU:s målsättning att minska klimatutsläppen med 55 % till 2030, och nå klimatneutralitet till 2050, bygger på en ökad inlagring av koldioxid i skog, mark och geologiska reservoarer. För att detta ska realiseras krävs tydliga ekonomiska incitament och ett regelverk som säkerställer additionalitet, transparens, och långsiktig klimatnytta. LiU/CSPR anser att det föreslagna certifieringssystemet är välavvägt, men vill samtidigt lyfta några oklarheter och risker som bör beaktas i den fortsatta utformningen av ramverket. Dessa sammanfattas punktvis nedan.

1) Marknadens funktion och gränser

EU-kommissionens förslag till certifieringsramverk avser att öka takten och omfattningen av kolinlagringen inom EU:s gränser. Detta ska ske genom att skapa

en marknad som ekonomiskt kompenserar de företag, industrier och markägare som frivilligt utvecklar kolinlagrande tekniker och aktiviteter. Det framgår dock inte med tydlighet hur de föreslagna certifikaten ska användas av de medverkande parterna. Om ramverket avser skapa en EU-intern marknad, innebär det att certifikat kan köpas och säljas inom unionen? Vilka är de tilltänkta köparna? Hur ska eventuella transaktioner av certifikat regleras?

Det framgår inte heller ur förslaget hur certifieringssystemet ska samverka med redan existerande marknader för frivillig klimatkompensation. I Sverige finns idag flera kolmäklare som säljer kolkrediter från svenska skogsprojekt till företag och individer som frivilligt vill kompensera för sina utsläpp. Är avsikten att aktiviteter av detta slag ska inlemmas i EU:s certifieringssystem eller löpa parallellt? Hur avser EU-kommissionen säkerställa att kolinlagringen från olika typer av marknadssystem inte dubbelrapporteras?

2) Lärdomar från tidigare certifieringssystem för klimatrelaterade mark- och skogsåtgärder

Förslaget innehåller många element som återfinns i redan etablerade och välbeforskade certifieringssystem så som Forest Stewardship Council (FSC), Programme for Endorsement of Forest Certification (PEFC), liksom Kyotoprotokollets Clean Development Mechanism (CDM) och klimatkonventionens Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD+).

Det finns många lärdomar att dra från dessa system. En bred forskningslitteratur har pekat på inneboende svårigheter med prestationsbaserade projekt inom mark och skog. Dessa rör kostnader, additionalitet, permanens, läckage, MRV-frågor (monitoring, reporting and verification) och risken för dubbelräkning. Dessa svårigheter förklarar den låga andelen skogs- och markbaserade projekt inom ramen för CDM-marknaden, och varför många REDD+ projekt har blivit föremål för kritik.

Även om EU-kommissionens förslag beaktar många av dessa svårigheter, uppfattar vi att komplexiteten i, och kostnaden för, ett tillförlitligt och transparent regelverk riskerar att underskattas. Den FN-reglerade och frivilliga marknaden för klimatkompensation har visat hur svårt det är att skapa ett regelverk som ger projektutvecklare och investerare tillräckliga ekonomiska incitament att genomföra långsiktig och hållbar kolinlagring i skog och mark. Komplexiteten i de MRV-system som krävs för att säkerställa certifikatens ekologiska integritet innebär inte bara ökade kostnader. De försvårar också konsumentens insyn och möjlighet att värdera den utlovade klimatnyttan och positiva sidoeffekterna av kolinlagringsinsatserna. Ansvarsutkrävande måste därför överlämnas till certifieringsaktörer och tredjeparts revisorer, med varierande kvalitet som resultat (se Carbon Credit Quality Initiative <https://carboncreditquality.org/scores.html>).

För att exemplifiera svårigheter med gränser (se punkt 1) i prestationsrelaterade projekt i skog och mark (se punkt 2) belyser vi här ett av de centrala begreppen - läckage. Att rapportera och verifiera koldioxidinlagring och utsläpp från aktiviteter som sker inom ett projektområde har trots stark protokollutveckling fått kritik. Kritiken har handlat om att projektrapporteringen ofta begränsats till kommersiella aktiviteter, och därför inte räknar med de totala växthusgasutsläpp och effekter på ekosystemtjänster som projektetableringen innebär. Forskning om skogsprojekt som utvecklades inom ramen för CDM och REDD+ visar att aktiviteter som genererar utsläpp har en tendens att flytta/läcka utanför projektgränsen vilket leder till fortsatta och oräknade utsläpp. Lärdomar från etanolefterfrågan påvisar även långa och komplexa värdekedjor som leder till indirekt markanvändningsförändring med oönskade utsläpp långt från platsen för klimatprojektet.

3) Specifika synpunkter relaterade till bioenergi med koldioxidinfångning och lagring (bio-CCS) och direktinfångning och lagring av koldioxid från atmosfären (DACCS)

LiU/CSPR förslår framför allt att CRCF-direktivet, vid läckage från geologisk lagring av koldioxid, ska kräva kompensatoriska åtgärder på certifikatsmarknaden. Dessutom föreslår LiU/CSPR att beskrivningen av hur läckage från bio-CCS och DACCS hanteras genom Handelsdirektivet och CCS-direktivet bör nyanseras. I dagsläget skiljer inte CCS-direktivet mellan fossila, biogena eller direktinfångade källor vilket skapar onödiga konkurrensnackdelar för bio-CCS och DACCS relativt CCS på fossila källor.

Följande skäl anförs till förslagen:

Enligt 13 § föreslår Kommissionen att återtagsaktiviteter som lagrar koldioxid i geologiska formationer kan anses ha lagrat koldioxiden permanent. Det tolkas av LiU som att certifierad bio-CCS och DACCS, vid eventuellt läckage, inte avkrävs kompensatoriska åtgärder på certifikatsmarknaden. I 14 § beskriver Kommissionen samtidigt vikten av att inrätta rättsliga ansvarsmekanismer för att hantera eventuella läckage av lagrad koldioxid. För bio-CCS och DACCS beskrivs, korrekt, att en sådan juridisk mekanism redan existerar (genom Handelsdirektivet och CCS-direktivet). LiU framför två skäl till att formuleringarna i 13–14 §§ är problematiska i relation till bio-CCS och DACCS:

- A. Enligt EU-rätten måste geologiska lagringsaktörer kompensera för eventuellt läckage genom att överlåta utsläppsrätter motsvarande läckagets storlek. Det betyder att dagens EU-rätt inte anser att koldioxid som lagras geologiskt är permanent lagrad. Lagringsplatserna måste övervakas och läckage från lager måste kompenseras på marknaden för utsläppsrätter. Att i CRCF-regleringen anta att bio-CCS och DACCS ger upphov till permanent lager harmoniserar inte med Handelsdirektivet och CCS-direktivet. LiU föreslår att CRCF-direktivet avkräver kompensatoriska åtgärder också på certifikatsmarknaden. Det vore ett korrekt förfarande eftersom

certifikatsmarknaden är tänkt att ge incitament till återtag av koldioxid från atmosfären. Om en aktör kompenseras för ett återtag genom certifikatsmarknaden bör samma aktör också vara skyldig att kompensera för eventuellt läckage på certifikatsmarknaden. Om kompensation för läckage inte avkrävs riskerar synen på återtagscertifikatens kvalitet att ifrågasättas. Om läckage uppstår undergrävs dessutom CRCF-regleringens klimatnytta.

- B. I dagsläget ges ingen systematisk ekonomisk kompensation för att täcka specifika kostnader kopplade till genomförande av bio-CCS eller DACCS. Inom exempelvis handelssystemet anses hållbar biomassa generera nollutsläpp, vilket beskrivs i förslaget till CFCF-reglering 6 §. Samtidigt som Handelsdirektivet skapar konkurrensfördelar för bioenergi relativt fossil energi ger det alltså inga incitament till bio-CCS. Handelsdirektivet tillåter inte att återtag av koldioxid genererar någon form av utsläppsrätt eller kredit. Med handelsdirektivet överlappande eller kompletterande policy, exempelvis den svenska koldioxidskatten eller det nederländska subventionssystemet SDE++, ger inte heller de incitament till bio-CCS eller DACCS. Det innebär att det är väldigt svårt att få betalt för att fånga in och lagra biogen koldioxid eller koldioxid som samlas in direkt från atmosfären. Denna typ av koldioxid ska normalt räknas som klimatneutral och kan därför anses generera negativa utsläpp om den lagras. Om den sedan läcker från ett geologiskt lager räknas den dock som klimatskadlig och behöver kompenseras för genom överlåtelse av utsläppsrätter. Det skapar en ekonomisk risk som lagringsaktörer behöver övervältra på avskiljningsaktörer, vilket höjer kostnaden för bio-CCS och DACCS. Tillfälliga satsningar, exempelvis genom EU:s Innovationsfond eller de svenska omvända auktionerna för bio-CCS, skapar ekonomiska incitament som motiverar kravet på överlåtelse av utsläppsrätter vid läckage. Dessa instrument är dock olämpliga för att skala upp genomförande av bio-CCS och DACCS, frågan om läckage kopplar därför väldigt starkt till frågan om hur bio-CCS och DACCS ska ges mer stabila och storskaliga ekonomiska incitament. Innan de ekonomiska incitamenten är på plats bör inte Handelsdirektivet och CCS-direktivet hänvisas till som en fullvärdig juridisk lösning för att hantera ansvar vid läckage från geologiska formationer. Med dagens EU-rätt skapar det konkurrensfördelar för fossil energi med CCS.
- C. Kommissionen behöver skyndsamt lägga förslag på var bio-CCS och DACCS ska placeras i EU:s klimatpolitiska ramverk. Andra metoder för återtag av koldioxid kan användas för att uppfylla medlemsstaternas klimatpolitiska åtaganden inom EU, vilket inte gäller för bio-CCS och DACCS. Det gör att legala system för att kompensera för läckage är dåligt utformade. Att avkräva kompensation för läckage på certifikatsmarknaden vore ett steg i rätt riktning men det löser inte frågan om vart bio-CCS och DACCS bör placeras inom EU-rätten, vilket gör att frågan om en reglerad, stabil och likvid marknad för återtagskrediter från bio-CCS och DACCS är mycket svår

att utforma. Certifikatsystemet kan bidra med incitament men är troligtvis inte tillräckligt för att skala upp genomförandet av bio-CCS eller DACCS, och det ger inga incitament för unionens medlemsstater att engagera sig i dessa former av återtag.

Handläggningen av beslutet

Beslut om detta yttrande har fattats av forskningsdirektören Per Dannetun. Delyttrande har inhämtats från Centrum för Klimatpolitisk Forskning (CSPR) vilket har beretts av docent Mathias Fridahl, professor Eva Lövbrand och docent Madelene Ostwald.

Per Dannetun

Signature page

This document has been electronically signed
using eduSign.

eduSign