

Datum
2023-02-27

Darienr
2022/4533
Er referens
M2022/02237

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

Yttrande över EU-kommissionens förslag om certifieringsramverk för upptag och infångning av koldioxid (CRCF)

Sammanfattning

Skogsstyrelsen är positiva till förslaget som har potential att öka transparensen hos de tillämpade beräkningsmetoderna och skapa mer enhetlig metodik på europeisk nivå för åtgärder som ökar nettoinlagringen av kol.

Skogsstyrelsen konstaterar att förslaget har flera tydliga kopplingar till pågående arbete som Skogsstyrelsen bedriver i samverkan med andra myndigheter för att EU:s och Sveriges klimatmål ska nås på ett långsiktigt hållbart och kostnadseffektivt sätt. Skogsstyrelsen har samtidigt invändningar mot hur förslaget är formulerat och lämnar övergripande synpunkter på förslaget inom myndighetens verksamhetsområde:

- Skogsstyrelsen uppfattar att i Artikel 7 fastställs en begränsad omfattning av hållbarhet och anser att alla miljömål är lika viktiga och menar att inget hållbarhetskriterium bör prioriteras över andra.
- Skogsstyrelsen instämmer i EU-kommissionens bedömning att det finns synergier med juridiska bindande bestämmelser som syftar till att bevara eller främja biologisk mångfald och till att begränsa klimatpåverkan. Samtidigt anser Skogsstyrelsen att dessa synergier kan begränsas när åtgärder för att nå Restaureringsförordningen och andra bestämmelser för att främja biologisk mångfald ska uteslutas från certifieringsramverket på grund av kraven som ställs i Artikel 5 om additionalitet.
- I syfte att öka transparens och minska osäkerhet kring effekterna av rubricerat förslag, bör information om kvantifiering av nettokolupptag enligt Artikel 4 i förslaget förtydligas, särskilt angående referensscenariot och eventuella växthusgasutsläpp kopplat till åtgärder för kolinlagring.
- Vilka åtgärder som kan inkluderas är otydligt och Skogsstyrelsen ser gärna att det förtydligas om endast åtgärder som listas i Europeiska kommissionens meddelande om Hållbara kolcykler kommer att omfattas och att det säkerställas att minskad avgång av koldioxid från återvätning av dikade torvmarker omfattas som kolinlagringsfördel.

- Utöver ett standardiserat ramverk ser Skogsstyrelsen ett behov av att stödja skogsägare att öka kolinlagringen genom ekonomiskt stöd tillhandahållande av data och analysmetoder för åtgärders kolinlagring, rådgivning och kunskapsutveckling.

Övergripande synpunkter

Skogsstyrelsen är positiva till förslaget som har potential att öka transparensen hos de tillämpade beräkningsmetoderna och skapa mer enhetlig metodik på europeisk nivå för åtgärder som ökar nettoinlagringen av kol. Det föreslagna certifieringsramverket bör kunna förbättra möjligheten att åtgärder främjas som ger kolinlagring som är långsiktig, hållbar, transparent, noggrann komplett och jämförbar. Förslaget syftar till att skapa ett frivilligt certifieringsramverk vilket är i linje med Prop. 2021/22:58 som har frivillighet som utgångspunkt för att nå skogspolitikens mål. Förslaget är också i linje med förslag för ökade kolsänkor som Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen har lagt fram. Förslaget är dock mycket övergripande och reglering av specifika åtgärder kommer utvecklas först över tid, varför det är svårt att bedöma konsekvenserna av förslaget mer djupgående.

Hållbarhet och synergier med andra miljömål

Skogsstyrelsen stödjer syftet att stimulera synergier mellan mål för klimat och biodiversitet, samt med andra miljömål. Det är i linje med de förslag för ökade kolsänkor som Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Jordbruksverket tog fram inom ramen för uppdraget om näringslivets klimatomställning. Förslaget ”Ökat skydd av produktiv skogsmark med höga naturvärden” bedömdes exempelvis kunna ge positiv nettoeffekt på kolinlagringen på kort och medellång sikt.¹

Skogsstyrelsen anser att klargöranden behövs av hur certifieringsramverket kan bidra till att nå målen för restaurering av naturen. Kravet på ”additionalitet” i Artikel 5 utesluter åtgärder som regleras av lagstadgade krav. När förordningen om restaurering av natur (2021/22:FPM114) och andra juridiskt bindande bestämmelser för att främja biologisk mångfald ska betraktas som lagstadgade krav kommer åtgärder kopplade till dessa bestämmelser att uteslutas från certifiering. Därför bedömer Skogsstyrelsen att det finns risk att krav i Artikel 5 kan leda till begränsade synergier med befintliga bindande bestämmelser för att främja biologisk mångfald.

Skogsstyrelsen uppfattar att i Artikel 7 fastställs en begränsad omfattning av hållbarhet. Social hållbarhet saknas och ekonomisk hållbarhet berörs i begränsad omfattning. Effekter på biologisk mångfald och ekosystem begränsas till skydd och restaurering. Områden såsom kulturmiljö och hänsyn till andra näringar berörs inte. Kommissionen planerar att vidareutveckla detaljerade aspekter av hållbarhet i delegerad akt men omfattningen ges här vissa begränsningar.

Vidare framgår det i Artikel 7.3 i förslaget att certifieringsmetoderna, som ska utvecklas genom delegerade akter, ska skapa incitament för synergier mellan olika hållbarhetskriterier. Skogsstyrelsen ifrågasätter dock att kriteriet ”skydd

¹ Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen (2022). Förslag för ökade kolsänkor i skogs- och jordbrukssektorn. Underlagsrapport om LULUCF inom regleringsuppdraget om näringslivets klimatomställning. Rapport 7059, Augusti 2022

och restaurering av biologisk mångfald” tillskrivs särskild tyngd. Skogsstyrelsen anser att alla miljömål är lika viktiga och menar att inget hållbarhetskriterium bör prioriteras över andra utan att lika stor vikt ska ges till alla kriterierna.

Kvantifiering av nettoupptaget

Skogsstyrelsen bedömer att begränsad information i rubricerat förslag om referensscenarier och beräkning av eventuella växthusgasutsläpp enligt Artikel 4 skapar osäkerhet kring potentialen för kolinlagring som certifieringsramverket ska leda till. När referensscenarier enligt förslaget bör uppdateras regelbundet är risken hög att denna potential kommer att minska över tiden. Uppdateringsförfarandets konsekvenser vid omcertifiering för ansökande verksamheter är oklara. Förslaget innefattar inte information om hur indirekta utsläpp som produceras av åtgärden för kolinlagring bör kvantifieras, vilket leder till osäkerhet kring potentialen för kolinlagring från ”carbon farming”, särskilt angående åtgärder som minskar avverkningsmöjligheterna och som kan leda till ökad avverkning i andra skogar (läckage).

För att minska osäkerheten kring potentialen av certifieringsramverket anser Skogsstyrelsen att ramverket bör innehålla mer detaljerad information om referensscenarier och kvantifiering av eventuella utsläpp. Skogsstyrelsen bedömer också att fastställning av dessa metoder för kvantifiering genom delegerade akter kan minska transparens i utformning av certifieringsramverket och därmed till osäkerhet kring effekterna av förslaget.

Åtgärder som omfattas i ramverket

Skogsstyrelsen noterar att definitionen av *carbon removal* och *carbon removal activity* inkluderar minskad avgång av koldioxid från biogena kolpooler till atmosfären. Dessa två begrepp inkluderar således återvätning av dikade torvmarker för att minska avgången av koldioxid. Skogsstyrelsen stödjer att återvätning omfattas av ramverket, men befarar att definitionen kan vara i konflikt med tidigare definitioner, såsom *carbon dioxide removal* (CDR) inom ramen för UNFCCC som endast innefattar åtgärder som fångar koldioxid från atmosfären.

Ytterligare otydlighet kring återvätning skapas av beaktandesats 8 i förslaget där det anges att en minskad avgång från en åtgärd inte bör inkluderas i beräkningen av kolinlagringsnytta utan bör beaktas som en sidonytta (*co-benefit*) mot hållbarhetskriteriet *climate change mitigation*.

Dessutom ser Skogsstyrelsen gärna att det förtydligas om endast åtgärder som listas i Europeiska kommissionens meddelande om Hållbara kolcykler kommer att omfattas som anges i beaktandesats 16.²

Statligt stöd till åtgärder

EU-kommissionens förslag lyfter i beaktandesats 16 fram den roll som ekonomisk ersättning från staten, gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) eller andra privata initiativ kan spela för att främja verksamhet som ger ökad

² COM (2021) 800 Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet och Rådet Hållbara kretslopp för kol. 15.12.2021

kolinlagring. Skogsstyrelsen är positiva till att skogsägare erhåller ekonomisk ersättning för att tillhandahålla ekosystemtjänster som till exempel kolinlagring och har tillsammans med Naturvårdsverket och Jordbruksverket presenterat ett förslag hur ett kostnadseffektivt styrmedel skulle kunna utformas.³

Skogsstyrelsen anser att staten har en viktig roll att fylla genom att tillse att verksamheter som genererar kolinbindning får tillgång till data för att följa effekterna av klimatåtgärder. Detta kan främja såväl offentlig som privat finansiering. Skogsstyrelsen har genom skogliga grunddata, arbetet med fjärranalys och den befintliga digitala infrastrukturen för att tillgängliggöra geodata till markägare, goda möjligheter att utveckla data om upptag och avgång av koldioxid samt kolförråd. Samtidigt skulle metodstöd för klimatnyttoanalys av vidtagna åtgärder kunna utvecklas genom regeringsuppdrag till Skogsstyrelsen m.fl. myndigheter enligt de förslag som myndigheterna lagt inom ramen för ovan nämnda uppdrag om näringslivets klimatomställning. Data och beräkningsfunktioner kan publiceras på så sätt att de kan återanvändas av näringslivet i planprogram, kundportaler och liknande. Infrastrukturen ska möjliggöra att åtgärder följer standardiserade metoder för övervakning, rapportering och verifiering, samt tillhandahållande och hantering av datamängder. Denna utveckling kan också lägga grunden för liknande verktyg till markägare för att förenkla hanteringen av möjliga nya rapporteringsbehov.

Den föreslagna stödjande infrastrukturen³ kan användas som grund för vidare kunskapsförmedling och rådgivning till markägare som vill utveckla nuvarande affärsmodeller för sitt skogsinnehav. Tillgång till data och standardiserade metoder för kolinlagring är en grundförutsättning för offentliga och privata investeringar i sektorn. Detta föreslagna regeringsuppdrag kan bygga vidare på insatser inom pågående regeringsuppdrag om *Digitalisering för utveckling av skoglig planering*.

Skogsstyrelsen kommer att fortsätta analysera förslagen inom ramen för Regeringskansliets arbetsgrupp med uppgift att stödja förhandlingarna om certifieringsramverk för upptag och infångning av koldioxid och EU-kommissionens expertgrupp om upptag och infångning av koldioxid.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Herman Sundqvist. Föredragande har varit klimatspecialist Giuliana Zanchi. I den slutliga handläggningen har också deltagit avdelningschef Göran Rune, enhetschef

³ Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen (2022). Förslag för ökade kolsänkor i skogs- och jordbrukssektorn. Underlagsrapport om LULUCF inom regeringsuppdraget om näringslivets klimatomställning. Rapport 7059, Augusti 2022

Magnus Viklund, policy advisor Jörgen Pettersson och utredare Stefan Karlsson.

Herman Sundqvist

Giuliana Zanchi

Kopia till

Göran Rune

Magnus Viklund

Jörgen Pettersson

Stefan Karlsson

Registratur