



## Meddelande och beslut om upptag och utsläpp av växthusgaser från markanvändning (LULUCF)

Miljödepartementet

2012-04-16

### Dokumentbeteckning

KOM (2012) 94

Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén - redovisning av markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) i unionens klimatåtagande.

KOM (2012) 93

Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om bokföringsregler och handlingsplaner för utsläpp och upptag av växthusgaser till följd av verksamheter i samband med markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk

SWD (2012) 40

Sammanfattning av konsekvensanalys till KOM (2012) 93 Förslag till Europaparlamentets och rådet för beslut om redovisningsregler och åtgärdsplaner för växthusgasutsläpp och upptag som härrör från aktiviteter som relaterar till markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF).

SWD (2012) 41 final

Konsekvensanalys till KOM (2012) 93 Förslag till Europaparlamentets och rådet för beslut om redovisningsregler och åtgärdsplaner för växthusgasutsläpp och upptag som härrör från aktiviteter som relaterar till markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF).

### Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 12 mars dels ett *meddelande* och dels ett *förslag till beslut* om hur utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (*Land Use*,

Förslagen handlar om hur länder bokför och redovisar nationella utsläpp av växthusgaser till EU och till FN:s klimatkonvention, UNFCCC, och förhandlas parallellt med förordningen om en mekanism för övervakning och rapportering av växthusgaser (*Monitoring Mechanism Regulation*, MMR).

Syftet med förslaget är att EU i ett första steg inför gemensamma regler, gällande från 1 januari 2013, för bokföring av utsläpp och upptag av växthusgaser inom sektorn markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk.

Förslaget innebär att sektorn tills vidare inte räknas mot EU:s lagstadgade klimatmål om att minska utsläppen med 20 procent jämfört med 1990. Först vid en ambitionshöjning ska upptag och utsläpp räknas av mot EU:s utsläppsmål och då kommer ett nytt förslag och nya förhandlingar att krävas. Utsläppen ska huvudsakligen redovisas enligt det internationella regelverk som kommer gälla för Kyotoprotokollets nästa åtagandeperiod och som fastställdes vid FN:s klimatkonferens 2011 (COP 17/CMP 7)<sup>1</sup> i Durban, Sydafrika men vissa avvikelser kan förekomma, enligt kommissionen syftar dessa främst till att stärka miljöintegriteten inom EU.

Regeringen välkomnar att kommissionen nu kommer med ett meddelande som underlag för diskussionerna. Det är nödvändigt att EU genomför det regelverk om LULUCF som beslutades i Durban och att ett robust och transparent regelverk för att bokföra/redovisa upptag och utsläpp från skog och markanvändningssektorn etableras.

Frågan om hur och när upptag och utsläpp av växthusgaser i skog och markanvändning ska räknas in i EU:s och Sveriges nationella klimatmål är en viktig fråga för regeringen. Skogen är en tillgång i klimatarbetet och skogssektorn i Sverige är betydande. Den svenska skogen tar upp mer koldioxid än vad den släpper ut, dvs. den fungerar som en kolsänka. Det stora upptaget kan till delvis förklaras av den förda skogspolitiken samt att växthusgasutsläppen från andra sektorer i Sverige är relativt låga.

## 1 Förslaget

---

<sup>1</sup> FN:partskonferens till klimatkonventionen (COP) har årliga möten och fungerar även som möte för parterna till Kyotoprotokollet (CMP).

*EU:s klimat och energipaket*

Enligt EU:s klimat och energipaket ska EU minska sina utsläpp av växthusgaser med 20 procent till år 2020 (Beslut 406/2009/EG ansvarsfördelningsbeslutet<sup>2</sup>). I enlighet med klimat och energipaketet har kommissionen analyserat olika alternativ för att integrera utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) i EU:s klimatåtaganden samt olika bokföringsregler.

För verksamheter som omfattas av EU:s utsläppssystem sätts taket för antalet utsläppsrätter på EU-nivå och minskningen ska vara 21 procent till 2020 jämfört med 1990. För övriga verksamheter har EU-målet fördelats till de enskilda medlemsstaterna. Sverige har fått ett åtagande att minska utsläppen med ungefär 25 procent jämfört med 1990 års nivå för den icke-handlande sektorn. LULUCF sektorn ingår idag inte i detta åtagande.

Enligt ansvarsfördelningsbeslutet ska kommissionen, i avsaknad av ett godkänt internationellt avtal om klimatförändringar vid utgången av 2010, föreslå hur utsläpp och upptag från LULUCF ska inkluderas i EU:s klimatområde. Detta ska ske enligt harmoniserade villkor, bygga på det arbete som utförts inom ramen för UNFCCC och garantera varaktighet och miljöintegritet avseende bidraget från LULUCF samt noggrann övervakning och redovisning, i syfte att den föreslagna rättsakten ska träda i kraft den 1 januari 2013. Kommissionen ska samtidigt bedöma om förslaget effekter för

---

<sup>2</sup> Artikel 9 i Beslut nr 406/2009/EG lägger fast förfarandet i samband med markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i avsaknad av ett internationellt avtal om klimatförändringar lades fast i klimat och energipaketet. "Om inget internationellt avtal om klimatförändringar godkänns av gemenskapen senast den 31 december 2010 får medlemsstaterna redogöra för sina avsikter när det gäller att inkludera markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i gemenskapens åtagande om utsläppsminskningar med hänsyn till metodologierna i det arbete som utförts inom ramen för UNFCCC. Med hänsyn tagen till sådana redogörelser från medlemsstaternas sida ska kommissionen senast den 30 juni 2011 bedöma formerna för att införa utsläpp och upptag från verksamhet i samband med markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i gemenskapens åtagande om utsläppsminskningar, och garantera varaktighet och miljöintegritet för bidraget från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk samt korrekt övervakning och bokföring samt, i lämpliga fall, lägga fram förslag i syfte att förslaget till rättsakt ska träda i kraft från och med 2013. Kommissionen ska i sin bedömning överväga om fördelningen av enskilda medlemsstaters insatser bör justeras i enlighet härmed."

#### *Klimatmötet i Durban*

Vid COP 17/CMP 7 i Durban, december 2011, enades man slutligen om ett paketbeslut (Durban-plattformen) som öppnar för en andra åtagandeperiod under Kyotoprotokollet<sup>3</sup>. En del av beslutet avsåg de internationella bokföringsregler för LULUCF som ska gälla under Kyotoprotokollets andra åtagandeperiod<sup>4</sup>.

Bokföringsreglerna skiljer sig delvis åt jämfört med övriga sektorer vad gäller beräkning av utsläppsförändringar i relation till länders åtaganden. Åtta olika markanvändningsaktiviteter ingår i LULUCF sektorn enligt Durbanbeslutet. Fyra av dessa är obligatoriska, dvs. måste ingå i bokföringen; *nybeskogning*, *återbeskogning*, *avskogning* och *skogsförvaltning* (skogsbruk), medan övriga fyra är frivilliga att inkludera; *skötsel av åkermark*, *skötsel av betesmark*, *förnyelse av vegetation* (igenväxning) samt *dränering och restaurering av våtmarker*. Vid beräkning av utsläppsförändringar för de frivilliga aktiviteterna används liksom för övriga utsläppssektorer inom Kyotoprotokollet basåret 1990 som referensnivå. För beräkning av utsläppsförändringar inom skogsbruk kan man istället välja att använda en prognos av genomsnittliga utsläpp och upptag för perioden 2013-2020 som referensnivå, vilket samtliga EU:s medlemsstater gemensamt har valt<sup>5</sup>. För skogsbruk finns dessutom en övre begränsning för hur stora utsläppsminskningar (dvs. ökat nettoupptag) som kan bokföras årligen<sup>6</sup>. För aktiviteterna nybeskogning, återbeskogning och avskogning används ingen jämförelse vid beräkning av utsläppsförändringar. Istället bokförs de upptag och utsläpp som är kopplade till dessa aktiviteter i praktiken i sin helhet som utsläppsförändringar.

Kommissionen har nu, mot bakgrund av klimat och energipaketet och beslutet i Durban om LULUCF, valt att lägga fram ett meddelande och lagförslag om hur LULUCF sektorn ska hanteras gentemot EU:s gemensamma utsläppsåtagande inom klimat- och energipaketet. Kommissionen har i förslagen analyserat olika alternativ till hur utsläpp och upptag av växthusgaser från LULUCF kan hanteras i relation till EU:s klimatåtaganden samt övervägt olika sätt att etablera regler för övervakning

---

<sup>3</sup> Beslut 1/CMP.7

<sup>4</sup> Beslut 2/CMP.7

<sup>5</sup> Länder ansvarar själva för att beräkna sin referensnivå, vilken sedan har granskats av oberoende experter och beslutats av parterna. Sveriges jämförelsetal för skogsbruk är ett årligt nettoupptag på 41,3 miljoner ton CO<sub>2</sub>-ekvivalenter.

<sup>6</sup> Denna övre begränsning beräknas som 3,5 procent av 1990 års utsläpp exklusive LULUCF och uppgår för Sveriges del till 2,5 miljoner ton CO<sub>2</sub>-ekvivalenter per år.

## 1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens förslag innebär att det i ett första steg införs gemensamma bokföringsregler, gällande från 1 januari 2013, för utsläpp och upptag av växthusgaser inom sektorn för LULUCF men att sektorn tills vidare inte räknas mot EU:s utsläppsmål under klimat- och energipaketet. Det innebär att vid oförändrad övergripande ambitionsnivå (minus 20 procent jämfört med år 1990) ska LULUCF-sektorn inte inkluderas i medlemsstaternas åtagande inom ramen för klimat- och energipaketet. Utsläppen ska huvudsakligen redovisas enligt det internationella regelverk som kommer gälla för Kyotoprotokollet nästa åtagandeperiod och som fastställdes vid COP 17/CMP 7 i Durban.

Först i ett andra steg, vid en eventuell upptrappning av EU:s klimatambitioner, menar kommissionen att man ska knyta LULUCF till EU:s utsläppsmål och då genom ett *kompletterande* förslag. Hur detta ska beskrivs inte i förslaget. Kommissionen motiverar detta med att man behöver harmonisera och förbättra reglerna för såväl bokföring/redovisning som för övervakning och rapportering<sup>7</sup> innan det är aktuellt att föra in LULUCF-sektorn i medlemsstaternas åtagande inom ramen för klimat- och energipaketet. Under tiden vill man synliggöra sektorns betydelse för klimatarbetet inom EU och visa på de olika sätt som den kan bidra positivt, t.ex. som kolsänka i vegetation och mark, genom ökad användning av träprodukter, genom substitution av mera utsläppsintensiva material och produkter samt genom ökad användning av förnybar energi.

Genom förslaget skapas en möjlighet att knyta an till befintlig lagstiftning, t.ex. för den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) och för EU:s nätverk för naturskydd (Natura 2000). Bl.a. gäller detta samordningsfördelarna i fråga om övervakning och rapportering samt övervakning och bokföring. Kommissionen menar att det därmed, läggs en grund för stärkt miljöintegritet och ökad kostnadseffektivitet.

I likhet med det regelverk som gäller för Kyotoprotokollet föreslår kommissionen att bokföringen för LULUCF sker aktivitetsvis, d.v.s. *nybeskogning, återbeskogning, avbeskogning, skogsförvaltning* (skogsbruk), *skötsel av åkermark, skötsel av betesmark, förnyelse av vegetation* (igenväxning) samt *bruk av våtmarker* är aktiviteter som bokförs med separata regler.

---

<sup>7</sup> Ett arbete pågår parallellt med förordningen om övervakning och rapportering av växthusgaser (*Monitoring Mechanism Regulation, MMR*).

Kommissionens förslag är till övervägande del i linje med Durbanbeslutet. På några punkter avviker förslaget från beslutet i Durban samt från hur regelverket för Kyotoprotokollet fungerar. Det gäller bl.a. i fråga om förslaget om nationella referensnivåer för skogsbruk, nationella åtgärdsplaner, obligatorisk redovisning även av aktiviteter inom jordbruket, en striktare redovisning av kolpooler samt i fråga om definitioner och språkbruk.

#### *Nationella referensnivåer för skogsbruk*

Förslaget om en etablering av referensnivå för aktiviteten skogsbruk är i stort i linje med beslutet vid COP 17/CMP 7 för Kyotoprotokollets andra åtagandeperiod. Enligt Kyotoprotokollet är dock i princip inga ändringar av referensnivån i efterhand tillåtna, utan justeringar görs i det årligt rapporterade värdet. I kommissionens förslag ska istället referensnivån justeras efter det att medlemsstaten rapporterat sina värden.

#### *Obligatorisk redovisning också av aktiviteter inom jordbruket*

Enligt Kyotoprotokollet för den andra åtagandeperioden är endast aktiviteterna nybeskogning, återbeskogning, avbeskogning och skogsbruk obligatoriska att bokföra medan övriga aktiviteter är frivilliga att bokföra.

Jämfört med regelverket för Kyotoprotokollet innehåller kommissionens förslag till beslut krav på utökad obligatorisk bokföring av **jordbruk och betesdrift**, vilket kan göras på frivillig basis under Kyotoprotokollet. Kommissionen motiverar detta förslag med att tillräckliga data finns för redovisning och för att bättre lyfta fram jordbrukets positiva bidrag till klimatarbetet (nu bokförs endast utsläppen av t.ex. lustgas och metan från gödsel- och djurhantering m.m. i sektorn jordbruk men inte upptag/utsläppsminskningar från jordbruksmarken i sektorn LULUCF). Kommissionen menar också att EU bör föregå med gott exempel. Frivillig bokföring kan enligt kommissionen medföra ofullständighet och försämra funktionen av den gemensamma marknaden.

#### *Förslaget om nationella åtgärdsplaner*

Kommissionen föreslår också att medlemsstaterna ska komma in med **nationella åtgärdsplaner** sex månader efter varje åtagandeperiods start. Planen ska omfatta alla de föreslagna obligatoriska LULUCF-aktiviteterna: avskogning, beskogning, återbeskogning, skogsbruk, skötsel av åkermark och skötsel av betesmark samt, när tillämpligt, även de frivilliga aktiviteterna förnyelse av vegetation (igenväxning) och dränering och restaurering av våtmarker, som medlemsstaterna eventuellt har valt att bokföra. Kommissionen beskriver åtgärdsplanerna som ett verktyg för att ge incitament till åtgärder inom LULUCF under den initiala period då sektorn enligt förslaget inte ska räknas till det EU-interna åtagandet.

Åtgärdsplanerna ska, enligt förslaget, redovisas senast sex månader efter att åtagandeperioden påbörjats och kommer inom tre månader att granskas av kommissionen, som även kan komma att ge icke-bindande rekommendationer till ytterligare policyåtgärder. Exakt hur dessa åtgärdsplaner ska utformas och vilken detaljeringsgrad som efterfrågas framgår inte av förslaget. Arbetet med åtgärdsplaner syftar enligt kommissionen till att skapa ett bra analys- och beslutsunderlag för att ta fram relevanta åtgärder i olika medlemsstater. De kan bidra till att möjliggöra kopplingar mellan LULUCF och olika befintliga styrmedel/stödprogram inom exempelvis den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) och Natura 2000. Åtgärdsplanerna ska utgöra komplement till befintliga policies och strategier och därmed höja profilen på LULUCF sektorn och bidra till att tydliggöra sektorns bidrag till klimatarbetet.

#### *En striktare redovisning av kolpooler*

De föreslagna reglerna innebär striktare krav på **bokföringen av kolpooler** än jämfört med reglerna för Kyotoprotokollet, där parterna tillåts att låta bli att bokföra kolpooler som *de facto* är kolsänkor (även om de minskar). Kommissionens förslag innebär att det inom det EU-interna regelverket blir obligatoriskt att bokföra minskande kolsänkor, till skillnad från Kyoto-protokollet.

#### *Hantering av naturliga störningar*

En något modifierad mekanism för att hantera utsläpp i samband med extrema naturgivna händelser som bränder i både skogs- och jordbruk. Eftersom jordbruksaktiviteterna görs obligatoriska föreslår kommissionen att regelverket för **naturliga störningar** tillämpas också på denna sektor (inte bara skogsbruk, som i Durbanbeslutet). Dessutom innebär förslaget en ny metod för beräkning av hur mycket av utsläppen i samband med naturliga störningar som ska redovisas. Modifieringen syftar till ökad transparens.

#### *Delegerade akter*

Kommissionen föreslås få mandat att besluta om **delegerade akter** för vissa delar av förslaget för att bl.a. kunna säkerställa konsekvens mellan EU:s lagstiftning och nya beslut inom ramen för det klimatkonventionens arbete men även till följd av vetenskapliga framsteg som kan förbättra olika beräkningar, t.ex. som avser bokföring av träprodukter (*Harvested Wood Products, HWP*) och de nationella referensnivåerna för skogsbruk. Som skäl för att föreslå delegerade akter anges bl.a. att det förenklar nödvändiga uppdateringar av regelverket som krävs för att vara konsistenta med internationella åtaganden eller annan ny EU-lagstiftning, t.ex. avseende åtagandeperiodens längd och bokföring av träprodukter.

Förslaget avviker i några fall från terminologin i Kyotoprotokollet. Exempelvis gäller detta **definitionen** av skog samt regelverket för att bokföra trädprodukter. Detta motiveras enligt kommissionen av att det krävs för att uppnå en rättslig tydlighet och för att förslaget ska hålla för en juridisk granskning.

### 1.3 Meddelandet

I meddelandet redogör kommissionen för policysammanhanget för sitt förslag och argumenterar där för en *stegvis* inkludering av LULUCF i EU:s klimatpolitik. Det behövs robusta regler för övervakning och bokföring av LULUCF och för att utveckla detta är det lämpligt med ett separat ramverk i ett första steg. Vidare behöver man enligt kommissionen synliggöra den roll sektorn kan spela genom åtgärder som främjar ökat upptag av koldioxid i jord- och skogsbruket och uthållig produktion av virke och biomassa för energiändamål. Genom att redovisningen görs obligatorisk för fler aktiviteter stärks den miljömässiga integriteten på så vis att flera sektorer bidrar till klimatarbetet. Man vill visa på synergier med andra politikområden som förnybar energi och virkesproduktion. Samtidigt menar kommissionen kan förslaget ge signifikanta samordningsvinster för biologisk mångfald, skyddet av mark och anpassning till klimatförändringar. Detta sammantaget bidrar enligt kommissionen till ökad effektivitet i EUs strävan mot ett mer ambitiöst utsläppsmål.

Kommissionen anser också att den stora variationen av utsläpp och upptag i skog innebär att de årliga utsläppsminskningarna som gäller för andra sektorer är olämpliga. De långa ledtiderna för att åtgärderna ska ge effekt sårställer också LULUCF från de flesta andra sektorer. Kommissionens menar därför att en separat rättsligt regelverk för LULUCF separat från den icke-handlande sektorn skulle vara det bästa alternativet när väl LULUCF-sektorn ska inkluderas i det EU-interna åtagandet, dock utan att närmare beskriva vad detta kan innebära i termer av en egen målformulering för LULUCF-sektorn och restriktioner vad gäller kopplingar till övriga delar av medlemsstaternas åtagande om utsläppsreduktioner och till flexibla mekanismer.

### 1.4 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Skogs- och jordbrukets metoder och inverkan på klimatområdet regleras i svensk lag främst genom bestämmelser i skogsvårdslagen och miljöbalken. I dagsläget finns det inte några särskilda regler för att främja en ökad inlagring av kol inom det skogsbruk som bedrivs i landet. Tillämpningen av gällande bestämmelser påverkar emellertid utvecklingen av lagring av kol på olika sätt genom t.ex. bestämmelser om skogsskötsel för att upprätthålla en hållbar, hög tillväxt och hänsyn till naturvärden i skogsvårdslagen och om markavvattning, riksintressen och områdesskydd m.m. i miljöbalken.

Förslaget ökar krav på redovisning av data kan komma att kräva en justering av förordningen om klimatrapporering (SFS 2005:626). Indirekt kan det också inverka på EU:s regelverk för rapportering som förhandlas parallellt, då det kan finnas fördelar med en eventuell samordning med den föreslagna förordningen om övervakning och rapportering av växthusgaser (*Monitoring Mechanism Regulation, MMR*).

### 1.5 Budgetära konsekvenser / konsekvensanalys

Kommissionen konstaterar i sin konsekvensanalys<sup>8</sup> att ett internationellt avtal om ändrade redovisningsregler för LULUCF för andra åtagandeperioden enligt Kyotoprotokollet uppnåddes först vid klimatomötet COP 17/CMP 7 i Durban. Kommissionen menar att man bör räkna med LULUCF i EU:s åtaganden om utsläppsminskningar av växthusgaser för att förbättra den politiska samstämmigheten, samt öka den miljömässiga integriteten och den ekonomiska effektiviteten då flera sektorer bidrar. Detta kräver dock att man beaktar såväl de särskilda omständigheterna beträffande LULUCF sektorn som de olika förhållandena som råder i medlemsstaterna. Det är därför viktigt att utveckla robusta redovisningsregler för övervakning och rapportering.

Generellt gäller att ju färre begränsningar vad gäller att fördela utsläppsminskningar mellan LULUCF och andra sektorer som finns desto större blir kostnadseffektiviteten. Kommissionen föreslår dock att LULUCF inte ska räknas in i det EU-interna åtagandet inledningsvis.

Kommissionen föreslår också att, när väl LULUCF-sektorn ska räknas in, ska begränsningar gälla för hur mycket utsläppsminskningar som får räknas in från skogsbruksaktiviteten. Samma begränsning återfinns dock redan i Kyotoprotokollet och motiveras av att enbart delar av upptag av koldioxid i växande skog kan hänföras till åtgärder som vidtagits. Mot bakgrund av den stora årliga variationen och långa ledtider för att åtgärder ska ge effekt inom LULUCF-sektorn antyder kommissionen också att när väl LULUCF-sektorn inkluderas i det EU-interna åtagandet bör detta ske i form av ett separat rättsligt regelverk skilt från den befintliga icke-handlande sektorn. Beroende på utformning skulle detta kunna minska möjligheten till en kostnadseffektiv klimatpolitik.

Kommissionen redovisar i sin konsekvensbedömning av förslaget till separat ramverk att kostnaderna är nära noll. Detta beror på att de egentliga kostnaderna för liggande förslag endast är de administrativa kostnader som

---

<sup>8</sup> Ref. SWD (2012) 40 Sammanfattning av konsekvensanalys till KOM (2012) 93 Förslag till Europaparlamentets och rådets för beslut om redovisningsregler och åtgärdsplaner för växthusgasutsläpp och upptag som härrör från aktiviteter som relaterar till markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF).

har med den ökade omfattningen av bokföringen att göra och här av endast den del som avviker från vad som beslutades i Durban.

2011/12:FPM130

Det är främst två delar av förslaget som medför ökade kostnader jämfört med att implementera de regler som beslutades vid COP 17/CMP 7 i Durban. Dels förslaget om att göra aktiviteter inom jordbruket till obligatoriska istället för frivilliga. Dels förslaget om att införa nationella åtgärdsplaner.

Den bedömda kostnadsökningen för extra insatser för redovisning av aktiviteterna jordbruk och betesdrift, enligt samma noggrannhet som Sverige idag rapporterar till klimatkonventionen, bedöms vara marginell. Om man önskar en högre säkerhet i data kommer att kosta mer än i dag. Det finns en stor osäkerhet som beror på hur metodik och krav på mätdata utvecklas. Om jordbruk och betesdrift ska ingå i ett åtagande bör metodiken utvecklas ytterligare för att säkerställa hög noggrannhet. Kommissionen räknar med att data redan finns tillgängliga för dessa aktiviteter i de flesta medlemsstater samt att förslaget inte innebär en belastning på EU:s budget.

När det gäller förslaget om åtgärdsplaner är det oklart exakt hur dessa ska utformas och vad omfattningen kan komma att bli. Skulle en hög detaljeringsnivå krävas kommer medlemsstaterna behöva ha bra underlagsdata och detta kan bli kostnadsdrivande.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

#### *Övergripande ståndpunkter*

Kommissionens förslag analyseras för närvarande av regeringen och berörda myndigheter. Preliminärt kan följande ståndpunkter presenteras. Regeringen välkomnar att kommissionen lagt fram ett meddelande och ett förslag till beslut på vilka en diskussion kan baseras. Det är dock nödvändigt att EU genomför det regelverk om LULUCF som beslutades i Durban.

Frågan om hur upptag och utsläpp av växthusgaser i skog och markanvändning ska räknas in i EU:s klimatåtagande är en viktig fråga för regeringen eftersom skogssektorn är ekonomiskt betydelsefull och eftersom Sverige har en stor skogsareal med stora flöden av växthusgaser i jämförelse med utsläppen från fossila bränslen. Den svenska skogen är viktig i klimatarbetet. Skogen i Sverige tar upp betydligt mer koldioxid än vad den släpper ut dvs. den fungerar som en betydande kolsänka. Samtidigt är våra växthusgasutsläpp från andra sektorer låga relativt sett. Det är viktigt att det finns ett robust och transparent internationellt regelverk för att bokföra/redovisa upptag och utsläpp från skog och markanvändningssektorn som inte missgynnar ett hållbart och långsiktigt klimatsmart skogsbruk.

Frågan om bevarande av biologisk mångfald och ekosystemtjänster är viktig för regeringen och Sverige. Förslaget gör det möjligt att lyfta fram klimatnyttan i det odlade landskapet, av ökade kolförråd i skogen samt bevarande av våtmarker.

Enligt beslutet i Durban för Kyotoprotokollet ska LULUCF inkluderas i länders utsläppsåtagande under den andra åtagandeperioden som en integrerad del, utsläppsförändringar inom LULUCF-sektorn ingår tillsammans med övriga sektorer i det kvantitativa åtagandet om minskade utsläpp. I kommissionens förslag ska LULUCF sektorn däremot inte inkluderas i EU-ländernas EU-interna utsläppsåtagande i detta skede. Kommissionens förslag innebär därmed att utsläppsåtagandena initialt kommer att skilja sig åt. Förslaget till beslut beskriver vidare bokföringsreglerna med delvis annan vokabulär och vissa avvikelser förekommer i regelverk och definitioner jämfört med besluten vid COP 17. Regeringen kommer noggrant analysera dessa förhållanden innan ett slutligt ställningstagande görs.

Att samma rapporteringsunderlag så långt som möjligt används vid rapportering till klimatkonventionen och till EU främjar transparens och minskar kostnaderna för rapportering. Regeringen anser att resultatet av de internationella klimatförhandlingarna så långt möjligt bör integreras i EU:s regelverk för att undvika att olika målformuleringar, rapporteringskrav och parallella rapporteringssystem utvecklas på EU-nivå respektive under Klimatkonventionen. Detta gäller inte minst utsläppsrapportering inom LULUCF-sektorn. Det är därvid, enligt regeringens uppfattning, angeläget att frågan om hur LULUCF-sektorn ska inkluderas i EU:s interna klimatåtagande samordnas med de övergripande rapporteringskraven i klimatrapporteringsförordningen (MMR), som för närvarande revideras.

Regeringen värnar om medlemsstaternas nationella bestämmanderätt över skogsresurser och skogspolitik. Eftersom medlemsstaterna inte har delegerat en befogenhet genom EU:s fördrag för en EU-gemensam skogspolitik är det viktigt för regeringen att den föreslagna processen för nationella åtgärdsplaner som en del av utsläppsrapporteringen/redovisningen inte innebär minskad nationell bestämmanderätt över skogspolitiken. Det är dock nödvändigt att EU genomför det regelverk om LULUCF som beslutades i Durban.

#### *Ett separat rättsligt regelverk för LULUCF-sektorn*

I meddelandet antyder kommissionen att när väl LULUCF inkluderas inom ramen för det EU-interna åtaganden ska det ske i form av ett separat rättsligt regelverk. En anledning är att det är tekniskt svårt att infoga LULUCF-sektorn i den befintliga EU-interna målformuleringen. Regeringen är dock tveksam till att detta ska lösas via ett separat rättsligt regelverk för LULUCF eftersom det innebär ytterligare restriktioner jämfört med Kyotoprotokollet

och kan leda till minskad kostnadseffektivitet utan att några uppenbara fördelar för klimatet nås. Regeringen anser även att fördelningen av EU:s åtaganden under Kyotoprotokollet, vilken inkluderar LULUCF, behöver tydliggöras.

#### *Obligatorisk redovisning också av aktiviteter inom jordbruket*

Jämfört med Kyotoprotokollet skiljer sig förslaget om obligatorisk och inte frivillig redovisning av jordbruksaktiviteterna och striktare krav på bokföring av kolpooler trots tidigare konsensus inom EU inför Durban om att jordbruksaktiviteterna skulle vara frivilliga inom ramen för Kyotoprotokollet. Medlemsstaterna rapporterar sedan tidigare utsläpp och upptag från jordbruksmark till klimatkonventionen men via ett något annorlunda system. Regeringen analyserar om dessa data håller tillräckligt hög kvalitet för att kunna bokföras under ett åtagande.

#### *Förslaget om nationella åtgärdsplaner*

Förslaget om åtgärdsplaner innehåller enligt regeringens uppfattning flera oklarheter kring hur dessa närmare ska utformas och beträffande deras relation till den redovisning som medlemsländerna redan idag gör av införda och planerade åtgärder för olika sektorer, inklusive LULUCF. Regeringen anser att det är olämpligt att analysera en enskild sektor separat utan att ta hänsyn till kopplingar till andra sektorer. För LULUCF-sektorn är detta särskilt viktigt eftersom en nationell satsning på biobränsle inom energisektorn kan innebära negativa effekter på LULUCF-sektorn, och vice versa. I förslaget saknas t.ex. möjligheten att vid redovisning av nationella åtgärdsplaner ta hänsyn till åtgärder inom jord- och skogsbruk för ökad produktion av bioenergi och klimatsmarta produkter, då den relaterade utsläppsminskningen redovisas utanför LULUCF-sektorn. Regeringen noterar också att den föreslagna processen kring handlingsplanerna kan påverka möjligheten för medlemsländerna att bedriva en nationell skogspolitik. Regeringen är därför tveksam till förslaget om att introducera ett EU-krav på redovisning och utvärdering av nationella åtgärdsplaner specifikt för LULUCF-sektorn. Regeringen noterar också att den föreslagna processen kring handlingsplanerna kan påverka möjligheten för medlemsländerna att bedriva en nationell skogspolitik.

För närvarande pågår en allmän översyn av rapporteringskraven i klimatrapporteringsförordningen (MMR). I första hand bör behov kring utökad rapportering och analys av klimatåtgärder diskuteras inom ramen för detta arbete.

#### *Förslaget i övrigt*

Sverige berörs inte direkt av förslaget om striktare redovisning av kolpooler eftersom vi redan idag bokför alla kolpooler under Kyotoprotokollet.

Allmänt sett är det viktigt att redovisning av kolflödena är så heltäckande som möjligt för att skapa en effektiv klimatpolitik. Det kan dock vara olämpligt att inkludera delar där den vetenskapliga osäkerheten kring mätningar och åtgärders effekter är stor..

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Ännu ej kända. Det kan dock noteras att frågan om samstämmighet mellan regelverken på internationell nivå (Kyotoprotokollet) respektive i EU har störst effekt för länder inom EU som bl.a. Sverige, Finland, Estland, Lettland, Litauen, Slovakien, Slovenien och Österrike, där upptag/utsläpp från LULUCF är relativt stora jämfört med utsläpp från andra sektorer. Andra länder som berörs är medlemsstater med hög andel jordbruksmark, som t.ex. Irland.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Ännu ej kända.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

# 3 Förslagets förutsättningar

## 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Som rättslig grund för förslaget till beslut anges dels artikel 192 (1) i Fördraget om EU:s funktionssätt (TFEU), där Europaparlamentet och rådet i enlighet med ordinarie lagstiftningsförfarande beslutar om lagstiftning enligt medbeslutande. Rådet fattar beslut om frågan med kvalificerad majoritet.

Dels artikel 9 i Europaparlamentets och rådets beslut nr 406/2009/EG av den 23 april 2009 om medlemsstaternas insatser för att minska sina växthusgasutsläpp i enlighet med gemenskapens åtaganden om minskning av växthusgasutsläppen till 2020 (ansvarsfördelningsbeslutet).

Beträffande kommissionens *meddelande* är det inte aktuellt att ange rättsligt grund då det inte utgör någon bindande lagstiftning.

## 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anger att förslaget är förenligt med principen om delad kompetens under artikel 4(e) TFEU. Att det är motiverat av problemets gränsöverskridande karaktär samt att gemensamma insatser är effektiva och har ett mervärde. Kommissionen anger vidare att förslaget inte går utöver vad som krävs för att uppnå målet att motverka klimatförändringar i linje med internationella och EU:s åtaganden.

Regeringen delar kommissionens bedömning.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer behandlas av rådet och Europaparlamentet under 2012. En första behandling i rådsarbetsgrupp (miljö) har ägt rum den 26 mars. En orienteringsdebatt planeras vid miljørådet i juni. Förslaget behandlas parallellt i Europaparlamentet. Miljöutskottet (ENVI) är ansvarigt utskott i Europaparlamentet. Rapportör är ännu inte utsedd.

### 4.2 Fackuttryck/termer<sup>9</sup>

**utsläpp:** antropogena utsläpp av växthusgaser från källor.

**upptag:** antropogena upptag av växthusgaser i sänkor.

**nybeskogning:** direkt, människoskapad omvandling av mark som inte har varit besogad på minst 50 år till skog genom plantering, frösådd och/eller människounderstödd självsådd, där omvandlingen har skett efter den 1 januari 1990.

**återbeskogning:** direkt, människoskapad omvandling av mark som inte är skog till skog genom plantering, frösådd och/eller människounderstödd självsådd, på mark som har varit täckt av skog men som har omvandlats till mark utan skog, där omvandlingen har skett efter den 1 januari 1990.

**avskogning:** direkt, människoskapad omvandling av skog till mark som inte är skog, där omvandlingen har skett efter den 1 januari 1990.

**skötsel av åkermark:** varje verksamhet som är en följd av ett system av metoder som är tillämpliga på mark på vilken jordbruksgrödor odlas och på mark som är uttagen eller tillfälligt inte används för växtodling.

**skötsel av betesmark:** varje verksamhet som är en följd av ett system av metoder som är tillämpligt på mark som används för animalieproduktion och som syftar till att kontrollera eller påverka mängden och typen av vegetation och animalier som produceras.

---

<sup>9</sup> Definitioner från Artikel 2, KOM (2012) 93 Förslag till Europaparlamentets och rådet för beslut om redovisningsregler och åtgärdsplaner för växthusgasutsläpp och upptag som härrör från aktiviteter som relaterar till markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF).

**förnyelse av vegetation/igenväxning:** varje direkt, människoskapad verksamhet som syftar till att öka kollagringen på en plats som omfattar minst 0,05 hektar genom ökad vegetation, förutsatt att verksamheten inte utgör nybeskogning eller återbeskogning.

**dränering och restaurering av våtmarker:** varje verksamhet som är en följd av ett system för dränering och restaurering av mark som omfattar minst 1 hektar och som innehåller organogena jordarter, förutsatt att verksamheten inte utgör någon annan verksamhet som avses i artikel 3.1 och där dräneringen är en direkt människoskapad sänkning av markens grundvattennivå, och restaurering är ett direkt människoskapat delvis eller fullständigt upphävande av dräneringen.

**sänka:** varje process, verksamhet eller mekanism som avlägsnar en växthusgas, en aerosol eller ett ämne som kan bilda en växthusgas från atmosfären.

**Kolpool/kolreservoar:** hela eller en del av ett biogeokemiskt område eller ett geokemiskt system inom en medlemsstats territorium, inom vilket kol, ett ämne som kan bilda en växthusgas som innehåller kol eller en växthusgas som innehåller kol lagras.

**avverkad träprodukt:** (Harvested Wood Product, HWP) allt slags trämaterial, inklusive barken, som forslas bort från avverkningsplatsen.

**skog:** markområde på minst 0,5 hektar med en krontäckning, eller med likvärdig bestockning, över minst 10 procent av arealen, bevuxet med träd som vid mogen ålder kan uppnå en höjd på minst 5 meter på plats, inbegripet grupper av unga naturligt växande träd, eller en plantering som ännu inte har uppnått en krontäckning eller likvärdig bestockning på minst 10 procent av arealen eller trädhöjder på minst 5 meter, liksom även områden som normalt sett ingår i skogsområdet men där träden för tillfället är avverkade av människor eller av naturliga orsaker, men som väntas återgå till skog.

**naturlig störning:** varje icke-antropogen händelse eller omständighet som orsakar betydande utsläpp från skogar eller jordbruksmarker och som ligger utom den berörda medlemsstatens kontroll, förutsatt att medlemsstaten även objektivt sett inte i någon betydande omfattning kan begränsa händelsens eller omständighetens effekt på utsläppen även efter det att händelsen eller omständigheten har uppstått.

**förtida avverkning:** varje verksamhet som innebär återvinning av timmer som har påverkats av en naturlig störning och som åtminstone delvis går att använda.