



Förordning om utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF)

Miljödepartementet

2016-09-07

Dokumentbeteckning

KOM (2016) 479 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning nr 525/2013 om en mekanism för att övervaka och rapportera utsläpp av växthusgaser och för att rapportera annan information som är relevant för klimatförändringen

Tidigare fakta PM

Faktapromemoria 2013/14:FPM56 – Ett ramverk för klimat och energi för perioden från 2020 till 2030

Faktapromemoria 2011/12:FPM130 Kommissionens meddelande och förslag till beslut om upptag och utsläpp av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF)

Sammanfattning

Europeiska rådets slutsatser från oktober 2014 fastställer att utsläppen av växthusgaser ska minskas med minst 40 procent inom EU fram till 2030 jämfört med år 1990. Utsläppsmålet ska nås genom reviderade mål i EU:s system för handel med utsläppsrätter och för de sektorer som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter. Rådsslutsatserna fastslår dessutom att regelverket för att inkludera sektorn markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) ska fastställas innan 2020.

Den 20 juli 2016 presenterade kommissionen ett förslag till förordning som inkluderar växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) som en separat del i EU:s ramverk för klimat och energi till 2030.

Förslaget till förordning utgör tillsammans med EU:s system för handel med utsläppsrätter, och ett förslag till förordning om ansvarsfördelning för utsläppsminskningar i de sektorer som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter, genomförandet av EU:s övergripande klimatmål till 2030 och åtagande under Parisavtalet. Innebörden av Europeiska rådets slutsatser återspeglas i det nationellt fastställda bidrag som EU överlämnade till FN:s ramkonvention om klimatförändringar inför Parisavtalet.

Utgångspunkten i förordningsförslaget är att varje medlemsstat förbinder sig till att säkra att nettoupptagen i LULUCF-sektorn inte ska minska, eller i de fall nettoutsläpp för sektorn redovisas, att nettoutsläppen inte ska öka. Förändrade utsläpp och upptag bokförs enligt de regler som förordningen innehåller och som är olika för olika marktyper, som exempelvis åkermark eller skogsmark. För att klara åtagandet får medlemsländerna utnyttja flexibiliteter. I de fall en medlemsstat redovisar ett ökat nettoupptag, dvs ett överskott av utsläppsenheter, får dessa överföras till kommande år eller till andra medlemsstater eller i begränsad omfattning användas för att nå målet för de utsläpp som omfattas av ansvarsfördelningsförordningen. I de fall ett underskott av utsläppsenheter i LULUCF-sektorn redovisas, kan medlemsstaten köpa utsläppsenheter från andra medlemsstater eller överföra utsläppsenheter från den tilldelning som gjorts under ansvarsfördelningsförordningen. Under den andra perioden (2026-2030), kan utsläppsenheter som sparats från den första perioden (2021-2025) utnyttjas.

Regeringen välkomnar förslaget som innebär att utsläpp och upptag från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) inkluderas i EU:s energi- och klimatramverk till 2030, och betonar att det måste göras på ett sådant sätt att ambitionen i ramverket inte minskas.

Regeringen vill betona vikten av att flexibiliteten inte utformas så att inte vissa medlemsländer inte behöver genomföra de åtgärder och den omställning som krävs.

Regeringen anser att robusta bokföringsregler för LULUCF-sektorn är viktigt för att upprätthålla systemets trovärdighet. Regeringen bedömer att regelverket i högre grad behöver beakta de olika klimatförhållanden som råder inom olika delar av EU och att en längre period för beräkning av beslagning bör kunna tillämpas i länder med kallt klimat.

Regeringen ställer sig positiv till en gemensam process för hur medlemsstaternas referensnivåer för skogsbruk sätts, för att skapa en transparent och trovärdig process. Regeringen värnar det nationella självbestämmandet i skogsfrågor och anser därför att det är viktigt att medlemsstaterna även fortsättningsvis beslutar om sina referensvärden för skogsbruk nationellt.

Regeringens uppfattning är att kommissionens förslag är otydligt i de delar som rör hur bokföring sker i registren och att detta behöver förtydligas för att öka transparensen. Huvuddragen för redovisningen av hur målen uppfylls behöver framgå i förordningen.

Regeringen anser att översynsklausulen i förordningsförslaget är för svagt formulerad. EU ska öka sin ambitionsnivå och delta i Parisavtalets femåriga ambitionscyklar. Därför behöver översynsklausulen vara tydlig med att Parisavtalet beaktas fullt ut i det fortsatta genomförandet av 2030-ramverket för klimat och energi.

Regeringen betonar att väsentliga bestämmelser för tillämpningen av förordningen inte bör placeras i delegerade akter utan i själva förordningen.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Sektorn markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) omfattar såväl utsläpp som upptag av växthusgaser. Det sker stora flöden av växthusgaser mellan marken, dess växtlighet och atmosfären. Upptag sker exempelvis i växande skog, medan utsläpp kan ske från nedbrytningsprocesser i åkermark eller vid avverkning av skog. Dessa biogena flöden skiljer sig i hög grad från de fossila i det att de är lätttröliga och att de kan ske åt båda hållen. En utsläppskälla vid ett tillfälle kan senare bidra med ett upptag. Flödena påverkas av såväl mänsklig aktivitet som naturliga processer. Rapportering av utsläpp och upptag i LULUCF-sektorn syftar till att kartlägga förändringar av samtliga utsläpp och upptag för de marktyper som är påverkade av mänsklig aktivitet. Bokföringen omfattar förändrade utsläpp och upptag som uppstår som en följd av åtgärder i sektorn och syftar till att följa utvecklingen mot unionens målsättningar. Ökad tillväxt i skogen, eller ökad inbindning av kol i jordbruksmark, är exempel på aktiviteter som ökar upptaget medan dikning av en mulljord kan ge ökade utsläpp. De förändrade flödena mäts mot en basnivå, tex mot storleken på utsläpp eller upptag under en historisk period.

Parisavtalet som antogs i december 2015 omfattar ett långsiktigt klimatmål om att globala utsläpp och upptag ska balanseras under seklets andra hälft, vilket ger ökad betydelse till markanvändning och skog eftersom denna sektor både kan släppa ut och ta upp växthusgaser från atmosfären.

I Europeiska rådets slutsatser från oktober 2014, som ligger till grund för EU:s åtagande under Parisavtalet, konstateras att potentialen för att minska utsläppen från jordbruks- och markanvändningssektorn, är lägre jämfört med andra sektorer. Europeiska rådet underströk även vikten av samstämmighet mellan unionens mål om livsmedelstrygghet och minskade klimatutsläpp. Europeiska rådets vägledning kring inkluderandet av sektorn markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) i

EU:s klimat- och energiramverk till 2030 återspeglas i EU:s nationellt fastställda bidrag till FN:s ramkonvention om klimatförändringar inför Parismötet. Europeiska rådet konstaterade att målet om att minska utsläppen med minst 40 procent till 2030 jämfört med 1990 gäller för hela ekonomin och för samtliga utsläpp och att regler för hur LULUCF ska räknas in ska fastställas.

Det nu aktuella förslaget till förordning ger ramarna för hur sektorn inkluderas i EU:s klimatramverk från och med att Kyotoprotokollet upphört gälla, år 2021. I EU:s nu gällande mål för 2013 till 2020, för utsläpp som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter ingår inte LULUCF. Utsläpp och upptag från LULUCF rapporteras däremot såväl till EU som till klimatkonventionen och ingår i unionens och medlemsländernas åtagande under Kyotoprotokollet. Det finns dock skillnader i rapporteringen av utsläpp och upptag som görs under Klimatkonventionen och till EU gentemot de som bokförs under Kyotoprotokollet, vilket resulterar i att två parallella system existerar. Nuvarande reglering av bokföring av utsläpp och upptag inom LULUCF finns i LULUCF-beslutet (529/2013) medan regler för rapportering, övervakning och verifiering av utsläpp och upptag inom LULUCF regleras i den så kallade övervakningsmekanismen (525/2013/EU). Förslaget innebär att det befintliga systemet för rapportering och övervakning kommer att behöva stärkas och utvecklas.

Kommissionen har tillsammans med detta förslag även presenterat ett förslag till ansvarsfördelningsförordning (KOM (2016) 482) mellan medlemsstaterna gällande utsläppsminskingsmålet för de sektorer som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter för perioden 2021-2030. Kommissionen har även presenterat ett meddelande med en europeisk strategi för utsläppssnål rörlighet (KOM (2016) 501). Mellan LULUCF-förordningen och ansvarsfördelningsförordning finns en koppling genom flexibiliteter åt båda hållen.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget till förordning inkluderar växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) i EU:s ramverk för klimat och energi till 2030. I förslaget till förordning föreslår kommissionen följande:

- Åtagandet (artikel 4)

Varje medlemsstat förbinder sig till att säkerställa att nettoupptagen inte ska minska, eller i de fall nettoutsläpp för sektorn redovisas, ska nettoutsläppen inte öka. Nettoupptag och nettoutsläpp ska bokföras med de regler för respektive markttyp som specificeras i artikel 5 till 10.

- Generella bokföringsregler (artikel 5)

Artikeln innehåller övergripande bokföringsregler som tex behövs för att undvika dubbelräkning eller för att hantera övergångar mellan marktyper vid förändrad markanvändning. Reglerna baseras på existerande regelverk i LULUCF-beslutet (529/2013/EU). En viktig skillnad är dock att vid förändrad markanvändning införs en övergångsperiod om 20 år, dvs först efter 20 år övergår en marktyp till en annan. Förslaget innebär också, enligt kommissionens bedömning, en mer strömlinjeformad rapportering för medlemsstaterna, då de två nu existerande rapporterings- och bokföringssystemen ersätts av ett system. De olika systemen har exempelvis olika definitioner för marktyper och olika regler för hur de hanteras.

- Bokföringsregler för avskogad och beskogad mark (artikel 6)

Artikeln innehåller bokföringsregler för mark som genomgår förändrad markanvändning till och från skogsmark, dvs när brukad skogsmark övergår till annan markanvändning (avskogning) och när annan mark omvandlas till brukad skogsmark (beskogning). Bokföringen sker genom att utsläpp och upptag bokförs i sin helhet över perioden, och inte, som i fallet med de andra marktyperna, gentemot en referens. Det som skiljer den föreslagna bokföringsregeln från bokföringsregeln i LULUCF-beslutet (529/2013/EU) är att beskogad mark endast kan räknas till denna kategori under en viss period, därefter ska marken räknas som brukad skogsmark. Grundregeln är att perioden ska vara 20 år men medlemsstaterna ges möjlighet att förlänga perioden till 30 år.

- Bokföringsregler för brukad åkermark, brukad betesmark och brukad våtmark (artikel 7)

Artikeln innehåller bokföringsregler för brukad åkermark, brukad betesmark och brukad våtmark. Nettoutsläpp respektive nettoupptag beräknas gentemot en referens baserad på utsläpp och upptag under perioden 2005-2007. Regeln skiljer sig från LULUCF-beslutet (529/2013/EU) genom att basåret 1990 byts mot en senare referensperiod. Det är frivilligt att bokföra utsläpp och upptag från brukad våtmark. Medlemsstaterna måste meddela kommissionen huruvida de kommer att bokföra brukad våtmark inför respektive avräkningsperiod.

- Bokföringsregler för brukad skogsmark (artikel 8)

Utsläpps- och upptagsförändringar bokförs mot en nationell skoglig referensnivå för upptag och utsläpp. Referensnivån baseras bland annat på prognoser för avverkning och tillväxt. Om den verkliga avverkningsnivån blir högre än referensnivån bokförs ett minskat nettoupptag, och om avverkningsnivån blir lägre än referensnivån bokförs ett ökat nettoupptag. Den skogliga referensnivån får således stor betydelse för om medlemsstater kommer bokföra upptag eller utsläpp för brukad skogsmark under perioden. Artikeln innehåller en begränsning, ett tak, för hur stort upptag som får

tillgodoräknas från brukad skogsmark. Begränsningen är 3,5 procent av varje medlemslands samlade utsläpp av växthusgaser under basåret, vilket för Sverige är satt till 1990. För Sverige innebär detta tak för det årliga upptaget om ungefär 2,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Detta innebär att om Sverige redovisar utsläppsökningar eller upptagsminskningar i de andra marktyperna kan de kompenseras med upp till 2,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter från brukad skogsmark. Den skogliga referensnivån ska bestämmas i enlighet med de kriterier som anges i bilaga IV, del A. Artikel 9 innehåller även bestämmelser om att en nationell bokföringsplan för skog ska upprättas och de element den ska innehålla (listas i bilaga IV, del B). Kommissionen kan ålägga medlemsstaterna en teknisk korrigering om bokföringsplanen och den skogliga referensnivån inte uppfyller kraven. Kommissionen ska enligt förslaget granska den nationella bokföringsplanen, samt en eventuell teknisk korrigering, och får räkna om den skogliga referensnivån. Granskningen kan omfatta en konsultation i medlemsstaten och en teknisk granskning med stöd av experter från medlemsstaterna. Enligt artikel 14 ges kommissionen möjlighet att anta en delegerad akt i enlighet med artikel 14 för att justera en medlemsstats skogliga referensnivå som anges i bilaga II.

- Bokföringsregler för avverkade skogsprodukter (artikel 9)

Artikel 9 innehåller bokföringsregler för avverkade skogsprodukter, som trä och papper. Metoden är i det närmaste identisk med den som finns i LULUCF-beslutet (529/2013/EU) och specificeras närmare i bilaga V till förordningen.

- Bokföring av naturliga störningar (artikel 10)

Artikel 10 ger möjlighet för medlemsländer att utesluta utsläpp, vilka överstiger en referensnivå, och som skett till följd av naturliga störningar, såsom exempelvis skogsbränder och insektsskadeangrepp. Metoden är i det närmaste identisk med den som finns i LULUCF-beslutet (529/2013/EU) och beskrivs närmare i bilaga VI till förordningen.

- Flexibiliteter (artikel 11)

Artikel 11 ger medlemsländerna möjlighet att inom LULUCF-sektorn använda överskott av utsläppsenheter från en marktyp för att kompensera för ett underskott av utsläppsenheter från en annan marktyp, inom sitt territorium. I det fall medlemsstaten har ett sammantaget underskott av utsläppsenheter i LULUCF-sektorn kan medlemsstaten använda utsläppsenheter som överförts från annan medlemsstat. Under den andra perioden (2026-2030), kan utsläppsenheter som sparats från den första perioden (2021-2025) utnyttjas. Om inte dessa täcker ett eventuellt underskott ska utsläppsenheter från de utsläpp som omfattas av förslaget till ansvarsfördelningsförordning (KOM (2016) 482) utnyttjas. I det fall det finns ett överskott av utsläppsenheter i

LULUCF-sektorn ges medlemsstaterna möjlighet att spara dessa utsläppsenheter över tioårsperioden 2021-2030, eller så kan de överföras till andra medlemsstater för att dessa ska kunna uppfylla sitt LULUCF-åtagande. Utsläppsenheter kan även i begränsad omfattning användas för att nå målet för de utsläpp som omfattas av ansvarsfördelningsförordningen. För att få utnyttja möjligheten att spara eller föra över utsläppsenheter till andra måste medlemsstaten upprätta ett system för övervakning enligt EU:s förordning om en övervakningsmekanism (525/2013/EU).

- Kontroll av efterlevnad (artikel 12)

Artikeln innehåller krav för medlemstaternas system för övervakning och bokföring, och fastställer regelbundna kontroller av kommissionen att reglerna följs. För att säkra en hög kvalitet kommer Europeiska miljöbyrån stötta kommissionen i detta arbete.

- Unionsregister (artikel 13)

Artikeln anger att unionsregistret, upprättat i samband med EU:s förordning om en övervakningsmekanism (525/2013/EU) ska användas för att bokföra enheter och för att säkerställa att ingen dubbelräkning sker.

- Delegerade akter (artikel 14)

Genom förslaget ges kommissionen befogenhet att anta delegerade akter för att anpassa definitionerna, för att ändra bilagorna I, II och VI samt för att genomföra bestämmelserna om avräkning och bokföring i unionsregistret (se artiklarna 3, 5, 8, 10 och 13 i förordningen).

- Översynsklausul (artikel 15)

Förslaget innehåller en klausul om översyn som anger att kommissionen ska rapportera till rådet innan 28 februari 2024 och vart femte år därefter om tillämpningen av förordningen, hur den bidragit till utsläppsminskningar och målet under Parisavtalet och att kommissionen kan lägga fram förslag om det är lämpligt.

- Ändringar i övervakningsmekanism (artikel 16)

Genom förslaget görs också ändringar i EU:s förordning om en övervakningsmekanism (525/2013/EU). Ändringarna ska säkerställa att nu gällande rapporteringskrav för LULUCF-sektorn kvarstår inom ramen för den förordningen. Medlemsstaterna ska årligen rapportera sina växthusgasutsläpp och kommer även fortsättningsvis vara skyldiga att vartannat år rapportera scenarier och styrmedel som införts för att nå målen. Övervakningskraven för LULUCF förstärks för att säkra miljöintegriteten i bokföringen.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Genomförandet av förslaget kommer att kräva vissa ändringar i Klimatrapporteringsförordningen (2014:1434).

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Den indirekta påverkan på medlemsstaternas budget kommer bero på valet av nationella styrmedel och åtgärder. Eftersom förslaget inte omfattar några åtgärder eller styrmedel består den direkta påverkan endast av vissa administrativa kostnader för staten. Förslaget innehåller förändrade regelverket för övervakning och rapportering som kan komma att kräva viss förstärkning av anslagen till berörda myndigheter, i synnerhet då regelverket ska införas.

Enligt kommissionen har förslaget liten inverkan på EU:s budget.

Kommissionen presenterade i samband med förslaget en konsekvensanalys (SWD(2016) 249). Analysen redogör för konsekvensen av olika alternativ för utformningen av två viktiga principer; bokföringsreglerna och flexibiliteten gentemot utsläpp som omfattas av förslaget till ansvarsfördelningsförordning (KOM (2016) 482).

Kommissionen föreslår en uppdatering av referensår för att bokföra utsläpps- eller upptagsförändringar från brukad åkermark, brukad betesmark och brukad våtmark (artikel 7). Istället för att som under Kyotoprotokollet använda 1990 som referens föreslås perioden 2005-2007 som referensperiod. Kommissionen framhåller att en senare historisk referens föreslås för att förbättra beräkningarnas exakthet, uppnå en bättre samstämmighet med övriga sektorer utanför utsläppshandelssystemet och förenkla bokföringen genom att minska behovet av historiska tidsserier. Att använda en period i stället för ett enskilt basår som referens innebär även att mellanårsvariationer jämnas ut.

Totalt sett för brukad åkermark och brukad betesmark ökar Sveriges potential att skapa överskott av utsläppsenheter från dessa marktyper under perioden 2021 till 2030, i och med övergången från 1990 som basår till en senare basårsperiod, enligt en preliminär analys från Naturvårdsverket. En basperiod innebär att mellanårsvariationer jämnas ut, vilka kan vara stora för dessa marktyper, och en senare period att bättre data kan användas.

Enligt Kommissionens konsekvensanalys minskar möjligheten att skapa överskott av utsläppsenheter från brukad åkermark och brukad betesmark för EU som helhet, vid byte av basår till en senare basårsperiod. Mängden utsläppsenheter överstiger ändå det maxbelopp, 280 miljoner ton koldioxidekvivalenter, som får användas för att nå utsläppsminskingsmål

under ansvarfördelningsförordningen. För enskilda medlemsstater kan uppdatering av basår få stora konsekvenser.

Kommissionen föreslår också en begränsad övergångsperiod vid förändrad markanvändning, vilket är en skillnad från nuvarande regelverk. Detta får i praktiken konsekvenser för hur stor del av upptaget vid beskningsåtgärder på t.ex. åkermark som kan bokföras som upptagsökning. Medlemsstaterna kan välja att använda 20-årig eller 30-årig övergångsperiod för beskogad mark. En längre period är framförallt relevant för länder med kallare klimat, där skogen växer långsammare. I Sveriges klimat är en betydligt längre övergångsperiod än 30 år därför relevant för att beskningsens klimatteffekt ska bokföras korrekt.

Den nationella skogliga referensnivån för upptag och utsläpp på brukad skogsmark ska, enligt förslaget, beräknas av varje medlemsland ungefär på samma sätt som tidigare, men kunna justeras av kommissionen. Referensnivån är av stor betydelse för bokföringen av utsläpp och upptag från brukad skogsmark. Mindre avvikelser i antaganden om hur skogsbruket utvecklas kan leda till stora effekter på bokförda upptagsförändringar. Förslaget innebär även fortsättningsvis att mängden bokförda upptagsökningar begränsas, medan medlemsländerna måste bokföra alla upptagsminskningar

Förordningsförslaget kommer att analyseras mer i detalj när det gäller konsekvenser för Sverige.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar förslaget som innebär en målsättning och ett regelverk för utsläpp och upptag från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) inom EU:s klimat- och energiramverk till 2030. Hanteringen av utsläpp och upptag från markanvändning och skogsbruk är viktiga delar av EU:s genomförande av Parisavtalet. Regeringen betonar vikten av att alla medlemsstater och sektorer bidrar till att uppnå EU:s långsiktiga klimatmål.

Inkluderandet av LULUCF-sektorn i EU:s klimat- och energiramverk till 2030 måste göras på ett sådant sätt att ambitionen i ramverket inte minskas. Regeringen anser att ramverket i första hand ska syfta till att åstadkomma utsläppsminskningar om minst 40 procent till 2030. Ökning av upptag av koldioxid i skog och mark är mer osäker och mindre permanent än utsläppsminskningar som sker exempelvis då fossila bränslen fasas ut. Åtgärder inom LULUCF bör ses som en kompletterande åtgärd.

Regelverket för LULUCF-sektorn måste också utformas så att det inte hindrar möjligheter till en långsiktigt ökad och hållbar produktion av

bioenergi, livsmedel och fossilsnåla material från jord- och skogsbruket. Regeringen anser att regelverket bör understödja åtgärder som långsiktigt ger hög klimatnytta, där minskad användning av fossila råvaror är en central del, före lösningar som ger bokförda utsläppsminskningar på kort sikt. Regeringen bedömer att ett aktivt, hållbart skogsbruk bättre kan bidra till klimatomställningen än en tillfälligt ökad inlagring av kol i skogsmark samtidigt som övriga miljö kvalitetsmål, bl.a. levande skogar ska nås. En sådan politik bidrar också till regeringens mål för sysselsättning, tillväxt och regional utveckling.

Regeringen betonar vikten av robusta och rättvisande bokföringsregler för LULUCF-sektorn för att upprätthålla ramverkets trovärdighet. Regeringen välkomnar att reglerna bygger på tidigare beslutade bokföringsregler inom EU samt på de riktlinjer som gäller för rapportering under klimatkonventionen. Regeringen anser dock att regelverket i högre grad behöver beakta de olika klimatförhållanden som råder inom olika delar av EU och att en längre period för beräkning av beskogning bör kunna tillämpas i länder med kallt klimat. Regeringen analyserar kommissionens förslag till regler för rapportering, övervakning och bokföring och vad de får för konsekvenser för Sverige.

Regeringen ställer sig positiv till en gemensam process inklusive vägledning och teknisk granskning för hur medlemsstaternas referensnivåer för skogsbruk sätts, för att skapa en transparent och trovärdig process. Regeringen värnar det nationella självbestämmandet i skogsfrågor och anser därför att det är viktigt att medlemsstaterna även fortsättningsvis beslutar om sina referensvärden för skogsbruk nationellt.

Utformningen av flexibiliteten måste göras så att systemets faktiska ambitionsnivå och miljömässiga integritet upprätthålls. Det är viktigt att flexibiliteten inte utformas så att vissa medlemsländer inte behöver genomföra de åtgärder och den omställning som krävs. På grund av osäkerheter i sektorns nettoupptag välkomnar regeringen möjligheten att använda utsläppsenheter från andra sektorer för att kompensera för minskade bokförda upptag i LULUCF-sektorn. Regeringen analyserar nu vilka konsekvenser de föreslagna flexibiliteterna kan få för Sverige, för omställningstrycket inom EU och för klimatutsläppen.

Regeringens uppfattning är att kommissionens förslag är otydligt i de delar som rör hur medlemsländernas bokföring sker i registren och att detta behöver förtydligas för att öka transparensen. Huvuddragen för redovisningen av hur målen uppfylls behöver framgå i förordningen.

Förslaget omfattar möjligheter att anta delegerade akter för ändringar av hur bokföring och avräkning ska ske i registersystemet samt för att justera en medlemstats skogliga referensnivå efter granskning. Regeringen betonar att väsentliga bestämmelser för tillämpningen av förordningen bör placeras i själva förordningen.

EU:s mål inom 2030-ramverket bedöms inte räcka för att nå Parisavtalets mål om att sträva mot att den globala uppvärmningen ska begränsas till 1,5 grader. Regeringen anser att Sverige ska vara drivande i arbetet för en höjning av ambitionsnivån inom EU till 2030 och på längre sikt. Förslaget innehåller en översynsklausul som anknyter till Parisavtalets femåriga översynscykel (artikel 15). Regeringen anser att översynsklausulen i kommissionens förslag är för svagt formulerad. EU ska öka sin ambitionsnivå och delta i Parisavtalets femåriga ambitionscykler. Därför behöver översynsklausulen vara tydlig med att Parisavtalet beaktas fullt ut i det fortsatta genomförandet av 2030-ramverket för klimat och energi.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Mellan mars och juni 2015 genomförde kommissionen en öppen konsultation om hur man bäst ska hantera utsläpp och upptag inom LULUCF i EU:s 2030-ramverk för klimat och energi. Syftet med konsultationen var att ta del av erfarenheten av existerande styrmedel för att minska utsläpp från LULUCF och synpunkter på tre möjliga policyinriktningar för hur LULUCF kan integreras i klimat- och energiramverket. De tre alternativen som undersöktes var:

- LULUCF som egen sektor
- Slå ihop jordbruk och LULUCF till en sektor
- Inkludera LULUCF i sektorerna som omfattas av ansvarsfördelningsbeslutet (406/2009/EG)

138 svar erhöles varav majoriteten tillgängliga för allmänheten. De svarande kan grovt delas in i tre grupper; statliga/myndigheter, icke-statliga intresseorganisationer och branschorganisationer. Många svaranden framhöll att bokföringsreglerna är avgörande för miljöintegriteten i systemet. När det gäller de tre alternativen fanns intresse för alla tre, även i olika kombinationer, men en majoritet av de svarande föredrar alternativet att behålla LULUCF som en separat sektor. Fördelar som framhölls med det alternativet är att detta möjliggör att fortsätta med nuvarande inriktning gällande rapportering och bokföring för LULUCF vilket förenklar implementeringen. Andra fördelar som fördes fram med att ha LULUCF som en separat del i 2030-ramverket är att det gör det möjligt att behandla sektorn individuellt och utveckla sektorspecifika styrmedel, mål och bokföringsregler. Dock framhöll vissa svaranden att den årliga fullgörandecykeln inte passar LULUCF. Några nackdelar med förslaget lyftes också upp, t ex nackdelen med att jordbrukets utsläpp och annan markanvändning hamnar i olika system. Några svarande från icke-statliga intresseorganisationer befarade att alternativet inte skulle ge tillräckliga incitament för aktörer inom LULUCF-sektorn att minska utsläppen.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

2015/16:FPM125

I det betänkande som togs fram inför Parisavtalet lyfter Europaparlamentet att avtalet ska täcka alla sektorer och utsläpp, och anger utsläppsmål för hela ekonomin och betonar att i enlighet med slutsatserna från FN:s klimatpanel kan markanvändning bidra med betydande kostnadseffektiva utsläppsminskningar och ökad möjlighet för anpassning till klimatpåverkan. Vidare betonas vikten av ett omfattande system för bokföring för utsläpp och upptag från LULUCF samt att åtgärder för utsläppsminskning och anpassning av markområden måste syfta till att uppnå gemensamma mål och inte undergräva andra mål för hållbar utveckling.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget remissbehandlas för närvarande. Regeringskansliet anordnar en hearing med representanter från berörda sektorer, miljöorganisationer, myndigheter och forskningsinstitut den 7 september 2016 för att ta del av preliminära synpunkter på förslaget.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet efter ordinarie lagstiftningsförfarande med Europaparlamentet enligt artikel 294 EUF-fördraget.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

I enlighet med subsidiaritetsprincipen kan målet med förslaget endast uppnås genom ett förslag av kommissionen på EU-nivå. Klimatförändringar är ett gränsöverskridande problem och åtgärder på EU-nivå är nödvändiga och mest effektiva. Kommissionen anser vidare att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen eftersom det inte går längre än vad som behövs för att uppnå syftet att genomföra EU:s växthusgasutsläppsmål för 2030 på ett kostnadseffektivt sätt och samtidigt säkrar att det görs på ett rättvist sätt och med bevarad miljöintegritet.

Regeringen delar kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att börja förhandlas under det slovakiska ordförandeskapet.

4.2 Fackuttryck/termer

avskogad mark: markanvändning som rapporterats som skogsmark som ställts om till åkermark, betesmark, våtmark, bebyggd mark och övrig mark.

avverkad skogsprodukt: produkter från avverkade trädelar som avlägsnats från avverkningsplatsen.

beskogad mark: markanvändning som rapporterats som åkermark, betesmark, våtmark, bebyggd mark och övrig mark som ställts om till skogsmark

brukad betesmark: markanvändning som rapporterats som betesmark som fortfarande är betesmark och åkermark, våtmark, bebyggd mark, övrig mark som ställts om till betesmark och betesmark som ställts om till våtmark, bebyggd mark och övrig mark.

brukad skogsmark: markanvändning som rapporterats som skogsmark som fortfarande är skogsmark.

brukad åkermark: markanvändning som rapporterats som åkermark som fortfarande är åkermark och betesmark, våtmark, bebyggd mark, övrig mark som ställts om till åkermark och åkermark som ställts om till våtmark, bebyggd mark och övrig mark.

koldioxidekvivalenter: för att få alla växthusgaser summerbara multipliceras alla utsläpp, förutom koldioxid, med en global uppvärmningspotential (GWP, global warming potential) Denna faktor är olika för respektive gas och ger totala bidraget till den globala uppvärmningen för den aktuella gasen. Med hjälp av gasernas GWP räknas de om till koldioxidekvivalenter.

LULUCF: denna förkortning står för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (på engelska land use, land use change and forestry)

naturliga störningar: icke-antropogena händelser eller omständigheter som orsakar betydande utsläpp i skogar och som ligger utanför den berörda medlemsstatens kontroll, förutsatt att medlemsstaten, även efter det att händelserna inträffat eller omständigheterna uppstått, objektivt sett inte kan begränsa deras effekt på utsläppen i någon betydande omfattning.

upptag: varje process, aktivitet eller mekanism som avlägsnar en växthusgas, en aerosol eller en föregångare till en växthusgas från atmosfären.

utsläpp: varje process, verksamhet eller mekanism som frigör en växthusgas, en aerosol eller en föregångare till en växthusgas till atmosfären. 2015/16:FPM125