



KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

kn.remissvar@regeringskansliet.se

kopia:
sebastian.axelsson@regeringskansliet.se.

2023-02-23

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

Yttrande över EU-kommissionens förslag om certifieringsramverk för upptag och infångning av koldioxid (M2022/02237)

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens (KSLA) uppgift är att med stöd av vetenskap och praktisk erfarenhet till samhällets gagn främja jordbruk och skogsbruk samt därtill knuten verksamhet. I akademiens uppdrag ingår att avge yttranden beträffande utredningsförslag.

EU-kommissionens förslag om certifieringsramverk för upptag och infångning av koldioxid (M2022/02237) har remitterats av Miljödepartementet. KSLA har följande synpunkter på det remitterade förslaget.

Sammanfattning

KSLA:s huvudsynpunkter på EU kommissionens förslag sammanfattas kortfattat i följande tre punkter:

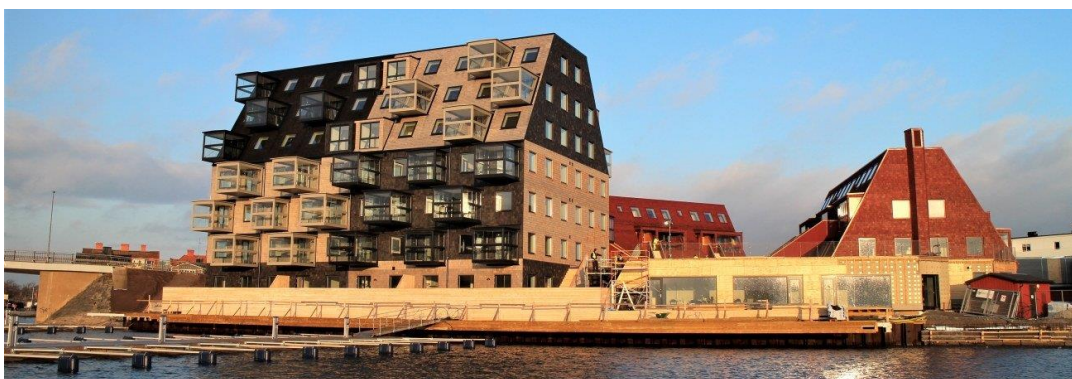
- KSLA delar EU-kommissionens syn på värdet av att integrera kolupptag (naturbaserat och industriellt upptag, lagring i produkter) i EU:s klimatpolitik och ser positivt på att kommissionen utvecklar ett system för frivillig certifiering av och ersättningar för åtgärder som tar upp och förhindrar läckage av koldioxidekvivalenter.
- Emellertid vill KSLA peka på förslagets avsaknad av principer för ersättningssystem och oklarheter gällande kvalitetskraven för certifiering (särskilt med avseende på baslinjen för upptag och inlagring av kol. Vi betonar därför vikten av att kommissionen framgent utvecklar metoder för ersättning och preciserar krav för certifiering och bidrar gärna med vetenskap och beprövad erfarenhet i detta arbete.

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

- KSLA efterlyser också gedigna konsekvensanalyser med helhetsperspektiv av förslaget eftersom det kan ge betydande såväl positiva som negativa effekter för skogs- och jordbruket.



Insådd raps utan föregående plöjning på Saleby-Tagelberg gård



*Korslimmat trä ger lägre koldioxidutsläpp jämfört med konventionellt byggande i betong.
Kilströmskaj, Karlskrona*

Övergripande och specifika synpunkter

I det följande ges synpunkter generellt och mer specifikt på var och en av de tre huvudkomponenterna i kommissionens förslag; i) kvalitetskriterier för upptag av koldioxidekvivalenter, ii) regler för kontroll av upptag och iii) regler för kommissionens funktion och erkännande av certifieringssystem.

KSLA är positiv till de angivna målen med förslaget om att möjliggöra jämförelser mellan olika åtgärder, öka transparensen på frivilliga marknader, skapa incitament för kolupptag och underlätta för medlemsstaterna att uppfylla kraven i LULUCF-förordningen. Den stora potentialen i att genom fotosyntesen lagra in och förhindra läckage av kol i mark, växtlighet och produkter i både jord- och skogsbruk bör då tas tillvara och stimuleras för att uppnå målen.

Vi är också ense med kommissionen att dess roll inte är att fastställa detaljerade regler utan i stället att erbjuda en ram för certifiering av kolupptag. Flexibilitet i systemet är då önskvärd eftersom det, för att uppfylla LULUCF-förordningens krav, är lika viktigt att förhindra åtgärder som minskar kollagret som att stimulera åtgärder som ökar det. Om detta inte inkluderas i lagtexten från början,

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

måste den förordning som antas (i lagtexten eller recitals) innehålla formuleringar som innebär att systemet senare breddas.

KSLA saknar emellertid en diskussion om utformningen av incitamentsystemet vilket kan vara kostnads- (som det nuvarande CAP-stödet) eller resultatbaserat. Med det förstnämnda menas att en åtgärd ersätts efter dess kostnad medan en resultatbaserad metod innebär att åtgärden ersätts efter mängden kolupptag. Som ett exempel antar vi att en åtgärd kostar 2000 kr/ha och ger ett upptag eller minskat läckage på 4 ton koldioxidekvivalenter/ha. I ett kostnadsbaserat system blir ersättningen 2000 kr/ha, och i ett resultatbaserat system 4 ton multiplicerat med värde/ton. Om vi vidare antar att detta värde motsvarar den svenska koldioxidskatten på ca 1000 kr/ton, blir ersättningen för åtgärden 4000 kr/ha.

I allmänhet är de ekonomiska incitamenten av ett resultatbaserat system betydligt starkare än de för kostnadsbaserade betalningar. Det är också svårt att se hur "sidovinster" i form av förbättringar av den biologiska mångfalden (recital 17) skulle skapa extra inkomster för verksamhetsutövarna utan ett resultatbaserat incitamentssystem. Dessa 'sidovinster' kan också ingå i ett certifierat ersättningssystem och ersättas baserat på deras respektive samhällsnytta. Det bör också påpekas att "sidoförluster" kan uppstå för åtgärder som sparar kol i skogen men har negativ effekt på t.ex. skogens tillväxt, möjligheterna att substituera fossilt kol och biodiversitet. Vidare måste utformningen av incitamentssystemet beakta möjligheterna att ytterligare öka användningen av skogsråvara som ersätter fossilbaserade material. .

En annan aspekt utgörs av kontraktperioden för ersättningssystem, där samverkan mellan CAP-systemet och handel med kolkrediter kan påskynda en övergång till odlingsmetoder som innebär minskade läckage och ökad inlagring av kol i mark och grödor.

Kvalitetskriterier för upptag av koldioxidekvivalenter

KSLA saknar en tydlig beskrivning och definition av baslinjen för kolupptag som är nödvändig för kvantifiering av minskat läckage, kolupptag och lagring av olika åtgärder (recital 7, 8). Ett tydligt och stabilt referensscenario är avgörande för att certifikatsystemet ska fungera. En oklar definition och periodiska uppdateringar (artikel 4) kan skapa osäkerhet som minskar incitamenten för kolupptag av aktörerna. Det ska också påpekas att medlemsstaterna måste klara LULUCF-förordningens krav, oavsett om certifieringen finns eller ej, och oavsett om den är väl eller illa utformad. Risken med felaktiga baslinjer är a/ att systemet inte blir kostnadseffektivt, och b/ att länder som förlitar sig på att certifieringssystemet fungerar väl riskerar att missa lagkraven (vilket kan stå dem dyrt).

En baslinje bör, när det gäller inlagring i mark o gröda, sättas utifrån den nivå som läcker ut vid brukandet enligt konventionell teknik och baseras på en regional genomsnittsnivå för att inte 'straffa' aktörer som infört klimatvänlig teknik. Kolupptaget är svårt att mäta i form av inlagrad kol per ha och år, eftersom förändringen som sker mellan åren är liten jämfört med den stora

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

mängd kol som redan finns lagrad i mark och skog och som dessutom varierar under året. Försöksresultat från längre perioder kan vara användbara. Ett alternativ är att premiera odlingsmetoder som visats medföra inlagring eller förhindrande av utsläpp såsom Conservation Agriculture, vilket innebär minimerad bearbetning, varierad växtföljd och mellangrödor. Det bedöms också medföra en reduktion av dieselförbrukningen med cirka 50%. Precisionsodling ger också minskad avgång av växthusgaser och näringsläckage. Dessa ger var för sig kolinlagring och minskande utsläpp och bidrar dessutom till ökad biodiversitet, liksom minskat läckage och erosion av jordpartiklar ut i vattendragen.

KSLA är tveksam gällande nyttan av att inkludera det som i förslaget betecknas som "direct emissions" (artikel 4) preciserat som "such as those resulting from the use of more fertilisers, fuel or energy" (recital 9). Ett skäl är att en stor del av dessa utsläpp redan regleras inom ramen för det nuvarande ETS eller nationella styrmedel. Extra kostnader för sådana utsläpp motverkar ett kostnadseffektivt uppnående av klimatmålen och hämmar utvecklingen av den europeiska industrins och andra sektors internationella konkurrenskraft. Å andra sidan bör eventuella läckageeffekter av åtgärder beaktas, såsom ökat virkesuttag med negativa effekter i länder utanför EU. Vi vill också peka på att substitutionseffekter av åtgärder kan förekomma, för vilka det också gäller att de bör inkluderas endast om de uppkommer i länder utanför EU. Svårigheterna att beräkna sådana utsläpp och substitutionseffekter utgör dock en utmaning, genom krav på expertkunskap om kopplingar mellan olika sektorer inom och mellan medlemsstaterna och övriga länder.

KSLA stöder förslaget att mäta osäkerheten vid kolupptag som baseras på etablerade statistiska metoder (artikel 4). Eftersom det är svårt att mäta kolupptag direkt i mark och skog kan möjligen systemmodeller användas för beräkning av kolupptag eller minskade utsläpp. Dessa modeller ger en schablonisiffra som är ungefärlig och kan kompletteras med ett mått på osäkerhet. Det gör det möjligt att jämföra risker mellan olika åtgärder. I likhet med existerande marknader i regioner utanför EU gör osäkerhetsmätningen det möjligt att beakta risk vid bedömning av värdet av kolupptag och inlagring.

KSLA instämmer i kommissionens krav på additionalitet för certifiering och föreslår att detta definieras i linje med ETS och ESR som innebär att kolupptag över en viss historisk nivå är berättigat till certifikat. Additionalitet för en enskild näringsverksamhet är dock i praktiken omöjlig att bestämma och därför måste den baseras på exempelvis en regional genomsnittsnivå (jmf. ovan).

KSLA instämmer även i behovet av att beakta de positiva aspekterna av 'sidovinster' när det gäller olika hållbarhetskriterier (artikel 7), men vill också peka på svårigheterna att operationalisera dessa kriterier. I likhet med referensvärdet för kolupptag och additionalitet kan oklara definitioner av minimikrav på hållbarhet hämma utövarnas incitament att genomföra åtgärder och skapa höga transaktionskostnader när det gäller tillsyns- och verifieringsbehov.

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Regler för verifikation och certifiering av kolupptag

KSLA stöder kommissionens förslag om oberoende certifieringsorgan för utfärdande och övervakning av efterlevnad av certifikat som ackrediteras av nationella myndigheter. Vi vill också framhålla betydelsen av tydliga regler för eventuella sanktioner vid bristande efterlevnad, som kan vara avsiktlig eller ofrivillig. Vad händer t.ex. om en part upphör med sin verksamhet, eller att utsläppen blir större än kontrakterat upptag för skogsägare som råkar ut för brand, storm eller insektsangrepp?

Vi vill betona behovet av att tydliga certifieringsmetoder för kolupptag utvecklas av kommissionen i samråd med en expertgrupp och andra berörda aktörer.

Regler för kommissionens funktion och erkännande av certifieringssystem

KSLA delar kommissionens syn på vikten av standardiserade kvalitetskriterier för att underlätta genomförandet av kolupptag för verksamhetsutövarna. Det föreslås att kommissionen ska ansvara för bestämning av minimikrav på information i certifikat för varje åtgärd. Vi understryker vikten av att dessa minimikrav beaktar skillnader i klimat och andra förhållanden på lokal nivå inom och mellan medlemsländerna. Genomförande och redovisning av konsekvensanalyser av olika förslag på informationskriterier kan därför vara av stort värde.

Stockholm, dag som ovan

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Jan Fryk
Akademiens preses

Peter Normark
Akademiens sekreterare och VD