

U 109/2022 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en unionsram för certifiering av koldioxidupptag

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 30 november 2022 till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en unionsram för certifiering av koldioxidupptag samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 2 februari 2023

Jord- och skogsbruksminister Antti Kurvinen

Konsultativ tjänsteman Birgitta Vainio-Mattila

26.1.2023

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM INRÄTTANDE AV EN UNIONSRAM FÖR CERTIFIERING AV KOLDIOXIDUPPTAG

1 Förslagets bakgrund och mål

Den 30 november 2022 lämnade kommissionen sitt förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en unionsram för certifiering av koldioxidupptag (COM(2022) 672 final).

I bakgrunden till den föreslagna regleringen finns EU:s klimatlagstiftning och klimatmål. Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet (nedan kallad den europeiska klimatlagen) ska Europeiska unionen vara klimatneutral senast 2050. Detta förutsätter att utsläppen av växthusgaser minskas avsevärt och att det i Europeiska unionen ska råda balans mellan de ofrånkomliga utsläppen och upptagen senast 2050, varefter målet är att uppnå negativa utsläpp. För att uppnå målen bör både naturliga ekosystem och industrin bidra till att det avlägsnas flera hundra miljoner ton koldioxid per år från atmosfären.

År 2019 enades EU om att unionen ska vara klimatneutral senast 2050. För möjliga vägar mot klimatneutralitet togs det fram nio scenarier, som alla innefattade lösningar för avskiljning, användning och lagring. Flera scenarier inkluderade avskiljning av koldioxid vid bioenergiproduktion och från luften samt tillverkning av syntetiska material. I förslagets kontextbeskrivning konstateras att koldioxid bör avlägsnas med hjälp av både kolinlagrande jordbruk och industriella koldioxidupptagsverksamheter, för att vi ska kunna begränsa klimatuppvärmningen till 1,5 grader.

Avsikten med förslaget till förordning om en ram för certifiering av koldioxidupptag är att uppmuntra till kolbindning och att öka kolcyklerna, med full respekt för den biologiska mångfalden och nollutsläppsmålen.

Initiativets huvudmål är följande:

- (i) säkerställa en hög kvalitet på koldioxidupptag i EU och
- (ii) upprätta ett certifieringssystem som administreras av EU för att förhindra grönmålning genom att korrekt tillämpa och verkställa kriterierna i EU:s kvalitetskrav på ett tillförlitligt och harmoniserat sätt i hela unionen.

Kommissionens förslag till förordning bygger på eller spelar en betydande roll med tanke på följande EU-rättsakter om klimatförändringarna:

Europaparlamentets och rådets CCS-direktiv 2009/31/EG om avskiljning och lagring av koldioxid utgör rättslig ram för permanent geologisk lagring av koldioxid (CO₂). Lagring av CO₂ i enlighet med CCS-direktivet ingår i handeln med utsläppsrätter, och vid ett eventuellt läckage

ska utsläppsrätter överlämnas. Genom certifieringsramen för koldioxidupptag ska det säkerställas att mängden koldioxidupptag som åstadkoms genom avskiljning och lagring av koldioxid från förnybar energi (BECCS) och genom lagring och avskiljning av koldioxid som fångas in direkt från luften (DACCS) överensstämmer med förordningen om övervakning av uppsläpp inom utsläppshandeln och med de metoder som gäller BECCS och DACCS och som kommissionen tagit fram för innovationsfonden.

För kolinlagrande jordbruk och kolbindande produkter finns noggranna övervaknings- och rapporteringsregler baserade på riktlinjer från den mellanstatliga panelen för klimatförändringar (IPCC). Om dessa finns bestämmelser i LULUCF-förordningen (EU) 2018/841 om markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk. LULUCF-förordningen främjar en övervakning av markanvändningen som baserar sig på geografisk lokalisering och som är förmånlig och tidsmässigt exakt. Målet med detta förslag till förordning är att ge medlemsstaterna ett effektivare och resultatbaserat stöd för att uppnå målet för markanvändningssektorns nettokol-sänka (-310 miljoner ton koldioxidekvivalenter) på EU-nivå 2030.

I kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur (COM(2022) 304 final) finns det i fråga om koldioxidupptagsverksamheter många synergier med det förslag av kommissionen som behandlas nu, i synnerhet i fråga om kolinlagrande jordbruk och restaurering av natur. Enligt kommissionen kommer de koldioxidupptag som ingår i den föreslagna certifieringsramen att bidra till att restaureringsmålen uppnås.

Enligt förslaget stöder EU:s gemensamma jordbrukspolitik (GJP) jordbrukare som förbinder sig till vissa miljö- och klimatåtgärder eller investeringar. GJP innehåller vissa grundvillkor rörande miljö och klimat som jordbrukarna måste uppfylla för att få stöd (god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden [GAEC; Good agricultural and environmental conditions]). Dessa villkor går längre än de lagstadgade kraven. Vissa av dessa villkor är viktiga för att upprätthålla kolbindningen och kollagringen på gräsmarker och torvåkrar. GJP-åtgärderna kan bidra till att effektivisera de koldioxidupptagsverksamheter som kommer att omfattas av kolcertifieringen. Dessutom kan åtgärderna ge sidovinster (co-benefits), då man förutom koldioxid också kan avlägsna andra växthusgaser.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (RED) innehåller hållbarhetskriterier för bioenergi som ska iakttas av antingen nationella behöriga myndigheter eller privata certifieringssystem som kommissionen godkännt. Dessa system torde kunna användas i den certifiering av koldioxidupptag som avses i detta förordningsförslag.

EU:s skogsstrategi skapar en politisk ram för skogens tillväxt, hälsa, mångfald och motståndskraft (resilience) i EU, vilket främjar biologisk mångfald, ökar koldioxidupptaget genom naturliga sänkor, säkrar försörjningen på landsbygden och stödjer en hållbar skogsbioekonomi.

Som en del av handlingsplanen för cirkulär ekonomi kommer kommissionen att lägga fram ett initiativ om gröna påståenden i början av 2023. I det här skedet är innehållet i initiativet fortfarande öppet, men initiativet kommer antagligen att innehålla kriterier för och krav på företagens kommunikation om sina produkter och tjänster och på de påståenden som används. Initiativet kommer eventuellt också att innehålla krav på metodik som företagen baserar sina gröna påståenden på. Förslaget om certifiering av koldioxidupptag är nära kopplat till initiativet om gröna påståenden.

Bedömningen av kolhalten i långlivade byggprodukter är redan en del av normal affärsverksamhet baserad på europeiska standarder. Standard EN 15804 definierar bedömningen av byggprodukters miljöpåverkan, vilket omfattar bland annat organiskt kol.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Europeiska kommissionens förslag är den första EU-omfattande frivilliga ramen för tillförlitlig certifiering av koldioxidupptag av hög kvalitet. Förslaget kommer dels att främja innovativ teknik för koldioxidupptag och lösningar för kolinlagrande jordbruk, dels att bidra till uppnåendet av EU:s klimat-, miljö- och nollutsläppsmål. Syftet med den föreslagna förordningen är att avsevärt förbättra EU:s kapacitet att kvantifiera, övervaka och verifiera koldioxidupptag. Genom transparens ska intressenternas och industrins förtroende säkerställas och grönmålning förhindras. Koldioxidupptag kan och måste ge tydliga klimatfördelar, och kommissionen prioriterar sådana koldioxidupptagsverksamheter som har tydliga positiva effekter även på biologisk mångfald.

Kapitel 1 Allmänna bestämmelser

Artikel 1 innehåller bestämmelser om förordningsförslagets objekt, ämne och tillämpningsområde.

Det konstateras att ramen för koldioxidcertifieringen ska vara frivillig. Ramen ska fastställa kvalitetskriterier för åtgärder inom EU som innefattar koldioxidupptag, regler för verifiering av koldioxidupptag och certifiering samt regler för driften av certifieringssystem och för kommissionens godkännande av dem.

Utsläpp som omfattas av direktivet om utsläppshandel (2003/87/EG) ska inte ingå i tillämpningsområdet, med undantag för lagring av koldioxidutsläpp från hållbar biomassa. Detta innebär att avskiljning och lagring av koldioxid från bioenergi (BECCS) omfattas av den föreslagna ramen. Utsläpp orsakade av förbränning av fossila bränslen ska inte omfattas av förordningen, eftersom avskiljning, användning och lagring av dessa utsläpp inte kan leda till koldioxidupptag.

Definitionerna ska gälla bland annat koldioxidupptag och därmed sammanhängande verksamhet, aktörer och grupper av aktörer, certifikat, certifieringssystem och revision av dem, kolinlagrande jordbruk, permanenta kollager och lagring av kol i produkter.

Koldioxidupptag som är lämpliga för certifiering måste vara resultat av en åtgärd som vidtas för att åstadkomma koldioxidupptag och som uppfyller kvalitetskriterierna i artiklarna 4–7. Dessutom ska de verifieras av en oberoende aktör i enlighet med artikel 9.

Kapitel 2 Kvalitetskriterier

För beräkning av nettovinsten av koldioxidupptaget ska beräkningsformeln nedan användas. När man från koldioxidupptaget i referensscenariot subtraherar det koldioxidupptag som verksamheten åstadkommer och de utsläpp av växthusgaser som verksamheten ger upphov till måste nettovinsten bli större än noll. Utöver detta ska kravet på ekonomisk additionalitet som beskrivs i artikel 5.1 b uppfyllas.

Nettovinst av koldioxidupptag = koldioxidupptagen enligt referensscenariot – verksamhetens koldioxidupptag – växthusgasutsläpp som verksamheten ger upphov till > 0

Till exempel om koldioxidupptaget enligt referensscenariot är -10 kt CO₂-ekv. för den metod som används för upptaget, det upptag som verksamheten åstadkommer - 15 kt CO₂-ekv., växthusgasutsläppet från verksamheten 2 kt CO₂-ekv. godkänns denna metod för certifiering av koldioxidupptag.

$$-10 - (-15) - (+2) = 3 > 0$$

När det gäller kolinlagrande jordbruk ska man vid beräkning av nettoupptag av växthusgaser följa redovisningsreglerna i LULUCF-förordningen (EU 2018/841). Växthusgasinventeringen i enlighet med LULUCF-förordningen och förordningen om styrningen av energiunionen (EU 2018/1999) kommer att stödja beräkningen av koldioxidupptag i kolinlagrande jordbruk.

Beräkningen av koldioxidupptag bör vara relevant, korrekt, heltäckande, konsekvent, jämförbar och transparent. Referensscenariot ska överensstämma med jämförbara verksamheter i liknande sociala, ekonomiska, miljömässiga och tekniska och geografiska förhållanden. Referensscenariot ska uppdateras regelbundet. Vid beräkning av koldioxidupptag bör osäkerheter beaktas med hjälp av kända statistiska metoder.

I den föreslagna förordningen finns också bestämmelser om additionalitet, permanens och hållbarhet. Enligt förslaget är en verksamhet additionell om den både går längre än EU-reglering och nationell reglering och sker på grund av incitament från certifieringen. Vid definition av permanens ska hänsyn tas till riskerna för att den koldioxid som tagits upp återgår till atmosfären och en lämplig riskreducerande metod användas. När det gäller hållbarhet ska följande granskas: begränsning av och anpassning till klimatförändringar, hållbar användning och skydd av vattenresurser, övergång till en cirkulär ekonomi, förebyggande och kontroll av föroreningar samt skydd och återställande av mångfald och ekosystem. Det skulle vara bra om certifieringen också uppmuntrade till ytterligare fördelar relaterade till dessa mål.

Certifieringssystemet ska uppfylla de ovan nämnda kvalitetskriterierna. Kolbindningsåtgärderna ska regleras i delegerade akter. Detta gäller långsiktig kollagring, kolinlagrande jordbruk och lagring av kol i produkter. Dessa delegerade akter ska ta hänsyn till koldioxidupptagets robusthet och förhållande till skydd och återställande av ekosystem; minimering av administrativa kostnader; relevant EU-lagstiftning och nationell lagstiftning samt relevanta certifieringsmetoder och certifieringsstandarder inom EU och på internationell nivå.

Kapitel 3 Certifiering

Förslagets artiklar om certifiering reglerar hur ett certifieringssystem kan ansöka om en märkning som indikerar överensstämmelse med den föreslagna lagstiftningen och vilket material som behövs för det. Dessutom ingår krav som certifieringssystemen ska uppfylla och bestämmelser om medlemsstatens skyldighet att övervaka certifieringssystemens verksamhet.

Kapitel 4 Certifieringssystem

Kapitlet om certifieringssystem innehåller bestämmelser om driften av certifieringssystem, register, erkännande och godkännande av system samt rapporteringskrav för certifieringssystem.

Kapitel 5 Bestämmelser om administrativa processer

Befogenhet som delegeras till kommissionen

Det sista kapitlet i förslaget till förordning innehåller bestämmelser om delegering av befogenhet. Utöver att kommissionen enligt den föreslagna artikel 8 kan utfärda delegerade akter om certifieringsåtgärder kan den enligt artikel 15 genom delegerade akter även ändra bilaga II i förordningsförslaget. Bilaga II reglerar minimikraven på certifikatets innehåll. Artikel 16 i förslaget reglerar utövandet av den delegerade lagstiftningsbefogenheten.

Förslaget innehåller också bestämmelser om delegering av genomförandebefogenhet till kommissionen. Genomförandeaakter ska kunna antas med stöd av artiklarna 9, 11, 12, 13 och 14. Kommissionen ska således kunna utfärda genomförandeaakter bland annat om drift och godkännande av certifieringssystem. I artikel 17 finns bestämmelser om ett kommittéförfarande.

Översyn och ikraftträdande

Enligt förslaget till förordning ska kommissionen tre år efter förordningens ikraftträdande och senast före utgången av 2028 och därefter inom sex månader efter resultatet av varje översyn som överenskommits enligt artikel 14 i Parisavtalet till Europaparlamentet och rådet rapportera genomförandet av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Rättslig grund

Artiklarna 191–193 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) bekräftar och specificerar EU:s befogenhet i fråga om klimatförändringar. Artikel 192.1 i EUF-fördraget är rättslig grund för den föreslagna förordningen: Europaparlamentet och rådet ska i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén besluta vilka åtgärder som ska vidtas av unionen för att uppnå de mål som anges i artikel 191. Enligt artikel 191 i EUF-fördraget ska Europeiska unionen bidra till att bland annat följande mål uppnås: att bevara, skydda och förbättra miljön; att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem, särskilt för att bekämpa klimatförändringen.

Statsrådet anser att den rättsliga grund som anges i förslaget (artikel 192.1 EUF-fördraget) i princip är ändamålsenlig, eftersom förslaget bidrar till att de mål för unionens miljöpolitik som definieras i artikel 191.1 i EUF-fördraget uppnås. Statsrådet konstaterar dock att man i den fortsatta behandlingen bör övervaka och rättsligt bedöma den föreslagna regleringens omfattning, detaljer och ändamålsenlighet i förhållande till medlemsstaternas beslutanderätt i skogspolitiken (särskilt de föreslagna bestämmelserna om delegering av befogenhet).

Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Enligt subsidiaritetsprincipen (artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen, FEU) ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målet för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och om målet på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar bättre kan uppnås på unionsnivå. Bedömningen av huruvida subsidiaritetsprincipen följs fokuserar på må-

len för den planerade verksamheten. Bedömningen av principen omfattas av lagstiftarens politiska prövningsrätt. Det är viktigt att bedöma om en viss verksamhet på grund av dess omfattning eller verkningar kan genomföras bättre på EU-nivå.

Klimatförändringen är ett gränsöverskridande problem som inte kan lösas enbart genom nationella eller lokala åtgärder. Utgångspunkten är att klimatåtgärder måste samordnas på EU-nivå och om möjligt på global nivå. Enligt kommissionen är de föreslagna åtgärderna på EU-nivå motiverade på grundval av subsidiaritetsprincipen, i enlighet med målen i artikel 191 i EUF-fördraget. Kommissionen anser också att när det gäller certifiering av koldioxidupptag skulle åtgärder på nationell nivå skapa en fragmenterad helhet som skulle förvärra problemet snarare än ge lösningar.

Huruvida unionens verksamhet har lämplig omfattning och intensitet bedöms med hjälp av proportionalitetsprincipen. Enligt artikel 5.4 i FEU-fördraget som gäller proportionalitetsprincipen ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen. Kommissionen anser att förslaget till förordning är förenligt med proportionalitetsprincipen, eftersom det är begränsat till åtgärder som är nödvändiga för att målen med ramen för certifiering av koldioxidupptag ska uppnås. Enligt kommissionen ska man genom den föreslagna förordningen skapa kriterier för koldioxidupptag, nödvändiga regler och förfaranden för certifiering och verifiering samt en ram för godkännande av certifieringssystem.

Statsrådet anser att det är ändamålsenligt att reglera den frivilliga certifieringen av koldioxidupptag på EU-nivå och att förordningsförslaget kan anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen. Statsrådet fäster dock uppmärksamhet vid att förordningsförslaget innehåller omfattande bestämmelser om delegering av befogenhet. När det gäller dessa är det utifrån förordningsförslaget svårt att bedöma hurudana och hur långtgående bestämmelser som kommer att utfärdas och vilka deras verkningar kommer att bli, särskilt ur ett skogspolitiskt perspektiv. I fråga om proportionalitetsprincipen fäster statsrådet därför uppmärksamhet vid att bestämmelserna i artiklarna 8 och 15 med förslag om att kommissionen ges lagstiftningsbefogenhet kan leda till en reglering som går för långt och är alltför detaljerad i förhållande till målen i förslaget.

Statsrådet anser att målen i förordningsförslaget kunde uppnås även om delegeringen av lagstiftningsbefogenheten skulle vara mer noggrant avgränsad och exakt. Särskilt problematiskt är det om de frågor i bilagorna I och II som enligt förslaget ska delegeras till kommissionen senare skulle användas som grund eller kriterier för andra frågor.

Statsrådet konstaterar att effekterna av den föreslagna delegeringen av befogenhet inte kan förutses tillräckligt väl. Det vore ändamålsenligt att precisera och förtydliga artiklarna 8 och 15 i förordningsförslaget till denna del. Då kommissionen i fråga om delegering av lagstiftningsbefogenhet till kommissionen föreslår att kommissionen ska få utfärda delegerade akter är det av stor betydelse att man bedömer ändamålsenligheten med en sådan reglering. Lagstiftarna är inte skyldiga att delegera lagstiftningsbefogenhet till kommissionen, även om de anser att detaljerade och tekniska bestämmelser är nödvändiga. Om lagstiftarna så önskar kan de utfärda bestämmelser om saken till alla delar även i den grundläggande akten.

Statsrådet anser att den föreslagna delegeringen av lagstiftningsbefogenhet till kommissionen i samband med förordningen om certifiering av koldioxidupptag är motiverad i sig, men vid beredningen av förordningen bör man fästa uppmärksamhet vid att delegeringen är noggrant avgränsad och exakt. Statsrådet anser att det av förslaget inte framgår vad allt den lagstiftningsbefogenhet som ska delegeras till kommissionen omfattar. Statsrådet anser att det med tanke på proportionalitetsprincipen är viktigt att den befogenhet som delegeras till kommissionen är tillräckligt noggrant avgränsad, proportionerlig, ändamålsenlig och motiverad.

4 Förslagets förhållande till grundlagen samt de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Det är ändamålsenligt att bedöma förslaget till förordning med avseende på följande paragrafer i Finlands grundlag: 15 § om egendomsskydd och 20 § om grundläggande miljö rättigheter.

Enligt 20 § 1 mom. i Finlands grundlag bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Genom att stadga att alla bär ansvar vill man betona att miljö-vården förutsätter ett brett samarbete mellan olika instanser (RP 309/1993 rd). Syftet med kommissionens förordningsförslag är att främja dels innovativ teknik för koldioxidupptag och lösningar för kolinlagrande jordbruk, dels uppnåendet av EU:s klimat-, miljö- och nollutsläppsmål. Syftet med förslaget är att säkerställa en hög kvalitet på kolupptag i EU och att inrätta ett certifieringssystem som administreras av EU för att förhindra grönmålning. I praktiken är initiativet kopplat särskilt till främjandet av klimatpolitiken. Därmed kan den föreslagna regleringen anses främja förverkligandet av den grundläggande miljö rättighet som avses i 20 § 1 mom. i grundlagen. Målen i förordningsförslaget kan också anses främja fullgörandet av den i grundlagens 20 § 2 mom. föreskrivna skyldigheten för det allmänna att tillförsäkra alla en sund miljö.

Enligt grundlagens 15 § 1 mom. om egendomsskydd är vars och ens egendom tryggad. På basis av generalklausulen bedöms närmast olika begränsningar av ägarens nyttjanderättigheter och ägarens bestämmanderätt. På sådana begränsningar av egendomsskyddet tillämpas de allmänna förutsättningarna för begränsning av grundrättigheterna (GrUU 32/2010 rd, s. 4, GrUU 20/2010 rd, s. 2, GrUU 6/2010 rd, s. 2, GrUU 21/1996 rd). Egendomsskyddet enligt 1 mom. i paragrafen omfattar bland annat ägarens principiella rätt att använda sin egendom.

Förordningsförslaget gäller kolupptag och certifiering av det, varför det också berör skogar och markägare. Det föreslagna certifieringssystemet ska vara frivilligt och ställer därför inga direkta krav på exempelvis markägare. Markägare och markanvändning kommer dock att ha en nyckelroll i genomförandet av kolupptaget, och markägare kan i praktiken till exempel sälja enheter och ingå avtal med köpare av enheter. De aktörer som vill bedriva handel med sina enheter på EU:s inre marknad kan följa de bestämmelser som föreslås i förordningen.

Grundlagsutskottet har flera gånger behandlat miljöansvarsbestämmelsens förhållande till i synnerhet egendomsskyddet och ansett att grundlagens miljöbestämmelse inte skapar några förpliktelser för enskilda individer och att den inte heller utgör någon särskild grund för att inrikta toleransförpliktelser speciellt på ägare. Å andra sidan kan bestämmelsen om egendomsskydd och bestämmelsen om miljöansvar som delar av samma regelverk av grundläggande rättigheter inverka på tolkningen av varandra i ett sammanhang där målet bl.a. är att främja en hållbar balans mellan människan och naturen i lagstiftningsväg (GrUU 10/2014 rd, s. 4/II, GrUU 44/2010 rd, s. 4, GrUU 20/2010 rd, s. 2, GrUU 6/2010 rd, s. 2, GrUU 38/1998 rd, s. 3, GrUU 21/1996 rd, s. 2).

Vid bedömning av egendomsskyddet enligt 15 § 1 mom. i grundlagen ska man beakta att kommissionens förslag till förordning gäller ett frivilligt certifieringssystem. Systemet ålägger inte omedelbart till exempel markägare skyldigheter. Med tanke på regleringsförslagets godtagbarhet är också det faktum viktigt att bestämmelser om koldioxidcertifiering på EU-nivå i sig kan anses ändamålsenliga, och målen i anknytning till regleringen är motiverade. Syftet med den föreslagna förordningen är att avsevärt förbättra EU:s kapacitet att kvantifiera, övervaka och verifiera koldioxidupptag. Strävan är att genom transparens säkerställa även intressenternas och industrins förtroende och förhindra grönmålning. Å andra sidan måste också det beaktas att förordningsförslaget innehåller omfattande bestämmelser om delegering av befogenhet, och i

fråga om dessa är det svårt att bedöma hurudan och hur långtgående den framtida regleringen kommer att bli.

5 Förslagets konsekvenser

I detta skede är det mycket svårt att bedöma förslagets konsekvenser, eftersom detaljerna i förordningsförslaget klarnar först när förhandlingarna fortskrider. Det kan dock anses att förslaget kan främja EU:s klimatmål om certifieringsramen kan användas i stor omfattning i medlemsstaterna. Det är emellertid svårt att bedöma den verkliga potentialen i detta, eftersom man inte vet exakt för vad de certifierade klimatenheter kommer att och kan användas. Det bör anges tydligare hur de kan användas, och deras konsekvenser bör utredas mer i detalj när förhandlingarna fortskrider.

Koldioxidcertifieringen ska vara frivillig för aktörerna. Men aktörer som vill bedriva handel med sina enheter på EU:s inre marknad måste följa denna lagstiftning.

Det är svårt att i detalj fastställa förslagets konsekvenser, vilket beror på variationer kopplade till förändringar i utsläpp och upptag inom markanvändningssektorn, variationer som har samband med naturliga processer och marknadens utveckling samt utvecklingen av rapporteringsdata.

Pellervo ekonomiska forskningsinstitut (PTT) och Hiilensidonta ry publicerade i november 2022 statistik¹ över de klimatkompensationsenheter som producerats inom markanvändningssektorn i Finland under första hälften av 2022 (1 januari–30 juni 2022). Kvaliteten på de statistikförda enheterna hade inte begränsats, varför det är osäkert om alla enheter uppfyller kriterierna enligt kommissionens förslag. I början av 2022 hade 41 kiloton koldioxidekvivalenter kompensationsenheter producerats i Finland. För jämförelsens skull kan konstateras att på nationell nivå är mängden enheter till exempel inom markanvändningssektorn miljontals ton koldioxidekvivalenter.

Av de verksamheter som omfattas av förordningsförslaget kan finländska aktörer genomföra avskiljning och lagring av biogen koldioxid samt tillverka kolbindande produkter. Effekterna beror på hur man i detalj definierar kollagrande produkter.

I enlighet med riktlinjer som statsminister Sanna Marins regering slagit fast uppnås genom ytterligare åtgärder inom markanvändningssektorn en nettomängd motsvarande en årlig utsläppsminskning på minst 3 miljoner koldioxidekvivalenter år 2035. Åtgärder för att minska utsläppen och öka upptagen inom markanvändningssektorn bereds, och de kommer att genomföras i enlighet med klimatplanen för markanvändningssektorn. Vissa av åtgärderna i klimatplanen, såsom gödsling och beskogning av impediment, hör potentiellt till sådan verksamhet som omfattas av koldioxidcertifieringen.

Det är svårt att bedöma förslagets konsekvenser för Finlands utsläppsbalans, eftersom förslaget inte innehåller bestämmelser om användningen av enheterna för kompensationspåståenden. Med kompensationspåstående avses att en negativ klimatpåverkan som orsakas av utsläpp från ett visst objekt eller aktör (organisation, produkt, tjänst) kompenseras genom att använda en sådan mängd klimatenheter som motsvarar utsläppen i fråga, klimatenheter som baserar sig på begränsningsresultat som inte beaktas i något lands klimatmål. Om enheterna enligt förslaget

¹ <https://www.ptt.fi/ptt-ja-hiilensidonta-ry-julkistivat-ensimmaisen-tilaston-hiilikompensatioista-tavoitteena-lisata-tietoa-ja-avoimuutta-markkinoilla/>

skulle användas för kompensationspåståenden skulle motsvarande justering behöva göras i Finlands utsläppsbalans för att undvika dubbelräkning. Motsvarande justering innebär att det begränsningsresultat som används för frivillig kompensation inte beaktas i värdlandets mål. De enheter som används för kompensationspåståenden skulle inte vara tillgängliga för uppnåendet av Finlands nationella mål eller mål på EU-nivå.

Koldioxidcertifieringsåtgärder får inte ha betydande negativa effekter på mångfalden, och den föreslagna förordningen uppmuntrar till åtgärder som har en positiv inverkan på mångfalden.

Registret medför administrativa kostnader för staten (kostnader för inrättande, underhåll och systemutveckling samt personalresurser), om man beslutar att inrätta ett nationellt certifieringssystem som drivs av staten. Bestämmelser om rapportering och övervakning av lägesbundna kolbalansdata har utfärdats i samband med revideringen av LULUCF-förordningen. Kostnaderna för statsfinanserna täcks inom ramen för anslagen och antalet årsverken i planerna för de offentliga finanserna och statsbudgetarna.

Kommissionens förslag kan ha betydelse för verifieringen av de hållbarhetskriterier för energianvändning av biomassa som ingår i direktivet om förnybar energi (RED). Det framgår inte av förordningen vad det leder till om nya kontrollobjekt införs i RED:s system. Konsekvensen kan bli en betydande administrativ tilläggsbörda.

Det har inte ännu fastställts om förslaget medför behov av ändringar i den nationella lagstiftningen.

6 Ålands behörighet

Med stöd av 18 § 10 punkten (natur- och miljövard), 15 punkten (jord- och skogsbruk) och 22 punkten (näringsverksamhet) i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har landskapet lagstiftningsbehörighet i ärendet.

7 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Förslaget till förordning behandlas av miljørådet och en miljöarbetsgrupp som lyder under miljørådet.

Behandlingen av förslaget i rådets miljöarbetsgrupp inleddes den xx.xx 2023.

I Europaparlamentet är det utskottet för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet (ENVI) som ansvarar för behandlingen av förslaget. Lidia Pereira (EPP) är föredragande för betänkandet.

I detta skede finns det inga uppgifter om de övriga medlemsstaternas ställningstaganden.

8 Nationell behandling av förslaget

Kommissionens förslag lades fram för miljösektionen (EU23) den 13 december 2022.

Det lades fram för sektionen för jordbruk och livsmedel (EU18) den 12 januari 2023.

Det lades fram för skogssektionen (EU14) den 12 januari 2023.

Utkastet till U-skrivelse behandlades i ett skriftligt förfarande i sektionen för jordbruk och livsmedel (EU18), skogssektionen (EU14), miljösektionen (EU23) och sektionen för konkurrenskraft (EU8) 17–20 januari.

U-skrivelsen behandlas i EU-ministerutskottet den xx xx 2023.

9 Statsrådets ståndpunkt

Allmän inställning till förslaget

Statsrådet anser att EU:s angreppssätt i fråga om koldioxidupptag är bra. Att avlägsna koldioxid från atmosfären stöder uppnåendet av de ambitiösa långsiktiga klimatmålen på nationell nivå och EU-nivå. Av förslaget framgår dock inte hur denna förordning kan främja uppnåendet av dessa ambitiösa mål.

Statsrådet anser att man i klimatarbetet bör prioritera minskningen av de fossila utsläppen. Statsrådet konstaterar att frivilliga koldioxidupptag och incitamenten för dessa inte bör användas för att ersätta åtgärder som vidtas för att minska de fossila utsläppen.

De klimatpolitiska målen i Finland och EU är ambitiösa och utmanande att uppnå. Statsrådet anser att förslaget till förordning och dess tillämpning bör förtydligas så att de kolenheter som skapas innanför medlemsstaternas territoriella gränser i huvudsak blir tillgängliga för uppnående av medlemsländernas skyldigheter och mål beroende på vilket påstående som används.

Baserat på de goda förfarandena på den frivilliga koldioxidmarknaden i Finland rekommenderas att man använder antingen kompensationspåståenden eller nationella klimatbidragspåståenden. Med kompensationspåstående avses att kompensera en negativ klimatpåverkan som orsakas av utsläpp från ett visst objekt eller aktör (organisation, produkt, tjänst) genom att använda en sådan mängd klimatenheter som motsvarar utsläppen i fråga, klimatenheter som baserar sig på begränsningsresultat som inte räknas in i något lands klimatmål. Dubbelt tillgodoräknande undviks om begränsningsresultatet får användas endast av den som framför kompensationspåståendet. Med nationellt klimatbidragspåstående avses att frivilligt stödja klimatåtgärder med hjälp av klimatenheter som baserar sig på begränsningsresultat som räknas in i ett lands nationella klimatmål och som därmed påskyndar uppnåendet av detta lands klimatmål. Dubbelt tillgodoräknande undviks om begränsningsresultat får räknas in i endast detta lands nationella klimatmål.

Tillämpningsområde och definitioner

Statsrådet anser det vara viktigt att man förtydligar koldioxidupptagens roll i förhållande till EU:s klimatram och annan EU-lagstiftning, deras mål och reglering för att tillräcklig politisk samstämmighet med kommissionens övriga initiativ och förordningsförslag ska kunna säkerställas. Statsrådet fäster också uppmärksamhet vid att det inte har fastställts något exakt datum för rapporteringen av översynen av förordningen och att förordningen inte innehåller några andra uppföljningsåtgärder. Statsrådet anser det vara nödvändigt att klargöra dessa inom ramen för den fortsatta behandlingen.

Statsrådet förhåller sig preliminärt positivt till att lagring eller långvarig bindning i produkter av koldioxid som fångas upp från luften och som avskiljs vid användning av hållbar biomassa är en del av den föreslagna ramen. Statsrådet anser det vara nödvändigt att man i förhandling-

arna strävar efter att skapa tillräckliga incitament för tekniska koldioxidupptag och därmed förutsättningar för att uppnå de ambitiösa klimatmålen, och att man då även tar hänsyn till effekterna på ekosystemens kollager.

Statsrådet påpekar att förordningens namn bör spegla dess innehåll. Statsrådet anser att de centrala definitionerna i förordningen bör preciseras märkbart redan i själva förordningen. De centrala definitionerna bör vara robusta och tillräckligt omfattande och tydliga. I förordningsförslaget omfattar definitionen av koldioxidupptagsverksamhet utöver åtgärder för att avlägsna koldioxid även minskning av koldioxidutsläpp. Statsrådet anser att koldioxidupptag bör definieras i enlighet med den definition som den mellanstatliga panelen för klimatförändringar (IPCC) lanserat och att minskningen av koldioxidutsläppen bör vara en del av ramen endast strikt begränsad.

Statsrådet är redo att granska en utvidgning av tillämpningsområdet i den föreslagna förordningen till den frivilliga koldioxidmarknaden exempelvis så att tillämpningsområdet omfattar även åtgärder för att minska utsläppen inom markanvändningssektorn. Statsrådet understöder definitionen av kolinlagrande jordbruk i kommissionens förslag – definitionen möjliggör inte bara koldioxidupptag utan även minskning av utsläpp genom åtgärder inom markanvändningssektorn, vilket gör det möjligt att vid val och inriktning av åtgärder beakta olika områden, jordar och förhållanden. Denna definition av kolinlagrande jordbruk är samstämmig med definitionen i kommissionens förordning om statligt stöd till jord- och skogsbruk (2022/2472/EG), som utfärdades i december 2022.

Kvalitetskriterier

Statsrådet anser att certifieringssystemet för koldioxidupptag bör ge högkvalitativa enheter som samtidigt kan främja uppnåendet av både klimatmål och andra mål för hållbar utveckling.

De kvalitetskriterier som föreslås för enheterna, såsom permanens och additionalitet, bör definieras mer exakt i förordningen, och då bör man säkerställa tillräcklig permanens och även beakta risken för att upptagen koldioxid återförs till atmosfären. Definitionen av och metoderna för permanent lagring bör preciseras med hänsyn till att olika åtgärder ger olika koldioxidupptag i fråga om varaktighet. Det bör också klargöras hur ansvaret för en eventuell oförutsedd återföring av upptag skulle realiseras.

Statsrådet anser det vara nödvändigt att kriterierna för koldioxidupptagsenheter skapas på en tillräcklig nivå. Kriterierna bör med tillräcklig noggrannhet ta hänsyn till additionalitet, ett robust referensscenario, en robust beräkningsmetod, övervakning och rapportering, äkthet och oberoende verifiering, permanens, undvikande av koldioxidläckage, principen om att inte orsaka betydande skada (DNSH-principen) och undvikande av dubbelräkning. Kvalitetskriterierna får inte skapa en konflikt med befintlig lagstiftning.

Koldioxidupptagsenheter inom markanvändningssektorn är förknippade med flera särdrag som orsakar större osäkerhet vid produktion och användning av dem än i utsläppsminskning som åstadkoms inom andra sektorer. Därför kräver certifieringen av koldioxidupptagsenheter en särskild kvalitetssäkring. För upptagens del innebär detta bland annat att metoderna för referensscenario bör vara sådana att det är möjligt att tillräckligt tillförlitligt fastställa ett realiserat och ett antaget referensscenario; verifieringsmetoderna bör vara sådana att man tillförlitligt kan verifiera bundna koldioxidupptag; det bör finnas metoder för att säkerställa permanens och för att upptäcka eventuell återföring av upptag, med hänsyn till lokala och regionala förhållanden. Statsrådet anser att en orimlig administrativ börda i samband med regleringen inte får utgöra ett

hinder för produktion av additionella klimatenheter inom markanvändningssektorn för den frivilliga marknaden.

Statsrådet betonar att de sidovinster som kan uppnås utöver koldioxidupptag i princip är eftersträvarvärda. Statsrådet anser att innehållet i hänvisningen till neutral effekt och sidovinster i artikel 7, som gäller certifierade enheters hållbarhet, är oklart. Statsrådet anser att det vore bra att tydligt definiera dessa i förordningen.

Statsrådet framhåller att man bör sträva efter att använda branschspecifika standarder eller befintliga metoder för att påvisa att certifieringskriterierna är uppfyllda eller för att bedöma kolhalten när så är möjligt, till exempel vid träbyggnader.

Användning av certifierade klimatenheter och dubbelräkning

I förslaget beskrivs inte exakt vad enheterna ska användas till. Statsrådet anser att de enheter som räknas in i EU-mål inte bör användas på den frivilliga marknaden för kompensationspåståenden (offset claim), såsom koldioxidneutralitet, utan för klimatbidragspåståenden (contribution claim). Detta är nödvändigt för att undvika dubbelräkning. Statsrådet anser att dubbelräkningens betydelse för förslaget bör preciseras.

I förslaget anges inte närmare vilken inverkan genomförda koldioxidupptag ska ha på uppfyllandet av skyldigheterna i fråga om medlemslänternas växthusgasinventeringar och inte heller till vilka delar nationella justeringar av enheterna ska krävas. Nationellt omfattas vissa koldioxidupptag (till exempel biokol och BECCS) inte ännu av växthusgasinventeringen, och därför skulle det vara möjligt att för dem använda även kompensationspåståenden. Noggrannheten i de metoder som används vid växthusgasberäkningar för certifierade enheter kan skilja sig mycket från noggrannheten i de nationella metoder som används vid växthusgasinventering, varför det inte framgår vilken effekt de kommer att ha på utsläppsberäkningarna på nationell nivå och EU-nivå. Kommissionen bör klargöra hur man ska säkerställa att beräkningsmetoderna för certifierade enheter ger enheter som kan beaktas i staternas skyldigheter.

EU:s förslag om gröna påståenden kommer att delvis bestämma marknadsefterfrågan på den frivilliga koldioxidmarknaden och hur klimatenheterna är tillgängliga för staterna. Statsrådet anser att dessa förordningsförslag bör behandlas samtidigt och i förhållande till varandra.

Teknikneutralitet

Statsrådet framhåller att koldioxidupptagsmetoderna, som är av många olika slag och befinner sig på olika nivåer av teknisk utveckling, kan kräva olika incitament och användning av olika påståenden på den frivilliga marknaden.

Förslagets beröringspunkter med reglering på internationell nivå

Statsrådet anser att man i den interna referensramen för koldioxidupptag som nu skapas inom EU bör beakta reglerna och rekommendationerna om marknadsmekanismen för kol under FN samt de utmaningar som identifierats vid genomförandet av dessa. När den globala mekanismen inleder sin verksamhet bör EU-regleringen vid behov uppdateras så att den uppfyller kraven i den globala mekanismen.

Certifieringsmetoder

Statsrådet anser det vara motiverat att man, för att framgångsrikt kunna utveckla det kolinlagrande jordbruket och koldioxidmarknaden och för att kunna skapa långsiktiga affärsutsikter, harmoniserar metoder och regler för mätning, rapportering och verifiering av avskilda koldioxidenheter baserat på vetenskapliga metoder.

Certifieringsramen bör också vara tillräckligt enkelt och transparent. Ramen bör utformas så att det tar hänsyn till befintliga nationella initiativ som innefattar samma åtgärder, och om möjligt utformas så att det är förenligt med dessa.

Metoderna och marknaden för koldioxidupptag befinner sig i utvecklingsfasen, och alla metoder har inte nödvändigtvis ännu tagits fram. Statsrådet anser det vara viktigt att lagstiftningen främjar utvecklingen av kolbindningen och koldioxidmarknaden samt förbättrar marknadens tillförlitlighet.

Delegering av befogenhet till kommissionen

Statsrådet anser att bestämmelserna om delegering av befogenhet bör vara tydliga, exakta, proportionerliga och noggrant avgränsade. I princip är de föreslagna delegeringsbestämmelserna (artiklarna 8 och 15) nödvändiga och motiverade. Statsrådet fäster dock uppmärksamhet vid omfattningen av regleringen om delegering av lagstiftningsbefogenheten. På grund av dess omfattning är det svårt att bedöma hurudan och hur långtgående den framtida regleringen kommer att bli och vilken typ av effekter den kommer att ha.

Statsrådet anser att målen i förordningsförslaget kunde uppnås även om delegeringen av befogenhet skulle vara mer noggrant avgränsad och exakt. Det vore ändamålsenligt att till denna del precisera och förtydliga artiklarna 8 och 15 i förordningsförslaget.

Statsrådet anser det vara viktigt att man vid utformning av de delegerade bestämmelserna uppmärksammar och strävar efter att inkludera miljömässiga, ekonomiska och sociala perspektiv i förordningen med hänsyn till medlemsstaternas olika utgångssituationer och förhållanden samt övergripande hållbarhet.

Med beaktande av verksamhetens nuvarande volym och det faktum att marknaden ännu befinner sig i utvecklingsfasen anser statsrådet att den föreslagna delegeringen av lagstiftningsbefogenhet bör stå i proportion till förordningens mål. Rättsakterna bör möjliggöra och främja åtgärder som har verkningar av betydelse för klimatet.

De delegerade akterna om metoder bör innehålla ett brett utbud av förfaranden och om möjligt även en uppskattning av det ekonomiska värdet av åtgärdernas sidovinster (co-benefits). Det behövs en specificering av dessa sidovinsters karaktär och en bedömning av hur de kunde beaktas utan att äventyra systemets enkelhet och tydlighet.

Statsrådet anser att förslagen om delegering av befogenhet till kommissionen är lämpliga till den del de genomförs genom kommissionens genomförandeakter. Frågan bör granskas under förhandlingarnas gång.