

Artikelserie om EU:s skogslagar, del 3

Förordningen om markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF)

*Med EU:s nya lagstiftningsakter på klimat- och miljöområdet står Europa inför förändringar som kommer påverka både natur och näring i hela unionen. Förändringarna är många och inte alltid lätta att hänga med i. Som ett första steg i att öka kunskapen om hur lagstiftningsakterna kommer att påverka lokal nivå lanserar Småland Blekinge Halland South Sweden (SBHSS) en artikelserie om centrala europeiska lagstiftningsakter på skogsområdet. I artikelseriens tre inledande delar kommer **Naturrestaureringsförordningen**, **Förordningen om markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF)** och **Direktivet om förnybar energi (REDIII)** att behandlas. Gemensamt för dessa lagar är att en framgångsrik implementering utgör en nyckel för att Sverige och EU ska nå målen för den gröna omställningen, men med detta arbete följer också nya utmaningar som kommer att påverka skogs-, jord- och vattenbruk i Småland-Blekinge-Halland. I tredje delen tar vi oss an **Förordningen om markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF)**. Vad innebär lagen generellt? Varför lagstiftar EU på området? Och vad betyder de nya bestämmelserna för skogsnäringen i Småland-Blekinge-Halland? Dessa frågor och mycket annat kommer att behandlas i denna artikel.*

Bakgrund – SBHSS påverkansarbete

SBHSS Brysselkontor har flera huvudsakliga uppgifter, varav en är att bevaka och främja ägarnas intressen på europeisk nivå (SBHSS ägare – regionerna i Småland, Blekinge och Halland samt Linnéuniversitetet). Detta sker bland annat genom analyser av lagförslag inom de fokusområden som identifierats som viktiga av SBHSS ägare. I relation till detta bedriver SBHSS ett aktivt påverkansarbete inom energi-, skogs-, och vattenpolitiska frågor. Som en del av SBHSS policybevakning (lagstiftning och initiativ) och påverkansarbete har samarbetet sedan 2021 följt flera lagstiftningsakter relaterade till skogliga frågor. Ambitionen har varit att följa akterna från ax till limpa, från dess att förslagen presenterats av EU-kommissionen, till att lagarna förhandlas och beslutas av Europaparlamentet och Europeiska unionens råd, även kallat rådet eller ministerrådet (EU-kommissionen kan förenklat liknas vid EU:s regering med rätt att lägga fram initiativ och lagstiftningsförslag. Europaparlamentet och ministerrådet är EU:s två lagstiftande institutioner). SBHSS har på egen hand, och tillsammans med andra Brysselbaserade aktörer, bedrivit ett aktivt påverkansarbete under lagstiftningsprocessens gång, bland annat genom att föra en dialog med EU:s institutioner och involverad nationell nivå. För att samordna SBHSS i skogsrelaterade EU-frågor har en särskild grupp inrättats, bestående av både regionpolitiker och sakkunniga tjänstepersoner, under benämningen *Rapportörsgrupp för skog*.

En av lagstiftningsakter som följts är revideringen av **förordningen om markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF-förordningen)**. Denna uppdatering

innebär en mer ambitiös version av LULUCF-förordningen. Revideringen av förordningen träde i kraft i maj 2023 och i och med det är behandlingen på europeisk nivå över. Nu inleds i stället implementeringen på nationell nivå. Det är därför rimligt att fråga sig, vad blev det av revideringen av lagen och vad har skogsnäring och andra aktörer nu att förhålla sig till? I följande delar kommer rapportörsgruppen för skog att på ett så konkret och lättöverskådligt sätt som möjligt att försöka reda ut dessa frågor.

EU och skogen?

Den europeiska mandatperioden 2019–2024 präglades i mångt och mycket av EU:s miljö- och klimatengagemang inom ramen för den Gröna given – EU:s övergripande strategi för att hjälpa unionen att bli klimatneutralt till 2050. Som ett led i att förverkliga den Gröna given behandlades under föregående mandatperiod en ovanligt stor mängd rättsakter på miljö- och klimatområdet. För att EU:s medlemsländer ska uppnå klimatneutralitet måste varje sektor bidra till att minska totala utsläpp av växthusgaser. Så även skogs- och markanvändningssektorerna. Skogssektorns bidrag till målen i den Gröna given stakas ut i EU:s skogsstrategi för 2030. Denna strategi har sedan 2021 varit huvudfokus för SBHSS rapportörsgrupp för skogs arbete på europeisk nivå. Flera viktiga revideringar av lagstiftningsakter som rapportörsgruppen följt under de senaste åren annonserades genom strategin, däribland LULUCF-förordningen.

Det sägs ofta att EU saknar en skogspolitik. Det är en sanning med modifikation, eftersom EU:s skogsrelaterade engagemang utgår från unionens befogenheter på framför allt miljö- och klimatområdet. Även om unionen inte har en egen skogspolitik, kan skogsfrågor alltså regleras genom bredare klimat-, miljö- och konsumentlagstiftning, vilket skapar gemensamma spelregler och hjälper medlemsländerna att tackla gränsöverskridande problematik.

Introduktion – LULUCF-förordningen

Förordningen om utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbrukssektorn (LULUCF) är ett europeiskt klimatredovisningssystem som reglerar utsläpp och upptag av växthusgaser i mark och skogssektorn.

LULUCF upprättades redan 2018 med syftet att anpassa mark- och skogssektorns bidrag till EU:s klimatåtaganden i Parisavtalet. I och med EU:s höjda klimatambitioner utstakade i EU-kommissionens Gröna giv, föreslog EU-kommissionen i juli 2021 att en revidering av förordningen skulle genomföras för att anpassa mark och skogs-sektorns till EU:s höjda ambitioner om att minska utsläppen med 55 % till 2030, jämfört med 1990 års nivåer. Revideringen är en del av EU:s Gröna giv, och finns med i det så kallade ["Fit for 55"](#)-paketet, vilket är ett lagstiftningspaket för att anpassa redan existerande lagstiftning för att möjliggöra de europeiska klimatåtagandena. Efter förhandlingar i Europaparlamentet och Europeiska unionens råd, antogs LULUCF-förordningen i mars 2023 och träde i kraft i maj 2023. Tanken bakom LULUCF är att använda mark- och skogssektorns naturliga process av att binda koldioxid i träd och mark för att minska mängden växthusgaser i atmosfären. Ambitionen för mark- och

skogssektorernas totala upptag höjs i förordningen, samtidigt som ambitionen är att bidra till ett mer miljövänligt skogs- och lantbruk.

LULUCF tar höjd för mark- och skogssektorns koldioxidupptag fram till 2030. Det övergripande målet som fastställdes i den reviderade förordningen är ett nettoupptag för LULUCF-sektorn

Koldioxidekvivalenter är ett sätt att ange hur stor växthuseffekt ett utsläpp av en gas har i jämförelse med utsläpp av samma mängd koldioxid.

på drygt **310 miljoner ton koldioxidekvivalenter till 2030**. Det kan jämföras med det tidigare målet från 2018 som låg på 225 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Som referens kan nämnas att EU:s upptagsnivå för 2019 låg på 249 miljoner ton koldioxidekvivalenter. För att uppnå detta totala upptag av koldioxid i unionen, får varje medlemsstat en egen kvot att uppfylla. För Sverige innebär det ca 3,9 miljoner ton koldioxidekvivalenter jämfört med ca 2,8 för Finland, 0,4 för Danmark och 3,7 för Tyskland.

LULUCF-förordningen är på många sätt en komplicerad lagstiftning och lämnar till syvende och sist implementeringen på nationell nivå till medlemsländerna själva. För svenskt vidkommande har [regeringen givit miljömålsberedningen i uppdrag](#) att ta fram en strategi för att bidra till Sveriges åtagande kring LULUCF. Miljömålsberedningens rapport skulle ha redovisats i december 2024, men med anledning av de målkonflikter som LULUCF med andra relaterade förordningar och direktiv innebär, har beredningen ansökt om mer tid. Regeringen godkände en förlängning av tidsfristen för betänkandet till den **15 februari 2025**. Även Naturvårdsverket har av regeringen fått i uppdrag att analysera hur Sverige ska tillämpa LULUCF-förordningen. Naturvårdsverkets rapport [redovisades i september 2026](#) där det pekades på att den svenska klimatrapporeringen behöver förtydligas och att Sverige behöver komplettera sin långsiktiga klimatstrategi, särskilt gällande uppgifter om naturliga störningar på skogsmark. Naturvårdsverket anser att Sverige redan har stora delar av de krav som ställs på rapportering och granskning på plats.

I kommande avsnitt dyker vi djupare ner i några utvalda artiklar av LULUCF-förordningen med särskild betydelse för den regionala nivån.

Djupdykning i LULUCF-förordningen

Två faser

LULUCF-förordningen delar in redovisningsperioden fram till 2030 i **två faser**.

Fas 1 omfattar åren mellan 2021 och 2025, där det nuvarande systemet från 2018 till stor del fortsätter att gälla, med mindre justeringar. Under denna fas måste varje EU-land skapa jämvikt mellan utsläpp och upptag. Under fas 1 styrs LULUCF av ett så kallat no-debit-mål, det vill säga att utsläppen inte kan överstiga infångningen inom sektor, där medlemsstaterna förbinder sig att inte minska upptaget jämfört med en förutbestämd nivå.

Fas 2 omfattar i sin tur åren mellan 2026 och 2030, och representerar en tidsperiod med ökade upptag av koldioxid. Från 2026 måste upptagen överstiga utsläppen inom LULUCF-

sektorn och varje medlemsstat kommer att ha en nationell skyldighet för den mängd upptag som finns. Att ambitionsnivån har höjts följer av det nya EU-målet för nettoupptaget på 310 miljoner ton koldioxidekvivalenter där varje medlemsland har sin specifika del.

Uppsatta mål

Artikel 4 i LULUCF-förordningen fastställer att varje medlemsland under **perioden 2021 till 2025 ska säkerställa ett netto noll upptag**, det vill säga att utsläppen inte överstiger upptagen. Det är även här **unionsmålet på ett nettoupptag på 310 miljoner ton koldioxidekvivalenter till 2030 fastställs**. För att nå detta mål har EU enats om att, baserat på ländernas andel av EU:s brukade landareal, fördela målen mellan medlemsstaterna utifrån hur stora deras upptag och utsläpp varit i LULUCF-sektorn i genomsnitt under perioden 2016–2018. För Sverige innebär detta ett nettoupptaget på **drygt 3,9 miljoner ton koldioxidekvivalenter** i jämförelse med genomsnittet 2016–2018, vilket fastställs i [Bilaga IIa kolumn C](#) (s. 30). Bara Frankrike och Spanien har ett högre mål än Sverige. Initialt föreslogs det att Sveriges del skulle vara en utökad sänka med cirka 9 miljoner ton koldioxidekvivalenter. I förhandlingarna lyckades Sverige att reducera målet med ungefär hälften. Många bedömare ansåg att den högre siffran på utökad sänka skulle leda till en drastisk minskning av svensk skogsavverkning, med uppenbara konsekvenser för skogsnäringen och Europas försörjning av träråvara. De nationella bindande målen för det ökade nettoupptaget har dels baserats på den nuvarande nivån för upptag eller utsläpp, dels baserats på möjligheterna till ytterligare ökade upptag med ett hänsynstagande till kostnadseffektivitet, rättvisa och miljömässiga aspekter.

Artiklarna 11, 12, 13 och 13b avhandlar olika typer av **flexibilitet** kring de mål som ska uppnås. Flexibiliteten är både allmän och med specifika föreskrifter kring olika delar av markanvändning, så som brukad skogsmark. EU-kommissionen kan anta delegerade akter kring flexibiliteten för medlemsländerna. Flexibiliteten kan innebära att **medlemsstaterna kan byta överskott av upptag till medlemsstater som underpresterar**. En annan mekanism som också inkluderas i förordningen är att man ska **ta hänsyn till naturliga störning som i hög grad påverkar en medlemsstats förmåga att uppnå det nationella målet**.

Efterlevnad och konsekvenser

I LULUCF-förordningen finns det bestämmelser kring efterlevnad och översyn, men även om konsekvenser om medlemsstaterna inte uppfyller de uppsatta målen. Bland annat så fastställs det i **artikel 13c** att om en medlemsstat visar på otillräckliga framsteg mot de nationella målen kan landet bli straffat med att **behöva addera ytterligare 8 % på sitt nationella 2030-mål**. För att kontrollera att medlemsstaterna uppfyller sina mål ska medlemsstaterna även överlämna **efterlevnadsrapporter** till EU-kommissionen, vilket fastställs i **artikel 14**. Det är två olika efterlevnadsrapporter som ska lämnas in för de två olika faserna – en **senast 15 mars 2027 för perioden 2021–2025** och en **senast 15 mars 2032 för 2026–2030**. Dessa efterlevnadsrapporter ska baseras på årliga dataset och visa på mängden totala utsläpp och totala upptag under den berörda perioden för varje specifik markbokföringskategori. Efterlevnadsrapporten ska bland annat innehålla en bedömning av styrmedel och åtgärder samt hur väl landet följt de nationella målen.

Enligt **artikel 17** kommer **förordningen att ses över** med beaktande av bland internationell utveckling, vilka ansträngningar som gjorts för att uppnå Parisavtalets långsiktiga mål och unionsrätten med hänsyn till exempelvis naturrestaurering. Det finns inget satt datum för när översynen ska genomföras men förslags kan eventuellt läggas fram efter den första efterlevnadsrapporten som ska lämnas in 2027. Under innevarande mandatperiod väntas den nya EU-kommissionen presentera klimatmål inför 2040, vilket kan föranleda en uppdatering av LULUCF-förordningen.

Sammanfattning och reflektioner

Sammanfattningsvis är LULUCF-förordningen ett klimatredovisningsverktyg som anger hur mycket växthusgaser som EU:s mark- och skogssektor ska ta upp fram till 2030. Förordningen antogs ursprungligen 2018 men har varit under revidering sedan 2021 med anledning av EU:s nya klimatåtaganden. Unionsmålet för EU är efter revideringen av förordningen satt till ett nettoupptag på 310 miljoner ton koldioxidekvivalenter fram till 2030. Sveriges del består av att öka inbindningen med 3,9 miljoner ton koldioxidekvivalenter och är således ett av de högst satta delmålen bland EU:s medlemsstaterna. I förordningen finns det en viss flexibilitet inbakad i hur medlemsstaterna ska uppnå detta nettoupptag.

LULUCF-förordningen är en central del i EU:s klimatstrategi och ställer höga krav på medlemsländerna att minska utsläppen och maximera upptag av växthusgaser. Sveriges åtagande kräver en balans mellan effektiv markanvändning, ekonomiska intressen och miljömål. LULUCF-förordningen påverkar både offentlig och privat skogs- och markförvaltning samt relaterade sektorer som energi och jordbruk. Ett fokus ligger bland annat på att harmonisera skogsbruket mot de övergripande klimatmål som EU har. Det kan bli särskilt utmanande att balansera behovet av träproduktion och bevarandet av skog som kolsänka. Reglerna från förordningen rör koldioxidavtrycket från verksamheter med anknytning till omvandling, användning och förvaltning av mark och skog, denna verksamhet kan bedrivas i områden med betesmark, jordbruksmark och skogar.

Från svenskt håll finns det flera invändningar mot LULUCF. Bland annat eftersom man anser att minskade avverkning och att i perioder låta skog stå obrukad ses som en kortsiktig åtgärd för att binda koldioxid. På sikt kommer de sparade, åldrande skogarna att successivt minska sin nettoinbindning och därmed inte längre uppfylla det syfte som man vill nå med LULUCF. Dessutom innebär äldre skogar också en ökad risk för stora utsläpp i samband med bränder, stormar och insektsangrepp. Exempelvis har den svenska skogen minskat kolupptaget påtagligt efter torrsommaren 2018. I LULUCF-förordningen tillgodoses inte den substitutionseffekt som innebär att träbaserade produkter ersätter fossilbaserade produkter. Brukande av skogen innebär att vi kan minska användandet av fossilt material, vilket egentligen är huvudsyftet med LULUCF. Det är bland annat dessa målkonflikter som miljömålsberedningen hanterar. Ska Sverige låta skogen stå? Ska skogsägarna i så fall få en skälig kompensation för det? Och vem får då stå för den notan?

Det återstår därför att se hur de nya reglerna implementeras och vilka konsekvenser det får för mark- och skogsförvaltningen runt om i Småland-Blekinge-Halland. LULUCF-förordningen har många stora och komplexa åtagande som gör det svårt att skapa sig en helt klar och tydlig bild över konsekvenserna. Det är därmed svårt att i nuläget bedöma hur lagstiftningen kommer att påverka våra regionala aktörer inom Småland-Blekinge-Halland. Mycket beror på den nationella implementeringen och resterade klimatåtgärder på nationell nivå. Bland annat inväntandet av den nationella miljömålsberedningens betänkande som väntas presenteras i februari 2025. Naturvårdsverket har uppskattat att Sverige uppfyller visa delar av rapporteringskraven men att det finns behov av förtydligande kring klimatrapporeringen och komplettering gällande planerna i den långsiktiga klimatstrategin. SBHSS Brysselkontor kommer att fortsätta följa utvecklingen av LULUCF-förordningens implementering på nationell nivå med förhoppningen om att en balans kan hittas mellan målkonflikter som både stärker LULUCF-sektorn, bidrar till en positiv klimatutveckling och gynnar regionernas intressen.

Viktiga tidsfrister och mål

15 februari 2025	Miljömålsberednings rapport om Sverige åtagande kring LULUCF väntas publiceras.
Fas 1: 2021–2025	Varje medlemsstat ska säkerställa att utsläppen av växthusgaser inte överstiger upptagen av växthusgaser (art. 4).
Fas 2: 2026–2030	Unionsmål på att nettoupptag av växthusgaser ska vara 310 miljoner ton koldioxidekvivalenter, varav Sveriges ligger på drygt 3,9 miljoner ton koldioxidekvivalenter (art. 4).
15 mars 2027	Medlemsstaterna ska överlämna en efterlevnadsrapport för perioden 2021–2025 till kommissionen (art. 14).
15 mars 2032	Medlemsstaterna ska överlämna en efterlevnadsrapport för perioden 2026–2030 till kommissionen (art. 14).
Framtida översyn? TBC	Beroende på olika faktorer kan förordningen komma att ses över (art. 17). En uppdatering av förordningen är sannolik inom innevarande mandatperiod för att anpassa lagstiftningen efter 2040-målen.

Länkar för granskning och vidare läsning:

[Den antagna revideringen av LULUCF-förordningen](#)

[Information från Rådet om LULUCF](#)

Naturvårdsverkets uppdrag att analysera revideringen av LULUCF-förordningen

Regeringens uppdrag till miljömålsberedningen att föreslå en strategi utifrån LULUCF-förordningen