

## Yttrande om SOU 2020:4 "Vägen till en klimatpositiv framtid"

Er beteckning: M2020/00166/K1

### Sammanfattning

Utredningens uppdrag var att utarbeta ett förslag till strategi för hur kompletterande åtgärder ska bidra till att Sverige når negativa utsläpp av växthusgaser efter 2045. Enligt det klimatpolitiska ramverket ska växthusgasutsläppen i Sverige minska med 85 procent till 2045 jämfört med 1990. För att hantera återstående 15 procent och för att därefter kunna uppnå negativa utsläpp krävs kompletterande åtgärder såsom ökat nettoupptag i skog och mark, bio-CCS (avskiljning och lagring av biogent koldioxid), negativa utsläpp genom andra tekniska åtgärder samt verifierade utsläppsminskningar genom investeringar i andra länder.

Länsstyrelsen är i huvudsak positiv till utredningens förslag. Den föreslagna strategin harmonierar väl med internationella och nationella mål. Länsstyrelsen ser dock en risk för att målen om ökad skogsproduktion kan kollidera med miljömålen levande skogar och ett rikt växt- och djurliv. Även vissa av åtgärderna som föreslås inom jordbruket kan få negativ effekt på den biologiska mångfalden. Länsstyrelsen är även kritisk till satsningar på agroforestry, då de motverkar pågående insatser för att skapa ett rikt odlingslandskap genom förhindrad igenväxning. Länsstyrelsen vill också att större hänsyn tas till den framtida livsmedelsförsörjningen och att åtgärder snarare ska motverka än gynna trenden att jordbruksmark tas ur drift.

### Synpunkter från Länsstyrelsen i Halland

#### Övergripande synpunkter

Länsstyrelsen är positiv till strategins höga ambitionsnivå och ställer sig bakom de föreslagna målen för kompletterande åtgärder. Länsstyrelserna instämmer i att riskspridning, åtminstone inledningsvis, bör vara en ledstjärna för hur volymer av kompletterande åtgärder ska byggas upp över tid. Samtidigt delar Länsstyrelsen utredarnas bedömning att bio-CCS, följt av ökad kolsänka i skog och mark är de kompletterade åtgärder som har störst potential till 2030 och 2045. Länsstyrelsen menar också att det i dagsläget saknas tydliga incitament för kompletterande åtgärder och att det därför krävs olika typer av styrmedel för att dessa ska komma till stånd.

2020-05-04

400-1416-2020

## Kapitel 6

### *Åtgärder för att öka kolsänkan i skogsmark (avsnitt 6.1.1)*

Skogsbruket har stor potential att bidra med kompletterande åtgärder. Ökad inlagring av kol i skogen har klimatmässiga fördelar och är i grunden eftersträvanvärt. Likaså är det viktigt att tillvarata den potential som skogsbaserade produkter har att substituera fossilbaserade produkter. Samtidigt vill Länsstyrelsen framhålla vikten av att utvecklingen sker utan att produktions- och miljömål kolliderar. Exempelvis ser Länsstyrelsen risker med ett alltför produktionsinriktat skogsbruk. Ett dylikt skogsbruk är en av de största orsakerna till förlust av biologisk mångfald.

Åtgärder för ökad virkesproduktion kommer med stor sannolikhet ha en negativ inverkan på naturvärdena, då detta medför kortare livslängd för skogen. Många arter är beroende av att marken har lång kontinuitet som skogsmark, vilket bryts vid kalhuggning. Ökad kvävegödsling kan också medföra negativa konsekvenser för vattendrag i anslutning till berörda områden. En ökad inblandning av lövträd välkomnas och är sannolikt gynnsamt för biologisk mångfald samt minskar risken för stora skogsbränder.

Länsstyrelsen saknar ett resonemang kring potentialen för en omställning från kalhyggesbruk till ett kontinuitetsskogsbruk samt vilken inverkan detta har på möjligheterna för inlagring av kol. Kontinuitetsskogsbruk har visat sig vara gynnsamt för biologisk mångfald och är sannolikt en viktig del i bevarandet av skogens arter.

Länsstyrelsen vill också påtala att en förlängning av skogens omloppstid endast kan ge en liten och temporär positiv effekt på den biologiska mångfalden. Detta eftersom kontinuitetsbrottet inte påverkas och då produktionsskog innehåller mycket små mängder död ved, jämfört med naturskog.

Länsstyrelsen vill också påtala att det är problematiskt att inkludera hänsynsytor och frivilliga avsättningar i långsiktiga beräkningar av kolsänkor. Bildande av reservat eller skogligt biotopskydd ger betydligt bättre förutsättningar för långvarigt skydd av skogen samtidigt som det ger en effektiv bindning av kol i skogsmark. En ökad areal av skyddad skog bidrar även till miljömålen levande skogar och ett rikt växt- och djurliv.

### *Åtgärder på jordbruksmark (avsnitt 6.1.2)*

Länsstyrelsen välkomnar åtgärder såsom fånggrödor, mellangrödor, ökad vallodling, kantzoner och våtmarker. Flera av de åtgärder som föreslås får anses positiva ur naturvårdssynpunkt. Fler alléodlingar, lähäckar och vedartade buffertzoner kan skapa refuger och korridorer för biologisk mångfald och öka konnektiviteten i landskapet. Brynmiljöer är också viktiga för många arter, då de ofta har ett gynnsamt mikroklimat och har stor andel bärande och blomrika växter. En mosaik av öppna, trädbevuxna och buskiga marker är mycket positivt och kan bidra till att stärka ett flertal miljömål, bland annat ett rikt växt- och djurliv.

Länsstyrelsen är dock kritisk till bedömningen att agroforestry skulle kunna ökas upp till cirka 50 000 hektar för att ge en ökad kolinlagring på cirka 0,03 miljoner ton koldioxid per år 2030. Åtgärden går stick i stäv med miljömålet ett rikt odlingslandskap och med landsbygdsprogrammets betesmarksersättningar. De senare syftar till att förhindra igenväxning och

2020-05-04

400-1416-2020

begränsa antal träd på naturbetesmarker, för att kunna upprätthålla den biologiska mångfalden. Agroforestry riskerar att undergräva decenniernas arbete med att hålla ängs- och betesmarker tillräckligt öppna för att fungera som betesmarker. Utredarna påtalar dessutom att agroforestry för närvarande är ett företagsekonomiskt dåligt alternativ i Sverige. I sammanhanget kan det också påtalas att det är viktigt att säkerställa att det finns en tillräckligt stor gräsproduktion och att EU-stödets skötselvillor uppfylls.

*Åtgärder på jordbruksmark som tagits eller kommer tas ur bruk (avsnitt 6.1.2)*

Länsstyrelsen vill att större hänsyn tas till den framtida livsmedelsförsörjningen och att åtgärder snarare ska motverka än gynna trenden att jordbruksmark tas ur drift. Därav är Länsstyrelsen kritisk till bedömningen att jordbruk som tagits ur bruk, främst på grund av bristande lönsamhet, de senaste 20 åren och jordbruksmark som kan komma att tas ur bruk framöver bör nyttjas på ett gynnsamt sätt för kolbalansen. Det har i domar framhållits att vid bedömningen av om jordbruksmark är brukningsvärd eller inte ska hänsyn tas till jordbrukslandskapet och det framtida behovet av jordbruksproduktion, men inte till fastighetens rådande produktionsstatus, kvalitet eller om det vid tillfället finns ett reellt intresse av att bruka den (se bl.a. Mark- och miljööverdomstolens domar den 1 april 2016 i mål P 4087-15 och den 3 februari 2017 i mål P 4848-16).

Att ta jordbruksmark ur produktion kan få negativ inverkan på biologisk mångfald och flera miljömål. Framförallt gäller detta skogsbygden, där den gamla mosaiken med skogs-, betes- och slåttermarker är så gott som borta. Denna typ av landskap är betydelsefull för en stor mängd växt- och djurarter som i takt med beskowningen riskerar att försvinna. Ur ett naturvårds- perspektiv är det dessutom bättre om jordbruksmarken växer igen sakta, än om marken markbereds och planteras. Det tar även lång tid att återskapa värden knutna till gamla betesmarker, om de bereds och planteras igen.

Av de alternativ som föreslås är det ur naturvårdssynpunkt lämpligast med plantering av traditionella trädslag. Energiskogsodlingar har generellt sett väldigt låg biologisk mångfald och i många fall används bekämpningsmedel för att motverka att annat än grödan växer i området. Ur naturvårdssynpunkt bör ädellöv premieras, såvida det inte kan påvisas att andra trädslag har större potential för kolinlagring.

Länsstyrelsen vill även påtala att energiskog endast ger en temporär kolinbindning och att totalverkningsgraden för omvandlingsprocessen till biobränsle är låg. Exempelvis har det påtalats att solceller erbjuder ett drivmedel som är uppemot 100 gånger mer energieffektivt än grödobaserad bioenergi (Trafikutskottet, 2017/18:RFR13, s. 68–69 och 221). Ur klimatsynpunkt kan det därför vara bättre att bygga solcellsparker på jordbruksmark som inte används för livsmedelsproduktion, än att plantera energiskog på den. Dylig mark kan dessutom enkelt återställas för livsmedelsproduktion.

*Markanvändningsförändringar (avsnitt 6.1.4)*

På s. 241 påtalar utredarna att: ”För att minska permanenta kolförrådsförluster i samband med exploatering av jordbruksmark, skogsmark och våtmark bör exploateringen styras till annan mark med mindre klimatpåverkan i samband med exploatering eller minimeras genom att en så liten areal som möjligt tas i anspråk, t.ex. genom att en mindre areal nyttjas än vad som

2020-05-04

400-1416-2020

ursprungligen planerats.” Länsstyrelsens bedömning är dock att det i dagsläget är helt andra faktorer än växthusgasbalansen som styr var man exploaterar. Därav bör tillämpningen av miljöbalkens 3 kap 4§ ses över. I sammanhanget vill Länsstyrelsen framhålla att fysisk planering i högre grad skulle kunna användas som ett verktyg för att planera markanvändning även utanför tätorter. Indirekt pekar utredningen på att det finns flera komplexa samhällsutmaningar med motstridiga anspråk på begränsade arealer.

#### *Återvätning av dränerad torvmark (avsnitt 6.1.6)*

Länsstyrelsen ser många fördelar med återvätning av dränerad torvmark. Åtgärden har positiv inverkan på såväl biologisk mångfald, som på landskapets förmåga till vattenretention och motståndskraft mot torka och översvämningar.

### **Kapitel 7**

Länsstyrelsen delar utredarnas bedömning om att det finns stort behov av rådgivning och stöd för föreslagna kompletterande åtgärder. På ett övergripande plan är Länsstyrelsen positiv till de förslag som ges och därmed även till medverkan som samverkande part tillsammans med Jordbruksverket, Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket.

Av skäl som angavs under avsnitt 6.1.2 motsätter sig dock Länsstyrelsen förslaget att:

”Skogsstyrelsen bör få i uppdrag att se över möjliga stödformer, inklusive storleken på ersättningen, för beskogning, dvs. plantering av träd på jordbruksmark som tagits ur bruk, och för optimerad skötsel av självföryngrad skog på tidigare jordbruksmark.” (s. 258) I pågående landsbygdsprogram ges stöd för att ta bort träd och buskar från jordbruksmark samt stöd för att återrestaurera skogsmark till jordbruksmark. Även rådgivning är inriktad på att bevara och ta fram igenväxt betesmark. Trädplanteringsprojekt på utmark (gammal betesmark) under början av 1900-talet är exempel på åtgärder som slagit hårt mot biologisk mångfald. Detta gäller bland annat före detta ljunghedar i Halland, där det nu satsas stora resurser för att delvis kunna återställa dessa.

I utredningen påtalas att för samtliga föreslagna åtgärder gäller att förutsättningarna för att nå andra miljömål och målen i den nationella livsmedelsstrategin inte ska försvåras utan snarare stärkas. Länsstyrelsen kan inte se hur beskogning ska stärka livsmedelsproduktionen. Det gäller även om mark som tagits ur produktion används. Den trenden behöver inte förstärkas ytterligare, särskilt inte med styrmedel. Drygt 14 procent av jordbruksmarken är inte en oväsentlig del av Sveriges jordbruksmark.

Utredarna konstaterar att ett undantagande av produktiv skogsmark från virkesproduktion ökar kolinlagringen. Utredarna föreslår dock inga åtgärder för att öka kolsänkan, utan hänvisar istället till den pågående Skogsutredningen 2019 (M 2019:2). Länsstyrelsen sympatiserar med det upplägget, men vill ändå påtala att ett ökat anslag för långsiktigt skydd av skog hade gynnat flertalet miljömål, genom biologisk mångfald och ökad kolinlagring, samtidigt som friluftsliv och naturturism stärkts. Tillgång på tillgängliggjord natur har visat sig mycket viktig i samband med pandemin covid-19.

2020-05-04

400-1416-2020

**Kapitel 10**

Länsstyrelsen delar utredarnas bedömning att bio-CCS har goda förutsättningar att bli en kostnadseffektiv åtgärd för att nå det långsiktiga klimatmålet om nettonollutsläpp senast 2045.

**Kapitel 12**

Länsstyrelsen delar bedömningen att den bristande samordningen mellan olika prövningar kan utgöra ett hinder för att CCS och bio-CCS ska kunna tillämpas på svenska utsläppskällor samt att det är en brist att prövningen av växthusgasutsläppen inte är samordnad med miljöbalksprövningen. Därmed är Länsstyrelsen positiv till förslaget att Energimyndigheten får i uppdrag att utreda hur samordning av olika prövnings- och tillsynsfrågor gällande CCS, inklusive bio-CCS, skulle kunna underlätta avskiljning, transport och lagring av koldioxid från svenska utsläppskällor. Likaså välkomnas uppdraget att ta fram vägledning med stöd och råd till verksamhetsutövare samt tillstånds- och tillsynsmyndigheter.

**Kapitel 17**

Länsstyrelsen delar utredarnas bedömning att biokol bör kunna bidra till långsiktig kolinlagring. Länsstyrelsen har också haft kontakt med flera aktörer som är intresserade av att starta produktion av biokol, med stöd via Klimatklivet. Samtidigt är det tydligt att det även krävs incitament för att öka tillförseln av biokol på svensk jordbruksmark.

**Kapitel 20***Avsnitt 20.10*

Länsstyrelsen delar inte undersökningens slutsats att energiskog kan bidra till att öka biologisk mångfald. Om ökning av biologisk mångfald sker får ökningen anses marginell. Dessutom kan förluster ske, då man förlorar brynzoner. Åkermark med spannmål kan också utgöra födosöksområde för flertalet fåglar mellan skörd och nya plantor vuxit upp. Energiskogsodling kan dock ge en positiv effekt på konnektiviteten i landskapet då de kan fungera som spridningskorridorer. Val av trädslag och placering är av stor betydelse för påverkan på biologisk mångfald.

*Avsnitt 20.12.4*

Enligt utredarnas bedömning leder förslagen till marginellt fler ärenden hos länsstyrelserna. Samtidigt föreslås länsstyrelserna vara delaktiga i flera åtgärder, inte minst inom skogs- och jordbruk. Därav krävs också finansiering för länsstyrelsernas medverkan. Länsstyrelsen vill också påpeka att länsstyrelserna gjort ett särskilt äskande om större medelstillsdelning för miljöprövningsdelegationerna, eftersom de ordinarie resurserna inte räcker till. Detta torde innebära att någon tillkommande verksamhet inte ryms inom nuvarande budgetramar.

2020-05-04

400-1416-2020

## Ärendets handläggning

Beslut i detta ärende har fattats av vik. landshövding Jörgen Peters. Energi- och klimatsamordnare Patrik Ekheimer har varit föredragande. I handläggningen medverkade även vik. länsråd Lovisa Ljungberg, enhetschef Cecilia Engström, enhetschef Kristin Ovik, chefsjurist Peter Jupén, naturvårdshandläggare Björn Larsson och miljöhandläggare Lotta Peterson.

## Så här hanterar länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på [www.lansstyrelsen.se/dataskydd](http://www.lansstyrelsen.se/dataskydd).