

# Klimatkommunernas yttrande på betänkandet *Vägen till en klimatpositiv framtid*

SOU 2020:4

## Sammanfattande synpunkter

Klimatkommunerna vill först framhäva att vi tycker att det är mycket positivt att regeringen har tillsatt en utredning om hur Sverige kan få till stånd negativa utsläpp. De ställningstaganden som utredningen landar i och den strategi som presenteras är också överlag positiva ur kommunernas synvinkel.

Sammanfattningsvis lyfter vi följande synpunkter på utredningens förslag:

- Klimatkommunerna vill poängtera att det är viktigt att prioritera åtgärder som har flera positiva effekter, dvs bidrar till flera värden och målsättningar, och att undvika åtgärder som riskerar att få negativa effekter på utsläpp och biologisk mångfald.
- Utredningen föreslår flera åtgärder för att öka den skogsbeklädda ytan. Här vill Klimatkommunerna betona att det är viktigt att jordbruksmark som tagits ur bruk används på rätt sätt och i första hand till livsmedelsproduktion om behovet uppstår.
- I stället för att öka kolsänkan genom att beskoga jordbruksmark, borde fler åtgärder för att öka kolsänkan i befintlig skogsmark utredas och prioriteras.
- Klimatkommunerna vill betona att det är viktigt att kommuner involveras i Energimyndighetens arbete med att ta fram ett förfarande för bio-CCS eftersom kommunerna ansvarar för energiförsörjning och dessutom ofta är ägare av energibolag.
- Klimatkommunerna vill även lyfta in att polluter pays-perspektivet borde gälla omvänt här. Det vill säga att de som skapar negativa utsläpp genom bio-CCS får betalt för den nytta som genereras.
- Klimatkommunerna ser mycket positivt på utvecklingen med biokol och vill lyfta vikten av att stöd för biokolsanläggningar finns kvar. Framöver bör det även bli möjligt att söka stöd för användningen av biokol.
- Kommunerna behöver statistik upplöst på lokal nivå för att kunna bidra i arbetet med att skapa negativa utsläpp. Pålitliga statistikkällor såväl som tydliggöranden kring hur och vad kommunerna kan tillgodoräkna sig de negativa utsläppen behövs.

## Om utredningen

Sveriges klimatpolitiska ramverk anger att nettonollutsläpp ska nås senast 2045. De utsläpp som kvarstår när utsläppen minskats med 85 procent är främst metan- och lustgasutsläpp från en rad utspridda källor i samhället, t.ex. från förbränning av biobränslen, avloppsreningsverk, rötning för biogasproduktion och utsläpp från jordbruket. Dessa kvarvarande utsläpp bedöms, med utgångspunkt i dagens kunskap och teknik, vara mycket svåra och dyra att helt bli av med.

Utredningen presenterar en strategi för att kompensera för dessa utsläpp och på sikt nå negativa utsläpp. Strategin består av 52 åtgärder inom fyra olika områden och följande mål:

- År 2030 ska Sverige åstadkomma kompletterande åtgärder som motsvarar minst 3,7 miljoner ton koldioxid per år.
- År 2045 ska Sverige åstadkomma kompletterande åtgärder som motsvarar minst 10,7 miljoner ton koldioxid per år. Nivån ska kunna öka efter 2045.
- Mellan 2021 och 2045 ökar volymen årligen genererade kompletterande åtgärder kontinuerligt.

Remissvaret kommenterar tre av de i utredningen presenterade områdena. Det fjärde området är åtgärder i andra länder vilket inte berör kommuner och regioner och därför inte behandlas i detta remissvar.

## Övergripande synpunkter

Kommuner har ett stort ansvar i genomförandet av det klimatpolitiska ramverket. Med ansvar för samhällsplaneringen, som utbildare, upphandlare, markägare, arbetsgivare och inte minst i den dagliga kontakt som kommuners verksamheter har med allmänheten, finns stora möjligheter att få reella utsläppsminskningar till stånd. I många av Sveriges kommuner står klimatomställningen högt på agendan med ambitiösa klimatmål och ett strategiskt, genomgripande arbete med den samhällsomställning som måste ske om det klimatpolitiska ramverket ska uppnås. I detta strategiska arbete kommer kompensatoriska klimatåtgärder att behövas för de utsläpp som inte har fossilt ursprung. Kommunernas verktyg i det arbetet är framförallt samhällsplanering, markförvaltning och upphandling. Och här behövs hjälp och stöd från staten! Kommunerna vill och kan ta ansvar, men de förslag som presenteras i utredningen tar inte denna potential i beaktande. I detta remissvar lyfter vi områden i utredningen där kommunernas roll behöver förtydligas.

Klimatkommunerna vill först framhäva att vi tycker att det är mycket positivt att regeringen har tillsatt en utredning om hur Sverige kan få till stånd negativa utsläpp. De ställningstaganden som utredningen landar i och den strategi som presenteras är också överlag positiva ur kommunernas synvinkel. Generellt måste beslut som rör negativa utsläpp grunda sig i, vilket utredningen också lyfter, att de negativa utsläppen i huvudsak kompenseras för andra växthusgaser än koldioxid. Med andra ord, alla fossila utsläppskällor ska bort parallellt med att lösningar för att kompensera övriga utsläpp arbetas fram. Eftersom processerna för att få kolsänkande åtgärder på plats ofta är långa och effekterna uppstår med fördröjning behöver arbetet sätta igång omgående. Agerar vi idag finns större möjlighet till handlingsutrymme i framtiden. Flera olika lösningar måste arbetas fram, inte minst för att sprida riskerna, och i vissa fall kan teknikspecifik styrning vara nödvändig, men behöver styras mot teknikneutralitet på sikt.

Vilket blir då kommunernas ansvar i arbetet med negativa utsläpp? Flera initiativ på lokal nivå pågår redan idag, till exempel med biokol och att anlägga och restaurera våtmarker. För att stimulera lokala

initiativ behöver kommuner kunna följa upp åtgärdernas effekt och alltså kunna tillgodoräkna sig de utsläppsminskningar som åtgärderna genererar. Vi efterlyser en lösning på hur detta ska gå till.

### Åtgärder inom LULUCF (ökad kolsänka i skog och mark)

Kommunerna har, bland annat som markägare och planerare, möjligheter att öka kolsänkan i skog och mark. Flera av de åtgärder som lyfts i utredningen ser Klimatkommunerna mycket positivt på. Men flera av åtgärderna kräver noggranna avvägningar för att inte störa andra naturvärden. Klimatkommunerna vill poängtera att det är viktigt att prioritera åtgärder som har flera positiva effekter, dvs bidrar till flera värden och målsättningar, och att undvika åtgärder som riskerar att få negativa effekter på utsläpp, biologisk mångfald eller på andra miljömål. För att säkerställa att andra värden inte påverkas negativt bör konsekvensanalys göras vid varje enskild åtgärd.

Utredningen föreslår flera åtgärder för att öka den skogsbeväxtade ytan. Här vill Klimatkommunerna betona att det är viktigt att jordbruksmark som tagits ur bruk används på rätt sätt och i första hand till livsmedelsproduktion om behovet uppstår. Ingången måste vara att olika strategier, om tex livsmedel, biogas och om kolsänkor, stärker varandra, inte att de konkurrerar.

Beskogning behöver vägas mot befintliga naturvärden i varje enskilt fall, även för att säkerställa att åtgärden inte leder till negativa effekter på den biologiska mångfalden. Ängs- och hagmarker, men även gamla betesmarker, är ofta boplatser för hotade arter och kan därför vara olämpliga för skogsplantering. Lämplig myndighet bör få i uppdrag att ta fram riktlinjer för detta. Detsamma gäller utredningens förslag på återvätning där åtgärdens effekt i varje enskilt fall bör konsekvensbedömas och riktlinjer för hur detta ska ske bör tas fram. I stället för att öka kolsänkan genom att beskoga jordbruksmark, borde fler åtgärder för att öka kolsänkan i befintlig skogsmark utredas och prioriteras.

Det finns i dag stöd för anläggning och restaurering av våtmarker, inom ramen för landsbygdsprogrammet och den lokala naturvårdssatsningen (LONA), det primära syftet med dessa är dock inte att minska utsläpp av växthusgaser. Utredningen föreslår att dessa satsningar kompletteras med i genomsnitt 125 miljoner kr per år. Denna summa är antagligen i underkant, med tanke på de stora arealer dränerad mark som finns i landet, den potential återvätning utgör vad gäller positiv klimatpåverkan, samt de kostnader som är förenade med restaureringen.

Statliga myndigheter förslås få i uppdrag att ta fram kriterier för att prioritera olika typer av återvättningsprojekt. Här behövs tydlig vägledning till potentiella stödmottagare, och det är mycket viktigt att de underlag som tas fram för identifiering av lämplig mark för återvätning även tar andra nyttor i beaktande. Särskild vikt bör läggas vid att motverka översvämningsrisk och öka tillskott till grundvattnet. Ökad översvämningsrisk och minskad tillgång till grundvatten, främst i södra Sverige, är förändringar som förväntas öka i takt med att klimatet fortsätter bli varmare, och det är viktigt att klimatåtgärder kan bidra till både minskad klimatpåverkan och ökad klimatanpassning.

Utredningen konstaterar 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..." Så är det helt klart och här behöver kommunerna stöd och underlag från staten för att kunna säkerställa att framförallt jordbruksmark hanteras på rätt sätt.

Utredningen tar ställningstagandet att betesskador bekämpas med att begränsa populationerna. Klimatkommunerna vill lyfta hur Lunds kommun resonerar kring detta i sitt remissvar, och instämmer samtidigt i Lunds ställningstagande:

*I Lunds kommun finns ett av kärnområdena för Skånes landskapsdjur, kronhjort. Kronhjortarna i kommunen tillhör den i Sverige ursprungligen förekommande nominatunderarten, Cervus elaphus elaphus. Studier av de betesskador som kronhjort åstadkommer på framförallt granskog visar att de är nästan helt oberoende av populationsstorlek. Det beror istället på tillgång på annat attraktivt foder som djuren främst hittar i kärr, fäladsmarker och luckig lövskog. Lunds kommun vill särskilt framhålla att ett ökat inslag av löv i kombination med återvätning för att skapa kolsänkor därför också kan ha en positiv inverkan i form av minskade betesskador på ekonomiskt värdefull skog.*

## Åtgärder för avskiljning och lagring av biogen koldioxid, bio-CCS

Idag saknas incitament för fullskalig CCS, det blir bara en kostnad för anläggarna, vilket betonas i utredningen. Utredningen föreslår därför att lagliga hinder undanröjs och att Energimyndigheten får ansvar för att genomföra en "omvänd auktionering". Klimatkommunerna vill betona att det är viktigt att kommuner involveras i Energimyndighetens arbete med att ta fram ett förfarande eftersom kommunerna ansvarar för energiförsörjning och dessutom ofta är ägare av energibolag.

De föreslagna styrmedlen, investeringsstöd och auktionering, syftar till att få igång bio-CCS i Sverige. Klimatkommunerna vill även lyfta att det, för att säkra långsiktig finansiering, är viktigt att Sverige driver på inom EU att bio-CCS bör ingå i såväl the European Green Deal och de förändringar av stadsstödsreglerna som är på gång.

Klimatkommunerna vill även lyfta in polluter pays-perspektivet borde gälla omvänt här. Det vill säga att de som skapar negativa utsläpp genom bio-CCS får betalt för den nytta som genereras.

## Andra tekniska åtgärder för negativa utsläpp av växthusgaser

För andra tekniska lösningar bedömer utredningen biokol som mest intressant i dagsläget. Flera kommuner arbetar redan idag med biokol. Stockholm Stad har två nya anläggningar på gång som gemensamt förväntas minska CO<sub>2</sub>-utsläppen med 12 000 ton per år. För Helsingborgs stad håller renhållningsbolaget NSR på att bygga en biokolsanläggning som kommer att producera ca 1500 ton biokol från trädgårdsavfall per år. Lunds kommun arbetar med biokol i projektet Rest till bäst, där bland annat en fotbollsplan med biokol har anlagts. Uppsala kommun använder biokol i växtbäddar för omhändertagande av regnvatten.

Klimatkommunerna ser mycket positivt på utvecklingen med biokol och vill lyfta vikten av att stöd för biokolsanläggningar finns kvar. Det är mycket positivt att utredningens förslag är att det även fortsättningsvis ska vara möjligt att söka stöd för biokolsanläggningar från Klimatklivet och Landsbygdsprogrammet. Framöver bör det även bli möjligt att söka stöd för användningen av biokol.

## Uppföljning

Sverige saknar idag system för att samla in data, beräkna och redovisa negativa utsläpp. Enligt utredningen bör Naturvårdsverket få i uppdrag att skapa ett system för insamling av data, beräkning och redovisning av negativa utsläpp för uppföljning av kompletterande åtgärder och de nationella

klimatmålen. Klimatkommunerna vill påtala att kommunerna behöver statistik upplöst på lokal nivå för att kunna bidra i arbetet med att skapa negativa utsläpp. Pålitliga statistikkällor behövs, såväl som tydliggöranden kring hur och vad kommunerna kan tillgodoräkna sig av de negativa utsläppen. Lokal data är mycket viktigt för att stimulera och ta tillvara den potential som finns hos kommuner. Klimatkommunerna är gärna myndigheternas bollplank i arbetet med att utveckla lokal statistik.

## Om Klimatkommunerna

Klimatkommunerna är en förening med 37 kommuner och en region som medlemmar. Medlemmarnas klimatarbete ligger i framkant i Sverige och världen, med tuffa klimat- och energimål och ambitiösa åtgärder.

Klimatkommunernas övergripande syfte är att minska utsläppen av växthusgaser i Sverige genom erfarenhetsutbyte, påverkansarbete och spridning av goda exempel. Vi är en pådrivande aktör för det nationella klimatarbetet genom att lyfta fram vilka möjligheter, hinder och drivkrafter som har betydelse för arbetets resultat.

För styrelsen

Lennart Bondeson, ordförande i Klimatkommunerna