

Betänkandet av Klimatpolitiska vägvalsutredningen Vägen till en klimatpositiv framtid (SOU 2020:4)

Er beteckning: M2020/00166/K1

Länsstyrelsen i Gotlands län yttrar sig över rubricerat betänkande från miljödepartementet. Länsstyrelsen lämnar sina synpunkter främst med utgångspunkt i hur betänkandet berör regionala och lokala mål och insatser inom minskad klimatpåverkan, landsbygdsutveckling, livsmedelsförsörjning, fysisk planering, naturvård och biologisk mångfald i länet samt hur betänkandet berör Länsstyrelsen i Gotlands län som myndighet.

Länsstyrelsens yttrande över betänkandet

Länsstyrelsen i Gotland län är i huvudsak positiv och tillstyrker utredningens förslag till strategi och huvuddelen av handlingsplanen. Utredningen ger en grundläggande förståelse för att kompletterande åtgärder krävs för att nå nettonollutsläpp 2045. Det är av stort värde att utredningen anger motiv, potentialer, utmaningar och olika principer för kompletterande åtgärder.

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag till mål för kompletterande åtgärder. De utgör en naturlig följd av redan antagna klimatmål och är ett välkommet förtydligande av det som krävs i form av kompletterande åtgärder för att uppnå klimatmålen till 2030, 2040 och nettonollutsläpp år 2045. Vidare delar länsstyrelsen synen på principerna för arbetet med kompletterande åtgärder och understryker särskilt vikten av principerna ”Viktigt att sprida riskerna” och ”Stabila villkor och målsättningar attraherar projektägare”. Vi delar synen att långsiktiga incitament för kompletterande åtgärder behövs, i samklang med utvecklingen av EU:s klimatpolitik. Om förändring sker inom ramen för EU:s handelssystem (EU ETS) är det viktigt att detta inte leder till minskat omställningstryck i andra delar av systemet. Länsstyrelsens tillstyrker utredningens förslag på åtgärder (sid. s.43-45) för att skapa förutsättningar för utveckling av kompletterande åtgärder och instämmer i vikten av kontrollstationer och heltäckande och transparent redovisning så väl i Sverige som internationellt.

Länsstyrelsens synpunkter gällande del II: Ökad kolsänka inom skog och mark

Länsstyrelsen instämmer i stort i de åtgärder och argument som finns för ökad kolsänka inom skog och mark (sid. 257-261) men ser samtidigt ett behov av att bredda och lyfta in fler aspekter i utredningens ambitioner inom en rad områden kopplat till kompletterande åtgärder i skog och mark. Det gäller bland annat områdena livsmedelsproduktion, fysisk planering, kulturmiljö, miljömålet God bebyggd miljö, biologisk mångfald och grön infrastruktur.

Remissen har på ett bra sätt fångat upp många viktiga åtgärder för att öka kolinlagringen i skog och mark. De flesta är relevanta för Gotland i större eller mindre utsträckning. Länsstyrelsen instämmer i utredningens syn på att åtgärder för ökad kolsänka och minskade utsläpp inom LULUCF-sektorn som tillgodoser andra värden och mål, bör prioriteras (sida 46). Flera av de föreslagna åtgärderna riskerar, beroende på hur och var de utförs, att påverka bevarandet av biologisk mångfald och andra miljömål negativt. Remissen inkluderar denna problematik och nämner relevanta exempel för att minska riskerna. Det är viktigt att klargöra att en del åtgärder motverkar varandra (exempelvis sida 283) och att vi måste hitta en balans mellan produktionshöjande åtgärder i jord – och skog och de åtgärder som krävs för att nå miljömålen. Remissen lyfter också att vi inte ska exportera miljöproblemen utomlands (Generationsmålet), vilket exempelvis kan hända om vi minskar vår inhemska mat- och virkesproduktion.

Länsstyrelsen anser att åtgärder på jordbruksmark tydligare behöver kopplas till framtida behov av livsmedel, inte minst utifrån klimatförändringar och krisberedskap. Målen i nationella livsmedelsstrategin ska inte försväras. Slutsatsen om att nedläggning av jordbruksmark kommer att fortsätta är inte självklar eller i linje med andra målsättningar. Mål och åtgärder från andra strategier som innebär en ökad ekologisk odling och ökad areal skydds zoner (exempelvis inom ”Sveriges nationella handlingsplan för hållbar användning av växtskyddsmedel 2019-2022”) behöver analyseras utifrån den sammanlagda påverkan på livsmedelsproduktionen. Samtidigt finns idag mycket mark i olika typer av träda, bland annat beroende på hur EU-stöd är utformade, som skulle kunna användas på ett sätt som gynnar kolinlagring. Marginalmarker som kan vara lämpliga för beskogning kan alternativt användas för att odla vall för biogas. Det är i det senare fallet lät-tare att återuppta jordbruksproduktion om man haft andra grödor på marginal-marken, inte skog.

Länsstyrelsen tillstyrker inte utredningens förslag att skapa förutsättningar för finansiering av klimatåtgärder inom ramen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik (sida 257). Länsstyrelsen är positiv till klimatåtgärder men anser att fokus för finansiering genom EU:s gemensamma jordbrukspolitik bör ligga där klimateffekt uppstår i synergi med andra åtgärder, till exempel genom fång-/mellangrödor och restaurering/anläggning och skötsel av våtmarker. Även råd-givning och

kompetensutveckling inom energi och klimat är viktiga delar som kan ingå i EU:s kommande gemensamma jordbrukspolitik, GJP. Däremot menar Länsstyrelsen att rena klimatinvesteringar i första hand bör finansieras nationellt. Investeringsstöd inom GJP är administrativt tunga i jämförelse med nationella satsningar. Budgeten för nya GJP förväntas också minska framförallt inom den del som gäller projekt- och företagsstöd. Dessutom riskerar jordbruksföretag att hamna efter och missa möjligheten att lära från företag i andra branscher om endast specifika bransch-satsningar är tillgängliga.

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag på uppdrag till Jordbruksverket, länsstyrelserna och Skogsstyrelsen om att utforma kriterier för vilken mark som är lämplig för agroforestry av olika slag och vilka trädslag som är lämpligast för åtgärden utan att förutsättningarna för att nå andra miljömål och målen i Livsmedelsstrategin försämras (sida 258). Agroforestry kan ha stor potential på Gotland, särskilt med tanke på det redan torra klimatet och förväntad ökning av torra somrar. Det finns många betesmarker på Gotland som skulle gynnas av att få en ökad andel träd, både för foderproduktionens och för den biologiska mångfaldens skull. Det finns även många betesmarker som skulle ta skada av det ur båda aspekter, vilket visar på vikten av en noggrann avvägning, något som remissen tar hänsyn till i åtgärdsförslagen. På Gotland är också omläggning från skog till åker eller betesmark vanliga företeelser. Syftet är vanligtvis ökad jordbruksproduktion och biologisk mångfald. I dessa omläggningar hanteras klimatfrågan inte alls, utan en bedömning görs endast av vilken påverkan åtgärden får på natur- och kulturmiljön. Många gånger är det öppna hyggen som överförs till betesmark och där det skulle vara rimligt att låta ett nytt trädskikt växa upp till en trädbärande betesmark. Här skulle det behövas tydligare vägledning om hur klimatfrågan ska hanteras i dessa ärenden.

Angående beskogning är Länsstyrelsen positiv till att delta i samråd med Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Naturvårdsverket för att utforma kriterier för vilken tidigare jordbruksmark som är lämplig för beskogning och vilka trädslag som är lämpligast för åtgärderna utan att förutsättningarna för att nå andra miljömål och målen i Livsmedelsstrategin försämras (sida 258). Utredningen behöver inkludera en diskussion om riskerna för spridning av poppel och hybridasp i naturen om användningen ökar, samt riskerna om hybridasp hybridiserar med den inhemska aspen (kap. 6.1.3, sid 238). Länsstyrelsen är positiv till att jordbruksmark som tagits och tas ur produktion sköts på ett sätt som gynnar klimatet, men det är viktigt att åtgärden inte bidrar till att mer jordbruksmark tas ur produktion eller till att möjligheterna att i framtiden öka arealen jordbruksmark för livsmedelsproduktion äventyras (se inledande stycken till del II). Generellt borde också åtgärder som föreslås för agroforestry och återvätning kunna bidra till att återställa historiska landskap. Kring denna komplexa fråga är det önskvärt att antik-varisk kompetens finns med i fortsatt utredning.

Länsstyrelsen tillstyrker även utredningens förslag på åtgärder inom återvätning (sid 258-259). Återvätning av torvmark har dock troligtvis ingen större potential på Gotland, då den utdikade torvmarken som inte används i aktivt åkerbruk är liten. Behovet av landskapets vattenhållande förmåga är dock stort på ön, främst för att öka grundvattenbildningen men också för att minska översvämning av produktiv åkermark och utjämna flödet över året i vattendragen på ön. Vid eventuell återvätning av mark är avvägning av olika effekter beroende på t ex markbeskaffenhet viktig. På Gotland skulle ett ökat anläggande av bevattningsdammar – gärna i kombination med våtmarker vara oerhört positivt. Återvätning av dikad mark är exempel på åtgärder som hittills inte har behandlats i någon större utsträckning i den kommunala planeringen av mark- och vattenanvändning. Det förtydligade lagkravet på att i översiktsplanen redogöra för hur klimatrelaterade risker hanteras, samt ett ökat fokus på ekosystemtjänster talar för att strukturella förändringar av tidigare jordbruksmark och skogsmark behöver relateras till den kommunala översiktsplaneringen. Det blir en planeringsförutsättning för kommunen att förhålla sig till och har betydelse för hur man planerar för bebyggelsens utveckling. När det gäller återvätning gäller det att noga lokalisera var detta är lämpligt, så att det om möjligt också bidrar till exempelvis fördröjning av vatten i landskapet samt undvikande av översvämningar av bebyggelse eller produktiv åkermark.

Angående återvätning av dränerad torvmark ifrågasätter länsstyrelsen kostnads-kalkylen (sida 250) med att engångskostnaden skulle bli mellan 20 000 kr och 30 000 kr per hektar inklusive ersättning för förlorat markvärde. Det kanske kan stämma på marker som inte helt tagits i anspråk som skogsmark, men gäller det bördiga torvmarker med välväxt granskog på så kommer priset per hektar för förlorat markvärde att bli mycket högre. Länsstyrelsen undrar också varför staten föreslås ersätta markägaren årsvis när jordbruksmark ska läggas om till våtmark, medan skogsägaren ska få en engångsersättning. Om åtgärderna ska få en långsiktig effekt bör båda ersättningarna vara engångsersättningar. Som remissen själv säger så kommer det vara tillståndspliktigt att avvattna den skapade våtmarken igen och om markägaren får avslag på sin ansökan så utgår ingen ersättning. Då måste ersättningen ha betalats ut vid anläggningen av våtmarken. Angående utredningens förslag att restaurera våtmarker inom landsbygdsprogrammet och inom ramen för den lokala naturvårdssatsningen (LONA) anser Länsstyrelsen att det är tveksamt om LONA är den bästa stödformen för att ge ut bidrag till återvätning (sida 280). LONA kan endast sökas av kommuner eller föreningar. Då försvåras möjligheten för enskilda markägare att göra en åtgärd på sin mark. Det är dock klokt att låta ersättning till markägare för återvätning av torvjordar betalas ut via befintliga stödsystem. Nämn och utred gärna fler stödformer än LONA för att bredda möjligheterna. Ett exempel på en stödform som är väl anpassad till enskilda markägare är NOKÅS. Åtgärderna i NOKÅS ska förvisso förläggas i skogsmark, men övergiven jordbruksmark övergår till skogsmark automatiskt efter en tid.

Länsstyrelsen anser att utredningens förslagen på uppdrag (sid 257-261) kompletterar Länsstyrelsens befintliga uppdrag. För att kunna genomföras bör dock extra medel tillföras för länsstyrelsens arbete då det inte ryms inom ordinarie budget (sid 781-784).

Länsstyrelsen instämmer i behovet för åtgärden (sida 259) av att utreda hur effekten på växthusgasbalansen av exploatering av mark ska beräknas och hur utsläppen kan begränsas för att minska permanenta kolförrådsförluster i samband med exploatering och styras till annan mark med mindre påverkan. Dock är kommunal och regional fysisk planering liksom havsplanering nycklar för genomförande av åtgärden. På myndighetsnivå är det därför viktigt att även Boverket, Trafikverket, Regioner och kommuner inkluderas i det föreslagna uppdraget. Länsstyrelsen anser att arbete med att minska den permanenta överföringen till bebyggd mark är viktig också då det kan få en positiv effekt på flera andra miljömål. Dock behöver utredningen tydligare visa kopplingen till fysisk planering och hur plan- och bygglagen (PBL) kan användas som ett grundläggande verktyg. Mark ska användas till det den är mest lämpad för, enligt PBL. I den fysiska planeringen ska avvägningar göras mellan en rad allmänna intressen. En avvägning i översiktsplanen kan till exempel vara att det är motiverat att bebygga jordbruks- eller skogsmark i närheten av knutpunkter för kollektivtrafik, för att minska transporternas klimatpåverkan. För att kunna styra exploateringen till annan mark med mindre klimatpåverkan i samband med exploatering behöver tillämpningen av 3 kap 4§ miljöbalken i fysisk planering ses över. Exempelvis genom att krav införs på att redogöra för olika typer av klimatpåverkan från olika alternativ i den lokaliseringstudie som ska genomföras.

Grönytefaktor i detaljplan är ett annat verktyg att undersöka vidare. Grönytefaktor är idag inte ett lagstadgat begrepp, men om lagstiftning ska ses över enligt förslag i den klimatpolitiska handlingsplanen är detta en potential att undersöka. De regionala handlingsplanerna för grön infrastruktur är ännu ett underlag som bör användas. De föreslagna åtgärderna kan leda till förtätning av befintlig bebyggelse, vilket gör att miljömålet God bebyggd miljö bör inkluderas i arbetet för att förtätningen inte ska försämra människors hälsa och välbefinnande. Utredningen har inte med något kulturmiljöperspektiv på landskaps- och bebyggelsefrågorna, vilket vore önskvärt. Utredningen menar också att det inte finns några styrmedel inriktade mot ökad användning av förnybara material i byggnader eller för att bevara befintliga bestånd av träbyggnader (sida 266). Här behöver personer med antikvarisk kompetens medverka i fortsatt utredning. Kommuner kan i detaljplan reglera att byggnader ska bevaras, så kallad q-märkning.

Angående andra åtgärder för att stärka och bevara kolsänkan ser Länsstyrelsen en avsaknad av skogsåtgärder i utredningen men instämmer i att det är lämpligt att skogsåtgärder behandlas i Skogsutredningen (M 2019:02) som enligt direktiven ska föreslå de åtgärder som behövs för att kunna uppfylla internationella åtaganden om biologisk mångfald och klimat (sida 53). Däremot är det viktigt att kli-

maträkenskaper och -åtgärder kommer med i skogsutredningen, och att utrymme finns för att det i framtiden är möjligt att inkludera denna typ av insatser. Det finns stor potential i skogsrelaterade åtgärder. Samtidigt är det en laddad fråga om biologisk mångfald respektive ökad skogsproduktion. För klimatnyttan är det också en fråga om tidsperspektiv samt en fråga om det är andra drivkrafter som kommer påverka utvecklingen än vad som kan ses vara en kompletterande åtgärd.

På flera håll i utredningen (sid. 766-767) framgår det tydligt att det kan bli brist på biomassa när Sverige ska bli klimatpositivt genom bio-CCS-åtgärder. Det kommer behövas tydliga prioriteringar med tillhörande styrmedel för vad den svenska skogen ska användas till i framtiden, inklusive tydliga mål för hur mycket som ska avsättas till skydd. Etappmålet om 20 procent skyddad skogsmark behöver klargöras, exempelvis om skogligt impediment ingår. Den areal ytterligare avsatt skogsmark för naturvårdsändamål som används i utredningen bör minst ligga på den nivå som bedöms nödvändig för att bevara den biologiska mångfalden. I den här utredningen har man halverat den arealen (sida 206). Målkonflikter för produktionshöjande åtgärder i skogsbruket får gärna utvecklas vidare (sid. 208-210). På Gotland är ingen av dessa åtgärder aktuella. Contorta-tall får inte planteras här och gödsling får ingen betydande effekt på tillväxten av de gotländska skogarna, då de begränsas av andra faktorer, till exempel vattentillgången.

Länsstyrelsens synpunkter gällande del III: Avskiljning och lagring av biogen koldioxid

Länsstyrelsen delar utredningens förslag att koldioxidlagring som bidrar till ökad utvinning av olja eller naturgas genom s.k. enhanced hydrocarbon recovery (EHR) inte bör kunna räknas som en kompletterande åtgärd för att nå de svenska klimatmålen, oavsett koldioxidens ursprung (sida 319). Endast projekt inom CCS inklusive bio-CCS där koldioxidlagringen sker permanent och utan att bidra till EHR bör kunna ta del av statligt stöd. Vidare tillstyrker länsstyrelsen förslaget att staten genom uppdrag till SGU vidare utreder vad ett beslutsunderlag om en svensk lagringsplats för koldioxid behöver innehålla (sida 319). Länsstyrelsen har tidigare tagit del av den rapport SGU upprättade 2017 om geologisk lagring av koldioxid i Sverige, som omnämns i utredningen. Det framkommer att ytterligare undersökningar krävs för att det ska kunna bedömas om det finns lämpliga platser inom Sverige för koldioxidlagring i berggrunden utan läckage och andra oönskade effekter. Kunskap om risker inklusive hälsorisker och möjlig påverkan på miljön behöver utvecklas.

Länsstyrelsen instämmer i huvudsak utredningens förslag avseende styrning och styrmedel för bio-CCS (sida 373-376). Dock anser länsstyrelsen, angående utredningens förslag att fortsatt stödja teknikutveckling och demonstration inom bio-

CCS, att det är angeläget att inte separera satsningar som sker inom fossil CCS och bio-CCS. Forskning och utveckling bör istället samordnas så att erfarenheter och investeringar för att genomföra fullskaliga projekt delas när det är möjligt. Industrier på Gotland planerar för pilotprojekt med CCS-teknik. Förutsättningarna är goda för CCS och behovet av utsläppsminskningar är stort i länet för att kunna nå klimatmålen nationellt och regionalt, inte minst inom cementindustrins processutsläpp. Även om CCS för fossila bränslen inte ska betraktas som negativa utsläpp blir tekniken en mycket viktig pusselbit inom flera industrigrenar i Sverige för omställningen temporärt eller permanent. Med ökad inmatning av bioråvara kan flera industrigrenar succesivt gå från CCS till bio-CCS för att slutligen ge negativa utsläpp från anläggningarna. Det är därför extra angeläget att inte separera satsningar och kunskapsbyggande inom CCS och bio-CCS i omställningsarbetet. Samtidigt behöver utformningen av styrmedel förmå att skilja de båda åt så att incitament för bio-CCS också blir tillgängligt för industrier som succesivt fasar ut det fossila i sin verksamhet och övergår till biobaserad råvara och processenergi. Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget att Energimyndigheten ges uppdraget att utreda hur samordning av prövningar rörande CCS ska kunna ske (sida 373). Länsstyrelsen har i det här mer övergripande skedet inga direkta synpunkter när det gäller kopplingen till miljöprövning och miljötillsyn.

Länsstyrelsen instämmer till stor del i utredningens förslag gällande brister och hinder i lagstiftningen för CCS inklusive bio-CCS (sid. 447-450). Länsstyrelsen vill dock påpeka att geologisk lagring till havs, kolsänkor till havs och ledningar till dessa är nära knutet till havsplanering och måste därför hanteras inom den statliga processen för/utvecklingen av havsplaneringen. Utredningen beskriver åtgärder som innebär att geologisk lagring i havsbotten tillåts (sida 57) samt också transport av koldioxid i ledningar till havs.

Länsstyrelsens synpunkter på del V: Andra kompletterande åtgärder

Länsstyrelsen instämmer i flera resonemang som förs i kapitel 17 och 18. Länsstyrelsen ser positivt på att utredningens förslag fokuserar på biokol bland de alternativa kolsänkorna (sida 665), då biokol är en relativt naturlig process med många potentiella andra nyttor.

Länsstyrelsen instämmer med utredningens bedömning att påskyndad vittring av mineral genom gruvbrytning, krossning och spridning av finfördelat mineral för att kemiskt binda in koldioxid från atmosfären bedöms vara för resurs- och energikrävande för att bidra till att Sveriges klimatmål nås (sida 687). Länsstyrelsen kan här även tillägga påverkan på annan miljöpåverkan så som biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Av samma anledning bör det primära målet vara att återanvända betong (sid. 688-689) för minimera kalkbrytningen och minska tillverkningen av betong. Detta i syfte att minska koldioxidutsläppen från sten- och

cementindustrin och minska den negativa effekten på biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

Länsstyrelsen synpunkter på del VI: System för uppföljning och konsekvensanalys

Länsstyrelsens tillstyrker utredningens förslag på åtgärder för att skapa förutsättningar för utveckling av kompletterande åtgärder och understryker vikten av kontrollstationer samt heltäckande och transparent redovisning så väl i Sverige som internationellt.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Anders Flanking med energi- och klimatsamordnare Agneta Green som föredragande. Ärendet har även föredragits för Länsråd Peter Molin. Ärendet har föredragits i länsstyrelsens ledningsgrupp. I den slutliga handläggningen har också Enhetschef Anders Malm, landsbygdshandläggare Ilse Hallgren, miljöhandläggare Lena Kulander, samhällsplanerare Unni Karlsson samt naturvårdshandläggare Ingrid Thomasson medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Så här hanterar länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.