

Handläggare
Hillevi Eklund
Telefon + 46 08-508 27 404
Torkel Kjellman
Telefon +46 08-508 27 224
Gundula Kolb
Telefon +46 08-508 27 136

Till
Stadsbyggnadsnämnden

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). (SOU 2025:21). Svar på remiss från kommunstyrelsen

Förslag till beslut

1. Stadsbyggnadsnämnden godkänner kontorets utlåtande som svar på remissen.

Amanda Horwitz
Stadsbyggnadsdirektör

Sammanfattning

I ett tilläggsdirektiv gav regeringen den 4 augusti 2022 miljömålsberedningen i uppdrag att föreslå en strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder som bidrar till Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald samt upp-tag och utsläpp av växthusgaser inom markanvändningssektorn (LULUCF).

Kommunstyrelsen har remitterat Miljömålsberedningens förslag till stadsbyggnadsnämnden för yttrande. Kontoret konstaterar att beredningen presenterar flera förslag som stadsbyggnadskontoret är positivt till, men också förslag som kontoret ställer sig frågande eller kritiskt till.

Utlåtande

Ärendet

Den svenska miljömålsstrukturen innehåller ett generationsmål, 16 miljökvalitetsmål samt etappmål.

2010 beslutade regeringen att tillsätta en parlamentarisk beredning med namnet Miljömålsberedningen för att utarbeta underlag om hur miljökvalitetsmålen kan nås genom politiskt förankrade förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder. Genom tilläggsdirektiv ska regeringen besluta om uppdrag om de särskilda strategier som beredningen ska ta fram.

I ett tilläggsdirektiv gav regeringen den 4 augusti 2022 miljömålsberedningen i uppdrag att föreslå en strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder som bidrar till Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald samt upp-tag och utsläpp av växthusgaser inom markanvändningssektorn (LULUCF). Beredningen ska kartlägga och beskriva synergier och målkonflikter i arbetet med att uppfylla Sveriges åtaganden och vid behov föreslå politiska avvägningar. Resultatet är det nu remitterade underlaget.

Kommunstyrelsen har nu remitterat Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF) (SOU 2025:21) till stadsbyggnadsnämnden för yttrande senast den 6 maj 2025. Kommunstyrelsen har även remitterat förslaget till exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafikinämnden samt Stockholms Stadshus AB.

Sammanfattning av remissen

Miljömålsberedningen har lämnat förslag till styrmedel och åtgärder som tillsammans bidrar till Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen, att öka det rapporterade nettoupptaget med 4 miljoner ton jämfört med det genomsnittliga nettoupptaget 2016–2018. Vidare har Miljömålsberedningen lämnat förslag om etappmål, styrmedel och åtgärder som bidrar till Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald.

Åtagandena har som sammantaget syfte att stoppa och vända förlusten av biologisk mångfald.

De politiska åtagandena i fokus för remissen är:

- *LULUCF-förordningen* från 2018 (2018/841) och förordningens revidering 2023 (2023/839) där EU har fastställt ett mål för unionens nettoupptag av växthusgaser inom markanvändningssektorn.
- *EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030* innehåller åtaganden riktade mot EU som helhet och mot kommissionen själv. Målet för skydd av natur enligt EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 är att skydda 30 procent av landarealen.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 den 24 juni 2024 om restaurering av natur, i förslaget kallad *restaureringsförordningen*.
- *Kunming-Montreal-ramverket* är en strategisk plan för att genomföra mångfaldskonventionen.

Eftersom en stor del av Sveriges landareal består av skog är skogen viktig för möjligheten att öka nettoupptaget av växthusgaser i markanvändningssektorn och gynna den biologiska mångfalden. Miljömålsberedningen lämnar således flera förslag som berör skogen. Enligt Miljömålsberedningens direktiv är den politiska inriktningen för skogsnäringen och livsmedelsproduktionen viktiga förutsättningar för beredningens arbete och denna politiska inriktning ska inte omprövas. Det innebär bl.a. att beredningens överväganden och förslag för skogsbrukets del vilar på principen om frihet under ansvar och skogsbrukets sektorsansvar. Det innebär att Miljömålsberedningen inte lämnar några förslag om för fastighetsägare och brukare tvingande lagreglerade åtgärder i syfte att gynna biologisk mångfald och kolinlagring.

Nedan redovisas huvuddragen i Miljömålsberedningens förslag.

Förslag om etappmål om biologisk mångfald

Miljömålsberedningen föreslår nya etappmål om förvaltning av skyddade områden, restaurering av natur samt minimal förlust av biologisk mångfald.

Förslag om information och rådgivning

Miljömålsberedningen lämnar förslag om informations- och rådgivningsinsatser om åtgärder för ökad kolinlagring och gynnsam biologisk mångfald.

Förslag om ersättningar till markägare som bidrar till att öka nettoupptaget av växthusgaser i markanvändningssektorn

Strategin innehåller förslag om ersättningar för markägare som vidtar åtgärder för att öka nettoupptaget på sina marker.

Förslag om utfasning av torvutvinning

Miljömålsberedningen föreslår att möjligheten att kunna söka nytt, eller förlängt, tillstånd till torvtäkt från och med 1 januari 2026 begränsas till de fall det bedöms nödvändigt för totalförsvarets behov av energitorv som beredskapsbränsle.

Förslag om omprövning eller avveckling av markavvattningsföretag

Miljömålsberedningen föreslår att det i väntan på en långsiktig lösning på frågan om omprövning och avveckling av markavvattnings-företag skyndsamt införs ett undantag på krav på omprövning eller avveckling av markavvattningsföretag då en återvätning genomförs för att minska utsläppen av växthusgaser fram till 2030 och därmed bidra till att Sverige lever upp till LULUCF-förordningens åtagande.

Förslag om skydd, förvaltning och restaurering av biologisk mångfald

Miljömålsberedningen föreslår skydd av natur inklusive skydd av urskog och gammal skog, förvaltning av formellt skyddade områden, restaurering av natur och minimal förlust av biologisk mångfald. I naturvårdsarbetet till 2030 föreslår

Miljömålsberedningen att områden med naturtyp enligt restaureringsförordningen ska prioriteras.

Miljömålsberedningen föreslår hur Sverige ska utveckla sin tillämpning av ”andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder”, OECM, och därigenom rapportera fler områden som skyddade till Europeiska miljöbyrån än som rapporteras i dag. Förslagen om formellt skydd bygger på frivillighet och att de privata markägarna ersätts för intrånget. Miljömålsberedningen lämnar förslag om hur formellt skyddade områden ska förvaltas så att områdena inte förlorar de naturvärden de syftar till att bevara. Miljömålsberedningen lämnar förslag som bidrar till ökad restaurering av natur och stadsgrönska, genom att skapa förutsättningar för det restaureringsarbete som behöver göras till 2030.

Synergier mellan biologisk mångfald och LULUCF

Flera av Miljömålsberedningens förslag, särskilt förslagen om hållbart brukande av jordbruksmark och skogsmark samt återvätning av våtmarker, syftar till att skapa synergieffekter mellan bevarande av biologisk mångfald och ökad kolinlagring.

Förslagens bidrag till måluppfyllelse

Miljömålsberedningens bedömer att förslagen bidrar till att Sverige i viss utsträckning kan uppnå Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald i landbaserade ekosystem. Vidare bedöms miljömålsberedningen att förslagen gör det möjligt att Sverige når närmare 30 procent skydd.

Miljömålsberedningens förslag för ökat nettoupptag av växthusgaser uppskattas kunna resultera i ett ökat årligt nettoupptag 2030 på cirka 7 miljoner ton, vilket bidrar till Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen.

Kontorets synpunkter

Stadsbyggnadskontoret har för denna omfattande remiss valt att fokusera främst på delar som huvudsakligen anknyter till stadsbyggnadsnämndens ansvarsområden.

Sammantaget finns flera förslag som stadsbyggnadskontoret är positivt till, men också förslag som kontoret ställer sig frågande eller kritiskt till. Även om miljömålsberedningen skriver fram flera bra förslag saknas viktiga delar, så som tillräckliga etappmål, skarpa och konkreta styrmedel och förslag till åtgärder för att Sverige helt ska leva upp till sina åtaganden inom EU och internationellt för biologisk mångfald samt upptag och utsläpp av växthusgaser i skog och mark.

Förslag om upptag och utsläpp av växthusgaser på bebyggd mark

Miljömålsberedningen föreslår att SLU får i uppdrag att tillsammans med Boverket, Naturvårdsverket och Trafikverket skyndsamt vidareutveckla ett gemensamt verktyg med standardiserade metoder för att mäta vilken effekt förändrad markanvändning vid exploatering får på nettoupptaget av koldioxid. Verktuget ska kunna användas vid miljökonsekvensbedömningar senast från och med 2027.

Stadsbyggnadskontoret instämmer i att det i dag inte finns någon etablerad standard för hur påverkan på växthusgasbalansen vid exploatering ska beräknas och att det därför är välkommet med utvecklad metodik som med relevant rumsig upplösning kvantifierar effekter på kolförråd och nettoupptag. I remissen konstateras också att det i dag saknas incitament för exploatörer att välja områden där utsläppen av växthusgaser vid exploateringen är lägre, eller metoder för att minimera utsläppen vid nödvändig exploatering av torvmark. Stadsbyggnadskontoret kan konstatera att medan det finns vedertagna klimatberäkningar för byggnader och krav på rapportering i klimatdeklarationer finns inga motsvarande krav kopplat till utsläpp från förändrad markanvändning. Det saknas därmed förutsättningar för nationell styrning och/eller incitament

för minskade utsläpp från förändrad markanvändning vid exploatering. I frånvaron av en standardiserad metod har kommuner i Sverige, tillsammans med företag och forskningsinstitut, utvecklat egna verktyg för att kunna få en bild av dessa konsekvenser.

Stadsbyggnadskontoret ser positivt på om staten tar ansvar för att utveckla metoder för att mäta effekter av förändrad markanvändning för nettoupptaget av koldioxid samt att det kan övervägas om tillämpningen bör breddas så att beräkning av klimatpåverkan från förändrad markanvändning inte begränsas till planer som antas medföra betydande miljöpåverkan.

I remissen föreslås vidare att torvmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om (1) det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk, och (2) verksamhetsutövaren kompenserar för de ökade utsläpp av växthusgaser exploateringen beräknas innebära. Miljömålsberedningen föreslår att en sådan bestämmelse förs in i ny paragraf, 3 kap. 4 a § i miljöbalken. Stadsbyggnadskontoret ser överlag positivt på att torvmark och de kolförråd som finns i dessa bevaras men undrar samtidigt vad förslaget till förändrad lagstiftning i detta fall menar ska definiera ett väsentligt samhällsintresse?

Förslag om skydd av natur

Stadsbyggnadsnämnden ansvarar för inrättande av formellt skyddad natur och arbetar i samverkan med kommunstyrelsen och andra berörda nämnder med framtagande av en strategi för skydd av natur för Stockholms stad. Strategin kommer sätta ramarna för stadens processer kopplat till formellt skydd av natur och behandla aspekter som ska ligga till grund för urval av områden att skydda formellt. När den nationella strategin för naturrestaurering finns på plats kommer staden också se över sin strategi för skydd av naturområden med utgångspunkt i den nationella strategin.

Miljömålsberedningen menar att för stadsgrönska bevaras den biologiska mångfalden främst genom ändamålsenlig skötsel och att formellt skydd normalt inte bedöms vara ändamålsenligt i dessa miljöer, särskilt inte i områden där flera samhällsintressen ska samspela. Stadsbyggnadskontoret delar inte denna bedömning. Stadsgrönska är ett brett begrepp som inte definieras tydligt i remissen. Inom Stockholms stad finns stadsgrönska i form av allt från stadsträd, förgårdsmarker och parker till större sammanhängande naturområden. Stockholms unika läge mellan Mälaren och Östersjön, det variationsrika sprickdalslandskap och människorna brukande av marken sedan bronsåldern samt frånvaro av rationellt skogsbruk har skapat gynnsamma förutsättningar för ett

rikt växt- och djurliv. I Stockholm finns därför många naturområden med höga naturvärden som uppfyller kriterier för formellt skydd.

Stadsbyggnadskontoret ser formellt skydd av den stadsnära naturen som en del i en strategi för att nå stadens miljömål och i förlängningen som ett bidrag till Sveriges internationella åtaganden kring en bevarad och stärkt biologisk mångfald. Genom att skydda värdefulla naturområdena i Stockholm, och samtidigt bibehålla utvecklingspotentialen för bostäder, infrastruktur och tillhörande service i övriga delar av staden, kan staden planera långsiktigt för en växande och hållbar stad.

Stadsbyggnadskontoret anser att det är viktigt att skydda den del av naturen som har högst naturvärden och att bredningens förslag till för stor del fokuserar på sättet att räkna och inte på målet att bevara den biologiska mångfalden. Med bakgrund i detta ställer sig stadsbyggnadskontoret frågande beredningens förslag om vilka typer av områden som ska kunna räknas som skyddade för att uppnå kravet om 30 procent skydd. Förslagen om vad som kan räknas som ”andra effektiva arealbaserade bevarandeåtgärder” (OECM) bedöms vara för vag och inkonsekvent. Stadsbyggnadskontoret ser också att ett etappmål för skydd av natur skulle kunna vara lämpligt för att Sverige ska leva upp till internationella målet att skydda 30 procent av naturen till 2030.

Förslag om skydd av urskog och gammal skog

Förslaget förslår enbart skydd av urskog och gammal skog men inte naturskog. Beredningens förslag skulle därmed innebära att 645 000 hektar naturskog eller mer skulle uteslutas från skydd.

Stadsbyggnadskontoret bedömer att detta kan vara i konflikt med EU:s strategi för biologisk mångfald och naturrestaureringslagen.

Förslag om hållbart brukande av skogsmark

Stadsbyggnadskontoret ställer sig frågande till förslaget om gödsling av skogsmark för ökad kolinlagring då det som kontoret uppfattat det förväntas kunna ha stora negativa konsekvenser för biologisk mångfald och vattendrag.

Förslag till minimal förlust av biologisk mångfald

Miljömålsberedningen föreslår att det befintliga etappmålet för stadsgrönska och ekosystemtjänster inom miljömålssystemet förlängs och ändras till att ha följande lydelse: *Samtliga kommuner ska senast 2030 ta tillvara och integrera stadsgrönska och ekosystemtjänster i urbana miljöer vid planering, byggande och förvaltning i städer och tätorter.* Stadsbyggnadskontoret ser att stadsgrönska och ekosystemtjänster är självklara stadsbyggnadselement för att skapa en långsiktigt hållbar stad men tror att för att förutsättningarna för vad integreringen av

ekosystemtjänster i planeringen behöver definieras tydligare för att förslaget ska få effekt på förlusten av biologisk mångfald.

Avslutningsvis vill stadsbyggnadskontoret lyfta att statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt (LONA) även fortsättningsvis behövs för att kommunerna ska kunna bidra i arbetet med biologisk mångfald och kolinlagring. Att minska det statliga anslaget till dessa medel riskerar att stagnera kommunernas arbete med att bevara och stärka den biologiska mångfalden och kolinlagring.

Kontoret föreslår att stadsbyggnadsnämnden godkänner kontorets utlåtande samt överlämnar et till kommunstyrelsen som svar på remissen.

SLUT