



Baggrundsnotat

Til Økonomiudvalget

Hvilke muligheder har Københavns Kommune for at anvende skovrejsning til klimakompensation?

Resumé

Borgerrepræsentationen (BR) har på mødet den 2. februar 2023 pålagt Økonomiforvaltningen (ØKF) at udarbejde et forslag til politisk behandling indeholdende forskellige modeller for skovrejsning primært udenfor Københavns Kommune (KK) som et værktøj til at reducere Københavns klimaaftryk. Indeværende notat afdækker mulige modeller for skovrejsning inden for gældende lovgivning.

ØKF vurderer, at KK ikke inden for gældende lovgivning kan igangsætte større skovrejsningsprojekter udenfor kommunegrænsen af en størrelse, som har en væsentlig klimaeffekt. Det vurderes, at KK kan undersøge mulighederne for at igangsætte mindre skovprojekter med yderst begrænset klimaeffekt, som er beskrevet nærmere i det sidste afsnit - Modeller for skovrejsning.

Sagsfremstilling

BR har vedtaget et medlemsforslag om at undersøge mulighederne for, at KK anvender skovrejsning primært udenfor KK som værktøj til at reducere Københavns klimaaftryk. Forslaget motiveres med, at KK i dag ikke rejser skov i stor skala, men at det bør undersøges, om det kan være et vigtigt værktøj til at nå kommunens klimamål. Den samlede motivation fremgår af medlemsforslaget stillet d. 2. februar 2023. ØKF har i samarbejde med Teknik- og Miljøforvaltningen (TMF) afsøgt mulighederne, som udfoldes i dette notat.

Lignende forslag har tidligere været belyst bl.a. ifm. Budget 2020, tidligere medlemsforslag og initiativer undersøgt ifm. Roadmap 2021-2025 m.fl. Nedenfor inddrages pointer fra disse analyser og besvarelser.

Skovrejsning – klimaeffekt og økonomi

Træerne optager, mens de vokser som led i fotosyntesen, store mængder CO₂ og lagrer kulstoffet i træernes biomasse (typisk vækstperiode for et træ er mellem 80-100 år). Hvis træet efterfølgende

29-03-2023

Sagsnummer i F2
2023 - 3129

Dokumentnummer i F2
2758602

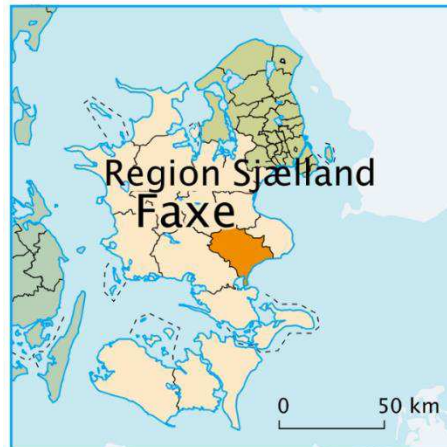
Sagsnummer eDoc
2023-0070711

Sagsbehandler
Stefan Jüngling

skoves og fx sælges til bygningskonstruktioner, kan CO₂ oplagres i lang tid (træets vækstperiode plus konstruktionens levetid). Hvor meget CO₂, der bindes ved skovrejsning, vil særligt afhænge af træart, jordbundsforhold og skovdriftsform.

Ny skovrejsning bidrager i gennemsnit med et CO₂-optag i størrelsesordenen 10 tons CO₂/ha/år¹ (fx konvertering af landbrugsjord til skov).

Et delmål i KK's Klimaplan 2025 var, at forbrændingsanlægget ARC skulle udstyres med et CCS-anlæg til at indfange 390.000 tons CO₂ årligt fra 2025.



Omregnes den årlige forventede effekt fra CCS-anlægget til skovrejsning, vil dette initiativ alene svare til, at der opføres 39.000 ha skov for at opnå den samme CO₂-effekt, svarende til ca. hele Faxe Kommunes areal på 405 km². For at kunne vurdere den enkelte skovs reelle evne til at optage og lagre CO₂, er det dog nødvendigt at forholde sig til den enkelte skovs sammensætning af træarter, jordbundsforhold og skovdriftsform mv.

Omkostningerne ved ny skovrejsning afhænger i høj grad af prisen for landbrugsjord, som kan konverteres til skov, og om det overhovedet er muligt at købe denne jord. ØKF har i 2019 vurderet, at investeringsomkostningerne ved indkøb af fx 40.000 ha vurderes at være på ca. 1,3 mia. kr. til beplantning og ca. 6 mia. kr. til køb af landbrugsjord ved en pris på ca. 150.000 kr. pr. ha (2019-priser). Dette vil belaste KK's anlægsramme. Hertil kommer udgifter til selve skovdriften, samt at der ikke er taget højde for evt. indtægter ved salg af træ.

Samfundsmæssigt kan skovrejsning være en billig måde at opfange og lagre CO₂, fordi det er relativt billigt at plante træer fremfor at anvende andre metoder til at fange og lagre CO₂.

En effektiv skovrejsning og -drift er vigtigt for, at skovrejsning giver økonomisk mening. Drift og forvaltning af skoven kan effektiviseres ved at opnå stordriftsfordele, som fx kan fremmes ved at have store skovarealer samlet geografisk, der øger mulighederne for en samlet effektiv drift og forvaltning. Det er usandsynligt, at KK kan erhverve

¹ Naturstyrelsen har beregnet et gennemsnit for CO₂-optag pr. ha. skov.

disse sammenhængende arealer i nærheden af København for at opnå væsentlige stordriftsfordele. Da jordpriserne har afgørende betydning for økonomien i skovrejsningsprojektet, vil det økonomisk være bedst at afsøge mulighederne for skovrejsning udenfor Danmark, da jordpriserne her typisk er lavere (fx Sverige, Baltikum eller uden for EU).

Skovrejsning kan generelt være et omkostningseffektivt værktøj til at fange og lagre CO₂ både i Danmark og i udlandet, såfremt en række nøglefaktorer er opfyldt – først og fremmest billig landbrugsjord af et tilstrækkeligt sammenhængende areal, som muliggør en omkostningseffektiv skovrejsning og skovdrift.

En permanent skov regnes for at være i CO₂-balance efter ca. 100 år, dvs. at skoven udleder den samme mængde CO₂, som den optager. Skoven fungerer nu som et CO₂-lager. Balancen indtræffer, når forfald af løv og døde træer mv. udleder lige så meget CO₂, som der kan optages ved tilvækst i skovmassen. Fældes træerne og bliver de derefter til byggematerialer eller lignende, vil der kunne opføres ny skov, som på ny optager CO₂, mens det skovede træ fortsat lagrer CO₂, hvilket øger CO₂-potentialet for skovarealet.

Skovrejsning indenfor kommunegrænsen

Ved udarbejdelse af budgetnotat om 'Rekreativ skov med CO₂ reduktion og/eller compensation for flyrejser ved plantning af ny skov' ifm. Budget 2020 indgik følgende vurdering, som ØKF fortsat fastholder:

'ØKF vurderer, at der kun er få eller ingen arealer i Københavns Kommune, som kan beplantes med ny skov. Det skyldes, at de kommunale arealer enten er udlagt til by, er fredede eller indeholder beskyttede naturområder, som strandeng, mose, overdrev m.m.'

Hvis KK skal igangsætte skovrejsning mhp. at binde CO₂ fra luften af et betydeligt omfang, skal det derfor foregå udenfor kommunegrænsen.

Skovrejsningen udenfor kommunegrænsen

For at kunne rejse skov udenfor kommunens grænser er der en række faktorer, som først skal afdækkes.

Det juridiske grundlag

ØKF har ved tidligere analyser foretaget en juridisk vurdering af, om kommunen har hjemmel til at foretage skovrejsning af klimamæssige hensyn på arealer udenfor kommunen. Den skrevne lovgivning indeholder ikke hjemmel til, at kommunen kan varetage denne opgave. Derfor skal opgaven vurderes efter kommunalfuldmagtsreglerne.

ØKF's vurdering var og er, at der ikke er hjemmel til skovrejsning udenfor kommunen ud over til rekreative formål (bynær skov) eller i nærhed til kommunens egne institutioner, hvis det tjener et formål knyttet til institutionen. ØKF fastholder denne vurdering, som følger af det kommunalretlige lokalitetsprincip, hvorefter en kommune kun kan varetage eller støtte opgaver, som interesse-mæssigt er knyttet til kommunen.

Dette er desuden fastslået i nyere praksis fra kommunaltilsynet, da Ankestyrelsen i marts 2020 udtalte, at Hørsholm Kommune ikke inden for rammerne af kommunalfuldmagten kunne købe carbon-offset, fx ved at plante træer i udlandet, med henblik på, at kommunen som virksomhed kunne blive CO₂-neutral.

Ankestyrelsen lagde vægt på, at det ikke vil nedbringe CO₂-udledningen i kommunen, men derimod et andet sted i verden, og at kommunen således ved køb af carbon-offset varetager en opgave, der alene eller i det væsentlige kan anses for at være af interesse for borgere uden for kommunen.

ØKF's vurdering er således den samme som tidligere. Hvis kommunen skal have øget beføjelser til at kunne plante skov uden for kommunen, fx som led i varetagelse af klimahensyn, vil det kræve lovhjemmel.

Kan HOFOR eller andet selskab ejet af KK opføre skov?

HOFOR opfører og drifter på nuværende tidspunkt skovområder udenfor kommunegrænsen, som også tælles med i KK's nuværende CO₂-regnskab. Den primære årsag til, at HOFOR foretager skovdrift udenfor kommunen, er dog, at HOFOR varetager sine grundvandsinteresser på Sjælland, som er interesse-mæssigt direkte knyttet til borgernes drikkevandsinteresser. En øget skovrejsning gennem HOFOR med formålet om at sikre grundvandet vurderes at have et begrænset potentiale for CO₂-fangst af en større skala. Når HOFOR varetager sine grundvandsinteresser, er den største hindring, om der kan indgås aftaler med lodsejer i de boringsnære beskyttelsesområder (BNBO).

ØKF vurderer, at der inden for den gældende lovgivning ikke er hjemmel til, at KK opretter et selskab, hvis primære formål er at udføre skovrejsning med det formål at opfange og lagre CO₂ uden for kommunegrænsen, hverken i Danmark eller uden for landets grænser.

Dette skyldes den såkaldte mellemledsgrundsætning, som indebærer, at en kommune ikke kan udvide kredsen af de opgaver, en kommune

lovligt kan varetage, ved at indskyde et ekstra led (fx et aktieselskab eller en forening) mellem kommunen og udførelsen af opgaven.

På elforsyningsområdet er der i Elforsyningsloven en klar hjemmel til, at kommuner kan deltage i elforsyningsvirksomhed også uden for kommunegrænsen (fx ved opsætning af vindmøller og solceller uden for kommunen), dog kun i selskabsform.

Muligheder for skov på eksisterende og nye grunde, som KK ejer

Tidligere indledende analyser mhp. at afklare potentialet for at rejse ny skov på ejendomme allerede ejet af kommunen eller kommende nye ejendomme har vist et meget begrænset potentiale.

I omegnen af København er der få grunde til rådighed, og jordpriserne er generelt høje. Tidligere kortlægninger fandt kun én ejendom ved Lille Skensved (Køge Kommune), som ejes af KK (udflytterbørnehave m.m.) på ca. 31 hektar, hvoraf ca. 12 hektar er i markdrift, som potentielt vil kunne konverteres til skov. Arealet bliver pt. forpagtet ud, og der vil være behov for at opsige forpagtningsaftalen med landmanden. Dette vil medføre et mindre indtægtstab for KK. Derudover skal de juridiske forhold om, hvor hurtigt at KK kan få adkomst til areal afdækkes, samt om Køge Kommune kan godkende, at arealet ændres til skovdrift.

Ved køb af nye ejendomme, fx til botilbud eller lignende, vurderes potentialet for skovrejsning også meget begrænset. Skoven vil desuden skulle have faglig nytte for institutionens formål.

KK's Klimaplan 2035 og medlemsforslaget

Hvorvidt skovrejsning uden for kommunegrænsen kan medtages direkte i kommunens kommende CO₂-regnskab i regi af Klimaplan 2035 afhænger af de nærmere afgrænsningsvalg. Teknik- og Miljøudvalget har bedt forvaltningen undersøge, hvordan kommunens investeringer udenfor kommunegrænsen kan indgå i en kommende klimaplan.

Modeller for skovrejsning

Ovenstående kortlægning medfører, at der er følgende muligheder for, at KK kan igangsætte skovrejsning.

Indenfor gældende hjemmel

- 1) KK kan igangsætte skovrejsning med rekreativt formål i nærområdet til København (fx Region Hovedstaden) – Dette initiativ vurderes at have et begrænset potentiale for at kunne optage betydelig mængde CO₂, da der ikke er mange landbrugsarealer til salg, da jordpriserne er relativt høje, og da kommunerne omkring KK er præget af by-lignende karakter

med dertilhørende lokalplaner, som ikke nødvendigvis tillader skovrejsning. Bestilling af evt. budgetnotater fx ifm. Budget 2024 vil kunne afdække dette potentiale.

- 2) KK kan igangsætte opførelse af "skov" på ejendomme allerede ejet af KK udenfor kommunen eller nye ejendomme, hvis det tjener et formål knyttet til institutionen – Dette initiativ vurderes at have et begrænset potentiale for at kunne optage betydelig mængder CO₂, da volumen af skovrejsningen på disse ejendomme er begrænset, da de tjener andre formål. Bestilling af evt. budgetnotater fx ifm. Budget 2024 vil kunne afdække dette potentiale.

Andre muligheder

Alternativt kan KK udarbejde et specifikt forslag om skovrejsning uden for kommunen og anmode Ankestyrelsen om en forhåndsudtalelse. ØKF vurderer det dog usandsynligt, at Ankestyrelsen vil ændre praksis, jf. udtalelsen om carbon-offset nævnt ovenfor. Endeligt kan hjemmelsproblematikken rejses politisk overfor regeringen.