

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)

Delbetänkande av Miljömålsberedningen

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:21

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1161-9 (tryck)

ISBN 978-91-525-1162-6 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Romina Pourmokhtari

Enligt det tilläggsdirektiv som regeringen beslutade 4 augusti 2022 ska Miljömålsberedningen föreslå en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive netto-upptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF).¹ Uppdraget skulle ursprungligen redovisas senast den 2 december 2024. Genom tilläggsdirektiv beslutade regeringen den 3 oktober 2024 att förlänga utredningstiden så att uppdraget i stället ska redovisas senast den 15 februari 2025.²

Före detta riksdagsledamoten Lars Tysklind förordnades att från och med den 16 februari 2023 vara ordförande i Miljömålsberedningen. Följande personer förordnades från och med den 16 februari 2023 att vara ledamöter i Miljömålsberedningen: Elin Nilsson, Liza-Maria Norlin, John Widegren, Tomas Brandberg, Daniel Bäckström, Andrea Andersson-Tay, Maria Gardfjell och Joakim Järrebring.

Från och med den 18 maj 2023 entledigades Daniel Bäckström från uppdraget. Stina Larsson förordnades som ledamot den 18 maj 2023. Från och med den 2 juni 2023 entledigades Liza-Maria Norlin från uppdraget. Carl-Wiktor Svensson förordnades som ledamot från och med den 2 juni 2023.

Följande personer förordnades att från och med den 14 september 2023 vara experter i Miljömålsberedningen: generalsekreterare Anders Grahn, skogsekolog Anna Cabrajic, miljöchef Ann-Charlotte Skoog, miljöchef Charlotte Leander, miljöanalysspecialist, skogl. dr. Cornelia Roberge, fågelskyddsansvarig Daniel Bengtsson, universitetslektor Elin Rööös, biolog Gabriella Rosquist, naturvårdspolitisk expert Gunnar Lindén, hållbarhetsspecialist Hanna Staland, prefekt Hjalmar Laudon, expert marknad och hållbarhet Ida Lind, fastighets-

¹ Dir. 2022:126.

² Dir. 2024:94.

direktör Jan Olov Westerberg, förbundsjurist Jenny Wik Karlsson, miljöchef Jessica Nordin, medlemschef Jonas Eriksson, miljöstrateg Jonas Höglund, hållbarhetschef Karin Fällman Lillqvist, generalsekreterare Karin Lexén, miljöutredare Karin Meyer, miljöpolicyexpert Karin Nilsson, biolog och generalsekreterare Karolina Lisslö Gylfe, professor Lars Tranvik, f.d. generaldirektör, fil dr. Lars-Erik Liljelund, biträdande programchef, fil. dr. Line Djupström, expert planering och byggande Love Edenborg, universitetslektor Madelene Ostwald, näringspolitisk chef Magnus Berg, senior policyrådgivare Magnus Niklasson, professor Maria Bratt Börjesson, programchef Maria Iwarsson Wide, hållbarhetschef Marie Wickberg, avdelningschef Mark Marissink, hållbarhetsexpert, agr. dr. Markus Hoffman, skogsvårdschef Mats Nilsson, forskare Mattias Lundblad, enhetschef kvalité och miljö Morgan Pettersson, näringspolitisk talesperson Nicklas Samils, post doktor Oskar Löfgren, professor Peichen Gong, naturvårdschef Peter Bergman, professor Peter Hambäck, sakkunnig friluftspolitiska frågor Pontus Björkman, forskare Sabine Jordan, skogsbiolog Sebastian Kirppu, docent Åsa Kasimir och senior policyrådgivare Åsa Ranung.

Ann-Charlotte Skoog och Maria Bratt Börjesson entledigades som experter från och med 21 mars 2024. Hanna Staland entledigades som expert från och med 31 maj 2024. Skoglige specialisten Robert Berg förordnades att vara expert från och med den 31 maj 2024.

Experterna har bidragit med sin sakkunskap i olika frågor men inte deltagit i ledamöternas diskussioner om betänkandets innehåll, överväganden och förslag.

Som huvudsekreterare anställdes Christine Annemalm från och med den 6 februari 2023. Ida Sennström Agering anställdes som sekreterare från och med den 1 maj 2023. Katarina Buhr anställdes som sekreterare från och med den 8 maj 2023. Daniel Engström Stenson anställdes som sekreterare från och med den 5 juni 2023. Tommy Ek anställdes som sekreterare från och med den 16 juni 2023.

Miljömålsberedningen har redovisat tidigare uppdrag i delbetänkanden (SOU 2010:101, SOU 2011:34, SOU 2012:15, SOU 2012:38, SOU 2013:43, SOU 2014:50, SOU 2016:21, SOU 2016:47, SOU 2020:83 och SOU 2022:15).

Reservationer har lämnats av Maria Gardfjell, Joakim Järrebring, Stina Larsson och Andrea Andersson-Tay.

Särskilda yttranden har lämnats av Tomas Brandberg, Joakim Järrebring, Stina Larsson, Elin Nilsson, Carl-Wiktor Svensson och John Widegren.

Miljömålsberedningen överlämnar betänkandet *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. Härmed är uppdraget slutfört.

Stockholm i februari 2025

Lars Tysklind
Ordförande

Andrea Andersson-Tay

Stina Larsson

Tomas Brandberg

Elin Nilsson

Maria Gardfjell

Carl-Wiktor Svensson

Joakim Järrebring

John Widegren

Christine Annemalm
Ida Sennström Agering
Katarina Buhr
Tommy Ek
Daniel Engström Stenson

Innehåll

Sammanfattning	25
1 Författningsförslag	29
1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalk (1998:808).....	29
1.2 Förslag till lag om ändring i skogsvårdslag (1979:429)	34
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordning (2003:598) om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt.....	35
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordning (1998:1388) om vattenverksamheter	37
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.	39
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket	40
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.....	42
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen.....	43
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordning (2007:757) med instruktion för Statens fastighetsverk.....	44
1.10 Förslag till förordning om statliga bidrag och ersättning för åtgärder för att restaurera våtmarker inklusive återvätning av dränerad torvmark	45

2	Miljömålsberedningens uppdrag	51
2.1	Grunduppdraget	51
2.2	Detta uppdrag	54
2.3	Avgränsningar	56
2.4	Miljömålsberedningens arbete	56
2.4.1	Underlag för Miljömålsberedningens överbäganden och förslag	57
2.4.2	Dialog och samråd	57
2.4.3	Experterna	58
2.4.4	Underlagsrapporter	58
2.4.5	Miljömålsrådet	59
3	Miljömålsberedningens utgångspunkter	61
3.1	Staten ska använda sin rådighet	62
3.2	Miljömålssystemet	65
3.3	Förordningar och strategier med åtaganden Sverige ska leva upp till	66
3.3.1	LULUCF-förordningen	67
3.3.2	EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 och dess direkt kopplade rättsakter	80
3.3.3	Kunming-Montreal-ramverket är en strategisk plan för att genomföra mångfaldskonventionen.....	85
3.4	Gapanalys biologisk mångfald	92
3.5	Gapanalys LULUCF	94
3.5.1	Nuläge och preliminär målbana till 2030	95
3.5.2	Överbäganden inför valet av referensscenario	100
3.5.3	Medeltillväxt används som referensscenario	106
3.5.4	Gapet till Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen utifrån referensscenariot	109

3.6	Utgångspunkter för förslagen som kan öka Sveriges rapporterade nettoupptag av växthusgaser till 2030	111
3.6.1	Styrmedel för ökade kolupptag i skogen är få men EU-utveckling kan skapa nya förutsättningar	114
3.6.2	Skogens dubbla klimatnytta och substitutionseffekter	120
3.6.3	Risk för avverkningsläckage vid åtgärder för att öka nettoupptaget i skogsmark genom att minska avverkningsnivåer	125
3.6.4	Samspelet mellan olika kolpooler är komplext	132
3.6.5	Möjligheten att använda flexibiliteter för att leva upp till LULUCF-förordningens förordnande	134
3.7	Nollalternativet avverkningsnivåer	140
4	Markanvändningens näringar	143
4.1	Skogsnäringen	143
4.2	Jordbruket	149
4.3	Rennäringen	150
4.4	Torvbruket	151
4.5	Näringar med bas i naturupplevelser	152
5	Här är strategin – 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).....	155
5.1	En strategi som bidrar till att öka Sveriges rapporterade nettoupptag	155
5.2	En strategi som bidrar till att stoppa och vända förlusten av biologisk mångfald i Sverige	158

6	Förslag om information och rådgivning	161
6.1	Förslag om en riktad informations- och rådgivningsinsats	163
6.2	Förslag om åtgärdssamordnare som komplement till informations- och rådgivningsinsatser	167
6.3	Förslag om utvidgning av aktörer som kan få ersättning med stöd av LONA.....	170
7	Förslag om indikatorer och preciseringar till Begränsad klimatpåverkan, Levande Skogar och Ett rikt odlingslandskap	175
7.1	Förslag om nya preciseringar till miljökvalitetsmålen Levande skogar och Ett rikt odlingslandskap	176
7.2	Förslag om uppdatering av en av indikatorerna till miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan	176
8	Förslag om hållbart brukande av skogsmark för kolinlagring och biologisk mångfald.....	179
8.1	Förslag om ett skogsbruk som gynnar kolinlagring respektive biologisk mångfald	183
8.1.1	Förslag om att Skogsstyrelsen får i uppdrag att genomföra och samordna rådgivning och information till skogsägare och skogliga tjänstemän om skogsskötsel för ökad tillväxt, kolinlagring och bevarande av biologisk mångfald	183
8.2	Förslag om att öka nettoupptaget av växthusgaser i skogsmark	213
8.2.1	Genom sektorsansvaret behöver sektorn ta ett ansvar utöver vad lagstiftningen kräver för att Sverige ska leva upp till LULUCF- förordningens åtagande	214

8.2.2	Förslag om att Skogsstyrelsen under perioden 2026–2030 ska betala ersättning till markägare som gödslar sin skog i enlighet med Skogsstyrelsens allmänna råd.....	218
8.2.3	Förslag om att Skogsstyrelsen med start 2026 ska sluta naturvårdsavtal med privata markägare för att förlänga skogens omloppstid ..	232
8.2.4	Förslag om att Skogsstyrelsen ska räkna fram hållbara avverkningsnivåer där åtagande om ett ökat kolupptag ingår.....	251
8.2.5	Förslag om att uppmana Sveaskog att öka nettoupptaget på sina marker	253
9	Förslag om hållbart brukande av jordbruksmark för kolinlagring och biologisk mångfald	255
9.1	Ett aktivt jordbruk som främjar kolinlagring och biologisk mångfald.....	257
9.2	Förslag om ett jordbruk som främjar kolinlagring och biologisk mångfald.....	259
9.2.1	Förslag om rådgivning och information om offentlig upphandling som gynnar biologisk mångfald och kolinlagring	259
9.2.2	Förslag om att införa en miljöersättning för odling av vall.....	261
9.2.3	Förslag om att prioritera en miljöersättning som incitament för odling av mellangröda.....	265
9.2.4	Förslag om att biogasstödet utvidgas till att även omfatta vall	269
9.2.5	Förslag om att bredda definitionen av trädjordbruk i den strategiska planen	270
9.3	Andra åtgärder inom jordbruket som främjar kolinlagring och biologisk mångfald.....	272
9.4	Jordbruket i LULUCF-rapporteringen.....	272

10	Förslag om upptag och utsläpp av växthusgaser på bebyggd mark	275
10.1	Förslag om att SLU får i uppdrag att utveckla verktyg för att mäta effekter av exploatering på nettoupptaget av växthusgaser	277
10.2	Förslag om begränsning av när torvmark får tas i anspråk för exploatering.....	281
11	Förslag om ökat nettoupptag i träprodukter.....	285
11.1	Bedömning – framtida behovet av bostadsbyggande bör mötas med ökat byggande i trä.....	288
11.1.1	Förslag om att Boverket utökar klimatdeklarationen för uppförande av nya byggnader med en separat redovisning av mängden kol i långlivade produkter som byggts in i byggnaden	292
11.1.2	Förslag om att främja ökad återanvändning av träprodukter.....	294
11.1.3	Förslag om att Skogsstyrelsen ger råd om skogsskötsel som leder till långlivade produkter..	298
11.1.4	Förslag om en nationell samordnare och stöd till aktörer på marknaden som bygger upp en trävarubransch med långlivade träprodukter av lövträ.....	299
11.1.5	Om möjligheterna att öka nettoupptaget i avvercade träprodukter	300
12	Förslag för att öka nettoupptaget av koldioxid och gynna biologisk mångfald i våtmark och torvmark.....	305
12.1	Att återvätta dränerade torvmarker för att bidra till Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen.....	309
12.1.1	Utsläppen från dränerade organogena jordar bör minska med minst en miljon ton koldioxidekvivalenter till 2030	310
12.1.2	Förslag om ett nytt anslag för finansiering av restaurering och anläggande av våtmarker, inklusive återvätning av torvmarker.....	321

12.2	Förslag om en förordning om statliga bidrag och ersättningar för åtgärder för att restaurera våtmarker inklusive återvätning av dränerad torvmark	327
12.2.1	Bedömning – återvätning som minskar växthusgasutsläppen med en miljon ton koldioxidekvivalenter till 2030 kräver ökade finansiella resurser	328
12.3	Förslag om att inrätta ett nationellt återvättningsråd	332
12.4	Förslag om en översyn av regler för prövning av vattenverksamhet	333
12.4.1	Förslag om ändring av areal för tillståndsprövning	335
12.4.2	Förslag om markavvattningsföretag vid återvätning	337
12.5	Förslag om utfasning av torvutvinning	339
12.6	Förslag om ändring av miljökvalitetsmålet myllrande våtmarker	345
12.7	Om våtmarker och dränerad organogen mark i klimatrapporeringen	346
12.8	Närmare om våtmarker, torvmarker och andra relevanta begrepp	350
12.9	Anläggning och restaurering av våtmarker för att gynna biologisk mångfald	354
12.10	Anläggning och restaurering av våtmarker för att leva upp till Sveriges åtagande inom EU och internationellt	360
13	Förslag om skydd av natur	363
13.1	Förslag om skydd av natur	368
13.1.1	Förslag om prioriteringar i arbetet med att skydda natur	368
13.1.2	Förslag om två nya anslag för intrångsersättning	372
13.1.3	Förslag om att avgränsa och rapportera riksintresset obrutna fjäll	376

13.1.4	Förslag om att utveckla arbetet med artrika vägkanter, järnvägsmiljöer och alléer så att dessa kan rapporteras som OECM	378
13.1.5	Förslag om att utveckla arbetet med artrika kraftledningsgator och stationsområden så att dessa kan rapporteras som OECM.....	381
13.1.6	Förslag om att utveckla arbetet med alléer och naturliga gräsmarker längs Göta kanal så att dessa kan rapporteras som OECM.....	386
13.1.7	Förslag om att rapportera naturbetesmarker och slåtterängar med miljöersättning som OECM....	388
13.1.8	Förslag om att rapportera den inomstatliga överenskommelsen mellan Naturvårdsverket och Fortifikationsverket som OECM	390
13.1.9	Förslag om att rapportera naturvårdsavtal för återvätning av torvmark som OECM	391
13.1.10	Förslag om att möjliggöra frivillig rapportering av frivilliga avsättningar som skyddade områden eller OECM.....	393
13.1.11	Förslag om att möjliggöra frivillig rapportering av skogliga impediment som OECM.....	396
13.1.12	Förslag om att möjliggöra rapportering av rekreationsområden som OECM.....	398
13.1.13	Förslag om att möjliggöra för fastighetsägare att frivilligt rapportera sina värdefulla områden som OECM	402
13.2	Svenska befintliga bevarandeinstrument som ska rapporteras och räknas mot målet om 30 procent skydd...	403
13.2.1	Områden som uppfyller kriterierna för att kunna rapporteras som skyddade områden eller OECM.....	405
13.2.2	Områden som inte uppfyller kriterierna för att kunna rapporteras som varken skyddade områden eller OECM	414
13.2.3	Områden som omfattas av Miljömålsberedningens förslag för att kunna rapporteras antingen som skyddade områden eller OECM...	418
13.2.4	Sammanfattning av de genomgångna svenska bevarandeinstrumenten.....	419

13.3	Analys och bakgrund till åtagandena om skydd av natur inom EU och internationellt	420
13.3.1	Enligt Kunming-Montreal-ramverket ska 30 procent skyddas till 2030	421
13.3.2	EU-strategins mål om naturskydd	422
13.3.3	Kommissionens vägledning om skyddade områden för att leva upp till målet om rättsligt skydd (30 procent) och målet om strikt skydd (10 procent)	424
13.3.4	IUCN:s definition av ett skyddat område.....	428
13.3.5	Strikt skydd är en delmängd av skyddade områden.....	431
13.3.6	Andra verkningsfulla områdesbaserade bevarandeåtgärder, OECM, för att uppnå 30 procent skydd.....	433
13.3.7	Koppling till icke-försämringskravet i restaureringsförordningen 2024/1991.....	439
13.3.8	Sveriges beräkningsmetoder för skyddad natur..	442
14	Förslag om skydd av urskog och gammal skog.....	447
14.1	Förslag om skydd av urskogar enligt EU:s strategi för biologisk mångfald och gammal skog enligt Sveriges definition enligt förnybartdirektivet.....	448
14.1.1	Förslag om att skydda alla återstående urskogar och all återstående gammal skog senast 2030	448
14.1.2	Förslag om kartläggning av urskogar och gammal skog	457
14.1.3	Förslag om hantering av urskog och gammal skog	458
14.1.4	Förslag om ersättning vid skydd av urskog och gammal skog	458
14.1.5	Förslagets bidrag till att leva upp till andra åtaganden och krav.....	459

15	Förslag om förvaltning av skyddade områden	461
15.1	Förslag om förvaltning av skyddade områden.....	463
15.1.1	Ett nytt etappmål för skötsel och restaurering i skyddade områden	463
15.1.2	Medel för skötsel av natur inom formellt skyddade områden.....	466
15.1.3	Nya anslagsposter för naturvårdande skötsel.....	472
15.1.4	Uppdatera inaktuella skötselplaner och bevarandeplaner och ta fram planer där det saknas	474
15.1.5	Ny uppgift för Naturvårdsverket att säkerställa att naturvärden i skyddade områden bevaras och utvecklas	476
15.1.6	Komplettering av förordningen om områdesskydd	477
15.1.7	För att statliga naturreservat och nationalparker ska bli mer tillgängliga för friluftslivet	478
16	Förslag om restaurering av natur.....	481
16.1	Förslag om restaurering	483
16.1.1	Ett nytt etappmål om restaurering.....	485
16.1.2	Ett nytt etappmål om vilda pollinatörer	487
16.1.3	Uppdrag till Naturvårdsverket att utveckla åtgärdsprogram för hotade arter och restaurering av naturtyper.....	488
16.1.5	Uppdrag till länsstyrelserna att genomföra och samordna rådgivning om naturrestaurering.....	491
16.1.6	En satsning på restaurering och hävd av ängs- och betesmarker	491
16.1.7	Stödmöjlighet för ökning av mängden landskapselement i odlingslandskapet ska införas i den strategiska planen i CAP.....	498
16.1.8	Ta bort återbeskogningsplikten närmast jordbruksmark.....	500

16.2	Miljömålsberedningens analys av och överväganden om restaurering av natur.....	502
16.2.1	Krav på restaurering enligt Kunming-Montreal-ramverket	502
16.2.2	Kraven på restaurering i EU:s naturvårdsdirektiv (art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet)	505
16.2.3	EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030	508
16.2.4	EU:s restaureringsförordning.....	510
16.2.5	Miljömålsberedningens bedömning om vilka ekosystem som bör omfattas vid jämförelse mellan restaureringsförordningen och Kunming-Montreal-ramverket	522
16.3	Den biologiska mångfaldens status i landbaserade ekosystem i Sverige	523
16.3.1	Sveriges rapportering enligt EU:s art- och habitatdirektiv	523
16.3.2	Sveriges rapportering enligt EU:s fågeldirektiv...	528
17	Förslag om minimal förlust av biologisk mångfald	531
17.1	Miljömålsberedningens bedömning om minimal förlust av biologisk mångfald och grön infrastruktur.....	534
17.1.1	Dagens regelverk med dess tillämpning är otillräckligt.....	535
17.1.2	Avgränsning till pågående markanvändning och planering.....	536
17.1.3	Restaureringsförordningens icke-försämringskrav omformulerat.....	537
17.1.4	Att hantera icke-försämringskravet genom samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och anmälan om avverkning	541
17.1.5	Hur anmälan om avverkning och samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken borde fungera – exemplet naturtyp taiga	541
17.1.6	Tillämpningen av reglerna om anmälan om avverkning.....	543
17.1.7	Planering för minimal förlust	544

17.2	Förslag om minimal förlust av biologisk mångfald	545
17.2.1	Förslag om ett nytt etappmål om grönplaner	545
17.2.2	Förslag om en nationell fröbank för vilda växter.....	548
17.2.3	Förslag om ett nytt system för inrapportering och sökning av områden med höga naturvärden.....	550
17.2.4	Förslag för att öka möjligheterna att tillämpa ekologisk kompensation	552
17.2.5	Förslag om investeringsstöd till naturturism	554
17.2.6	Förslag om en nationell samordnare för närlivets arbete med biologisk mångfald.....	555
17.3	Närmare om Sveriges åtaganden om minimal förlust av biologisk mångfald.....	557
17.3.1	Åtaganden inom EU och internationellt	557
17.3.2	Generationsmålet och the tragedy of the commons	564
17.3.3	Naturvärdesinventeringar (NVI) och andra inventeringar.....	565
18	Förslagets bidrag till de nationella miljömålen, Agenda 2030 och åtgärds mål i Kunming-Montreal-ramverket	571
18.1	Generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.....	571
18.2	Agenda 2030.....	574
18.3	Nationell strategi och handlingsplan enligt Kunming- Montreal-ramverket	577
19	Konsekvensanalys	581
19.1	Förslagen medför ökade utgifter för staten 2026–2030	581
19.1.1	Utgifter för ersättningar till fastighetsägare.....	582
19.1.2	Utgifter för statliga myndigheter som genomför den föreslagna politiken	584
19.2	Värden av kolinlagring, biologisk mångfald och ekosystemtjänster.....	585

19.3	Beskattning av ersättningar och avsättning till ersättningsfond	587
19.4	Förslag om information och rådgivning.....	588
19.4.1	Uppdrag till myndigheterna om riktade informations- och rådgivningsinsatser och åtgärdssamordnare.....	588
19.5	Förslag för hållbart brukande av skogsmark som ökar nettoupptaget och gynnar biologisk mångfald.....	589
19.5.1	Uppdrag till Skogsstyrelsen om rådgivning av skogsskötsel för ökad tillväxt, kolinlagring och bevarande av biologisk mångfald	589
19.5.2	Ersättning till markägare som gödslar sin skog i enlighet med Skogsstyrelsens allmänna råd	590
19.5.3	Naturvårdsavtal med privata markägare för att förlänga skogens omloppstid.....	591
19.5.4	Uppdrag till Skogsstyrelsen att fastställa en ny hållbar avverkningsvolym.....	593
19.5.5	Uppmana Sveaskog AB att öka nettoupptaget på sina marker	593
19.6	Förslag för hållbart brukande av jordbruksmark som ökar nettoupptaget och gynnar biologisk mångfald	594
19.6.1	Förslag om rådgivning och information om offentlig upphandling som gynnar biologisk mångfald och kolinlagring	594
19.6.2	Förslag om miljöersättning för odling av vall.....	595
19.6.3	Förslag om ersättning för odling av mellangröda	595
19.6.4	Förslag om biogasstöd för vall.....	596
19.7	Förslag om att öka nettoupptaget i bebyggd mark.....	596
19.7.1	Uppdrag till SLU att vidareutveckla ett verktyg för att mäta exploateringens effekter på nettoupptaget av koldioxid	596
19.7.2	En ny bestämmelse om när torvmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar.....	597

19.8	Förslag om att öka nettoupptaget i träprodukter.....	597
19.8.1	Uppdrag till Boverket att utöka klimatdeklarationen	598
19.8.2	Uppdrag till Boverket att främja ökad återanvändning av träprodukter	599
19.8.3	Skogsstyrelsen ger råd om skogsskötsel som leder till långlivade träprodukter	599
19.8.4	En nationell samordnare som stöd för att bygga upp en trävarubransch för långlivade träprodukter av lövträ	600
19.9	Förslag för att öka nettoupptaget och gynna biologisk mångfald genom restaurering av våtmarker	600
19.9.1	En ny satsning på återvätning och restaurering av våtmarker.....	601
19.9.2	Uppdrag till myndigheter att genom sitt våtmarksarbete bidra till att minska nettoutsläppen från dränerad organogen mark med en miljon ton koldioxidekvivalenter	603
19.9.3	Inrätta ett nationellt återvätningråd	603
19.9.4	Översyn av regler för provning av vattenverksamhet.....	603
19.9.5	Utfasning av torvutvinning	604
19.10	Förslag för skydd av natur	605
19.10.1	Områden som rapporteras in som skyddad natur eller OECM	605
19.11	Förslag om skydd av urskog och gammal skog	610
19.11.1	Konsekvenser av skydd av urskog och gammal skog.....	610
19.11.2	En fältinventering av gammal skog enligt förnybartdirektivet	611
19.12	Förslag om förvaltning av formellt skyddad natur.....	611
19.12.1	Ökade medel för förvaltning av formellt skyddade områden.....	611
19.12.2	Uppdatering av inaktuella skötselplaner.....	612

19.13	Förslag om restaurering av natur	614
19.13.1	Förbered finansiering av restaureringsåtgärder ...	614
19.13.2	Uppdrag till länsstyrelserna att genomföra och samordna rådgivning om naturrestaurering	614
19.13.3	Avskaffa återbesogningsplikten i skogsbyn närmast jordbruksmark	614
19.14	Förslag om minimal förlust av biologisk mångfald.....	615
19.14.1	En nationell fröbank för vilda växter.....	615
19.14.2	Ett nytt system för inrapportering och sökning av områden med höga naturvärden	615
19.14.3	Öka möjligheterna att tillämpa ekologisk kompensation	616
19.14.4	Förslag om investeringsstöd till naturturism.....	617
19.14.5	En nationell samordnare för näringslivets arbete med biologisk mångfald	617
19.15	Övriga konsekvenser	618
19.15.1	Den kommunala självstyrelsen	618
19.15.2	Brottligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	618
19.15.3	Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.....	618
19.15.4	Jämställdheten mellan kvinnor och män	619
19.15.5	Möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen	619
20	Diskuterade och övervägda förslag om skydd av urskog, naturskog och gammal skog.....	621
20.1	Sekretariatets förslag till förslag om skydd av urskogar och naturskogar (alternativ 1).....	621
20.1.1	Förslag till förslag om skydd för urskogar och naturskogar – utgångspunkter och överväganden	625
20.1.2	Sekretariatets förslag till förslag om skyddsform för urskogar och naturskogar	628

20.1.3	Sekretariatets förslag till förslag om former av ersättning vid skydd av urskog och naturskog – utgångspunkter och överväganden..	646
20.1.4	Förslag till förslag om avgiftsfinansiering av avverkningsanmälningar och samråd.....	657
20.1.5	Relevanta svenska miljökvalitetsmål, åtgärds mål i Kunming-Montreal-ramverket och Agenda 2030.....	659
20.1.6	Bilaga 1. Förklaringar till beräkningar	660
20.2	Sekretariatets förslag till förslag om skydd av de urskogar och naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 (alternativ 2)	663
20.2.1	Bakgrund till åtagandet – EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 och efterföljande arbete	670
20.2.2	Överväganden vid tolkning av åtagandet.....	709
20.2.3	Förslag till förslag om hur Sverige ska leva upp till åtagandet.....	769
20.2.4	Ersättningsformer vid skydd av de urskogar och naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald	795
20.2.5	Förslag till förslag om avgiftsfinansiering av avverkningsanmälningar och samråd.....	811
20.3	Förslag om skydd av urskog, naturskog och gammal skog (alternativ 4).....	813
20.3.1	Förslag om skydd av urskog, naturskog och gammal skog	817
20.3.2	Förslagens bidrag till Sveriges beting enligt LULUCF-förordningen.....	837
20.3.3	Fördjupning av skyddsförslagets underlag.....	838
21	Författningskommentar	863
21.1	Förslag till ändring i miljöbalken (1998:808)	863
21.2	Förslag till lag om ändring i skogsvårdslag (1979:429)	867

Reservationer 869

Särskilda yttranden 921

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2022:126 939

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2024:94 953

Sammanfattning

Miljömålsberedningen lämnar här förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF) till 2030.

Miljömålsberedningen lämnar förslag 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.

Miljömålsberedningen lämnar 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.

Samtliga förslag bidrar till att Generationsmålet och de nationella miljö kvalitetsmålen kan nås.

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 är därmed frivilligt för fastighetsägare och brukare att genomföra åtgärder som beredningen föreslår i syfte att gynna biologisk mångfald och öka nettoupptaget av koldioxid i markanvändningssektorn. Som en konsekvens av följsamheten till principen frihet under ansvar lämnar inte Miljömålsberedningen några förslag om för fastighetsägare och brukare

tvingande lagreglerade åtgärder i syfte att gynna biologisk mångfald och kolinlagring. Miljömålsberedningen har motsvarande utgångspunkt för de förslag om åtgärder för att gynna biologisk mångfald och öka nettoupptaget av koldioxid i markanvändningssektorn som riktar sig till fastighetsägare och brukare i livsmedelsproduktionen.

Förslagen om att öka nettoupptaget av växthusgaser i skogsmark uppskattas medföra ett tillfälligt minskat virkesuttag perioden 2026–2030 motsvarande 1–3,5 procent av den totala årliga avverkningen i Sverige. Förslagen ger samtidigt möjligheter till större avverkningsvolym efter 2030 eftersom flera av dem syftar till att öka skogstillväxten och därmed virkesförrådet.

Här redovisas huvuddragen i Miljömålsberedningens förslag.

Förslag om etappmål

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. Miljömålsberedningen bedömer att en satsning på riktad information och rådgivning till fastighetsägare och brukare är avgörande för att de åtgärder som Miljömålsberedningen föreslår ska ge önskat resultat.

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. Staten ersätter därmed markägare för att de tillhandahåller ekosystemtjänsten kolinlagring, genom att ersätta markägare för skogsgödsling, förlängda omloppstider, återvätning och odling av mellangrödor.

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 markavvattningsföretag 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.

Miljömålsberedningens 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, skapar synergieffekter mellan bevarande av biologisk mångfald och ökad kolinlagring.

Förslagets bidrag till måluppfyllelse

Miljömålsberedningens förslag bidrar till att Sverige i viss utsträckning kan uppnå Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald i landbaserade ekosystem. 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.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalk (1998:808)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808)

dels att det i miljöbalken ska införas en ny paragraf, 3 kap. 4 a av följande lydelse,

dels att 6 kap. 11 och 35 §§, 9 kap. 6 g § och 12 kap. 6 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

4 a §

Bevarandet av torvmark är ett allmänt intresse för att minska utsläpp av växthusgaser.

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.

6 kap.**11 §**

Miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla

1. en sammanfattning av planens eller programmets innehåll, dess huvudsakliga syfte och förhållande till andra relevanta planer och program,

2. en identifiering, beskrivning och bedömning av rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd,

3. uppgifter om

a) miljöförhållandena och miljöns sannolika utveckling om planen eller programmet inte genomförs,

b) miljöförhållandena i de områden som kan antas komma att påverkas betydligt,

c) befintliga miljöproblem som är relevanta för planen eller programmet, särskilt miljöproblem som rör ett sådant område som avses i 7 kap. eller ett annat område av särskild betydelse för miljön, och

d) hur hänsyn tas till relevanta miljö kvalitetsmål och andra miljöhänsyn,

4. en identifiering, beskrivning och bedömning av de betydande miljöeffekter som genomförandet av planen eller programmet kan antas medföra,

5. uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa betydande negativa miljöeffekter,

5. uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka, avhjälpa *eller kompensera* betydande negativa miljöeffekter,

6. en sammanfattning av de överväganden som har gjorts, vilka skäl som ligger bakom gjorda val av olika alternativ och eventuella problem i samband med att uppgifterna sammanställdes,

7. en redogörelse för de åtgärder som planeras för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför, och

8. en icke-teknisk sammanfattning av 1–7.

35 §

Miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla

1. uppgifter om verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, utformning, omfattning och andra egenskaper som kan ha betydelse för miljöbedömningen,

2. uppgifter om alternativa lösningar för verksamheten eller åtgärden,

3. uppgifter om rådande miljöförhållanden innan verksamheten påbörjas eller åtgärden vidtas och hur de förhållandena förväntas utveckla sig om verksamheten eller åtgärden inte påbörjas eller vidtas,

4. en identifiering, beskrivning och bedömning av de miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser,

5. uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa de negativa miljöeffekterna,

5. uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka, avhjälpa *eller kompensera* de negativa miljöeffekterna,

6. uppgifter om de åtgärder som planeras för att undvika att verksamheten eller åtgärden bidrar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. inte följs, om sådana uppgifter är relevanta med hänsyn till verksamhetens art och omfattning,

7. en icke-teknisk sammanfattning av 1–6, och

8. en redogörelse för de samråd som har skett, vad som kommit fram i samråden och länsstyrelsens bedömning enligt 32 § andra stycket.

9 kap.

6 g §

Om en täkt av torv kräver tillstånd eller anmälan enligt detta kapitel eller föreskrifter som har meddelats med stöd av kapitlet, får täkten inte komma till stånd i en våtmark som utgör en värdefull natur- eller kulturmiljö.

Om en täkt av torv kräver tillstånd eller anmälan enligt detta kapitel eller föreskrifter som har meddelats med stöd av kapitlet, får täkten inte komma till stånd

1. i en våtmark som utgör en värdefull natur- eller kulturmiljö, och

2. i andra fall än när det bedöms nödvändigt för totalförsvarets behov av energitorv som beredskapsbränsle.

12 kap.

6 §

Kan en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i denna balk komma att väsentligt ändra naturmiljön, skall anmälan för samråd göras hos den myndighet som utövar tillsynen enligt bestämmelser i 26 kap. eller bestämmelser som har meddelats med stöd av samma kapitel.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att det inom landet eller en del av landet alltid skall göras en anmälan för samråd i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om vilka uppgifter en anmälan skall innehålla.

Verksamhet eller åtgärd som skall anmälas för samråd får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten medger något annat.

Den myndighet som avses i första stycket får förelägga den anmälningsskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten. Bestämmelser om rätt till ersättning vid ett sådant föreläggande eller förbud finns i 31 kap.

Den myndighet som avses i första stycket får förelägga den anmälningskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten. Bestämmelser om rätt till ersättning vid ett sådant föreläggande eller förbud finns i 31 kap. *Vid ett sådant beslut om förbud av verksamheten som ger rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § ska myndigheten aktivt verka för att området i fråga bildar ett skyddat område, genom formellt*

skydd eller andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

1.2 Förslag till lag om ändring i skogsvårdslag (1979:429)

Härigenom föreskrivs i fråga om skogsvårdslagen (1979:429) att 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Ny skog ska anläggas på produktiv skogsmark

1. om markens virkesproducerande förmåga efter avverkning eller på grund av skada på skogen inte tas till vara på ett godtagbart sätt,
2. om marken ligger outnyttjad, eller
3. om skogens tillstånd är uppenbart otillfredsställande.

Åtgärd enligt första stycket ska vidtas i fall som anges i 1 och 2 utan dröjsmål och i fall som anges i 3 inom skäligen tid.

Vad som föreskrivs i första stycket 2 ska inte gälla mark som på grund av särskilda förhållanden inte bör tas i anspråk för virkesproduktion.

Första stycket 2 gäller inte mark som ligger närmare än 25 meter från jordbruksmark eller som på grund av särskilda förhållanden inte bör tas i anspråk för virkesproduktion.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från första och andra styckena för att möjliggöra försöksverksamhet.

Skogsstyrelsen får i särskilda fall medge undantag från första och andra styckena.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordning (2003:598) om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2003:598) om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Enligt denna förordning får, i mån av tillgång på medel, statliga bidrag ges till kommuner för åtgärder i naturvårdsprojekt som bidrar till att nå det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt. Åtgärderna ska avse

Enligt denna förordning får, i mån av tillgång på medel, statliga bidrag *för samordning och utförande av åtgärder och* åtgärder i naturvårdsprojekt som bidrar till att nå det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt *ges till en kommun, kommunal nämnd, kommunalförbund eller en ideell sammanslutning, i samverkan mellan kommuner eller mellan ideella sammanslutningar eller i samverkan mellan kommuner och ideella sammanslutningar.* Åtgärderna ska avse

1. kunskapsuppbyggnad som syftar till att skapa underlag för framtida åtgärder inom naturvård och därmed sammanhängande friluftsliv,
2. framtagande av underlag i form av kommunala naturvårdsprogram för genomförande av åtgärder inom naturvård och därmed sammanhängande friluftsliv,
3. områdesskydd för att skydda värdefull natur, särskilt sådana natur- eller kulturresevat som kommunen beslutar om med stöd av 7 kap. miljöbalken,
4. vård och förvaltning av områden, naturtyper eller bestånd av arter som bedöms värdefulla från naturvårdssynpunkt, inklusive åtgärder som syftar till att främja friluftsliv och liknande nyttjande av naturområden,

5. restaurering av områden, naturtyper eller bestånd av arter som bedöms värdefulla från naturvårdssynpunkt,
6. information, folkbildning och annan kunskapsspridning om naturvård och därmed sammanhängande friluftsliv,
7. restaurering och anläggande av våtmarker, inklusive återvätnings av torvmarker, i syfte att
- a) minska utsläppen av växthusgaser,
 - b) gynna biologisk mångfald,
 - c) minska övergödningen,
 - d) åstadkomma anpassningar till ett förändrat klimat, eller
 - e) stärka landskapets egen förmåga att hålla kvar och balansera vattenflöden eller öka tillskottet till grundvattnet, eller
7. restaurering och anläggande av våtmarker, inklusive återvätnings av torvmarker, i syfte att
- a) minska övergödningen,
 - b) åstadkomma anpassningar till ett förändrat klimat, eller
 - c) stärka landskapets egen förmåga att hålla kvar och balansera vattenflöden eller öka tillskottet till grundvattnet, eller
8. kunskapsuppbyggnad, framtagande av underlag eller annat förberedelsearbete inför restaurering eller anläggande av våtmarker enligt 7.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordning (1998:1388) om vattenverksamheter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (1998:1388) om vattenverksamheter att 19 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §

I stället för tillståndsplikt enligt 11 kap. 9 § miljöbalken gäller att en vattenverksamhet inte får påbörjas innan den har anmälts hos tillsynsmyndigheten, om verksamheten innebär

1. anläggande av våtmark där vattenområdet har en yta som inte överstiger 5 hektar,

1. anläggande av våtmark där vattenområdet har en yta som inte överstiger 5 hektar, *eller restaurering av våtmark, inklusive återvätning av dränerad torvmark,*

2. uppförande av en anläggning, fyllning eller pålning i ett vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattendraget uppgår till högst 500 kvadratmeter,

3. uppförande av en anläggning, fyllning eller pålning i ett annat vattenområde än vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattenområdet uppgår till högst 3 000 kvadratmeter,

4. grävning, schaktning, muddring, sprängning eller annan liknande åtgärd i ett vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattendraget uppgår till högst 500 kvadratmeter,

5. grävning, schaktning, muddring, sprängning eller annan liknande åtgärd i ett annat vattenområde än vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattenområdet uppgår till högst 3 000 kvadratmeter,

6. byggande av en bro eller anläggande eller byte av en trumma i ett vattendrag med en medelvattenföring som uppgår till högst 1 kubikmeter per sekund,

7. omgrävning av ett vattendrag med en medelvattenföring som uppgår till högst 1 kubikmeter per sekund, om åtgärden inte är att hänföra till markavvattning,

8. nedläggning eller byte av en kabel, ett rör eller en ledning i ett vattenområde,

9. bortledande av högst 600 kubikmeter ytvatten per dygn från ett vattendrag, dock högst 100 000 kubikmeter per år, eller utförande av anläggningar för detta,

10. bortledande av högst 1 000 kubikmeter ytvatten per dygn från ett annat vattenområde än vattendrag, dock högst 200 000 kubikmeter per år, eller utförande av anläggningar för detta,

11. utrivning av en vattenanläggning som tillkommit till följd av en verksamhet enligt 1–10,

12. ändring av en anmäld vattenverksamhet enligt 1–10, eller

13. ändring av en tillståndsprövad vattenverksamhet, om ändringen är en anmälningspliktig verksamhet enligt 1–10.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., att 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Länsstyrelsen eller kommunen skall fastställa en skötselplan för ett naturreservats eller kulturreservats långsiktiga vård. En skötselplan *skall* ingå i varje beslut om bildande av ett naturreservat eller kulturreservat. Om det finns särskilda skäl, får skötselplanen fastställas efter det att beslutet om bildande av reservatet har fattats.

Länsstyrelsen eller kommunen skall fastställa en skötselplan för ett naturreservats eller kulturreservats långsiktiga vård. En skötselplan *ska* ingå i varje beslut om bildande av ett naturreservat eller kulturreservat. Om det finns särskilda skäl, får skötselplanen fastställas efter det att beslutet om bildande av reservatet har fattats *Skötselplanen ska bygga på uppgifter som utgör en grund för en ändamålsenlig och effektiv förvaltning.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket att 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Naturvårdsverket ska inom sitt ansvarsområde särskilt

1. bevaka allmänna miljöintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos myndigheter och domstolar samt lämna Naturvårdsverkets synpunkter tidigt i processen,

2. delta i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för miljön,

3. vägleda statliga myndigheter i deras miljöledningsarbete,

4. samordna uppföljning och utvärdering av generationsmålet och miljö kvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Skyddande ozonskikt, Myllrande våtmarker, Storlagen fjällmiljö och Ett rikt växt- och djurliv,

5. utveckla, följa upp och samordna arbetet med miljöinformationsförsörjning och ansvara för den övergripande administrativa samordningen av miljöövervakningen,

6. på ett kostnadseffektivt sätt göra kunskaper om miljön och klimatet samt miljö- och klimatarbetet tillgängliga för myndigheter, allmänheten och andra berörda,

7. i samråd med Havs- och vattenmyndigheten fördela medel för miljöövervakning, uppföljning av miljö kvalitetsmålen och internationell rapportering och efter samråd med övriga berörda myndigheter och organisationer ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljö tillståndet inom sitt ansvarsområde,

8. finansiera miljöforskning till stöd för Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens arbete och samråda med Havs- och vattenmyndigheten om fördelningen,

9. ansvara för nationell samordning när det gäller förorenade områden och avhjälpande av sådana föroreningsskador och allvarliga miljöskador som avses i 10 kap. miljöbalken,

10. ansvara för administration, uppföljning och utvärdering av de bidrag som omfattas av förordningen (2004:100) om statsbidrag för avhjälpande av föroreningsskador,

11. förvärva och förvalta fastigheter för statens räkning för att skydda värdefulla naturområden,

11. förvärva och förvalta fastigheter för statens räkning för att skydda värdefulla naturområden och för att säkerställa att naturvärden bevaras och utvecklas,

12. ansvara för att ta fram underlag för beslut att inrätta nationalparker,

13. verka för att förutsättningarna för friluftslivet bevaras och utvecklas,

14. samordna myndigheternas arbete när det gäller friluftsliv och samverka med andra berörda i sådana frågor samt vartannat år redovisa en samlad uppföljning av de friluftslivsmål som regeringen fastställt och vart fjärde år lämna förslag i syfte att målen ska nås,

15. verka för en hållbar utbyggnad av vindkraft,

16. ansvara för frågor om jakt och vilt enligt jaktlagstiftningen,

17. medverka till att främja brukandet av vilt som resurs,

18. verka för en samhällsekonomiskt effektiv omställning till en cirkulär ekonomi,

19. verka för minskad nedskräpning och hållbar avfallshantering, inklusive avfallsförebyggande insatser och giftfria kretslopp,

20. ansvara för nationell platsamordning,

21. samordna myndigheternas arbete när det gäller omgivningsbuller,

22. vara medlem i en sådan ideell förening som avses i 2 § Laponiaförordningen (2011:840),

23. integrera ett jämställdhetsperspektiv i myndighetens verksamhet, och

24. samordna berörda myndigheters arbete med metodutveckling för klimateffektbedömningar samt vid behov bistå Regeringskansliet med klimateffektbedömningar av styrmedel och åtgärder som påverkar Sveriges utsläpp av växthusgaser.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk att det ska införas en ny paragraf, 19 a av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 a §

Myndigheten ska överföra de uppgifter till Naturvårdsverket som är nödvändiga för att möjliggöra rapportering av områden med miljöersättning för skötsel av betesmarker och slätterängar med särskilda värden, till Europeiska miljöbyrån, som andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder (OECM).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen att 6 § ska ha följande lydelse.

6 §

Myndigheten ska i fråga om sitt miljö- och friluftslivsarbete enligt 2 § första stycket 4, 5 och 7 rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Myndigheten ska i fråga om sitt miljö- och friluftslivsarbete enligt 2 § första stycket 4, 5 och 7 rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs. *Detta ska exempelvis inkludera att överföra de uppgifter till Naturvårdsverket som är nödvändiga för att möjliggöra rapportering av områden med naturvårdsavtal för återvätning av torvmark, till Europeiska miljöbyrån, som andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder (OECM).*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordning (2007:757) med instruktion för Statens fastighetsverk

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2007:757) med instruktion för Statens fastighetsverk att det ska införas en ny paragraf, 1 a av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §

Statens fastighetsverk ska, för den tätortsnära natur som verket förvaltar, inom en kilometer från tätort, avgränsa denna, bestämma förvaltningsmål och förvalta den med syftet rekreation och/eller biologisk mångfald. Verket ska avseende dessa områden teckna inomstatliga överenskommelser utan ersättning med Naturvårdsverket så att områdena kan rapporteras till Europeiska miljöbyrån som andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder (OECM).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.10 Förslag till förordning om statliga bidrag och ersättning för åtgärder för att restaurera våtmarker inklusive återvätning av dränerad torvmark

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Enligt denna förordning får, i mån av tillgång på medel, statliga bidrag betalas till privata och offentliga fastighetsägare för åtgärder för att restaurera våtmarker inklusive återvätning av dränerad torvmark. Åtgärderna ska avse återvätning av torvmarker i syfte att minska utsläppen av växthusgaser eller restaurering och anläggning av våtmarker i syfte att gynna biologisk mångfald och därmed bidra till att nå miljökvalitetsmålen begränsad klimatpåverkan och myllrande våtmarker samt Sveriges relevanta åtaganden i EU och internationellt. Statliga medel får därutöver användas för markersättning till privata markägare som restaurerar en våtmark eller återväter en torvmark.

Ord och uttryck i förordningen

2 § I denna förordning betyder

1. Återvätning av torvmark: En åtgärd som syftar till att höja vattennivån i en tidigare dränerad torvmark så att den genomsnittliga vattennivån under ett år är 5–30 centimeter under markytan.

2. Restaurering av våtmark: En åtgärd som syftar till att återskapa en våtmark där det tidigare funnits en sådan, vilket kan, men inte behöver, inkludera återvätning av dränerad torvmark exempelvis genom att återväta dränerade torvmarker, avlägsna dräneringssystem i torvmarker, återväta invallade områden eller upphöra med torvbrytning.

3. Anläggning av våtmark: En åtgärd som syftar till att skapa en våtmark där det inte tidigare funnits någon, exempelvis genom att ständigt eller under en stor del av året hålla ytvatten eller en fuktig markyta eller anlägga en damm.

Allmänna förutsättningar för bidragsberättigade åtgärder

3 § Statliga bidrag för åtgärder för återvätning av torvmark i syfte att minska utsläppen av växthusgaser ska i första hand ges för den eller de åtgärder som bedöms ge den största varaktiga minskningen av växthusgaser per investeringskrona.

Om minskningen av utsläpp av växthusgaser är likvärdiga för flera ansökningar, ska hänsyn också tas till

1. åtgärdens effekt för att gynna biologisk mångfald, och
2. åtgärdens effekt för näringsretention, vattenrening eller klimatanpassning.

4 § Bidrag för åtgärder för restaurering och anläggning av våtmarker i syfte att gynna biologisk mångfald ska i första hand ges till åtgärder som ökar arealen naturtyp enligt bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juni 2024 eller på annat sätt bidrar till gynnsam bevarandestatus för naturtyper och arter enligt rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

Statligt bidrag för åtgärd som syftar till restaurering, anläggning eller återvätning

5 § Statligt bidrag för en åtgärd som syftar till restaurering eller anläggning av våtmark eller återvätning av torvmark enligt överenskommelse med markägare får avse 100 procent av kostnaden för att genomföra åtgärden. Länsstyrelsen respektive Skogsstyrelsen ansvarar för att åtgärden genomförs.

Allmänna förutsättningar för markersättning

6 § Privata fastighetsägare som restaurerar en våtmark eller återväter en torvmark har utöver bidrag enligt 5 § rätt till markersättning enligt en av länsstyrelsen framtagna ersättningsmodell, baserad på utsläppsminskningseffekten av att återväta den aktuella marken.

Om minskningen av utsläpp av växthusgaser är likvärdiga för flera ansökningar, ska hänsyn också tas till

1. åtgärdens effekt för att gynna biologisk mångfald, och
2. åtgärdens effekt för näringsretention, vattenrening eller klimat-anpassning.

Återvätning av dränerad organogen jordbruksmark ska göras på marker som ej används för livsmedelsproduktion och där länsstyrelsen bedömer att sannolikheten att marken inom överskådlig framtid kommer att användas för jordbruk igen är mycket låg.

7 § Privata fastighetsägare får på frivillig basis upplåta mark för restaurering av våtmark eller återvätning av torvmark mot ersättning från länsstyrelsen eller Skogsstyrelsen. Fastighetsägarens åtaganden ska regleras genom ett sådant avtal mellan myndigheten och fastighetsägaren som avses i 7 kap. 3 § andra stycket jordabalken (naturvårdsavtal).

Ansökan om statligt bidrag och markersättning

8 § Ansökan om statligt bidrag eller markersättning ska göras skriftligen och lämnas till länsstyrelsen i det län där åtgärden ska genomföras. Länsstyrelsen handlägger och beslutar om ärendet, med undantag för ansökningar som rör skyddade områden då Naturvårdsverket handlägger och beslutar om stöd. Ansökan om statligt bidrag eller markersättning för återvätning i skogsmark ska lämnas till Skogsstyrelsen som handlägger och beslutar om stöd.

- 9 §** Ansökan ska innehålla
- Fastighetsnamn och nummer
 - Kommun där fastigheten finns
 - Uppgift om området är dikat
 - Uppgift om antal hektar som önskas återvätas samt en uppskattning av hur stor del av arealen som är torvmark
 - Uppgift om någon grannfastighet berörs vid en återvätning
 - Uppgifter om ifall markägare önskar markersättning.

Prövning och hantering av ansökningar

10 § Länsstyrelsen prövar ansökningarna och beslutar om ersättning för ansökningar om att återvåta jordbruksmark i syfte att minska utsläpp av växthusgaser samt ansökningar om att restaurera eller anlägga våtmark i syfte att gynna biologisk mångfald.

Skogsstyrelsen prövar ansökningarna och beslutar om ersättning för ansökningar om att återvåta skogsmark i syfte att minska utsläpp av växthusgaser.

11 § Länsstyrelsen respektive Skogsstyrelsen beslutar om antalet prövningstillfällen per år och publicerar uppgifter om prövningstillfällena på sin webbplats.

Utbetalning av statligt bidrag och markersättning

12 § Den beslutade markersättningen ska betalas ut vid ett tillfälle, senast tre månader efter att återvåtningen genomförts.

13 § Beslutande myndighet får besluta att ett statligt bidrag eller markersättning inte ska betalas ut om

1. Sökanden genom oriktiga uppgifter eller på annat sätt orsakat att bidraget eller markersättningen getts felaktigt eller med för högt belopp,

2. Bidraget eller markersättning av annan orsak getts felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren skäligen borde ha insett detta,

3. Det visar sig att det inte funnits förutsättningar för bidraget eller markersättningen och den som ansökt om bidraget eller markersättningen borde ha insett detta, eller

4. Villkoren för bidraget eller markersättningen inte har följts.

Återbetalning och återkrav

14 § Om ett bidrag eller markersättning har betalats ut trots att det enligt 13 § funnits förutsättningar för att inte betala ut det, är mottagaren återbetalningsskyldig. På det belopp som en bidragsmottagare eller markersättningsmottagare är återbetalningsskyldig för ska ränta

betalas från och med den dag som infaller en månad efter det att beslut om återkrav enligt 15 § har fattats och efter en räntesats som vid varje tidpunkt överstiger statens utlåningsränta med två procentenheter.

15 § Om en bidragsmottagare eller markersättningsmottagare är återbetalningsskyldig enligt 14 §, ska beslutande myndighet besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget eller markersättningen tillsammans med ränta. Om det finns särskilda skäl får beslutande myndighet helt eller delvis avstå från kravet på återbetalning eller kravet på ränta.

Uppföljning och utvärdering

16 § Det statliga bidraget och markersättningen enligt denna förordning och dess resultat ska följas upp och utvärderas av Naturvårdsverket. Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och länsstyrelserna ska bistå Naturvårdsverket i arbetet med uppföljningen och utvärderingen.

Bemyndigande

17 § Länsstyrelsen får meddela närmare föreskrifter om

1. bidragsberättigade åtgärder enligt 1 §, och
2. vad som krävs av en ansökan enligt 9 §.

Överklagande

18 § Beslutande myndighets beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

2 Miljömålsberedningens uppdrag

2.1 Grunduppdraget

Miljömålssystemet

I april 1999 beslutade riksdagen¹ om den målstruktur som än i dag ligger till grund för det nationella miljöarbetet. Målstrukturen innehåller ett antal nationella miljö kvalitetsmål där riksdagen anger vilket miljö tillstånd som ska uppnås i ett generationsperspektiv. I enlighet med den ursprungliga målstrukturen svarade regeringen för att ställa upp delmål i de fall det behövdes för att nå miljö kvalitetsmålen.

Genom ett riksdagsbeslut i juni 2010 förändrades miljö målsstrukturen till att innehålla ett generationsmål, 16 miljö kvalitetsmål samt etappmål.² Riksdagen uttalade att ett viktigt syfte med miljö målsarbetet är att få ett tydligare fokus på operativa insatser för att åstadkomma den samhällsomställning som krävs för att nå Generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. För att i ökad utsträckning kunna identifiera övergripande frågor och de åtgärder som är mest effektiva i fråga om att bidra till att nå miljö kvalitetsmålen beslutades att man ska ta fram breda, tvärspektoriella strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder.

Miljömålsberedningen och miljö målsystemet

Den 1 juli 2010 beslutade regeringen att tillsätta en parlamentarisk beredning för att utarbeta underlag om hur miljö kvalitetsmålen kan nås. Beredningen har tagit namnet Miljö målsberedningen (M 2010:04).

¹ Svenska miljö mål. Miljö politik för ett hållbart Sverige, prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183.

² Svenska miljö mål – för ett effektivare miljö arbete, prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377.

Miljömålsberedningens uppgift var att på uppdrag av regeringen föreslå hur miljö kvalitetsmålen ska nås genom politiskt förankrade förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder. Miljömålsberedningen skulle hantera frågor som berör flera samhällsintressen och som därför kräver politiska avvägningar eller områden som är särskilt komplexa och kännetecknas av stor osäkerhet. Den skulle även fokusera på frågor som kräver övergripande och långsiktiga politiska prioriteringar, dels där det finns behov av strukturella förändringar, dels när det gäller frågor av särskild betydelse som inte kan lösas på myndighetsnivå.³ Detta uppdrag gällde fram till den 1 december 2020 (dir. 2010:74) med förlängning till sista december samma år.

I december 2020 fattade regeringen beslut om ett nytt direktiv till Miljömålsberedningen.⁴ Syftet med Miljömålsberedningen ska, enligt direktivet, fortsatt vara att nå en bred politisk samsyn inom prioriterade områden inom miljöpolitiken. Syftet ska även fortsatt vara att hantera frågor som berör flera samhällsintressen inom olika områden som är särskilt prioriterade och komplexa och som inte kan lösas på myndighetsnivå utan kräver politiska avvägningar. En sådan samsyn är nödvändig för att åstadkomma den samhällsomställning som krävs för att nå målen.

Genom tilläggsdirektiv ska regeringen besluta om uppdrag om de särskilda strategier som beredningen ska ta fram.

Detta är ett långsiktigt arbete och därför ska beredningens uppdrag gälla tills vidare. Arbetet ska genomföras i samarbete med näringsliv, ideella organisationer, kommuner, regioner, myndigheter och andra aktörer. Beredningen ska ta sin utgångspunkt i Sveriges genomförande av FN:s globala mål för hållbar utveckling, Agenda 2030.

Miljömålsberedningen ska utvärderas 2025.

Miljömålsberedningen kan vid behov tillsätta expertgrupper för att bistå med kunskap och för att ta fram fördjupade analyser. Av särskild vikt är att se till att senaste vetenskapliga fakta ligger till grund för beredningens arbete.

³ Dir. 2010:74, Parlamentarisk beredning för underlag om hur miljö kvalitetsmålen kan nås.

⁴ Dir. 2020:141.

Uppdraget att bidra med underlag för att nå de nationella miljömålen

I sitt arbete ska Miljömålsberedningen utgå från att arbetet med miljömålen ska fortsätta och utvecklas med sikte mot 2030. Det tillstånd som miljö kvalitetsmålen beskriver är något varje generation måste sträva efter att uppnå. För miljömålsarbetet gäller som helhet långsiktighet och uthållighet även bortom 2030.

Beredningen ska vidare utgå från att miljömålen är det befintliga och riksdagsbundna målsystem som utgör den miljömässiga dimensionen av hållbar utveckling. Miljömålen är därför en viktig utgångspunkt för Sveriges genomförande av Agenda 2030.

Beredningen ska också i sitt arbete värna synergieffekter och bidra till ett balanserat och integrerat angreppssätt och därmed en stärkt samstämmighet för hållbar utveckling.⁵

Beredningen ska därför ta fram politiskt förankrade förslag till strategier för områden som regeringen prioriterar.

Strategierna

Beredningen ska

- ta fram strategier som innehåller etappmål, styrmedel och åtgärder för att nå miljö kvalitetsmålen respektive Generationsmålet,
- ta fram strategier som kan innehålla flera olika styrmedel och åtgärder som samlat bidrar till att nå flera miljömål,
- utforma etappmål, styrmedel och åtgärder så att de om möjligt blir målövergripande eftersom en åtgärd ofta kan bidra till att nå flera miljö kvalitetsmål liksom till att nå Generationsmålet,
- vid framtagande av etappmål följa de riktlinjer för etappmål som regeringen anger, och
- belysa de strategier beredningen föreslår i ett EU-perspektiv och ett internationellt perspektiv och anpassa till EU-lagstiftningen samt till EU-rätten i övrigt.⁶

⁵ Prop. 2019/20:188, Sveriges genomförande av Agenda 2030.

⁶ Dir. 2020:141.

Miljömålsberedningens tidigare delbetänkanden

Miljömålsberedningen har tidigare redovisat följande delbetänkanden: Handlingsplan för att utveckla strategier i miljömålssystemet (SOU 2010:101), Etappmål i miljömålssystemet (SOU 2011:34), Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning (SOU 2012:15), Minska riskerna med farliga ämnen (SOU 2012:38), Långsiktigt hållbar markanvändning, del 1 (SOU 2013:43), Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten (SOU 2014:50), Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige (SOU 2016:21), En klimat och luftvårdsstrategi för Sverige Del 1 resp. Del 2 bilaga med underlagsrapporter (SOU 2016:47), Havet och människan Volym 1 och Volym 2 (SOU 2020:83) och Sveriges globala klimatavtryck (SOU 2022:15).

2.2 Detta uppdrag

Enligt det tilläggsdirektiv som regeringen beslutade den 4 augusti 2022 ska Miljömålsberedningen föreslå en strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder som bidrar till Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald samt upptag 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.

I den del av uppdraget som handlar om att föreslå hur Sverige ska leva upp till EU:s krav på insatser för skydd och restaurering av värdefull natur ska Miljömålsberedningen

- föreslå hur Sverige avseende landbaserade ekosystem kostnads-effektivt kan leva upp till åtaganden inom EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030, och dess direkt kopplade rättsakter, samt hur generationsmålet och de svenska miljökvalitetsmålen kan nås,
- utvärdera befintliga styrmedel och former för områdesskydd, ta ställning till vilka eventuella ytterligare insatser som behövs och vid behov lämna förslag på nya eller förändrade styrmedel eller områdesskydd,

- föreslå om beräkningsmetoder för skyddad natur behöver ändras vid rapporteringen till Europeiska miljöbyrå, med beaktande av riksdagens tillkännagivande om beräkningsmetoder för skyddad natur och i syfte att säkerställa att Sveriges åtaganden på ett rättvist sätt kan jämföras med andra länders,
- föreslå hur nationella mål och prioriteringar kan anpassas till EU-rätten, med stöd av underlag framtagna av berörda myndigheter,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I den del av uppdraget som handlar om att föreslå hur Sverige ska leva upp till höjda åtaganden för nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn ska Miljömålsberedningen

- föreslå hur Sverige, med beaktande av andra angelägna behov som exempelvis försörjningstrygghet, landsbygdsutveckling och konkurrenskraft, på ett kostnadseffektivt sätt ska nå de åtaganden om ökad kolsänka som väntas bli resultatet av klimatneutralitetsmålet i EU:s klimatlag och förhandlingarna om EU:s LULUCF-förordning och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I den del av uppdraget som handlar om att ta fram en strategi med beaktande av relevanta samhällsmål ska Miljömålsberedningen

- föreslå en samlad strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder, som beskriver hur Sverige ska nå åtaganden inom biologisk mångfald respektive för ökade nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF) och som kan utgöra underlag till Sveriges beskrivning av genomförande,
- beskriva hur Sverige kan leva upp till åtagandena på ett samhälls-ekonomiskt kostnadseffektivt sätt, med bibehållen eller ökad konkurrenskraft och på ett sätt som värnar sysselsättning i hela landet, samtidigt som totalförsvarets behov beaktas och det militära försvaret kan växa samt att de nationella miljömålen och de globala målen för hållbar utveckling kan nås,

- analysera om formuleringen av de nationella miljö kvalitetsmålen och dess preciseringar kan behöva anpassas till de avvägningar som görs,
- beakta det övergripande målet för Sveriges arbete med Agenda 2030 och en stärkt samstämmig politik för hållbar utveckling (prop. 2019/20:188) samt behovet av att säkerställa en ökad produktion av livsmedel och skogsprodukter för att bryta osunda beroenden, påskynda klimatomställningen och stärka det civila försvaret,
- kartlägga och beskriva synergier och målkonflikter med strategier och åtgärder för skogspolitiken, livsmedelsförsörjning, klimatanpassning, återuppbyggnaden av totalförsvaret samt arbetet för andra riksdagsbundna mål för till exempel folkhälsa och kulturmiljö,
- föreslå relevanta politiska avvägningar vid behov.

2.3 Avgränsningar

Enligt tilläggsdirektivet ska Miljömålsberedningen avgränsa sitt förslag till strategi till landbaserade ekosystem inklusive våtmarker med särskilt fokus på markanvändningssektorn.

Miljömålsberedningen ska inte lämna några förslag om etappmål om områdesskydd för skogsmark. Beredningen ska inte heller lämna några författningsförslag på skatteområdet men kan diskutera och analysera skatterelaterade frågor.

2.4 Miljömålsberedningens arbete

I uppdraget att ta fram en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF) har Miljömålsberedningen sammanträtt vid 25 tillfällen.

Sammanträdena har, förutom ledamöternas egna diskussioner om olika sakfrågor, överväganden och förslag, ägnats åt kunskapsinhämtning om för utredningen relevanta sakfrågor och forsknings-

resultat. Ett av sammanträdena genomfördes som ett studiebesök i skog och naturreservat i Östergötland.

Vid sammanträdena har också Miljömålsberedningens ordförande och utredningssekretariat informerat om och redovisat resultaten från sina många möten och samtal med andra utredningar, forskare, sakkunniga och tjänstemän från myndigheter, departement, organisationer, workshops, expertgruppsmöten, inspel från experter, m.fl.

Under tiden för uppdragets genomförande har Miljömålsberedningen och sekretariatet aktivt hållit sig underrättade och informerat sig om utvecklingen inom området.

2.4.1 Underlag för Miljömålsberedningens överväganden och förslag

I sin uppgift att enligt 4 § kommittéförordningen (1998:1474) biträda Miljömålsberedningen med underlag för beredningens överväganden och beslut, har utredningssekretariatet genomfört gängse utredningsarbete och analyser, tagit fram underlag som svarar mot uppdraget i tilläggsdirektivet 2022:126 bl.a. samhällsekonomiska analyser. Därutöver har underlag inhämtats genom expertgruppsmöten, workshoppar, underlagsrapporter, och många möten med forskare och ett stort antal relevanta aktörer. Utöver detta har utredningssekretariatet gått igenom vetenskaplig litteratur samt rapporter m.m. från myndigheter.

2.4.2 Dialog och samråd

Enligt direktivet ska Miljömålsberedningen föra dialog med berörda myndigheter och råd, främst Naturvårdsverket, Tillväxtverket, Statens jordbruksverk, Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet, länsstyrelserna, Konjunkturinstitutet, Sametinget, Sveriges lantbruksuniversitet, Nationella expertrådet för klimatanpassning, Klimatpolitiska rådet, Statens energimyndighet, Trafikverket och Miljömålsrådet.

Miljömålsberedningens ordförande och utredningssekretariat har haft olika många möten och samtal med tjänstemän vid samtliga myndigheter och råd ovan både enskilt och/eller genom Miljö-

målsrådets Programområde Kolinlagring och biologisk mångfald i landbaserade ekosystem.

Under utredningsarbetets gång har Miljömålsberedningens ordförande och utredningssekretariat tillsammans och vid några tillfällen enbart sekretariatet haft möten med Bioekonomiutredningen (dir. 2022:77), Avskogningsutredningen (dir. 2023:82), Skogsutredningen (dir. 2024:16), Klimatanpassningsutredningen (dir. 2024:31), och Renmarkskommittén (dir. 2021:35 och 2022:58).

Miljömålsberedningens ordförande och sekretariat har även haft möten med ett antal aktörer inom olika områden som själva föreslagit möten för att informera om frågor som är relevanta för utredningsarbetet.

2.4.3 Experterna

Miljömålsberedningen har haft en brett sammansatt expertgrupp med experter från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), näringsliv, ideella organisationer och forskarsamhället, m.fl.

Experterna har inte deltagit i ledamöternas diskussioner om betänkandets innehåll, överväganden och förslag.

Experterna har bidragit med sin sakkunskap i olika grupperingar vid expertgruppsmöten med olika teman, genom skriftliga inspel samt som föredragande vid beredningens sammanträden.

Expertgruppsmötena har genomförts av Miljömålsberedningens ordförande och utredningssekretariat. Därutöver har utredningssekretariatet kallat enskilda experter till ett antal tematiska möten och workshops i mindre grupper.

2.4.4 Underlagsrapporter

Som underlag för sekretariatets utredningar och analyser i arbetet med att biträda Miljömålsberedningen med underlag för beredningens överväganden och beslut har Miljömålsberedningens ordförande även beställt två underlagsrapporter. Underlagsrapporterna är:

- Urskogar och naturskogar – sammanställning av underlag och bedömningar av arealer. Kunskapsunderlag till Miljömålsberedningen. I enlighet med en överenskommelse med Miljömåls-

beredningens ordförande togs kunskapsunderlaget fram av Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen.

- Scenarier för utveckling av upptag och utsläpp av växthusgaser från LULUCF-sektorn – underlag till Miljömålsberedningen. I enlighet med en överenskommelse med Miljömålsberedningens ordförande togs scenarierna fram av Sveriges lantbruksuniversitet, SLU.

2.4.5 Miljömålsrådet

På eget initiativ har Miljömålsrådet bidragit till Miljömålsberedningens utredningsarbete genom att driva ett programområde om biologisk mångfald och klimat med direkt koppling till beredningens uppdrag. Programområdets syfte var att i samverkan med berörda myndigheter ta fram relevanta underlag till Miljömålsberedningens uppdrag. Programområdet och de myndigheter som ingått i programområdet har bidragit med relevanta underlag genom workshoppar med olika teman tillsammans med sekretariatet och enskilda möten med sekretariatet och myndigheter som ingår i programområdet om olika sakfrågor.

Myndigheterna som ingick i programområdet var Naturvårdsverket, Boverket, Energimyndigheten, Jordbruksverket, länsstyrelserna, Riksantikvarieämbetet, Sametinget, Skogsstyrelsen och Trafikverket. Programområdets övergripande mål var att bidra till Miljömålsberedningens genomförande av sitt uppdrag och därmed på sikt att möjliggöra en ökad takt i genomförandet av åtgärder som bidrar till att skydda biologisk mångfald och öka kolinlagringen i landskapet samtidigt som hänsyn tas till andra samhällsmål som produktion av biomassa och livsmedel.

3 Miljömålsberedningens utgångspunkter

Miljömålsberedningen instämmer i budskapen från FN:s klimatpanel IPCC och FN:s forskarpanel för biologisk mångfald och ekosystemtjänster IPBES. Miljömålsberedningen understryker vikten av handling för att begränsa den globala uppvärmningen i enlighet med Parisavtalets målsättningar samt stoppa och vända förlusten av biologisk mångfald i enlighet med Kunming-Montreal-ramverket.

En grundläggande utgångspunkt för Miljömålsberedningens överväganden och förslag om hur Sverige ska leva upp till sina åtaganden inom EU och internationellt om skydd och återställande av natur är att Sverige ska följa de internationella och EU-rättsliga principer och vägledningar som åtföljer åtagandena.

Enligt direktiven 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 är därmed frivilligt för fastighetsägare och brukare att genomföra åtgärder som beredningen föreslår i syfte att gynna biologisk mångfald och öka nettoupptaget av koldioxid i markanvändningssektorn. Som en konsekvens av följsamheten till principen frihet under ansvar lämnar inte Miljömålsberedningen några förslag om för fastighetsägare och brukare tvingande lagreglerade åtgärder i syfte att gynna biologisk mångfald och kolinlagring. Miljömålsberedningen har motsvarande utgångspunkt för de förslag om åtgärder för att gynna biologisk mångfald och öka nettoupptaget av koldioxid i markanvändningssektorn som riktar sig till fastighetsägare och brukare i livsmedelsproduktionen.

Miljömålsberedningens överväganden och förslag handlar om *hur* Sverige ska kunna leva upp till sina åtaganden i EU:s strategi för biologisk mångfald och LULUCF-förordningen och att målet för dessa åtaganden är 2030.

Flera av utgångspunkterna för Miljömålsberedningens utredningsarbete, överväganden och förslag i detta betänkande finns redan i regeringens direktiv. Till exempel att överväganden och förslag ska utarbetas för hur Sverige, med beaktande av andra angelägna behov som exempelvis försörjningstrygghet, landsbygdsutveckling och konkurrenskraft, på ett kostnadseffektivt sätt ska nå de nationella åtagandena i fråga om bevarande av biologisk mångfald enligt EU:s strategi för biologisk mångfald och LULUCF-förordningen. Andra viktiga utgångspunkter är att beredningens förslag ska bygga på samhällsekonomiska konsekvensanalyser. Arbetet med att ta fram förslag har därför föregåtts av samhällsekonomiska analyser liksom andra relevanta analyser som aktörsanalyser, styrmedelsöversikter samt juridiska analyser som varit viktiga utgångspunkter för beredningens fortsatta arbete.

3.1 Staten ska använda sin rådighet

En viktig utgångspunkt för Miljömålsberedningens arbete med strategierna är att staten i så stor utsträckning som möjligt ska använda sin rådighet för att leva upp till de internationella åtagandena. Det handlar bl.a. om hur staten sköter sin egen mark och agerar föredöme, att staten informerar och ger råd till privata men även andra offentliga fastighetsägare och brukare, om hur de kan bidra till åtagandena. Ett annat exempel är att staten vid behov kan använda sin egen produktiva skogsmark som ersättningsmark till privata fastighetsägare. Flera av Miljömålsberedningens förslag innebär att fastighetsägare och brukare i såväl skogsbruk som jordbruk kan få ersättning av staten om de frivilligt förvaltar eller upplåter skog och mark för att öka kolinlagringen eller för att gynna biologisk mångfald. Med andra ord ska staten betala för att brukarna tillhåller en sådan tjänst.

Styrmedel för att leva upp till ett åtagande kan vara i form av regelverk eller en hantering som är åtföljd av den finansiering som krävs. Om regelverk och hantering fungerar skapar det tydlighet

och förutsebarhet för såväl fastighetsägare som för staten eftersom det innebär att frågor är besvarade på förhand, vilket skapar mindre osäkerhet. Miljömålsberedningen har valt att utgå ifrån och utveckla befintliga arbetssätt, styrmedel och åtgärder i möjligaste mån. Detta bedöms mest effektivt, särskilt eftersom resultat på området ska nås redan till 2030.

Miljömålsberedningen bedömer samtidigt att utformningen av regeringens styrning och finansiering av de statliga myndigheterna som genomför den beslutade politiken, är central för den strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn som Miljömålsberedningens föreslår i detta betänkande.

De statliga myndigheterna är regeringens redskap för att genomföra riksdagens och regeringens beslutade politik, däribland klimat- och miljöpolitiken. Regeringens styrning av de statliga myndigheterna ska vara utformad så att myndigheterna ska kunna förverkliga politiken och åstadkomma de resultat som statsmakterna har beslutat. I regeringens styrning av myndigheterna ingår även åtgärder m.m. som följer av förpliktelser av Sveriges medlemskap i EU.

För att Miljömålsberedningens förslag om etappmål, styrmedel och åtgärder ska kunna ge de önskade resultaten är det därför viktigt att regeringens styrning av de myndigheter som ska genomföra den beslutade politiken är utformad så att åtgärderna kan genomföras. Det gäller dels utformningen av uppgifter och uppdrag till myndigheterna, dels finansieringen av myndigheternas förvaltningsutgifter. Enligt regeringens bedömning¹ bör styrningen av förvaltningsmyndigheterna i så hög grad som möjligt vara utformad så att den bäst gynnar syftet med respektive verksamhet. Styrningen bör vara tydlig, inriktad mot verksamheternas resultat, vara verksamhetsanpassad och ha ett medborgarperspektiv. Verksamhetens karaktär ska vara avgörande för den konkreta utformningen av styrningen. Myndigheternas instruktioner ska innehålla väl utformade uppgifter.

Den finansiella styrningen är central i regeringens myndighetsstyrning och en viktig utgångspunkt för att statens verksamhet ska kunna bedrivas med hög effektivitet och god hushållning. Inom ramen för riksdagens anslagsbeslut om ändamål och belopp är reger-

¹ Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

ingens finansiella myndighetsstyrning avgörande för myndigheternas handlingsfrihet och möjligheter att planera och genomföra sin verksamhet effektivt för att nå de resultat som statsmakterna beslutat.

Under senare år har flera aktörer, med olika utgångspunkter, identifierat problem och lämnat förslag till regeringen om hur regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna inom klimat- och miljöpolitikens uppgifter, finansiering, uppföljning m.m. kan utvecklas.² På en direkt fråga från Miljömålsberedningens sekretariat har Miljömålsrådets programområde kolinlagring och biologisk mångfald svarat på frågan om det finns behov av förändrad myndighetsstyrning för att uppnå internationella åtaganden inom biologisk mångfald och nettoupptag av växthusgaser och i så fall vilka förändringar programrådet i så fall skulle vilja se.

Programrådet återkom med ett gemensamt inspel³ i vilket det framgick om myndigheterna ska ha möjlighet att bedriva ett arbete som bidrar till Sveriges åtaganden inom kolinlagring och biologisk mångfald är det viktigt att:

- resurssättningen matchar politiska målsättningar
- regeringen är tydlig om hur målkonflikter ska hanteras och hur mål och insatser ska prioriteras
- regeringen är tydlig om vilka myndigheter som ska bidra i olika uppdrag och uppgifter och på vilket sätt
- att det finns tydlig styrning om roller, ansvar och finansiering för tvärssektoriella dialoger och samarbeten.

Flera av myndigheterna i programområdet saknade styrning t.ex. i instruktioner eller i andra relevanta förordningar för genomförandet arbetet inom ramen för internationella åtaganden.

² SOU 2015:43, Vågar till ett effektivare miljöarbete, slutbetänkande av Miljömyndighetsutredningen. Miljömyndighetsutredningens uppdrag var att pröva förutsättningarna för en tydligare, effektivare och mer ändamålsenlig myndighetsstruktur och ett bättre resursutnyttjande för myndigheterna under det dåvarande Miljödepartementet. Andra utredningar är Riksrevisionens granskning av förvaltningen av skyddad natur, RiR 2024:11, Statskontoret 2022:14, Regeringens styrning av myndigheterna på klimatområdet, En analys av hinder och förslag på lösningar, Statskontoret 2024:15 Stärkta förutsättningar för Naturvårdsverket, Analys och förslag för ett uppdrag i förändring.

³ Programområde Kolinlagring och biologisk mångfald i ekosystem 2024-06-27, ärendenummer NV-00829-23, Inspel kring myndighetsstyrning för att uppnå internationella åtaganden om biologisk mångfald och nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF).

3.2 Miljömålssystemet

Miljömålssystemet med Generationsmålet, de 16 miljö kvalitetsmålen och etappmålen är en given utgångspunkt för Miljömålsberedningens förslag om en strategi med styrmedel och åtgärder. De mest relevanta miljömålen i detta uppdrag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn är *Generationsmålet, och miljö kvalitetsmålen Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap, Myllrande våtmarker, Storslagen fjällmiljö, Ett rikt växt- och djurliv, God bebyggd miljö och Begränsad klimatpåverkan*.⁴ Generationsmålet, som beslutas av riksdagen, är det övergripande målet för den nationella miljöpolitiken och slår fast att vi till nästa generation ska lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälso- problem utanför Sveriges gränser.⁵ Enligt regeringen förutsätter det en ambitiös miljöpolitik i Sverige, inom EU och i internationella sammanhang. Generationsmålet visar vilken samhällsomställning som behövs för att uppnå nationella miljö mål och bidra till de globala målen för hållbar utveckling.

Generationsmålet är ett inriktningsmål som ska vara vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället. Generationsmålet har förtydligats genom riksdagens beslut om 16 miljö kvalitetsmål.

Enligt regeringen är miljö kvalitetsmålen utgångspunkten för mål- och resultatstyrning av miljöarbetet.⁶ Regeringen har förtydligat att miljö kvalitetsmålen inte är visioner utan är mål, dvs. att miljö kvalitetsmålen anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska "leda till".⁷ Miljö kvalitetsmålen har operationaliserats genom att det till vart och ett av dem finns ett antal preciseringar som tydligare definierar innebörden av respektive miljö kvalitetsmål och det miljö tillstånd som ska uppnås. Preciseringarna ska vara grunden för att tolka miljö kvalitetsmålens innebörd, vara kriterier vid bedöm-

⁴ De 16 miljö kvalitetsmålen som riksdagen har beslutat är: *Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Giftfri miljö, Skyddande ozonskikt, Säker strålmiljö, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker, Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap, Storslagen fjällmiljö, God bebyggd miljö och Ett rikt växt- och djurliv.*

⁵ Prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377.

⁶ Prop. 1997/98:145, s. 20.

⁷ Prop. 2009/10:155, Svenska miljö mål – för ett effektivare miljö arbete, s. 20.

ningen av möjligheterna att nå målen och vara vägledande för miljöarbetet.⁸

Bedömningsgrunden för måluppfyllelse är att ett miljö kvalitetsmål bör bedömas som möjligt att nå om analysen visar antingen att det tillstånd i miljön som målet och dess preciseringar uttrycker kan nås, eller att tillräckliga åtgärder, nationellt och internationellt, är beslutade och förväntas vara genomförda inom en generation efter att systemet infördes. Generationsmålet strecksatser bör också ingå i analysen som kriterier för när förutsättningarna för att nå miljö kvalitetsmålen bedöms.⁹

Etappmålen i miljömålssystemet ska förtydliga vad som behöver göras för att Generationsmålet och miljö kvalitetsmålen ska kunna nås. Etappmålen ska identifiera en önskad samhällsomställning och visa steg på vägen till Generationsmålet och till ett eller flera miljö kvalitetsmål. Etappmålen ska däremot inte ange ett miljö tillstånd eftersom det är fastlagt i miljö kvalitetsmålen med preciseringar.

Etappmål ska även kunna tillföras miljömålssystemet genom mål som beslutas inom EU eller genom att internationella överenskommelser införlivas i miljömålssystemet.¹⁰ Inom miljömålssystemet finns även indikatorer som visar förändringar i faktorer som är viktiga för uppföljningen av miljö målen.¹¹

3.3 Förordningar och strategier med åtaganden Sverige ska leva upp till

Miljömålsberedningen ska, enligt sitt tilläggsdirektiv, bl.a. föreslå en strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder som bidrar till Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald samt upptag och utsläpp av växthusgaser inom markanvändningssektorn (LULUCF). I december 2019 lanserade EU-kommissionen EU:s gröna giv. Kommissionen beskrev då att den gröna given var en ny tillväxtstrategi som syftade till att ställa om EU:s politik till ett rättvist och välmående samhälle med en modern, resurseffektiv och konkurrenskraftig ekonomi där det

⁸ Ds 2012:23, Svenska miljö mål – preciseringar av miljö kvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål.

⁹ Prop. 2009/10:155, s. 28.

¹⁰ Prop. 2009/10:155, Svenska miljö mål – för ett effektivare miljö arbete.

¹¹ Indikatorerna finns på webbplatsen sverigesmiljomal.se.

2050 inte längre förekommer några nettoutsläpp av växthusgaser och där den ekonomiska tillväxten har frikopplats från resursförbrukningen. För att uppnå syftet krävs samordning mellan alla politikområden. Alla åtgärder och strategier på EU-nivå ska bidra till de mål som sätts upp i den gröna given. Meddelandet var en första färdplan för de centrala politiska strategier och åtgärder som krävs för att den europeiska gröna given ska bli verklighet. Kommissionen aviserade att en rad lagstiftningsförslag och strategier skulle följa de kommande åren.

EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 ingår som en del av den europeiska gröna given, liksom LULUCF-förordningen (EU) 2018/841.

De åtaganden som Miljömålsberedningen menar är relevanta för att uppfylla punkten i tilläggsdirektivet är följande:

3.3.1 LULUCF-förordningen

Enligt direktivet ska Miljömålsberedningen föreslå en strategi som bidrar till Sveriges åtaganden inom markanvändningssektorn – Land Use, Land Use Change and Forestry, LULUCF. Miljömålsberedningen ska:

föreslå hur Sverige, med beaktande av andra angelägna behov som exempelvis försörjningstrygghet, landsbygdsutveckling och konkurrenskraft, på ett kostnadseffektivt sätt ska nå de åtaganden om ökad kolsänka som väntas bli resultatet av klimatneutralitetsmålet i EU:s klimatlag och förhandlingarna om EU:s LULUCF-förordning, och lämna nödvändiga författningsförslag.

Miljömålsberedningens uppdrag är avgränsat till markanvändningssektorn enligt LULUCF-förordningen, vilket omfattar utsläpp och upptag från all mark som antas vara brukad. I markanvändningssektorn ingår skogsmark, jordbruksmark, dvs. betesmark och åkermark, våtmark inklusive torvmark, bebyggd mark samt övrig mark. Utsläpp och upptag från hav, sjöar och vattendrag samt tekniska lösningar som tar upp växthusgaser, exempelvis bio-CCS, ingår inte i markanvändningssektorn.

I markanvändningssektorn rapporteras det som kallas det rapporterade nettoupptaget av växthusgaser. Det rapporterade nettoupptaget är summan av den koldioxid som lagrats in under ett år och

de växthusgaser som under samma år avgått från den brukade marken som ingår i markanvändningssektorn LULUCF. I betänkandets texter avses med nettoupptag, upptag, kolupptag och kolinlagring om inget annat anges det rapporterade nettoupptaget enligt LULUCF-förordningen.

I LULUCF-förordningen från 2018 (2018/841) och förordningens revidering 2023 (2023/839) har EU fastställt ett mål för unionens nettoupptag av växthusgaser inom markanvändningssektorn och fördelat ansvaret för nettoupptaget mellan medlemsländerna. Förordningen ställer krav på medlemsländernas upptag för perioderna 2021–2025 och 2026–2029 samt för mållåret 2030.

Miljömålsberedningens uppdrag handlar om hur Sverige kan uppfylla sina åtaganden till 2030. Därför beskrivs LULUCF-förordningens åtaganden för perioden 2021–2025 endast översiktligt och perioden 2026–2030 mer i detalj.

Under perioden 2021–2025 ska upptaget vara högre än referensnivåerna

För perioden 2021–2025 finns inte något EU-gemensamt mål för EU:s rapporterade nettoupptag. I stället gäller att de enskilda medlemsländerna inte ska ha några utsläpp från olika bokföringskategorier i markanvändningssektorn enligt en så kallad ”no-debit”-regel. Om nettoupptaget i en viss bokföringskategori är lägre än referensnivån i en referensbana bokförs det som utsläpp. Enligt regeln ska ett medlemslands totala upptag vara större än utsläppen när alla kategorier summeras, vilket innebär att en kategori kan kompensera för en annan. De faktiska åtagandena inom LULUCF för denna period är ännu inte fastställda eftersom referensbanorna kan behöva genomgå en teknisk korrigering.

Resultatet för perioden 2021–2025 har inte någon direkt påverkan på ett medlemslands LULUCF-åtagande för perioden 2026–2030. Däremot kan det påverka betinget i ansvarsfördelningsförordningen (EU) 2023/857, ESR. Om ett land inte lever upp till ”no-debet”-regeln läggs skillnaden mellan utfallet och åtagandet till på landets ESR-beting för perioden 2021–2030, vilket innebär att landet behöver minska sina utsläpp med mer än vad landet i fråga annars hade behövt.

Om medlemsstaterna gemensamt skapar ett överskott från LULUCF under perioden 2021–2025 kan 30 procent (maximalt 20 miljoner ton) av överskottet tillgodoräknas för att nå det unionsgemensamma målet 2030. Detta förutsatt att en eller flera medlemsstater kan visa att effekterna av naturliga störningar som bränder eller stormar har påverkat att landet inte uppnått sitt åtagande till 2030.

EU:s nettoupptag ska öka perioden 2026–2030

EU:s övergripande mål för perioden 2026–2030 är att nettoupptaget i unionen som helhet ska vara 310 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2030, vilket innebär en ökning med cirka 42 miljoner ton jämfört med perioden 2016–2018 utifrån det nettoupptag som rapporterades 2020. Målet har fördelats mellan medlemsländerna utifrån medlemslandets andel av EU:s totala brukade landareal. Dessutom ska varje medlemsland under perioden 2026–2029 ha ett nettoupptag som ryms inom en ”upptagsbudget” för perioden. Medlemsländernas åtagande innehåller därmed:

- Ett budgetmål för perioden 2026–2029
- Ett punktmål för 2030.

Målen för perioden 2026–2030 gäller utsläpp och upptag i ett medlemslands hela markanvändningssektor. Det innebär att t.ex. skogsbruket eller jordbruket till skillnad från perioden 2021–2025 inte har något ”eget” mål enligt LULUCF-förordningen, utan medlemslandet har ett åtagande för sin markanvändningssektor som helhet.

Nivåer för åtagandena är preliminära

LULUCF-förordningen slår endast fast mål i form av en ökning i antal ton jämfört med referensperioder, för såväl budgetmålet som punktmålet. Det är inte känt hur stort nettoupptaget behöver vara i miljoner ton koldioxidekvivalenter förrän efter periodens slut. Det beror på att nettoupptagen i markanvändningssektorn räknas om regelbundet pga. uppdaterade data och metodförändringar vilket även förändrar statistiken bakåt i tiden. Medlemsländernas efterlevnad av LULUCF-förordningen kommer att bedömas utifrån klimatrapporteringen 2032. Det är först då siffrorna

för det genomsnittliga nettoupptaget för perioden 2016–2018 och nettoupptaget för 2030 fastställs. I LULUCF-förordningen användes klimatrapporteringen 2020 som utgångspunkt eftersom det var den mest aktuella när kommissionen lämnade sitt förslag. I Sveriges fall var genomsnittliga nettoupptaget 2016–2018 enligt 2020 års klimatrapportering 43,4 miljoner ton koldioxidekvivalenter, enligt 2025 års klimatrapporteringen var samma genomsnitt 46,2 miljoner ton.

Av tabell 3.1 framgår fördelningen av medlemsländernas åtaganden till 2030 enligt LULUCF-förordningen. Kolumn A visar medlemslandet. Kolumn B visar det genomsnittliga nettoupptaget per medlemsland 2016–2018 enligt klimatrapporteringen 2020, dvs. en preliminär siffra. Kolumn C visar varje medlemslands åtagande att öka nettoupptaget, dvs. en fastställd siffra. Kolumn D visar det uppskattade nettoupptaget 2030 enligt klimatrapporteringen 2020, dvs. en preliminär siffra. Kolumn D summan av kolumn B och C. Om samtliga medlemsländer når sina mål kommer det totala nettoupptaget i EU öka med nästan 42,3 miljoner ton – men målkonstruktionen innebär att det inte behöver innebära att unionsmålet på 310 miljoner ton nås. Det svenska åtagandet innebär en ökning av nettoupptaget på 3,955 miljoner ton, Det motsvarar cirka nio procent av alla medlemsländers totala åtaganden, vilket följer av att Sverige har cirka nio procent av EU:s brukade landareal.

Tabell 3.1 Länders åtaganden enligt LULUCF-förordningen

A	B Genomsnittligt upp- tag 2016–2018 enligt 2020 års rapportering	C Åtagande att öka nettoupptaget till 2030 jämfört med perioden 2016–2018	D Nivå på upptaget om åtagandet utifrån 2020 års rappor- tering nås
Belgien	-1 032	-320	-1 352
Bulgarien	-8 554	-1 162	-9 718
Tjeckien	-401	-827	-1 228
Danmark	5 779	-441	5 338
Tyskland	-27 089	-3 751	-30 840
Estland	-2 112	-434	-2 545
Irland	4 354	-626	3 728
Grekland	-3 219	-1 154	-4 373
Spanien	-38 326	-5 309	-43 635

A	B Genomsnittligt upp- tag 2016–2018 enligt 2020 års rapportering	C Åtagande att öka nettoupptaget till 2030 jämfört med perioden 2016–2018	D Nivå på upptaget om åtagandet utifrån 2020 års rappor- tering nås
Frankrike	-27 353	-6 693	-34 046
Kroatien	-4 933	-593	-5 527
Italien	-32 599	-3 158	-35 758
Cypern	-289	-63	-352
Lettland	-6	-639	-644
Litauen	-3 972	-661	-4 633
Luxemburg	-376	-27	-403
Ungern	-4 791	-934	-5 724
Malta	4	-2	2
Nederländerna	4 958	-435	-4 523
Österrike	-4 771	-879	-5 650
Polen	-34 820	-3 278	-38 098
Portugal	-390	-968	-1 358
Rumänien	-23 285	-2 380	-25 665
Slovenien	67	-212	-146
Slovakien	-6 317	-504	-6 821
Finland	-14 865	-2 889	-17 754
Sverige	-43 366	-3 955	-47 321
EU27/Unionen	-267 704	-42 296	-310 000

Källa: LULUCF-förordningen (EU) 2018/841, bilaga 2

Utöver punktmålet för 2030 ska medlemsländerna även uppfylla ett budgetmål för perioden 2026–2029. Budgetåtagandet innebär att medlemslandets sammantagna nettoupptag under de fyra åren behöver vara i nivå med en linjär bana som sträcker sig från 2022 till målnivån 2030, baserat på det genomsnittliga nettoupptaget 2021–2023. Nivån för 2021–2023 hämtas från klimatrapporteringen 2025, och är således ännu inte fastställd. Nettoutsläppen för perioden 2026–2029 kommer att fastställas i klimatrapporteringen 2032. För måluppfyllelsen spelar det inte någon roll hur stort upptaget är respektive år, utan det är det totala nettoupptaget under de fyra åren som är avgörande.

Sveriges åtagande för perioden 2026–2029 beräknas innebära ett totalt rapporterat nettoupptag på drygt 183 miljoner ton. Det mot-

svarar i genomsnitt 45,7 miljoner ton per år.¹² Sveriges åtagande i ljuset av nuläge och referensscenario beskrivs mer utförligt i gap-analysen i avsnitt 3.5.

Flexibiliteter i LULUCF-förordningen

LULUCF-förordningen innehåller flera möjligheter för medlemsländerna att använda så kallade flexibiliteter för att uppnå sina beting. Flexibiliteter används även i andra rättsakter i EU:s klimatpolitik och grundas på idén att det är unionen som helhet som ska uppfylla sitt åtagande och att det därför bör vara flexibelt var i unionen målet uppfylls.

För LULUCF-förordningen gäller att det finns flexibiliteter såväl inom förordningen som mellan LULUCF-förordningen och ansvarsfördelningsförordningen, ESR. Flexibiliteterna handlar dels om flexibilitet mellan länder, där ett lands överskott kan användas för att täcka andra länders underskott, dels för enskilda länder att byta utsläppsutrymme mellan sektorer eller att kompenseras för naturliga störningar som påverkar det årliga kolupptaget. Flexibiliteterna beskrivs närmare i avsnitt 3.6.5.

Efterlevnadskontroll av LULUCF-förordningen

Rapporteringen och efterlevnaden av LULUCF-förordningen är nära sammankopplad med ansvarsfördelningsförordningen, ESR. Varje medlemsland behöver uppfylla sina åtaganden gentemot båda dessa förordningar. Som beskrivits ovan finns möjligheter till flexibiliteter inom LULUCF-förordningen och mellan LULUCF och ESR som kan hjälpa länder att uppnå sina åtaganden.

Efterlevnadsrapport

I sin växthusgasrapportering ska medlemsländerna varje år rapportera utvecklingen av utsläpp och upptag i LULUCF-sektorn. Målen i LULUCF-förordningen för perioden 2021–2030 följs upp vid

¹² Baserat på Naturvårdsverkets utsläppsstatistik för 1990–2023. www.naturvardsverket.se, <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/klimat/vaxthusgaser-nettoutslapp-och-nettoutpntag-fran-markanvandning/>, hämtat 2024-12-17.

två tillfällen, 2027 för perioden 2021–2025 och 2032 för perioden 2026–2030. Då ska medlemslandet överlämna en efterlevnadsrapport som redogör för mängden totala utsläpp och upptag under perioden, information om bl.a. styrmedel samt en beskrivning av synergier mellan begränsning av klimatförändringar och biologisk mångfald.

Efterlevnadsrapporten används för att följa upp om ett land är på väg eller har uppfyllt sina åtaganden för perioden. Om kommissionen i sin årliga bedömning konstaterar att ett medlemsland inte gör tillräckliga framsteg för att nå de uppsatta målen ska landet inom tre månader lämna in en plan för korrigerande åtgärder till kommissionen. Planen ska inkludera

- en detaljerad förklaring till varför landet inte gör tillräckliga framsteg
- en bedömning av hur unionsfinansieringen har varit till stöd i ansträngningarna för att uppfylla målen samt hur landet avser använda sådan finansiering för att uppfylla målen
- en redogörelse för ytterligare inhemska styrmedel och åtgärder och genomförande av unionsåtgärder för att uppfylla målen. Planen ska även innehålla en detaljerad bedömning, som bygger på kvantitativa data om sådana finna tillgängliga, av det planerade nettoupptaget som skulle följa av dessa åtgärder en strikt tidsplan för genomförandet av åtgärderna ovan som gör det möjligt att bedöma de årliga framstegen.

Europeiska miljöbyrån ska hjälpa kommissionen att bedöma planen, och EU-kommissionen får lämna ett yttrande över den. Den berörda medlemsstaten ska ta mesta möjliga hänsyn till kommissionens yttrande och får ändra sin plan utifrån yttrandet. Om inga ändringar görs, ska medlemsstaten rättfärdiga detta.

Punktmålet skärps om budgetmålet inte nås

Om ett medlemsland inte håller sig inom den ålagda ”upptagsbudgeten” för perioden 2026–2029 skärps medlemslandets punktmål för 2030. Skärpningen innebär att den mängd nettoutsläpp som överskrider budgetmålet multipliceras med 1,08 och läggs till punkt-

målet. Om ett medlemsland rapporterat ett nettoupptag som är 100 000 ton lägre än sitt åtagande 2026–2029 läggs alltså 108 000 ton till på 2030-målet. Eventuella underskott som varje medlemsstat har ackumulerat fram till 2030 bör enligt LULUCF-förordningen beaktas när kommissionen lägger fram förslag för perioden efter 2030.

År 2024 lämnade kommissionen ett förslag om att EU:s nettoutsläpp till 2040 ska minska med minst 90 procent jämfört med 1990. I de tillhörande scenarierna visar kommissionens modelleringar att EU:s nettoupptag i markanvändningssektorn då behöver vara i nivå med eller strax över målet för 2030, alltså 310 miljoner ton koldioxidekvivalenter.¹³

Ej efterlevda åtaganden kan leda till överträdelseärenden

Kommissionen har möjlighet att inleda ett så kallat överträdelseärende mot länder som de anser bryter mot EU-rätten, exempelvis genom att inte införliva EU-direktiv eller leva upp till åtaganden i förordningar. Ett överträdelseärende kan prövas i EU-domstolen och medlemsländer som döms i EU-domstolen och därefter inte upphör med överträdelsen kan dömas till böter. Det finns två typer av böter. Den ena är ett schablonbelopp (en klumpsumma) som kan användas som böter för överträdelseperioden fram till bötesdomen. Den andra är ett löpande vite, ofta dagligt, som beräknas så länge överträdelsen kvarstår.

Kommissionen lämnar förslag på böternas utformning och tar då hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är. Allvaret bedöms utifrån vikten av den bestämmelse som överträdelsen gäller. Till exempel anses brott mot fördragsbestämmelser anses vara allvarligare än andra. Överträdelsen bedöms även efter vilka effekter (både positiva och negativa) den har för såväl offentliga som privata aktörer i den egna medlemsstaten och i unionen som helhet. Bötesbeloppet ska också anpassas till överträdelsens varaktighet, som beräknas från första domstolsavgörandet eller från den sista tidpunkt för att rapportera införlivandeåtgärder som anges i den berörda lagen. Bötesbeloppen ska verka avskräckande men samtidigt ta hänsyn till med-

¹³ Europeiska kommissionen, 2024. SWD (2024) 63 Final. Commission Staff Working Document Impact Assessment Report.

lemsstatens möjlighet att betala. Betalningskapaciteten beräknas med hänsyn till både BNP och befolkningsstorlek, och bötesbeloppen blir därmed lägre för mindre medlemsstater.

Det är kommissionen som beslutar huruvida ett överträdelse-ärende ska inledas och storleken på eventuella böter avgörs av EU-domstolen.

FN:s klimatkonvention och LULUCF-förordningen ställer krav på rapportering

Enligt FN:s klimatkonvention UNFCCC ska utvecklade länder rapportera utsläpp och upptag av växthusgaser varje år genom en s.k. växthusgasinventering. Växthusgasinventeringen ska göras enligt FN:s rapporteringsriktlinjer och är grunden för länders rapportering, uppföljning och bokföring av utsläpp och upptag av växthusgaser till FN, EU och i Sveriges fall de nationella klimatmålen. EU:s medlemsländer ska senast den 15 mars varje år lämna sin växthusgasinventering till EU. Rapporteringen som lämnas den 15 mars 2025 innehåller information om utsläpp och upptag fram till och med 2023. Naturvårdsverket presenterar statistiken som ingår i växthusgasinventeringen och skickas till EU och FN i slutet av föregående år, vilket innebär att statistiken för 2023 presenterades i slutet av 2024.

Årliga utsläpp eller upptag i LULUCF-sektorn beräknas som skillnaden mellan upptag och utsläpp under ett år. Om kollagret ökat jämfört med året innan rapporteras en negativ siffra – ett netto-upptag – och om det har minskat rapporteras en positiv siffra – ett nettoutsläpp. Om kollagret mäts till 100 ton år 1, och till 101 ton år 2, rapporteras ett nettoupptag på ett (1) ton för år 2.

Länderna ska redovisa utsläpp och upptag i markanvändningssektorn från 1990 och framåt. Om en metodförändring eller nya emissionsfaktorer innebär förändringar i utsläpp och upptag ska hela tidsserien från 1990 och framåt räknas om med den nya metoden.

Växthusgasinventeringen omfattar utsläpp av koldioxid, metan, lustgas och florerade växthusgaser. Ett ton metan bidrar i ett 100-års-perspektiv 28 gånger mer till växthusgaseffekten än koldioxid och påverkan från ett ton lustgas är 265 gånger större. För att kunna jämföra olika växthusgaser multipliceras samtliga utsläpp, förutom

koldioxid, med en så kallad global uppvärmningspotential, Global Warming Potential, GWP, utifrån ett hundraårsvärde, GWP100.

Utsläpp och upptag från markanvändningssektorn beräknas och rapporteras enligt en indelning i markanvändningskategorier och kolpooler. Inom varje markanvändningskategori rapporteras kolflödena för respektive kolpool. I avverkade träprodukter rapporteras hur mycket kol som lagrats i träprodukter som exempelvis kartong, spånskivor eller virke.

Markanvändningskategorier

I markanvändningssektorn rapporteras utsläpp från brukad mark, dvs. mark som är påverkad av mänsklig aktivitet. Länderna kan inom vissa ramar själva definiera markanvändningskategorierna och vad som ska betraktas som brukad eller obrukad mark. Sverige har valt att betrakta skogsmark, åkermark, betesmark och bebyggd mark som brukade kategorier medan våtmark och övrig mark anses obrukade, med undantag för en liten andel våtmark som används för torvproduktion.¹⁴

De huvudsakliga kategorierna för markanvändning listas och beskrivs översiktligt nedan.¹⁵ I Sverige är skogsmark den dominerande kategorin både när det gäller areal och nettoupptag.

- *Skogsmark*: Mark inom ett sammanhängande område där träd har en höjd över fem meter och en kronslutenhet av mer än tio procent eller har förutsättningar att nå denna höjd och kronslutenhet utan produktionshöjande åtgärder.
- *Åkermark*: Mark som används till växtodling och som regelmässigt plöjs.
- *Betesmark*: Mark som väsentligen används till bete och som inte plöjs regelmässigt.

¹⁴ Mattias Lundblad, m.fl., Sammanfattning av de metoder som används i Sveriges klimatrapportering av LULUCF-sektorn, hämtat från SLU webbplats <https://www.slu.se/globalassets/ew/org/inst/mom/ma/klimatrapportering/lulucf.pdf>, hämtat 2024-10-14.

¹⁵ I LULUCF-förordningen finns atmosfäriskt nedfall, kväveläckage och avrinning med som markanvändningskategorier, men det utgör en mycket liten del. Beredningen har följt Naturvårdsverkets praxis och redovisat dessa i kategorin skogsmark.

- *Bebyggd mark*: Mark med all slags bebyggelse, t.ex. byggnader, tomter, vägar, järnvägar, kraftledningar, flygfält, hamnar och industriområden.
- *Våtmark*: Dränerad torvmark som används för torvproduktion.¹⁶
- *Övrig mark*: Kolförändringar i samband med att mark i någon av kategorierna ovan omvandlas till mark som inte täcks av någon av kategorierna ovan, t.ex. berg eller kalfjäll.

Kolpooler

Inom varje markanvändningskategori beräknas kolflödena för ett antal kolpooler. En kolpool är ett system i naturen som har kapacitet att kontinuerligt ta upp eller släppa ut kol. De årliga nettoförändringarna i kolförråden redovisas i följande kolpooler:¹⁷

- *Levande biomassa*: Träd som är över 1,3 meter höga samt växtlighet under jord i form av rötter. I Sverige utgör tall, gran och björk 92 procent av den levande biomassan ovan jord. Levande biomassa finns i flera markkategorier, men främst i skogsmark.
- *Dött organiskt material*: I denna kategori ingår stående eller liggande död ved, rester av nedbrutna träd, stubbar, förna och markens humuslager. Dött organiskt material finns i flera marktyper men främst skogsmark.
- *Markkol*: Kol som lagras i organogena jordar som i huvudsak innehåller organiskt material, dvs. material som ursprungligen har varit levande och mineraljord som i huvudsak består av nedkrossade eller vittrade bergarter.
- *Övrigt*: För de olika marktyperna redovisas även, där det är relevant, utsläpp av lustgas- och metanutsläpp från gödning, mineralisering, bränder och det som kallas indirekta utsläpp.

¹⁶ Dränerad torvmark som används för skogs- eller jordbruk rapporteras under skogsmark respektive åkermark.

¹⁷ Läs mer om definitionerna i Mattias Lundblad, m.fl., Sammanfattning av de metoder som används i Sveriges klimatrapportering av LULUCF-sektorn, hämtat från SLU webbplats <https://www.slu.se/globalassets/ew/org/inst/mom/ma/klimatrapportering/lulucf.pdf>, hämtat 2024-10-14 och Naturvårdsverket, 2022, Fördjupad analys av svenska klimatomställningen 2021. Rapport 7014.

Avverkade träprodukter och förbränning av biomassa

Biomassa som förbränns för energiändamål antas omedelbart bli ett utsläpp och räknas därmed som utsläpp i markanvändningssektorn. Biomassa från skogsavverkning som lämnar avverkningsplatsen och tas tillvara för olika slags träprodukter kallas avverkade träprodukter i rapporteringen, ibland även HWP, efter det engelska begreppet *Harvested Wood Products*. Kategorin innehåller underkategorier som sågade träprodukter, träbaserade skivor samt papper och massa, där kolet antas lagras olika länge. Rapporteringen utgår från en beräknad halveringstid för de olika produkterna vid normal användning. Den beräknade halveringstiden för papper är 2 år, träbaserade skivor 25 år och sågade träprodukter 35 år. Utsläpp och upptag från avverkade träprodukter rapporteras i det land där träprodukten producerades, oavsett var produkten sedan används.

Även biogena utsläpp från förbränning av biomassa rapporteras av det land där biomassan tagits ut. Det innebär att förbränd biomassa från Sverige räknas som ett utsläpp i Sveriges LULUCF-rapportering, oavsett var t.ex. biobränslet förbränns. De biogena utsläppen rapporteras inte i andra sektorer i växthusgasstatistiken, eftersom det skulle innebära en dubbelräkning, men däremot finns de med som information tillsammans med rapporteringen av utsläpp fossila bränslen i andra sektorer.

Underlag till rapportering

I Sverige har Naturvårdsverket ansvaret för publicering och internationell rapportering av Sveriges officiella statistik om växthusgaser. Naturvårdsverket publicerar statistik om föregående års utsläpp och upptag i slutet av varje år. Statistiken används sedan för kommande års klimatrapportering till EU och FN. Underlag till statistiken tas fram av Svenska MiljöEmissionsData, SMED. Underlag för utsläpp och upptag för markanvändningssektorn LULUCF tas fram av SLU.¹⁸ Rapporteringen av förändringen av kollager baseras främst på senast tillgängliga data från Riksskogstaxeringen

¹⁸ Naturvårdsverkets webbplats, <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/klimat/sveriges-utslapp-och-upptag-av-vaxthusgaser/>, hämtat 2024-10-14.

och markinventeringen, men även på statistik från flera myndigheter.¹⁹

Det är svårare att uppskatta utsläpp och upptag i biologiska system än utsläpp från förbränning av fossila bränslen eller industriella processer. Den genomsnittliga osäkerheten, 32 procent, som rapporterats inom LULUCF av EU:s medlemsstater är relativt hög jämfört med utsläpp från förbränning av fossila bränslen som är en (1) procent. Jämfört med andra länder har stora skogsländer som Sverige och Finland en avancerad metod för att mäta utsläpp och upptag från skog och mark. Likväl finns det osäkerheter också i den svenska årliga rapporteringen.²⁰

Riksskogstaxeringen är LULUCF-rapporteringens viktigaste dataunderlag. Riksskogstaxeringen innefattar 30 000 permanenta provytor, som inventeras med 6 000 provytor per år under en femårscykel. Provytorna täcker all typ av mark och sötvattensareal förutom städer och fjäll. Genom arealbaserade skattningar, där varje provytas areal representerar en större areal, går det att på landsnivå skatta kolpoolsförändringar från markanvändning och förändrad markanvändning. Stickprovet är stort nog att ge statistiskt godtagbara skattningar på nationell nivå, men för mindre områden blir osäkerheten större. Riksskogstaxeringens permanenta provytor bedöms ge relativt exakta uppskattningar av utsläpp och upptag från levande biomassa, men ger ändå en skattad osäkerhet på cirka 3 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år (statistiskt medelfel). Skattningar av dött organiskt material och markkol är mer osäkert. Exempelvis ger även små förändringar i mätningar av markens kolpool stora utslag i utsläpp eller upptag av koldioxid i den årliga uppskattningen. Några promilles förändring av kolförrådet i marken innebär nettoupptag på i storleksordningen 10–15 miljoner ton koldioxid.

Ännu en osäkerhet följer av den svenska metoden att under en femårscykel inventera de 30 000 provytorna. Det tar fem år innan fullständiga data för samtliga provytor har samlats in. För att kunna göra en noggrannare skattning av de senaste fyra åren extrapoleras data för de provytor som inte inventerats ännu, så att varje års

¹⁹ Myndigheter som bidrar till rapporteringen är Statistikmyndigheten SCB, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket, Sveriges geologiska undersökningar (SGU), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI).

²⁰ Naturvårdsverket, 2021. LULUCF och AFOLU i ett ambitiöst nettomålssystem. Delredovisning av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag. Ärendenummer NV-00052-20.

rapportering inbegriper data för alla provytor. Rapporteringen för senare år baseras alltså på både extrapolerade data och uppmätt data. Efterhand, när en provyta på nytt återinventerats i fält, används alltid det inventerade värdet och ersätter då det tidigare extrapolerade värdet. Därför uppdateras, eller omräknas, de senaste fem årens data varje år. En följd av metoden är att osäkerheten för det senaste rapporterade årets upptag och utsläpp är större jämfört med tidigare år. Omräkningar tillåts eftersom syftet är att öka noggrannheten av skattningarna. Enligt IPCC är också en femårig inventeringscykel lämplig.

Eftersom Riksskogstaxeringen och Markinventeringen inte täcker hela Sveriges yta finns det områden där förändringar i kollager är svåra att skatta. Enskilda åtgärder för att återvåta våtmarker på skogs- eller jordbruksmark som påverkar avgången av växthusgaser från organogena jordar fångar med nuvarande metoder bara upp återvättning inom en provyta.

Det pågår ett kontinuerligt arbete med att förbättra metoderna för att mäta kolflöden i LULUCF-sektorn. I september 2024 redovisade Naturvårdsverket förslag om hur rapporteringen till LULUCF-förordningen kan utvecklas. I rapporteringen för 2023 (som lämnas till EU och FN 2025) användes en ny metod som bl.a. tar hjälp av AI. Den nya metoden bedöms bättre kunna uppskatta värden för senaste mätta året.²¹

3.3.2 EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 och dess direkt kopplade rättsakter

Kommissionen presenterade EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 den 20 maj 2020 som en del av den europeiska gröna given.²² EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 är ett ”meddelande” från kommissionen. Kommissionen uttalar sig här inte som lagstiftare. Inom de allra flesta områden är det nämligen Europeiska

²¹ Naturvårdsverket, 2024. Analys av hur EU:s reviderade ansvarsfördelningsförordning och LULUCF-förordning ska tillämpas i Sverige. Gemensam slutredovisning av två regeringsuppdrag. Ärendenummer NV-06194-23 och NV-06193-23.

²² Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, Den europeiska gröna given, KOM(2019) 640, 11 december 2019, se även Fakta PM 2019/20: FPM14. Strategin är inte den första i sitt slag. År 2011 antog kommissionen en första strategi för biologisk mångfald med 6 mål och 20 åtgärder i syfte att sätta stopp för förlusten av biologisk mångfald och förstörelsen av ekosystemtjänster till 2020.

unionens råd (rådet) tillsammans med Europaparlamentet som är ”lagstiftaren”, enligt vad som i grundfördragen anges som ett ordinarie lagstiftningsförfarande.²³ Med det sagt är kommissionens meddelande inte utan rättsligt värde.

Av intresse för Miljömålsberedningen i detta uppdrag är de rättsakter som är direkt kopplade till EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030. Miljömålsberedningen tar härvid avstamp i begreppet ”rättsakter” såsom de regleras i FEUF. I artikel 288 i FEUF anges vilka rättsakter som till sin natur är bindande och vilka som inte är bindande. Förordningar, direktiv och beslut är rättsligt bindande rättsakter, medan rekommendationer och yttranden inte är rättsligt bindande rättsakter.²⁴

Som framgår av artikel 288 i FEU finns utöver förordningar, direktiv och beslut även ytterligare typer av rättsakter som namnet till trots kännetecknas av att de inte är rättsligt bindande. I artikel 288 i FEU nämns uttryckligen rekommendationer och yttranden, men vid sidan om dessa finns även flera andra rättsakter som inte är rättsligt bindande. Kommissionen och rådet utfärdar även andra dokument, såsom meddelanden, tillkännagivanden, riktlinjer och uppförandekoder. Dessa brukar betraktas som *atypiska rättsakter*, för att de inte nämns i artikel 288 FEUF utan i stället framgår av andra bestämmelser i EU:s grundfördrag eller upprättats inom ramen för det praktiska arbetet.

Rättsakter som inte är rättsligt bindande används ofta av EU:s institutioner och har därmed politisk eller administrativ betydelse. De kan på detta sätt också få betydelse för rättstillämpningen, som tolkningsunderlag, eftersom de ger information om det politiska syfte som är tänkt att uppnås i en viss fråga eller om den inställning en central aktör har i denna fråga. Även EU-domstolen har klarlagt att vissa rättsakter som inte är rättsligt bindande i den mening som avses i artikel 288 FEUF ändå kan ”ha antagits syfte att viss rätts-

²³ Detta framgår av artikel 289.1 FEUF som förklarar att detta förfarande består i att ”Europaparlamentet och rådet på förslag av kommissionen gemensamt antar en förordning, ett direktiv eller ett beslut”. Både Europaparlamentet och rådet behöver i slutändan vara överens om vilket innehåll den lagstiftning man diskuterar ska ha. Förfarandet innebär att rådet för att fastställa sin position inte måste uppnå enhällighet, utan endast kvalificerad majoritet.

²⁴ Det kan noteras att besked från EU-domstolen inte finns med i uppräknningen trots att dessa är rättsligt bindande. Dessa utgör en annan rättskategori vid sidan om rättsakter. Till samma rättskategori hör även de särskilda yttranden som EU-domstolen i förväg ger om EU:s internationella avtal. Se Bergström & Hettne, *Introduktion till EU-rätten* (2015, JUNO) s. 36.

verkan ska inträda” och därför, trots sin juridiska beskaffenhet eller form, själva bli föremål för en rättslig prövning.²⁵

EU-rätten bygger på ett antal principer, vissa är direkt inskrivna i fördragen och vissa har slagits fast av EU-domstolen. Numera ingår *principen om lojalt samarbete* i artikel 4.3 i FEU. Enligt denna princip ska medlemsländerna och unionen respektera och bistå varandra när de fullgör uppgifter som följer av fördragen. Principens innehåll kan delas in i positiv och negativ lojalitet. Den positiva lojalitetsprincipen är att medlemsstaterna ”ska vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter.” Den negativa lojalitetsprincipen är att medlemsstaterna ”ska hjälpa unionen att fullgöra sina uppgifter, och de ska avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål.” Lojalitetsprincipen är en central konstitutionell princip, som påverkar hela unionsrätten. Principens kärna är att medlemsstaterna är skyldiga att samarbeta med unionen. Detta är nödvändigt för att unionsrätten ska vara effektiv.

EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 är en icke-bindande rättsakt inom EU-rätten

EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 innehåller åtaganden riktade mot EU som helhet och mot kommissionen själv. Kommissionen anger följande i sin slutsats i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030:

Att skydda och återställa den biologiska mångfalden är det enda sättet att bevara kvalitet och kontinuitet i människans liv på jorden. De åtaganden som föreslås i denna strategi banar väg för ambitiösa och nödvändiga förändringar – förändringar som kommer att säkerställa välbefinnande och ekonomiskt välstånd för nuvarande och kommande generationer, i en frisk miljö. Genomförandet av dessa åtaganden kommer att ske med beaktande av att utmaningarna varierar beroende på vilka sektorer, regioner och medlemsstater som berörs samt med erkännande av behovet av att säkerställa social rättvisa och inkludering i linje med den europeiska pelaren för sociala rättigheter, och det kommer att kräva ansvarstagande och kraftiga gemensamma ansträngningar av EU, dess medlemsstater, aktörer och medborgare.

²⁵ Bergström & Hettne, *Introduktion till EU-rätten* (2015, JUNO) s. 34 f. Detta gäller dock inte *rekommendationer* och *yttranden* vilka uttryckligen undantagits från sådan prövning i artikel 263 FEUF.

Från kommissionen förväntar man sig alltså ett ”ansvarstagande och kraftiga gemensamma ansträngningar” av bl.a. medlemsstaterna (vår kursivering). På ett par andra ställen i strategin talar kommissionen om strategin som innehållande ”ambitiösa åtaganden” (vår kursivering). I strategins inledande avsnitt anges att strategin fastställer en förstärkt styrningsram för att bl.a. fylla luckor i EU:s lagstiftning och säkerställa ett fullt genomförande av den lagstiftning som finns. Kommissionen anger att strategin bygger på handlingskraft och skapande av incitament, men betonar sedan att ”det kommer att krävas mer för att skydda naturen och återställa naturen än bara lagstiftning”. Det kommer, enligt kommissionen, att kräva insatser från alla håll – medborgare, företag, arbetsmarknadens parter – och starka partnerskap på och mellan olika nivåer, dvs. lokal, regional och nationell och europeisk nivå.

EU:s restaureringsförordning (2024/1991)

I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur, nedan kallad restaureringsförordningen, finns regler som ska bidra till

- en långsiktig och varaktig återhämtning av ekosystem på land och till havs genom restaurering av försämrade ekosystem
- att uppnå unionens övergripande mål för begränsning av och anpassning till klimatförändringar samt för markförsämringsneutralitet
- att förbättra livsmedelstryggheten
- att uppfylla unionens internationella åtaganden.²⁶

Restaureringsförordningen är en ramlagstiftning²⁷ med syften, mål och regler om bl.a. mätning och rapportering. Det är sedan upp till varje medlemsstat att besluta om detaljerna, framför allt om vilka restaureringsåtgärder som ska genomföras, dvs. *hur* de bindande reglerna ska efterlevas.

²⁶ Artikel 1.1 i restaureringsförordningen. I förordningens skälstext hänvisas, när det gäller de internationella åtagandena, bl.a. till FN:s konvention om biologisk mångfald och Kunming-Montreal-ramverket, se beaktandesatserna 3 och 4.

²⁷ Se artikel 1.2 i restaureringsförordningen.

I artikel 1.2 anges ett övergripande unionsgemensamt mål för restaureringsförordningen. Målet är:

Medlemsstaterna ska genomföra effektiva och områdesbaserade restaureringsåtgärder som ska täcka minst 20 procent av landområden och minst 20 procent av havsområden senast 2030, samt alla ekosystem som är i behov av restaurering senast 2050.

I restaureringsförordningen används i flera avseenden art- och habitatdirektivet²⁸ som språngbräda. Utgångspunkten är fortsatt att bibehålla och återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer och arter av unionsintresse. De livsmiljötyper – vanligen benämnda *naturtyper* i en svensk kontext – som restaureringsförordningen tar sikte på, är desamma som i art- och habitatdirektivet. Dessa naturtyper är listade i restaureringsförordningens bilaga I. Det är alltså samma 89 naturtyper för Sveriges del som i art- och habitatdirektivet och restaureringsförordningen. En nyhet i restaureringsförordningen är att naturtyperna har grupperats på följande sätt:

1. våtmarker (kust och inland)
2. gräsmarker och andra betespräglade livsmiljöer
3. vattendrag, sjöar, alluviala och strandnära livsmiljöer
4. skogar
5. stäpper, hedar och buskmarker
6. klippor och dyner.

I art- och habitatdirektivet saknas tidsfrister för att uppnå målet om gynnsam bevarandestatus. Fågeldirektivet²⁹ saknar på liknande sätt tidsfrist för återhämtning av fågelpopulationer i unionen. Här är en avgörande skillnad i restaureringsförordningen som ställer upp krav som är både *tidsbestämda* och *arealbaserade*. Kraven som anges i procentsatser ska medlemsstaterna sedan kvantifiera och omvandla till arealer i nationella restaureringsplaner. En ytterligare förstärkning av kraven är att det införs icke-försämringskrav som,

²⁸ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

²⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

jämfört med art- och habitatdirektivet, även gäller utanför Natura 2000-områden.

Eftersom restaureringsförordningen innehåller bindande krav och hakar i både art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet, är det tillräckligt för Miljömålsberedningens vidkommande att fokusera på restaureringsförordningen som direkt kopplad rättsakt till EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030. I andra kapitel i detta betänkande behandlas restaureringsförordningens krav mer ingående, liksom den avgränsning som görs till följd av att Sveriges arbete med att ta fram en nationell restaureringsplan är ett separat uppdrag som har tilldelats Naturvårdsverket och andra myndigheter.

3.3.3 Kunming-Montreal-ramverket är en strategisk plan för att genomföra mångfaldskonventionen

I december 2022, i Montreal i Kanada, avslutades den femtonde partskonferensen för FN:s mångfaldskonvention, även kallad FN:s konferens om biologisk mångfald (COP 15). Parterna enades då om ett nytt globalt ramverk och en strategisk plan för biologisk mångfald – på engelska *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*, på svenska översatt till Kunming-Montreal-ramverket.³⁰ Diskussionerna baserades på den tidigare strategiska planen från 2010–2020 och Aichimålen för biologisk mångfald. Av beslutet att anta Kunming-Montreal-ramverket framgår att parterna beslutade att ramverket bör användas som *en strategisk plan för att genomföra mångfaldskonventionen* och dess protokoll, organ och konventionens sekretariat, för perioden 2022–2030.³¹

Ramverkets bakgrund, syfte och vision

Kunming-Montreal-ramverkets syfte är att påskynda, möjliggöra och driva på brådskande och omdanande åtgärder av regeringar och subnationella och lokala myndigheter – med deltagande av hela samhället – för att

³⁰ Beslut 15/4 av den 19 december 2022, *Decision adopted by the conference of parties to the Convention on Biological Diversity, 15/4 Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework* (CBD/COP/DEC/15/4).

³¹ Punkt 8 i beslut 15/4.

- stoppa och vända förlusten av biologisk mångfald
- uppnå de resultat som framgår av ramverkets vision, tillståndsmål och åtgärds mål och därigenom bidra till att nå mångfaldskonventionens tre mål och målen i dess protokoll.³²

Mångfaldskonventionens tre mål är

1. bevarandet av biologisk mångfald
2. hållbart nyttjande av dess beståndsdelar
3. rättvis fördelning av nyttan som uppstår vid nyttjande av genetiska resurser.³³

Kunming-Montreal-ramverkets vision är en värld där människor lever i harmoni med naturen, där ”biologisk mångfald senast 2050 värdesätts, bevaras och återställs samt nyttjas på ett klokt sätt, vilket upprätthåller ekosystemtjänster, bidrar till en välmående planet och är till väsentlig nytta för alla människor”.³⁴

Ramverkets mål till 2030, på väg mot visionen för 2050, är att

vidta omedelbara åtgärder för att hejda och vända förlusten av biologisk mångfald, för att ge naturen förutsättningar att återhämta sig, till gagn för människorna och planeten, genom att bevara och hållbart nyttja den biologiska mångfalden och säkerställa en rimlig och rättvis fördelning av den nytta som uppstår vid nyttjande av genetiska resurser, och samtidigt tillhandahålla de genomförandemedel som behövs.³⁵

Ramverket innehåller fyra långsiktiga mål och 23 åtgärds mål

Kärnan i Kunming-Montreal-ramverket är dess 23 globala åtgärds mål (*targets*). Det är åtgärdsorienterade (*action-oriented*) åtgärds mål som kräver omedelbara åtgärder fram till 2030.³⁶ Sammantaget ska sedan dessa åtgärder bidra till att de fyra långsiktiga och resultat inriktade målen (*goals*) för 2050 uppnås.

³² Beslut 15/4 av den 19 december 2022, *Decision adopted by the conference of parties to the Convention on Biological Diversity, 15/4 Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework* (CBD/COP/DEC/15/4).

³³ Artikel 1 i Förenta nationernas konvention om biologisk mångfald från 1992, *Convention on Biological Diversity*, även kallad mångfaldskonventionen (SÖ 1993:77).

³⁴ Enligt den svenska översättningen av Avsnitt F, punkt 10 i ramverket.

³⁵ Enligt den svenska översättningen av Avsnitt F, punkt 11 i ramverket.

³⁶ Det framgår av avsnitt H, punkt 13 i ramverket.

Mål A är av relevans i detta sammanhang:

The integrity, connectivity and resilience of all ecosystems are maintained, enhanced, or restored, substantially increasing the area of natural ecosystems by 2050;

Human induced extinction of known threatened species is halted, and, by 2050, the extinction rate and risk of all species are reduced ten-fold and the abundance of native wild species is increased to healthy and resilient levels;

The genetic diversity within populations of wild and domesticated species, is maintained, safeguarding their adaptive potential.

Målet innehåller tre delar:

1. Alla ekosystem – deras integritet, konnektivitet och resiliens – ska antingen upprätthållas, stärkas eller återställas. Vad man vill uppnå är att till 2050 se en markant ytmässig ökning av naturliga ekosystem.
2. Till 2050 ska den av människan orsakade utrotning av kända hotade arter ha upphört. På engelska är formuleringen att det är *”the extinction”*, själva utdöendet, som är *”halted”*, stoppat. Vidare ska såväl takten som risken för utdöende – för samtliga arter – minska tiofalt. Antalet individer av inhemska vilda arter ska också öka till livskraftiga och resilienta nivåer.
3. Den genetiska mångfalden inom populationer av vilda och domesticerade arter ska upprätthållas för att säkra deras anpassningsförmåga.

Kunming-Montreal-ramverket 23 åtgärdsområde ska reducera hoten mot biologisk mångfald, säkra långsiktigt hållbart nyttjande av naturen utifrån människors behov och främja framtagande av verktyg och lösningar för detta. I ramverket tas stark hänsyn till urfolk och lokala samhällens rättigheter, jämställdhet, jämlikhet och andra rättvisaspekter. Detta ska också speglas i genomförandet av ramverket. De åtta första åtgärdsområdena omfattar planering och bibehållande av värdefull natur, restaurering, områdesskydd, stoppa artutrotning, motverka överutnyttjande och skadlig handel, invasiva arter, föroreningar och påverkan från klimatförändringar. Åtgärdsområde 9–13 rör hållbart nyttjande av arter, hållbara areella näringar, reglerande ekosystemtjänster, urbana ekosystem samt tillgång till och rättvis nyttodelning av genererat värde från genetiska resurser.

Åtgärds mål 14–23 handlar om statliga, företags och medborgares åtgärder, biosäkerhet och bioteknik, subventioner och incitament, ökade resurser för genomförande, kapacitetsuppbyggnad, information och data, deltagande samt jämställdhet och jämlikhet.

Nationell strategi och handlingsplan enligt Kunming-Montreal-ramverket

Kunming-Montreal-ramverket för biologisk mångfald beslutades december 2022. Ramverket visar hur mångfaldskonventionen från 1992 ska genomföras av konventionens parter, däribland Sverige. Sverige som part är skyldig att redovisa hur kraven i Kunming-Montreal-ramverket ska uppnås i en uppdaterad plan, benämnd *National Biodiversity Strategy and Action Plan*, på svenska kallad Nationell strategi och handlingsplan (eller förkortad NBSAP). Detta krav går tillbaka till artikel 6 i mångfaldskonventionen som reglerar konventionsparternas skyldighet att genomföra nationell planering för arbetet med biologisk mångfald, bl.a. genom att utveckla eller anpassa befintliga nationella strategier, planer eller program för bevarande och hållbar användning av biologisk mångfald. I NBSAP är det obligatoriskt att, från och med 2026, redovisa måluppfyllnad i nationella rapporter. Därutöver finns det frivilliga uppgifter att redovisa, i form av planerade åtgärder, policyer och program som är utformade för att uppnå målen. Dessa uppgifter är parterna dock skyldiga att redovisa i nationalrapporten 2026 och 2029. För att uppnå nationell övervakning ska indikatorer för att följa nationella målen redovisas i NBSAP, liksom utfall för varje indikator i nationell rapport.

I bilaga I till beslut 15/6 från COP 15, anges närmare bl.a. vad en NBSAP ska innehålla (se punkten 6).

- **Nationella åtgärder/åtgärds mål (*national targets*)** – Dessa ska omhänderta, eller bidra till, vart och ett av målen och åtgärds målen i Kunming-Montreal-ramverket och säkerställa att länderna agerat i linje med dessa, så gott det går, med hänsyn tagen till tillgängliga resurser och möjligheter att införliva målen.³⁷

³⁷ Det är möjligt för länderna att dela upp mellan å ena sidan mål och åtgärder med redan tillgängliga eller identifierade resurser, och, å andra sidan, sådana som enbart kommer att uppnås eller införas om ytterligare resurser tillgängliggörs.

- **Konkreta åtgärder, politik och program** – Dessa ska vara utformade så att parterna lever upp till de nationella åtgärdsmålen och bidrar till de globala målen och åtgärdsmålen. Ytor, tid och ekonomi är aspekter som i förekommande fall kan tas upp.³⁸
- **Nationell övervakning, granskning och utvärdering** – När en NBSAP ska revideras eller uppdateras bör man – för att bl.a. kunna följa bidrag mot att nå ramverkets mål och åtgärds mål – använda sig av följande.
 - *Headline indicators*, som är huvudindikatorer och utgör minimikravet på indikatorer, ”på hög nivå”. De ska fånga den generella omfattningen av respektive mål och åtgärds mål och är avsedda att användas för att planera och följa upp framsteg enligt det globala ramverket. De kan vara nationella, regionala eller globala och har bestämts av ramverkets parter.³⁹
 - *Component indicators*, som är valfria delindikatorer, ”komponentindikatorer”, att använda och utgörs av en lista på indikatorer som, tillsammans med huvudindikatorerna, ska täcka de olika delarna i respektive mål och åtgärds mål.⁴⁰
 - *Complementary indicators*, som är kompletterande indikatorer. Dessa är valfria att använda för tematiska eller fördjupade analyser av respektive mål och åtgärds mål.⁴¹
 - *Other national indicators*, som är ytterligare nationella indikatorer. Dessa kan användas för att komplettera utvärderingen.⁴²

³⁸ The development of these actions should go hand in hand with the identification of financing and capacity gaps and the development of national finance plans, or similar instruments, as well as capacity-building and development plans. This should also include the provision of finance and other means of implementation.

³⁹ Se punkt 1 a i bilaga I till beslut 15/5, 19 december 2022, CBD/COP/DEC/15/5.

⁴⁰ Se punkt 1 c i bilaga I till beslut 15/5, 19 december 2022, CBD/COP/DEC/15/5.

⁴¹ Se punkt 1 d i bilaga I till beslut 15/5, 19 december 2022, CBD/COP/DEC/15/5.

⁴² Se punkt 1 e i bilaga I till beslut 15/5, 19 december 2022, CBD/COP/DEC/15/5.

Naturvårdsverket tog fram ett förslag i november 2023

Naturvårdsverket har tagit fram ett förslag till Sveriges nationella strategi och handlingsplan för biologisk mångfald.⁴³ I sitt förslag till nationell strategi och handlingsplan beskriver Naturvårdsverket ett första steg på vägen mot att genomföra Sveriges del av ramverket. Flera steg återstår, det gäller bl.a. vilka nationella mål som Sverige ska rapportera och vilka åtgärder som behöver utvecklas. Hur Sverige effektivt ska följa upp ramverket, och behov av nya nationella indikatorer för att följa Sveriges genomförande av ramverket, behöver, enligt Naturvårdsverket, klargöras framöver.

Avgränsningar av vilka åtgärds mål som berörs av Miljömålsberedningens uppdrag

Vissa åtgärds mål faller utanför Miljömålsberedningens uppdrag. En *generell avgränsning* har varit att, i detta uppdrag, landbaserade ekosystem och våtmarker. Den avgränsningen gäller för samtliga åtgärds mål. De åtgärds mål som beredningen sett faller inom uppdraget kan grupperas i fem kategorier. Vissa åtgärds mål passar in i flera kategorier, medan andra passar in i endast en.⁴⁴

Planering och grön infrastruktur

Åtgärds mål 1 om fysisk planering av markanvändning och åtgärds mål 12 om urbana gröna och blåa områden och grön stadsplanering är utgångspunkt för det som rör planering och grön infrastruktur. Andra åtgärds mål som också har betydelse är 2 om restaurering av utarmade ekosystem, åtgärds mål 3 om bevarande och förvaltning av områden, åtgärds mål 8 om klimatförändringar, åtgärds mål 10 om hållbar förvaltning av brukade områden, 11 om naturens bidrag till människan och delvis även åtgärds mål 4 om hotade arter. Fokus är övergripande naturvård och planering för att jämka behovet av

⁴³ Naturvårdsverket, *Förslag till nationell strategi och handlingsplan avseende konventionen om biologisk mångfald (CBD)*, Redovisning av regeringsuppdrag, 2023-11-02. Bilagor till redovisningen finns i ett separat dokument, daterat 2023-10-27. Samlingssida på Naturvårdsverkets webbplats: <https://www.naturvardsverket.se/om-oss/regeringsuppdrag/slutredovisade-regeringsuppdrag/nationell-strategi-och-handlingsplan-om-cbd/>, hämtat 2024-01-26.

⁴⁴ Åtgärds målen 5, 9, 13, 17, 19–20, 22 och 23 har beredningen avgränsat bort helt, eftersom de har begränsad relevans för utredningsuppdraget.

mark. Det handlar också om övergripande landskapsperspektiv och konnektivitet på landskapsnivå.

Skydd och bevarande av värdefull natur

Det är åtgärds mål 3 som är utgångspunkten för åtagandet att säkerställa att minst 30 procent av Sveriges land- och inlandsvattenområden, och kust- och havsområden, senast år 2030 effektivt bevaras och förvaltas.⁴⁵ Åtgärds mål som också har betydelse är 4 om hotade arter, åtgärds mål 8 om klimatförändringar,⁴⁶ åtgärds mål 11 om naturens bidrag till människan och åtgärds mål 12 om urbana gröna och blåa områden och grön stadsplanering. Fokus här är naturvård men områdena kan ha en rad olika primära syften (kolsänka, tätortsnära rekreation, ekoturism m.m.). Man betonar värdet av att samla och sammanlänka områden som är viktiga för den biologiska mångfalden, men även i viss mån reglera (begränsa) belastningen på dessa områden så att den biologiska mångfalden gynnas.

Restaurering

Restaurering tar sin utgångspunkt i åtgärds mål 2. Andra åtgärds mål som har betydelse är 4 om hotade arter, 6 om invasiva främmande arter, åtgärds mål 8 om klimatförändringar, åtgärds mål 11 om naturens bidrag till människan och åtgärds mål 12 om urbana gröna och blåa områden och grön stadsplanering.

Hållbart brukande

Hållbart brukande regleras i åtgärds mål 10.⁴⁷ Även åtgärds mål 8 om klimatförändringar har stor betydelse för frågan. Andra åtgärds mål som har betydelse är 4 om hotade arter, åtgärds mål 11 om naturens

⁴⁵ Detta speglar inriktningen i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030, som innehåller det ytterligare kravet att en tredjedel av dessa skyddade områden (10 procent) bör skyddas ”strikt”, med tillägget att all återstående urskog och naturskog bör skyddas strikt. Till detta kommer nya bindande krav i EU:s restaureringsförordning på åtgärder som syftar till att förhindra avsevärd försämring av områden med naturtyp.

⁴⁶ Åtgärds mål 8 handlar även om havsförsurning men det har avgränsats bort i Miljömålsberedningens uppdrag.

⁴⁷ Det kan noteras att fiske och vattenbruk har avgränsats bort i Miljömålsberedningens uppdrag.

bidrag till människan och delvis även åtgärds mål 7⁴⁸ om föroreningar. Fokus ligger här på den pågående markanvändningen och på att höja lägstanivån för miljöhänsyn inom pågående markanvändning (jordbruket och skogsbruket) för att inte förlora ytterligare biologisk mångfald. Vissa brukningsmetoder kan behöva gynnas även för att de antingen ökar kolupptaget eller minskar utsläppen.

Kunskap och information

Viktigt här är åtgärds mål 21 om tillgång till information, för att möta behov av kunskapsunderlag både för beslutsfattare, berörda och allmänheten. Rådgivning har också betydelse. I viss utsträckning får även bl.a. åtgärds mål 15 om företags redovisning av risker kopplade till biologisk mångfald, åtgärds mål 18 om styrmedel och åtgärds mål 19 om internationell resursmobilisering betydelse.

3.4 Gapanalys biologisk mångfald

De åtaganden och mål om biologisk mångfald som behandlas av Miljömålsberedningen i detta uppdrag framgår, som beskrivits ovan, av *dels* EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030, *dels* EU:s restaureringsförordning, och *dels* Kunming-Montreal-ramverket. De mest centrala frågorna för en gapanalys är skydd av natur, förvaltning av den skyddade naturen och restaurering av natur.

Skydd av natur

Målet för skydd av natur enligt EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 är att skydda 30 procent av landarealen, varav en tredjedel (10 procent) med strikt skydd, vilket överensstämmer med åtagandet om 30 procent skydd i Kunming-Montreal-ramverket, se kapitel 13 för en närmare genomgång av detta.

Vid en jämförelse av målet och Sveriges rapportering av skyddad natur till Europeiska miljöbyrån kan följande konstateras. För 2023

⁴⁸ Andra föroreningar än de som är direkt kopplade till jordbruk och skogsbruk har avgränsats bort i Miljömålsberedningens uppdrag.

rapporterade Naturvårdsverket till Europeiska miljöbyrån att 15,5 procent av Sveriges landområden omfattades av skydd. Indelningen av skyddet var att cirka 9 procent utgjorde strikt skydd och resterande, cirka 6,5 procent, utgjorde annan skyddsform än strikt.⁴⁹ Gapet till 30 procent 2023 var alltså 14,5 procent, varav cirka 1 procent strikt skydd.

Förvaltning av skyddade områden

I såväl EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 som Kunming-Montreal-ramverket anges att den natur som skyddas även ska förvaltas på ett effektivt sätt så att den biologiska mångfalden bevaras. Se kapitel 15 för en närmare beskrivning av detta. Skötseln av skyddad natur har under många år varit eftersatt och behovet är därför stort för att naturvärdena inte ska förloras. En analys av skötselbehovet har utgått ifrån vad det skulle innebära att även åtgärda den upparbetade ”skötselskulden”.

Miljömålsberedningen har uppskattat storleken på de arealer inom de formellt skyddade områdena i Sverige som behöver skötsel och restaurering. Uppskattningen bygger på uppgifter i Sveriges redovisning till kommissionen av prioriterade åtgärder för att bevara de arter och naturtyper som berörs av art- och habitatdirektivet. Eftersom den redovisningen är avgränsad till Natura 2000-områden har uppgifterna räknats om proportionerligt för att motsvara alla formellt skyddade områden. Beräkningen visar hur stora arealer som kräver engångsinsatser respektive regelbundna åtgärder, med avseende på skötsel och restaurering av en befintlig naturtyp till gott tillstånd. Beräkningen innefattar inte sådan restaurering som görs för att återskapa naturtyp som Miljömålsberedningen i stället bedömer faller inom ramen för arbetet med restaureringsförordningen. Sammantaget krävs åtgärder av regelbunden karaktär på cirka 104 000 hektar och engångsåtgärder på 108 000 hektar. Arealerna överlappar inte och kan jämföras med den totala permanent formellt skyddade landbaserade arealen på cirka 6,6 miljoner hektar.⁵⁰ Cirka 1,6 procent av den formellt skyddade arealen på land behöver

⁴⁹ Naturvårdsverket (2022) Underlag från myndigheter för utfästelser. Dnr NV-00181-22.

⁵⁰ SCBs webbplats, <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/miljo/markanvandning/skyddad-natur/pong/tabell-och-diagram/formellt-skyddad-natur-sammanfattning2/>, hämtat 2024-10-29.

insatser av engångskaraktär och ytterligare 1,6 procent behöver skötsel- och restaureringsåtgärder av regelbunden karaktär. Regelbundna åtgärder krävs främst på hävdberoende marker, främst gräsmarker men även hed- och buskmarker och vegetationsfattiga marker, medan engångsåtgärder krävs på såväl hävdberoende marker som skogsmarker och våtmarker. Det är inte möjligt att bedöma storleken av skötselgapet i arealer som inte sköts på ett tillfredsställande sätt. För att få en uppfattning om gapet kan man därför titta på behovet av resurser.

Enligt Miljömålsberedningens beräkningar behöver anslagsbeloppet öka till att uppgå till i genomsnitt cirka 2 miljarder kronor per år för att de befintliga naturvärdena i skyddade områden som finansieras med medel ur 1:3-anslaget ska kunna förvaltas. Det kan jämföras med drygt 600 miljoner kronor som användes för förvaltning 2022 och knappt 400 miljoner kronor 2023.

Restaurering av natur

Restaureringsbehovet enligt EU:s restaureringsförordning ska fastställas – i arealer – i Sveriges nationella restaureringsplan som Sverige ska ta fram 2026. För att inte föregripa det arbetet har Miljömålsberedningen inte tagit fram någon gapanalys och beräknat behovet av restaurering.

3.5 Gapanalys LULUCF

Miljömålsberedningen bedömer:

- att i referensscenariot missar Sverige LULUCF-förordningens åtagande till 2030 med 6,8 miljoner ton förutsatt att budgetåtagandet 2026–2029 uppfylls.
- att i referensscenariot missar Sverige LULUCF-förordningens budgetåtagande 2026–2029 med 13,6 miljoner ton, vilket innebär att betinget för 2030 skärps och Sverige missar det med 21,5 miljoner ton.

- att osäkerheterna är mycket stora. Utfallsrummet rymmer att Sverige skulle kunna överprestera gentemot punktmålet 2030 med 9 miljoner ton eller missa åtagandet med över 100 miljoner ton.
- att styrmedel och åtgärder krävs som motsvarar (a) en ökning av nettoupptaget med minst 7 miljoner ton 2030 jämfört med referensscenariot och (b) en ökning av nettoupptaget med minst 14 miljoner ton perioden 2026–2029 jämfört med referensscenariot, dvs. i genomsnitt minst 3,5 miljoner ton per år.
- att nettoupptaget så tidigt som möjligt behöver öka för att öka sannolikheten att nå budgetåtagandet 2026–2029 och därmed undvika att betinget för 2030 skärps ytterligare.

För att bedöma hur långt Sverige är från att uppfylla sitt beting jämförs Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen med ett referensscenario som visar en möjlig utveckling för nettoupptaget fram till och med 2030. Det ger underlag för en analys av vilka styrmedel och åtgärder som behövs för att skapa förutsättningar för att Sverige ska uppfylla sitt åtagande.

3.5.1 Nuläge och preliminär målbana till 2030

Enligt LULUCF-förordningen ska det rapporterade nettoupptaget i den svenska markanvändningssektorn 2030 vara 3,955 miljoner ton koldioxidekvivalenter (avrundas härafter till 4 miljoner ton) högre än genomsnittet 2016–2018. Dessutom finns ett budgetåtagande, dvs. ett mål för en ”upptagsbudget” för perioden 2026–2029, som kan påverka hur stort åtagandet blir 2030.

Markanvändningens utsläpp och upptag i Sverige 1990–2023

Under perioden 1990–2023 uppgick det rapporterade nettoupptaget i den svenska markanvändningssektorn till i genomsnitt cirka 55 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år, med betydande årliga variationer. Mellan det högsta rapporterade nettoupptaget 2007 (cirka 64 miljoner ton) och det lägsta 2023 (cirka 31 miljoner ton) skiljer 16 år och mer än 30 miljoner ton. Det senaste decenniet har

trenden varit att nettoupptaget minskar. Sedan 2010, då det rapporterade nettoupptaget var nästan 62 miljoner ton koldioxidekvivalenter, har nettoupptaget nästan halverats.⁵¹ Det rapporterade nettoupptaget 2023 var enligt rapporteringen 2025 31,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter, vilket var det lägsta rapporterade nettoupptaget i klimatrapporteringen, som sträcker sig bak till 1990.

I Sverige rapporteras det största nettoupptaget från skogsmark. Detta uppgick till cirka 32 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2023. Från åkermark och bebyggd mark rapporteras årliga nettoutsläpp. Utsläppen från åkermark var 2023 4,25 miljoner ton koldioxidekvivalenter, i linje med snittet sedan 1990 som varit 3,8 miljoner ton. Utsläppen från bebyggd mark har de flesta åren varit mellan 1 och 2 miljoner. Betesmarken har varierat mellan att vara en kolkälla och en kolsänka, med nettoutsläpp eller nettoupptag nära noll.

Den mest stabila och numera största kolsänkan är i Sverige mineraljorden, där det varje år lagras in ytterligare cirka 20 miljoner ton koldioxid. Inlagringen i mark sker främst i skogsmark, i övriga markanvändningskategorier är inlagringen eller utsläppen små. Trenden sedan 1990 är svagt minskande nettoupptag. 2023 var nettoupptaget i mineraljordar 20,7 miljoner ton koldioxidekvivalenter, vilket är något lägre än genomsnittet sedan 1990 som är 21,7 miljoner ton.

När det gäller kolpooler är det förändringar i levande biomassa som ger störst utslag på det totala rapporterade nettoupptaget. Den absoluta merparten levande biomassa finns på skogsmark och förändringar i denna kolpool följer dels av tillväxten i skogen, dels av avverkning och naturlig avgång. Nettoupptaget i skogens levande biomassa var relativt stabilt runt snittet på 34 miljoner ton från 1990 fram till cirka 2010, med undantag för perioden 2005 och 2007, en följd av stormarna Gudrun och Per. Sedan 2010 har trenden varit nedåtgående med en kraftig minskning i samband med torråret 2018 som hade en stor påverkan på skogstillväxten. En minskad skogstillväxt i kombination med ökad avverkning och ökade angrepp av granbarkborre har bidragit till att det rapporterade årliga nettoupptaget från skogens levande biomassa minskat så att det 2023 var 4 miljoner ton koldioxidekvivalenter, en minskning med nära 90 pro-

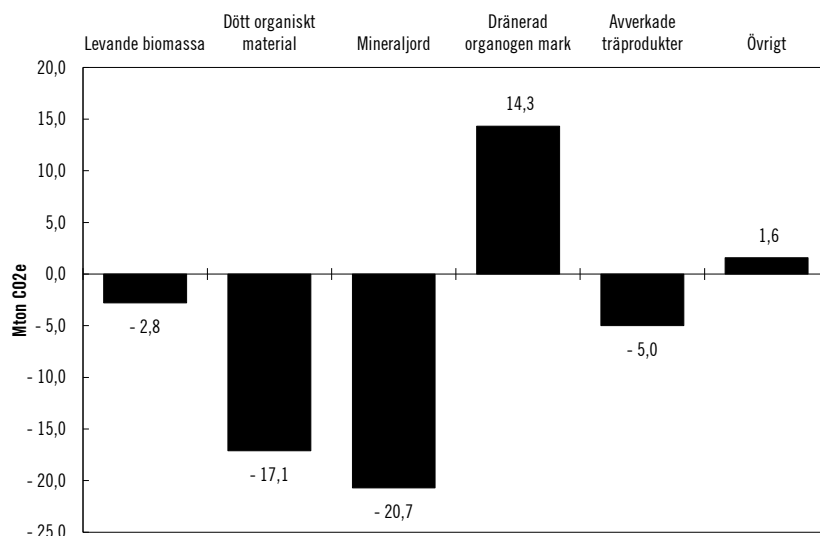
⁵¹ Naturvårdsverkets webbplats, <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/klimat/vaxthusgaser-nettoutslassp-och-nettoupptag-fran-markanvandning/>, hämtat 2024-12-17.

cent jämförts med 2010 års nettoupptag i skogens levande biomassa på cirka 36 miljoner ton.

Dränerad organogen mark, eller dränerad torvmark, i både skogsmark och jordbruksmark är en betydande källa till växthusgasutsläpp. De totala nettoutsläppen från dessa marker som uppgick till 14,3 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2023, motsvarar cirka 30 procent av Sveriges totala territoriella utsläpp, exklusive LULUCF.

Sveriges utsläpp och upptag uppgick 2023 till 31,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter, fördelat mellan kolpooler enligt figur 3.1. Som framgår av figur 3.1 fanns det största nettoupptaget i levande biomassa, följt av mineraljordar, avverkade träprodukter och dött organiskt material. Nettoutsläppen från organogena jordar kommer till största del från dränerade torvmarker.

Figur 3.1 Sveriges nettoupptag och nettoutsläpp i markanvändningssektorn fördelat på kolpooler och avverkade träprodukter 2023



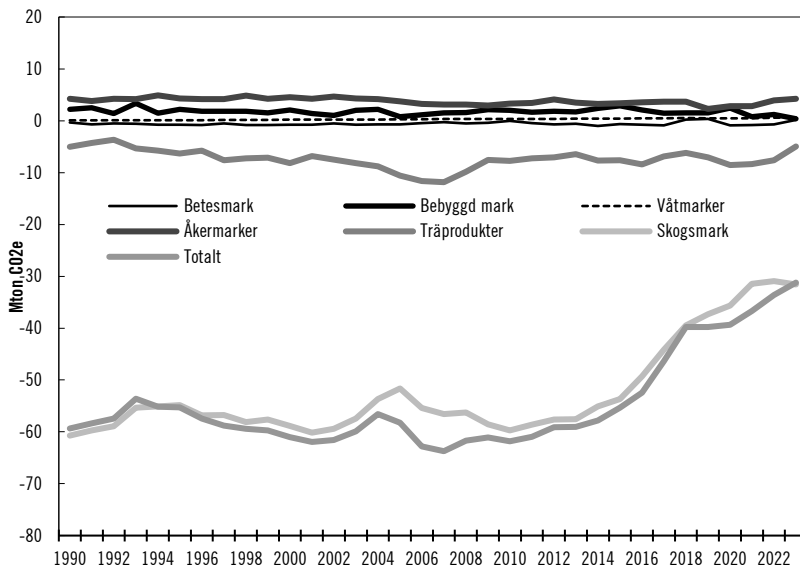
Källa: SLU:s webbplats, <https://www.slu.se/institutioner/mark-miljo/miljoanalys/Klimatrapporteringen/>, hämtat 2024-10-14.

Av figur 3.2 framgår utvecklingen av Sveriges nettoupptag och nettoutsläpp 1990–2022 fördelat på markanvändningskategorier samt avverkade träprodukter.⁵² Av figuren framgår att trenden för

⁵² SLU, 2024. Scenarier för utveckling av upptag och utsläpp av växthusgaser från LULUCF-sektorn – underlag till Miljömålsberedningen.

det totala nettoupptaget i stort följer trenden för skogsmark. I skogsmark är det framför allt utvecklingen av levande biomassa som styr trenden.

Figur 3.2 Sveriges nettoupptag och nettoutsläpp i markanvändningssektorn fördelat på markanvändningskategorier 1990–2023



Källa: Nettoutsläpp och nettoupptag av växthusgaser från markanvändning (LULUCF), <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/klimat/vaxthusgaser-nettoutslass-och-nettoupptag-fran-markanvandning/>, hämtat 2024-12-29.

Åtagande enligt LULUCF-förordningen

Som framgår av kapitel 3.3.1 innehåller LULUCF-förordningen åtaganden i form av en ökning av det rapporterade nettoupptaget i antal ton koldioxidekvivalenter jämfört med referensperioder. I klimatrapporteringen för markanvändningssektorn förändras historiska data regelbundet i takt med metodförändringar som ändrar hela tidserien. Efterlevnaden av LULUCF-förordningen kommer att bedömas utifrån klimatrapporteringen 2032. Den senaste klimatrapporteringen ger dock en bild av hur långt Sverige har kvar för att nå sina åtaganden.

Enligt statistiken för klimatrapporteringen 2025, som publicerades av Naturvårdsverket i slutet av 2024 uppgick det genomsnittliga nettoupptaget 2016–2018 till 46,2 miljoner ton. Utifrån den

siffran skulle betinget om en ökning med 4 miljoner ton, innebära att nettoupptaget 2030 måste vara 50,2 miljoner ton. Nettoupptaget 2023 var 31,2 miljoner ton, vilket är cirka 14 miljoner ton lägre än genomsnittet 2016–2018. Utifrån 2023 års nivå måste nettoupptaget 2030 vara 19 miljoner ton högre.⁵³

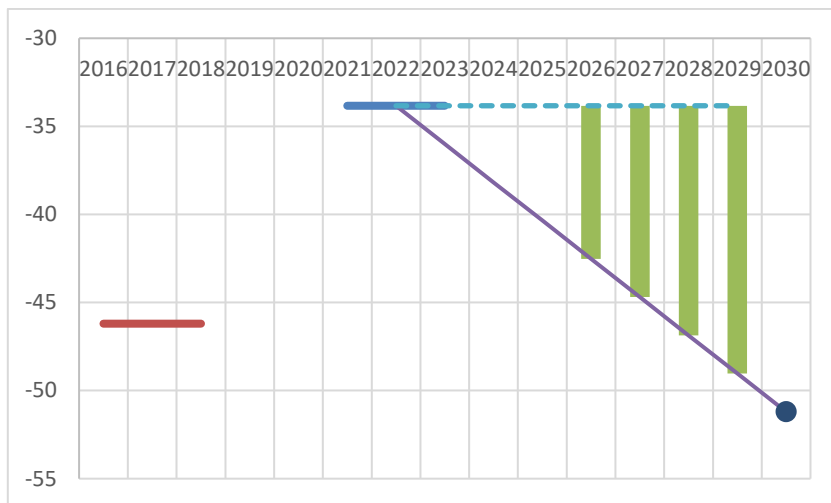
LULUCF-förordningen innehåller även ett så kallat budgetåtagande för perioden 2026–2029. Det innebär att ett medlemslands nettoupptag sammantaget under de fyra åren ska vara i nivå med en linjär bana som sträcker sig från 2022 till målnivån 2030, baserat på det genomsnittliga nettoupptaget 2021–2023. Nivån för 2021–2023 hämtas från klimatrapporteringen 2025.

Det preliminära budgetåtagandet för Sverige är drygt 183 miljoner ton för perioden 2026–2029. Det motsvarar i genomsnitt 45,7 miljoner ton per år. För måluppfyllelsen spelar det ingen roll hur stort upptaget är respektive år.

Av figur 3.3 framgår en preliminär målbana 2022–2030. De gröna staplarna illustrerar de fyra år som tillsammans utgör Sveriges preliminära upptagsbudget om 187 miljoner ton koldioxidekvivalenter för perioden 2026–2029. Målbanan som avgör upptagsbudgeten börjar vid –42,5 miljoner ton 2026 och ökar sedan med dryga 2,1 miljoner ton koldioxidekvivalenter varje år fram till och med 2029. Från 2029 till punktåtagandet 2030 återstår sedan ytterligare 2,1 miljoner ton. Om upptaget är lägre än målbanan under periodens tidiga år kommer det att behöva kompenseras för med ett högre upptag under periodens senare år.

⁵³ Naturvårdsverkets webbplats, <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/klimat/vaxthusgaser-nettoutslassp-och-nettoupptag-fran-markanvandning/>, hämtat 2024-03-12.

Figur 3.3 Sveriges preliminära målbana och upptagsbudget 2026–2029



Källa: Egna beräkningar utifrån Nettoutsläpp och nettoupptag av växthusgaser från markanvändning (LULUCF) <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/klimat/vaxthusgaser-nettoutslassp-och-nettoupptag-fran-markanvandning/>, hämtat 2024-12-28.

3.5.2 Överväganden inför valet av referensscenario

För att kunna bedöma utsikterna för Sverige att nå åtaganden i LULUCF-förordningen behövs ett referensscenario som illustrerar en trolig utveckling av nettoupptaget i den svenska markanvändningssektorn fram t.o.m. 2030. Referensscenariot visar hur nettoupptaget kan komma att utvecklas om inga förändringar av styrmedel och åtgärder beslutas och genomförs.

SLU har tagit fram ett antal scenarier för nettoupptaget i markanvändningssektorn som ett underlag för Miljömålsberedningens val av referensscenario.⁵⁴ Scenarierna bygger på klimatrapporteringen 2024, med statistik fram till och med 2023. Scenarierna är därför inte jämförbara med siffrorna i 2025 års klimatrapportering som presenterades i slutet av 2024.

De scenarier som SLU tog fram till Miljömålsberedningen är:

⁵⁴ SLU, 2024. Scenarier för utveckling av upptag och utsläpp av växthusgaser från LULUCF-sektorn – underlag till Miljömålsberedningen.

1. Fem scenarier för utvecklingen av nettoupptaget på skogsmark, (*Minskad tillväxt*, *Medeltillväxt*, *Ökad tillväxt*, *Konstant avverkning* och *Ökade avsättningar*) som även påverkar kategorin avverkade träprodukter
2. Ett utfallsintervall för andra markanvändningskategorier (jordbruksmark⁵⁵, betesmark, våtmark, bebyggd mark och övrig mark).

För att få fram ett referensscenario behöver ett scenario för skogsmark och ett värde för övriga markanvändningskategorier väljas. Eftersom skogsmark har den i särklass största påverkan på det totala nettoupptaget är det val av scenario för skogsmark som har störst betydelse för referensscenariot.

Scenarierna för skogsmark togs fram med hjälp av Heureka-modellen och skiljer sig åt vad gäller antaganden om skogens tillväxt, avverkningsnivåer och avsättningar av skog för naturvård. För tre av scenarierna (*Ökad tillväxt*, *Medeltillväxt* och *Minskad tillväxt*) antogs olika nivåer av skogstillväxt. I dessa scenarier gjordes samma antaganden om avverkningsnivåer och avsättningar. Avverkningen ökar med 2–3 miljoner m³sk för varje femårsperiod, vilket antas motsvara marknadens efterfrågan på skogsråvara. Avverkningen 2022 antas i scenarierna vara cirka 90 miljoner m³sk, vilket är lägre än de faktiska avverkningarna 2022 (95 miljoner m³sk) men i nivå med avverkningsnivåerna 2023 (89,6 miljoner m³sk).⁵⁶ Avsättningar motsvarar hänsyn som lämnats sedan 1990-talets mitt och hänsyn som antas lämnas vid framtida slutavverkningar. *Konstant avverkning* togs fram för att illustrera en oförändrad avverkningsnivå. För detta scenario antogs medeltillväxt och avsättningar enligt ovan. *Ökade avsättningar* togs fram för att illustrera ett scenario om skydd där utöver avsättningar som i andra scenarier också alla urskogar och naturskogar skyddas i linje med EU:s strategi för biologisk mångfald. I scenariot antogs medeltillväxt och avverkningar i linje med marknadens efterfrågan.

Scenarierna sträcker sig hundra år framåt i tiden. Beredningen har lagt störst vikt vid LULUCF-förordningens målår 2030 med en utblick mot 2045 och 2100. Scenarierna innehåller en slumpvis

⁵⁵ I SLU:s rapport definieras jordbruksmark som all mark som används till växtodling och som regelmässigt plöjs. Till jordbruksmark hänförs också mindre angränsande områden som kan omfatta trädvegetation.

⁵⁶ Avverkning – Skogsstyrelsen, <https://www.skogsstyrelsen.se/statistik/statistik-efter-amne/avverkning/>, hämtat 2024-10-20.

simulerad större storm omkring 2040 som under en tid får en betydande påverkan på nettoupptaget. Scenarierna bygger också på separata simuleringar för olika delar av landet.

I korthet visar resultaten från de fem skogsmarksscenarierna att:

- *Nettoupptaget minskar till 2030 i fyra av fem scenarier:* I alla scenarier utom Ökad tillväxt är nettoupptaget 2030 lägre än genomsnittet under perioden 2016–2018. Alla scenarier visar ett minskat nettoupptag 2045.
- *Antaganden om tillväxt har stor betydelse för utfallet:* Skillnaden i nettoupptag från skogsmark mellan scenarierna Ökad tillväxt och Minskad tillväxt är nästan 26 miljoner ton 2030. Den simulerade stormen 2040 innebär att nettoupptaget minskar med cirka 10 miljoner ton runt stormåret.
- *Antaganden om avverkning påverkar nettoinlagringen i olika kolpooler:* De scenarier som antar en ökad avverkningsnivå har 10 miljoner ton lägre nettoinlagring i levande biomassa 2030 jämfört med det scenario där avverkningsnivån hålls konstant. Kolinlagringen vid konstant avverkning blir dock mindre i kategorierna markkol och avverkade träprodukter. I scenariot Konstant avverkning minskar inlagringen i avverkade träprodukter med nära 2 miljoner ton vilket kan jämföras med 0,4–0,5 miljoner ton i de andra scenarierna.
- *Antaganden om tillväxt, avsättningar och avverkning samspelar på lång sikt:* Vid minskad tillväxt och ökade avsättningar minskar även avverkningarna då tillväxten inte räcker till för att upprätthålla tillgången på avverkningsbar skog. I båda fallen minskar avverkningen efter 30–40 år.

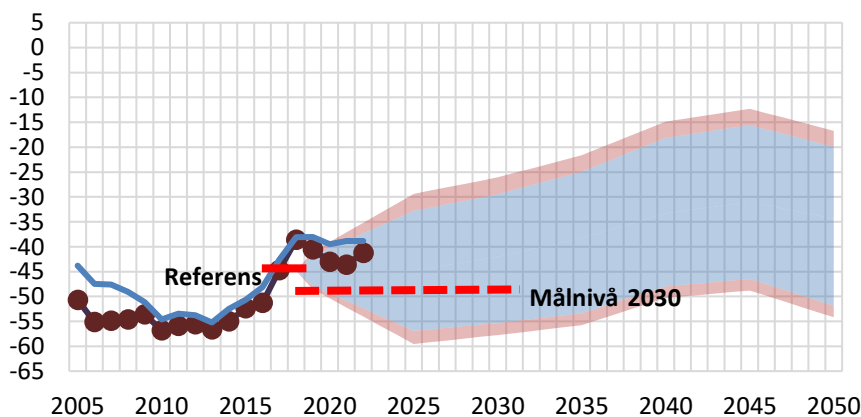
För övriga markanvändningskategorier såsom jordbruksmark, betesmark, våtmark, bebyggd mark och övrig mark, togs ett utfallsintervall fram. Resultatet presenterades dels som ett genomsnittligt värde, dels som högsta och lägsta värden, som alltså visar ett intervall för utfallet. Resultaten visar att nettoupptaget i övriga markkategorier bedöms vara nästan oförändrat fram till 2030 och minska marginellt fram till 2045 jämfört med perioden 2016–2018. Det innebär att kategorin för övrig markanvändning även fortsättningsvis förväntas släppa ut mer koldioxid än den tar upp, dvs. den utgör en

kolkälla. För 2030 beräknades det genomsnittliga utsläppet uppgå till 4,7 miljoner ton. Utfallen varierar mellan 2,2 och 8,2 miljoner ton, vilket skapar ett utfallsrum på cirka 6 miljoner ton.

SLU har inte gjort någon bedömning av vilket av scenarierna som är mest sannolikt, utan presenterar resultatet som ett utfallsrum, där alla möjligheter kan ses som lika troliga. I figur 3.4 illustreras det stora tänkbara utfallsrummet, där skillnaden mellan en kombination av ökad tillväxt i skogsmark och lägsta utsläpp inom övriga markkategorier (58 miljoner ton) och en kombination av minskad tillväxt i skogsmark och högsta utsläpp i övriga markkategorier (26 miljoner ton) till 2030 är 32 miljoner ton. Till 2045 ökar utfallsrummet till 37 miljoner ton.

Figur 3.4 Nettoupptag för LULUCF 2005–2022 och utfallsrum 2025–2050 baserat på scenarierna för de olika markanvändningskategorierna

Blåskuggad yta representerar totalt nettoupptag i LULUCF med variation enligt scenarier för skogsmark. Orangeskuggad yta representerar variationen för övriga markanvändningskategorier. Referens (röd linje) representerar medelvärdet för 2016–2018 och streckad röd linje representerar målnivån för 2030 enligt LULUCF-förordningen baserat på 2024 års klimatrapporering. Blå linje visar utvecklingen av nettoupptaget i skogsmark, brun linje visar utveckling i LULUCF totalt, baserat på 2024 års klimatrapporering



Källa: SLU, 2024. Scenarier för utveckling av upptag och utsläpp av växthusgaser från LULUCF-sektorn – underlag till Miljömålsberedningen.

I en separat promemoria har SLU skattat effekterna av det pågående stödet för att återväta dränerade torvmarker, den s.k. våtmarkssatsningen. Våtmarkssatsningen uppskattas minska utsläppen med mellan 0,06 och 0,5 miljoner ton per år under förutsättning att satsningen fortsätter hela vägen fram till 2030.⁵⁷ På grund av de stora osäkerheterna om effekterna av våtmarkssatsningen i dess nuvarande form inkluderar Miljömålsberedningen inte våtmarkssatsningen i referensscenariot.

Klimatförändringars möjliga påverkan på skogens tillväxt

Skogens tillväxt har stor betydelse för markanvändningssektorns nettoupptag. Vädret kan få stor påverkan på tillväxten enskilda år, påverka efterföljande år och därtill öka risken för andra störningar t.ex. skadeinsekter.

Att förutspå effekterna av ett förändrat klimat är förknippat med stora osäkerheter. För det första är det osäkert hur stora de globala nettoutsläppen av växthusgaser kommer vara framöver och därmed hur länge den globala temperaturökningen kommer att fortgå och hur stor den blir. Därutöver råder osäkerheter om hur klimatet kommer att förändras i Sverige och hur det påverkar de svenska skogarna. Temperaturen i Sverige bedöms stiga mer än det globala genomsnittet. Nederbörd, torrperioder och antal högsommardygn förväntas också öka i landet som helhet, men det kommer att skilja sig åt mellan olika delar av landet och tider på året,⁵⁸ vilket påverkar förutsättningarna för skogen.

Klimatförändringarna kan påverka skogens tillväxt positivt. En högre koldioxidhalt i atmosfären ger en gödande effekt eftersom växtligheten då kan använda mer koldioxid för att växa. Ett varmare klimat ger också en längre vegetationsperiod. I flera modelleringar görs antaganden om att klimatförändringarna har en positiv effekt på skogstillväxten. Kommissionens simuleringar har också visat att inom EU är effekten som störst i norra Europa.⁵⁹ I Heurekamodellen,

⁵⁷ Mattias Lundblad, 2024. PM Återvävning av dränerad torvmark – underlag till Miljömålsberedningen.

⁵⁸ SMHI:s webbplats, <https://www.smhi.se/klimat/framtidens-klimat/fordjupade-klimatscenarioer/met>, hämtat 2024-10-18.

⁵⁹ Europeiska kommissionen SWD(2024) 63 final. Impact assessment Report accompanying Securing our future Europe's 2040 climate target and path to climate neutrality by 2050 building a sustainable, just and prosperous society.

som bl.a. ligger till grund för SLU:s scenarier och Skogsstyrelsens skogliga konsekvensanalyser (SKA22) antas också klimatförändringarna ha positiva effekter på skogstillväxten.⁶⁰ IPCC konstaterar dock att den förhöjda koldioxidhaltens gödande effekt i landbaserade ekosystem kommer att bli alltmer mättad.⁶¹

Skogstillväxten kan påverkas av förändrade nederbördsmonster. Eftersom södra Sverige förväntas få lägre sommarnederbörd i framtiden kan klimatförändringarna leda till sänkt skogstillväxt i södra Sverige, medan norra Sverige kan få högre skogstillväxt.⁶² Lägre nederbörd innebär också sänkt tillgång till markvatten under vegetationsperioden i stora delar av landet, vilket försämrar tillväxten. Högre temperaturer gör dessutom att växterna använder mer vatten, vilket bidrar till att torka ut marken snabbare än vid låga temperaturer. En ytterligare påverkan av högre temperaturer är att nedbrytningen av organiskt material går snabbare vid högre temperaturer.

Klimatförändringarna förväntas också leda till ökad förekomst av extrema väderhändelser som påverkar skogen. Risken för skogsbrand antas öka till följd av högre temperaturer och mer frekvent torra. Riskerna är högre i södra än i norra Sverige.⁶³ Klimatförändringarna kan också innebära mer intensiva stormar. Risken för stormskadad skog ökar när fler träd står i tjälfri och blötare mark.⁶⁴ Långvarig torra påverkar skogen negativt. Många skadeinsekter och vissa skadesvampar får bättre levnadsförutsättningar och ökad spridning i ett varmare och torrare klimat. Ett exempel är granbarkborren som dras till torkstressede granar.

Mildare vintrar innebär att mer nederbörd kommer att falla som regn i södra Sverige vilket innebär minskad risk för snöbrott i södra Sverige. I Norrland är det troligt att tung, blöt snö blir vanligare vilken ökar risken för snöbrott. Mildare vintrar kan också gynna klövvilt och öka viltskadorna på skogen. En längre tillväxtsäsong

⁶⁰ Läs mer om antagandena i Skogsstyrelsen, 2022. Rapport 2022/11. Skogliga konsekvensanalyser 2022 – syntesrapport.

⁶¹ IPCC, 2022. Synthesis report.

⁶² Ruiz-Pérez G and Vico G, 2020. Effects of Temperature and Water Availability on Northern European Boreal Forests och Skogsstyrelsen, 2019. Rapport 2019/23 Klimat-anpassning av skogen och skogsbruket.

⁶³ SMHI:s webbplats,

<https://www.smhi.se/kunskapsbanken/klimat/klimat effekter/brandrisker-i-dag-och-imorgon-1.87501>, hämtat 2024-10-18.

⁶⁴ Belusic m.fl., 2019. Climate Extremes for Sweden, SMHI.

innebär också sannolikt en längre avverkningsssäsong. Det kan gynna rotröta som sprids vid avverkning.⁶⁵

Klimatförändringarnas påverkan beror också på skogens motståndskraft. Dikning av skogsmark, som tidigare har bidragit till skogstillväxt, gör skogen mer sårbar vid torka. Kvävededfallet kan också ha bidragit till att göra träd mer sårbara eftersom det har gjort att rötter minskat till förmån för levande biomassa ovan jord.⁶⁶

Klimatförändringarna har redan påverkat den globala kolsänkan på land, uppskattningsvis med cirka 2,5 miljarder ton under perioden 2013–2022.⁶⁷ I framtiden skulle extremhändelser kunna leda till att kolsänkor blir kolkällor. Ett exempel är en modellering av kommissionen där tre extremhändelser simulerades att inträffa 2035. Extremhändelserna var torka, storm och barkborreangrepp som motsvarar de värsta som varit under perioden 1990–2020. I ett sådant scenario kan markanvändningssektorn i EU gå från ett netto-upptag på cirka 250 miljoner ton till ett nettoutsläpp på cirka 30 miljoner ton.⁶⁸

3.5.3 Medeltillväxt används som referensscenario

Enligt LULUCF-förordningen ska Sverige öka sitt nettoupptag i markanvändningssektorn med cirka 4 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2030 jämfört med perioden 2016–2018. Miljömålsberedningen bedömning är att *Medeltillväxt* är lämpligast att använda som referensscenario.

Medeltillväxt bedöms vara lämpligast att använda som referensscenario

Scenario Medeltillväxt bygger på ett antagande om skogens tillväxt som i stort motsvarar den genomsnittliga tillväxten under perioden 2000–2019. Motivet till att anta en medelhög tillväxt är att det finns

⁶⁵ Klimatanpassning.se webbplats, <https://www.klimatanpassning.se/hur-samhallet-paverkas/areella-naringar/skogsbruk-1.21503>, hämtat 2024-10-18.

⁶⁶ Laudon, Hjalmar m.fl. 2024. Swedish forest growth decline: A consequence of climate warming? *Forest Ecology and Management* 565 (2024).

⁶⁷ Global Carbon Project, 2023. Carbon budget and trends 2023.

⁶⁸ Europeiska kommissionen SWD(2024) 63 final. Impact assessment Report accompanying Securing our future Europe's 2040 climate target and path to climate neutrality by 2050 building a sustainable, just and prosperous society.

faktorer som pekar mot såväl högre som lägre tillväxt framöver. De senaste åren har skogen haft en låg tillväxt. Den officiella rapporteringen har inte fångat upp något trendbrott, men det finns preliminära indikationer på att tillväxten har börjat återhämtat sig.⁶⁹ Klimatförändringar kan påverka skogens tillväxt både positivt och negativt och innebära risker i form av torka, kraftig nederbörd, bränder och stormar som påverkar skogen negativt och leder till skogsskador och angrepp av skadeinsekter. Sammantaget är beredningens bedömning att det inte finns tillräckliga belegg för att i ett referensscenario göra något annat antagande om klimatförändringarnas effekter på skogstillväxt än vad som görs i *Medeltillväxt*.

Miljömålsberedningen bedömer ökade avverkningsnivåer som troligt givet den höga efterfrågan på skogsråvara, vilket innebär att *Konstant avverkning* är mindre lämplig som referensscenario. Beredningen konstaterar att avverkningsnivåerna 2023 och 2024 varit lägre än de var under 2021 och 2022, men att nivåerna för 2023 och 2024 är i nivå med de avverkningsnivåer som finns i scenarierna för *Medeltillväxt*.⁷⁰

Det finns enligt beredningen inte heller stöd för att anta att *Ökade avsättningar* är troligt om inga ytterligare åtgärder eller styrmedel införs.

För övriga markanvändningskategorier, dvs. jordbruksmark (betesmark och åkermark), våtmark, bebyggd mark och övrig mark, bedömer beredningen att det genomsnittliga värdet i utfallsrummet är lämpligast att använda som underlag till referensscenariot.

I det följande behandlas därför *Medeltillväxt* för skogsmark och det genomsnittliga värdet för övriga markanvändningskategorier som referensscenario. Beredningen poängterar att referensscenariot är osäkert.

I referensscenariot missar Sverige målet med 6,8 eller 21,5 miljoner ton

Referensscenariot pekar mot att det rapporterade nettoupptaget i den svenska markanvändningssektorn 2030 kommer vara 42 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Eftersom referensscenariot är gjort

⁶⁹ SLU, 2023. Skogsdata 2023.

⁷⁰ Skogsstyrelsen webbplats <https://www.skogsstyrelsen.se/statistik/statistik-efter-amne/avverkning/>. Hämtat 2024-12-10. Siffror för 2024 preliminära.

utifrån de nivåer som rapporterades i 2024 års klimatrapportering, måste referensscenariot jämföras med det rapporterade nettoupptaget i 2024 års klimatrapportering där siffror fram till 2022 rapporterades. I 2024 års utsläppsinventering uppgick det rapporterade nettoupptaget 2022 till 41,2 miljoner ton nettoupptaget 2016–2018 till 44,8 miljoner ton. Utifrån 2024 års utsläppsinventering krävs för måluppfyllelse gentemot LULUCF-förordningen att nettoupptaget 2030 är 48,8 miljoner ton 2030 och att det i genomsnitt under perioden 2026–2029 är 46,8 miljoner ton.⁷¹

Gapet mellan referensscenariot och Sveriges beting 2030 är därmed skillnaden mellan 42 miljoner ton och 48,8 miljoner ton, dvs. 6,8 miljoner ton. Det förutsätter dock att Sverige uppfyller budgetmålet 2026–2029. I referensscenariot uppfyller Sverige inte budgetmålet och får därför ett ökat beting för 2030. Gapet mellan referensscenariot och Sveriges beting 2030 om budgetmålet inte uppfylls är 21,5 miljoner ton.

Det ökade betinget om budgetmålet inte uppfylls har beräknats på följande sätt. Sveriges budgetmål för 2026–2029 var preliminärt utifrån 2024 års utsläppsinventering ett totalt nettoupptag på drygt 187 miljoner ton, eller i genomsnitt 46,8 miljoner ton per år. Enligt LULUCF-förordningen ska skillnaden mellan det rapporterade nettoupptaget för perioden 2026–2029 och landets åtagande multipliceras med 1,08 och läggas på målet för 2030.⁷² I referensscenariot uppgår Sveriges sammanlagda nettoupptag under perioden 2026–2029 till 173,6 miljoner ton, vilket är 13,6 miljoner ton lägre än betinget. Således blir gapet till måluppfyllelse i referensscenariot $6,8 + 13,6 \times 1,08 = 21,5$ miljoner ton.

Vid sidan om referensscenariot kan en jämförelse göras mellan nuläget enligt 2025 års utsläppsinventering. Enligt denna rapportering behöver nettoupptaget öka med cirka 19 miljoner ton mellan 2023 och 2030 för att Sverige ska uppfylla 2030-målet, under förutsättning att budgetmålet uppfylls. För att leva upp till budgetåtagandet krävs en genomsnittlig årlig ökning av nettoupptaget jämfört med 2023 års nivå om 11 miljoner ton koldioxidekvivalenter perioden 2026–2029.

⁷¹ Eftersom nya data eller metoder tillämpas på all historiska data kan siffrorna komma att ändras. De slutliga siffrorna för budgetmålet 2026–2029 baseras på klimatrapporteringen 2025 och de slutliga siffrorna för referensperioden 2016–2018, som ligger till grund för 2030-målet, baseras på klimatrapporteringen 2032.

⁷² LULUCF-förordningens skälstext 16 och artikel 13c.

Utfallsrummet är mycket stort

De fem scenarierna för skogsmark innehåller värdefull information om hur stor skillnad det blir i olika utfall beroende på vilka antaganden som görs. För 2030 är utfallsrummet som följer av framför allt olika antaganden om skogstillväxt men även övriga osäkerheter i modelleringen 32 miljoner ton. Det innebär att Sveriges nettoupptag 2030 skulle kunna vara nästan 23 miljoner ton lägre än LULUCF-förordningens beting, eller att Sverige skulle överprestera gentemot betinget med dryga 9 miljoner ton, förutsatt att budgetmålet uppfylls.

Scenarierna innehåller också information om vägen fram till 2030 och därmed förutsättningarna att nå budgetmålet 2026–2029. I *Minskad tillväxt* är nettoupptaget i Sverige betydligt lägre än åtagandena, både budgetmålet 2026–2029 och punktmålet 2030. Nettoupptaget i *Minskad tillväxt* är 26,1 miljoner ton 2030, dvs. 22,7 miljoner ton lägre än det uppskattade målet på 48,8 miljoner ton. Dessutom skapas en skuld från 2026–2029 på drygt 74 miljoner ton, vilket till följd av att skillnaden gentemot budgetåtagandet multipliceras med 1,08 och sedan förs över till åtagandet för 2030 innebär att Sverige totalt missar åtagandet med nära 103 miljoner ton. I *Ökad tillväxt* är Sveriges nettoupptag högre än såväl budgetmålet 2026–2029 som punktmålet 2030.

3.5.4 Gapet till Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen utifrån referensscenariot

Utvecklingen av nettoupptaget i markanvändningssektorn beror i stor utsträckning på naturliga variationer, men utvecklingen kan också påverkas av åtgärder. Ett identifierat gap innebär därför inte per automatik att styrmedel och åtgärder bör utformas för täcka *just det gapet*. Styrmedel kan utformas utifrån antaganden om att de naturliga systemen kommer att utvecklas på ett gynnsamt eller ogynnsamt sätt eller för att ta höjd för osäkerheter.

Miljömålsberedningens utgångspunkt är att strategin ska möjliggöra för Sverige att uppfylla sitt beting i LULUCF-förordningen, genom:

- styrmedel och åtgärder som motsvarar en ökning av nettoupptaget i den svenska markanvändningssektorn med *minst sju miljoner ton 2030* jämfört med referensscenariot.
- styrmedel och åtgärder som motsvarar en ökning av nettoupptaget i den svenska markanvändningssektorn med *minst 14 miljoner ton 2026–2029* jämfört med referensscenariot, dvs. i genomsnitt minst 3,5 miljoner ton per år.

Eftersom budgetmålet avser perioden 2026–2029 som helhet kan det årliga nettoupptaget variera och ändå leda till måluppfyllelse, så länge det totala upptaget under perioden inte underskrider åtagandet. Lägre upptag tidigt i perioden kräver emellertid högre upptag senare. Därför är det rimligt att så tidigt som möjligt sträva efter en ökning av nettoupptaget i linje med budgetmålet. Upptag som är lägre än målbanan 2026, 2027 och 2028 behöver kompenseras för senast 2029 för att undvika att budgetåtagandet inte efterlevs och att betinget för 2030 skärps.

Miljömålsberedningen konstaterar att enligt utsläppsinventeringen 2025 som även inkluderar statistik för 2023 är det rapporterade nettoupptaget nu längre ifrån nivån som krävs för måluppfyllelse gentemot LULUCF-förordningen jämfört med gapet enligt referensscenariot. Statistiken presenterades av Naturvårdsverket den 17 december 2024 varför siffrorna inte kunnat ligga till grund för utredningens arbete och analyser.⁷³

⁷³ Naturvårdsverkets webbplats <https://www.naturvardsverket.se/om-oss/aktuellt/nyheter-och-pessmeddelanden/2024/december/lagre-utslapp-av-vaxthusgaser-men-upptaget-i-skog-och-mark-minskar/>, hämtat 2024-12-17.

3.6 Utgångspunkter för förslagen som kan öka Sveriges rapporterade nettoupptag av växthusgaser till 2030

Miljömålsberedningens bedömningar som ligger till grund för förslagen som kan öka Sveriges rapporterade nettoupptag till 2030 är:

- att förslagen på styrmedel och åtgärder tillsammans ska skapa förutsättningar för att öka Sveriges rapporterade nettoupptag från 2026 så att det till 2030 ökar med 7 miljoner ton koldioxid-ekvivalenter jämfört med beredningens referensscenario.
- att kunskapen om kolinlagring i skog och mark behöver öka och att människans påverkan på Sveriges rapporterade nettoupptag av växthusgaser behöver synliggöras.
- att förslagen som lämnas bygger på markägarens frivillighet och följer principen frihet under ansvar.
- att nyttan av ekosystemtjänsten kolinlagring i skog och mark bör prissättas och att ersättning till markägare för åtgärder som leder till ökat nettoupptag ska införas.
- att det krävs förslag som bidrar till ökat rapporterat nettoupptag till 2030, men även förslag som bidrar till ökat nettoupptag på längre sikt.
- att klimatförändringarna kan leda till ökade risker för skogens tillväxt. Välmående ekosystem är mer motståndskraftiga mot klimatförändringar och utgör därmed en säkrare kolsänka. Det är av stor vikt att skogen sköts för att skapa livskraftiga skogar som är motståndskraftiga mot de risker som förväntas öka med ett förändrat klimat.
- att åtgärder och styrmedel för att öka nettoupptaget av växthusgaser kan behöva anpassas till utvecklingen på EU-nivå, bl.a. den EU-lagstiftning som tas fram för perioden efter 2030.
- att eventuella minskningar av växthusgasutsläpp som följer på substitutionseffekten från ökat biomassauttag ur skogen är lägre än den positiva effekten på det rapporterade nettoupptaget som följer av att låta biomassa stå kvar i skogen.

- *att* eventuella utsläppsminskningar som följer på substitutions-effekten endast i liten utsträckning kan antas bidra till att leva upp till Sveriges åtagande i ansvarsfördelningsförordningen (ESR).
- *att* det inhemska läckaget vid åtgärder som årligen påverkar mindre än tio procent av virkesuttaget kan antas vara mellan 40 och 80 procent. Sekretariatet antar i sina effektbedömningar av förslag som påverkar avverkningsnivåer att det uppstår ett inhemskt avverkningsläckage om 60 procent.
- *att* utvecklingen av frivilligmarknaden för kol- och biokrediter fram till 2030 är svåröversäglig men att en väl utvecklad frivilligmarknad för kol- och biokrediter skulle kunna bidra till att stärka markägares incitament att sköta skogen på ett sätt som bidrar till att öka Sveriges rapporterade nettoupptag och gynnar biologisk mångfald.
- *att* ramverket för certifierade upptag har potential att utgöra en grund för styrmedel för ökad kolinlagring på nationell nivå och på EU-nivå men att möjligheten att luta sig mot ramverket vid beslut om nya styrmedel som ska ge effekt fram till 2030 är begränsad.
- *att* osäkerheterna i såväl simuleringar som mätningar är så stora att det är svårt att kvantifiera påverkan på markkol i effektbedömningarna och att mer forskning och kunskap om markkol behövs.
- *att* Skogsstyrelsens informations- och rådgivningsinsatser måste öka i omfattning, samt även innefatta rådgivning som på ett tydligt sätt bidrar till att Sverige kan leva upp till sina åtaganden i EU och internationellt om biologisk mångfald och ökat nettoupptag
- *att* tillgången på krediter från andra EU-länders eventuella överskott gentemot sina LULUCF-åtaganden under perioden 2026–2030 är mycket osäker och att inköp av krediter från andra länder inte bör utgöra del av Sveriges strategi för att leva upp till LULUCF-förordningens åtagande. Bedömningen utesluter inte att Sverige använder krediter från andra

länder för att leva upp till sitt åtagande enligt LULUCF-förordningen om det 2032 visar sig finnas ett utbud av krediter.

- att det är osäkert om Sverige kommer att ha ett överskott av utsläppsenheter i ESR för perioden 2021–2030.
- att Sverige bör använda ett eventuellt överskott av utsläppsenheter i ESR för perioden 2021–2030 för att leva upp till sitt åtagande enligt LULUCF-förordningen.
- att det inte ligger inom Miljömålsberedningens uppdrag att föreslå ambitioner, styrmedel och åtgärder för ESR-sektorn, men konstaterar att ytterligare utsläppsminskningar inom ESR-sektorn ökar möjligheten för Sverige att klara sitt åtagande enligt LULUCF-förordningen.

Miljömålsberedningens uppdrag är att ta fram en strategi som bidrar till att Sverige kan nå sina åtaganden enligt LULUCF-förordningen, vilket innebär att nettoupptaget av växthusgaser kontinuerligt behöver öka under perioden 2026–2030. Likaså kommer EU vara beroende av ett bibehållet eller ökat nettoupptag för att leva upp till målet om klimatneutralitet 2050 och negativa utsläpp därefter. Samtidigt är det sannolikt att Sveriges nettoupptag måste öka ytterligare, eller åtminstone bibehållas, fram till 2045 för att kunna utgöra ett substantiellt bidrag som en kompletterande åtgärd för Sverige att nå etappmålet om nettonollutsläpp 2045 och därefter negativa utsläpp.

För att öka Sveriges möjligheter att leva upp till åtagandet enligt LULUCF-förordningen att öka upptaget med 4 miljoner ton till 2030 är det önskvärt att åtgärder får effekt så snabbt som möjligt. Redan det rapporterade nettoupptaget 2026 får en påverkan på möjligheten att leva upp till åtagandet. Därför är det också viktigt att de styrmedel som ska leda fram till att åtgärderna vidtas kan genomföras snabbt. Under sådana förutsättningar kan möjligheten att genomföra åtgärden skyndsamt i vissa fall behöva sättas före de i ett längre perspektiv optimala åtgärderna och styrmedlen. Samtidigt är det viktigt att Miljömålsberedningens förslag skapar förutsättningar för ett fortsatt stabilt rapporterat nettoupptag efter 2030.

Olika åtgärder för att öka kolinlagringen i skogsmark ger effekt på olika lång sikt och i vissa fall kan effekten skilja sig över tid. Där-

för behöver avvägningar om åtgärder för att öka nettoupptaget av koldioxid i skog och mark beakta i vilket tidsperspektiv en åtgärd får effekt.

3.6.1 Styrmedel för ökade kolupptag i skogen är få men EU-utveckling kan skapa nya förutsättningar

Miljömålsberedningen bedömer att åtgärder och styrmedel för att öka nettoupptaget av växthusgaser kan behöva anpassas till utvecklingen på EU-nivå, bl.a. den EU-lagstiftning som tas fram för perioden efter 2030.

Miljömålsberedningen bedömer att nyttan av ekosystemtjänsten kolinlagring i skog och mark bör prissättas och att ersättning till markägare för åtgärder som leder till åtgärder för ökat nettoupptag ska införas.

Beredningen noterar en framväxande frivilligmarknad i Sverige för utsläppskrediter från ökat kolupptag i skogsmark. Miljömålsberedningen bedömer att utvecklingen av frivilligmarknaden för kol- och biokrediter fram till 2030 är svårförutsägbar men att en väl utvecklad frivilligmarknad för kol- och biokrediter skulle kunna bidra till att stärka markägares incitament att sköta skogen på ett sätt som bidrar till att öka Sveriges rapporterade nettoupptag och gynnar biologisk mångfald.

Miljömålsberedningen bedömer att ramverket för certifierade upptag har potential att utgöra en grund för styrmedel på nationell nivå och på EU-nivå för ökad kolinlagring. Miljömålsberedningen bedömer emellertid att möjligheten att luta sig mot ramverket vid beslut om nya styrmedel som ska ge effekt fram till 2030 är begränsad.

Skälen är följande:

Nya förslag på styrmedel på EU-nivå tas löpande fram när EU tar fram nya klimatmål

I Sverige och andra länder finns det få styrmedel för att öka kolinlagringen, särskilt i skogsmark. Inom EU pågår samtidigt en policyutveckling som kan förändra förutsättningarna för vilka åtgärder och styrmedel som är lämpliga att satsa på.

I februari 2024 presenterade kommissionen ett meddelande med en rekommendation om ett EU-gemensamt klimatmål att till 2040 minska nettoutsläppen av växthusgaser med minst 90 procent. Målet är ett steg på vägen mot EU:s mål att nå klimatneutralitet senast 2050 och negativa utsläpp därefter. I kommissionens målscenarier som leder fram till rekommendationen om minskade nettoutsläpp med 90 procent är EU:s rapporterade nettoupptag 2040 cirka 317 miljoner ton CO₂e, alltså i nivå med LULUCF-förordningens mål för 2030. I kommissionens referensscenarier för 2040 är nettoupptaget i EU 222 miljoner ton CO₂e om inga ytterligare åtgärder vidtas.⁷⁴

Kommissionens meddelande och konsekvensanalys innehåller inga förslag eller någon indikation på hur regelverket för LULUCF kan utvecklas under perioden efter 2030. Förslag till förändringar av lagstiftningen kommer sannolikt att lämnas efter att EU:s institutioner kommit överens om målnivån för 2040.

I en rapport beställd av kommissionens klimatdirektorat analyserade konsultfirman Trinomics möjligheterna att skapa en utsläppshandel för jordbrukets växthusgasutsläpp där även upptag från LULUCF-sektorn kan inkluderas. Detta utifrån grundtanken att utsläpp från jordbruket kan kompenseras för genom att finansiera åtgärder som leder till ökade nettoupptag inom LULUCF.⁷⁵ Analysen ligger i linje med de tankar som fanns i kommissionens tidigare förslag om att på EU-nivå införa en så kallad AFOLU-sektor, en gemensam sektor för jordbruk och markanvändning som 2035 skulle ha nettonollutsläpp av växthusgaser.⁷⁶ I meddelandet för höjning av Europas klimatambition för 2030 bedömde kommissionen att en AFOLU-sektor skulle ha potential att snabbt bli klimatneutral fram till omkring 2035 på ett kostnadseffektivt sätt och därefter generera mer upptag än utsläpp av växthusgaser.

I syfte att skapa ett enhetligt system för att beräkna effekterna av åtgärder inom LULUCF-sektorn antog EU 2024 en förordning som skapar ett ramverk för certifierade upptag av koldioxid i form av permanent koldioxidupptag, exempelvis bio-CCS, åtgärder för ökad naturlig kolinlagring (*carbon farming*) och kolinlagring i pro-

⁷⁴ Se naturvårdsverket 2024 PM 2024-02-19 Analys av Kommissionens meddelande Att säkra vår framtid – Europas klimatmål till 2040 och vägen till klimatneutralitet senast 2050.

⁷⁵ Europeiska kommissionens klimatdirektorat (2023) Pricing agricultural emissions and rewarding climate action in the agri-food value chain. Written by Trinomics.

⁷⁶ Europeiska kommissionens klimatdirektorat (2021) Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén. Höjning av Europas klimatambition för 2030.

dukter.⁷⁷ Förordningen syftar till att underlätta och uppmuntra åtgärder som leder till ”högkvalitativa” kolupptag och minskade markutsläpp, genom att skapa trovärdiga certifikat på vad som utgör ett koldioxidupptag med stark miljöintegritet.

Genom ett certifieringsramverk är förhoppningen att tilliten till kolupptagsåtgärder ökar samtidigt som de administrativa kostnaderna sjunker. Förordningen innehåller ett antal övergripande kriterier för vilka aktiviteter och krav som ska gälla för att en åtgärd ska berättiga ett certifikat.

- Åtgärdens effekt ska beräknas konservativt, ur ett livscykel-perspektiv och utifrån en referensnivå.
- Åtgärden ska därutöver vara additionell, vilket innebär att den genomförda åtgärden ska vara utöver lagstadgat agerande.
- Åtgärden ska vara finansiellt genomförbar tack vare de incitament som skapas via certifieringsramverket.
- Åtgärden får inte göra skada på övriga hållbarhetskriterier, och en åtgärd inom *carbon farming* ska ge en positiv sidoeffekt för åtminstone skydd eller restaurering som främjar biologisk mångfald.

De exakta metodologierna för vad som ska berättiga till ett certifikat, inklusive standardiserade referensnivåer för olika åtgärder och lägsta hållbarhetskrav, ska tas fram av kommissionen i delegerade akter, i samarbete med expertgrupper. Expertgrupperna har påbörjat sitt arbete och de delegerade akterna förväntas färdigställas under 2025 och 2026. Kommissionens inriktning är att först färdigställa metodologin för permanenta upptag. Kommissionen ska 2028 upprätta ett register över certifierade upptagsenheter.

Ett tänkbart användningsområde för de certifierade enheterna är att skapa förutsättningar för en frivilligmarknad där företag köper upptagskrediter från exempelvis skogsägare för att kompensera för sina utsläpp. Ett annat är att medlemsstater som önskar skapar ekonomiska incitament för att öka kolinlagringen kan använda de certifierade enheterna som ett kvitto på att en åtgärd givit resultat och därmed också användas i rapporteringen till EU och FN. I en

⁷⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/3012 av den 27 november 2024 om inrättande av en unionsram för certifiering av permanenta kolupptag, kolinlagrande markanvändning och kollagring i produkter.

förlängning är det också tänkbart att de certifierade enheterna kan användas som grund för en marknad där upptagsenheter handlas mellan olika aktörer.

Hur regelverket för perioden efter 2030 utformas kan komma att få stor betydelse för hur den svenska politiken avseende ökat nettoupptag utformas efter 2030. Miljömålsberedningen håller det för troligt att beslut på EU-nivå kommer att sätta ramarna för vilka åtgärder och styrmedel som bör användas för att öka det rapporterade nettoupptaget i Sverige efter 2030. Beredningen menar att Sverige måste ta ett stort ansvar för hur EU:s kommande lagstiftning om LULUCF utformas.

Förutsättningar för prissättning för ökad kolinlagring i skogsmark kan vara på framväxt

Att prissätta utsläppen och att förorenaren ska betala, har länge varit två centrala principer i den del av klimatpolitiken som syftar till att minska utsläppen av koldioxid vid förbränning av fossila bränslen eller vid industrins processutsläpp. Sverige införde en koldioxidskatt 1991 och 2005 infördes EU:s utsläppshandelssystem EU ETS. Enligt Världsbanken fanns 110 genomförda initiativ i 53 länder för att prissätta koldioxid 2024.

Bland andra John Hassler konstaterar att det i teorin är lätt att konstruera ett system som ger rätt drivkrafter för inlagring.⁷⁸ Varje ton upptag bör generera en intäkt motsvarande det i ekonomin gällande priset på utsläpp, t.ex. priset på en utsläppsrätt eller nivån på koldioxidskatten. Åtgärder som minskar kollagren, t.ex. avverkning och förbränning bör då prissättas. Enligt Hassler innebär ett sådant system i princip att de klimattjänster som skapas i produktionen av skogsprodukter utnyttjas samhällsekonomiskt optimalt. Även Konjunkturinstitutet har resonerat längs dessa linjer.⁷⁹

I verkligheten är det emellertid svårt att införa det optimala systemet. Ett betydande problem är svårigheterna att mäta nettoupptagen av koldioxid för enskilda markägare. Systemet för utsläppshandel och koldioxidbeskattning bygger på att varje verksamhetsutövare kan rapportera hur mycket bränslen som förbränns eller

⁷⁸ Hassler, John 2023 Sveriges klimatstrategi 46 förslag för klimatomställningen i ljustet av Fit-For-55.

⁷⁹ Konjunkturinstitutet 2021, Skogen, klimat och politiken.

hur mycket av en produkt som genererar processutsläpp som produceras. Utifrån den informationen kan varje verksamhetsutövers utsläpp beräknas och därefter beskattas. I dag saknas en motsvarande infrastruktur för ekonomiska styrmedel för kolinlagring i skogsmark. Det kan emellertid komma att ändras, t.ex. genom EU:s ramverk för certifierade upptag.

Styrmedel som riktas mot en specifik del av markanvändningssektorn riskerar att bli mindre kostnadseffektiva än ekonomiska styrmedel som riktas mot hela markanvändningssektorn. För måluppfyllelsen av LULUCF-åtagandet har det inte någon betydelse om upptaget ökar i skogsmark eller jordbruksmark, om ökningen uppstår genom ökad skogstillväxt eller återvänt torvmark. Naturvårdsverket har tillsammans med Skogsstyrelsen och Jordbruksverket föreslagit att omvända auktioner för ökat kolupptag bör utredas, vilket skulle kunna vara ett effektivt styrmedel som ger incitament för ökade kolupptag i flera sektorer.⁸⁰ För att införa omvända auktioner eller liknande styrmedel krävs metoder som säkerställer att åtgärder inom olika områden värderas jämbördigt, vilket beredningen menar saknas i dag.

Beredningen bedömer att ramverket för certifierade upptag har potential att utgöra en grund för styrmedel på nationell nivå och på EU-nivå för ökad kolinlagring. Beredningen bedömer emellertid att möjligheten att luta sig mot ramverket för framtagande av styrmedel som ska ge effekt fram till 2030 är begränsad. Det är i skrivande stund oklart när metodologierna för de olika områdena kommer att vara tillämpliga. Beredningen har också fått uppfattningen att det är osäkert hur robusta och användbara metodologierna för exempelvis kolinlagring i skogsmark kommer att vara. En nationell ersättning för kolinlagring kommer därför enligt beredningens mening åtminstone inledningsvis behöva ges till åtgärder som bedöms ha en positiv effekt på det rapporterade nettoupptaget, utan att det finns en certifierad metod för hur effekten ska beräknas.

⁸⁰ Naturvårdsverket 2023 Underlag till regeringens kommande klimathandlingsplan och klimatredovisning.

*Utveckling av marknader för kolupptagskrediter
kan bidra till ökade nettoupptag*

I Sverige finns det i dag en handfull aktörer som arbetar med utveckling av en frivilligmarknad för kolkrediter baserat på ökat kolupptag i svenska skogar. Dessa aktörer tar fram metoder för att beräkna kolupptageffekten av olika åtgärder. Genom att skapa utsläppskrediter utifrån hur markägaren sköter sin skog skapas ytterligare en ”produkt” för markägare att sälja till marknaden, utöver virke. Därmed skapas incitament för markägare att bruka skogen på ett sätt som ökar kolupptaget. En utvecklad frivilligmarknad, med flera aktörer och robusta mätmetoder, skulle kunna bidra till att öka Sveriges nettoupptag fram till 2030 om det får markägare att ändra beteende och vänta längre med att avverka sin skog. Metodutvecklingen på frivilligmarknaden kan också komma att underlätta för att beräkna effekten på nettoupptaget av olika åtgärder. I Frankrike har regeringen med hjälp av experter tagit fram en märkning som för köpare på frivilligmarknaden säkerställer att en åtgärd för minskade utsläpp eller ökade upptag är certifierad.⁸¹ De certifierade utsläppsminskningarna eller upptagen räknas emellertid inte in som måluppfyllelse mot de franska nationella klimatmålen. För att åtgärder på den svenska frivilligmarknaden skulle kunna räknas som ett bidrag till det svenska LULUCF-åtagandet skulle en officiell certifiering behöva tas fram som kan tydliggöra vilka åtgärder från frivilligmarknad som kan användas i klimatrapporeringen.

Det finns flera stora globala aktörer som på en frivilligmarknad verifierar eller förmedlar utsläppskrediter där fokus framför allt legat på åtgärder i utvecklingsländer, och där skogliga åtgärder är en del. Exempel är FN-mekanismerna Clean Development Mechanism (CDM) och REDD (som står för Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation). Genom Parisavtalets artikel 6.2 och 6.4 skapas möjlighet för handel av utsläppsrätter som länder kan tillgodogöra sig vid uppfyllande av sina löften enligt Parisavtalet. Vid klimatmötet COP 29 i Baku antogs hösten 2024 riktlinjerna för certifiering av enheter enligt artikel 6.4, inklusive metoder för

⁸¹ Mengxue You, Sylvain Delerce 2023 The low-carbon label, carbongap-LCLpolicybrief-March2023.pdf, <https://carbongap.org/wp-content/uploads/2023/03/carbongap-LCLpolicybrief-March2023.pdf>, hämtat 2024-11-19.

att beräkna effekten av projekt för ökade upptag.⁸² År 2022 handlades det utsläppskrediter på frivilligmarknaden till ett värde av cirka 2 miljarder dollar.⁸³ Studier har samtidigt visat att den globala frivilligmarknaden för undvika avskogning i hög utsträckning har tillhandahållit krediter som inte anses vara additionella, alltså krediter som inte bidrar till att öka upptaget i förhållande till vad som varit fallet om krediterna inte utfärdats, eller för att inte ge det ökade upptag som förutspåts av projektledare.⁸⁴

3.6.2 Skogens dubbla klimatnytta och substitutionseffekter

Miljömålsberedningen bedömer att eventuella minskningar av växthusgasutsläpp som följer på substitutionseffekten från ökat biomassa-uttag ur skogen är lägre än den positiva effekten på kolupptaget som följer av att låta biomassan stå kvar i skogen.

Miljömålsberedningen bedömer att eventuella utsläppsminskningar som följer på substitutionseffekten endast i liten utsträckning kan antas bidra till att leva upp Sveriges åtagande i ansvarsförordningen (ESR).

Beredningen antar att substitutionseffekten i genomsnitt är 1:1, dvs. att ett ton biogent kol ersätter ett ton fossilt kol.

Miljömålsberedningen konstaterar att de föreslagna åtgärdernas effekt på substitutionsnyttan är svåra att kvantifiera, eftersom substitutionsnyttan är svår att beräkna. Likaså är substitutionsnyttans verkliga påverkan på de sammanlagda utsläppen beroende av en rad osäkra faktorer, såsom utsläpp från alla anläggningar i EU ETS. Det är troligt att substitutionen har en begränsad påverkan på EU:s totala utsläpp över tid. Skogsråvaror som ersätter fossila råvaror bidrar sannolikt till att sänka kostnaderna för att nå EU:s gemensamma utsläppsmål.

Skälen är följande:

⁸² UNFCCC Requirements for activities involving removals under the Article 6.4 mechanism A6.4-SBM014-A06 (unfccc.int), <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/A6.4-SBM014-A06.pdf>, och https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2024_L01E.pdf, hämtat 2025-01-27.

⁸³ Carbon Credit webbplats What is the Voluntary Carbon Market?, Carbon Credits, <https://carboncredits.com/what-is-the-voluntary-carbon-market/#what-is-the-size-of-the-voluntary-carbon-market>, hämtat 2024-06-29.

⁸⁴ Se bl.a. West m.fl. Action needed to make carbon offsets from forest conservation work for climate change mitigation. Science Volume 381, Issue 6660 och The Guardian Revealed: more than 90% of rainforest carbon offsets by biggest certifier are worthless, analysis shows.

Ingen enighet om hur substitutionseffekten bäst beräknas

I tilläggsdirektiv⁸⁵ till Miljömålsberedningen konstaterar regeringen att för att nå klimatmålen behövs åtgärder för att begränsa användningen av fossilintensiva material och för att fasa ut fossila bränslen. Substitutionen av fossilbaserad råvara och processer till förnybara alternativ behöver, enligt regeringen, accelerera och kommer vara av central betydelse under lång tid framåt. Miljömålsberedningen ska beakta behovet att säkerställa en ökad produktion av skogsprodukter för att bryta osunda beroenden och påskynda klimatomställningen, samt beskriva hur Sverige kan leva upp till åtaganden på ett sätt som gör att de nationella miljömålen kan nås.

Skogen lagrar in koldioxid och begränsar på så sätt halten koldioxid i atmosfären. Skogens levande biomassa kan även bidra till att begränsa de fossila utsläppen av koldioxid om produkter från skogen används för att ersätta fossila bränslen och produkter. Ett exempel är träprodukter som används i stället för betong och stål som har framställts på ett sätt som ger utsläpp av koldioxid via förbränning av fossila bränslen eller genom processutsläpp. Ett annat exempel är biobränslen som ersätter fossila bränslen, för exempelvis uppvärmning, drivmedel eller elproduktion. Ett tredje är kartong som kan ersätta plastförpackningar. Därför kan man tala om att skogen har dubbla klimatnyttor. För att beräkna vilken påverkan skogsprodukter som ersätter fossila bränslen och produkter har på utsläppen av växthusgaser brukar man tala om substitutionseffekt, alltså att skogsråvaror ersätter fossila råvaror.

För att det ska uppstå en substitutionseffekt krävs att något ersätts och att det ersatta materialet är producerat med fossila bränslen. Om virke används för att bygga en träaltan som inte annars skulle ha byggts, uppstår ingen substitutionseffekt. Om virke för en trästomme vid ett husbygge används i stället för stål eller cement som har producerats med fossila bränslen uppstår en substitutionseffekt. Hur stor substitutionseffekten blir beror bland annat på hur utsläppsintensiv produktionen av vara som ersätts varit.

⁸⁵ Dir. 2022:126 Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M 2010:04) om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF).

*Antaganden om substitutionseffekt avgör
hur klimatnyttan av en åtgärd beräknas*

För att kunna beräkna hur stor substitutionseffekten är behövs ett antagande om en substitutionsfaktor. Hur en substitutionsfaktor ska beräknas är omdiskuterat. Jämfört med beräkningar av de direkta växthusgasutsläppen som uppstår vid produktionen av biobaserade produkter är uppskattningar av substitutionseffekten mer osäkra.⁸⁶

Det finns ingen vetenskaplig enighet om hur substitutionseffekten bäst beräknas och det är därför svårt att jämföra olika studiers resultat.⁸⁷ Inom Internationella Standardiseringsorganisationen ISO pågår ett arbete för att utveckla en specifik standard för beräkningar av skogsbaserade produkters klimateffekter. Arbetet involverar ett stort antal skogliga aktörer från olika länder och världsdelar, inklusive en svensk spegelkommitté (SIS/TK 587). Standarden, som heter ISO/TC 287 Sustainable processes from wood and wood-based products, planeras att publiceras i början av 2025.⁸⁸

För att kunna beräkna substitutionseffekten måste en rad förhållanden beaktas. Exempelvis behövs kunskap om vad skogsprodukterna används till och hur utsläppsintensiteten ser ut för det material som ersätts, vilket kan skilja sig åt från land till land vid export. Därtill kan substitutionseffekten förväntas förändras över tid, exempelvis om material som i dag produceras med hög utsläppsintensitet börjar produceras med lägre utsläppsintensitet. Det pågår t.ex. en omställning av produktionen av såväl stål som cement som förväntas leda till betydligt lägre koldioxidutsläpp från dessa produkter. Å andra sidan kan biobaserade lösningar i ett scenario där många sektorer ställt om i ökande grad återfinnas i sektorer där omställningen är svårare, exempelvis sjöfart och flyg, och där tränga bort fossila bränslen. Därför kan biobaserade produkter även i framtiden ha en hög substitutionseffekt.

För att kunna beräkna substitutionseffekten behövs också ett antagande om hur sannolikt det är att träprodukten verkligen ersätter fossila bränslen, om en minskad produktion av träprodukten skulle ersättas av fossila bränslen. Exempelvis skulle minskad pro-

⁸⁶ SOU 2023:84 En hållbar bioekonomistrategi – för ett välmående fossilfritt samhälle. Bilaga 8 Berndes, Göran och Pål Börjesson (2023) Bioekonomins klimatnytta – bidrag till Bioekonomiutredning.

⁸⁷ Skytt m.fl. (2021) Climate mitigation forestry – temporal trade-offs. Environ Res Lett 16.

⁸⁸ Svenska institutet för standarder, SIS Webbplats

<https://www.sis.se/standardutveckling/tksidor/tk500599/sistk587/>, hämtat 2024-11-23.

duktion av tryckpapper, där det saknas fossila alternativ för just själva papperet men där en läsplatta kan vara ett alternativ till tryckpapper, sannolikt inte leda till högre utsläpp. En minskad produktion av massa och papper skulle sannolikt leda till minskad energiförbrukning i massa- och pappersindustrin som till stor del består av biobränslen. I ett sådant scenario skulle minskad tillgång till biomassa inte fullt ut ersättas av fossila bränslen.

Befintliga uppskattningar av substitutionseffekten ryms inom ett stort spann. Utifrån en genomgång av olika sammanställningar landar Hannerz m.fl. i att för varje kilo kol som finns i träråvaran undviks ungefär ett 1 kilo fossilt att släppas ut i atmosfären.⁸⁹ Hannerz m.fl. hänvisar bl.a. till två litteraturöversikter som gick igenom 51 respektive 44 studier om substitutionseffekter. Den ena litteraturöversikten visade ett spann på -0,7 till 5,1 kilo fossilt kol som kunde undvikas att släppas ut för varje kilo kol som ingick i träråvaran, med ett genomsnitt på 1,2 kilo. Den andra studien visade på ett spann mellan 0,27 och 1,16 kilo undvikna utsläpp per kilo kol i träråvaran, med ett genomsnitt på 0,55 kilo. I en studie av den svenska träråvarans användning, både inhemsk användning och det som går på export, landade Lundmark m.fl. i att för varje avverkad skogskubikmeter ersattes 500 kilo koldioxid. Varje extra skogskubikmeter som skogen växer lagrar i genomsnitt in 1,35 ton koldioxid.⁹⁰

I en forskningssammanställning från 2024 menar Markku Rummukainen att det finns en tendens att i den nya litteraturen beräknas substitutionseffekten vara lägre jämfört med tidigare studier.⁹¹ Rummukainen drar slutsatsen att de substitutionsnyttor som dagens produkter från skogen levererar enligt många studier inte kan kompensera för den negativa klimateffekten som avverkning av skog medför på kolsänkan, speciellt på kort och medellång sikt, dvs. upp till flera årtionden. Den största klimatnyttan från skogen under de närmaste årtiondena fås med åtgärder som förstärker kolsänkan, i synnerhet genom måttligare avverkning, mindre intensiv gallring, förlängda omloppstider, skydd och avsättning

⁸⁹ Hannerz, Mats et al. (2023) Skogen och klimatet – vad säger forskningen? SLU. Rapport Skog, nr 1 2024.

⁹⁰ Hannerz, Mats et al. (2023) Skogen och klimatet – vad säger forskningen? SLU. Rapport Skog, nr 1 2024.

⁹¹ Rummukainen, Markku 2024 Skogens klimatnytta 2.0 Klimatomställning nästa. För Miljö- och klimatvetenskap. CEC syntes, nr 8, 2024.

inklusive av äldre skog, och anpassning av skogsbruksmetoder för att öka skogens motståndskraft mot skador.

I en doktorsavhandling från 2024 drar Schulte liknande slutsatser och menar att ur ett systemperspektiv är det skogens kolupptag som ger det viktigaste bidraget för att motverka klimatförändringen. Därför kan en ökad intensitet i skogsbruket genom minskade utsläpp från substitution av fossila råvaror inte kompensera för den minskning av kolsänka som avverkningen innebär. Schulte menar att flera beräkningar som ger stora substitutions effekter överskattar vad en ökad produktion av trävaror faktiskt skulle ersätta.⁹²

Var substitutionen uppstår kan påverka de totala utsläppen och Sveriges måluppfyllelse

Eftersom 80 procent av produkterna från den svenska skogen exporteras utomlands, varav drygt hälften till andra EU-länder, finns en stor del av substitutionseffekten i andra länder. Denna del av substitutionen ger därmed inget bidrag till Sveriges åtaganden inom ansvarsfördelningsförordningen ESR, samtidigt som virkesuttaget bidrar till att minska nettoupptaget inom LULUCF. Således blir nettoeffekten av denna export negativ för Sveriges uppfyllande av EU-åtaganden inom ESR och LULUCF.

Att en träråvara ersätter fossil råvara innebär inte nödvändigtvis att de totala utsläppen av växthusgaser till atmosfären minskar. Om en träråvara ersätter en fossil råvara i en sektor som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem EU ETS kan det argumenteras, utifrån det som brukas benämnas vattensängseffekten, att det förutbestämda taket i utsläppshandeln utgör begränsningen för de totala utsläppen och att det då är betydelselöst var utsläppen minskar. Utifrån det resonemanget kommer utsläppen inom EU ETS vara lika stora oavsett om en svensk träråvara ersätter en fossil produkt eller inte.⁹³ Om inte utsläppen minskar genom att en svensk träråvara ersätter en fossil råvara, kommer utsläppen att minska på något annat sätt, möjligen till en högre kostnad. Det går å andra sidan att argumen-

⁹² Schulte, Maximillian 2024 Forest-based climate change mitigation Towards improved climate impact assessments of forest-based systems. Doctoral Thesis No. 2024:73 Faculty of Natura l Resources and Agricultural Sciences.

⁹³ Se t.ex. Hassler, John 2023 Sveriges klimatstrategi 46 förslag för klimatomställningen i ljuset av Fit-For-55.

tera att utsläppen inom EU ETS varje år sedan 2009 varit lägre än utsläppstaket, vilket innebär att ersättning av fossila råvaror inom EU ETS har en additionell påverkan på utsläppen av växthusgaser till atmosfären åtminstone i närtid. Utsläppen i EU ETS var 2023 nästan 400 miljoner lägre än utsläppstaket.⁹⁴ Med ändringar i utsläppshandelsdirektivet som innebar införandet av en marknadsstabiliseringsreserv, MSR, med automatisk annullering av överskott av utsläppsrätter lindras vattensängseffekten. Genom MSR kan åtgärder som bidrar till att utsläppen hamnar under utsläppstaket bidra till att utsläppsrätter annulleras och därmed minskar även de teoretiska totala utsläppen från EU ETS.

I delbetänkandet Sveriges globala klimatavtryck konstaterade Miljömålsberedningen 2022 att svensk exports effekt under vissa antaganden kan vara begränsad av vattensängseffekten, eftersom utsläppsminskningar i ett land eller sektor kan kompenseras genom utsläpp i andra länder eller sektorer.⁹⁵

Om träråvara exporteras till ett land utanför EU och i det landet ersätter fossil råvara och bidrar med en utsläppsminskning som annars inte hade ägt rum, bidrar substitutionen med en nettominskning av de globala nettoutsläppen av koldioxid, under förutsättning att EU når målet om att minska nettoutsläppen med 55 procent till 2030 jämfört med 1990 och under förutsättning att den fossila råvaran inte används i en annan sektor. En möjlighet är att när efterfrågan på fossil råvara minskar så sjunker priset vilket i sin tur leder till att efterfrågan på fossil råvara stiger igen.⁹⁶

3.6.3 Risk för avverkningsläckage vid åtgärder för att öka nettoupptaget i skogsmark genom att minska avverkningsnivåer

Miljömålsberedningen menar att det är sannolikt att förslag och åtgärder som leder till minskad avverkning i vissa geografiska områden kan leda till ökad avverkning i andra geografiska områden. Risken för inhemskt avverkningsläckage inom Sverige är svår att

⁹⁴ Sandbag Dashboard – Sandbag Climate Campaign, <https://sandbag.be/eu-ets-dashboard/>, hämtat 2024-06-25.

⁹⁵ SOU 202:15 Sveriges globala klimatavtryck, delbetänkande av Miljömålsberedningen.

⁹⁶ Howard, C et al. (2021) Wood product carbon substitution benefits: a critical review.

kvantifiera och varje antagande är behäftat med stora osäkerheter. Forskningen på området beskrivs av experter som omogen.

Beredningen bedömer att det inhemska läckaget vid åtgärder som årligen påverkar mindre än tio procent av virkesuttaget kan antas vara mellan 40 och 80 procent.

I sina effektbedömningar av förslag som påverkar avverkningsnivåer antar beredningen att det uppstår ett inhemskt avverkningsläckage om 60 procent. Antagandet är gjort med medvetenhet om de mycket stora osäkerheter som omgärdar uppskattningar av läckage och därför presenteras även uppskattningar av effekten vid 40 respektive 80 procents inhemskt avverkningsläckage. För de lägre nivåerna talar att ett visst bortfall kan antas ersättas av import från närliggande EU-länder och att det finns tecken på att utbudet inom Sverige kan komma att verka begränsande på avverkningsnivåerna. För de högre nivåerna talar de relativt små påverkade virkesvolymerna och en fortsatt hög efterfrågan på träråvara.

Beredningen bedömer att nettoeffekten på kolupptaget av en minskad avverkning i Sverige är positiv även inräknat risken för läckage utanför EU. Beredningen antar att avverkningsläckaget utanför Sverige är lägre än det inhemska, baserat på simuleringar av Lundmark.⁹⁷ En ökad avverkning i länder utanför Sverige påverkar inte Sveriges uppfyllelse av LULUCF-åtagandet, och avverkningsläckage till andra medlemsländer påverkar inte EU:s totala nettoupptag och därmed inte heller det globala nettoupptaget. Där- emot kan avverkningsläckage till andra medlemsländer påverka svenska skogsindustrins konkurrenskraft genom att kostnader för svensk skogsindustri att få tag i träråvara ökar om större andel importeras eller att konkurrenter i andra länder kan möta en regional eller global efterfrågan genom ökad produktion. Detta är emellertid beroende av att andra medlemsländer har potential och vilja att möta den ökade efterfrågan.

Skälen för bedömningarna är följande:

⁹⁷ Lundmark, Robert, 2022. Läckageeffekter från skog och skogsbruk. Kunskapsunderlag. Skogsstyrelsen rapport 2022:18.

Uppskattningar av läckagerisknivåer osäkra och kunskapsunderlaget begränsat

Inom klimatpolitiken talas ofta om koldioxidläckage. Koldioxidläckage definieras som den totala förändringen i utsläpp utanför en region uttryckt som andel av den totala utsläppsminskningen inom regionen, där båda förändringarna uppkommit på grund av en policyförändring i den senare regionen. På liknande sätt kan man tala om avverkningsläckage vid policyförändringar som leder minskade avverkningar i ett område och som i sin tur leder till ökade avverkningar i ett annat område. Risk för läckage brukar uppskattas i procent, där 50 procents läckage innebär att hälften av de minskade utsläppen eller den minskade avverkningen släpps ut eller avverkas någon annanstans. Den övriga andelen försvinner genom minskad efterfrågan som följer på att det blir svårare och dyrare för producenter att få tag i träråvaran. Precis som det är svårt att uppskatta utsläppsläckage är det svårt att påvisa storleksordningen på avverkningsläckage. En uppskattning av läckagerisk måste beakta hur pris känslig varan är, hur lätt den är att byta ut, hur stor efterfrågan på varan är, men även vilken reglering som finns i andra länder och exempelvis vilka handelshinder som finns.

I ett kunskapsunderlag till Skogsstyrelsen fann Lundmark att studier visade på stor spridning av uppskattade läckageeffekter, inte minst därför att de använde olika metoder, analyserade olika åtgärder i olika klimatzoner och använde olika geografiska avgränsningar. Sammanställningen innehåller studier som visade ett spann på läckage vid minskad avverkning på negativt läckage, dvs. att avverkningen totalt minskar med mer än vad åtgärden ger, på tio procent och läckage på 7,5 procent, till studier som skattade läckaget till 60–100 procent. För studier som analyserade läckagerisk vid en minskad avverkning till följd av en policyåtgärd var det genomsnittliga uppskattade läckaget 52,2 procent.⁹⁸

Lundmark simulerar läckagerisken från Sverige till utlandet på kort sikt vid en femprocentig avverkningsminskning enligt följande: sågtimmer 27 procent, massaved 53 procent och brännved 72 procent.

Simuleringen stödjer också andras antagande om att läckagerisken procentuellt sett är högre vid lägre avverkningsminskningar,

⁹⁸ Lundmark, Robert 2022 Läckageeffekter från skog och Skogsbruk. Kunskapsunderlag. Skogsstyrelsen rapport 2022:18.

vilket antas bero på att det är enklare att fullt ut kompensera en mindre förändring av utbudet än en stor. Skillnaden är emellertid relativt liten, t.ex. skiljer sig den kortsiktiga läckageeffekten för massaved enbart med 3,3 procent mellan den 5 och 20 procentiga avverkningsminskningen. Detta kan enligt Lundmark förklaras av begränsning av tillgängliga volymer i andra länder, få handelsbegränsningar och unilaterala åtaganden i andra länder om att minska avverkningen.

Att läckageeffekten är lägre för sågtimmer än för massaved kan enligt Lundmark förklaras av att sågtimmer har en begränsad användning som insatsvara i produktionen av sågade trävaror, medan massaved kan användas i fler värdekedjor. Vidare har massaved fler substitut jämfört med sågtimmer, som t.ex. sågverksflis. Eftersom delar av sågtimret kommer tillbaka till fibermarknaden i form av sågverksflis, påverkas utbudet och efterfrågan av massaved indirekt av förändringar på marknaden för sågtimmer.⁹⁹

Lundmark konstaterar att det råder brist på akademiska studier som analyserar skogsbrukets läckageeffekter från ett svenskt perspektiv.¹⁰⁰ För att uppskatta den inhemska läckagerisken måste man göra antaganden om regional efterfrågan och möjlighet att flytta produktion inom landet. En avverkningsbegränsning i en region kan inte nödvändigtvis kompenseras för genom ökad avverkning på annan plats i samma region på grund av utbudsbegränsning. Då bygger läckaget på att en annan anläggning i annan del av landet både har produktionskapacitet och tillgång till extra träråvara för att avverkning på annan plats ska uppstå som kompenserar för den minskade avverkningen.

I ett underlag till Skogsstyrelsen har Gong uppskattat läckagerisker inom Sverige vid åtgärder som undantar 10 och 20 procent ytterligare av produktiv skogsmark undantas från avverkning. Med hjälp av en virkesmarknadsmodell uppskattades läckaget till 36 procent vid en ökning av naturvårdsarealer med 10 procent och 28 procent vid en ökning av naturvårdsarealer med 20 procent. Gong argumenterade att minskade avverkningar kan leda till en kraftig ökning

⁹⁹ Lundmark, Robert 2022 Läckageeffekter från skog och Skogsbruk. Kunskapsunderlag. Skogsstyrelsen rapport 2022:18.

¹⁰⁰ Lundmark, Robert 2022 Läckageeffekter från skog och Skogsbruk. Kunskapsunderlag. Skogsstyrelsen rapport 2022:18.

av virkespriser vilket kan resultera i att avverkningen ökar.¹⁰¹ Vid mindre arealer som undantas antas läckaget i procent räknat vara högre. Utifrån kalkyler med varierande elasticiteter uppskattade Gong att om 10 procent av avverkningsbara skogar undantas från avverkning är den inhemska läckagerisken 60 till 75 procent.¹⁰² Ett läckage på sådana nivåer förutsätter att det finns avverkningsbar skog i andra områden som kan ersätta de undantagna arealerna. I en situation då det inhemska utbudet av träråvara är begränsat kan det inhemska läckaget antas vara lägre. I en sådan situation blir i stället läckaget till utlandet högre, eller så leder det lägre utbudet till en prisökning som i sin tur påverkar efterfrågan. Läckagerisken kan också påverkas av vilka anläggningar i Sverige som påverkas mest. Ligger anläggningarna i gränstrakter kan det vara mer fördelaktigt för dem att importera från närliggande länder än att köpa råvaran från andra delar av Sverige. Sågverk och massabruk kan också hantera ett minskat utbud annorlunda, där massabruk antas vara mer benägna att importera råvara. Massa- och pappersindustrin har genomfört stora investeringar i sina bruk, har starka incitament att hitta alternativ råvara och står för den största delen av importen. Möjligheterna till import har dock försvårats, bl.a. med anledning av förbudet mot import av produkter som omfattas av timmerförordningen från Ryssland. Den svenska sågverksnäringen är nästan uteslutande baserad på inhemska råvara, importen av sågtimmer är marginell. Det begränsade utrymmet för ökad avverkning inom Sverige kan enligt en rapport till Skogsstyrelsen en fortsatt större expansion av sågverkskapaciteten.¹⁰³

Plats för det eventuella avverkningsläckaget spelar roll för måluppfyllelse

Vid en minskad avverkning i ett område som följer på en policyförändring kan avverkningen öka i andra områden. För måluppfyllelse av Sveriges åtagande i LULUCF-förordningen är det av

¹⁰¹ Gong, Peichen (2021) Redovisning av Skogsstyrelsens analysuppdrag (2021/1296) Åtgärder och styrmedel för ökade upptag och minskade utsläpp av växthusgaser inom sektorn LULUCF 2021/1296.

¹⁰² Mailkorrespondens Peichen Gong 2024-06-23.

¹⁰³ Skogsstyrelsen (2021) Marknaden för skogsråvara och skogsnäringens utveckling fram till 2035. Rapport 2021/3.

intresse var läckaget uppstår, alltså var avverkningen ökar om den minskar i ett område i Sverige.

- a) *Avverkningen ökar i annat område i Sverige.* Om avverkningen minskar i ett område i Sverige (område A), men samtidigt ökar i ett eller flera andra områden i Sverige, påverkas det svenska rapporterade nettoupptaget. Om läckaget är 100 procent, dvs. hela den minskade avverkningen i ett område, påverkas Sveriges nettoupptag endast av tillväxten i den skog som ej avverkas jämfört med den som avverkas. Är tillväxten i skogen som ej avverkas i område A större än den som avverkas i övriga områden blir nettoeffekten positiv, omvänt blir den negativ. Om en andel av den minskade avverkningen uppkommer i annat område i Sverige, avgörs nettoeffekten framför allt av hur stor andelen är. Om avverkningen i övriga områden ökar motsvarande hälften av det som inte avverkats i område A blir nettoeffekten på kolupptaget 50 procent av vad som ges av det minskade uttaget från område A. En minskning av virkesuttaget med 1 skogskubikmeter i område A ger utan läckage 1,35 ton ökat nettoupptag av koldioxid utan läckage, och 0,675 ton ökat nettoupptag vid 50 procents läckage.
- b) *Avverkningen ökar i annat land som omfattas av LULUCF-förordningen.* Om avverkningen minskar i Land A bidrar det till att ökade landets rapporterade nettoupptag och därmed till att leva upp till landets LULUCF-åtagande. Om avverkningen till följd av detta ökar i Land B, som också har ett åtagande enligt LULUCF-förordningen, bidrar det till att allt annat lika minska det landets nettoupptag och påverkar därmed möjligheterna för Land B att leva upp till sitt LULUCF-åtagande negativt. Eftersom EU-ländernas samlade åtagande fortsatt är 310 miljoner, påverkar avverkningsläckage till andra länder med åtagande enligt LULUCF-förordningen inte EU:s samlade och därmed inte det globala nettoupptaget, under förutsättning att alla länder lever upp till sina åtaganden. Norge och Island har genom EEA-avtal åtagit sig att genomföra ansvarsfördelningsförordningen ESR och LULUCF-förordningen och eventuellt läckage till dessa båda

länder får därmed samma effekt som läckage till EU-medlemmar.¹⁰⁴

- c) *Avverkningen ökar i land utan åtagande i LULUCF-förordningen.* Om en åtgärd som leder minskad avverkning i Sverige leder till ett ökat virkesuttag i ett land utanför EU kan nettoeffekten på det totala nettoupptaget under vissa förutsättningar bli noll eller negativ. Det kräver att läckaget är 100 procent och att inlagringen i den skog som i stället avverkas är större än inlagringen i den skog som inte avverkas. Det kräver också att läckaget uppstår i ett land som inte har någon egen begränsning eller målsättning för LULUCF. Om läckaget är lägre än 100 procent blir nettoeffekten på kolupptaget positiv, men begränsas av hur stort läckaget är. Om läckaget uppstår i ett land som har ett eget åtagande för LULUCF begränsas påverkan på nettoupptaget av hur ambitiöst åtagandet är.

Ett avverkningsläckage utanför Sverige kan få påverkan på svensk skogsindustris konkurrenskraft i och med att utbudet på svensk träråvara kan minska och att priset på träråvara för svensk industri därmed stiger.

En tänkbar begränsning av läckagerisken utanför Sverige är att andra länder inte kan öka sin avverkning. Det kan bero på tekniska eller ekonomiska restriktioner, men också av liknande önskingar av att minska landets egen avverkning på grund av t.ex. klimatpolitiska åtgärder. Finns inte den kapaciteten i länderna som Sverige handlar med i dag kan nya marknader etableras men till en högre kostnad och därmed troligen därmed också med mindre läckageeffekter.¹⁰⁵

¹⁰⁴ European Commission The European Union, Iceland and Norway agree to deepen their cooperation in climate action – European Commission (europa.eu) https://climate.ec.europa.eu/news-your-voice/news/european-union-iceland-and-norway-agree-deepen-their-cooperation-climate-action-2019-10-25_en, hämtat 2024-06-27.

¹⁰⁵ Lundmark, Robert 2022 Läckageeffekter från skog och Skogsbruk. Kunskapsunderlag. Skogsstyrelsen rapport 2022:18.

3.6.4 Samspelet mellan olika kolpooler är komplext

Miljömålsberedningen bedömer att osäkerheten om såväl simuleringar som mätningar är så stora att det är svårt att i effektbedömningar kvantifiera påverkan på markkol. Det bör emellertid beaktas att en minskad avverkning under en period kan leda till lägre årligt upptag i markkol och dött organiskt material jämfört med om avverkningen är högre. Det behövs ytterligare kunskap och forskning på området.

Skälen för bedömningen är följande:

Upptag och utsläpp i olika kolpooler påverkar varandra

Utsläpp och upptag i skogsmark rapporteras i fyra olika kolpooler. Kolpoolerna är levande biomassa, dött organiskt material, mineraljord och dränerad organogen mark.¹⁰⁶ Dessutom är kolpoolen avverkade träprodukter nära sammankopplad med skogsmark. Mellan flera av dessa kolpooler finns en koppling, där en förändring av upptaget i en kolpool kan påverka upptaget i en annan kolpool, kollagret omfördelas mellan kolpooler.

Ett exempel är att inlagringen i avverkade träprodukter är beroende av hur stort virkesuttaget är, vilket påverkar upptaget i levande biomassa. I de scenarier som SLU tagit fram som underlag till Miljömålsberedningen är relationen mellan nettoupptag i levande biomassa och träprodukter 25 procent, dvs. för varje ton inlagringen i levande biomassa ökar till följd av ett minskat uttag, minskar upptaget i träprodukter med 0,25 ton. Omvänt kan antas att för varje skogskubikmeter extra virkesuttag, ökar nettoupptaget i träprodukter. Vid en jämförelse med statistik över avverkning och inlagring i träprodukter 1990–2023 framgår att i de flesta fall ökar inlagringen i träprodukter de år avverkningen ökar, men att relationen skiljer sig mellan åren. Vissa år är skillnaden i avverkningsnivåer större än skillnaden i inlagringen i träprodukter, andra år är förhållandet det omvända.

Tillväxten av skog har en positiv påverkan på inlagringen i levande biomassa. En ökad tillväxt som tas ut i virke har en positiv påverkan på inlagringen i träprodukter. En ökad tillväxt leder också till

¹⁰⁶ Det finns även en mindre kolpool, ”övrigt”, där bl.a. utsläpp från gödsling, mineralisering och brand ingår.

mer tillförsel av förna och död ved, vilket ökar inlagringen i kolpoolen dött organiskt material och på sikt även i mineraljorden.

Kopplingen mellan levande biomassa, dött organiskt material och markkol är komplex

Under perioden 2014–2023 minskade kolupptaget i skogsmarkens levande biomassa med cirka 25 miljoner ton. Under samma period ökade kolupptaget i dött organiskt material med cirka tre miljoner ton. Mellan 2022 och 2023 ökade nettoupptaget i skogsmarkens levande biomassa med 2,3 miljoner ton, medan det minskade i dött organiskt material med cirka 1,7 miljoner ton. Det rapporterade nettoupptaget i mineraljordar har varit relativt konstant under tioårsperioden. Kolupptaget i dött organiskt material och mineraljordar påverkas av en rad faktorer. Tillförseln uppstår genom förnenedfall från levande biomassa och avverkningsrester i samband med avverkning, t.ex. stubbar och grenar, medan utflödet uppstår genom nedbrytning av dött organiskt material ovan och under jord. En förklaring till de höjda nivåerna av upptag i dött organiskt material 2018–2022 kan antas vara de stora volymerna död ved som följt på granbarkborrar men även de ökade avverkningsvolymerna.

I det underlag med scenarier som SLU tagit fram till Miljömålsberedningen simulerades förändringar i markkol och dött organiskt material såsom förna, död ved och stubbar.¹⁰⁷ I scenario konstant avverkning där avverkningen är lägre jämfört med referensscenario ökar upptaget i levande biomassa men minskar i markkol och dött organiskt material under de första 30–40 åren. Därefter är kolinlagringen i markkol och dött organiskt material högre i scenario *konstant avverkning*, liksom den är i *levande biomassa*.

Den lägre inlagringen i markkol och dött organiskt material förklarades med att mängden avverkningsrester som grenar och stubbar blir lägre i scenarier med lägre avverkning och att inlagringen i den kolpoolen därmed blir lägre. I scenarier med ökad avverkning ökar mängden avverkningsrester vilket gör att lagret i kolpoolen ökar mer än vid lägre nivåer av avverkningsrester.

Resultaten i SLU:s simulering skiljer sig från slutsatser i flera vetenskapliga artiklar, där högre avverkningsnivåer ger oförändrad

¹⁰⁷ Wikberg, Per Erik et al. 2024 Scenarier för utveckling av upptag och utsläpp av växthusgaser från LULUCF-sektorn. Underlag till Miljömålsberedningen.

eller minskad inlagring i markkol.¹⁰⁸ Det finns även studier som liksom SLU:s simulering pekar mot att inlagringen i markkol och dött organiskt material inledningsvis sjunker vid en minskad avverkning, men med mindre påverkan än vad som ges av SLU:s simulering.¹⁰⁹ De olika resultaten kan bero på metoder och avgränsningar, exempelvis om det är enskilda bestånd eller landskapsnivå som avses.

3.6.5 Möjligheten att använda flexibiliteter för att leva upp till LULUCF-förordningens förordnande

LULUCF-förordningen innehåller flera möjligheter för medlemsländer att använda så kallade flexibiliteter för att uppnå sitt beting. Användningen av flexibiliteter grundar sig i att målet med LULUCF-förordningen, och övriga akter kopplat till EU:s klimatmål för 2030, är att EU som helhet ska uppfylla sitt åtagande och att det därför bör finnas flexibilitet avseende var i unionen målet uppfylls, men också viss flexibilitet för i vilka sektorer åtagandet nås. För LULUCF-förordningen gäller att det finns flexibiliteter såväl inom förordningen som mellan LULUCF-förordningen och ansvarsfördelningsförordningen ESR.

Möjligheten för Sverige att under perioden fram till 2030 använda sig av vissa av de flexibiliteter som finns i LULUCF-förordningen är beroende av att EU:s gemensamma nettoupptag ökar i enlighet med det övergripande målet om 310 miljoner ton 2030. Vissa flexibiliteter är också beroende av hur Sverige och andra länder presterar i förhållande till sitt åtagande i ansvarsfördelningsförordningen ESR.

¹⁰⁸ Se t.ex. *Mayer et al. (2020)* Tamm Review: Influence of forest management activities on soil organic carbon stocks: A knowledge synthesis; *Schulte et al. (2022)* Nordic forest management towards climate change mitigation : Time dynamic temperature change impacts of wood products systems including substitution effects; *Achat, David et al. (2015)* Forest soil carbon is threatened by intensive biomass harvesting; *Trivino et al. (2017)* Optimizing management to enhance multifunctionality in a boreal forest landscape; *Gusti, Mykola et al. (2020)* The effect of alternative Forest management Models on the Forest harvest and emissions as compared to forest reference levels.

¹⁰⁹ Se t.ex. *Petersson, Hans et al. (2022)* On the role of forests and the forest sector for climate change mitigation; *Sievänen et al. (2014)* Carbon stock changes of forest land in Finland under different levels of wood use and climate change.

Möjligheten att använda krediter från andra länders överprestation

Enligt artikel 12.2 i LULUCF-förordningen finns möjlighet för en medlemsstat att överlåta överskott av rapporterat nettoupptag till annan medlemsstat. Om en medlemsstat under perioden 2021–2025, eller 2026–2030 har ett högre nettoupptag eller lägre nettoutsläpp i LULUCF-sektorn än vad LULUCF-förordningens åtagande kräver, kan landet överlåta det överskottet i form av en eller flera upptagsenheter till annan medlemsstat som i sin tur kan använda upptagsenheterna för att uppfylla sitt åtagande.

I LULUCF-förordningen finns inget specificerat om eventuella motprestationer men det kan antas att det land som överlåter LULUCF-krediter till ett annat land kommer kompenseras ekonomiskt. Enligt artikel 12.4 i LULUCF-förordningen bör medlemsländer använda eventuella intäkter som en överlåtelse genererar för att bekämpa klimatförändringar i unionen eller i tredjeländer.

Miljömålsberedningen bedömer att tillgången på krediter från andra EU-länders eventuella överskott gentemot sina LULUCF-åtaganden under perioden 2026–2030 är mycket osäker. Beredningen menar att inköp av krediter från andra länder inte bör utgöra del av Sveriges strategi för att leva upp till LULUCF-förordningens åtagande.

Bedömningen utesluter inte att Sverige använder krediter från andra länder för att leva upp till sitt åtagande enligt LULUCF-förordningen om det 2032 visar sig finnas ett utbud av krediter. Men som del i en strategi för Sverige ska leva upp till sitt åtagande enligt LULUCF-förordningen bedömer beredningen att det är riskfyllt.

Skälen är följande:

EU-länders scenarier pekar mot lägre nettoupptag än LULUCF-åtaganden

Utifrån de scenarier för utvecklingen av nettoupptag i LULUCF och utsläpp i ESR-sektorer som medlemsländer lämnat till EU framgår att flera länder ser ut att missa sina åtaganden utifrån de styrmedel och åtgärder som nu finns på plats eller planeras. Europeiska miljöbyråns sammanvägning av medlemsländernas scenarier pekar på att EU:s medlemsländer tillsammans når ett nettoupptag

på 240 miljoner ton CO₂e 2030, 70 miljoner ton från målet om 310.¹¹⁰ Tolv länders scenarier pekade 2024 mot att de länderna kommer att överträffa sitt LULUCF-åtagande till 2030.¹¹¹ Av dessa tolv länder är det endast tre länder som enligt scenarier överträffar sitt åtagande med mer än en miljon ton koldioxidekvivalenter eller mer, med Portugal som det land med störst beräknat överskott på cirka 15 miljoner ton. Samtidigt finns 12 medlemsländer där scenarierna pekar på att de missar sitt åtagande med över 1 miljon ton koldioxidekvivalenter, varav tre enligt scenarierna missar målet med över 10 miljoner ton CO₂e.

Naturvårdsverket bedömer att utsläppen som regleras av ansvarsfördelningsförordningen ESR enligt länders scenarier minskar relativt kraftigt till 2030, dock inte tillräckligt för att nå de EU-gemensamma kraven för perioden 2021–2030 eller för att nå punktmålet om 40 procents minskade utsläpp till 2030.¹¹² Sammantaget bedömer Naturvårdsverket att det finns ett antal länder som skulle kunna nå ett överskott i relation till sina ESR-åtaganden och kunna vara potentiella säljare till länder med underskott. De stora underskott som finns i andra länder riskerar dock att skapa en säljarens marknad, med höga priser som följd.

Osäkerheterna om möjligheterna för länder att leva upp till sina åtaganden i antingen ESR eller LULUCF kan påverka benägenhet att sälja krediter även i länder som har prognosticerade överskott i ESR eller LULUCF, eftersom landet kan komma att prioritera att täcka eventuella egna överskott i den andra sektorn.

Osäkerhet om kostnad för att köpa andra länders överskott

Ett eventuellt överskott i LULUCF och därmed priset per ton rapporterat nettoupptag förs över genom en bilateral överenskommelse mellan länder. Priset kommer att styras av utbudet och efterfrågan på LULUCF-krediter, men även av ESR-krediter eftersom länder kan använda överskott från det ena systemet för att täcka

¹¹⁰ EEA:s webbplats Greenhouse gas emissions from land use, land use change and forestry in Europe, European Environment Agency's home page (europa.eu) <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/greenhouse-gas-emissions-from-land?activeAccordion=546a7c35-9188-4d23-94ee-005d97c26f2b>, hämtat 2024-11-07. Scenarierna inkluderar nuvarande och planerade styrmedel.

¹¹¹ Kommissionen 2024 EU Climate Action Progress Report 2024 COM(2024) 498 final

¹¹² Naturvårdsverket 2024 Skrivelse 2024-11-08. Analys av förutsättningarna för EU:s medlemsländer att klara sina 2030-åtaganden under ESR- och LULUCF-förordningarna.

upp för det andra. Miljömålsberedningen menar att det därför är svårt att göra en bedömning av kostnaden för att köpa andra länders överskott som ett bidrag till att Sveriges ska leva upp till LULUCF-förordningens åtagande.

Sveriges rådighet över utvecklingen i andra länder är liten

Hur utsläpp och upptag utvecklar sig i andra länder är inte bara svårt att förutse, det är för svenskt vidkommande svårt att påverka, särskilt gäller det andra medlemsländers utveckling av det rapporterade nettoupptaget. Att invänta länders efterlevnadsrapportering 2032 och då få information om hur landet presterat framstår som riskabelt. Det kan finnas en möjlighet att med hjälp av överenskommelser och ekonomiskt stöd bistå länder att införa styrmedel och vidta åtgärder för att öka sitt rapporterade nettoupptag. Givet den relativa omognad vad gäller styrmedel och åtgärder inom markanvändningssektorn bedömer beredningen osäkerheten som större att lägga resurser på andra länders utveckling av styrmedel och åtgärder jämfört med att lägga resurser på styrmedel och åtgärder i Sverige.

Möjligheten att använda överprestation i ESR som flexibilitet för att leva upp till LULUCF-åtagande

Enligt ESR-förordningen tilldelas varje land ett årligt utsläppsutrymme för perioden 2021–2030, där varje ton utsläpp benämns utsläppsenhet eller AEA (Annual Emission Allowance). Det är enligt LULUCF-förordningens artikel 12.1 möjligt för ett medlemsland som under perioden 2021–2030 haft utsläpp lägre än sitt tilldelade utsläppsutrymme att använda överskottet för att leva upp till sitt åtagande enligt LULUCF-förordningen. I samband med att ett ton utsläppsutrymme från ESR används för att uppnå betinget i LULUCF-förordningen stryks utsläppstilldelningen i ESR. Det finns ingen begränsning av hur stort överskott från ESR som kan användas för att uppfylla LULUCF-betinget.

Miljömålsberedningen bedömer det som osäkert om Sverige kommer att ha ett överskott av utsläppsenheter i ESR för perioden 2021–2030.

Miljömålsberedningen bedömer att Sverige bör använda ett eventuellt överskott av utsläppsenheter i ESR för perioden 2021–2030 för att leva upp till sitt åtagande enligt LULUCF-förordningen.

Miljömålsberedningen bedömer att det inte ligger inom Miljömålsberedningens uppdrag att föreslå ambitioner, styrmedel och åtgärder för ESR-sektorn, men konstaterar att ytterligare utsläppsminskningar inom ESR-sektorn ökar möjligheten för Sverige att klara sitt åtagande enligt LULUCF-förordningen.

Skälen för bedömningarna är följande:

Sverige har rådighet över utsläppsminskningar inom ESR-förordningen

År 2024 hade Sverige ett överskott på omkring 8,6 miljoner utsläppsenheter i ESR. Överskottet har byggts upp under perioden 2021–2023 genom att utsläppen var lägre än det tilldelade årliga utsläppsutrymmet. Regeringen bedömer att överskottet under perioden fram till 2030 kommer att krympa. I klimatredovisningens scenario BP25 som inkluderar att regeringen avser utnyttja den s.k. ETS-flexibiliteten fullt ut samt en preliminär beräkning av effekten av föreslagna åtgärder i budgetpropositionen för 2025, beräknas Sverige 2030 ha ett ackumulerat överskott på mellan 1,5 och 2 miljoner utsläppsenheter.¹¹³ Ett sådant överskott kan användas för att leva upp till åtagandet enligt LULUCF-förordningen.

Regeringen konstaterar att det finns osäkerheter i de antaganden som ligger till grund för beräkningarna, bl.a. hur drivmedelsanvändningen kommer att utvecklas och hur utfallet för Sveriges LULUCF-åtagande perioden 2021–2025 kan påverka ESR-åtagandet. Framför allt är osäkerheten avseende LULUCF-åtagandet för perioden 2021–2025 betydande. Enligt regeringens klimatredovisning beräknas Sverige bokföra ett underskott på över 10 miljoner ton koldioxid-ekvivalenter, vilket inte finns med i scenario BP25 som refereras ovan. Eventuella underskott i LULUCF-förordningen för perioden 2021–2025 förs över till ESR-sektorn. Det innebär att ett underskott i LULUCF för perioden 2021–2025 kommer att påverka möjligheten att leva upp till ESR-åtagandet för perioden 2021–2030 och därmed möjlighet att skapa ett överskott av utsläppsenheter som kan användas för måluppfyllelse i LULUCF.

¹¹³ Prop. 2024/25:1 Budgetpropositionen för 2025, bilaga 4 Klimatredovisning.

Sveriges måluppfyllelse i LULUCF för perioden 2021–2025 kan komma att påverkas av att Sverige väntas behöva göra en teknisk korrigering av den skogliga referensnivå (FRL) som ligger till grund åtaganden i LULUCF för perioden 2021–2025, eftersom den skogliga referensnivån är beräknad med en nu inaktuell metod. Om den skogliga referensnivån uppdateras, förändras nivåerna för vad som krävs för måluppfyllelse. Därmed är det förknippat med stora osäkerheter avseende Sveriges måluppfyllelse i LULUCF för perioden 2021–2025.

Med hjälp av styrmedel och åtgärder kan Sverige påverka utsläppen i ESR-sektorn, till skillnad från utsläppen och de rapporterade nettoupptagen i andra medlemsländer. Beredningen menar därför att det är mindre riskabelt att inkludera överskott från ESR-sektorn i en strategi för att leva upp till Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen.

Utsläppsminskningar i ESR har högre säkerhet och permanens

Utsläpp och upptag påverkar båda halten växthusgaser i atmosfären. Det rapporterade nettoupptaget i LULUCF-sektorn har emellertid större osäkerheter jämfört med de rapporterade utsläppen i ESR-sektorerna. Den genomsnittliga osäkerheten som rapporterats inom LULUCF av EU:s medlemsstater är relativt hög (32 procent) jämfört med utsläpp från förbränning av fossila bränslen (1 procent), men lägre än osäkerheten i andra sektorer där biologiska processer ingår, som jordbruk (45 procent). Utsläpp från jordbruk ingår i ESR-sektorns utsläpp.¹¹⁴

En utsläppsminskning i ESR-sektorn har en högre s.k. permanens än ett rapporterat nettoupptag i LULUCF. Förenklat har ett ton koldioxid från förbränning av fossila bränslen som inte släppts ut under ett år inte nått atmosfären och kommer inte att göra det, medan ett ton koldioxid som lagrats i levande biomassa kan nå atmosfären exempelvis efter en skogsbrand.

Miljömålsberedningen bedömer därför att det är positivt för möjligheterna att leva upp till miljö kvalitetsmålet begränsad klimatpåverkan om utsläppen av växthusgaser i ESR-sektorn minskar mer än ESR-förordningens åtagande kräver, även om överskottet används

¹¹⁴ Se bl.a. Naturvårdsverket (2021) LULUCF och AFOLU i ett ambitiöst nettomålssystem.

för att kompensera för ett rapporterat nettoupptag som är lägre än LULUCF-förordningen kräver.

Övriga flexibiliteter i LULUCF-förordningen

Det finns ytterligare flexibiliteter som blir tillgängliga om EU:s medlemsländer når sitt gemensamma mål om 310 miljoner ton genom mekanismen för markanvändning. Enligt artikel 13b i LULUCF-förordningen inrättas en mekanism innehållandes en kvantitet motsvarandes 178 miljoner ton koldioxidekvivalenter, som kan användas av medlemsländer under förutsättning att EU som union når målet om ett upptag 2030 om 310 miljoner ton. För att nå 310 miljoner ton kan unionen tillgodoräkna sig 30 procent, dock maximalt 20 miljoner ton, av det eventuella överskott som medlemsländerna gemensamt uppnått för perioden 2021–2025. Det gäller om en eller flera medlemsländer kan visa att effekterna av naturliga störningar som bränder eller stormar påverkat att landet inte uppnått sitt åtagande till 2030. Mekanismen kan användas av medlemsländer vid olika förutsättningar.

Miljömålsberedningen menar att möjligheten att använda flexibiliteterna i artikel 13 i LULUCF-förordningen är högst osäkra beroende på utvecklingen av EU:s gemensamma nettoupptag som medlemsländernas scenarier förutspår. Därtill är möjligheten för Sverige att påverka huruvida flexibiliteterna kommer att bli tillgängliga, små eller obefintliga. Beredningen bedömer därför att en strategi för att leva upp till Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen inte bör luta sig mot flexibiliteter i artikel 13 i förordningen.

3.7 Nollalternativet avverkningsnivåer

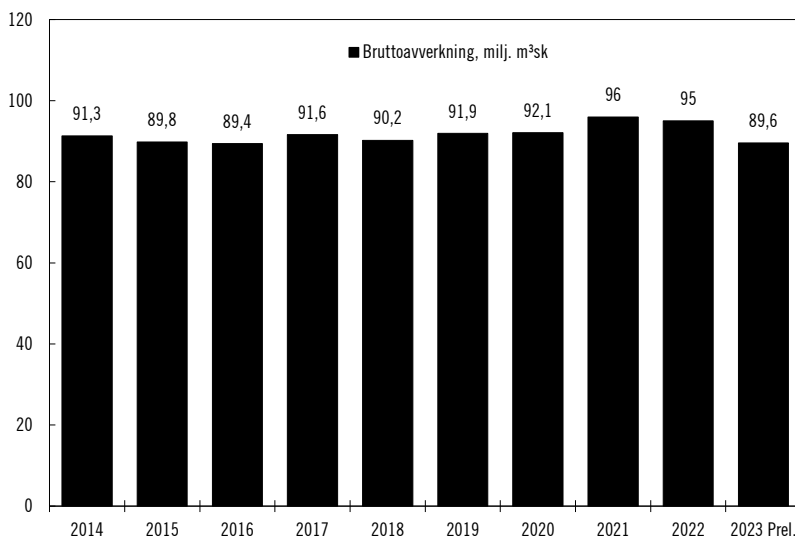
I betänkandet finns ett antal förslag som kan påverka framtida avverkningsnivåer. Konsekvenserna faller ut vid olika framtida tidpunkter och redovisas ofta i fem-års-perioder. Förslagets påverkan på avverkningsnivåerna kan jämföras med senast kända avverkningsnivåer *eller* ett referensscenario som visar vad avverkningsnivåerna skulle kunna landa på utan förslagets genomförande. I syfte att kunna jämföra förslagets påverkan på avverkningsnivåerna har Miljömålsberedningen använt sig av beräkningar från

SLU som användes i underlagsrapporten till Miljömålsberedningen. I referensscenariot förutsätts en stadigt ökande avverkning. Referensscenariot är:

- 2020–2024: 90,1 miljoner m³sk/år (mittår 2022)
- 2025–2029: 92,3 miljoner m³sk/år (mittår 2027)
- 2030–2034: 95,0 miljoner m³sk/år (mittår 2032)
- 2035–2040: 97,2 miljoner m³sk (mittår 2037)
- 2040–2045: 102,2 miljoner m³sk/år (mittår 2042).

Av figur 3.5 framgår att avverkningsnivåerna den senaste tioårsperioden har pendlat mellan 89 och 96 miljoner m³sk och kan variera med flera miljoner m³sk från ett år till ett annat. Omfattningen av avverkningsarna styrs av en rad olika faktorer, t.ex. omfattningen av skogsskador under året och efterfrågan på olika marknader som i sin tur beror på konjunkturen. Den preliminära bruttoavverkningen 2023 var 89,6 miljoner m³sk, dvs. 0,5 miljoner m³sk lägre än referensscenariot. Sammantaget antar Miljömålsberedningen att ”nuvarande avverkningsnivå” är cirka 90 miljoner m³sk/år.

Figur 3.5 Bruttoavverkning 2014–2023 (miljoner m³sk)



Källa: Skogsstyrelsens webbplats, <https://skogsstyrelsen.se/statistik/statistik-efter-amne/avverkning/>, hämtat 2024-06-19.

4 Markanvändningens näringar

I detta kapitel ges en översiktlig beskrivning av de näringar som har störst rådighet att bidra till och kan påverkas av Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald samt upptag och utsläpp av växthusgaser inom markanvändningssektorn (LULUCF). Skogsbruket och jordbruket är centrala för Miljömålsberedningens uppdrag. I dessa branscher finns mängder av små företag som producerar råvaror som utgör starten på olika värdekedjor och som ska tillfredsställa många andra företags och slutkunders behov. Dessutom finns flera andra branscher som är beroende av markanvändning såsom rennäringen, torvbruket och näringar som bygger sina varumärken på människors naturupplevelser. Många av dessa verksamheter finns på den svenska landsbygden och bidrar till sysselsättning i hela landet.

4.1 Skogsnäringen

Sveriges markyta täcks till 68 procent av skogsmark. Det motsvarar cirka 28 miljoner hektar, varav cirka 23,5 miljoner är produktiv skogsmark, dvs. mark som är lämplig för skogsproduktion.¹ En del av den produktiva skogsmarken används inte för virkesproduktion utan är avsatt för naturvårdsändamål genom formellt skydd, frivilliga avsättningar eller hänsynsytor. Arealen virkesproduktionsmark har uppskattats till cirka 19,7 miljoner hektar.²

¹ SCB:s webbplats, <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/miljo/marken-i-sverige/>, hämtat 2023-11-07.

² Skogsstyrelsen, 2023. Förslag om ett nationellt mål för ökad tillväxt i skogen. Rapport 2023/21.

En mångfacetterad ägarstruktur av den produktiva skogsmarken

Nästan hälften, 48 procent, av den produktiva skogsmarken ägs av enskilda ägare. I denna kategori ingår fysiska personer, dödsbon och enkla bolag som inte är handelsbolag. Privatägda aktiebolag, främst SCA, Stora Enso Skog och Holmen Skog, äger 25 procent av den produktiva skogsmarken. Bolag med statligt ägande, främst Sveaskog AB, Göta kanalbolag och Akademiska Hus, äger tillsammans 12 procent. Den svenska staten äger 8 procent av den produktiva skogsmarken som förvaltas av ett antal myndigheter, framför allt Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. Övriga privata ägare, t.ex. Svenska kyrkan, stiftelser, ekonomiska och ideella föreningar, bysamfälligheter, allmännings- och besparingsskogar äger 6 procent av den produktiva skogsmarken. Den kvarvarande procenten ägs av övriga allmänna ägare, främst kommuner och regioner.³

Den största ägarkategorin, enskilda ägare, utgörs till 99 procent av cirka 311 000 fysiska personer.⁴ I genomsnitt äger de enskilda ägarna 34 hektar mark. Medianen är 12 hektar, vilket innebär att hälften av personerna äger mindre och hälften mer än så. Sedan millennieskiftet har antalet skogsägare minskat stadigt. Varje år tillkommer cirka 10 000 nya enskilda skogsägare genom arv, gåva eller köp av skogsfastighet. Ägare av skogsfastigheter anses bedriva näringsverksamhet.

Fler män än kvinnor äger skog i Sverige. Av landets skogsägare är 60 procent män, 38 procent är kvinnor och för 2 procent av skogsägarna saknas uppgift om kön. Män äger också större arealer skog än kvinnor. Totalt äger män 6,2 miljoner hektar skogsmark och kvinnor 1,6 miljoner, medan 3,1 miljoner ägs tillsammans av kvinnor och män. I genomsnitt äger män 40 hektar och kvinnor 25 hektar, med en median på 14 hektar för män och 9 hektar för kvinnor. Medelåldern för enskilda skogsägare är 61 år för båda könen.

Det vanligaste är att enskilda äger skog i samma kommun som de bor i. Mer än två tredjedelar, 68 procent, av brukningsenheterna är närboägda och 26 procent utboägda. Sex procent av brukningsenheterna är delvis utboägda. Med utboägda avses en fastighet där

³ Skogsstyrelsens webbplats, <https://www.skogsstyrelsen.se/statistik/statistik-efter-amne/fastighets--och-agarstruktur-i-skogsbruk/>, hämtat 2023-11-07.

⁴ Brukningsenhet avser den produktiva skogsmark inom en kommun som tillhör samma ägare, se 12 § skogsvårdslagen (1979:429).

ägaren bor i en annan kommun än den där brukningsenheten finns och med en närboägd fastighet avses en sådan där ägaren bor i samma kommun som brukningsenheten. Delvis utboägd innebär att skogen ägs av flera ägare där någon bor utanför och någon bor i kommunen. Av de enskilda skogsägarna bor 98 procent i Sverige och 2 procent utomlands, framför allt i Norden. Inom Sverige bor de flesta, cirka 45 000 personer, i Västra Götalands län, men det finns enskilda skogsägare i hela landet.

Skogsnäringen består av både skogsbruk och industri

Skogsnäringen kan delas in i två huvudsakliga kategorier: *skogsbruk* som är den verksamhet som bedrivs i skogen och *skogsindustri* som innebär vidareförädling av råvaror från skogen.

Skogsbruket består av markägande skogsbrukare samt entreprenörsföretag inom skogsbruk och skogsvård. Hit räknas skogsförvaltning, skogsskötsel, drivning, insamling av annat vilt växande skogsmaterial än trä, virkesmätning, övrig service till skogsbruk och övrig skoglig verksamhet.

Skogsindustrin är den industri som förädlar skogsbrukets råvaror. Den består i sin tur av två näringsgrenar inom tillverkning. Dessa näringsgrenar är Tillverkning av trä och varor av trä (utom möbler) och Papper och pappersvarutillverkning. Inom dessa näringsgrenar ryms många olika verksamheter. *Tillverkning av trä och varor av trä (utom möbler)* inkluderar sågning och hyvling av trä, träimpregnering, tillverkning av fanér, träbaserade skivor och parkettgolv, monteringsfärdiga trähus, dörrar och fönster av trä, byggnads- och inredningsnickrier, träförpackningstillverkning, tillverkning av förädlade träbränslen, tillverkning av varor av kork, halm och rotting och övrig trävarutillverkning. *Papper och pappersvarutillverkning* inkluderar massatillverkning (mekanisk, halvkemisk, sulfat och sulfat), tillverkning av tidningspapper, journalpapper, tryckpapper, kraftpapper och kraftpapp, wellpapp och wellpappförpackningar, pappers- och pappförpackningar, hushålls- och hygienartiklar, skrivpapper och kuvert, tapeter och andra pappers- och pappvaror.⁵

⁵ SCB, Standard för svensk näringsgrensindelning (SNI 2007).

Skogsnäringen – särskilt skogsbruket – karaktäriseras av många små företag. De flesta företag i skogsbruket, 98 procent, är enmansföretag. Även inom tillverkning av trä och varor av trä är enmansföretag i majoritet (68 procent), men det är också relativt vanligt med så kallade mikroföretag med maximalt nio anställda (22 procent). Inom den tredje kategorin, papper och pappersvarutillverkning, är mikroföretag också flest till antalet, men fördelningen på storleksklasserna är betydligt jämnare jämfört med de andra två kategorierna. Här finns också flest stora företag.⁶

Marknaden och virkespriserna

Tillgången på skogsråvara beror på skogstillväxten, avverkningarna och naturliga avgångar. En minskad total avverkning i Sverige leder till ett lägre utbud av inhemsk skogsråvara. Det bidrar till högre priser på den svenska skogsråvaran, dvs. sågtimmer, massaved och brännved. Högre priser innebär att kunderna, såsom skogsägarföreningar, skogsbolag med och utan egna massa- och pappersfabriker, sågverk och företag inom energisektorn behöver betala mer för råvaran, men också att de som tillhandahåller råvaran, dvs. markägare, får mer betalt. En ökad avverkning ger motsatt effekt, dvs. att kunderna får tillgång till billigare råvara och att markägare får mindre betalt för den. Priset beror dock inte bara på den tillgängliga volymen utan också på råvarans kvalitet. Lägre avverkning i Sverige leder i regel till ökad import.

Avverkningsnivåerna kan variera med flera procent per år

Avverkningsnivåerna kan variera med flera miljoner m³sk, dvs. flera procent, från ett år till ett annat. Nivåerna styrs av en rad olika faktorer såsom omfattningen av skogsskador under året och efterfrågan på olika marknader som i sin tur hänger ihop med konjunkturen. Den preliminära bruttoavverkningen 2023 var 89,6 miljoner m³sk. I sin avverkningsprognos för 2024 bedömde Skogsstyrelsen att bruttoavverkningen skulle bli 88 miljoner m³sk.⁷ Under tio-

⁶ SCB:s företagsdatabas.

⁷ Skogsstyrelsens webbplats, <https://skogsstyrelsen.se/statistik/statistik-efter-amne/avverkning/>, hämtat 2024-12-12.

årsperioden 2014–2023 har bruttoavverkningarna varierat mellan 89 och 96 miljoner m³sk per år.

Antaganden för att beräkna samhällsekonomiskt värde av avverkning

Miljömålsberedningens förslags påverkan på skogsnäringens sysselsättning, förädlingsvärde och export har uppskattats utifrån beräkningarna om förslaget påverkan på avverkningsnivåerna samt antaganden om läckageeffekter, dvs. i vilken utsträckning skogsråvara avverkas på annan plats för att kompensera för virkesbortfallet som uppkommer till följd av förslaget genomförande. I detta betänkande tillämpas ett antagande om 60 procent läckage (läs mer om avverkningsläckage i kapitel 3.6.3). Påverkan på sysselsättning, förädlingsvärde och export har antagits bli proportionerlig med förändringarna i avverkningsnivå.

Förädlingsvärdet

Förädlingsvärdet kan förenklat beskrivas som företagens bidrag till bruttonationalprodukten, BNP. För att kunna analysera förslagets konsekvenser på förädlingsvärdet av skogsnäringen har ett genomsnittligt förädlingsvärde per avverkad m³sk tagits fram. Sambandet mellan avverkningsvolym och förädlingsvärde är dock komplext. Förädlingsvärdet kan även öka genom en högre förädlingsgrad.

Det totala förädlingsvärdet av skogsnäringen 2022 var 139,7 miljarder kronor, varav skogsbruket stod för 24,7 miljarder, tillverkning av trä och varor av trä för 39,1 miljarder och papper- och pappersvarutillverkning för 75,9 miljarder.⁸ Samma år nettoavverkades 32 miljoner m³fub massaved och 38,2 miljoner m³fub sågtimmer.⁹ Summan 70,2 miljoner m³fub motsvarar cirka 85,5 miljoner m³sk. Det genomsnittliga förädlingsvärdet i skogsnäringen blir då 1 990 kronor/m³fub eller 1 632 kronor/m³sk. Enligt dessa beräkningar gene-

⁸ SCB:s webbplats,

https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__NV__NV0109__NV0109P/NSEBasfaktaFEngs07/, hämtat 2024-11-29.

⁹ Skogsstyrelsens avverkningsstatistik, <https://www.skogsstyrelsen.se/statistik/statistik-efter-amne/avverkning/>, hämtat 2024-11-29.

rerar en miljon m³sk ett förädlingsvärde från skogsnäringen på drygt 1,6 miljarder kronor.

Beräkningarna tar inte hänsyn till utrikeshandeln och förädlingsvärde som skapas i andra branscher. Industrierbetsgivarna och Skogsindustrierna har uppskattat att varje krona förädlingsvärde som skapas av skogsnäringen indirekt skapar 1,5 kronor i andra branscher.¹⁰ Utifrån det antagandet genererar en avverkning på en miljon m³sk ett totalt förädlingsvärde på cirka 4 miljarder kronor. Det kan jämföras med det totala förädlingsvärdet från det svenska näringslivet på drygt 3 300 miljarder kronor 2022.¹¹

Sysselsättning

År 2022 sysselsattes totalt 84 000 personer i skogsnäringen, varav 30 000 i skogsbruket, 34 000 i trä tillverkningen och 20 000 i papper och pappersvarutillverkning. Med sysselsättning avses personer mellan 15 och 74 år som under en mätvecka utförde minst en timmes arbete antingen som avlönad arbetstagar, egen företagare eller oavlönad medhjälpare i företag tillhörande make/make eller annan medlem av samma hushåll. Antalet anställda i skogsnäringen 2021 var totalt 73 000 personer, varav 15 000 i skogsbruket, 30 000 i trä tillverkningen och 28 000 i papper och pappersvarutillverkning. Eftersom antal anställda inte inkluderar egenföretagare, som är vanligt i skogsbruket, skiljer sig denna statistik från statistiken om sysselsättning.¹²

Export

Den största delen av skogsnäringens produkter, cirka 80 procent, går på export.¹³ Det totala exportvärdet från trä, massa, papper och viss förädling var 184 miljarder kronor 2023. Störst exportvärde,

¹⁰ Industrierbetsgivarna och Skogsindustrierna 2022, Skogsnäringens betydelse för välfärden.

¹¹ SCB:s webbplats, <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/naringsverksamhet/naringslivets-struktur/foretagens-ekonomi/pong/statistiknyhet/foretagens-ekonomi-2022/>, hämtat 2024-12-06.

¹² Skogsstyrelsen, 2022. Sysselsättning i skogsbruket. Produktnummer: JO0501 Serie: JO – Jordbruk, skogsbruk och fiske.

¹³ Skogsindustriernas webbplats, <https://www.skogsindustrierna.se/om-skogsindustrin/branschstatistik/ekonomisk-betydelse-och-valfard/>, hämtat 2024-12-02.

134 miljarder kronor, skapades från papper och pappersvaror. Exportvärdet från trävaror var 50 miljarder kronor.¹⁴

4.2 Jordbruket

Drygt 3 miljoner hektar landareal används som jordbruksmark i Sverige, vilket motsvarar drygt 7 procent av Sveriges landareal. Cirka 85 procent av den svenska jordbruksmarken består av åkermark och 15 procent av betesmark.¹⁵

År 2022 fanns drygt 58 000 jordbruksföretag i Sverige. Med jordbruksföretag avses en verksamhet inom jordbruk, skötsel av lantbruksdjur eller trädgårdsodling som bedrivs under samma driftsledning. De allra flesta jordbruksföretag drivs som enskild näringsverksamhet. År 2022 fanns nästan 53 000 jordbruksföretag registrerade som enskild firma, vilket motsvarar 91 procent av alla jordbruksföretag. Dessutom fanns cirka 4 000 aktiebolag och 1 000 jordbruksföretag som drevs i annan form.¹⁶ År 2022 brukades 71 procent av åkerarealen av företag inom företagskategorin enskild firma.¹⁷

Antalet jordbruksföretag minskar stadigt. Mellan 2010 och 2022 minskade antalet jordbruksföretag i Sverige med 18 procent. Jämfört med 1990, då det fanns nästan 100 000 jordbruksföretag i Sverige, minskade antalet med 40 procent.¹⁸

Många jordbruksföretag är små. I Jordbruksverkets offentliga statistik redovisas företagsstatistik nedbrutet på storleksklass räknat utifrån åkermarkens areal. Totalt 26 400 företag (45 %) brukar mindre än 10 hektar åkermark och 36 400 företag (63 %) brukar mindre än 20 hektar. Endast 6 700 företag (12 %) brukade mer än 100 hektar åkermark 2022.¹⁹ I genomsnitt brukade ett jordbruks-

¹⁴ Statistikmyndigheten SCB, Varuexport, bortfallsjusterad, tkr efter SPIN2015 och år, SPIN 16 och 17, 2023.
https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_HA_HA0201_HA0201E/ImpExpSPIN2015TotAr/table/tableViewLayout1/.

¹⁵ Jordbruksverket 2023, Jordbruksstatistisk sammanställning 2023.

¹⁶ Jordbruksverkets statistikdatabas, Jordbruksföretag och areal efter storleksgrupp och företagskategori. År 2007–2022.

¹⁷ Jordbruksverket 2022, Jordbruksföretag och företagare 2022.

¹⁸ Jordbruksverket 2022, Jordbruksföretag och företagare 2022.

¹⁹ Jordbruksverkets statistikdatabas, Jordbruksföretag och areal efter län och storleksgrupp åkermark. År 1981–2022.

företag med åkermark cirka 46 hektar åkermark.²⁰ Det är en tydlig trend att företagen brukar allt större arealer.

Det är stora regionala skillnader inom svenskt jordbruk. Två län som sticker ut med flest jordbruksföretag är Västra Götalands län, som har 11 100 företag, och Skåne län där det finns 7 500 företag. Detta kan jämföras med de 1 200 jordbruksföretagen i Blekinge län. Andel av landytan som är jordbruksmark är högst i Skåne län, Västra Götalands län och Öland. Som lägst är den i Norrlands inland.²¹ Drygt 166 000 personer var sysselsatta på heltid eller deltid inom jordbruket i den senaste totalundersökningen av svenskt jordbruk 2020. Av dessa var knappt 95 000 män (57 %) och knappt 72 000 kvinnor (43 %). Samma år (2020) uppgick det totala antalet sysselsatta i Sverige till 5 064 000 personer, vilket innebär att jordbruket stod för 3,3 procent av den totala sysselsättningen.²²

4.3 Rennäringen

Samerna är Sveriges enda urfolk. I denna egenskap har samerna stöd i internationell rätt för ett antal urfolksrättigheter som bl.a. innebär rätt till självbestämmande. Genom bestämmelserna 1 kap. 2 § sjätte stycket i regeringsformen, att det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas, har Sverige erkänt och grundlagsreglerat samerna som ett eget folk. Dessutom är viktiga områden för rennäringen klassade som riksintresse enligt miljöbalken och naturresurslagen. Sametinget uppskattar att det finns mellan 20 000 och 40 000 samer i Sverige. Intervallet är stort eftersom det beror på hur samiskt påbrå definieras och hur många som identifierar sig som samer.

Renskötsel är inte bara en sysselsättning utan också en del av den samiska kulturen. Rennäring kan enligt rennärlagen endast utövas av en same som är medlem i en sameby. Samebyar är både ett geografiskt område där renskötsel bedrivs och en juridisk person i form av en ekonomisk och administrativ sammanslutning. Det finns totalt 51 samebyar i Sverige. Av dessa är 33 fjällsamebyar, 10 skogssamebyar och 8 koncessionssamebyar. I en koncessions-

²⁰ Jordbruksverket, Jordbruksstatistisk sammanställning 2023.

²¹ Jordbruksverket 2023, Jordbruksmarkens användning 2023. Preliminär statistik.

²² SCB, 2021. Arbetsmarknadssituationen för befolkningen 15–74 år, AKU 2020.

sameby bedrivs renskötsel med särskilt tillstånd som innehas av en same.²³

Renskötsel bedrivs på ungefär hälften av Sveriges yta, från norra Dalarna och norrut. Rennäringen bygger på naturbete och eftersom renen är ett vandringsdjur rör den sig över stora områden. Renen följer årstidsväxlingarna och utnyttjar invanda vandringsleder. Vid barmark betar renen gräs, löv, örter och svamp och vintertid lever den av mark- och hänglavar. Under vissa tider på året samlar renskötarna renarna i större hjordar för kalvmärkning, slakt och flytt till vinterbete.

Enligt Sametingets statistik fanns cirka 4 600 renägare i svenska Sápmi 2020 (alla samebyar i de fyra länen Norrbotten, Västerbotten, Jämtland och Dalarna). Totalt 85 procent av renägarna bodde i Norrbottens län. Antalet yrkesverksamma gruppansvariga renskötare uppgick samma år till cirka 1 100 personer. Cirka 2 500 personer fick hela eller delar av sin inkomst från renskötseln. Män utgör en majoritet av både renägarna och gruppansvariga.²⁴

Nästan alla renskötarföretag är enmansföretag eller mycket små företag. I SCB:s företagsdatabas fanns 1 450 renskötarföretag registrerade 2022 (SNI-kod 01.491). Över 1 400 av dessa hade inte registrerat några anställda och endast fyra företag hade fler än 10 anställda. Inget renskötarföretag hade fler än 49 anställda.²⁵

4.4 Torvbruket

Torvbranschen består av företag som utvinnet och bearbetar torv och företag som tillverkar torvbriketter, torvströ, jordblandningar för trädgårdsändamål där torv ingår och varor av torv. I Sverige skördas bara torv från dikade marker. Enligt Svenskt Torv²⁶ bedrivs torvbruk på ungefär 12 500 hektar mark i Sverige. Det innebär att torvbruk bedrivs på ungefär 0,5 procent av de dikade torvmarkerna, vars totala areal i Sverige uppgår till 2,3 miljoner hektar.²⁷ Många torvmarker bär spår av tidigare torvtäkter och omkring

²³ Sametinget, <https://www.sametinget.se/samebyar>, hämtat 2023-10-03.

²⁴ Sametinget (Statistik, Renägare).

²⁵ SCB:s Företagsdatabas.

²⁶ Svensk Torv är en samarbetsorganisation för både torvproducenter och torvanvändare med drygt 50 medlemsföretag.

²⁷ Svenskt Torvs webbplats, <https://svensktorv.se/fakta-om-torvbruket-i-sverige/>, hämtat 2024-01-19.

200 000 hektar har nyttjats för torvutvinning.²⁸ Svensk Torv uppger att den pågående torvutvinningen är koncentrerad till trakterna runt Gävle och i Småland. Enligt SCB fanns 51 anställda på 46 registrerade företag inom torvutvinningen 2022.

Marknaderna för odlingstorv och energitorv i Sverige domineras av Neova AB, ett dotterbolag till Neova Oy som till 51 procent ägs av den finska staten och till 49 procent av ett konsortium av finska kommunala energibolag. Neova Oy producerade cirka 1,5 miljoner kubikmeter torv i Sverige 2023, vilket är 75 procent av den totala volymen.

4.5 Näringar med bas i naturupplevelser

Turismens bidrag till samhällsekonomin, mätt som andel i relation till Sveriges BNP, varierade mellan 2,4 och 2,7 procent under perioden 2015–2019. Pandemin slog hårt mot turismen 2020. År 2021 hade turismen återhämtat sig något och uppgick då till 1,9 procent. Turismen inkluderar många olika branscher som kan sammanfattas under rubrikerna bo, göra, resa, äta och handla. I en undersökning om friluftslivets ekonomiska värde uppskattades antalet sysselsatta inom turism och friluftsliv till 167 000 personer. Av detta har konsumtion av boende störst effekt på sysselsättningen, följt av livsmedel samt utrustning och reparation.²⁹

Förutsättningarna att utveckla turismen skiljer sig markant åt i olika delar av landet och beror bl.a. på befolkningstäthet, infrastruktur och tillgänglighet till arbetskraft. I glesa landsbygdskommuner kan besöksnäringen vara den enda växande näringen som drar med sig andra delar av det lokala näringslivet. Turismen är viktigt för lokal och regional utveckling och kan beskrivas som en jobbmotor i svensk ekonomi, både för att den är en inkörsport till arbetsmarknaden och för att nya jobb växer fram som ett resultat av besökarens efterfrågan på varor och tjänster. På många platser är turismen starkt säsonsberoende.³⁰

²⁸ Sveriges miljömåls webbplats, <https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/myllrande-vatmarker/torvutvinnings-omfattning/>, hämtat 2024-01-19.

²⁹ Lovisa Högberg, Peter Fredman, Soleiman Limaçi, 2023. Friluftslivets ekonomiska värde – en uppföljande enkätundersökning. Mittuniversitetet och Svenskt Friluftsliv.

³⁰ Sveriges Kommuner och Landsting, 2018. Besöksnäring i städer och på landsbygd. Dess betydelse för utvecklingen i kommunerna.

Personer som är sysselsatta inom turismen är i större utsträckning än i övriga näringslivet kvinnor, unga och har utländsk bakgrund.³¹ Besöksnäringen erbjuder ofta ett första steg in på arbetsmarknaden. Rörligheten är stor både in och ut ur besöksnäringen, framför allt inom restaurang och logi.³²

Miljömålsberedningens förslag påverkar också exportintäkter som uppkommer som ett resultat av besöksnäringen. Utländska resenärers konsumtion av varor och tjänster räknas som export av turism och ger staten momsintäkter.

³¹ Sweco, 2023. Statistisk beskrivning av besöksnäringen. Rapport 0429.

³² Sweco, 2020. Statistisk beskrivning av besöksnäringen. De som stannar och de som lämnar näringen. Rapport 0428.

5 Här är strategin

- 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)

Enligt direktivet ska Miljömålsberedningen bl.a.

föreslå en strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder som bidrar till Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald samt upptag och utsläpp av växthusgaser inom markanvändningssektorn (LULUCF).

5.1 En strategi som bidrar till att öka Sveriges rapporterade nettoupptag

Enligt direktivet ska Miljömålsberedningen föreslå hur Sverige, med beaktande av andra angelägna behov som exempelvis försörjningstrygghet, landsbygdsutveckling och konkurrenskraft, på ett kostnadseffektivt sätt ska nå de åtaganden om ökad kolsänka som väntas bli resultatet av klimatneutralitetsmålet i EU:s klimatlag och förhandlingarna om EU:s LULUCF-förordning, och lämna nödvändiga författningsförslag.

Miljömålsberedningens uppdrag är avgränsat till Sveriges åtaganden i LULUCF-förordningen, dvs. markanvändningssektorn. LULUCF-förordningen omfattar utsläpp och upptag från all mark som antas vara brukad. I markanvändningssektorn ingår skogsmark, jordbruksmark, dvs. betesmark och åkermark, våtmark inklusive torvmark, bebyggd mark samt övrig mark. I markanvändningssektorn rapporteras det som kallas det rapporterade nettoupptaget av växthusgaser. Det rapporterade nettoupptaget är summan av den koldioxid som lagrats in under ett år och de växthusgaser som under samma år avgått från den brukade marken som ingår i markanvändningssektorn LULUCF. I betänkandets texter används begreppen nettoupptag upptag, kolupptag och kolinlagring, om inget annat anges, i betydelsen det rapporterade nettoupptaget enligt LULUCF-förordningen.

I LULUCF-förordningen från 2018 (2018/841) och förordningens revidering 2023 (2023/839) har EU fastställt ett mål för unionens årliga nettoupptag av växthusgaser inom markanvändningssektorn på 310 miljoner ton 2030 och fördelat ansvaret för nettoupptaget mellan medlemsländerna. Förordningen ställer krav på medlemsländernas upptag för perioderna 2021–2025 och 2026–2029 samt för mållåret 2030. Miljömålsberedningens uppdrag handlar om hur Sverige kan uppfylla sina åtaganden till 2030.

Miljömålsberedningen har tagit fram förslag på styrmedel och åtgärder som tillsammans bidrar till Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen, att öka det rapporterade nettoupptaget med 4 miljoner ton jämfört med den genomsnittliga nettoupptaget 2016–2018. Strategin grundar sig på utgångspunkterna i kapitel 3.

Strategin innehåller förslag om en ny indikator för att följa upp miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan genom utsläpp och upptag från markanvändningssektorn. Strategin innehåller även förslag på förändringar av miljö kvalitetsmålet Myllrande våtmarker och ändrade preciseringar för Levande skogar och ett Rikt odlingslandskap. Förslagen om förändringar syftar till att ytterligare synliggöra utsläpp och upptag från markanvändningssektorn och behovet av att beakta nettoupptaget av växthusgaser vid beslut som rör markanvändning.

Strategin innehåller förslag på ersättningar för markägare som vidtar åtgärder för att öka nettoupptaget på sina marker. Staten ersätter därmed markägare för att de tillhandahåller ekosystem-

tjänsten kolinlagring, genom att ersätta markägare för skogsgödsling, förlängda omloppstider, återvätning och odling av mellangrödor. Dessa ersättningar antas få en positiv effekt på Sveriges rapporterade nettoupptag redan på kort sikt, fram till 2030, under förutsättning att markägarna är intresserade av ersättningen. Även förslag om att med lagstiftning begränsa viss typ av markanvändning av torvmarker antas få en direkt effekt på nettoupptaget. Det är möjligt att presentera uppskattningar av de här förslagens effekt på det rapporterade nettoupptaget 2030, som även om de är behäftade med stora osäkerheter ger en grund för att bedöma strategins bidrag till att Sverige lever upp till LULUCF-förordningens åtagande.

Strategin innehåller även förslag som antas ha en mer indirekt påverkan på markägares beteende och vars effekt på nettoupptaget på kort sikt är svårare att effektbedöma. Dit hör förslag om rådgivning för ökad skogstillväxt och kolinlagring som främst ger effekt på längre och olika förslag som synliggör effekterna på nettoupptaget av markexploatering, byggmaterial eller val av grödor i jordbruket. På kort sikt skulle särskilt rådgivning för att minska antalet skogsbestånd som gallras för hårt kunna ge en effekt på nettoupptaget fram till 2030.

I strategin uppmanas statligt ägda Sveaskog AB att genom åtgärder på sina marker öka nettoupptaget med 10 procent jämfört med nettoupptaget 2016–2018.

Strategin innehåller även en bedömning som tydliggör att sektorsansvaret även omfattar kolinlagring och att sektorn behöver ta ett ansvar utöver vad skogsvårdslagen kräver för att Sverige under principen frihet under ansvar ska kunna leva upp till LULUCF-förordningens åtagande.

Miljömålsberedningen lämnar förslag om ett nytt anslag för finansiering av restaurering och anläggande av våtmarker, inklusive återvätning av torvmarker liksom en ny våtmarksförordning.

De förslag som går att kvantifiera uppskattas kunna resultera i ett ökat årligt nettoupptag 2030 på upp till 6,75 miljoner ton jämfört med beredningens referensscenario. Därutöver bedömer beredningen att övriga förslag tillsammans kommer att ha en positiv effekt på det svenska rapporterade nettoupptaget fram till 2030. Sammantaget anser beredningen därför att förslagen skapar förutsättningar för Sverige att öka sitt rapporterade nettoupptag med 7 miljoner ton per år 2030 jämfört med beredningens referenssce-

nario. Huruvida förslagen faktiskt kommer att medföra en sådan ökning beror bl.a. på markägares intresse för föreslagna ersättningar. Huruvida en ökning av nettoupptaget med 7 miljoner ton till 2030 jämfört med referensscenario innebär att Sverige lever upp till LULUCF-förordningens åtagande beror till stor del på faktorer som ligger bortom beredningens kontroll, såsom väderförhållanden och efterfrågan på träråvara under perioden 2025–2030.

Strategins förslag på styrmedel och åtgärder presenteras i följande kapitel.

5.2 En strategi som bidrar till att stoppa och vända förlusten av biologisk mångfald i Sverige

Enligt direktivet ska Miljömålsberedningen föreslå en samlad strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder, som beskriver hur Sverige ska nå åtaganden inom biologisk mångfald.

Miljömålsberedningen har tagit fram en strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder som bidrar till Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald, vilket i sin tur bidrar till att Generationsmålet och de nationella miljökvalitetsmålen kan nås. Åtagandena har som sammantaget syfte att stoppa och vända förlusten av biologisk mångfald.

När det gäller biologisk mångfald är de centrala frågorna skydd av natur – inklusive skydd av urskog och gammal skog – förvaltning av formellt skyddade områden, restaurering av natur och minimal förlust av biologisk mångfald. Hållbart brukande av jordbruk och skogsbruk samt våtmarkssatsningar ingår även i denna strategi och har många synergieffekter med åtgärder för att leva upp till åtagandena inom LULUCF.

Sverige bör i sitt naturvårdsarbete med att skydda natur till 2030 prioritera områden med naturtyp enligt restaureringsförordningen och områden med livsmiljöer som kräver bevarande för hotade arter enligt art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet. Som en del av strategin föreslås att Sverige ska inventera och därefter, till 2030, skydda all urskog och gammal skog¹ i Sverige. Formellt skydd ska enligt strategin bygga på frivillighet och de privata markägarna ska ersättas.

¹ Gammal skog enligt Sveriges föreslagna definition till följd av EU:s förnybartdirektiv.

Genom uppdrag till myndigheter ska Sverige även utveckla sin tillämpning av ”andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder”, OECM, och därigenom rapportera fler områden till Europeiska miljöbyrån än i dag. Förutsatt att markägare är intresserade av att skydda sina områden enligt ovan kan detta sammantaget leda till att Sverige når närmare 30 procent skydd.

Strategin innehåller även ett nytt etappmål om att alla formellt skyddade områden senast 2030 ska förvaltas genom naturvårdande skötsel eller ett aktivt beslut om fri utveckling, så att områdena inte förlorar de naturvärden de syftar till att bevara. Ett annat etappmål som föreslås är att all mark inom statligt skyddade områden som är möjlig att restaurera till naturtyp enligt restaureringsförordningen och art- och habitatdirektivet ska vara restaurerad till naturtyp, eller sådan restaurering ska vara påbörjad, senast 2030.

Strategin innehåller även nya etappmål som syftar till att öka restaurering av natur och stadsgrönska. Som en del av strategin ingår att skapa förutsättningar för det restaureringsarbete som behöver göras till 2030, bl.a. genom att öka möjligheterna för markägare att söka stöd för åtgärder som gynnar den biologiska mångfalden. Här är det enskilt största behovet att restaurera ängs- och betesmarker.

Skötsel och restaurering i formellt skyddade områden är ett effektivt sätt att bevara och stärka den biologiska mångfalden eftersom dessa områden har blivit avsatta för deras höga naturvärdens skull. Skyddade områden är en redan genomförd investering i biologisk mångfald och friluftsliv och för att den ska kunna ge god avkastning behöver områdena tas om hand.

Miljömålsberedningen lämnar förslag om nya anslag för utgifter för intrångsersättning vid formellt skydd av skog respektive värdefull natur för att säkerställa att fastighetsägare får den intrångsersättning som de har rätt till enligt såväl lag som grundlag.

Miljömålsberedningen lämnar även förslag om att riksdagen, för 2026–2030, kraftigt ökar beloppet på anslaget 1:3 i utgiftsområde 20, respektive på anslaget 1:2 i utgiftsområde 23, för att finansiera skötsel av skyddad natur inom statliga naturreservat, nationalparker, Natura 2000-områden, biotopskyddsområden och naturvårdsavtal. Miljömålsberedningen lämnar även förslag om att regeringen inför en ny anslagspost för medel för skötsel av skyddad natur, dels i anslag 1:3 i utgiftsområde 20, dels i anslag 1:2 i utgiftsområde.

Rådgivning till markägare och brukare är ett avgörande styrmedel i denna strategi, eftersom kunskap och information är en grundläggande förutsättning för att kunna fatta välavvägda beslut som kan gynna den biologiska mångfalden.

Strategins alla förslag på etappmål, styrmedel och åtgärder presenteras i följande kapitel.

6 Förslag om information och rådgivning

Miljömålsberedningen bedömer:

- *att* en satsning på riktad information och rådgivning till fastighetsägare och brukare är avgörande för att de åtgärder som Miljömålsberedningen föreslår i syfte att bidra till Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald, samt upptag och utsläpp av växthusgaser inom markanvändningssektorn (LULUCF) ska ge önskat resultat.
- *samtidigt att* myndigheternas ordinarie informations- och rådgivningsinsatser inte kommer att vara tillräckliga för att fastighetsägare och brukare ska få kännedom om Miljömålsberedningens förslag om frivilliga åtgärder.
- *att* erfarenheterna av det frivilliga lokala åtgärdsarbetet med stöd av lokala åtgärdssamordnare med fokus på övergödning bör tas till vara. Miljömålsberedningen bedömer att det arbete och arbetssätt som de lokala åtgärdssamordnarna bedrivit är lämpligt att använda även för det viktiga frivilliga lokala åtgärdsarbete som bidrar till att till och med 2030 genomföra Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald samt upptag och utsläpp av växthusgaser inom markanvändningssektorn (LULUCF).

Miljömålsberedningen föreslår:

- att Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och länsstyrelserna får i uppdrag att under perioden 2026–2030 – utöver sina ordinarie informations- och rådgivningsverksamheter – genomföra riktade informations- och rådgivningsinsatser till fastighetsägare och brukare om Miljömålsberedningens förslag till åtgärder, ersättningar och villkor för ersättningar, som bidrar till att till och med 2030 uppfylla Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald samt upptag och utsläpp av växthusgaser inom markanvändningssektorn (LULUCF).
- att SLU får i uppdrag att kontinuerligt följa upp och utvärdera det samlade resultatet av myndigheternas och åtgärdssamordnarnas riktade informations- och rådgivningsinsatser.
- att riksdagen kompletterar ändamålet för anslaget 1:3 Åtgärder för värdefull natur, utgiftsområde 20 så att anslaget får användas för anställning av åtgärdssamordnare för kolinlagring och biologisk mångfald i landbaserade ekosystem i en länsstyrelse, kommun eller ideell sammanslutning.
- att länsstyrelserna får i uppdrag att till och med 2030 stödja lokala åtgärdssamordnare hos kommuner och ideella sammanslutningar som verkar för frivilligt lokalt åtgärdsarbete som bidrar till kolinlagring och biologisk mångfald i landbaserade ekosystem.
- att Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Jordbruksverket får i uppdrag att i samarbete och tillsammans med andra berörda aktörer inrätta en nationell stödfunktion för åtgärdssamordnare för kolinlagring och biologisk mångfald i landbaserade ekosystem, där även synergieffekter ska kunna ingå, exempelvis vattenhushållning och jordbruksproduktion.
- att regeringen stödjer det frivilliga lokala åtgärdsarbetet för kolinlagring och biologisk mångfald i landbaserade ekosystem genom att utvidga och ändra förordningen (2003:598) om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt så att den omfattar fler aktörer.

6.1 Förslag om en riktad informations- och rådgivningsinsats

I detta betänkande lämnar Miljömålsberedningen förslag om informations- och rådgivningsinsatser om åtgärder för ökad kolinlagring och gynnsam biologisk mångfald i flera olika kapitel. Förslagen finns i kapitlet om hållbart brukande av skogsmark för kolinlagring och biologisk mångfald, hållbart brukande av jordbruksmark för kolinlagring och biologisk mångfald, skydd av natur, förvaltning av skyddade områden, restaurering av natur, att öka nettoupptaget av koldioxid och gynna biologisk mångfald i våtmark och torvmark samt i kapitlet om ökat upptag i träprodukter. Förslagen om vilken typ av rådgivning som Miljömålsberedningen anser behövs skiljer sig åt mellan kapitlet. Förslagen i kapitlet om hållbart brukade av skogsmark pekar t.ex. ut ett antal åtgärder som bör inkluderas i uppdraget att genomföra och samordna rådgivning och information till skogsägare och skogliga tjänstemän med syfte att öka tillväxten och kolupptaget samt den biologiska mångfalden i svenska skogar som ett bidrag till att Sverige ska leva upp till åtaganden i EU och internationellt. Beredningen föreslår där att regeringen tillskjuter 100 miljoner kronor per år under perioden 2026–2030 för att ge Skogsstyrelsen möjlighet att genomföra uppdraget.

Miljömålsberedningen bedömer att myndigheternas riktade information och rådgivning till fastighetsägare och brukare om de föreslagna åtgärderna, ersättningar och villkor för ersättningar är avgörande för Sveriges möjligheter att leverera resultat i åtagandena om biologisk mångfald och kolinlagring. Miljömålsberedningen bedömer samtidigt att myndigheternas ordinarie instruktionsenliga informations- och rådgivningsinsatser till fastighetsägare och brukare inte kommer att vara tillräckliga för att åtagandena ska kunna nås. Miljömålsberedningen föreslår därför att Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och länsstyrelserna får i uppdrag att under perioden 2026–2030 – utöver sina ordinarie informations- och rådgivningsverksamheter som regleras i myndighetsförordningen och i vissa fall i myndighetens instruktion – ska genomföra riktade informations- och rådgivningsinsatser till fastighetsägare och brukare om de som bidrar till att till och med 2030 genomföra Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald samt upptag och utsläpp av växthusgaser inom

markanvändningssektorn (LULUCF) som Miljömålsberedningen föreslår i detta betänkande.

Miljömålsberedningen föreslår vidare att SLU får i uppdrag att kontinuerligt följa upp och utvärdera det samlade resultatet av myndigheternas och åtgärdssamordnarnas riktade informations- och rådgivningsinsatser.

Skälen för förslaget är följande:

Miljömålsberedningens förslag om styrmedel och åtgärder i detta betänkande bygger på principen om frihet under ansvar och fastighetsägarnas frivilliga åtgärdsarbete. Miljömålsberedningen lämnar huvudsakligen förslag om åtgärder som riktar sig till fastighetsägare och brukare och som det är frivilligt för fastighetsägare och brukare att genomföra. En bidragande förutsättning för att de föreslagna åtgärderna ska kunna genomföras och få effekt är att fastighetsägare och brukare får kännedom om vilka åtgärder som är möjliga och vilka stöd och ersättningar som finns att söka och kunskap om hur de kan utföras. Det är viktigt att resultatet av myndigheternas riktade informations- och rådgivningsinsatser kontinuerligt följs upp och utvärderas. Detta dels för att kunna anpassa insatserna vid behov, dels för att kunna utvärdera resultaten av insatserna och informations- och rådgivningsinsatsernas påverkan på resultaten. Det är lämpligt att SLU får uppdraget att göra detta.

Alla statliga myndigheter har en skyldighet att informera om sin verksamhet. Enligt myndighetsförordningens bestämmelser ska myndigheterna tillhandahålla information om myndighetens verksamhet.¹ Att sprida information om vad myndigheten gör, vilka tjänster myndigheten erbjuder, på vilket sätt myndighetens tjänster kan underlätta för medborgarna osv. ska ses som en del av verksamheten och utformas med medborgarna i fokus.²

Information är ofta ett komplement till andra styrmedel och är ett av de medel som myndigheterna förfogar över för att genomföra riksdagens och regeringens beslut. Hur dessa styrmedel används och hur de förhåller sig till varandra är normalt en fråga för den enskilda myndigheten att besluta om. Enligt regeringen bör

¹ 6 § myndighetsförordningen (2007:515). Myndighetsförordningen gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen. Om en lag eller förordning innehåller en bestämmelse som avviker från myndighetsförordningen gäller den bestämmelsen (1§).

² SOU 2004:23, Från verksförordning till myndighetsförordning, betänkande av Utredningen om en ny verksförordning, s. 271.

myndigheter få använda information i sin verksamhetsutövning som ett medel i syfte att påverka kunskaper, attityder och beteenden. Informationen ska var saklig och opartisk, ligga inom ramen för myndighetens uppgifter och inte stå i konflikt med någon annan uppgift eller roll som myndigheten har. Regeringen framhåller att det är av största vikt att myndigheternas information präglas av god förvaltningssed.³

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har informationsuppgifter i sina instruktioner

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket är exempel på förvaltningsmyndigheter under regeringen som har en instruktionsenlig uppgift att informera om sin verksamhet. Enligt sin instruktion ska Skogsstyrelsen bedriva rådgivning och information om skogsbruket inom ramen för sin uppgift att verka för att landets skogar sköts på ett sådant sätt att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås.⁴ I instruktionen har regeringen även slagit fast att Skogsstyrelsens lokala förankring är viktig.⁵ Naturvårdsverket ska enligt sin instruktion på ett kostnadseffektivt sätt göra kunskaper om miljön och klimatet samt miljö- och klimatarbetet tillgängliga för myndigheter, allmänheten och andra berörda.⁶

Skogsstyrelsens rådgivning

Som framgår ovan ska Skogsstyrelsen förutom att informera även bedriva *rådgivning* om skogsbruket inom ramen för sin uppgift att verka för att landets skogar sköts på ett sådant sätt att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås. I budgetunderlaget 2025–2027⁷ anförde Skogsstyrelsen att informativa styrmedel är en viktig komponent i genomförandet av skogspolitiken. Skogsstyrelsen anförde vidare att det inom flera ämnesområden finns stora behov av att tillhandahålla rådgivning och information om skog och skogsbruk för att stödja skogsägarna att fatta aktiva

³ Prop. 2009/10:175, s. 38 f.

⁴ 1 § och 2 § p. 3 förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen.

⁵ 1 § förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen.

⁶ 3 § p. 6 förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

⁷ Daterat 2024-03-01.

och välgrundade beslut. Detta gäller bl.a. inom områden som skötsel- och produktion, artskydd, miljöhänsyn, frivilligt formellt skydd, varierat skogsbruk och klimatanpassningsåtgärder. Skogsstyrelsen pekade samtidigt på att även om det finns stora behov av rådgivningsinsatser så har inte Skogsstyrelsen resurser att möta dessa behov vilket framgår av citatet nedan.

Vi har inte resurser för att nå alla. På totalen når vi en förhållandevis liten del av skogsägarna. Vissa målgrupper, exempelvis de inaktiva skogsägarna kräver mer arbete, flera rådgivningsformer och kanaler för att nås. Här behövs en långsiktig kapacitetsuppbyggnad för traditionell bred rådgivning samt e-tjänster och digitala beslutsstöd i kombination med varandra. Det handlar bland annat om att utveckla och bygga nya tjänster och att målmedvetet jobba för att verka genom andra.⁸

Jordbruksverkets rådgivning

Jordbruksverket har inte någon informationsuppdrag i sin instruktion.⁹ Men ett av Jordbruksverkets interna verksamhetsmål, mål 5, är att ”vår kunskap, rådgivning och information är direkt användbar för våra intressenter och stödjer utvecklingen mot en hållbar produktion”.¹⁰ Jordbruksverket är dock ytterst ansvarigt för Greppa Näringen som finns i hela landet och som erbjuder gratis eller subventionerad rådgivning på gårdsnivå samt kurser för lantbrukare inom flera områden såsom övergödning, klimat, växtskydd och energieffektivisering.

Rådgivningsprojektet Greppa Näringen

Greppa Näringen som ingår i Sveriges strategiska plan har funnits sedan 2000 och är ett samarbete mellan Jordbruksverket, LRF, länsstyrelserna och rådgivningsföretag i lantbruksbranschen. Enligt den strategiska planen syftar Greppa Näringen till att förbättra klimatarbetet på gården, öka kolinlagringen och stärka sektorns motståndskraft mot klimatförändringarnas effekter. Mycket av rådgivningen handlar därför om miljö- och klimatåtgärder i produktionen men

⁸ Skogsstyrelsens budgetunderlag 2025–2027, s. 8 f.

⁹ Förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

¹⁰ Jordbruksverkets årsredovisning 2023, s. 9.

även åtgärder som skyddszoner, underhåll av diken och anläggning av våtmarker.

Greppa Näringens rådgivning är frivillig och alla gårdar är inte anslutna. Lantbrukaren anmäler sig som medlem i Greppa Näringen. Enskild rådgivning riktar sig i första hand till gårdar med mer än 50 hektar eller 25 djurenheter. Vid gruppaktiviteter är alla välkomna.

Länsstyrelserna

I länsstyrelsernas gemensamma instruktion¹¹ finns inte ordet information med men av de statliga myndigheterna är det länsstyrelserna som har det mest omfattande samverkansuppdraget. Inom sin verksamhet ska länsstyrelserna främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet. Regeringens styrning av länsstyrelserna ska kännetecknas av en helhetssyn.¹² Vägledande vid prövningen av vilka uppgifter och uppdrag som länsstyrelserna ansvarar för borde, enligt regeringens mening, vara att de kräver kunskap om lokala och regionala förhållanden, innebär statlig närvaro i olika delar av landet, omfattas av länsstyrelsernas roll som statens företrädare i länen, kräver geografisk närhet till brukare, allmänhet eller företag, omfattar fler statliga sektorer och beslut i vilka flera statliga intressen ska hanteras i samma ställningstagande, ställer krav på samordning av olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser, eller syftar till att främja länets utveckling.¹³

6.2 Förslag om åtgärdssamordnare som komplement till informations- och rådgivningsinsatser

Miljömålsberedningens förslag om åtgärdssamordnare är tänkt att komplettera beredningens förslag om riktade informations- och rådgivningsinsatser 2026–2030 som är utöver myndigheternas ordinarie informations- och rådgivningsverksamhet.

¹¹ Förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

¹² Prop. 2024/25:1, utgiftsområde 1, s. 55.

¹³ Prop. 2020/21:1, utgiftsområde 1, s. 59, som det hänvisas till i prop. 2024/25:1, utgiftsområde 1, s. 55.

Miljömålsberedningen bedömer att erfarenheterna av det frivilliga lokala åtgärdsarbetet med stöd av lokala åtgärdssamordnare med fokus på övergödning bör tas till vara. Miljömålsberedningen bedömer att det arbete och arbetssätt som de lokala åtgärdssamordnarna bedrivit är lämpliga att använda även för det viktiga frivilliga lokala åtgärdsarbete som bidrar till att till och med 2030 genomföra Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald samt upptag och utsläpp av växthusgaser inom markanvändningssektorn (LULUCF).

Miljömålsberedningen föreslår därför att riksdagen stödjer det frivilliga lokala åtgärdsarbete som bidrar till kolinlagring och biologisk mångfald i landbaserade ekosystem genom att komplettera ändamålet för anslaget 1:3 Åtgärder för värdefull natur, utgiftsområde 20 så att anslaget får användas för anställning av åtgärdssamordnare i en länsstyrelse, kommun eller ideell sammanslutning.

Miljömålsberedningen föreslår vidare att regeringen stödjer det frivilliga lokala åtgärdsarbetet genom att ge länsstyrelserna ett uppdrag att till och med 2030 stödja lokala åtgärdssamordnare hos kommuner och ideella sammanslutningar som verkar för frivilligt lokalt åtgärdsarbete som bidrar till kolinlagring och biologisk mångfald i landbaserade ekosystem och att Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Jordbruksverket får i uppdrag att i samarbete och tillsammans med andra berörda aktörer inrätta en nationell stödfunktion för det frivilliga lokala åtgärdsarbetet. I det lokala åtgärdsarbetet bör även synergieffekter beaktas, exempelvis vattenhushållning och jordbruksproduktion.

Skälen för förslagen är följande:

Miljömålsberedningens förslag om åtgärdssamordnare utgår bl.a. från de positiva erfarenheterna av åtgärdssamordnarnas roll i det frivilliga lokala åtgärdsarbetet mot övergödning som finansieras med stöd av bestämmelserna i förordningen (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt (LOVA) och de lokala åtgärdssamordnarnas roll i detta arbete. Miljömålsberedningen föreslår därför att funktionen lokala åtgärdssamordnare behöver utökas till åtgärdsarbete som bidrar till att till och med 2030 och på längre sikt genomföra Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald samt upptag och utsläpp av växthusgaser inom markanvändningssektorn (LULUCF).

De lokala åtgärdssamordnarna har och har hittills haft många olika arbetsuppgifter som även kan variera beroende på de lokala förutsättningarna. En åtgärdssamordnare kan bl.a. arbeta med att skapa engagemang, samordna, informera och ge råd samt ge konkret stöd för att få igång fler frivilliga åtgärder. Miljömålsberedningen menar att åtgärdssamordnare även behöver både erfarenhet och bred kompetens inom åtgärders effektivitet, genomförandemetoder, lagstiftning och finansiering.

En åtgärdssamordnare kan vara placerad på en länsstyrelse, en kommun eller en organisation men på samma sätt som åtgärdssamordnarna i det frivilliga åtgärdsarbetet mot övergödning är det viktigt att åtgärdssamordnarna i arbetet med de frivilliga åtgärder som Miljömålsberedningen föreslår i detta betänkande arbetar lokalt med markägare och lokala aktörer.

Miljömålsberedningen har redan i tidigare delbetänkande uppmärksammat betydelsen av det frivilliga lokala åtgärdsarbetet och de lokala åtgärdssamordnarnas viktiga stödjande och samordnande roll i detta arbete. I delbetänkandet Havet och människan lämnade Miljömålsberedningen i december 2020 flera förslag för ett mer effektivt åtgärdsarbete, då i fråga om åtgärder mot övergödning. Miljömålsberedningen ansåg att funktionen lokala åtgärdssamordnare behövde både utökas till fler områden och säkerställas på längre sikt, åtminstone till 2030.

Miljömålsberedningen ansåg vidare att det behövs en gemensam nationell stödfunktion för åtgärdssamordningen och att länsstyrelserna skulle få ansvar för att samordna det lokala åtgärdsarbetet, bistå med kunskaps- och planeringsunderlag samt underlätta finansieringen av åtgärder.¹⁴

Miljömålsberedningen kan konstatera att åtgärdssamordnarna även efter 2020 har fyllt en viktig funktion i det lokala åtgärdsarbetet mot övergödning och att åtgärdsarbetet med deras stöd är både effektivt och kostnadseffektivt.¹⁵

Miljömålsberedningen föreslår att staten ska stödja anställning av lokala åtgärdssamordnare men även av regionala åtgärdssamordnare för att främja detta frivilliga lokala åtgärdsarbete genom att ändamålet för anslaget 1:3 Åtgärder för värdefull natur, utgifts-

¹⁴ SOU 2020:83 Havet och människan, delbetänkande av Miljömålsberedningen.

¹⁵ Se bl.a. Havs- och vattenmyndigheten 2021-03-31, Redovisning av regeringsuppdrag och pilotområden mot övergödning, och <https://www.havochvatten.se/arkiv/aktuellt/2024-01-22-leva---en-tillbakablick-pa-sex-innehallsrika-ar.html>, hämtat 2024-07-07.

område 20 kompletteras så att anslaget får användas för anställning av åtgärdssamordnare i en länsstyrelse, kommun eller ideell förening. Miljömålsberedningen har därmed tagit fasta på Havs- och vattenmyndighetens uttalande att såväl lokal som regional åtgärdssamordning är viktiga funktioner för att effektivisera åtgärdsarbetet. Miljömålsberedningen menar att regional åtgärdssamordning med regionala åtgärdssamordnare är viktiga stöd för det frivilliga lokala åtgärdsarbetet. Miljömålsberedningen föreslår att länsstyrelserna får ett uppdrag att till och med 2030 stödja lokala åtgärdssamordnare som verkar för frivilligt lokalt åtgärdsarbete som bidrar till kolinlagring och biologisk mångfald i landbaserade ekosystem. Även synergieffekter ska kunna ingå i detta åtgärdsarbete, exempelvis vattenhushållning och jordbruksproduktion.

Utöver de lokala åtgärdssamordnarna och den regionala stödfunktionen vid länsstyrelserna behövs även en nationell stödfunktion för det frivilliga lokala åtgärdsarbetet. Miljömålsberedningen menar att regeringen behöver komplettera Skogsstyrelsens, Naturvårdsverkets, Jordbruksverkets och Greppa näringens information och rådgivning genom att skapa bättre förutsättningar för frivilliga lokala åtgärder och åtgärdssamordning. Miljömålsberedningen föreslår därför att Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Jordbruksverket får i uppdrag att i samarbete och tillsammans med andra berörda aktörer inrätta en nationell stödfunktion för det frivilliga lokala åtgärdsarbete som bidrar till kolinlagring och biologisk mångfald i landbaserade ekosystem.

6.3 Förslag om utvidgning av aktörer som kan få ersättning med stöd av LONA

Miljömålsberedningen föreslår att regeringen stödjer det frivilliga lokala åtgärdsarbete som bidrar till att till och med 2030 genomföra Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald samt upptag och utsläpp av växthusgaser inom markanvändningssektorn (LULUCF) genom att utvidga och ändra förordningen (2003:598) om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt (LONA) så att den omfattar fler aktörer.

Skälen för förslaget är följande:

För att det frivilliga lokala åtgärdsarbetet, förutom finansiering av åtgärdssamordnare, ska kunna genomföras mer effektivt, behöver förordningen (2003:598) om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt (LONA) ses över och kompletteras. Bland annat behöver förordningens bestämmelser om stöd omfatta fler aktörer för att åtgärderna ska vara mer effektiva. Den nuvarande lydelsen av 1 § i förordningen är följande.

Enligt denna förordning får, i mån av tillgång på medel, statliga bidrag ges till kommuner för åtgärder i naturvårdsprojekt som bidrar till att nå det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt. [...]

Miljömålsberedningen föreslår att den ändras till följande.

Enligt denna förordning får, i mån av tillgång på medel, statliga bidrag för *samordning och utförande av åtgärder och åtgärder* i naturvårdsprojekt som bidrar till att nå det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt *ges till en kommun, kommunal nämnd, kommunalförbund eller en ideell sammanslutning, i samverkan mellan kommuner eller mellan ideella sammanslutningar eller i samverkan mellan kommuner och ideella sammanslutningar* [...]

De föreslagna ändringarna innebär förutom att bidrag ska kunna ges för *samordning och utförande av åtgärder* även en utvidgning av vilka *aktörer* som kan få stöd enligt förordningens bestämmelser. Detta för att skapa bättre förutsättningar för lokala aktörer att bidra i det frivilliga lokala åtgärdsarbetet på ett effektivt sätt samt att flera aktörer av samma anledning ska kunna söka bidrag i samverkan. För närvarande är det endast kommuner som kan söka stöd men Miljömålsberedningen bedömer att det finns anledning att utvidga denna målgrupp så att den överensstämmer med de aktörer som kan få stöd för lokala vattenvårdsprojekt enligt förordningen (2009:381) om stöd till lokala vattenvårdsprojekt (LOVA) samt till kommunalförbund och kommunala nämnder. Miljömålsberedningen föreslår även att stöd ska kunna ges till kommuner, kommunalförbund, kommunala nämnder och ideella sammanslutningar i samverkan.

Enligt bestämmelserna i LOVA får stöd ges till lokala vattenvårdsprojekt som bidrar till att nå miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt. Stödet ska avse framtagande av planer, information, genomförande, uppföljning och utvärdering i fråga om åtgärder enligt 2 § i förordningen.

LOVA-bidragen kan sökas av kommuner och ideella sammanslutningar eller kombinationer av dessa. Enligt LOVA får, om det finns medel, stöd ges till lokala vattenvårdsprojekt som genomförs av en kommun eller en ideell sammanslutning, i samverkan mellan kommuner eller mellan ideella sammanslutningar, eller i samverkan mellan kommuner och ideella sammanslutningar.¹⁶

Ideell sammanslutning

Bestämmelserna i LOVA definierar inte vad som menas med ideell sammanslutning. Vilka organisationer som är stödberättigade framgår dock av Havs- och vattenmyndighetens vägledning till LOVA. Enligt vägledningen är en sammanslutning ideell om den drivs utan vinstsyfte. Det är ändamålsbeskrivningen i stadgarna och verksamheten som avgör om föreningen kan betraktas som ideell. Skillnaden mellan en ideell förening och en ekonomisk förening är att en ekonomisk förening har som syfte att arbeta för sina medlemmars ekonomiska intressen genom en ekonomiskt inriktad verksamhet. En ideell organisation kan inte bedriva näringsverksamhet som ger medlemmarna ekonomisk vinst. Men organisationen kan bedriva näringsverksamhet om pengarna går tillbaka till verksamheten. Exempel på ideella sammanslutningar som kan få LOVA-bidrag är stiftelser, intresseorganisationer, vattenvårdsförbund, vattenråd och ideella föreningar förutsatt att de är ideella sammanslutningar.¹⁷

De som söker LOVA-bidrag kan inom ett projekt samarbeta med andra aktörer när det gäller finansiering och genomförande.

LOVA-förordningen medger inte stöd till företag.¹⁸

Kommunalförbund och kommunala nämnder

Miljömålsberedningen förslår vidare att kommunalförbund och kommunala nämnder ska kunna ges statliga bidrag enskilt eller i samverkan enligt de föreslagna nya bestämmelserna i LONA.

¹⁶ Havs- och vattenmyndigheten, Vägledning om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt, enligt förordning (2009:381), reviderad upplaga 2024, s. 5 f.

¹⁷ Havs- och vattenmyndigheten, Vägledning om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt, enligt förordning (2009:381), reviderad upplaga 2024, s. 5 f.

¹⁸ Havs- och vattenmyndigheten, Vägledning om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt, enligt förordning (2009:381), reviderad upplaga 2024, s. 5 f.

Enligt kommunallagen¹⁹ kan kommunalförbund bildas mellan kommuner och regioner. Medlemmarna överlämnar kommunal verksamhet till förbundet. Kommunalförbundet är en egen offentligrättslig juridisk person med egen rättskapacitet, fristående från medlemmarna, ofta sägs kommunalförbundet vara en slags specialkommun.

Organisatoriskt är ett kommunalförbund uppbyggt på i princip samma sätt som en kommun eller en region. Det finns kommunalförbund med eget fullmäktige och kommunalförbund med direktion. I varje kommunalförbund ska det finnas en förbundsordning. Varje medlem ska vara representerad i förbundets fullmäktige eller direktion.²⁰

Enligt kommunallagen²¹ kan kommunala nämnder bildas mellan kommuner och regioner. En gemensam nämnd bildas mellan två eller flera kommuner eller regioner och kan fullgöra uppgifter avseende all kommunal verksamhet. Den gemensamma nämnden ingår i en av de samverkande kommunernas eller regionernas politiska organisation.

Uppgifterna för nämnden ska preciseras i en överenskommelse och det ska också finnas ett reglemente för nämnden. Varje samverkande kommun eller region ska vara representerad i styrelsen.²²

I samverkan

Miljömålsberedningen föreslår att även medel som ges med stöd av LONA ska kunna ges till åtgärder som genomförs av kommunala och ideella sammanslutningar i samverkan. I dag kan LONA-medel endast ges till flera kommuner gemensamt, om det bedöms lämpligt och bidraget avser projekt med åtgärder inom samtliga dessa kommuner.

¹⁹ 3 kap. 8 §, 9 kap. 1–18 § kommunallagen (2017:725).

²⁰ SKR:s webbplats,

<https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/styrningledning/driftformer/gemensamnandkommunalforbund.1755.html>, hämtat 2024-09-08.

²¹ 3 kap. 9 §, 9 kap. 19–35 § kommunallagen (2017:725).

²² SKR:s webbplats,

<https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/styrningledning/driftformer/gemensamnandkommunalforbund.1755.html>, hämtat 2024-09-08.

Medfinansiering

En av de erfarenheter från pilotprojekt med åtgärdssamordnare med stöd av förordningen (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt (LOVA) som Havs- och vattenmyndigheten redovisat är att bestämmelserna om medfinansiering försvårar för många lokala aktörer. Även i förordningen (2003:598) om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt (LONA) finns bestämmelser med krav på medfinansiering av bidragsberättigade åtgärder. Miljömålsberedningen bedömer bl.a. mot bakgrund av förslaget att utvidga bestämmelserna i LONA så att bestämmelserna omfattar fler aktörer och relevanta åtgärder att det finns anledning att se över kraven på medfinansiering. Detta för att underlätta för fler aktörer att kunna få statligt stöd för lämpliga åtgärder.

Ändringar av LONA för att anpassas till Miljömålsberedningens förslag om förordning för våtmarksstöd

Miljömålsberedningen föreslår i kapitlet om att öka nettoupptaget av koldioxid och gynna biologisk mångfald i våtmark och dränerad torvmark ett anslag och förordning för våtmarksstöd. Förslaget innebär att stöd och ersättning för återvätning av dränerad torvmark i syfte att minska utsläpp av växthusgaser samt restaurering eller anläggning av våtmarker i syfte att gynna biologisk mångfald inte längre stöds av LONA.

Miljömålsberedningen föreslår därför en ändring i 1 § punkten 7 i förordningen (2003:59) om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt, så att bidrag inte längre lämnas för att minska utsläppen av växthusgaser eller för att gynna biologisk mångfald.

7 Förslag om indikatorer och preciseringar till Begränsad klimatpåverkan, Levande Skogar och Ett rikt odlingslandskap

Miljömålsberedningen föreslår:

- att miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan följs upp med en ytterligare indikator – upptag och utsläpp från markanvändningssektorn
- att det till miljökvalitetsmålen Levande skogar och Ett rikt odlingslandskap tillförs en likalydande precisering *att netto-upptaget av växthusgaser fram till 2030 ökar.*

Enligt direktivet ska Miljömålsberedningen föreslå en strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder som bidrar till Sveriges upptag och utsläpp av växthusgaser inom markanvändningssektorn (LULUCF). Miljömålsberedningen ska även analysera om formuleringen av de nationella miljökvalitetsmålen och dess preciseringar kan behöva anpassas till de avvägningar som görs.

Det finns ingen politisk majoritet i Miljömålsberedningen för att lägga förslag om etappmål för ökat nettoupptag för växthusgaser i markanvändningssektorn.

7.1 Förslag om nya preciseringar till miljökvalitetsmålen Levande skogar och Ett rikt odlingslandskap

Miljömålsberedningen föreslår att följande likalydande precisering tillförs miljökvalitetsmålen Levande skogar och Ett rikt odlingslandskap.

Miljökvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap preciseras så att med målet avses att

Odlingslandskapets nettoupptag av växthusgaser ökar fram till 2030.

Miljökvalitetsmålet Levande skogar preciseras så att med målet avses att

Skogarnas nettoupptag av växthusgaser ökar fram till 2030.

Skälen för förslaget är följande:

Kolinlagring bidrar till att uppfylla miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan, men är också kopplat till andra miljökvalitetsmål, främst Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap och Myllrande våtmarker. Preciseringarna till Levande skogar och Ett rikt odlingslandskap specificerar inte vilka de viktiga ekosystemtjänster som ska vidmakthållas är. I syfte att tydliggöra att kolinlagring är en viktig ekosystemtjänst som tillhandahålls av såväl miljökvalitetsmålet Levande skogar som Ett rikt odlingslandskap föreslås att jämfört med nuvarande preciseringar om vidmakthållna ekosystemtjänster specificeras att nettoupptaget behöver öka.

7.2 Förslag om uppdatering av en av indikatorerna till miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan

I syfte att tydliggöra kolinlagringens betydelse för att stabilisera halten växthusgaser i atmosfären föreslår Miljömålsberedningen att miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan följs upp med en ytterligare indikator – *upptag och utsläpp från markanvändningssektorn*.

Skälen för förslaget är följande:

Till miljömålssystemet finns indikatorer som visar förändringar i faktorer som är viktiga för uppföljningen av miljömålen. Det är de s.k. uppföljningsansvariga myndigheterna som har valt ut de indikatorer som används. Dataunderlaget till många av indikatorerna bygger på regelbundna provtagningar, utsläppsstatistik, enkäter och andra studier om tillståndet i miljön, bl.a. från den regionala och nationella miljöövervakningen.

För att begränsa klimatpåverkan behöver framför allt utsläppen av växthusgaser minska. Men även markanvändningssektorns netto-upptag av växthusgaser påverkar halten växthusgaser i atmosfären därför bör utvecklingen av markanvändningssektorns nettoupptag följas upp när miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan följs upp.

För att synliggöra nettoupptaget från markanvändningssektorn bör det redovisas i uppföljningen av Begränsad klimatpåverkan. För att ytterligare synliggöra att nettoupptaget består av utsläpp och upptag menar beredningen att Naturvårdsverket bör redovisa inte bara det samlade nettoupptaget för markanvändningssektor som helhet, utan även särskilt redovisa upptag respektives utsläpp i de olika markanvändningskategorierna och kolpoolerna.

8 Förslag om hållbart brukande av skogsmark för kolinlagring och biologisk mångfald

Miljömålsberedningen bedömer att sektorsansvaret innebär:

- att såväl användning av skogsråvara för substitution av fossila produkter som kolinlagring är viktiga delar i skogens nytta för att begränsa klimatförändringarna.
- att sektorn behöver ta ett ansvar utöver vad skogsvårdslagen kräver för att det med utgångspunkt i principen frihet under ansvar ska vara möjligt för Sverige att leva upp till LULUCF-förordningens åtagande.
- att kolinlagring i skogsmark och långlivade träprodukter ingår i sektorsansvaret och ska därmed ingå i Skogsstyrelsens rådgivning, information och uppföljning.

Miljömålsberedningens förslår:

- att Skogsstyrelsen inom ramen för sin uppgift i instruktionen att bedriva rådgivning och information om hur landets skogar bör skötas får ett uppdrag att under perioden 2026–2030 – i en riktad satsning – genomföra och samordna rådgivning och information till skogsägare och skogliga tjänstemän med syfte att öka tillväxten och kolupptaget samt den biologiska mångfalden i svenska skogar som ett bidrag till att Sverige ska leva upp till åtaganden i EU och internationellt.
- att riksdagen beslutar om att tillskjuta 100 miljoner kronor per år för att ge Skogsstyrelsen möjlighet att genomföra uppdraget.

- *att* Skogsstyrelsens rådgivning och information innefattar bl.a. följande:
 - Rådgivning och information om skogsmarker lämpliga att gödsla för ökad tillväxt och därmed ökat kolupptag
 - Rådgivning och information om skogsskötsel som bidrar till ökad skogstillväxt och därmed kolupptag på lång sikt, exempelvis skogsskötsel, viltskador, plantmaterial
 - Rådgivning och information om gallring som bidrar till att öka virkesförrådet och öka kolupptaget.
 - Rådgivning och information om åtgärder som bidrar till att bevara och utveckla biologisk mångfald genom exempelvis rätt naturhänsyn på rätt plats, ett mer varierat och naturnära skogsbruk, naturvårdande skötsel och restaurering i skogar avsatta för naturvård. Hyggesfritt skogsbruk ingår som en delmängd av naturnära skogsbruk.
 - Rådgivning och information om skogsskötsel som ökar skogens motståndskraft mot skogsskador (t.ex. skadeinsekter såsom granbarkborre, skadesvampar), skogsbrand, stormar, torka i ett förändrat klimat. Exempelvis ökad lövandel, ståndortsanpassning och då särskilt att undvika gran på fel mark i södra och mellersta Sverige, varierade skogsbruksmetoder.
 - Rådgivning och information om skogsskötsel som inte försvårar för rennäring
 - Rådgivning och information om skogsskötsel som skapar förutsättningar för friluftsliv, när så är lämpligt.
 - Rådgivning och information om naturnära skogsbruksmetoder som bidrar till att bevara och utveckla biologisk mångfald
- *att* Skogsstyrelsen under perioden 2026–2030 betalar ut stöd motsvarande 50 procent av den dokumenterade kostnaden till markägare som i enlighet med Skogsstyrelsens allmänna råd gödslar skogsmark. Skogsstyrelsen ska årligen utbetala stöd till gödsling som maximalt omfattar 80 000 hektar.

- att Skogsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att utvärdera effekterna på kväveläckage, biologisk mångfald och skogens tillväxt av det föreslagna stödet för skogsgödsling. Uppdraget ska slutredovisas i tid för att ge underlag inför en eventuell förlängning av skogsgödselstödet efter 2030.
- att Skogsstyrelsen med start 2026 kan sluta naturvårdsavtal, s.k. kolinlagringsavtal, om 5 eller 20 år med enskilda skogsägare som mot ekonomisk ersättning förbinder sig att under perioden ej slutavverka eller gallra ett angivet bestånd. Beståndet måste vid avtalets slut ha uppnått en genomsnittsålder högre än rekommenderad slutavverkningsålder enligt Riksskogstaxeringens huggningsklass D2. Ersättning betalas ut för arealer som överstiger 5 procents frivilliga avsättningar på en fastighet.
- att Skogsstyrelsen tar fram en modell för ekonomisk ersättning utifrån att skogsägaren ska ersättas med 400 kronor per ton koldioxid som lagras in i beståndet under den avtalade perioden. Ersättningen ska ta hänsyn till beståndets dominerande trädslag, markens bonitet och var i landet beståndet finns. Enligt Miljömålsberedningens uppskattning skulle det för en genomsnittlig svensk skog innebära en ersättning om cirka 2 700 kronor per hektar och år, med en variation från en årlig ersättning om cirka 1700 kronor/hektar i norra Norrland, till cirka 3 600 kronor/hektar i Götaland.
- att medel anvisas för att möjliggöra att Skogsstyrelsen perioden 2026–2030 kan sluta avtal om förlängd omloppstid på upp till 100 000 hektar, varav 10 000 hektar 2026 och 30 000 hektar 2030.
- att Skogsstyrelsen får i uppdrag att under 2025 uppdatera den hållbara avverkningsvolym som användes i SKA-analysen 2022 så att beräkningarna inkluderar Sveriges beting enligt LULUCF-förordningen (samt eventuellt beslutade etappmål för nettoupptag).

Miljömålsberedningen uppmanar Sveaskog:

- att uppskatta det årliga nettoupptaget av koldioxid på sina marker och att bolaget ska vidta åtgärder för att nettoupptaget 2030 ska vara 10 procent högre än det i genomsnitt var under perioden 2016–2018 eller annan relevant treårsperiod varifrån det finns tillförlitliga data. Miljömålsberedningen föreslår att SLU får i uppdrag att bistå Sveaskog i arbetet med att uppskatta nettoupptaget på Sveaskogs marker.

Skogsmark är den största markanvändningskategorin inom LULUCF, cirka 28 miljoner hektar som motsvarar dryga 60 procent av totala arealen omfattas av LULUCF-rapportering. Det är också i skogsmark det största årliga nettoupptaget rapporteras, 31,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2023. Trenden för det rapporterade nettoupptaget i skogsmark är minskande, sedan 2014 har det rapporterade nettoupptaget minskat med cirka 24 miljoner ton CO₂e. Att öka det rapporterade nettoupptaget av koldioxid i skogsmark är ett viktigt bidrag för att leva upp till Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen. Flera av de åtgärder som påverkar nettoupptaget av koldioxid kan också påverka den biologiska mångfalden samt Sveriges åtaganden i EU och internationellt för att bevara den biologiska mångfalden. Därför beskrivs i detta kapitel påverkan på såväl kolinlagring som biologisk mångfald av ett antal olika sätt att bruka skogen, samt förslag som antas bidra till att Sverige lever upp till åtaganden i EU och internationellt för biologisk mångfald och kolinlagring i markanvändningssektorn LULUCF.

I klimatrapporeringen definieras skogsmark som mark inom ett sammanhängande område där träd har en höjd över fem meter och en kronslutenhet av mer än tio procent eller har förutsättningar att nå denna höjd och kronslutenhet utan produktionshöjande åtgärder.

Miljömålsberedningen uppskattar att förslagen som lämnas i detta kapitel skapar förutsättningar för att öka det rapporterade nettoupptaget med 5,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

8.1 Förslag om ett skogsbruk som gynnar kolinlagring respektive biologisk mångfald

Skogsbruket är av avgörande betydelse för Sveriges möjlighet att leva upp till åtaganden i EU och internationellt för biologisk mångfald och kolinlagring. Olika skogsbruksåtgärder kan vara olika viktiga för kolupptag respektive biologisk mångfald, men de allra flesta åtgärderna har en påverkan på båda områdena. Miljömålsberedningen bedömer att en strategi för att leva upp till Sveriges åtaganden i EU och internationellt för biologisk mångfald och ökat kolupptag i markanvändningssektorn LULUCF därför måste innehålla styrmedel och åtgärder för ett skogsbruk som i sin helhet gynnar både kolinlagring och biologisk mångfald.

Att bruka den skog som används för virkesproduktion hållbart är tillsammans med skydd och naturvårdande skötsel av skog med höga naturvärden och restaurering av skogsnaturtyper avgörande för att bevara den biologiska mångfalden i skogsekosystemen. Den biologiska mångfalden i den brukade skogen beror bl.a. av de skogsskötselsystem och skogsbruksmetoder som används och den naturhänsyn som tas vid själva brukandet.

Sveriges totala rapporterade nettoupptag 2023 var 31,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Det rapporterade nettoupptaget i skogsmark var 2022 cirka 31,5 miljoner ton CO₂e och upptaget i avverkade träprodukter var cirka 5 miljoner ton CO₂e. Således har förändringar av nettoupptaget i skogsmark en stor påverkan på möjligheterna för Sverige att leva upp till åtagandet enligt LULUCF-förordningen.

Förslagen syftar till att genom information, rådgivning och kunskap bidra till ett skogsbruk som möjliggör för Sverige att leva upp till sina åtaganden både för biologisk mångfald och kolinlagring.

8.1.1 Förslag om att Skogsstyrelsen får i uppdrag att genomföra och samordna rådgivning och information till skogsägare och skogliga tjänstemän om skogsskötsel för ökad tillväxt, kolinlagring och bevarande av biologisk mångfald

Miljömålsberedningen föreslår att Skogsstyrelsen inom ramen för sin uppgift i instruktionen att bedriva rådgivning och information om hur landets skogar bör skötas får ett uppdrag att under perio-

den 2026–2030 – i en riktad satsning – genomföra och samordna rådgivning och information till skogsägare och skogliga tjänstemän med syfte att öka tillväxten och kolupptaget samt den biologiska mångfalden i svenska skogar som ett bidrag till att Sverige ska leva upp till åtaganden i EU och internationellt.

Miljömålsberedningen föreslår att regeringen beslutar om att tillskjuta 100 miljoner kronor per år för att ge Skogsstyrelsen möjlighet att genomföra uppdraget

Miljömålsberedningen föreslår att Skogsstyrelsens rådgivning innefattar bl.a. följande:

- Rådgivning och information om skogsmarker lämpliga att gödsla för ökad tillväxt och därmed ökat kolupptag.
- Rådgivning och information om skogsskötsel som bidrar till ökad skogstillväxt och därmed kolupptag på lång sikt, exempelvis skogsskötsel, viltskador, plantmaterial.
- Rådgivning och information om gallringsintensitet som bidrar till att öka virkesförrådet och öka kolupptaget.
- Rådgivning och information om åtgärder som bidrar till att bevara och utveckla biologisk mångfald genom exempelvis rätt naturhänsyn på rätt plats, ett mer varierat och naturnära skogsbruk, naturvårdande skötsel och restaurering i skogar avsatta för naturvård.
- Rådgivning och information om skogsskötsel som ökar skogens motståndskraft mot skogsskador (t.ex. skadeinsekter såsom granbarkborre, skadesvampar), skogsbrand, stormar, torka i ett förändrat klimat. Exempelvis ökad lövandel, ståndortsanpassning och då särskilt att undvika gran på fel mark i södra och mellersta Sverige, varierade skogsbruksmetoder.
- Rådgivning och information om skogsskötsel som ökar andelen långlivade produkter från skogens virkesuttag.
- Rådgivning och information om skogsskötsel som inte försvårar för rennäring.

Rådgivning och information om skogsskötsel som skapar förutsättningar för friluftsliv, när så är lämpligt. Rådgivning och information om naturnära skogsbruksmetoder som bidrar till att bevara och utveckla biologisk mångfald.

Ökad rådgivning och information om skogsstötselåtgärder för ökad tillväxt, kolinlagring och bevarande av biologisk mångfald bedöms framför allt ha en positiv effekt på längre sikt än fram till 2030.

Rådgivning och information om gallringsintensitet och minskade skogsskador bedöms kunna påverka virkesförrådet och därmed kolupptaget till 2030. Om information om gallring bidrar till att för hårda gallringar i vissa bestånd minskar så att det totala årliga gallringsuttaget minskar med 5 procent uppskattas det, enligt Miljömålsberedningens preliminära beräkningar, kunna öka nettoupptaget med upp till 500 000 ton koldioxidekvivalenter 2030.

Ökad rådgivning och information enligt förslaget bedöms på ett betydande sätt bidra till att bevara och utveckla den biologiska mångfalden genom att kunskap och erfarenheter om såväl skötsel och naturhänsyn på virkesproduktionsmarken som den naturvårdande skötseln av frivilliga avsättningar sprids till de som utför sådan skötsel. Därigenom kommer rådgivningen och informationen även att bidra till att internationella åtaganden och nationella miljökvalitetsmål nås.

Skälen för förslagen är följande:

Genom sitt skogsbruk bidrar markägare till Sveriges möjlighet att leva upp till sina åtaganden i EU och internationellt för kolinlagring och biologisk mångfald. Under Miljömålsberedningens arbete har flera aktörer framfört att det finns ett behov av att staten tar ett ökat ansvar för skogsrådgivning och information.

Miljömålsberedningen bedömer att Skogsstyrelsens informations- och rådgivningsinsatser måste öka i omfattning, samt även innefatta rådgivning som på ett tydligt sätt bidrar till att Sverige kan leva upp till sina åtaganden i EU och internationellt om biologisk mångfald och ökat nettoupptag.

Staten behöver utöka ansvaret för rådgivning och information

Det konstaterades redan i samband med att 1993 års skogsvårdslag togs fram att

Med den nya inriktning som skogspolitiken bör ges blir det nödvändigare än någonsin att skogsägaren själv har eller kan ges sådana kunskaper om skogsbruk och miljöfrågor att de övergripande målen tillgodoses i verksamheten.¹

Sveriges drygt 310 000 skogsägare är en heterogen grupp med olika förutsättningar att bedriva skogsskötsel. Det har framförts till Miljömålsberedningen att staten abdikerat från sitt ansvar och att den största delen av rådgivningen och informationen i dag genomförs av skogsbolagens rådgivare.

Skogsstyrelsens möjligheter till rådgivning och information bedömdes exempelvis vara avgörande för att genomföra det så kallade 88-punktsprogrammet som antogs kunna öka Sveriges skogstillväxt med 20 procent fram till 2050.² Skogsstyrelsen konstaterade i sin genomgång av 88-punktsprogrammet 2023 att en förutsättning för flera av punkterna var en omfattande rådgivningskampanj, helst i samverkan mellan statliga rådgivare och näringslivet. Den tilltänka samverkan har enligt Skogsstyrelsen varit svår att realisera och den statliga finansieringen av kampanjen har i stort frusit inne, vilket påverkar förutsättningarna för många av punkterna.³

Skogsstyrelsen ska förutom att informera även bedriva *rådgivning* om skogsbruket inom ramen för sin uppgift att verka för att landets skogar sköts på ett sådant sätt att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås.

I sin årsredovisning för 2023 beskriver Skogsstyrelsen att myndigheten i sin rådgivningsverksamhet ger konkreta råd, förmedlar kunskaper, påverkar attityder och stödjer önskvärda beteenden. Enligt Skogsstyrelsen ska råden vara ett stöd för skogsägaren och andra skogliga aktörer att nå sina mål samtidigt som råden bidrar till att nå de skogspolitiska målen.

¹ Prop. 1992/1993:226, s. 39.

² Skogsstyrelsen (2019) Skogsskötsel med nya möjligheter. Rapport från Samverkansprocess skogsproduktion. Rapport 2019/24.

³ Skogsstyrelsen 2023 Hållbar ökad tillväxt: 88 punktslistan. Diarienummer 2023/678.

Via fysiska träffar och distansträffar, individuell rådgivning, webb-utbildningar, kommunikation via webb och e-tjänster, Skogsstyrelsens tidning Skogseko och förlagsprodukter förmedlar vi till skogsbrukarna hur man kan bidra till en hållbar utveckling i skogen.⁴

Ämnena för rådgivning och utbildning är minskade skogsskador, mer vitala och produktiva skogar, mer varierat skogsbruk, förbättrade miljöhänsyn, attraktivare skogar för upplevelsevärden m.m.

Av årsredovisningen framgår vidare att det på Skogsstyrelsens samtliga distrikt finns rådgivare som skogsägare, yrkesverksamma och andra intresserade kan vända sig till. Som framgår av citatet ovan erbjuds rådgivning erbjuds i fysisk eller digital form. Den fysiska rådgivningen bedriver Skogsstyrelsen framför allt genom grupprådgivning, men även enskilt inom vissa ämnesområden. Det är ändå en relativt liten del av det totala antalet skogsägare som deltar i rådgivning under ett år. Under 2023 deltog totalt 12 670 personer i Skogsstyrelsens rådgivning och flera av dessa var personer som deltog i flera aktiviteter.⁵

Under 2023 hade Skogsstyrelsens arbete med rådgivning och kunskapsförmedling finansierats med anslag och medel från EU:s landsbygdsprogram. Skogsstyrelsen bedriver även rådgivning i regionala utvecklingsprojekt som är delvis finansierade av EU-medel.

I budgetunderlaget 2025–2027⁶ anförde Skogsstyrelsen att informativa styrmedel är en viktig komponent i genomförandet av skogspolitiken. Utvärderingar har visat att Skogsstyrelsen gör nytta genom sin rådgivning och att rådgivningen ger effekter i skogen. Skogsstyrelsen anförde vidare att det inom flera ämnesområden finns stora behov av att tillhandahålla rådgivning och information om skog och skogsbruk för att stödja skogsägarna att fatta aktiva och välgrundade beslut. Detta gäller bl.a. inom områden som skötsel- och produktion, artskydd, miljöhänsyn, frivilligt formellt skydd, varierat skogsbruk och klimatanpassningsåtgärder. Skogsstyrelsen pekade samtidigt på att även om det finns stora behov av rådgivningsinsatser så har inte Skogsstyrelsen resurser att möta dessa behov vilket framgår av citatet nedan.

⁴ Skogsstyrelsens årsredovisning 2023, s. 49.

⁵ Skogsstyrelsens årsredovisning 2023, s. 49 f.

⁶ Daterat 2024-03-01.

Vi har inte resurser för att nå alla. På totalen når vi en förhållandevis liten del av skogsägarna. Vissa målgrupper, exempelvis de inaktiva skogsägarna kräver mer arbete, flera rådgivningsformer och kanaler för att nås. Här behövs en långsiktig kapacitetsuppbyggnad för traditionell bred rådgivning samt e-tjänster och digitala beslutsstöd i kombination med varandra. Det handlar bland annat om att utveckla och bygga nya tjänster och att målmedvetet jobba för att verka genom andra.⁷

Se även Kapitel 6 med Miljömålsberedningens förslag om information och rådgivning.

Rådgivning och information om skogsbruk för ökad skogstillväxt och ökade virkesförråd ger ökade kolupptag

Förslaget innebär att fastighetsägare får tillgång till kostnadsfri rådgivning som kan öka skogstillväxten. Det gynnar fastighetsägarens, och i förekommande fall aktieägarnas ekonomiska avkastning och har i många fall samhällsekonomiska nyttor såsom möjlighet till högre avverkningsnivåer med tillhörande sysselsättningseffekter.

För varje skogskubikmeter svensk skog växer, lagras i genomsnitt 1,35 ton koldioxid.⁸ I genomsnitt har en produktiv skog utanför formellt avsatta områden i Sverige under perioden 2014–2022 växt med 5 m³sk per hektar och år, med en högre årlig tillväxt i södra Sverige än i norra. Skogar växer i genomsnitt som mest vid åldern 41–60 år, se tabell 8.1.⁹ Åtgärder som ger en högre skogstillväxt ger således ett högre kolupptag. Virkesförrådet, och därmed kolupptaget, påverkas också av hur mycket av virkesförrådet som försvinner varje år, genom slutavverkningar, gallringar eller skogsskador.

⁷ Skogsstyrelsens budgetunderlag 2025–2027, s. 8 f.

⁸ Hannerz, Mats et al. (2024) Skogen och klimatet – vad säger forskningen. SLU Rapport skog, nr 1 2024.

⁹ Skogsdata 2024. Tabell 3.31b Genomsnittlig årlig avsatt tillväxt fördelad på trädslag. Produktiv skogsmark.

Tabell 8.1 Genomsnittlig årlig tillväxt m³sk per hektar fördelat efter åldersklass och region perioden 2014–2022

	0–	21–	41–	61–	81–	101–	121–	Alla åldersklasser
N Norrland	0,7	4,2	4,2	4,0	3,6	3,4	2,7	3,2
S Norrland	1,3	6,8	7,4	6,8	5,5	4,7	3,8	5,0
Svealand	1,7	7,3	7,8	7,6	7,2	5,3	3,6	5,7
Götaland	3,0	8,7	8,8	7,7	6,9	5,4	4,6	6,6
Hela landet	1,7	6,7	7,0	6,2	5,5	4,5	3,4	5,0

Källa: Skogsdata 2024 tabell 3.31c Genomsnittlig årlig avsatt tillväxt per hektar efter år.

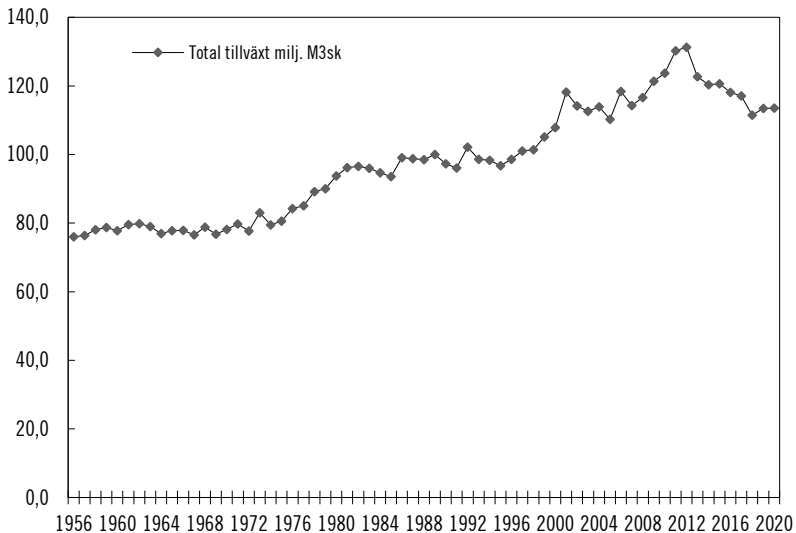
Under det senaste århundradet har kollagret i svenska skogar fördubblats.¹⁰ Under perioden 1960–2017 har kolförråden i Sverige, Norge och Finland ökat från knappt 30 miljoner ton till över 90 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Under samma period har avverkningen ökat med 40 procent, till följd av att tillväxten i skogen varit hög. Tillväxten av skog kommer att vara avgörande för storleken på nettoupptaget av koldioxid i svenska skogar fram till 2030, och därefter. Tillväxten beror till stor del av naturliga variationer, som temperatur och nederbörd, men påverkas också av hur skogen sköts och brukas. Av figur 8.1 nedan framgår hur tillväxten över tid ökat från cirka 75 miljoner skogskubikmeter (m³sk) i mitten av 1950-talet till dryga 113 miljoner m³sk 2019. Grafen visar även att tillväxten varierar mellan åren. Mellan 2012 då tillväxten var som högst (drygt 131 miljoner m³sk) och 2018 minskade tillväxten med nära 20 miljoner skogskubikmeter, vilket med ett genomsnitt av 1,35 ton inlagrad koldioxid per skogskubikmeter innebär 27 miljoner ton lägre koldioxidinlagring. Den lägre tillväxten var framför allt resultatet av torkan sommaren 2018, men även 2017 och 2019 var torrare än normalt. Tillväxten minskade framför allt i Götaland och i gran-skog. En tes är att kvävenedfall bidragit till en ökat tillväxt under slutet av 1900 och inledningen av 2000-talet, men att kvävenedfallet kan också ha bidragit till att göra träd mer sårbara eftersom det har gjort att rötter minskat till förmån för levande biomassa ovan jord.¹¹ Det finns indikationer på att tillväxten återhämtat sig efter torkan

¹⁰ Petersson, Hans et al. (2022) On the role of forests and the forest sector for climate change mitigation.

¹¹ Laudon, Hjalmar m.fl. 2024. Swedish forest growth decline: A consequence of climate warming? Forest Ecology and Management 565 (2024).

2018, men det har ännu inte fått genomslag i tillväxtstatistiken från Riksskogstaxeringen.¹²

Figur 8.1 Årlig skogstillväxt 1955–2021 (miljoner m³sk)



Källa: Skogsstatistik.slu.se. Figur 1.12, hämtat 2024-06-28.

Ökad skogstillväxt har varit föremål för flera tidigare utredningar

Skogsstyrelsen tog 2023 på uppdrag av regeringen fram förslag till ett nationellt mål för ökad tillväxt i skogen.¹³ Förslaget innehöll ett överordnat nationellt mål för ökad hållbar tillväxt till 2100:

Den årliga hållbara och totala volymtillväxten av trädbiomassa på virkesproduktionsmarken har ökat fram till år 2100 inom ramen för en hållbar utveckling i skogen. Den hållbara tillväxten ska ge handlingsfrihet i fråga om dess användning.

Skogsstyrelsen föreslog därutöver att det överordnade nationella målet skulle kompletteras med ett indikativt siffersatt nationellt mål med målnivåer för åren 2050 och 2100. Under förutsättning att det fattas politiska beslut som innebär att virkesproduktions-

¹² SLU Riksskogstaxeringen, 2023, Skogsdata 2023.

¹³ Skogsstyrelsen (2023) Förslag till ett nationellt mål för ökad hållbar tillväxt i skogen. Rapport 2023/2021.

marken utgör cirka 75 procent av den produktiva skogsmarken, föreslog Skogsstyrelsen att:

Den årliga hållbara och totala bruttotillväxten av trädbiomassa på virkesproduktionsmarken uppgår till 110 miljoner skogskubikmeter år 2050 och till 130 miljoner skogskubikmeter år 2100.

Om virkesproduktionsmarken i stället skulle utgöra 70 eller 80 procent av den produktiva skogsmarken, föreslog Skogsstyrelsen att målet skulle hamna på 105 respektive 115 miljoner skogskubikmeter för 2050 och 125 respektive 135 till 2100.

Målets motiv utgår enligt Skogsstyrelsen från regeringens syn att ökad hållbar tillväxt är viktigt för den svenska skogsnäringens framtida konkurrenskraft, för en växande resurseffektiv och cirkulär bioekonomi samt för klimatpolitiken både genom att den växande skogen utgör en kolsänka och genom att skogsråvaran möjliggör substitution av fossila material. Skogsstyrelsen bedömde att ett politiskt fastslaget mål också skulle kunna ge förutsägbarhet för skogsnäringen att långsiktigt planera för nya investeringar och verksamheter genom att signalera en politisk viljeinriktning om betydelsen av en nationell tillgång till skoglig biomassa. Skogsstyrelsen menar att ett tillväxtmål utgör en grund för att skapa drivkrafter för skogsägare att öka den hållbara tillväxten genom förbättrad skogsskötsel och att upprätthålla och stärka biologisk mångfald, ekosystemtjänster och klimatesiliens i skogen.

Skälen till förslagen är följande:

Miljömålsberedningen menar att rådgivningen bör innefatta åtgärder som lyfts fram av tidigare utredningar och studier, och på information som kommit Miljömålsberedningen till del under utredningsarbetet.

Genom åren har det genomförts flera studier och analyser av hur skogsproduktionen ska kunna öka.¹⁴ Skogsstyrelsen presenterade 2016 en Kunskapsplattform för skogsproduktion, med följande övergripande slutsatser:

- Störst betydelse för en hög och värdefull skogsproduktion är väl utförda åtgärder i skogsbruket, framför allt vid föryngring och val av trädslag.

¹⁴ Sammanställning hämtad från SOU 2020:73 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen, betänkande av Skogsutredningen 2019, Del 1.

- Røjning och gallring skapar stabila bestånd och höjer det framtida värdet och användbarheten av virket och är därför viktiga skötselåtgärder att utföra.
- Kvävegödsling och dikesrensning kan på kortare sikt öka skogsproduktionen och framtida avverkningsmöjligheter, och det är viktigt att de utförs med hänsyn till både produktions- och miljövärden.
- Det är viktigt att förhindra omfattande skogsskador, framför allt skador som orsakas av klövvilt, snytbagge, rotröta och granbarkborre. Nya skadegörare måste förhindras. Skador av klövvilt kan begränsas främst genom minskning av viltstammen och ökning av fodertillgången genom skogsskötseln.
- Skogsskötseln behöver bli mer variationsrik. Hänsynen till biologisk mångfald och andra allmänna intressen behöver utvecklas.

Därefter tog Skogsstyrelsen i en samverkansprocess med skogsnäringen och en representant för den ideella miljörelsen fram förslag på insatser för ökad lönsam skogsproduktion, det s.k. 88-punktsprogrammet.¹⁵ Programmet innehöll förslag för tretton insatsområden som bedömdes kunna bidra till att öka tillväxten i skogen med 20 procent fram till 2050 jämfört med 2019, vilket skulle kräva en genomsnittlig tillväxtökning om 0,6 procent per år, vilket är samma nivå som tillväxten ökat med under perioden 1980 till 2015. Aktiv klövviltsförvaltning, användning av bästa möjliga skogsodlingsmaterial och skogsskötsel ansågs kunna få genomslag på stora arealer och svara för närmare 70–80 procent av den möjliga potentialen för ökad skogsproduktion. Flera andra åtgärder, som bedöms kunna utföras på en mer begränsad areal, har stor betydelse för den ökade skogsproduktionen. Exempel på sådana åtgärder är dikesrensning, användning av främmande trädslag och skogsgödsling.

I sitt förslag 2023 till ett nationellt mål för ökad tillväxt i skogen utgick Skogsstyrelsen från beräkningar av den potential för ökad tillväxt som ligger i åtgärder som berör stora delar av virkesproduktionsmarken, dvs. förbättrad grundläggande skogsskötsel, användning av förädlat plantmaterial, aktiv klövviltsförvaltning, åtgärder för att förhindra och begränsa skador som kan befaras av ett för-

¹⁵ Skogsstyrelsen (2019) Skogsskötsel med nya möjligheter. Rapport från Samverkansprocess skogsproduktion. Rapport 2019/24.

ändrat klimat. Skogsstyrelsen analyserade även kvävegödsling och användning av främmande trädslag, som Skogsstyrelsen bedömer kan öka tillväxten ytterligare men som kräver särskilda ställningstaganden innan de kan genomföras.

Miljömålsberedningen redogör nedan för skälen bakom att de utpekade områdena bör ingå i Skogsstyrelsens information och rådgivning.

Grundläggande skötsel avgörande för skogens tillväxt, motståndskraft och bevarande av biologisk mångfald

Det senaste seklets ökade tillväxt i svenska skogar har tydliga kopplingar till periodens skogsskötsel.¹⁶ Små korrigeringar i skötseln kan få stora tillväxteffekter på totalen och det är därför avgörande vilka åtgärder skogsägaren vidtar vid vilken tidpunkt. Särskilt viktiga är ståndorts- och beståndsanpassade åtgärder vid återväxt vid beståndsvård genom röjning och gallring.

Skogsskötselprogrammet 3T (Trädslag, Tid, Täthet) ger en bild av vad som bidrar till hög och lönsam skogsproduktion. Det gäller att välja **rätt trädslag** för respektive ståndort, utföra röjning och gallring vid **rätt tidpunkt** (här uttryckt som höjd) och lämna **rätt täthet** av kvarvarande träd efter röjning och gallring. Samtidigt finns flera andra aspekter, och 3T har ibland kritiserats för att ge en oönskad likriktning av skogsskötseln på bekostnad av ett variationsrikt skogslandskap.

Efter en föryngringsavverkning är ståndortsanpassade val av trädslag, markberedning, och återväxtmetoder avgörande för den framtida tillväxten. Därefter följer röjning, som minskad konkurrens mellan träden om vatten, näring och ljus vilket skapar träd som blir mer motståndskraftiga mot skador. Enligt Skogsstyrelsen behöver röjningen i Sverige öka, och det bör röjas ungefär 300 000 hektar årligen.¹⁷ Enligt Riksskogstaxeringen röjdes 2019 drygt 263 000 hektar.¹⁸ Enligt Riksskogstaxeringen fanns 2020 ett akut röjningsbehov på dryga 1,1 miljoner hektar skog.¹⁹

¹⁶ Skogsstyrelsen 2019 Skogsskötsel med nya möjligheter Rapport 2019:24.

¹⁷ Skogsstyrelsen 2019 Skogsskötsel med nya möjligheter Rapport 2019:24.

¹⁸ Riksskogstaxeringen Tabell 4.3 Genomsnittlig årlig avverkningen fördelad på huggningsarter efter år, huggningsart. Hämtad via www.skogsstatistik.slu.se 2024-05-22.

¹⁹ Riksskogstaxeringen Tabell 3.10 Produktiv skogsmarksareal med omedelbart röjningsbehov. www.skogsstatistik.slu.se, hämtat 2024-05-22.

Gallring syftar till att gynna de bästa träden så att deras volym- och värdeutveckling ökar samtidigt som trädens motståndskraft stärks. Enligt Skogsstyrelsen är gallring en förutsättning för att kunna förlänga omloppstider utan att förlora mycket i virkesproduktion och gallringen ökar flexibiliteten för kommande beståndsbehandling och omloppstid. Vilka träd som gallras ut spelar stor roll för hela landets tillväxtnivå eftersom det till stor del är medelålders skogar där den löpande tillväxten är som störst som gallras.²⁰

På lång sikt bedöms skogsskötsel vara avgörande för att öka tillväxten, men effekterna på kort sikt är osäkra och förmodligen små. Miljömålsberedningen menar därför att förbättrad grundläggande skötsel är centralt för att virkesförrådet och Sveriges netto-upptag ska vara stabilt över tid, men att det sannolikt inte har någon stor betydelse för möjligheterna att öka kolinlagringen fram till 2030 och Sveriges uppfyllelse av LULUCF-åtagandet.

Den grundläggande skötseln av skogen kan ha stor betydelse för den biologiska mångfaldens utveckling på lång sikt. Miljömålsberedningens bedömning är att det kan uppstå såväl positiva som negativa effekter på biologisk mångfald beroende på vilka typer av skogsskötsel som genomförs. Skötsel som ger en ökad areal lövskog, och särskilt ädellövskog, bedöms vara tydligt positiv för den biologiska mångfalden, likaså en ökad ståndortsanpassning och skötsel för ökad variation av inhemska trädslag. Miljömålsberedningens bedömning är att användningen av främmande trädslag, liksom skötsel som skapar mer ensartade bestånd är negativ för den biologiska mångfalden. Skyddsdikning och dikesrensning bedöms utgöra risker för den biologiska mångfalden.

*Rådgivning och information om bättre plantmaterial
kan ge ökad skogstillväxt på lång sikt*

Varje år slutavverkas 200–250 tusen hektar skogsmark, som ska återplanteras. Under 2023 levererades 431 miljoner skogsplantor för plantering på svenska marker. Av dessa var 236 miljoner plantor tall, 176 miljoner plantor gran som tillsammans utgjorde 96 procent av det totala antalet levererade plantor. Contortatall utgjorde 1,9 procent. Vad som planteras och plantornas förmåga att överleva och

²⁰ Skogsstyrelsen 2019 Skogsskötsel med nya möjligheter. Rapport 2019:24.

växa är centralt för skogens framtida tillväxt. Genom att förädla plantmaterialet växer träd som är mer motståndskraftiga, har bättre överlevnadsförmåga och ger en högre medeltillväxt. Skogsträdsförädling är en av de viktigaste aktiviteterna för att öka tillväxten på lång sikt.²¹ Enligt Skogforsk är 99 procent av alla planterade tallplanter förädlade och av granplantorna är 56 procent förädlade.²²

En stor majoritet av de levererade plantorna, 88 procent, kom från plantagefrö från svenska fröplantager. Utländskt plantagefrö stod för 8 procent, medan 1 respektive 3 procent utgjordes av svenskt respektive utländskt beståndsfrö.²³

Vid millennieskiftet började den tredje omgångens fröodlingar (TreO) anläggas och allt fler planter kommer från TreO. Jämfört med oförädlade beståndsfrön är den förväntade tillväxtvinsten 25 procent. De äldre fröodlingarna har en förväntad tillväxtvinst på 10–15 procent jämfört med oförädlade frön.²⁴ Nya generationer fröplantager förväntas öka tillväxten ytterligare och det pågår arbete för att etablera fjärde omgångens fröodlingar (FyrO), som ska ge skogar med 30–35 procent högre tillväxt jämfört med oförädlad material.²⁵ Det pågår även arbete med vegetativt förökat skogsodlingsmaterial, en typ av förädling genom att använda sticklingar, som kan bevara önskvärda egenskaper utan att önskad genetisk variation späder ut egenskapen.²⁶

Genom att tillföra biostimulanter, baserat på organiskt kväve, vid plantering finns möjlighet stimulera tillväxten av rötter och mykorrhiza. Försök visar att det har positiv effekt på plantornas tillväxt under inledande sju åren och att planter har en högre överlevnad jämfört med planter som inte fått biostimulanter vid plantering.²⁷

Effekten av ökad användning av förädlad plantmaterial är långsiktig och Miljömålsberedningens bedömning är att ytterligare användning av förädlad plantmaterial har en positiv effekt på skogs-

²¹ Rosvall, Ola et al. (2016) Skogsträdsförädling. Skogsskötselserien nr 19.

²² Skogforsk. Förädlade plantors påverkan på det växande skogsbeståndet. www.skogforsk.se, hämtat 2024-05-22.

²³ Skogsstyrelsens webbplats. Levererade skogsplanter <https://www.skogsstyrelsen.se/statistik/statistik-efter-amne/levererade-skogsplanter/>, hämtat 2024-05-22.

²⁴ Skogforsk. Nya resultat styrker kunskapen om att ökad förädling ger ökad tillväxt. www.skogforsk.se, hämtat 2024-05-22.

²⁵ Skogforsk 2023 Förädling för framtiden.

²⁶ Skogsstyrelsen.

²⁷ Häggström, Bodil (2024) Improving boreal forest regeneration in variable climate.

tillväxten och nettoupptaget över tid, men sannolikt en liten eller ingen effekt på möjligheterna att leva upp till åtagandet enligt LULUCF-förordningen till 2030.

Miljömålsberedningens bedömning av de långsiktiga effekterna på biologisk mångfald är att effekten beror av den genetiska variationen i plantmaterialet, där en liten genetisk variation kan ha en negativ effekt på den biologiska mångfalden. En större andel snabbväxande träd bedöms också vara negativa för den del av den biologiska mångfalden som är knuten till långsamt vuxna träd och död ved av sådana träd.

Viltskador hämmar träd tillväxt och kolinlagring

Skador på ungskog som följer på klövvilt djurs, framför allt älgars, bete, har en betydande påverkan på tillväxt i svenska skogar. Betade träd växer långsammare pga. minskad löv- eller barrbiomassa och ökad konkurrens från omgivande träd. Ökad mortalitet hos betade träd ger även en minskad tillväxt både som ett direkt resultat av betet men även i kombination med ökad konkurrens från andra träd och andra skador.²⁸

Det finns mål om att minst 7 av 10 tallstammar ska vid 5 meters höjd vara oskadade av klövvilt. Det motsvarar att minst cirka 85 procent av tallarna är oskadade av hjortvilt vid tidpunkten för älgbetesinventeringen (Äbin), vilket i sin tur motsvarar maximalt 2–5 procent årsfärska skador.²⁹

Skogsstyrelsen har beräknat att om de årsfärska skadorna i stället för 5 procent är 10 procent, minskar tillväxten med cirka 0,2 skogskubikmeter per hektar. Vid 20 procents skador minskar tillväxten med 0,5 skogskubikmeter. På nationell nivå motsvarar det cirka 4,6 miljoner kubikmeter vid 10 procent skador och 11,5 miljoner kubikmeter vid 20 procents skador, jämfört med 2–5 procents skador.³⁰ Varje skogskubikmeter tillväxt ger 1,35 ton koldioxid.

Fler andra rapporter från bl.a. Skogsstyrelsen och Södra skogsägarna har pekat på att minskade viltskador kan ge ökad kolinlag-

²⁸ Skogsstyrelsen (2019) Skogsbrukets kostnader för viltskador – återrapport till regeringen. Rapport 2019/16.

²⁹ Prop. 2021/22:58 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvården i skogen med frivillighet som grund.

³⁰ Skogsstyrelsen (2019) Skogsbrukets kostnader för viltskador – återrapportering till regeringen. Rapport 2019/16.

ring.³¹ De positiva effekterna visas främst på lång sikt. Skogsstyrelsen har beräknat att halverade betesskador jämfört med nuläget kan ge ökat nettoupptag med 5,3 miljoner ton koldioxidekvivalenter fram till 2100, fram till 2050 simuleras effekten till 2 miljoner ton.

Vid sidan av klövviltsförvaltning, kan åtgärder för att öka andelen lövträd eller tall samt att ha tätare ungskogar vara effektiva strategier för att minska viltskador. Beroende på vilken skogskötselmetod som används kan den potentiella kolsänkan ändras. Till exempel kan, enligt Skogsstyrelsen en ökad andel björk minska tillväxten och därmed kolsänkan. Däremot är risken för skador mindre i blandskogar vilket kan innebära en lägre men mer stabil kolsänka över tid. En ökad andel tallskogar kan också förbättra skogens motståndskraft och därmed öka kolsänkan när tall planteras på alla marker som är lämpliga för tall (t.ex. torra marker).³²

Hösten 2023 redovisade Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen resultatet av ett regeringsuppdrag att utreda möjliga åtgärder för att åstadkomma eftersträvad balans mellan klövviltsstammar och foder-tillgång och därmed minskade skadenivåer på skog.³³ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen lämnade 15 förslag som på sikt bedömdes bidra till att minska antalet klövvilt och betesskador.

Miljömålsberedningen bedömer att effekten på kolinlagringen fram till 2030 är marginell, då det är osäkert i vilken utsträckning det är möjligt att redan till 2030 uppnå målet om minskade viltskador och att effekten av de uteblivna skadorna kommer att visa sig först på längre sikt. Miljömålsberedningen bedömer att minskade viltskador skulle ha en tydligt positiv långsiktig effekt på den biologiska mångfalden, både genom att den biologiska mångfald knuten till betesbegärliga lövträdslag skulle gynnas och att markägare i högre utsträckning skulle föryngra med tallskog i stället för granskog i de delar av landet där granskog, på grund av ett högt viltbetetryck, planteras på mark som är mer lämplig för tallskog.

³¹ Se bl.a. Södra (2020) Viltbetesskador i Sverige. Konsekvenser för virkesproduktion, ekonomi och klimat, Skogsstyrelsen (2023) Effektanalys av några skogliga åtgärders påverkan på kolsänkan. Rapport 2023:10, Gong, Peichen 2021 Redovisning av Skogsstyrelsens analysuppdrag 2021/1296.

³² Skogsstyrelsen (2023) Effektanalys av några skogliga åtgärders påverkan på kolsänkan. Rapport 2023:10.

³³ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (2023) Skog och klövvilt. Redovisning av regeringsuppdrag. Skrivelse 2023-10-17.

Rådgivning och information om lägre gallringsintensitet kan ge ökad kolinlagring

Att minska gallringen, antingen genom att minska uttaget av träd, eller i vissa fall genom att inte genomföra den sista gallringen, ger på samma sätt som annan minskad avverkning, ökade kolförråd i skogen.

Miljömålsberedningen bedömer att en i genomsnitt minskad gallringsintensitet som följer på att antalet hårda gallringar begränsas ger ett ökat nettoupptag. Enligt preliminära uppskattningar skulle en 5 procent lägre gallringsintensitet öka nettoupptaget med 0,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

Miljömålsberedningen föreslår därför att Skogsstyrelsen i sin rådgivning och information på ett tydligt sätt ska belysa gallringens betydelse för kolförrådet, det framtida beståndets tillväxt och möjligheten att öka andelen långlivade träprodukter.

Miljömålsberedningen bedömer att minskad gallringsintensitet kan ha såväl positiv som negativ betydelse för den biologiska mångfalden. Arter knutna till mer öppna skogar bedöms missgynnas medan arter knutna till mer slutna skogar bedöms gynnas.

Fyrtio procent av Sveriges produktiva skogsmark är så kallad gallringsskog, dvs. skog där beståndsåldern är lägre än lägsta slutavverkningsålder men där träden är grövre än de är i det som kallas ungskog. I genomsnitt är virkesförrådet på dessa marker cirka 150 m³sk per hektar. Under perioden 2016–2020 togs i genomsnitt 21,4 miljoner m³sk ut genom gallring, vilket i genomsnitt ger att på varje hektar som gallrades, gallrades cirka 72 m³sk, nära hälften av virkesförrådet. Skulle för hårda gallringar undvikas, så att det totala gallringsuttaget minskar med 5 procent, uppskattas det, enligt Miljömålsberedningens preliminära beräkningar, bidra till ett ökat nettoupptag på cirka 500 000 ton vid ett antagande om att 60 procent av det minskade uttaget skulle täckas genom avverkningar på annan plats i Sverige.

Det finns flera olika anledningar att gallra en skog. Gallring kan öka den mängd virke som kan tas tillvara, genom att gallring minskar risken för självgallring. Med gallring kan alltså träd tas tillvara som annars skulle dö på grund av för stor konkurrens. Genom val av träd i gallringen kan träd och trädslag som föredras få större möjlighet att utvecklas. Risken för en del skador, t.ex. snöskador, kan

minska genom gallring samtidigt som risken för stormskador kan öka och körskador på rötter och stammar vid gallring kan även bli en inkörsport för rotröta. Gallring kan, beroende på med vilket syftet utförs, även ge skog med större betydelse för den biologiska mångfalden, rennärningen eller friluftslivet.

Är gallringsingreppet stort är det få träd som ska utnyttja stort frigjort utrymme. Förlusten som uppkommit under en period efter gallringen kan inte kompenseras genom att träden i den gallrade skogen senare växer fortare än i den ogallrade. Då kommer det att ta lång tid innan de kvarvarande träden byggt ut kronor och rot-system så att de kan utnyttja de frigjorda resurserna jämfört med om ingreppet är litet och många träd ska dela på de nya lediga resurserna.³⁴

En studie från Future Forests visar att kraftig gallring sänker tillväxten och bara påverkar dimensionsutvecklingen marginellt, när man tittar på de dominerande träden som är tänkta att stå kvar till slutavverkning.³⁵ En studie från Skogforsk visar att en lägre uttagsnivå i gallringsfasen kan leda till en högre tillväxt över tid och ett större förråd av både massa och timmer vid slutavverkning, vilket kan vara fördelaktigt för att främja utvecklingen av värdefulla timmerskogar.³⁶ Jörgensen m.fl. uppskattade att man genom att avstå från gallring kunde öka kolsänkan på skogsmark med 50 procent i 40 år långa experiment i tallskog i Sverige.³⁷ Effekten förstärktes om skogen dessutom gödslades. Även med gallring förstärkte gödsling kolsänkan, men effekten var klart mindre. Det gällde även om det antogs att all gallrad träråvara användes till produkter.³⁸

En kraftig gallring kan alltså ge en minskad total tillväxt under det kvarvarande beståndets livstid i jämförelse med om gallringen varit mindre kraftig eller i vissa fall inte utförts.

³⁴ Agestam, U 2015. Skogsskötselserien. Gallring, s. 27. Skogsstyrelsen 2015. <https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/mer-om-skog/skogsskotselserien/skogsskotselserien-7-gallring.pdf>.

³⁵ Nilsson, U. (red.) 2013. Skogens skötsel. Rapport från Future Forests 2009–2012. Future Forests Rapport 2013:1. Sveriges lantbruksuniversitet, Umeå, s. 21.

³⁶ Persson, M. och Fahlvik, N. 2024. Värdefulla timmerskogar. Leder svagare gallringsprogram till högre timmertillgång? Skogforsk arbetsrapport 1185–2024. <https://www.skogforsk.se/kunskapsbanken/kunskapsartiklar/2024/gallring-for-vardefulla-timmerskogar/>, hämtat 2024-10-10.

³⁷ I Rummukainen, Markku 2024 Skogens klimatnytta 2.0 Klimatomställning nästa. För Miljö- och klimatvetenskap. CEC syntes nr 8 2024.

³⁸ I Rummukainen, Markku 2024 Skogens klimatnytta 2.0 Klimatomställning nästa. För Miljö- och klimatvetenskap. CEC syntes nr 8 2024.

Av ekonomiska skäl kan det också vara viktigt att gallra färdigt skogen i tid eftersom den stora ökningen i värde uppstår mellan sista gallringen och slutavverkningen. Risken för storm och insektskadorna ökar efter gallring och framför allt sena gallringar.

Virke från gallring är bäst lämpat att användas som massaved eller brännved. Ett mindre uttag från gallring innebär att utbudet av massaved och brännved blir lägre, vilket påverkar pappers- och massaindustrins och energisektorns tillgång till inhemsk jungfrulig träråvara. Vid en oförändrad efterfrågan leder ett minskat utbud till högre priser, vilket innebär att säljare (markägare) får mer betalt och köpare (skogsindustri) får betala mer. Det leder sannolikt också till ökad import av brännved och massaved där omfattningen beror på pris och tillgång på den internationella marknaden. Det stärker också incitament till resurseffektivitet såsom att ytterligare utnyttja potentialen i returpapper och energieffektivisering.

På lång sikt skapar minskad gallring förutsättningar för ökat uttag av sågtimmer med bättre kvalitet vid kommande slutavverkningar, under förutsättning att gallringen utförs på ett lämpligt sätt. Det leder till att utbudet av sågtimmer ökar, priserna faller och importen minskar. Sågtimmer har ett högre värde än massaved och brännved och bättre möjligheter till förädling. Det skapar förutsättningar att höja förädlingsgraden i den svenska skogsnäringen vilket skapar sysselsättning, konkurrenskraft och exportmöjligheter inom den träbearbetande industrin.

Miljömålsberedningen bedömer att det finns anledning att uppmärksamma gallringens betydelse för skogens kolförråd så att det kan vägas in vid beslut om olika skogars skötsel.

Miljömålsberedningen bedömer att kraftiga gallringar kan påverka kolförrådet i skogen och det framtida beståndets tillväxt negativt och att gallringarnas betydelse för kolförrådet på ett tydligare sätt ska inkluderas som en faktor i skötseln av skog samt i rådgivning och information om skogsskötsel.

Minskade skogsskador i ett förändrat klimat avgörande för att bibehålla kolupptaget

Bränder, stormar, torra, angrepp av svampar och insekter är alla risker för skogstillväxten. Skogsskadorna innebär dels att träd dör, dels att tillväxten blir nedsatt. Risken för skogsskador medför också

indirekta effekter om det påverkar val av trädslag, tidpunkt för röjning eller slutavverkning. Att anpassa skogen till ett förändrat klimat är en viktig del i att minska risken för framtida skogsskador och en lägre tillväxt.

I Sverige bedöms temperaturen p.g.a. klimatförändringarna stiga mer än det globala genomsnittet. I Sverige som helhet bedöms även årsnederbörden öka, men det skiljer sig åt mellan regioner och tider på året. Därmed råder osäkerhet om risken för ökad frekvens av torka. På annan plats i detta betänkande beskrivs klimatförändringarnas möjliga påverkan på skogens tillväxt. Där beskrivs följande faktorer som kan påverka skogen och som kan behöva hanteras genom klimatanpassning av skogsbruksmetoderna.

- Ökad förekomst av torka och högsommardrygn
- Ökad förekomst av skadeinsekter
- Ökad risk för skogsbränder
- Ökad risk för snöbrutna träd i norr, minskad risk i söder
- Mildare vintrar kan ge ökad klövviltstam
- Större risk för stormfällning
- Ökad risk för rotröta.

Genom aktiva val i sin skötsel kan skogsägare anpassa skogen så att den bättre klarar framtidens klimat. Skogsstyrelsen och andra myndigheter, liksom forskningsorganisationer, kan samla in data, utveckla och förmedla kunskap, samverka med varandra och på andra sätt bidra till, och skapa förutsättningar för, klimatanpassning på kort och lång sikt.

Skogar som är motståndskraftiga mot olika slags skogsskador, t.ex. skadeinsekter såsom granbarkborre och skadesvampar, skogsbrand, stormar och torka, förebygger och undviker framtida ekonomiska förluster. Sådana skador och förluster drabbar i första hand markägare, men även skogsbruket och skogsindustrin, lokalsamhällen och aktörer som hanterar kriser och skador såsom kommuner och försäkringsbolag. En motståndskraftig skog innebär också att skogsbruket bibehåller en jämn leverans och god ekonomi både på kort och lång sikt.

Det finns även möjlighet att med bekämpningsmedel eller biostimulanter skapa mer motståndskraftiga träd.³⁹

Miljömålsberedningen bedömer att det är av stor vikt att skogen sköts för att skapa livskraftiga skogar som är motståndskraftiga mot de risker som förväntas öka med ett förändrat klimat så som skogsskador, stormfällningar och skogsbrand. Med en klimatanpassning av skogsbruket minskar också risken att delar av skogens kolförråd går förlorat på grund av sådana händelser.

Miljömålsberedningen bedömer att en ökad variation i skogsskötselsystem och skogsskötselmetoder med en ökad lövandel och återställda våtmarker minskar risken för att skogen drabbas av skogsskador, stormfällning och skogsbrand. Av central betydelse är ståndortsanpassning så att rätt trädslag växer på rätt mark utifrån ett förväntat framtida klimat och att skogens variation och ökad lövandel främjas under hela skogens livscykel.

Miljömålsberedningen föreslår att Skogsstyrelsen i sin rådgivning och information på ett tydligt sätt ska informera om klimatanpassningsåtgärder och klimatanpassningens betydelse för skogens framtida tillväxt, det ekonomiska utbytet från skogen, skogens förmåga att leverera olika ekosystemtjänster och att långsiktigt bevara skogens kolförråd.

Den biologiska mångfalden är anpassad till naturliga störningar som skogsbrand, mindre stormfällningar och träddöd på grund av insekter och svampar. En stor mängd arter är anpassade till dessa störningar, även många hotade arter. Miljömålsberedningen bedömer trots det att storskaliga störningar på grund av klimatförändringarna i huvudsak har negativ betydelse för den biologiska mångfalden. Detta då störningar på grund av klimatförändringarna kan bli mycket stora och i många fall påverka på ett så kraftfullt sätt att viss biologisk mångfald slås ut regionalt. Exempelvis kan stora angrepp av granbarkborre döda nästan all granskog i en region och då kraftigt påverka den biologiska mångfalden knuten till granskog. Miljömålsberedningen bedömer därför att en klimatanpassning av skogen är tydligt positiv för den biologiska mångfalden.

³⁹ Ex Rotstop för att minska risken för rotröta <https://www.interagroskog.se/rotroeta-rotstop/>, hämtat 2024-11-23 eller Biostimulanter vid plantering som främjar rottillväxt <https://arevo.se/sv/knowledge-space>, hämtat 2024-11-23.

Rådgivning och information om skogsskötsel som skapar förutsättningar för friluftsliv, när så är lämpligt

I en undersökning om friluftslivets ekonomiska värde uppskattades antalet sysselsatta inom turism och friluftsliv till 167 000 personer. Av detta har konsumtion av boende störst effekt på sysselsättningen, följt av livsmedel samt utrustning och reparation.⁴⁰ Visit Sweden uppskattar att det finns mellan 1 500 och 5 000 naturturismföretagare i Sverige. Naturturism utvecklas i regel i samverkan mellan markägare och naturturismföretag på landsbygden och får ofta många positiva bieffekter såsom bidrag till det lokala näringslivet, förbättrad infrastruktur och byggnationer för friluftsliv.⁴¹

Miljömålsberedningen bedömer att rådgivning och information om skogsskötsel som skapar förutsättningar för friluftsliv kan få en positiv effekt på friluftslivet och de branscher som använder naturen som grund för sin affärsidé såsom naturturism och outdoor-branschen.

Rådgivning och information om skogsskötsel som inte försvårar för rennäring i renskötselområdet

I Sverige finns cirka 1 000 yrkesverksamma renskötare och ungefär 2 500 personer som har inkomster från renskötseln. Renskötseln är mansdominerad och cirka tre fjärdedelar av renskötarna finns i Norrbottens län.⁴² I SCB:s företagsdatabas fanns 1 450 renskötarföretag registrerade 2022. Nästan alla renskötarföretag är enmansföretag eller mycket små företag. Genom rådgivning och information om vilken typ av skogsskötsel som gynnar eller åtminstone inte försvårar för rennäringen bedömer Miljömålsberedningen att det finns potential för att förbättra möjligheterna att bedriva renskötsel vilket skulle ha en positiv effekt på renskötarföretag, personer som får sin inkomst från renskötsel och den samiska kulturen där renskötsel är en central del.

⁴⁰ Lovisa Högberg, Peter Fredman, Soleiman Limaie, 2023. Friluftslivets ekonomiska värde – en uppföljande enkätundersökning. Mittuniversitetet och Svenskt Friluftsliv.

⁴¹ Naturturismföretagen 2020, Turism på annans mark.

⁴² Sametingets webbplats, <https://www.sametinget.se/1128>, hämtat 2024-10-18.

Rådgivning om naturnära skogsbruk

Miljömålsberedningen föreslår att Skogsstyrelsen i sin rådgivning och information ska ge råd om naturnära skogsbruksmetoder som bidrar till att bevara och utveckla biologisk mångfald. Hyggesfritt skogsbruk ingår som en delmängd av naturnära skogsbruk.

Miljömålsberedningen konstaterar att naturnära skogsbruk, enligt EU-kommissionens vägledning och Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets konkretisering av kommissionens vägledning syftar till ett skogsbruk som i högre grad efterliknar de naturliga störningsregimerna i skogslandskapet. Då skogsbrand format stora delar av den boreala skogen menar Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket att även ett anpassat trakthyggesbruk bör kunna ingå i ett naturnära skogsbruk. Miljömålsberedningen delar denna bedömning.

Miljömålsberedningen konstaterar att såväl skogsskötselsystemet bländningsbruk som trakthyggesbruk enligt Skogsstyrelsen kan betraktas som hyggesfritt skogsbruk under förutsättning att definitionen för hyggesfritt skogsbruk uppfylls. Det centrala är att skogsmarken brukas så att den inte under någon period är kal, utan hela tiden är skogbeväxt.

Miljömålsberedningen menar att ett naturnära skogsbruk är mer ändamålsenligt än enbart ett hyggesfritt skogsbruk om förutsättningarna för den biologiska mångfalden ska förbättras i den del av landskapet som brukas för virkesproduktion. Detta då den biologiska mångfalden har utvecklats i ett landskap där även storskaliga naturliga störningar har förekommit. Miljömålsberedningen bedömer därför att hyggesfria brukningsmetoder bör utgöra en del av ett naturnära skogsbruk där även ett anpassat trakthyggesbruk bör ingå.

Miljömålsberedningen anser att hyggesfritt skogsbruk bör ses som en av flera metoder för att nå ett mer varierat skogsbruk och olika mål för brukandet av skog.

Miljömålsberedningen menar att Skogsstyrelsens definition och användning av begreppet hyggesfritt skogsbruk är relevant och att hyggesfria skogsbruksmetoder i den boreala regionen innefattar både kontinuerligt slutna skogar inom skogsskötselsystemet bländningsbruk och skapandet av mindre luckor inom skogsskötselsystemet trakthyggesbruk. Miljömålsberedningen bedömer att hyggesfritt skogsbruk bör ses som ett medel för hållbart brukande och inte utgöra ett mål i sig.

Miljömålsberedningen anser att Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets definition av naturnära skogsbruk och de konkretiserade nyckelåtgärderna är relevanta för svenska förhållanden och då särskilt den boreala regionen.

Miljömålsberedningen anser att naturnära skogsbruksmetoder måste vidareutvecklas, utvärderas och konsekvenserna av metodernas användning beskrivas.

Effekterna på kolinlagringen av att i större utsträckning använda hyggesfria skogsbruksmetoder framstår som osäkra och Miljömålsberedningen uppskattar att påverkan av en ökad andel hyggesfritt skogsbruk på åtagandet enligt LULUCF-förordningen för 2030 är litet och osäkert.

Naturnära skogsbruk bör enligt EU:s strategi för biologisk mångfald tillämpas och vidareutvecklas

I EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 nämns att metoder som främjar biologisk mångfald såsom naturnära skogsbruk⁴³ bör fortsätta att tillämpas och vidareutvecklas. För att stödja detta kommer kommissionen att utarbeta riktlinjer för beskogning och återbeskogning som främjar biologisk mångfald och metoder för naturnära skogsbruk.⁴⁴

Detta budskap upprepas i EU:s skogsstrategi.⁴⁵ I juli 2023 publicerade kommissionen en vägledning för begreppet naturnära skogsbruk eller Closer-to-Nature Forest management.⁴⁶

Miljömålsberedningen menar att information från Skogsstyrelsen och en utveckling och tillämpning av naturnära skogsskötselmetoder bidrar till att leva upp till EU: strategi för biologisk mångfald.

⁴³ I den engelska texten används begreppet closer-to-nature forestry, något som ofta beskrivs som att det är en fråga om ett skogsbruk som rör sig mot ett alltmer naturnära skogsbruk, till skillnad från ett begrepp som tidigare diskuterades, close-to-nature forestry, ett mer statiskt begrepp som indikerar att det finns en färdigutvecklad skogsbruksmetod som är naturnära.

⁴⁴ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén. EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030. Ge naturen större plats i våra liv. KOM (2011) 244 slutlig, s. 10.

⁴⁵ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén. Ny EU-skogsstrategi för 2030. KOM (2021) 572 final, s. 14.

⁴⁶ Commission staff working document. Guidelines on Closer-to-Nature Forest Management. SWD (2023) 284 final.

Kommissionens vägledning för naturnära skogsbruk består av en huvuddel som beskriver konceptet för naturnära skogsbruk, hur skogsbruksåtgärder bör utföras samt hur omställningen från nuvarande skogsbruk ska underlättas. Till denna generella del finns sedan fördjupningar för olika regioner, exempelvis för boreal skog.

Vägledningen avser enbart skogsmark där syftet är virkesproduktion. Det står uttryckligen att vägledningen inte omfattar skyddade områden.

Vägledningen syftar till att stärka den ekologiska delen av ett hållbart skogsbruk genom ett skogsbruk som i högre grad efterliknar naturliga processer. Genom att efterlikna naturliga processer i den brukade skogen förväntas ökad biologisk mångfald och mer resilienta skogar som bättre kan motstå påverkan från klimatförändringarna.

I grundprinciperna för naturnära skogsbruk enligt kommissionens vägledning⁴⁷ finns både skillnader och likheter med svenskt skogsbruk. Likheter är tanken på ståndortsanpassning i val av trädslag, behovet av ökad variation, bättre miljöhänsyn och klimatanpassning. Den stora skillnaden är vägledningens betoning på att undvika kalavverkade ytor och att använda naturlig föryngring som huvudprincip vilket har sitt ursprung i hur man ser på störningsdynamiken i ett naturligt skogslandskap där störningar ofta inte är beståndsersättande. Betoningen inom naturnära skogsbruk är på olikåldriga skogar med diversitet i struktur och trädslag.

I vägledningen framgår att naturnära skogsbruk ska inkludera olika geografiska skalor från enskilda träd/trädgrupper via bestånd till landskap. I vägledningen betonas kopplingen mellan mer naturliga skogar och resiliens mot skador påverkade av klimatförändringarna. Åtgärder för att begränsa klimatförändringarna exempelvis genom produktionshöjande åtgärder saknas. Tanken är att genom att undvika skador på skogen får man även ett stabilare kolupptag och kollager som då också motverkar klimatförändringarna.

I avsnittet om tillämpningen av naturnära skogsbruk i boreal skog fokuseras på brand som naturlig störningsdynamik. Eftersom brand har skapat områden med likåldrig skog, skulle det kunna motivera att trakthyggesbruk med något större avverkningsytor kan inkluderas i konceptet naturnära skogsbruk.

⁴⁷ Commission staff working document. Guidelines on Closer-to-Nature Forest Management. SWD (2023) 284 final.

Flera av de rekommenderade åtgärderna skiljer sig mot vad som är det dominerande tillvägagångssättet i svenskt skogsbruk och som därmed också är utmaningar för en anpassning till naturnära skogsbruk. I huvudsak handlar rekommendationerna om avverkning och föryngring. Här bör det dock noteras att flera av rekommendationerna är skrivna med utrymme för flexibilitet för anpassning till lokala förhållanden.

Det samiska perspektivet lyfts i delen om boreal region och där betonas att det behövs en ökad konnektivitet mellan skogar som är viktiga för den samiska kulturen och är goda betesmarker för renarna. Det kan åstadkommas med ett ökat användande av naturnära skogsbruk. Här lyfts också kända problem med minskad tillgång till marklavar och hänglavar, användningen av markberedning och föryngring med contortatall. Men även behovet av planering och dialog lyfts med hänvisning till begreppet ”free prior and informed consent” vilket möjligen är mer omfattande än de samråds- och konsultationsordningar som tillämpas i dag.

Vägledningen innehåller inga specifika definitioner utan ska läsas som allmänt hållna rekommendationer med utrymme för lokal eller regional flexibilitet. Rekommendationerna ska inte ses som ett skötselsystem utan snarast en inriktning för skogsbrukandet att efterlikna naturliga processer. Rekommendationerna bör därför kunna tillämpas såväl i ett blädningssystem som ett trakthyggesystem. Angående specifika åtgärder saknas också exakta gränsvärden eller definitioner. Närmast kommer man angående avverkningars storlek där det på några ställen exemplifieras med 0,2, 0,25 eller 0,5 hektar som gränsvärden. I skogsbruk där kala ytor tas upp och hänsyn lämnas⁴⁸ anges ett strikt minimum på hänsynsnivå baserad på forskning till 5–10 procent.

Skog- och viltbalansen tas också upp i vägledningen och problemet med betesskador adresseras framför allt på plantskog. Här lyfts två möjligheter, mekaniska skydd i form av stamskydd eller stängsel samt reglering av viltstammarna. Att öka foderutbudet nämns inte som en specifik åtgärd.

⁴⁸ För denna skogsbruksmetod används begreppet *retention forestry* i vägledningen.

Regeringsuppdrag om hyggesfritt respektive naturnära skogsbruk

År 2022 fick Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket det gemensamma uppdraget att utreda förutsättningar och eventuella hinder för hyggesfritt skogsbruk samt att formulera ett förslag på definition av naturnära skogsbruk för svenska förhållanden.⁴⁹ Dessutom ingick i uppdraget att sammanställa kunskap om hyggesfria metoder och att göra en kunskapssammanställning om innovationsarbete och affärsmodeller om hyggesfritt skogsbruk och kontinuitetsskogsbruk. Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket redovisade uppdraget till regeringen i december 2023.

I sammanfattningen skriver Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket bl.a. följande:

Vår analys visar att det finns flera olika hinder för utvecklingen av hyggesfritt skogsbruk. Traditioner, normer, attityder och förväntan på lönsamhet kan utgöra hinder för skogsägaren att bruka sin skog hyggesfritt. Ett ytterligare hinder är att kunskapsläget för de olika metoderna inom hyggesfritt varierar och för flera metoder saknas kunskap rörande bland annat föryngring, beståndsutveckling och effekter på miljövärden. Skogsägare upplever även svårigheter kring att få information om hyggesfria brukningsmetoder. En svagt utvecklad marknadsstruktur rörande specialvirkessortiment är också ett identifierat hinder för att utveckla hyggesfritt skogsbruk. Många av skogens värden är inte marknadsprissatta och skogsägare saknar incitament att investera i värden som inte ger direkta inkomster.

Utifrån hindersanalysen kommer vi därför till följande slutsatser:

- Staten behöver ge styrning för att åstadkomma en generell ökning av hyggesfritt brukande. Med en sådan generell ökning bedömer myndigheterna att det går att komma över flera av de analyserade hindren.
- Staten behöver även ge styrning för att öka hyggesfritt brukande i områden där det är av särskild vikt för samhället att det sker ett anpassat brukande.

I sin redovisning lämnar Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket ett antal förslag för att utveckla hyggesfritt skogsbruk.

Förslagen är:

- Staten agerar föregångare inom hyggesfritt skogsbruk
- Ta fram utbildning och erbjud en kompetensutvecklingscheck till entreprenörer

⁴⁹ Skogsstyrelsen 2023. Förutsättningar för hyggesfritt skogsbruk och definition av naturnära skogsbruk i Sverige. Skogsstyrelsen rapport 2023 – 16.

- Satsning på tillämpad forskning inom skogsskötsel, skogsteknik och skoglig planering
- Utred hur ekonomiska incitament och affärsmodeller kan utveckla hyggesfritt skogsbruk
- Utveckla riktad rådgivning och utforma bättre kunskapsunderlag för kontinuitetsskogar
- Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket föreslår att Sveaskog AB och Statens fastighetsverk successivt ska öka sin tillämpning av hyggesfria metoder, för att metoderna på medellång sikt ska utgöra en inte obetydlig del, förslagsvis 20–25 procent, av brukandet.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket föreslog följande definition av naturnära skogsbruk för svenska förhållanden:

- Ett naturnära skogsbruk efterliknar naturliga störningsprocesser, skapar variationsrika skogar och stärker miljövärden i skogslandskapet. Brukandet sker utifrån ett landskapsperspektiv och inkluderar anpassat trakthyggesbruk, hyggesfritt skogsbruk och vissa historiska brukningsformer.
- Syftet med naturnära skogsbruk är enligt Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket att stärka skogens roll i en hållbar utveckling. Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket framför bl.a. följande.
- Biomassauttag från skogen ska göras på ett för naturen skoningsamt sätt. Skogsbruket ska i huvudsak efterlikna en kombination av små- och mellanstora störningar orsakade av brand, bete, insektsutbrott, svampangrepp, vind och hydrologisk störning. Till små- och mellanstora störningar räknas luck- respektive kohortdynamik, det vill säga upprepade störningar som skapar tydliga årskullar bland träden. Till storskalig störning räknas beståndersättande störning. Hänsyn ska tas till skogshistoriken vid val av åtgärd.

I definitionen konkretiserar Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket tio nyckelåtgärder baserade på kommissionens vägledning, anpassade till en svensk kontext.

Hyggesfritt skogsbruk i Sverige

Sedan 2005 har Skogsstyrelsen haft ett uppdrag att verka för att kunskapen om och omfattningen av hyggesfritt skogsbruk ska öka. Ett problem har enligt Skogsstyrelsen varit att det inte har funnits någon tillräckligt beskrivande och accepterad definition av begreppet hyggesfritt skogsbruk.

Skogsstyrelsen har därför tagit fram en definition av hyggesfritt skogsbruk⁵⁰ med förhoppningen att den ska bidra till en ökad tydlighet i de fortsatta dialogerna.

Begreppet hyggesfritt skogsbruk har Skogsstyrelsen definierat på följande sätt.

Hyggesfritt skogsbruk på skogsmark med produktionsmål innebär att skogen sköts så att marken alltid är trädbevuxen utan att det uppstår några större kalhuggna ytor.

Definitionen avser skogsbruk på produktiv skogsmark.

Skogsstyrelsen ger även ett antal förklaringar till definitionen. Bland annat ska markägaren ha en intention att långsiktigt bruka skogen hyggesfritt. Det ska alltid finnas träd som är minst 10 meter höga på marken och vid luckhuggning får inte en enskild luckas storlek överstiga 0,25 hektar. En ny lucka kan tas upp i anslutning till tidigare upptagen lucka när en enligt skogsvårdslagen godkänd förnygring i den tidigare luckan nått en medelhöjd av minst 2,5 meter.

Enligt Skogsstyrelsen är hyggesfritt skogsbruk inte ett skogs-skötselsystem utan ett samlingsbegrepp med den gemensamma nämnaren att marken alltid är trädbevuxen utan att det uppstår några större kalhuggna ytor.⁵¹

Motiv för hyggesfritt skogsbruk

Skogsägare kan ha flera olika mål med sin skog och med sitt skogsbruk. Det är dessa mål och förutsättningar som avgör vilka skogsbruksmetoder som passar bäst.

Hyggesfritt brukande kan vara lämpligt för att bevara eller utveckla vissa natur- eller kulturvärden. De mer stabila livsmiljöer

⁵⁰ Skogsstyrelsen. 2021. Hyggesfritt skogsbruk. Skogsstyrelsens definition. Skogsstyrelsen. Rapport 2021/8.

⁵¹ Skogsstyrelsen. 2021. Hyggesfritt skogsbruk. Skogsstyrelsens definition. Skogsstyrelsen. Rapport 2021/8.

som finns i en sluten skog gynnar växter och djur som är skuggfördragande och har dålig spridningsförmåga. Vissa kärlväxter gynnas av att hyggesfria metoder används i skogsbruket, exempelvis orkidéerna skogsfru och norna. Även marksvampar med mykorrhiza som lever i symbios med träden och fåglar som har sin huvudsakliga livsmiljö i sluten skog kan gynnas.

Några av de skogstyper där nyttan med hyggesfritt bedöms vara stor för den biologiska mångfalden är gransumpskog, höglägesgranskog, kalkbarrskog och sandtallskog. Hyggesfria metoder kan också med fördel för den biologiska mångfalden användas i skog som ansluter till biologiskt värdefull skog med skugg- och fuktighetskrävande arter, exempelvis gransumpskog.

Ljuskrävande arter och arter som är anpassade till olika typer av storskaliga störningar som till exempel skogsbrand missgynnas å andra sidan av hyggesfria metoder, liksom de flesta arter av lövträd. Mindre andel lövträd och färre hyggen med gräs och örter, innebär också att skogar som brukas hyggesfritt producerar mindre viltfoder.

I tätortsnära skog och i skogar där människor rör sig kan hyggesfritt vara ett alternativ för att bibehålla eller utveckla rekreativ värden.

Hyggesfria metoder kan även användas som ett sätt att anpassa skogsbruket för renskötseln.

Det finns även nackdelar och risker i det hyggesfria skogsbruket och det är därför viktigt att utveckla kunskapen om de hyggesfria metoderna, var de fungerar och hur de ska bidra till olika mål. I många avseenden är kunskapen om hyggesfritt skogsbruk relativt dålig. Som en följd av det är osäkerheten om effekterna av hyggesfritt skogsbruk större än för skogsbruk med hyggen.⁵²

Hyggesfritt skogsbruk påverkan på virkesproduktion

Enligt Skogsstyrelsen blir virkesproduktionen oftast lägre vid hyggesfritt brukande än vid skogsbruk med hyggen.⁵³ Avverkningskostnaderna blir i de flesta fall högre, vilket beror på att planeringen tar längre tid och det tar längre tid att avverka. Eftersom man bara tar

⁵² Skogsstyrelsen. 2021. Hyggesfritt skogsbruk. Skogsstyrelsens definition. Skogsstyrelsen. Rapport 2021/8, s. 15.

⁵³ Skogsstyrelsen. 2021. Hyggesfritt skogsbruk. Skogsstyrelsens definition. Skogsstyrelsen. Rapport 2021/8, s. 19.

ut en del av virket vid en hyggesfri avverkning blir det längre och därmed dyrare terrängtransport.

Där det finns skogsskötselmässiga problem kan det ändå finnas skäl att beakta fördelarna med ett hyggesfritt brukande även för virkesproduktionen. Det kan till exempel på en del marker finnas problem med att få upp en förnygring efter en kalavverkning.

Hyggesfritt brukande kan i vissa avseenden bidra till bättre virkeskvalitet eftersom plantor och ungskog som växer upp under andra träd växer långsammare och därmed tätare mellan årsringarna. Eftersom avverkningar som görs i hyggesfritt skogsbruk ofta innebär avverkning av större träd, ger de en relativt stor andel timmer. En del av de hyggesfria metoderna har inte samma behov av plantering eller röjning, vilket gör att kostnaderna för denna typ av åtgärder blir lägre.

Hyggesfritt skogsbruk påverkan på kolinlagring

Rummukainens litteraturöversikt visar att skillnaderna i kolinlagring mellan trakthyggesbruk och hyggesfritt skogsbruk över tid är relativt små, men att det finns osäkerhet om hur markkolet påverkas.

Skogsstyrelsens scenarier visar på att om en fjärdedel av marken skulle brukas med hyggesfria metoder skulle kolinlagringen öka med 1,4 miljoner ton CO₂e till 2040 jämfört med om 4 procent brukas med hyggesfria metoder, jämnt fördelat mellan selektiv avverkning och luckhuggning.⁵⁴ Enligt simuleringen minskar kolinlagringen till 2100 med 0,4 miljoner ton jämfört med referensscenariot som är satt att efterlikna dagens skogsbruk. Den ökade kolsänkan beror enligt Skogsstyrelsen på en ökning i tillväxt fram till 2060. Vad den ökade tillväxten beror på är osäkert. Två tänkbara förklaringar är minskade avverkningar eller att skogen i modellen reagerar på selektiv avverkning och luckhuggning. Tidigare studier har pekat mot att tillväxten vid hyggesfritt är lägre än vid trakthyggesbruk.⁵⁵ I scenariot med ökad andel hyggesfritt är tillväxten fram till 2050 högre än referensscenariot, för att vid århundradets slut vara lägre.

Skogsstyrelsen pekar på att det finns en rad osäkerheter kopplat till hur modellen reagerar på upprepade gallringar i samband med

⁵⁴ Skogsstyrelsen 2022 Översikt av åtgärder för ökad kolsänka i skogen. Rapport 2022:15.

⁵⁵ Skogsstyrelsen 2022 Översikt av åtgärder för ökad kolsänka i skogen. Rapport 2022:15.

luckhuggning och modellresultaten för scenariot med ökad andel hyggesfritt bör tolkas försiktigt.

Skogsstyrelsen pekar på att tidigare studier visat att det finns en osäkerhet i mätningarna av hyggesfritt jämfört med trakthyggesbruk eftersom hyggesfritt innefattar flera olika skötselmetoder.

Hannerz et al. sammanfattar kunskapsläget om hyggesfritt och kolinlagring med att på det faktum att ett kalhygge under 10–20 år efter en kalhuggning är en kolkälla på beståndsnivå är ett argument för att i högre utsträckning använda hyggesfritt, men att det på landskapsnivå inte är någon skillnad för kolflödena mellan de två brukningsmetoderna under förutsättning att tillväxten är densamma. De refererar emellertid flera studier som pekar på att tillväxten i områden som brukas med hyggesfria metoder är 10–20 procent lägre än vid trakthyggesbruk. De pekar också på att tillväxten under en omställningsfas minskar extra mycket, med en tredjedel under en 50-årig omställningsperiod om utgångspunkten är ett ungt jämnårigt granbestånd.

8.2 Förslag om att öka nettoupptaget av växthusgaser i skogsmark

Förslagen om information och rådgivning för ett skogsbruk kan bidra till ett skogsbruk som antas leda till ett ökat nettoupptag av växthusgaser i skogsmark, men framför allt på längre sikt. För att kunna leva upp till LULUCF-förordningens åtagande om ökat nettoupptag till 2030 behöver information och rådgivning kompletteras med förslag som skapar incitament för markägare att bidra till ökat kolupptag på kort sikt.

Miljömålsberedningens förslag om ökat kolupptag i skogsmark grundar sig på frivillighet för markägaren, och därmed att markägare ska ges incitament att bidra till ett ökat kolupptag.

Miljömålsberedningens förslag om ökat kolupptag i skogsmark bygger också på principen att det är viktigt att värdet av skogens kolupptag synliggörs.

Miljömålsberedningens förslag om ökade kolupptag i skogsmark baseras på principen att de ska kunna genomföras på kort tid och i så stor utsträckning som möjligt med befintlig infrastruktur och befintliga möjligheter för mätning, rapportering och verifiering av åt-

gårder. Detta för att kunna bidra till ett ökat nettoupptag från och med 2026 då LULUCF-förordningens budgetåtagande börjar gälla.

Miljömålsberedningen anser att politiken för ett ökat eller bibehållet nettoupptag måste anpassas efter utvecklingen på EU-nivå, inklusive förordningen om certifierade upptag och EU:s samlade ramverk för klimatpolitiken efter 2030. Därför kommer strategin att behöva uppdateras över tid.

Miljömålsberedningen har kvantifierat den bedömda effekten på Sveriges rapporterade nettoupptag av två av de lagda förslagen, stöd till gödsling av skog och stöd till skogsägare som förlänger omloppstiden. Effektbedömningen visar att förslagen kan leda till ett ökat nettoupptag på 4,4 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2030 jämfört med Miljömålsberedningens referensscenario. Övriga förslag förväntas ha en positiv effekt på nettoupptaget till och med 2030 men effekten kvantifieras inte.

8.2.1 Genom sektorsansvaret behöver sektorn ta ett ansvar utöver vad lagstiftningen kräver för att Sverige ska leva upp till LULUCF-förordningens åtagande

Miljömålsberedningen bedömer att såväl användning av skogsråvara för substitution av fossila produkter som kolinlagring är viktiga delar i skogens nytta för att begränsa klimatförändringarna.

Miljömålsberedningen bedömer att sektorn behöver ta ett ansvar utöver vad skogsvårdslagen kräver för att det med utgångspunkt i principen frihet under ansvar ska vara möjligt för Sverige att leva upp till LULUCF-förordningens åtagande.

Miljömålsberedningen bedömer att kolinlagring i skogsmark och långlivade träprodukter ingår i sektorsansvaret och därmed ska ingå i Skogsstyrelsens rådgivning, information och uppföljning.

Miljömålsberedningen har inte gjort någon kvantifierad uppskattning av hur bedömningen kan bidra till Sveriges åtagande att öka nettoupptaget till 2030, men menar att det sannolikt har en positiv effekt.

Skälen för förslagen är följande:

Den svenska skogspolitikerna brukar ofta sammanfattas under principen frihet under ansvar. Med frihet menas att skogsvårdslagstiftningen innehåller få styrande och tvingande regler. Frågan om ansvar

är kopplad till skogspolitikens två mål; att skogen ska ge hög och värdefull virkesproduktion och att skogens miljövärden ska bevaras och utvecklas.⁵⁶

Målen för miljöpolitiken integreras i andra politikområden. Skogsbrukets sektorsansvar för miljövård betonades särskilt i samband med det skogspolitiska beslutet 1993, där målen för produktion och miljö jämfördes. En ökad betoning av miljövård motiverades av nya kunskaper och insikter om samspelet i naturen samt bedömningen att det övergripande skogspolitiska målet hade nåtts utom i fråga om hänsyn till naturvården.⁵⁷ Kärnan i sektorsansvaret är skogsnäringsansvaret att medverka till en ekologisk anpassning av sin verksamhet i syfte att uppfylla miljömålen.⁵⁸

Det skogliga sektorsansvaret från 1993 medför att åtgärder som krävs för att bevara skogslandskapets natur- och kulturmiljövärden är ett gemensamt ansvar för skogsbruket och myndigheterna.⁵⁹ Om målen ska nås krävs att skogsbruket som grupp gör mer än vad lagen kräver. Detta gemensamma ansvar kallas för sektorsansvar och finns även i andra branscher. Ett exempel på hur sektorsansvaret fungerar är vid ungskogsrojning. Det finns ingen lag som säger att skogsägaren måste röja i sin skog. Men för att produktionsmålet ska nås krävs att de flesta skogsägare röjer. Ett annat exempel är hänsyn till miljö och kulturmiljö. För att nå miljömålet måste de flesta skogsägare ta betydligt större hänsyn än vad lagen kräver.⁶⁰

Sektorsansvaret innebär även att de nationella myndigheterna ska verka för att det Generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås inom deras respektive verksamhetsområden och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Skogsstyrelsen har tillsammans med bl.a. Naturvårdsverket och ytterligare 24 nationella myndigheter samt de 21 länsstyrelserna i sina respektive instruktioner eller regleringsbrev uttryckligen ansvar för att verka för att miljö kvalitetsmålen nås. Åtta av de ovan nämnda myndigheterna har därutöver ett sär-

⁵⁶ Skogsvårslagens portalparagraf (1 §) sammanfattar skogspolitikens två jämställda mål och har följande lydelse: Skogen är en nationell tillgång och en förnybar resurs som ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vid skötseln ska hänsyn tas även till andra allmänna intressen.

⁵⁷ Prop 1992/1993:226, s. 26.

⁵⁸ Prop. 2007/08:108, s. 15.

⁵⁹ Skogsstyrelsens årsredovisning 2023.

⁶⁰ Skogsstyrelsens webbplats <https://www.skogsstyrelsen.se/aga-skog/du-och-din-skog/frihet-under-ansvar/>, hämtat 2024-10-11.

skilt ansvar för ett eller flera av miljökvalitetsmålen. Dessa myndigheter ansvarar för samordning och uppföljning och utvärdering av de miljökvalitetsmål de har ett utpekat ansvar för.

För de miljökvalitetsmål som har en särskilt nära koppling till skogen gäller att Skogsstyrelsen har ansvar för Levande skogar medan Naturvårdsverket har ansvar för mål som Ett rikt växt- och djurliv, Bara naturlig försurning och Myllrande våtmarker. Havs- och vattenmyndigheten har ansvar för Levande sjöar och vattendrag och Ingen övergödning.

Skogen har en viktig roll för att minska klimatförändringarna genom att lagra in kol, såväl i växande träd, död ved och i marken som i långlivade träprodukter. Kolinlagring i skogen kan bl.a. främjas genom ökad skogstillväxt, förlängda omloppstider, minskad gallring och avsättningar av skog. Andelen skogsråvara som är lämplig för långlivade träprodukter kan påverkas genom bl.a. skogsskötsel.

När sektorsansvaret utvecklades som en del av skogspolitiken i början av 1990-talet var skogens värde som kolsänka inte uppmärksammat på samma sätt som i dag. Behovet av kolinlagring för att begränsa klimatförändringarna var inte lika brådskande som nu och klimat eller kolinlagring nämns inte i något av de jämställda skogspolitiska målen som riksdagen beslutat om.⁶¹

Produktionsmålet innebär att

skogen och skogsmarken ska utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den ger en uthålligt god avkastning. Skogsproduktionens inriktning ska ge handlingsfrihet i fråga om användningen av vad skogen producerar.

Miljömålet innebär att

skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga ska bevaras. En biologisk mångfald och genetisk variation i skogen ska säkras. Skogen ska brukas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma i skogen ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Hotade arter och naturtyper ska skyddas. Skogens kultur- miljövärden samt dess estetiska och sociala värden ska värnas.

⁶¹ Prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:252 och prop. 2007/08:108, bet. 2007/08:MJU18, rskr. 2007/08:244.

För att redovisa resultat och bedöma hur utvecklingen i skogen bidrar till målet för utgiftsområdet och skogspolitikens två jämförbara mål, produktionsmålet och miljömålet, används följande centrala indikatorer:⁶²

- Tillväxt, avverkning och skogsbruksåtgärder
- Skog och vilt i balans
- Skydd mot skadeinsekter m.m.
- Miljöhänsyn i skogsbruket
- Skydd och bevarande av skogsmark
- Skogsbrukets klimatnytta.

Under indikatorn skogsbrukets klimatnytta redovisades i budgetpropositionen för 2025 andelen nyproducerade bostäder i flerbostadshus med stomme i trä, andelen av den svenska slutliga energianvändningen som producerats av biobränsle, samt det rapporterade nettoupptaget från skogsmark och träprodukter. Det årliga rapporterade nettoupptaget redovisas även av Skogsstyrelsen i årsredovisningen.⁶³

Givet den kunskap som i dag finns om skogens betydelse för klimatet genom substitutionseffekt och kolinlagring bedömer Miljömålsberedningen att det är naturligt att skogens kolinlagring också ingår i sektorsansvaret och att regeringen och Skogsstyrelsen följer upp skogsbrukets klimatnytta inklusive rapporterade nettoupptag.

De förslag som Miljömålsberedningen lämnar för att Sverige ska kunna leva upp till åtagandet i LULUCF-förordningen ökar genom rådgivning, information och ekonomiskt stöd, möjligheterna för markägare att bidra till Sveriges nettoupptag från skogsmark och träprodukter, efter en period där det rapporterade nettoupptaget minskat. Miljömålsberedningen bedömer att med den inriktning som de lämnade förslagen har, behöver sektorn ta ett ansvar utöver vad skogsvårdslagsstiftningen kräver för att Sverige ska leva upp till LULUCF-förordningens åtagande. Därför måste också Skogsstyrelsen ge råd och informera om, samt följa upp skogens bidrag till ett ökat nettoupptag.

⁶² Prop. 2024/25:1 Budgetpropositionen för 2025 – Utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.

⁶³ Skogsstyrelsen årsredovisning 2023.

8.2.2 Förslag om att Skogsstyrelsen under perioden 2026–2030 ska betala ersättning till markägare som gödslar sin skog i enlighet med Skogsstyrelsens allmänna råd

Miljömålsberedningen föreslår att Skogsstyrelsen under perioden 2026–2030 betalar ut stöd motsvarande 50 procent av den dokumenterade kostnaden till markägare som i enlighet med Skogsstyrelsens allmänna råd gödslar skogsmark. Skogsstyrelsen ska årligen utbetala stöd till gödsling som maximalt omfattar 80 000 hektar.

Miljömålsberedningen föreslår att Skogsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att utvärdera effekterna på kväveläckage, biologisk mångfald och skogens tillväxt av det föreslagna stödet för skogsgödsling. Uppdraget bör slutredovisas i tid för att ge underlag inför en eventuell förlängning av skogsgödselstödet efter 2030.

Miljömålsberedningen uppskattar att förslaget kommer att leda till ett ökat årligt nettoupptag på 500 000 ton koldioxidekvivalenter 2030.

Kostnaden för gödsling avgörs dels av kostnaden för mineralgödsel, dels av kostnaden för att utföra gödslingen. Under 2020-talet har kostnaderna för att gödsla ett hektar i genomsnitt varierat mellan 2 000 och 3 000 kronor.⁶⁴ Utifrån dessa nivåer skulle en ersättning för skogsägarens halva kostnad för maximalt 80 000 hektar kosta staten 80 till 120 miljoner årligen, 2026–2030, dvs. en engångsutgift på maximalt 400–600 miljoner kronor för hela femårsperioden. Övriga samhällsekonomiska kostnader analyseras i senare konsekvensanalys.

Skälen för förslagen är följande:

Skogsgödslingen sannolikt positivt för kolupptaget i skogsmark

Genom att tillföra kväve ökar trädens tillväxt och därmed kolupptag. Kvävegödsling bidrar även till att öka kvävehalten i marken, vilket kan bidra till att öka övergödning i vattendrag, sjöar och hav, och påverka den biologiska mångfalden och skogens rotsystem. Kvävegödsling av skog har två funktioner i ökningen av skogs-

⁶⁴ Skogskunskap.se Kostnader för skogsvård <https://www.skogskunskap.se/aga-skog/priser-kostnader/kostnader-for-skogsvard/>, hämtat 2024-06-20.

markens nettoupptag av koldioxid. För det första ökar gödslingen skogstillväxten och träden binder därmed en större mängd kol. För det andra ökar kvävehalten i marken, vilket bromsar nedbrytning av dött organiskt material, som i sin tur minskar avgången av koldioxid.⁶⁵

Kvävegödsling förväntas enligt Gong leda till en genomsnittlig ökning av skogstillväxten med 1,5 kubikmeter per hektar och år, vilket motsvarar en ökad kolinlagring med 2,3 ton koldioxid per hektar och år.⁶⁶ Försök har visat att kvävegödslingen ökar kolbindningen i träd och mark med i genomsnitt 30–40 kilo kol per kilo kväve som tillförts.⁶⁷ Den relativa gödslingsresponsen är större i norra än i södra Sverige medan de absoluta skillnaderna är små.⁶⁸

Skogsgödsling antas även ha en positiv inverkan på nettoupptaget av kol i marken, genom att den ökade tillväxten ger mer förna samt att kvävehalten minskar nedbrytningen av organiskt material, men kunskapen är begränsad om mekanismerna som ligger bakom.⁶⁹ En förklaring till ökad inlagring i markkol är att kvävegödsling bidrar till att arter med kapacitet att bryta ner exempelvis humus ersätts av arter som saknar den förmågan.⁷⁰ Lantbruksdirektoratet i Norge drar slutsatsen att gödsling sannolikt har en positiv effekt på nettoupptaget av kol i marken, men att det med dagens kunskap är svårt att kvantifiera.⁷¹

Skogsgödsling är även en utsläppskälla i LULUCF-rapporteringen, cirka 600 kilo per hektar. Utsläppen 2022 var 6 000 ton CO₂e, en siffra betydligt lägre än de cirka 20 000 ton åren då 30 000 till 40 000 hektar skog gödslades.⁷²

Enligt Skogsstyrelsens effektanalys av några skogliga åtgärders påverkan på kolsänkan skulle en ökning av årliga gödslade arealer

⁶⁵ Gong, Peichen et al. 2022 Styrmedel för att öka kolsänkor i skogssektorn. Naturvårdsverket rapport 7037 Mars 2022.

⁶⁶ Gong, Peichen et al. 2022 Styrmedel för att öka kolsänkor i skogssektorn. Naturvårdsverket rapport 7037 Mars 2022.

⁶⁷ Jämtgård, Sandra et al. 2023 Förstudie kring miljöanpassad skogsgödsling för ökad skoglig tillväxt – slutrapportering av regeringsuppdrag. SLU Rapport skog nr 2 2023.

⁶⁸ Skogsstyrelsen 2014 Effekter av kvävegödsling på skogsmark. Rapport 2014:1.

⁶⁹ Lantbruksdirektoratet 2021 Vurdering av tilskuddsordning for gjødsling av skog. Rapport 36/2021.

⁷⁰ Jämtgård, Sandra et al. 2023 Förstudie kring miljöanpassad skogsgödsling för ökad skoglig tillväxt – slutrapportering av regeringsuppdrag. SLU Rapport skog nr 2 2023.

⁷¹ Lantbruksdirektoratet 2021 Vurdering av tilskuddsordning for gjødsling av skog. Rapport 36/2021.

⁷² Detaljerade data för Sveriges rapportering av LULUCF-sektorn 1990–2022 (exccelfil). Hämtad via SLU.se 2024-05-02.

på 15 000 hektar i Götaland och Svealand samt en ökning på 100 000 hektar i Norrland ge en ökad kolsänka med 1,6 miljoner ton under perioden 2020–2050, under antagandet att den ytterligare tillväxten inte tas ut som ytterligare avverkning.⁷³ Potentialen är sannolikt överskattad, då det i simuleringarna t.ex. inte finns någon restriktion om att gödsla på lavrik mark eller lavmark, vilket innebär att analysen inte följer Skogsstyrelsens allmänna råd om att inte gödsla lavmarker.

Gong har uppskattat effekten av att gödsla ytterligare 50 000 hektar årligen 10 år före avverkningen till ett ökat kolupptag med 0,5 miljoner ton under en tioårsperiod.⁷⁴ Uppskattningen utgår från att gödsling ökar tillväxten med 1,5 kubikmeter per hektar och år, och ökar andelen timmer med 5 procent, vilket innebär ett ökat kol-förråd i form av träprodukter.

Norge har sedan 2016 haft ett stödprogram för att främja gödsling i syfte att öka kolinlagringen där sökanden kan få ersättning för upp till hälften av de dokumenterade kostnaderna för en gödsling. Införandet föregicks av en utredning som drog slutsatsen att gödsling på 50 000–100 000 hektar efter 10 år skulle ge årlig ökning av kolinlagringen på mellan 0,14 och 0,27 miljoner ton koldioxid. Vid en utvärdering som gjordes av Norska lantbruksdirektoratet 2021 fann man ingen anledning att omvärdera den slutsatsen.⁷⁵ I utvärderingen bedömdes effekten på kolinlagringen år 1 efter gödsling vara 2,8 ton koldioxidekvivalenter per hektar och efter 10 år 28 ton per hektar.

Det finns tecken på att ökad kvävehalt kan öka känsligheten i skogen för torkstress, vilket kan minska den positiva effekten på tillväxten och därmed kolupptaget. En studie från 2024 lanserar hypotesen att det stora kvävenedfallet i svenska skogar under 1990 och 2000-talet bidrog till den ökade skogstillväxten i landet, men att den höjda kvävehalten i framför allt södra delen av landet bidragit till att trädens rotsystem minskat och träden därför blivit känsligare för perioder med mindre vatten i marken. Det skulle

⁷³ Skogsstyrelsen (2023) Effektanalys av några skogliga åtgärders påverkan på kolsänkan. Rapport 2023:10.

⁷⁴ Gong, Peichen 2022 Styrmedel för att öka kolsänkan i skogssektorn. Rapport 7037 Mars 2022.

⁷⁵ Lanbruksdirektoratet 2021 Vurdering av tilskuddsordning for gjødsling av skog. Rapport 36/2021.

enligt studien kunna förklara den stora påverkan på skogstillväxten som torkan 2018 fick.⁷⁶

Det finns potential att öka arealen skog som gödglas

Genom att tillföra kväve ökar trädens tillväxt. Kvävegödning av skog utförs oftast som en engångsåtgärd för att bygga upp virkesförrådet innan avverkning. För gödning på mindre bestånd eller bestånd som ligger nära väg används oftast traktor. På större bestånd kan även helikopter användas. Gödning med flyg kräver stora bestånd eller många bestånd som kan gödglas samtidigt.

En gödning ska anmälas till Skogsstyrelsen sex veckor i förväg. Enligt Skogsvårdslagen ska skogen gödglas så att skador förhindras eller begränsas. Enligt de tillhörande allmänna råden innebär konventionell kvävegödning att det vid varje gödningstillfälle tillförs maximalt 200 kilo kväve per hektar samt att det går minst tio år mellan varje tillfälle och minst tio år mellan gödning och förnyingsavverkning.⁷⁷ Skogar i södra delarna av Sverige bör inte gödglas med kväve. I norra Götaland bör enligt rekommendationerna skogsgödning med kväve inte genomföras på fastmark men på marker där gran är dominerande trädslaget och där grenar och toppar planeras att sköras kan skogen gödglas, med maximalt 150 kilo kväve per hektar under en skogsgeneration. I Svealand och södra Norrland bör maximalt 300 respektive 450 kilo kväve per hektar tillföras. Av de allmänna råden framgår att en gödningsskyddszon om minst 25 meter bör lämnas mot vattendrag och sjöar. Vidare finns allmänna råd om tidpunkt för spridning av gödsel kopplade till väderlek och råd om vilka marker som inte bör gödglas. Det vanligaste sättet att gödsla är att tillföra 150 kilo kvävegödsel per hektar ungefär tio år innan avverkning.

År 1980 gödglades cirka 200 000 hektar skogsmark per år i Sverige, därefter sjönk den årligen gödglade arealen till omkring 20 000 hektar vid millennieskiftet. Efter en ökning fram till 2010 har arealen sedan återigen minskat och har de flesta år under det senaste decenniet legat på cirka 30 000 till 40 000 hektar. År 2023 gödglades cirka 15 000 hektar skogsmark, vilket var en uppgång

⁷⁶ Hjalmar Laudon, et al. 2024. Swedish forest growth decline: A consequence of climate warming? *Forest Ecology and Management*. <https://doi.org/10.1016/j.foreco.2024.122052>.

⁷⁷ SKSF 2011:7 Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen (1979:429).

från 2022 då 10 000 hektar skogsmark gödslades.⁷⁸ Nedgången 2022 förklaras av Skogsstyrelsen på höjda priser på mineralgödsel till följd av Rysslands invasionskrig mot Ukraina.⁷⁹

Tabell 8.2 Hektar gödsel skog per år 2014–2023

År	Tusen hektar
2014	22,5
2015	33,2
2016	29,3
2017	25,1
2018	Statistik saknas
2019	35,9
2020	42,2
2021	42,7
2022	9,9
2023	14,7
Snitt	28,4

Källa: Skogsstyrelsen statistikdatabas. Åtgärder i skogsbruket. Hämtat 2024-10-13.

År 2019 bedömde Skogsstyrelsen att den långsiktiga potentialen för årlig gödsling kan uppgå till 50 000–150 000 hektar.⁸⁰ Den potentiella arealen begränsas av att gödsling inte tillåts på skyddsvärda områden eller andra arealer som anges i skogsvårdslagens allmänna råd, samt hänsyn till renskötsel. Arealen gödslad skogsmark begränsas också av ekonomiska skäl, exempelvis små bestånd eller bestånd som ligger svårtillgängligt anses för dyrt att gödsla. Skogsstyrelsen bedömer också att många skogsägare inte heller kommer att gödsla eftersom de lägger tyngdpunkt på andra mål med skogsbruket än hög produktion och hög ekonomisk avkastning. Skogsstyrelsen bedömde 2019 att 50 000 hektar var en miniminivå för framtiden, medan 150 000 hektar var en maximinivå som sannolikt inte uppnås med nuvarande allmänna råd.

⁷⁸ Skogsstyrelsens webbplats Skogsgödsling fortsatt låg under 2023 <https://www.skogsstyrelsen.se/nyhetslista/skogsgodsling-fortsatt-lag-under-2023/>, hämtat 2024-10-13.

⁷⁹ Skogsstyrelsen. Kraftig nedgång i skogsgödslingen 2022 www.skogsstyrelsen.se, hämtat 2024-05-23.

⁸⁰ Skogsstyrelsen (2019) Skogsskötsel med nya möjligheter. Rapport från Samverkansprocess skogsproduktion. Rapport 2019/24.

Den senaste tioårsperioden har i genomsnitt 30 000 hektar gödslats per år, med en minskning kopplat till högre priser i samband med Rysslands invasionskrig mot Ukraina.⁸¹ Miljömålsberedningen bedömer att intresset från markägare ökar genom ett ekonomiskt stöd och att gödningen kan öka med 50 000 hektar per år jämfört med senaste tioårsperiodens genomsnitt så att 80 000 hektar årligen gödglas utan att befintliga rekommendationer ändras. När man i Norge införde ett motsvarande stöd ökade gödningen de inledande åren från nivåer under 10 000 hektar per år till cirka 90 000 hektar per år. År 2018 sjönk nivåerna gödslad areal i Norge till under 60 000 hektar och 2023 gödslades drygt 21 000 hektar.⁸²

Enligt Skogsstyrelsens sammanfattning av 88-punktslistan 2024 är gödning inte något som prioriteras i Skogsstyrelsens rådgivningsverksamhet eller vid egeninitierade utredningar. Skogforsk har inkluderat behovsanpassad gödning som ett ämne i ett delprojekt om adaptativt skogsbruk.

Skogsstyrelsen har i uppdrag att under 2025 och 2026 vidareutveckla förslag i syfte att främja ökad hållbar skogsgödning både i areal och intensitet. I uppdraget ingår att öka skogsbrukets kunskap om skogsgödning, redovisa olika gödningssystemens påverkan på tillväxt, kolförråd, den biologiska mångfalden och andra ekosystemtjänster på kort och lång sikt, översiktligt beskriva befintliga metoder och förväntad metodutveckling, föreslå lämpliga kostnadseffektiva ekonomiska styrmedel för skogsgödning samt genomföra en sådan översyn av myndighetens egna allmänna råd till skogsvårdslagen (1979:429) om skogsgödning som nämns i den nämnda rapporten. Skogsstyrelsen ska även analysera effekter på Sveriges LULUCF-åtagande.⁸³

⁸¹ Skogsstyrelsen statistikdatabas. Åtgärder i skogsbruket, hämtat 2024-06-20.

⁸² Lanbruksdirektoratet 2021 Vurdering av tilskuddsordning for gjødsling av skog. Rapport 36/2021.

⁸³ Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Skogsstyrelsen.

Ökad produktion av mineralgödsel leder till ökade utsläpp utanför LULUCF-sektorn

Produktion av gödsel som används för kvävegödsling i skog bedöms bidra till utsläpp av växthusgaser på cirka 500 kilo koldioxid-ekvivalenter per hektar.⁸⁴ Om förslaget leder till att ytterligare 50 000 hektar skogsmark gödslas varje år innebär det att utsläppen från produktion av mineralgödsel som används för skogsgödsling blir cirka 25 000 ton koldioxidekvivalenter per år i fem år, dvs. totalt 125 000 ton under perioden. Utsläppen från tillverkningen inom EU (cirka 80 procent av tillverkningen) är del av EU:s utsläppshandel EU ETS och påverkar inte Sveriges möjlighet att leva upp till LULUCF-förordningens åtagande. Utsläppen ryms inom EU:s gemensamma utsläppstak och kan därmed sägas inte bidra till ökade utsläpp jämfört med ett referensscenario där utsläppen i EU begränsas av EU ETS. I scenario där utsläppen i EU ETS ligger så mycket under utsläppstaket att systemets automatiska annullering av överskottsutsläppsrätter träder in kan en ökad produktion av konstgödsel till följd av ökad skogsgödsling i Sverige ha en påverkan på EU:s totala utsläpp om den leder till minskat antal annullerade utsläppsrätter. Det konstgödsel som importeras från länder utanför EU ETS får en påverkan på de totala utsläppen. Genom EU:s gräsjusteringsmekanism för koldioxid (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) prissätts dessa utsläpp.

Förslaget medför också ökade utsläpp från transporter. I utvärderingen av det norska gödselstödet beräknades utsläppen från transporter och gödsling med helikopter till cirka 25 kilo per hektar. Den svenska gödselleverantören Yara anger att ”utsläpp och förluster vid transporter, spridning och från processer i skogen” uppgår till 855 kilo koldioxidekvivalenter per hektar.⁸⁵ Dessa utsläpp påverkar inte måluppfyllelsen för Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen.

⁸⁴ Lanbruksdirektoratet 2021 Vurdering av tilskuddsordning for gjødsling av skog. Rapport 36/2021 och Yara webbplats <https://www.yara.se/vaxtnaring/skog/miljo/>, hämtat 2024-10-18.

⁸⁵ Yara Webbplats <https://www.yara.se/vaxtnaring/skog/miljo/>, hämtat 2024-10-18.

Ökad gödsling medför risker för övergödning, biologisk mångfald och skogens motståndskraft

Gödsling av skogsmark ändrar åtminstone tillfälligt markvegetationen i området. I sin redovisning av ett regeringsuppdrag om miljöanpassad gödsling för ökad skogstillväxt redogjorde SLU för flera av de målkonflikter med bevarandet av biologisk mångfald som kvävegödsling innebär⁸⁶. Efter kvävegödsling förskjuts artsammansättningen i markvegetationen till kvävegynnade och skuggtåliga växter, gräs ökar medan bärris minskar. I regel minskar artrikedomen. Vanliga skogsmossor och marklevande lavar minskar eller försvinner helt. Enligt SLU är effekten mindre vid lägre kvävegivor och är i vissa fall övergående. Även artsammansättningen under mark påverkas av kvävegödsling och kan leda till långsiktiga förändringar av svampsamhällen och deras funktionalitet. SLU menar att det mesta pekar på att markmikroorganismer återhämtar sig snabbt efter att kvävegödslingen upphört men att de långsiktiga effekterna inte är väl studerade.⁸⁷

Kvävegödsling kan leda till ökad utlakning av kväve till vatten. Skogsstyrelsen refererar studier som pekar på att 5–10 procent av det tillsatta kvävet normalt sett läcker från beståndet i samband med själva gödslingen. Sett till skogsmarkens hela kväveläckage är dock bidraget från gödsling litet. Högberg m.fl. (2014) skattade gödslingens bidrag till 0,2 procent av skogsmarkens bidrag. Variationen i utlakning av kväve efter avverkning är stor mellan olika delar av Sverige.⁸⁸ Enligt Skogsstyrelsens beräkning 2014 bidrar skogsgödsling endast obetydligt till skogsmarkens totala kväveläckage till omgivande hav. Kvävegödslingsförsök med höga doser har lett till mycket lite läckage och tillväxtresponsen hos träden är väl relaterad till mängden tillsatt mängd kväve. Först vid extremt höga gödselgivor, långt över rekommendationerna, förväntas betydande kväveläckage.⁸⁹

Studier pekar mot att 10–20 procent av kvävegivan kommer träde till godo, vilket innebär att vid en normal gödsling ligger 120–135 kilo

⁸⁶ Jämtgård, Sandra et al. 2023 Förstudie kring miljöanpassad skogsgödsling för ökad skoglig tillväxt – slutrapportering av regeringsuppdrag. SLU Rapport skog, nr 2 2023.

⁸⁷ Jämtgård, Sandra et al. 2023 Förstudie kring miljöanpassad skogsgödsling för ökad skoglig tillväxt – slutrapportering av regeringsuppdrag. SLU Rapport skog, nr 2 2023.

⁸⁸ Skogsstyrelsen (2019) Skogsskötsel med nya möjligheter. Rapport från Samverkansprocess skogsproduktion. Rapport 2019/24.

⁸⁹ Skogsstyrelsen 2014 Effekter av kvävegödsling på skogsmark. Rapport 2014:1.

kväve kvar i marken. Kunskapen om vad som händer med det kvävet är begränsad.⁹⁰

I betänkandet Havet och människan bedömde Miljömålsberedningen 2020 att

om kvävegödning i skogsbruket ökar så behöver regeringen följa upp effekterna på kväveläckage till vatten och hav, och utvärdera behovet av åtgärder.⁹¹

I betänkandet konstaterade Miljömålsberedningen att skogsmark tillsammans med jordbruksmark är de två största källorna till den totala belastningen på havet av både kväve och fosfor. Fosforbelastning från skogsmark räknas endast som bakgrundsbelastning. I Bottniska viken står dock kalhyggen för åtta procent av den antropogena kvävebelastningen. Miljömålsberedningen hänvisade till forskning från Finland som indikerade att läckage av både fosfor och kväve, särskilt från utdikade torvhaltiga skogsmarker, är förhöjt jämfört med den naturliga bakgrundsbelastningen. Miljömålsberedningen ansåg därför att det finns fog för att följa upp om en ökad kvävegödning medför ett ökat kväveläckage, om det blir så att kvävegödningen ökar väsentligt.

I regeringens proposition Ett levande hav – ökat skydd, minskad övergödning och ett hållbart fiske som lämnades till riksdagen våren 2024⁹² är en av huvudpunkterna att övergödning ska begränsas.

Forskare på SLU menar att det är viktigt att identifiera var de negativa konsekvenserna av kvävegödningen blir minst i förhållande till storleken på de positiva konsekvenserna. De positiva effekterna av lagring av kol i träd och mark varierar mycket med region, marktyp, trädslag, och ålder. Det finns således behov av mer detaljerad kunskap om var gödning kan ge störst kolinbindning (och ekonomisk nytta) med minsta möjliga negativa miljöpåverkan. SLU menar vidare att det finns behov av mer kunskap om vad som händer på lång sikt med kväve som blir kvar i marken efter gödning. Bland de områden som SLU anser behöver beforskas ytterligare finns effekter på nästa generationers träd, markvegetation, markmikroorganismer, samt markkolets utveckling på längre sikt.⁹³

⁹⁰ Muntlig Uppgift Torgy Näsholm, telefonsamtal 2024-11-22. Inväntar akademisk referens.

⁹¹ SOU 2020:83 Havet och människan del 1, delbetänkande av Miljömålsberedningen, s. 677.

⁹² Prop. 2023/24:156 Ett levande hav – ökat skydd, minskad övergödning och ett hållbart fiske.

⁹³ Jämtgård, Sandra et al. 2023 Förstudie kring miljöanpassad skogsgödning för ökad skoglig tillväxt – slutrapportering av regeringsuppdrag. SLU Rapport skog nr 2 2023.

Utvärderingen från det norska stödsystemet för skogsgödsling pekade mot att gödslingen haft liten påverkan på kvävenivåerna i vattendrag, men påpekade också att det finns förhållandevis lite data för att kunna mäta hur stor effekten är. Enligt utvärderingen är det liten sannolikhet att gödsling enligt norsk praxis och omfattning skulle ha någon väsentlig påverkan på biologisk mångfald, även om det kan ge ändringar i artsammansättningen i skog som gödslas.⁹⁴

I en doktorsavhandling från Lunds universitet ges stöd för Skogsstyrelsens nuvarande rekommendationer att inte gödsla skogsmark i sydvästra Sverige och begränsa den i hela södra Sverige. Skogsgödslingens effekt på skogstillväxt var störst i norra Sverige medan skogar i södra Sverige visar tecken på att vara nära kvävemättnad och att effekten av gödsling blir försumbar. I skogar där kvävehalten redan är hög är också riskerna för hög utlakning av kväve i växande skogar som riskerar att leda till försurning och övergödning av sjöar, hav och andra vattendrag, och till en försämring av grundvattenkvaliteten.⁹⁵

Skogsgödslingens effekter och konsekvenser måste följas upp

Miljömålsberedningen anser att en ökad gödsling av skogsmarker fram till 2030 kan ge ett betydande bidrag till att Sverige kan leva upp till LULUCF-förordningens åtagande om ökat kolupptag till 2030. Miljömålsberedningen menar att det finns risker för biologisk mångfald och övergödning vid en ökad skogsgödsling, men menar att de är hanterbara i förhållande till de vinster i form av ökat kolupptag som följer av en ökad skogsgödsling på de arealer som föreslås och inom ramen för nu gällande rekommendationer.

Som framgår ovan konstaterade Miljömålsberedningen 2020 att skogsmark tillsammans med jordbruksmark är de två största källorna till den totala belastningen på havet av både kväve och fosfor.⁹⁶ Fosforbelastning från skogsmark räknas endast som bakgrundsbelastning. I Bottniska viken står dock kalhyggen för åtta procent av den

⁹⁴ Lanbruksdirektoratet 2021 Vurdering av tilskuddsordning for gjødsling av skog. Rapport 36/2021.

⁹⁵ Lucander, Klas 2022 Direct and indirect pressures of climate change on nutrient and carbon cycling in northern forest ecosystems Dynamic modelling for policy support.

⁹⁶ SOU 2020:83 Havet och människan del 1, delbetänkande av Miljömålsberedningen, s. 677.

antropogena kvävebelastningen. Miljömålsberedningen hänvisade till forskning från Finland som indikerade att läckage av både fosfor och kväve, särskilt från utdikade torvhaltiga skogsmarker, är förhöjt jämfört med den naturliga bakgrundsbelastningen. Miljömålsberedningen ansåg därför att det finns fog för att följa upp om en ökad kvävegödsling medför ett ökat kväveläckage, om det blir så att kvävegödslingen ökar väsentligt.

Miljömålsberedningen noterar också de forskningsstudier som lyfter fram risken att en ökad kvävehalt i jorden bidragit till att göra svenska skogar mer känsliga för torka vilket gör att den långsiktiga effekten av gödsling kan vara mer osäker än tidigare studier indikerat.⁹⁷

Miljömålsberedningen föreslår därför att Skogsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att utvärdera effekterna på kväveläckage, biologisk mångfald och skogens tillväxt av det föreslagna stödet för skogsgödsling. Uppdraget ska slutredovisas i tid för att ge underlag inför en eventuell förlängning av skogsgödselstödet efter 2030.

Ungskogsgödsling kan leda till ökad skogstillväxt men behöver utredas ytterligare innan förslag lämnas

Utöver att gödsla tio år innan slutavverkning finns även exempel där ungskog har gödslats kontinuerligt. Den totala givan kan då uppgå till 800–1 500 kilo kväve per hektar. Ännu finns inte tillräckligt underlag för att beräkna tillväxteffekterna för hela den tänkta perioden.⁹⁸ Hannerz et al. refererar en studie som undersökt ungskogsgödslingens effekter på granskog under totalt 13 år. I genomsnitt användes 1,1 ton kväve per hektar under perioden. Kolinlagringen ökade under perioden med 95 procent i trädbiomassa, 150 procent i förnan, 67 procent i marken och koldioxidavgången från marken minskade med 46 procent. I en doktorsavhandling från Linnéuniversitet visades att granskog som gödslats kontinuerligt 15 år efter plantering hade lagrat 8,7 mer ton kol (32 ton koldioxid) per hektar jämfört med intilliggande skog som

⁹⁷ Hjalmar Laudon, et al. 2024. Swedish forest growth decline: A consequence of climate warming? *Forest Ecology and Management*. <https://doi.org/10.1016/j.foreco.2024.122052>.

⁹⁸ Hannerz et al. 2024. Skogen och klimatet vad säger forskningen. SLU Rapport skog, nr 1 2024.

inte gödslats efter 15 år.⁹⁹ Gödningen innehöll utöver kväve även fosfor och kalium. Miljömålsberedningen menar att det med nuvarande kunskapsläge inte finns anledning att lämna ett förslag om ekonomiskt stöd för ungskogsgödsling

Askåterföring kan leda till ökad skogstillväxt

Fosfor är ett väsentligt näringsämne som minskar i boreala skogsmarker. Hyggesrester som barr och grenar är fosforrika. När de skördas för t.ex. biobränsleproduktion minskar mängden tillgänglig fosfor. Att återföra askan från biobränsleproduktion till skogen kan medverka till att återställa fosforbalansen i marken och därmed främja skogstillväxt.¹⁰⁰ Askåterföring motverkar också försurning av skogsmark. Skogsstyrelsen har föreskrifter och rekommendationer för askåterföring, maskinell askåterföring behöver anmälas för samråd till Skogsstyrelsen.¹⁰¹ Under 2023 genomfördes askåterföring i Sverige på knappt 14 000 hektar.¹⁰² Enligt uppskattningar i Finland skulle en ökning av arealen där askåterföring genomförs med 26 000 hektar per år bidra till att ett ökat nettoupptag på 0,4 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år 2035.¹⁰³ Askåterföring ingår som en del i Skogsstyrelsens uppdrag att under 2025 och 2026 vidareutveckla förslag i syfte att främja ökad hållbar skogsgödsling.¹⁰⁴

Biostimulanter vid plantering kan ha en långsiktig positiv effekt på skogstillväxt och motståndskraft

Genom att tillföra biostimulanter, baserat på organiskt kväve, vid plantering finns möjlighet stimulera tillväxten av rötter och mykorrhiza. Försök visar att det har positiv effekt på plantornas

⁹⁹ Håkansson, Charlotta 2023 Greenhouse Gas Fluxes and Carbon Sequestration in Young Norway Spruce Stands. Linnaeus University Dissertations, nr 508/2023.

¹⁰⁰ SLU webbplats Ny kunskap om skogsmarkens fosfor och fördelarna med askåterföring, <https://www.slu.se/forskning/kunskapsbank/ny-kunskap-om-skogsmarkens-fosfor-och-fordelarna-med-askaterforing/>, hämtat 2025-01-03.

¹⁰¹ Skogsstyrelsens webbplats Askåterföring <https://www.skogsstyrelsen.se/bruka-skog/skogsbransle/askaterforing/>, hämtat 2025-01-03.

¹⁰² Skogsunskap.se Askåterföring <https://www.skogsunskap.se/hansyn/vatten-och-mark/praktiska-rad-for-hansyn-till-vatten/askaterforing/>, hämtat 2025-01-03.

¹⁰³ Jord- och skogsbruksministeriet 2022 Statsrådets redogörelse om en klimatplan för markanvändningssektorn. Jord- och skogsbruksministeriets publikationer 2022:16.

¹⁰⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Skogsstyrelsen.

tillväxt under inledande sju åren och att plantor har en högre överlevnad jämfört med plantor som inte fått biostimulanter vid plantering.¹⁰⁵ Den kortare etableringstiden leder också till att ett trakt-hygge snabbare efter avverkning övergår till att vara en sänka i stället för utsläppskälla av koldioxid. Kväveläckaget är lägre jämfört med traditionell skogsgödsling. Miljömålsberedningen menar att biostimulanter har potential att bidra till ökad tillväxt men att det med nuvarande kunskapsläge inte finns anledning att lämna ett förslag om ekonomiskt stöd för biostimulanter vid plantering.

Stöd till skogsgödsling inte säkert förenligt med åtgärds-mål 18 och EU:s ramverk för certifierade upptag

Det finns en risk för att ett stöd för gödsling av skogsmark inte är förenligt med det globala ramverket under konventionen för biologisk mångfald, Kunming-Montreal-ramverket, och dess åtgärds-mål 18 om styrmedel. En av två huvudsakliga delar i detta åtgärds-mål är att eliminera, fasa ut eller reformera de styrmedel, inklusive subventioner, som är skadliga för biologisk mångfald. Eftersom det finns osäkerheter om gödslingens effekter beror bedömningen på om gödsling *är* skadligt för biologisk mångfald eller inte. I åtgärds-mål 18 står det inte heller uttryckligen att nya styrmedel som är skadliga för biologisk mångfald inte ska införas men Miljömåls-beredningen bedömer ändå att det är en rimlig tolkning av målet.

Det finns också en risk för att ett stöd för gödsling av skogs-mark inte är förenligt med det ramverk för certifierade upptag av koldioxid som är under utveckling inom EU. Enligt förordningen som ligger till grund för certifieringsramverket ska en åtgärd inte göra skada på övriga hållbarhetskriterier där biologisk mångfald är en av dem. Det innebär en risk att fastighetsägare som så småningom vill ha ett certifikat för att ha vidtagit åtgärder för att öka kolupp-taget i sin skog inte kan få det på marker som gödslats.

¹⁰⁵ Se bl.a. Haggström, Bodil.2024 Improving boreal forest regeneration in a variable climate. Acta Universitatis Agriculturae Sueciae 2024, nr 2024:24.

Effektbedömning av förslaget

Miljömålsberedningen uppskattar ett förslaget kommer att leda till ett ökat årligt nettoupptag på 500 000 ton koldioxidekvivalenter 2030. För effektbedömningen har Miljömålsberedningen gjort ett antal antaganden:

- att intresset att söka gödselstöd kommer att motsvara nivån på de medel som föreslås för åtgärden så att gödslingen ökar med 50 000 hektar jämfört med referensnivån och målnivån på totalt 80 000 hektar nås,
- att i genomsnitt 150 kilo kväve per hektar tillförs skogsmarken och att skogen tio år efter gödsling,
- att gödslingen ökar den årliga tillväxten med i genomsnitt 1,5 skogskubikmeter (m³sk) per hektar och år¹⁰⁶,
- att stödet sträcker sig fram till och med 2030.

Förslaget innebär utifrån antaganden ovan en ökad kolinlagring innan 2030, men effekten är som störst från och med 2030 fram till och med att skogen börjar avverkas. Effekten kan beskrivas i tre perioder:

- 2026–2030: De första åren stiger kolinlagringen i takt med att skogen växer och ytterligare arealer gödslas. Effekten dämpas av lustgasutsläpp från gödslingen som också ingår i LULUCF-rapporteringen. Nettoupptaget ökar med cirka 70 000 ton 2026 och stiger sedan till knappt 500 000 ton koldioxidekvivalenter 2030.
- 2031–2035: Efter 2030 gödslas inga ytterligare arealer. Skog som redan har gödslats är ännu inte redo att avverkas och står därför kvar och växer, vilket innebär ett stadigt nettoupptag på cirka 500 000 ton per år.
- 2036–2040: Från och med 2036 börjar de gödslade arealerna att avverkas vilket leder till att upptaget i den levande biomassa minskar varje år för att nå noll år 2040. Samtidigt skapas en inlagring i kategorin avvertrade träprodukter. Nettoinlagringen

¹⁰⁶ Gong, Peichen et al. 2022 Styrmedel för att öka kolsänkor i skogssektorn. Naturvårdsverket rapport 7037 Mars 2022.

är som högst 2036 då den uppgår till cirka 650 000 ton för att sedan minska till 250 000 ton år 2040.

8.2.3 Förslag om att Skogsstyrelsen med start 2026 ska sluta naturvårdsavtal med privata markägare för att förlänga skogens omloppstid

Miljömålsberedningen föreslår att Skogsstyrelsen med start 2026 kan sluta naturvårdsavtal, kolinlagringsavtal, om 5 eller 20 år med enskilda skogsägare som mot ekonomisk ersättning förbinder sig att under perioden ej slutavverka eller gallra ett angivet bestånd. Beståndet måste vid avtalets slut ha uppnått en genomsnittsålder högre än rekommenderad slutavverkningsålder enligt Riksskogstaxeringens huggningsklass D2. Ersättning betalas ut för arealer som överstiger 5 procents frivilliga avsättningar på en fastighet.

Miljömålsberedningen föreslår att Skogsstyrelsen tar fram en modell för ekonomisk ersättning utifrån att skogsägaren ska ersättas med 400 kronor per ton koldioxid som lagras in i beståndet under den avtalade perioden. Ersättningen ska ta hänsyn till beståndets dominerande träslag, markens bonitet och var i landet beståndet finns. Enligt Miljömålsberedningens uppskattning skulle det för en genomsnittlig svensk skog innebära en ersättning om cirka 2 700 kronor per hektar och år, med en variation från en årlig ersättning om cirka 1 700 kronor per hektar i norra Norrland, till cirka 3 600 kronor per hektar i Götaland.

Miljömålsberedningen föreslår att medel anvisas för att möjliggöra att Skogsstyrelsen perioden 2026–2030 kan sluta avtal om förlängd omloppstid på upp till 100 000 hektar. Målsättningen bör vara att sluta avtal på 10 000 hektar 2026 och trappa upp arealerna till 30 000 hektar 2030.

Skogsstyrelsen föreslås få i uppdrag att handlägga ansökningarna och eftersträva att åtgärden blir kostnadseffektiv och bidrar till så stora additionella ökningarna av nettoupptaget som möjligt. Förslaget innebär också att Skogsstyrelsen får i uppdrag att informera om åtgärden och aktivt söka upp markägare som har bestånd som antas bidra till stödets syfte.

Stödet föreslås följas upp kontinuerligt för att vid behov kunna uppdateras för att förbättra stödets effekt på nettoupptaget och anpassas efter utvecklingen av EU:s gemensamma politik för ökade

upptag i markanvändningssektorn LULUCF och utvecklingen av frivilligmarknader för kolinlagring, alternativt ersättas med annat lämpligt styrmedel.

Miljömålsberedningen uppskattar att förslaget skapar förutsättningar för att öka det rapporterade nettoupptaget med 3,9 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år 2030.

Miljömålsberedningen uppskattar statens kostnader under perioden 2026–2030 för ersättningar enligt förslaget till vid antagandet att ersättningen utnyttjas maximalt till 2,36 miljarder.

Skälen för förslaget är följande:

Miljömålsberedningen menar att en förlängning av omloppstiden har positiv inverkan på kolinlagringen, då virkesförrådet ökar och därmed ökar kolinlagringen. Flera forskningsartiklar pekar mot att förlängda omloppstider är en effektiv åtgärd för att öka kolupptaget i skogsmark. Det finns också forskningsstöd för att en ersättning till skogsägare kan bidra till att förlänga omloppstiderna.¹⁰⁷

Längre omloppstider främjar kolinlagring

Rummukainen menar att det finns brett forskningsstöd för att längre omloppstider i skogsbruket skulle ge en snabb klimatnytta under de närmaste åren och årtiondena.¹⁰⁸ Han pekar vidare på att kunskapsläget om äldre skogars förmåga att utgöra en kolsänka under senare år uppdaterats, och pekar mot att äldre skogar har en fortsatt stor förmåga att lagra kol även om effekten är avtagande. Peichl m.fl. drar slutsatsen att det utifrån ett kolinlagringsperspektiv vore fördelaktigt med längre omloppstider i boreala skogar i Skandinavien, längre än 100–120 år. Vid ett studerat område i Västerbotten beräknades en omloppstid på 138 år vara optimalt för kolinlagring.¹⁰⁹

Stokland drar slutsatsen att skogsbestånd fortsätter att växa och därmed lagra kol i 50–100 år längre än rekommenderade omloppstider och att det därmed ur ett klimatperspektiv är fördelaktigt att

¹⁰⁷ Se ex Rummukainen, Markku 2024 Skogens klimatnytta 2.0 Klimatomställning nästa. För Miljö- och klimatvetenskap. CEC syntes, nr 8 2024.

¹⁰⁸ Rummukainen, Markku 2024 Skogens klimatnytta 2.0 Klimatomställning nästa. För Miljö- och klimatvetenskap. CEC syntes, nr 8 2024.

¹⁰⁹ Peichl, Matthias et al. 2022 Landscape-variability of the carbon balance across managed Boreal forests. *Global Change Biol.* 2022;00:1–14.

förlänga omloppstider.¹¹⁰ Klimatpolitiska vägvalsutredningen, Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har alla publicerat uppskattningar som visar att förlängda omloppstider leder till ökat nettoupptag av koldioxid.¹¹¹ Schulte visade i en studie baserad på modelleringar att förlängda omloppstider ger en ökad kolinlagring. En förlängning av omloppstiden med 20 procent skulle ge ett ökat årligt kolupptag med 0,7, 0,9 och 1,6 miljoner ton i Norrbotten, Värmland respektive Kronoberg efter 25 år, men effekten avtar senare. Schulte drar slutsatsen att förlängda omloppstider ger större klimatnytta än att avverka för att öka substitutionen.¹¹²

Effekten av en förlängning av omloppstider beror på hur stora arealer som omloppstiderna förlängs på, vilken bördighet marken har, hur åldersfördelningen på de berörda arealerna ser ut. Om de senare avverkningarna på arealer med förlängda omloppstider kompenseras med ökad avverkning på andra arealer motverkas kolinlagringseffekten.

En förlängning av omloppstiden som klimatåtgärd innebär en ny referensnivå som ger en ökad kolinlagring när omloppstiden förlängs. Därefter måste omloppstiden hållas på den nivån för att kol-lager inte ska förloras.¹¹³

Längre omloppstider kan ha flera positiva bieffekter, genom att t.ex. bidra till högre rekreativvärden och biologisk mångfald. Förlängda omloppstider på renbetesmarker är positivt för renskötsel, både när det gäller tillgång till bete och möjlighet till flyttning av renar.¹¹⁴

¹¹⁰ Stoklnad, Jogeir N. 2021 Volume increment and carbon dynamics in boreal forest when extending the rotation length towards biologically old stands. *Forest Ecology and Management* 488 (2021) 119017.

¹¹¹ Se SOU 2020:4 Vägen till en klimatpositiv framtid, betänkande av Klimatpolitiska vägvalsutredningen, Skogsstyrelsen 2023 Effektanalys av några skogliga åtgärders påverkan på kolsänkan. Rapport 2023:10

¹¹² Se Schulte et al. 2022 Nordic forest management towards climate change mitigation: time dynamic temperature change impacts of wood product systems including substitution effects *European Journal of Forest Research* (2022) 141:845–863 och Schulte 2024 Forest-based climate change mitigation Towards improved climate impact assessments of forest-based systems. Doctoral Thesis No. 2024:73 Faculty of Natural Resources and Agricultural Sciences.

¹¹³ Skogsstyrelsen 2022 Översikt av åtgärder för ökad kolsänka i skogen. Rapport 2022:15,

¹¹⁴ Skogsstyrelsen 2022 Översikt av åtgärder för ökad kolsänka i skogen. Rapport 2022:15.

Ålder för slutavverkning har sjunkit

De senaste årens minskade rapporterade nettoupptag förklaras främst av ett minskat upptag i levande biomassa. Det genomsnittliga rapporterade nettoupptaget i skogsmarkens levande biomassa var 2018–2022 cirka 6 miljoner ton CO₂e, se tabell 8.3. Perioden 2013–2017 var nettoupptaget i skogsmarkens levande biomassa 26 miljoner ton. Den stora skillnaden förklaras av att under perioden 2013–2017 var tillväxten högre samtidigt som den totala avgången, både avverkning och naturlig avgång, var lägre jämfört med perioden 2018–2022.

Tabell 8.3 Inlagring levande biomassa, avverkning och tillväxt jämförelse mellan två femårsperioder

	2013–2017 snitt	2018–2022 snitt
Inlagring levande biomassa (mton CO ₂ e)	26 mton CO ₂ e	6 mton CO ₂ e
Total avgång (miljoner m ³ sk)	88 miljoner m ³ sk	105 miljoner m ³ sk
Årlig tillväxt (miljoner m ³ sk)	116 miljoner m ³ sk	109 miljoner m ³ sk

Siffror för avgång och tillväxt Skogsdata 2024 figur 3.30.

Källa: Siffror för inlagring levande biomassa Detaljerade data för Sveriges rapportering av LULUCF-sektorn 1990–2022 (exccelfil) hämtat 2024-12-28.

Under perioden sjönk också den genomsnittliga avverkningsåldern, från 108 år 2013 till 99 år 2020 (5-årsmedelvärde), se tabell 8.4. År 2004 var den genomsnittliga avverkningsåldern i Sverige 118 år.¹¹⁵ Den stora förändringen är avverkningsåldern i Norra Norrland där medelåldern för slutavverkning sjönk från 129 år till 104 år mellan 2013 och 2020. I södra Norrland har den genomsnittliga avverkningsåldern minskat från 126 år till 104, i Svealand från 112 till 93 år.¹¹⁶ Den avverkade skogens ålder varierar emellertid inom ett stort intervall, beroende på bonitet, geografiskt läge, trädslag och ägare.

Tänkbara förklaringar till den sjunkande avverkningsåldern är, utöver en ökad efterfrågan, att det i dag avverkas bestånd som jämfört med tidigare bestånd är planterade och skötta på ett sätt som ökat tillväxten och därmed anses bestånden värda att avverka

¹¹⁵ Skogsstyrelsen statistikdatabas. Avverkning, 08. Genomsnittlig slutavverkningsålder på produktiv skogsmark efter År (5-årsmedelvärde).

¹¹⁶ Skogsdata 2024. Figur 4.9 – Genomsnittlig ålder vid slutavverkning efter år (femårsmedelvärde).

tidigare. I vissa fall kan även en ökad benägenhet att undvika skador på skog i form av t.ex. storm och barkborrar vara en faktor.

Tabell 8.4 Genomsnittlig slutavverkningsålder (5-årsmedelvärde)

År	N Norrland	S Norrland	Svealand	Götaland	Hela landet
2013	129	121	97	89	108
2014	128	119	98	88	107
2015	122	120	98	86	104
2016	118	118	96	84	102
2017	105	119	100	85	101
2018	104	119	96	83	100
2019	104	118	94	85	100
2020	104	115	93	85	99

Källa: Riksskogstaxeringen. Figur 4.9 Genomsnittlig ålder vid slutavverkning.

Skogsvårdslagen begränsar när en föryngringsavverkning får genomföras, genom den lägsta tillåtna slutavverkningsåldern, LSÅ. För bestånd som domineras av barrträd varierar lägsta tillåtna åldern mellan 45 och 100 år, beroende på markens produktionsförmåga, vilket till del hör samman med var i landet marken finns. I Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län är lägsta avverkningsålder 65–100 år beroende på ståndortsindex, medan den i övriga landet är mellan 45 och 90 år beroende på ståndortsindex. Bok får föryngringsavverkas tidigast vid 80 år och ek vid 90 år. Bestånd vars virkesförråd till minst hälften består av björk, asp eller al får avverkas vid 35 år.

Statistik över i vilka åldersspann som slutavverkning görs visar att under det senaste decenniet ökar andelen slutavverkningar inom 10 år efter lägsta slutavverkningsålder, LSÅ. Under den senaste tioårsperioden har cirka 20 procent av avverkningarna genomförts på bestånd med ålder inom 10 år från LSÅ, under den föregående tioårsperioden var andelen knappt 10 procent.¹¹⁷

I Riksskogstaxeringens redovisning delas avverkningsmogen skog upp i två klasser, D1 för skog som uppnått lägsta tillåtna ålder för slutavverkning och D2 för skog som uppnått en lägsta rekommenderad ålder för slutavverkning. Den rekommenderade åldern är högre än den tillåtna, och härrör från tidigare regler i 1979 års skogs-

¹¹⁷ Riksskogstaxeringen. Statistik skickat via e-post från Cornelia Roberge 2024-10-10.

vårdslag. Den rekommenderade slutavverkningsåldern är mer finfördelad geografiskt och mellan olika ståndortsindex, men har i genomsnitt en högre avverkningsålder än den lägsta tillåtna. För exempelvis granskog i Norrbotten, Västerbotten och Jämtland är den rekommenderade avverkningsåldern 25–30 år högre än lägsta tillåtna. För övriga Sverige är den rekommenderade avverkningsåldern i de flesta fall 20–30 år högre än den lägsta tillåtna.¹¹⁸

År 2021 fanns det cirka 7 miljoner hektar produktiv skogsmark som hade nått lägsta slutavverkningsålder, varav skogen på 4,7 miljoner hektar också hade nått rekommenderade slutavverkningsålder.¹¹⁹ År 2020 avverkades 242 000 hektar, vilket alltså innebär att cirka 3,5 procent av skogen som uppnått lägsta slutavverkningsålder avverkades.¹²⁰

Optimal avverkningsålder skiljer sig åt beroende på syfte

Vad som anses vara en optimal avverkningsålder varierar utifrån förutsättningar och skogsägarens behov och önskemål. En avverkningsålder utifrån vad som är företagsekonomiskt effektivt utifrån markägarens perspektiv, är oftast inte samma som är mest effektivt ur en klimatsynpunkt. Genom att optimera en skogsmarks värde avverkas skogen i normalfallet tidigare än om virkesvolymen skulle maximeras.¹²¹

Den skogsägare som önskar maximera avkastningen bör i första hand avverka värdefulla, välbestockade kvalitetsbestånd som har låg värdetillväxt i förhållande till sitt stående kapital. Den skogsägare som önskar maximera volymproduktion ska avverka skogen först när tillväxten kulminerar, vilket infaller när den löpande tillväxten blir lägre än omloppstidens medeltillväxt. Det innebär att skogen bör avverkas betydligt senare än den lägsta tillåtna avverkningsåldern, i fallet med en granskog på ståndortsindex 28 bör skogen då avverkas efter cirka 110 år, i stället för 60 år som är lägsta tillåtna avverkningsålder. Den skogsägare som önskar maximera värde-

¹¹⁸ Skogskunskap.se När ska jag slutavverka <https://www.skogskunskap.se/skota-barrskog/slutavverka/slutavverkningens-grunder/nar-ska-jag-slutavverka/>, hämtat 2024-06-18.

¹¹⁹ Skogsstatistisk.slu.se Tabell 3.3 – Produktiv skogsmarksareal fördelad på huggningsklass 1983 – i dag, hämtat 2024-06-28.

¹²⁰ Skogsstatistisk.slu.se Figur 4.8 – Genomsnittlig årlig avverkad areal fördelad på huggningsarter efter År (Femårsmedelvärde), Tabellinnehåll och Huggningsart. PxWeb (slu.se).

¹²¹ Lundmark et al. 2018 Carbon Balance in production forestry in relation to rotation length. Canadian Journal of Forest Research. 48(6), s. 672–678.

tillväxten ska avverka skogen ytterligare några decennier senare, under förutsättning att skogen växer bra och är av bra kvalitet.¹²²

Ekonomisk ersättning för kolinlagring kan bidra till förlängda omloppstider

I dag finns det inga ekonomiska incitament för skogsägare att bedriva skogsbruk som ökar kolsänkan till den nivå som är optimal ur samhällssynpunkt. En skogsägare får däremot betalt för varje kubikmeter avverkat timmer och de restprodukter som skogen levererar. Ofta innebär det att skogsägaren avverkar sin skog tidigare än vad som vore optimalt ur ett klimatperspektiv.¹²³ En ersättning för att skogens kolinlagring kan bidra till att minska avverkningen och öka kolinlagringen.¹²⁴ Stokland hänvisar till flera studier som pekar på att en betalning för kolinlagring leder till minskad gallring och förlängda omloppstider med 25 till 50 år jämfört med nutida praxis.¹²⁵

Nolander visar att den optimala omloppstiden förlängs med 15 år i södra Sverige och 25 år i mellersta Sverige och 30 i Norra Sverige om beståndets kolinlagring skulle värderas lika högt som kostnaden för att släppa ut ett ton koldioxid (125 dollar vilket i studien motsvarar den svenska koldioxidskatten), jämfört med vad som är optimalt för skogsägaren om de enda intäkterna kommer från uttagets värde som virke och biobränsle. Om intäkten från avverkning endast kommer från virke ökar de optimala omloppstiderna ytterligare om en intäkt från kolinlagring tillförs.¹²⁶

Rummukainen refererar studier som visar på att en ersättning till markägare för kolsänkan kan vara ett kostnadseffektivt styrmedel för att öka kolsänkan och att det finns intresse hos skogsägare för en sådan ersättning. En finsk undersökning visar att hälft-

¹²² Skogskunskap.se När ska jag slutavverka <https://www.skogskunskap.se/skota-barrskog/slutavverka/slutavverkningens-grunder/nar-ska-jag-slutavverka/>, hämtat 2024-06-18.

¹²³ Gong, Peichen et al. 2022 Styrmedel för att öka kolsänkor i skogssektorn. Naturvårdsverket rapport 7073. Mars 2022.

¹²⁴ Se bl.a. Gou, Jinggan och Peichen Gong 2017 The potential and cost of increasing forest carbon sequestration in Sweden.

¹²⁵ Stoklad, Jogeir N. 2021 Volume increment and carbon dynamics in boreal forest when extending the rotation length towards biologically old stands. *Forest Ecology and Management* 488 (2021) 119017.

¹²⁶ Nolander, Carl 2020 Harvesting vs. Sequestration: effects on forest rotation periods.

ten av de enskilda skogsägarna var intresserad av en ersättning för sina skogsmarkers kolsänka.¹²⁷

Ersättningsnivån bör motsvara 400 kronor per inlagrat ton koldioxid

Miljömålsberedningen föreslår att Skogsstyrelsen skyndsamt tar fram en ersättningsmodell för förlängda omloppstider utifrån beståndets trädslag, bonitet, geografiska lokalisering och befintliga virkesförråd. Ersättningsmodellen ska enligt Miljömålsberedningens mening utgå från att ersättningen ska motsvara 400 kronor per ton koldioxid som varje år under avtalsperioden lagras in av skogens tillväxt.

Som räkneexempel används en genomsnittlig skogstillväxt per hektar på 5 m³sk/år, vilket beräknas ge 6,75 ton koldioxid per hektar och år. Tillväxten i Norra Norrland är i räkneexemplet i genomsnitt 3,2 m³sk per hektar och år, medan den i Götaland är 6,6 m³sk.¹²⁸

Enligt Miljömålsberedningens uppskattningar skulle det för en genomsnittlig skogsägare innebära en ersättning om cirka 2 700 kronor per hektar och år, med en variation från en årlig genomsnittlig ersättning om cirka 1 700 kronor per hektar i norra Norrland, till cirka 3 500 kronor per hektar i Götaland. Nivån motsvarar en årlig ersättning som i de flesta fall motsvarar 4–5 procent av rotnettot utifrån ett genomsnittligt rotnetto för hela landet baserat på 2023 års genomsnittsrotnetto (284 kr/m³sk)¹²⁹ och genomsnittligt virkesförråd per hektar för skog som uppnått huggningsklass D2, rekommenderad lägsta slutavverkningsålder.¹³⁰

Ersättningsnivån ligger något högre än vad som rekommenderades i en studie om styrmedel för att öka kolsänkor i skogssektorn som publicerades av Naturvårdsverket 2022, men följer slutsatsen från en tidigare studie om att effektiviteten vid en ersättning för

¹²⁷ Rummukainen, Markku 2024 Skogens klimatnytta 2.0 Klimatomställning nästa. För Miljö- och klimatvetenskap. CEC syntes, nr 8 2024.

¹²⁸ Skogsstatistik.slu.se Tabell 3.31a – Genomsnittlig årlig avsatt tillväxt efter År (Medelvärde), Län, Tabellinnehåll och Trädslag.

¹²⁹ Skogsstyrelsen statistikdatabas. Ekonomi. 1. Avverkningens ekonomiska värden, 1950-2023P. Hämtat 2024-11-29.

https://pxweb.skogsstyrelsen.se/pxweb/sv/Skogsstyrelsens%20statistikdatabas/Skogsstyrelsens%20statistikdatabas__Ekonomi/1_Avverkningarnas%20brutto-%20och%20rotnettovarder.px/?rxid=03eb67a3-87d7-486d-acce-92fc8082735d.

¹³⁰ Skogsstatistik.slu.se Tabell 3.19 Virkesförrådet levande träd per hektar efter År (Femårsmedelvärde), Län, Ågargrupp, Tabellinnehåll och Huggningsklass.

kolinlagring ökar efter en ersättning om cirka 340 kronor per ton inlagrat koldioxid.¹³¹

En ersättning om 400 kronor per ton inlagrat koldioxid motsvarar ungefär en tredjedel av den svenska koldioxidskatten (cirka 1 200 kronor/ton koldioxid) och drygt hälften av priset på en utsläppsrätt i EU ETS, beräknat pris på utsläppsrätt i EU ETS 70 Euro. Miljömålsberedningen menar att priset för ett ton inlagrat koldioxid i skogsmark i nuläget bör vara lägre än priset på ett ton koldioxid i exempelvis transportsektorn eller energiproduktion. Osäkerheterna är större vid mätning av upptaget i markanvändningssektorn och upptaget av koldioxid vid en förlängning av omloppstider är inte permanent utan kommer efter avverkning att återgå till atmosfären. Givet att en ersättning för inlagring av koldioxid också är ett nytt styrmedel med förhållandevis osäker effekt finns enligt Miljömålsberedningen anledning att inledningsvis begränsa ersättningsnivåerna.

För att bedöma attraktiviteten bland skogsägare för en ersättning om 400 kronor per ton inlagrad koldioxid, eller 2 700 kronor per hektar, har Miljömålsberedningen jämfört ersättningen med att låna en summa pengar motsvarande intäkten för att avverka en hektar. Detta då det har framförts till Miljömålsberedningen att beslut om avverkningar i flera fall är kopplade till investeringsbehov på fastigheten. Den beräknade räntan för lånet är satt till 3,5 procent. Rotnettot per hektar är beräknat till i genomsnitt 60 000 kronor. Vid en sådan beräkning ger kolinlagringsersättningen vid ett femårsavtal i genomsnitt en nettointäkt (30 procent skatt) som är cirka 1 000 kronor högre än kostnaden för att låna 60 000 kronor (21 procent ränteavdrag). Dessutom kommer värdet på virkesförrådet att genom tillväxten i genomsnitt för landet öka med cirka 7 000 kronor per hektar vid ett femårsavtal. Utifrån dessa beräkningar bedömer Miljömålsberedningen att ersättningen kommer vara attraktiv åtminstone för en inte obetydlig andel av skogsägarna.

Miljömålsberedningen föreslår att ersättning för hela den avtalade perioden betalas i samband med att avtalet sluts. Att markägaren får hela ersättningen vid ett tillfälle ger markägaren en större frihet att använda inkomsten för exempelvis en investering. Det bedöms

¹³¹ Gong, Peichen et al. 2022 Styrmedel för att öka kolsänkor i skogssektorn, Naturvårdsverkets rapport 7037 och Jिंगgang Guo, Peichen Gong 2017 The potential and cost of increasing forest carbon sequestration in Sweden.

också öka attraktiviteten i stödet att få ersättningen som engångsbetalning.

Ersättning för kolinlagring stärker markägarens ekonomi

En markägare som väljer att teckna ett avtal för att inte avverka skogen under 5 eller 20 år kan antas göra en ekonomisk vinst på detta, genom att få ersättning under perioden då virkesförrådet växer och senare kunna få mer betalt vid avverkning. Mot detta kan ställas risken att skogen under avtalsperioden skadas eller att virkespriser sjunker. Bedömningen är ändå att det i normalfall kommer vara gynnsamt för skogsägaren.

Det är troligt att en ersättning för kolinlagring också kommer att höja priset på virke, varför förslaget även antas ekonomiskt gynna de skogsägare som inte tecknar kolinlagringsavtal.

Referensålder för berättigande av ersättning för att förlänga omloppstider

Som beskrivits tidigare skiljer sig den optimala avverkningsåldern åt beroende på intresse. Genom att sätta en referensålder för efter vilken ålder ett bestånd skulle komma i fråga för att vara del av ett avtal mellan staten och markägare om förlängd omloppstid kan man delvis styra i vilka skogar som omloppstiden förlängs. Miljömålsberedningen menar att ersättning bör betalas ut för bestånd som under avtalsperioden blir äldre än den rekommenderade lägsta slutavverkningsålder enligt Riksskogstaxeringens huggningsklass D2. Skulle framtida utvärderingar av kolinlagringsavtal visa att en annan referensålder förbättrar kolinlagringsavtalens effektivitet kan referensåldern senare ändras.

Den rekommenderade slutavverkningsåldern, huggningsklass D2, är i de flesta fall 20–30 år högre än de nu lägsta tillåtna slutavverkningsåldrarna. Den rekommenderade slutavverkningsåldern är mer finfördelad geografiskt och mellan olika ståndortsindex, jämfört med nuvarande lägsta slutavverkningsålder, varför det inte

är alldeles enkelt att jämföra en tabell med lägsta slutavverkningsålder och lägsta rekommenderade slutavverkningsålder.¹³²

Åldrarna härrör från 1979 års skogsvårdslag, enligt vilken skog inte får slutavverkas förrän den nått sådan ålder att endast en mindre ökning av dess medelproduktion kan erhållas, om skogen får stå kvar.¹³³ För att motsvara detta gjordes en generell reduktion med cirka 20 procent från den tidpunkten där kurvorna för medeltillväxt och den löpande tillväxten möttes.¹³⁴ Huggningsklass D2 kan grovt räknat sägas motsvara den ålder när det inte längre är företagsekonomiskt lönsamt att låta skogen stå längre. Beredningen menar att Huggningsklass D2 med dagen kunskap är en relevant referensålder att utgå ifrån vid utbetalning av kolinlagringsavtal. Om underlag i form av forskning och kunskap om åldrar för tillväxtkulmination som gör en ny ålderskategorisering möjlig och den bedöms som mer lämplig menar beredningen att en sådan skulle kunna användas.

Under det senaste decenniet har andelen slutavverkningar av bestånd som ligger mellan lägsta rekommenderade slutavverkningsålder och lägsta slutavverkningsålder stigit. Hos enskilda skogsägare utgjorde avverkningar inom 30 från lägsta slutavverkningsålder 2002–2012 37 procent av avverkningarna, 2012–2021 var andelen 45 procent. Andel avverkningar som gjordes inom 20 år från lägsta slutavverkningsålder steg under samma period från 19 procent till 30 procent.¹³⁵

Eftersom målet med kolinlagringsavtal är att senarelägga avverkningsåldrar på avgränsade bestånd för att öka nettoupptaget fram till 2030, menar beredningen att ersättning bör ges för att inte avverka bestånd som är tillväxtfas. Den optimala slutavverkningsåldern ur ett kolinlagringsperspektiv är avsevärt högre än den lägsta rekommenderade slutavverkningsåldern, men den årliga trädtiltväxten är i genomsnitt högre i bestånd som är nära slutavverkningsålder än äldre skog. Ur ett kolinlagringsperspektiv är det sannolikt mer värt att få ett bestånd som är nära rekommenderade slutavverkningsålder att växa fem eller 20 år extra, jämfört med att få avsevärt äldre bestånd att växa fem eller 20 år extra. Å andra sidan blir virkes-

¹³² Skogskunskap.se När ska jag slutavverka <https://www.skogskunskap.se/skota-barrskog/slutavverka/slutavverkningens-grunder/nar-ska-jag-slutavverka/>, hämtat 2024-06-18.

¹³³ Prop. 1978/79:110.

¹³⁴ Skogsstyrelsen 2023 Fler regelförenklingar för skogsbruket. Rapport 2023/13.

¹³⁵ Egna beräkningar utifrån underlag från Riksskogstaxeringen med e-post från Cornelia Roberge 2024-10-09 och 2024-10-10.

uttaget per hektar och därmed koldioxidavgången lägre vid avverkning av yngre skogar. Genom att erbjuda ersättning för bestånd som är nära rekommenderad slutavverkningsålder anser beredningen att möjligheten för att kolinlagringsavtal ger ökad kolinlagring fram till 2030 är störst. Att begränsa ersättningar till bestånd med högre ålder, skulle sannolikt innebära att skogsägare med yngre bestånd inte skulle räkna in möjligheten till ersättning för kolinlagring i sin kalkyl vid avverkningsbeslut. Som påvisats ovan bedömer en ökande andel enskilda skogsägare att det är värt att avverka bestånd innan lägsta rekommenderade slutavverkningsålder. Genom förslagen referensålder för ersättning ges skogsägare ersättning för att inte avverka bestånd i åldrar där andelen avverkningar ökar.

Ett alternativ vore att ersättning kan betalas ut för alla bestånd över lägsta slutavverkningsålder. Under den senaste tioårsperioden har cirka 16 procent av enskilda skogsägares slutavverkningar gjorts på bestånd som varit inom 10 år från lägsta slutavverkningsålder, LSÅ. Om stöd för förlängda omloppstider betalas ut till markägare som förbinder sig att inte avverka skog som nått lägsta slutavverkningsålder innebär det att all avverkningsmogen skog omfattas. En förlängning av omloppstid på bestånd nära LSÅ har i de flesta fall liten eller ingen positiv effekt på biologisk mångfald. Eftersom över 80 procent av bestånden avverkas efter LSÅ + 10 ökar sannolikheten att stöd betalas för bestånd som ändå inte hade avverkats. Andelen avverkning nära LSÅ har ökat under det senaste decenniet, hos enskilda markägare har andel av avverkningen inom tio år från lägsta slutavverkningsålder ökat från 7 procent till 16 procent. I de flesta fall vore det företagsekonomiskt rationellt för markägaren att inte avverka nära LSÅ, men en ersättning kan uppmärksamma markägaren ytterligare på värdet av och ger incitament att senarelägga avverkningen.

Ett alternativ är att i stället för kolinlagringsavtal för enskilda bestånd endast erbjuda kolinlagringsavtal för hela fastigheter. Vid en sådan ersättningsmodell bör ersättningen betalas för arealen som överstiger lägsta slutavverkningsålder, för annars förbinder sig markägaren att ej avverka även bestånd markägaren inte får ersättning för.

Ersättning för förlängd omloppstid bedöms ge extra kolinlagring på totalen

En utmaning med ett stöd för förlängd omloppstid är att säkra det som kallas additionalitet, dvs. att stödet bidrar till att en åtgärd som inte annars hade genomförts blir genomförd. Miljömålsberedningens bedömning är att additionaliteten i ett stöd för förlängd omloppstid inledningsvis kommer att vara svår att säkra i varje enskilt fall eftersom det är svårt att säkerställa huruvida en enskild markägare hade avverkat skogen inom avtalsperioden ifall vederbörande inte fått något stöd. Miljömålsberedningen bedömer emellertid att stödet på det stora hela kommer att påverka markägares beslut och bidra till att omloppstiderna förlängs på en stor andel av de arealer där markägaren mottagit stöd. I takt med att stödet följs upp bedöms också kunskapen och därmed effektiviteten i stödet att öka.

Kontroll och prioritering kan öka upptagseffekten och additionaliteten

För att öka sannolikheten att stöd betalas ut till de intresseanmälningar som ger störst kolinlagringseffekt föreslår Miljömålsberedningen att intresseanmälningar lämnas under en begränsad period. I det fall antalet intresseanmälningar överstiger det avsatta beloppet för stöd får Skogsstyrelsen rangordna intresseanmälningarna utifrån bedömd positiv påverkan på kolinlagringen, exempelvis utifrån storleken på arealernas virkesförråd.

Uppföljning av kolinlagringsavtalens efterlevnad kräver att Skogsstyrelsen kontrollerar att avtalade bestånd inte avverkas eller gallras. Skogsstyrelsen behöver tillse att eventuella avverkningsanmälningar som berör bestånd med kolinlagringsavtal uppmärksammas och att markägare då kontaktas. Vid avverkning på avtalade bestånd ska markägare bli återbetalningsskyldig. Genom stickprov kan Skogsstyrelsen pröva om gallring på avtalade bestånd genomförts.

Miljömålsberedningen har övervägt olika utformningar av förslaget som skulle kunna bidra till att öka additionaliteten, men funnit att dessa skulle vara administrativt omfattande på ett sätt som riskerar senarelägga ett införande och därmed minska upptagseffekten fram till 2030. En möjlighet vore att stödet endast skulle omfatta bestånd som enligt befintlig skogsbruksplan skulle vara planerat att

avverka, vilket skulle kunna bidra till ökad additionalitet i en övergångsfas men senare i praktiken bli verkningslöst då skogsbruksplaner skulle kunna utformas utifrån vetskapen att stöd utgår till bestånd som i planen är tänkt att avverkas. En annan möjlighet vore att i stället för att ge ersättning för att inte avverka bestånd, ge ersättning för om virkesförrådet på en fastighet ökar jämfört med en referensnivå. Miljömålsberedningen bedömer att det är förknippat med stora osäkerheter att fastställa en trovärdig referensnivå och att följa upp utvecklingen skulle kräva stora resurser. Miljömålsberedningen menar att Skogsstyrelsen under perioden 2026–2030 kontinuerligt ska sträva efter att utveckla metoder som bidrar till att öka additionaliteten i stödet. I arbetet med utveckling av metoder bör Skogsstyrelsen följa utvecklingen gällande EU:s ramverk för certifierade upptag och ha dialog med aktörer på frivilligmarknader för kolupptagskrediter.

Risk för skogsskador vid förlängda omloppstider

Statistiskt ökar risken för en storm eller skada i skog som står längre, vilket medför ökade risker för skogsägaren. Exempelvis ökar risken för granbarkborrar vid ökad granvolym och minskar med markfuktighet. Därför kan förlängda omloppstider på gran-skogar på torra marker var förenat med risk för skador.¹³⁶ Utöver att den statistiska risken för en storm ökar med antalet år skogen står, ökar också risken för vindfällning i takt med att träden växer sig högre. Vindskadors omfattning kan sägas öka med trädhöjden och stigande virkesförråd. Studier från Tönnersjöhedens försöks-park visar att träd som hade en höjd på 21 meter eller lägre utgjorde 7,8 procent av träden som blåst ned under perioden 1940–2009, medan träd med höjden 26 meter eller högre utgjorde 40 procent av de vindfallna träden. Risken för vindfällda träd ökar också om beståndet nyligen är gallrat.¹³⁷ Efter stormen Gudrun 2005 ändrade bl.a. Södra skogsägarna sina skötselinstruktioner gällande gallring och en rekommendation att avverka 10–15 år tidigare än

¹³⁶ Skogsstyrelsen 2023 Effektanalys av några skogliga åtgärders påverkan på kolsänkan. Rapport 2023:10.

¹³⁷ Thorwall, Gustav och Jacob Nord. Skogsägarens riskhantering – storm, brand och granbarkborre i Sverige. Examensarbete/SLU, Skogmästarprogrammet 2022:15.

vad rekommendationerna före Gudrun angav, vilket innebär senast vid 26–28 meters höjd.¹³⁸

Stöd till förlängda omloppstider ett steg mot att ge skogens kolinlagring ett värde

Genom ersättning till skogsägare som förlänger omloppstider tas ett steg mot att ge markägare ekonomiska incitament att agera på ett sätt som ökar skogsmarkens nettoupptag. Det finns flera andra förslag på hur man genom ekonomiska incitament kan ändra markägares beteende. Naturvårdsverket tillsammans med Skogsstyrelsen och Jordbruksverket har föreslagit en utredning av omvänd auktion för åtgärder som leder till ökat kolupptag, ett styrmedel som jämfört med ett stöd kan vara mer kostnadseffektivt men som kräver ett reglemente för vilka åtgärder som ska berättigas stöd.¹³⁹ Förhoppningen är att metodologierna kopplat till EU:s ramverk för certifierade upptag kan utgöra en grund för ett sådant system. Miljömålsberedningens bedömning är att det inte är ett realistiskt antagande att en metod som säkerställer effektiviteten i en omvänd auktion finns på plats i tid för att styrmedlet ska ge ett betydande bidrag till att kontinuerligt ökat Sveriges rapporterade nettoupptag i skogsmark fram till 2030.

Ett ytterligare förslag är att införa en utsläppshandel för utsläpp och upptag i exempelvis det som kallas AFOLU-sektorn, det vill säga jordbruk och markanvändning, där upptag kan generera en negativ utsläppskredit och användas för att kompensera biologiska utsläpp från jordbruket. John Hassler lyfte som ett alternativ att parallellt med ett stöd för ökat kolupptag avgiftsbelägga biobaserade bränslen, eller att låta varje ton upptag generera en intäkt motsvarande exempelvis det pris för koldioxid som sätts via koldioxidskatt eller utsläppshandel samtidigt som åtgärder som minskar kolupptaget exempelvis avverkning prissätts.¹⁴⁰

Miljömålsberedningens bedömning är att flera av dessa förslag är intressanta men att det i flera fall saknas förutsättningar för att

¹³⁸ Sodra.com Södras nya skötselinstruktioner ska minska stormskadorna <https://www.sodra.com/sv/se/om-sodra/pressrum/pressmeddelanden/sodras-nya-skotseleinstruktioner-ska-minska-stormskadorna/>, hämtat 2024-06-19.

¹³⁹ Naturvårdsverket 2023. Underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan.

¹⁴⁰ Hassler, John 2023 Sveriges klimatstrategi 46 förslag för klimatomställningen i ljuset av Fit For-55.

genomföra dem inom en tidsram som ger ett tillräckligt stort bidrag till ökade nettoupptag under perioden 2026–2030. Miljömålsberedningen bedömer att förslaget om ersättning till markägare som väljer att förlänga omloppstider är i linje med de principer som John Hassler och flera andra fört fram om att skapa incitament som ger skogens kolupptag ett värde.

Miljömålsberedningens effektbedömning av förslaget

Miljömålsberedningen föreslår att medel anslås så att stöd från och med 2026 kan utbetalas till markägare för att höja omloppstiden med minst fem år med ambitionen att nå en successivt större areal, från 10 000 hektar 2026 till 30 000 hektar 2030 (se tabell 8.5). Det skulle innebära att omloppstiden förlängs på totalt 100 000 hektar under denna fem-års-period och därmed inte avverkas före 2030.

Ökningen av nettoupptaget från de förlängda omloppstiderna kommer av två saker. För det första antas avverkningen minska till följd av åtgärden. För det andra kommer skogen som inte avverkas under 5 respektive 20 år att genom sin tillväxt lagra in ytterligare koldioxid.

Vid ett antagande om 60 procents avverkningsläckage inom Sverige innebär förslaget att det årliga nettoupptaget till följd av stödet 2030 ökar med 3,9 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Nettoupptaget ökar enligt uppskattningen kontinuerligt under perioden 2026–2029, från 1,1 miljon ton CO₂e 2026 till 3,1 miljoner ton 2029. Enligt uppskattningen innebär det att nettoupptaget enligt förslaget 2026–2029 ökar med totalt cirka 8,5 miljoner ton CO₂e jämfört med referensscenariot, att jämföra med det preliminära budgetåtagandet för perioden som är att öka nettoupptaget med 13,6 miljoner ton CO₂e.

Effektbedömningen av förlängda omloppstider är framför allt beroende av två antaganden, som båda är osäkra. Ett första antagande är hur stort intresset bland markägare kommer var och därmed hur stora arealer som kommer att omfattas, ett andra hur stort avverkningsläckaget är inom Sverige. Av tabell 8.5 framgår uppskattade effekter på avverkning och nettoupptag när en minskning av upptaget i träprodukter räknats bort, vid antagandet att arealen med förlängda omloppstider kontinuerligt ökar under perioden

2026–2030 från 10 000 hektar till 30 000 hektar vid ett antagande om 60 procents avverkningsläckage inom Sverige.

Antagandet om 60 procents avverkningsläckage är gjort med medvetenhet om de mycket stora osäkerheter som omgärdar uppskattningar av läckage och därför presenteras även uppskattningar av effekten vid 40 respektive 80 procents inhemskt avverkningsläckage. För de lägre nivåerna talar att ett visst bortfall kan antas ersättas av import från närliggande EU-länder och att det finns tecken på att utbudet inom Sverige kan komma att verka begränsande på avverkningsnivåerna. För de högre nivåerna talar de relativt små påverkade virkesvolymerna och en fortsatt hög efterfrågan på träråvara.

Tabell 8.5 Förslagets uppskattade påverkan på avverkning och nettoupptag vid antagande om 60 procents avverkningsläckage inom Sverige

År	Hektar med förlängd omloppstid	Minskad årlig avverkning miljoner m ³ sk (inklusive 60 procents avverkningsläckage)	Ökat årligt nettoupptag Mton CO ₂ e (levande biomassa – träprodukter)
2026	10 000	1,0	1,1
2027	15 000	1,6	1,8
2028	20 000	2,1	2,4
2029	25 000	2,6	3,1
2030	30 000	3,2	3,9

Av tabell 8.6 framgår hur nettoupptaget till 2026–2030 förändras beroende på vilka antaganden som görs om hur stora arealer avtal om förlängda omloppstider som sluts varje år och hur stort avverkningsläckaget inom Sverige är. Vid antagandet om att det 2030 sluts avtal för 20 000 hektar ökar arealen kontinuerligt från 10 000 hektar med 2 000 hektar om året, förutom från 2029 till 2030 då ökningen är 4 000 hektar.

Tabell 8.6 Förslagets uppskattade påverkan på nettoupptag beroende på antagande om omfattad areal och avverkningsläckage

	Ökat netto- upptag 2026 mton CO ₂ e	Ökat netto- upptag 2027 mton CO ₂ e	Ökat netto- upptag 2028 mton CO ₂ e	Ökat netto- upptag 2029 mton CO ₂ e	Ökat netto- upptag 2030 mton CO ₂ e
10–20 000 hektar 2026–2030					
40 % läckage	1,8	2,1	2,5	2,9	3,7
60 % läckage	1	1,4	1,7	2	2,6
80 % läckage	0,6	0,8	1	1,2	1,5
10–30 000 hektar 2026–2030					
40 % läckage	1,7	2,6	3,5	4,4	5
60 % läckage	1,1	1,8	2,4	3,1	3,9
80 % läckage	0,6	1	1,4	1,8	2,3

Vid antagandet att 60 procent av den minskade avverkningsvolymen kompenseras för genom ökad avverkning på andra bestånd i Sverige minskar enligt Miljömålsberedningens uppskattning avverkningsvolymen 2030 med cirka 3,2 miljoner m³sk jämfört med referensscenariot, vilket motsvarar drygt 3 procent av avverkningsvolymen i referensscenariot. I genomsnitt avverkas 264 m³sk per hektar vid en slutavverkning, vilket innebär att för varje hektar som avverkas kan antas att kol-förrådet minskar med 264 m³sk. Det är stora skillnader mellan landsdelar men även bland ägargrupper. År 2020 var den avverkad volymen per hektar för enskilda skogsägare drygt 300 m³sk per hektar, knappt 250 m³sk per hektar för privata AB och 200 m³sk per hektar för övriga ägargrupper (bl.a. Sveaskog och offentligägad mark). Eftersom ersättningen betalas ut till enskilda skogsägare som är intresserade av stödet kan effekten från den minskade avverkningsvolymen därmed antas bli något större.¹⁴¹

Skog som inte avverkas antas växa med i genomsnitt 5 m³sk per hektar, vilket ger ett årligt upptag av koldioxid på 6,75 ton per hektar och år.¹⁴² Uppskattningen av ersättningens effekt på det rapporterade nettoupptaget bygger också på ett antagande att inlagringen i träprodukter minskar med 25 procent till följd av den minskade

¹⁴¹ Skogsstatistik.slu.se Tabell 4.6 – Genomsnittlig årlig avverkning efter Landsdel, Ägargrupp, Tabellinnehåll, Huggningsart och År, hämtat 2024-06-28.

¹⁴² Skogsstatistik.slu.se Tabell 3.31c – Genomsnittlig årlig avsatt tillväxt per hektar efter År (Medelvärde), Län, Tabellinnehåll, Formellt skyddade områden och Åldersklass. Hämtat 2024-06-28. 5 m³sk/ha är ett genomsnittligt värde för svensk skogstillväxt i ej avsatta områden 2021.

avverkningen, vilket motsvarar relationen mellan upptag i levande biomassa och träprodukter till följd av minskad avverkning i SLU:s underlag till Miljömålsberedningen.

Effektbedömningen innehåller ingen uppskattning av åtgärdens påverkan på inlagringen i markkol. Det finns studier som pekar mot att en minskad avverkning på kort sikt leder till minskar inlagringen i död ved, stubbar och markkol till följd av mindre avverkningensresten och färre stubbar jämfört med föregående år vilket påverkar det rapporterade nettoupptaget. Flera andra studier pekar på att en minskad avverkning har en positiv inverkan på upptaget i markkol. Ett flertal effektbedömningar har valt att på grund av de stora osäkerheterna kopplat till uppskattningar av markkol inte inkludera dem i sina uppskattningar av nettoupptaget. Läs mer om kopplingen mellan rapporterade nettoupptag i levande biomassa och markkol i kapitel 3. Det finns därför en risk att den uppskattade effekten av åtgärden är något överskattad, om det rapporterade nettoupptaget i död ved och markkol på kort sikt minskar.

Uppskattad effekt efter 2030

En förlängning av omloppstiden som klimatåtgärd innebär en ny referensnivå som ger en ökad kolinlagring när omloppstiden förlängs. Därefter måste omloppstiden hållas på den nivån för att kollager inte ska förloras.¹⁴³ Effekten på nettoupptaget efter 2030 beror därför på om utvecklingen antas fortsätta.

Statens kostnader för ersättningar 2026–2030

Miljömålsberedningen föreslår att hela ersättningen betalas ut i samband med att kolinlagringsavtalet tecknas. För att beräkna de totala statsfinansiella kostnaderna behövs ett antagande om hur stor andel av naturvårdsavtalen som kommer att tecknas för 5 respektive 20 år. Miljömålsberedningen har gjort ett antagande om att 75 procent av arealen tecknas för 5 år och 25 procent för 20 år. Vid antagandet att det 2026 tecknas kolinlagringsavtal om 10 000 hektar till en genomsnittskostnad av 2 700 kronor, blir kostnaden för staten 236 miljoner kronor. Om antalet slutna avtal ökar linjärt så att det 2030 tecknas

¹⁴³ Skogsstyrelsen 2022 Översikt av åtgärder för ökad kolsänka i skogen. Rapport 2022:15,

avtal för 30 000 hektar, ökar också kostnaden linjärt för att 2030 vara 708 miljoner kronor. Den totala kostnaden för perioden, vid antagandet att ersättningen utnyttjas maximalt, blir 2,36 miljarder. Kostnaden efter 2030 är avhängigt om stödet fortsätter efter perioden 2026–2030.

8.2.4 Förslag om att Skogsstyrelsen ska räkna fram hållbara avverkningsnivåer där åtagande om ett ökat kolupptag ingår

Miljömålsberedningen bedömer att en fastställd hållbar avverkningsnivå bör innefatta en analys av hur LULUCF-betinget påverkar vad som utgör en hållbar avverkningsnivå och att en sådan analys bör göras så snart som möjligt.

Miljömålsberedningen föreslår att regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att under 2025 uppdatera den hållbara avverkningsvolym som användes i SKA-analysen 2022 så att beräkningarna inkluderar Sveriges beting enligt LULUCF-förordningen samt eventuellt beslutade etappmål för nettoupptag.

Miljömålsberedningen har inte kvantifierat effekten på nettoupptaget av förslaget till 2030. Miljömålsberedningen bedömer att förslaget kan komma att påverka vilka avverkningsnivåer som i SKA-analyserna bedöms som hållbara och därmed indirekt kan komma att påverka avverkningsbeslut hos skogsägare. Effekten är svårbedömd.

Skälen för förslagen är följande:

I Sverige finns inte något regelverk eller administrativt system som reglerar den totala avverkningsnivån i landet. I stället påverkar staten indirekt den totala avverkningsnivån via information, exempelvis genom analyser i de återkommande skogliga konsekvensanalyserna. I de skogliga konsekvensanalyserna (SKA) presenterar Skogsstyrelsen sin bedömning av vad som är en framtida hållbar avverkningsnivå för hela Sverige. Begreppet hållbar avverkningsvolym definieras av Skogsstyrelsen på följande sätt:

Med hållbar avverkningsvolym menas en avverkningsvolym som inte överstiger den högsta volym som kan avverkas utifrån den uttolkning av de tre dimensionerna i hållbarhetsbegreppet – den ekonomiska, den

miljömässiga respektive den sociala dimensionen – som är gjord i politiska ställningstaganden.¹⁴⁴

I 2022 års skogliga konsekvensanalyser (SKA22) bedömde Skogsstyrelsen att den högsta hållbara avverkningsvolymen i genomsnitt per åren 2025–2034 kommer att ligga i intervallet 95–100 miljoner m³sk per år, givet antaganden om framtida tillväxt.¹⁴⁵

Den genomsnittliga avverkningen för perioden 2018–2022 var 95 miljoner m³sk. 2023 var avverkningen lägre, 89,6 miljoner. Skogsstyrelsen bedömer att efterfrågan av svensk virkesråvara ökar utifrån planerade kapacitetsförändringar och trender för den virkesförbrukande industrin. I de scenarier som SLU tagit fram åt Miljömålsberedningen¹⁴⁶ antas en ökning av avverkningen enligt vad som bedöms motsvara industrins ökade efterfrågning, vilket ger en avverkningsnivå under perioden 2027–2032 på drygt 95 miljoner skogskubikmeter. Avverkningen hamnar därmed inom det spann som Skogsstyrelsen med nuvarande utgångspunkter bedömer som hållbar avverkningsnivå.

Den högsta hållbara avverkningsvolymen fastställs genom att inkludera politiska styrmedel och skogsbrukets nuvarande hänsynstagande till miljömässiga och sociala hållbarhetsdimensioner. Ändras förutsättningarna ändras också den högsta hållbara avverkningsnivån.¹⁴⁷ De nivåer som fastställdes i arbetet med Skoglig konsekvensanalys 2022 påverkades inte av Sveriges då gällande beting enligt LULUCF-förordningen. Därefter har LULUCF-förordningen reviderats till nu gällande och Sveriges åtagande har förändrats så att nettoupptaget av koldioxid till 2030 ska öka med 4 miljoner ton jämfört med genomsnittet 2016–2018.

Miljömålsberedningen bedömer att en fastställd hållbar avverkningsnivå bör innefatta en analys av hur LULUCF-betinget påverkar vad som utgör en hållbar avverkningsnivå och att en sådan analys bör göras så snart som möjligt.

Miljömålsberedningen föreslår att regeringen under 2025 ger Skogsstyrelsen i uppdrag att fastställa en nivå för hållbar avverkningsvolym som i beräkningarna inkluderar Sveriges beting enligt

¹⁴⁴ Skogsstyrelsen. 2019. Skogsstyrelsens syn på hållbar utveckling i skogen.

¹⁴⁵ Skogsstyrelsen 2022 Skogliga konsekvensanalyser 2022 – virkesbalanser. Rapport 2022/10.

¹⁴⁶ SLU (2024) Scenarier för utveckling av upptag och utsläpp av växthusgaser från LULUCF-sektorn – underlag till Miljömålsberedningen.

¹⁴⁷ Skogsstyrelsen 2022 Skogliga konsekvensanalyser 2022 – virkesbalanser. Rapport 2022/10.

LULUCF-förordningen (samt eventuellt beslutade etappmål för nettoupptag).

8.2.5 Förslag om att uppmana Sveaskog att öka nettoupptaget på sina marker

Miljömålsberedningen uppmanar Sveaskog att ytterligare bidra till Sveriges internationella åtagande för biologisk mångfald och kolinlagring genom att:

- Uppskatta det årliga nettoupptaget av koldioxid på sina marker och att bolaget ska vidta åtgärder för att nettoupptaget 2030 ska vara 10 procent högre än det i genomsnitt var under perioden 2016–2018 eller annan relevant treårsperiod varifrån det finns tillförlitliga data.
- Miljömålsberedningen föreslår att SLU får i uppdrag att bistå Sveaskog i arbetet med att uppskatta nettoupptaget på Sveaskogs marker.

Miljömålsberedningen uppskattar att givet antagande att nettoupptaget på Sveaskogs marker motsvarar genomsnittet på Sveriges skogsmark, skulle en tioprocentig ökning av nettoupptaget innebära en ökning av kolupptaget med drygt 600 000 ton.

Skälen för förslagen är följande:

Staten kan i större utsträckning använda sin rådighet för att främja ett hållbart brukande av skog. Miljömålsberedningen lämnar därför förslag på att Skogsstyrelsen ska tilldelas erforderliga resurser för att kunna genomföra rådgivning och information om ett hållbart skogsbruk som främjar kolinlagring och gynnar biologisk mångfald. Staten kan även använda sin roll som ägare av Sveaskog AB.

Miljömålsberedningen menar att det är lämpligt att Sveaskog AB, som en stor markägare och i sin helhet ägd av staten, med skog i nästan hela landet, genom sitt skogsbruk bidrar substantiellt till att Sverige lever upp till sina åtaganden i EU och internationellt vad gäller biologisk mångfald och kolinlagring. Sveaskog äger cirka 14 procent av Sveriges skogsmark,¹⁴⁸ vilket innebär att åtgärder som

¹⁴⁸ Sveaskog.se Om våra skogar <https://www.sveaskog.se/om-sveaskog/det-har-ar-sveaskog/om-vara-skogar/>, hämtat 2024-10-18.

Sveaskog genomför får en påverkan på Sveriges samlade skogsbruk. Därtill kan Sveaskog genom sitt skogsbruk komma att påverka andra markägares beslut om skogsbruk och vara en markägare som prövar olika skogsbruksmetoder.

Miljömålsberedningen menar att Sveaskog bör ta ett proportionerligt ansvar för att Sveriges nettoupptag jämfört med 2016–2018 ska öka med cirka 10 procent. Vilken basperiod som ska användas för Sveaskogs åtagande bör vara beroende av för vilken period Sveaskog med bistånd av SLU kan ta fram tillförlitliga data.

Det rapporterade nettoupptaget i Skogsmark var under perioden 2016–2018 drygt 44 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Sveaskog äger 14 procent av Sveriges skogsmark. Vid ett antagande att nettoupptaget på Sveaskogs marker motsvarar genomsnittet på Sveriges skogsmark, skulle en tioprocentig ökning av nettoupptaget innebära en ökning av kolupptaget med drygt 600 000 ton. Eftersom Sveaskog inte kommer kunna ta del av föreslagna stöd för gödning, förlängda omloppstider eller återvätning, bedömer Miljömålsberedningen att ett ökat nettoupptag på Sveaskogs marker kommer vara i tillägg till andra förslag som effektbedöms i betänkandet.

9 Förslag om hållbart brukande av jordbruksmark för kolinlagring och biologisk mångfald

Jordbrukarnas sätt att bruka jorden har potential att bidra till såväl kolinlagring som biologisk mångfald. Det finns flera åtgärder som kan gynna både kolinlagring och biologisk mångfald och ha synergi-effekter med exempelvis markhälsa, bördighet, markens mikroorganismer och minskat växtnäringsläckage som bidrar till övergödning i sjöar, vattendrag och marina miljöer. Det finns också ett samband mellan ökad produktion och kolinlagring, liksom självförsörjning och beredskap.

Kontinuerlig hävd och skötsel av naturliga gräsmarker i odlingslandskapet, framför allt i form av naturbete och slätter, är viktiga åtgärder för den biologiska mångfalden. Eftersom det finns ett stort behov av att restaurera naturbetesmarker och slättermarker lämnas även förslag om kontinuerlig hävd av dessa inom kapitlet om restaurering. Förslag som gynnar den biologiska mångfalden i odlingslandskapet finns även i kapitlet om minimal förlust av biologisk mångfald.

Dränerad organogen jordbruksmark avger betydande mängder koldioxid. Återvätning av sådana marker stoppar upp kolavgången och genererar kolinlagring. Återvätning av jordbruksmark bedöms i genomsnitt minska växthusgasutsläppen med 29 ton koldioxidekvivalenter per hektar. Förslag om återvätning av dränerad organogen jordbruksmark finns i kapitlet om våtmarker. Om 15 000 hektar jordbruksmark återväts kan det generera 400 000 ton koldioxidekvivalenter lägre rapporterade växthusgasutsläpp från jordbruksmark.

Beredningen uppskattar att förslagen som lämnas i kapitlet kan bidra till att öka nettoupptaget av växthusgaser med cirka 150 000 ton.

Miljömålsberedningen bedömer:

- att naturbete och renbete gynnar kolinlagring och biologisk mångfald.
- att konsumtion av älg, rådjur, dovhjort, kronhjort och vildsvin ger incitament för att skapa foderresurser och gynna hållbar jakt på dessa djurslag vilket bidrar till minskade viltskador i jord- och skogsbruk och därmed såväl jordbruks- och skogsproduktion som biologisk mångfald.
- att odling av vall och mellangrödor är de åtgärder, utöver återvätning av dränerad organogen jordbruksmark, som har störst potential att öka kolinlagringen i jordbruksmark till 2030. Vall och mellangrödor gynnar också den biologiska mångfalden och flera andra miljömål.
- att lantbrukares möjligheter till avsättning för vall behöver öka.

Miljömålsberedningen föreslår:

- att Upphandlingsmyndigheten får i uppdrag att utföra en informations- och rådgivningsinsats riktat mot kommuner och regioner om upphandling av naturbeteskött, renkött och kött från älg, rådjur, dovhjort, kronhjort och vildsvin och deras positiva effekter på kolinlagring och biologisk mångfald.
- att en miljöersättning för odling av vall införs i den strategiska planen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik, CAP, från och med 2026. Syftet med miljöersättningen ska vara inlagring av kol.
- att regeringen prioriterar medel för ersättningen för odling av mellangröda i den strategiska planen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik, CAP, både för den innevarande programperioden 2023–2027 och för den kommande programperioden 2028–2031. Syftet med ersättningen ska vara inlagring av kol och minskat kväveläckage.
- att Energimyndighetens biogasstöd även ska omfatta vall och att regeringen ändrar villkoren för ap.1 Biogasstöd, anslaget 1:9 Biogasstöd, utgiftsområde 21 Energi, så att det även omfattar stöd för produktion av biogas från vall.

9.1 Ett aktivt jordbruk som främjar kolinlagring och biologisk mångfald

Jordbruket skiljer sig från de flesta andra branscher på flera sätt. Verksamheten är väderkänslig, vilket innebär att stora värden kan gå förlorade vid ogynnsamt väder. Klimatförändringar blir snabbt påtagliga. Det tar också tid att ställa om verksamheten vid ändrad efterfrågan. Jordbruket är också beroende av vissa ekosystemtjänster såsom pollinerande insekter för sin produktion. En stabil livsmedelsförsörjning är också viktig för samhällets beredskap och för att hålla livsmedelsindustrin med råvaror. Under de senaste åren har jordbruket tampats med flera utmaningar såsom försämrad konkurrenskraft, ökade kostnader för insatsvaror såsom bränsle, gödsel och bekämpningsmedel och smittor såsom fågelinfluensa och afrikansk svinpest.

Odlingslandskapets sedan länge hävdade naturbetesmarker och slåtterängar är bland de artrikaste miljöerna i landet, men arealen ängs- och betesmark har minskat kraftigt sedan början av 1900-talet. För att nå miljökvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap krävs ett aktivt jordbruk i hela landet.

De problem med biologisk mångfald i odlingslandskapet som Naturvårdsverket tillsammans med Jordbruksverket bedömt vara mest angelägna att lösa för att nå miljömålen är brist på hävd i form av slåtter och bete av ängs- och betesmarker samt brist på småbiotoper. Odling på åkermark påverkar den biologiska mångfalden både positivt och negativt och är för produktionsresultatet beroende av biologisk mångfald, bl.a. i form av pollinerare och ett fungerande mikroliv i marken. En positiv effekt av lantbruk i skogsdominerade landskap är att gårdar med betande djur i skogsbygdskapar variation i landskapet.

Redan i dag genomförs ett omfattande arbete runt om i landet för att gynna biologisk mångfald genom t.ex. restaurering och anläggning av våtmarker, blommande kantzoner, lärkrutor, restaurering av betesmarker, rådgivning för betesmarker och slåtterängar och främjande av biologisk mångfald i växtodling.

Det finns en rad åtgärder som kan bidra till kolinlagring i jordbruksmark, genom att öka mängden tillfört kol eller förhindra läckage av inbundet kol. Hur mycket kol som lagras i marken beror bl.a. på biomassans volym och kolets nedbrytningshastighet. Biomassan

finns ovan jord och under jord, både i form av rötter och ämnen som utsöndras av växtens rotsystem. Biomassans volym beror i sin tur på vad som odlas, hur stor del av ytan och året som marken är bevuxen med olika grödor och hur mycket organiskt material som förs bort vid skörd eller återförs vid gödsling. Kolföreningar är olika stabila och stannar olika länge i marken. Ju djupare ner i marken kolet lagras, desto längre kan det stanna kvar. Tidigare markanvändning har stor betydelse för hur mycket kol som kan lagras. Kolfattiga marker har störst potential att lagra in kol.

Fleråriga (perenna) grödor har större potential till kolinlagring än ettåriga grödor eftersom marken är bevuxen under längre tid och växterna skapar större rotbiomassa. Fleråriga grödor har också andra fördelar såsom att näringsläckage och erosion minskar, mikrolivet i jorden gynnas, problem med ogräs och skadegörare minskar, grödorna lagrar mer vatten och tål torka bättre och behovet av insatsmedel minskar.

Åtgärder för större skördar, såsom gödsling, bevattning, god dränering och minskad markpackning bidrar till ökad kolinlagring eftersom volymen biomassa ökar. Växtförädling kan ha potential att bidra till ökad kolinlagring på sikt. I avsnitt 9.3 finns en uppräkning av olika åtgärder som kan bidra till ökad kolinlagring.

I den svenska markanvändningssektorn står åkermarken för ett nettoutsläpp medan betesmarken varierar mellan att utgöra en kolkälla och en kolsänka. Åkermarkens utsläpp uppgick igenomsnitt till 3,8 miljoner ton per år under perioden 1990–2023 och var 4,25 miljoner ton 2023. Betesmark har växlat mellan att vara en kolkälla och en kolsänka och gav 2023 upphov till ett nettoutsläpp på 0,1 miljoner ton. Det kan jämföras med det totala rapporterade nettoupptaget i hela LULUCF-sektorn på 31 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2023.

9.2 Förslag om ett jordbruk som främjar kolinlagring och biologisk mångfald

9.2.1 Förslag om rådgivning och information om offentlig upphandling som gynnar biologisk mångfald och kolinlagring

Miljömålsberedningen föreslår att Upphandlingsmyndigheten får i uppdrag att utföra en informations- och rådgivningsinsats riktad mot kommuner och regioner om upphandling av naturbeteskött, renkött och kött från älg, rådjur, dovhjort, kronhjort och vildsvin och deras positiva effekter på kolinlagring och biologisk mångfald.

Skälen för förslaget är följande:

Naturbeteskött

Naturbeteskött är kött från djur som betar naturbetesmarker. Naturbetesmarker är rika på biologisk mångfald av växter, svampar och insekter knutna till flerhundraårig hävd genom betesdrift och slåtter. Naturbetesmarker är ett av Sveriges artrikaste ekosystem. Arealen hävdade naturbetesmarker har minskat kraftigt sedan början av 1900-talet i takt med att mängden betesdjur minskat och bete på vallar ökat. De flesta naturbetesmarkstyper har ogynnsam bevarandestatus enligt uppföljningen av art- och habitatdirektivet och restaureringsbehovet är stort, vilket beskrivs i annan del av detta betänkande.

Avgörande för att upprätthålla hävden av naturbetesmarker är lönsamheten i betesdriften och för detta är, förutom EU:s miljöersättningar, avsättningsmöjligheterna av produkterna en central aspekt. Miljömålsberedningen har fått beskrivet för sig att de finare styckningsdetaljerna ofta köps av restauranger medan avsättningen av naturbetesköttfärs ofta är sämre.

Upphandlingsmyndigheten har tagit fram kriterier för att ställa krav på naturbeteskött, såväl nötkött som lammkött, vid offentlig upphandling.¹

Miljömålsberedningen bedömer att ökad offentlig upphandling av naturbeteskött kan bidra till en ökad avsättning av detsamma och i förlängningen en förbättrad lönsamhet i betesdriften av natur-

¹ Upphandlingsmyndighetens webbplats, hämtat 2024-11-20.

betesmarker och därmed deras långsiktiga bevarande. Dessutom skulle det bidra till flera andra samhällsmål såsom en levande landsbygd.

Renkött

Renbete ökar den biologiska mångfalden i fjälltrakterna. Betandet och klövtrampet gynnar konkurrenssvaga växter och håller tillbaka förbuskningen. Renarna är i många fall en förutsättning för det öppna fjälllandskapet och den unika floran. Renen betar selektivt av många olika växter beroende på säsong vilket ger en artrikare flora.

Miljömålsberedningen bedömer att ökad offentlig upphandling av renkött kan bidra till en ökad avsättning av detsamma och i förlängningen en förbättrad lönsamhet i renbetesdriften vilket skulle gynna den biologiska mångfalden. Dessutom skulle det bidra till flera andra samhällsmål såsom att stärka bevarandet av den samiska kulturen och en levande landsbygd.

Kött från älg, rådjur, dovhjort, kronhjort och vildsvin

Höga stammar av hjortdjur, d.v.s. älg, rådjur, dovhjort och kronhjort, kan orsaka stora skador på ung tallskog och lövträd viktiga för den biologiska mångfalden och även orsaka skador på jordbruksgrödor.

Hjortdjurens bete, barkgnag och fejning leder till försämrad volymtillväxt och virkeskvalitet i den framtida skogen. Trädets vitalitet kan påverkas och det kan till och med dö. En viltskada kan även vara en inkörsport till sekundära skadegörare. Ett högt betetryck kan försvåra etableringen av vissa trädslag. Hjortdjuren föredrar bete av rönn, asp, sälg och ek. Vid högt betetryck kan förnyring av dessa påverkas på ett betydande sätt vilket påverkar den biologiska mångfalden knuten till dessa trädslag negativt.

Skogsstyrelsen har uppskattat att de vilda hjortdjurens bete kostar skogsbruket miljardbelopp varje år. Genom sitt bete påverkar de vilda hjortdjuren också skogens möjligheter till kolinlagring negativt.

Höga stammar av vildsvin kan orsaka stora skador på jordbruksgrödor och även genom sitt kraftiga bökanke orsaka betydande

skador på marken och den biologiska mångfalden i naturbetesmarker och slätterängar.

Miljömålsberedningen bedömer att ökad offentlig upphandling av kött från älg, rådjur, dovhjort, kronhjort och vildsvin kan bidra till en ökad avsättning av detsamma och i förlängningen incitament för att skapa ökade foderresurser i landskapet och ökade jaktmöjligheter vilket skulle minska viltskadorna i jord- och skogsbruket och därmed gynna såväl jordbruks- och skogsproduktion som biologisk mångfald knuten till lövträd och naturliga gräsmarker. Dessutom skulle det bidra till flera andra samhällsmål såsom en levande landsbygd.

9.2.2 Förslag om att införa en miljöersättning för odling av vall

Miljömålsberedningen föreslår att en miljöersättning för odling av vall införs i den strategiska planen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) från och med 2026. Syftet med miljöersättningen ska vara inlagring av kol.

Beredningen gör inte någon kvantifierad uppskattning av förslagens effekt på nettoupptaget av växthusgaser.

Skälen för förslaget är följande:

Vallodlingens potential/Ökad vallodling ger ökad kolinlagring

Vall binder in stora mängder kol per hektar. Anledningen är att vall lämnar efter sig stora mängder skörderester, inte minst rötter, som sedan omvandlas till stabila kolformer.² Vall påverkar jordhälsan och den biologiska mångfalden i åkerjorden på ett positivt sätt. Hur lantbruket sköter vallarna har betydelse för både kolinlagring och biologisk mångfald. Långliggande vall ger mer kolinlagring än kortliggande eftersom fleråriga växter har ett stort rotsystem som bygger upp kolförrådet i marken. Tidpunkten för när vallen slås påverkar biologisk mångfald, genom senare skörd gynnas fåglar, harar och insekter. Tidig skörd blottar t.ex. fågelbon.

² SLU:s webbplats, <https://www.slu.se/centrumbildningar-och-projekt/epok-centrum-for-ekologisk-produktion-och-konsumtion/vad-sager-forskningen/klimat/kolinlagring-i-jordbruksmark--finns-skillnader-mellan-ekologiska-och-konventionella-jordar/>, hämtat 2024-04-04.

Vall kan bidra till kolinlagring på två huvudsakliga sätt, antingen genom att vall odlas på större arealer eller genom att vallodlingen intensifieras på existerande arealer. Om vall ska odlas på större arealer krävs det att det finns utrymme för vallen, att det är mer attraktivt för lantbrukaren att odla vall jämfört med vad marken annars skulle ha kunnat användas till – oftast spannmålsodling – och att lantbrukaren ser en möjlighet till avsättning för vallen.

En vall är en åker som är besådd med olika slags vallväxter såsom gräs, örter och vallbaljväxter. Vall odlas oftast för att skörda grönmassa som sedan används för att tillverka djurfoder som hö, ensilage och kraftfoder eller direkt som betesmark. Eftersom vall oftast används som foder är det främst djurhållande lantbruk som odlar denna gröda. Specialiseringen av jordbruket har inneburit att vall har koncentrerats till vissa trakter. Vall är en dominerande gröda i skogsbygd och mellanbygd, medan växtodling i slättbygd till stor del saknar vall. Vall och grönfoderväxter odlades på 1 133 000 hektar 2024, vilket motsvarade 45 procent av den totala åkermarken.³ Vall är därmed Sveriges vanligaste gröda.

Vall används i stor utsträckning som foder till idisslare och omfattningen av vallodling har därför en tydlig koppling till antalet nötkreatur och hästar. Avsättningen för vall kan öka om nötkreatur och hästar blir fler, men även om andelen vall i djurfoder skulle öka. Bete kan också bidra till en efterfrågan på vall, men betande djur är en resurs som också behöver användas för att hävda marker med höga naturvärden som gynnar den biologiska mångfalden.

Vall kan också användas för att producera biogas, som även ger biogödsel som restprodukt. I Sverige används biogas främst i transportsektorn, men även för produktion av värme och el. Biogas kan också användas som råvara eller energikälla inom industrin, t.ex. som industriellt processbränsle i stålindustrin eller som råvara i kemiindustrin. Biogas bidrar bl.a. till att ersätta fossila bränslen och ger en bättre luftkvalitet. Eftersom produktionen baseras på organiskt avfall och genererar energi, råvaror och biogödsel bidrar biogasproduktionen till en cirkulär och resurseffektiv ekonomi. En ökad inhemsk produktion bidrar dessutom till självförsörjning och beredskap.

Vall kan också användas som råvara för att utvinna protein för produktion av foder till enkelmagade djur (t.ex. gris) eller som livsmedels-

³ Jordbruksverkets statistikdatabas, Åkermarkens användning och antal företag med åkermark efter År, Län, Variabel och Gröda.

ingrediens för humankonsumtion.⁴ Inhemsk produktion av foder för enkelmagade djur skulle minska behovet av importerat soja-foder, vilket minskar behovet av att transportera foder och gynnar självförsörjningen. Att utvinna protein ur vall för humankonsumtion kan möta efterfrågan på livsmedel som baseras på växtbaserade proteiner. Vall lyfts också i EU:s proteinstrategi som ett sätt att gynna den europeiska produktionen av växtbaserade proteiner.

I en svensk studie jämfördes klimatnyttan av olika former av vallanvändning ur ett livscykelperspektiv. Studien visade att vall ger en betydligt större klimatnytta, cirka 10 000 kg koldioxidekvivalenter per hektar, om vallen används för utvinning av protein för produktion av foder eller livsmedel eller biogasproduktion jämfört med om vallen används som foder. Studien visade också att inkomsterna från vall är störst om vallen säljs för biogasproduktion eller används som foder, men att även försäljning av livsmedelsproteinfraktioner har ett viktigt ekonomiskt värde.⁵

Kätterer och Bolinder har beräknat att i jämförelse med ettåriga (annuella) grödor bidrar vall i genomsnitt med en inlagring på 520 kg kol per hektar (variation mellan 300 och 1100 kg). Enligt Klimatpolitiska vägvalsutredningen ger vallodling en kolinlagring på 645 kg per hektar och år.⁶ Samma siffra användes 2019 i en rapport av Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA).⁷

Miljömålsberedningen har inte gjort någon bedömning av hur mycket mer vall som skulle kunna odlas i Sverige. I många delar av landet är efterfrågan på vall redan mättad och potentialen till ytterligare vallodling begränsad rent ytmässigt. I slättbygd, där förutsättningar för spannmålsodling är gynnsamma, finns starka ekonomiska incitament för lantbrukarna att odla annat än vall. Jordbruksverket har bedömt att möjligheten att öka arealen vall i slättbygd är liten.⁸

⁴ Två exempel på forskningsprojekt inom detta område beskrivs på SLU:s webbplats: <https://www.slu.se/institutioner/biosystem-teknologi/aktuella-projekt/pagaende-projekt/Teknologi/teknologi/green2feed--hallbar-djurfoder-och-biogas-fran-grona-blad/>, hämtat 2024-05-02 och <https://www.slu.se/institutioner/biosystem-teknologi/aktuella-projekt/pagaende-projekt/Teknologi/teknologi/greenleafood/>, hämtat 2024-05-02.

⁵ RISE:s webbplats, <https://www.ri.se/sv/vad-vi-gor/projekt/vallbaserade-produkter-for-enkelmagade-djur-ett-steg-mot-kommersial/>, hämtat 2024-04-04.

⁶ SOU 2020:04 Vägen till en klimatpositiv framtid, betänkande av Klimatpolitiska vägvalsutredningen.

⁷ Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), 2019. Så klarar det svenska jordbruket klimatmålen.

⁸ B. Johnsson och E.-M. Mejersjö, Grovfoderbaserad djurproduktion och CAP 2023–2027. Internt PM Jordbruksverket, inkommit via e-post 2024-04-29.

I rapporten av Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien, IVA, bedömdes arealen vall kunna öka med 220 000 hektar i landet som helhet.

Miljöersättning för vallodling behövs som incitament för att utnyttja kolinlagringspotentialen

Miljömålsberedningen bedömer att en ersättning för vall behövs som incitament med anledning av dess potential att lagra in stora mängder kol per hektar på relativt kort sikt, även om ersättningens effekt i form av additionell vallodling är osäker.

I Landsbygdsprogrammet (ursprungligen 2014–2022, förlängt till och med 2024) fanns en miljöersättning för flerårig vallodling. Syftet med ersättningen var att minska läckage av växtnäring och stimulera hållbar odling. Ersättning beviljades endast till lantbrukare utanför kompensationsstödsområdet, dvs. delar av södra och mellersta Sverige. Ersättningen var 500 kronor per hektar 2024 och det fanns krav på att vallen skulle ligga under minst tre obrutna odlings-säsonger.⁹ Miljöersättningen för vall upphörde 2024. I den strategiska planen 2023–2027 ingår ingen motsvarande ersättning. Vallodlare kan i stället få stöd inom ersättningsformerna ekologisk produktion, gårdsstöd och kompensationsstöd.¹⁰

Enligt Jordbruksverket¹¹ har de områden där det har varit möjligt att söka miljöersättning för vallodling i landsbygdsprogrammet varit i storleksordningen 300 000 hektar. Lantbrukare beviljades ersättning för i genomsnitt 202 000 hektar under perioden 2015–2022, med en variation mellan 180 000 och 220 000 hektar. Under de åtta åren betalades drygt 800 miljoner kronor ut och antalet lantbrukare som tog emot stödet 2020, det sista året innan nyanslutningen stängde, var 8 200. Jordbruksverkets motiv till att ta bort vallerättningen var att den i stor utsträckning bedömdes gå till gårdar där vall hade odlats även utan ersättningen eftersom vallodling främst styrs av behovet av foder och animalieproduktionens ekonomiska förutsättningar. Dessutom bedömde Jordbruksverket att en ersättning på 500 kronor per hektar har liten påverkan på arealen vall och

⁹ Jordbruksverkets webbplats, <https://jordbruksverket.se/stod/jordbruk-tradgard-och-rennaring/jordbruksmark/vallodling>, hämtat 2024-11-18.

¹⁰ Jordbruksverkets webbplats, <https://jordbruksverket.se/stod/jordbruk-tradgard-och-rennaring/sam-ansokan-och-allmant-om-jordbrukarstoden/vall>, hämtat 2024-04-29.

¹¹ B. Johnsson och E.-M. Mejersjö, Grovfoderbaserad djurproduktion och CAP 2023–2027. Internt PM Jordbruksverket, inkommit via e-post 2024-04-29.

att den långsiktiga strategin för att öka vallodlingen bör vara att främja företag som behöver vall, dvs. grovfoderbaserad mjölk- och köttproduktion, biogas samt bioraffinaderier som producerar foder och andra produkter av vallen. Liknande slutsatser om miljöersättningen för vallodling drogs i en utvärdering av stöd för kolinlagring i åkermark i landsbygdsprogrammet 2014–2022. Miljöersättningen för vallodling bedömdes ha haft minst påverkan på genomförandet eftersom vall framför allt odlas som foder vilket djurhållande lantbrukare ändå behöver.¹²

I juni 2024 fick Jordbruksverket i uppdrag av regeringen att ta fram förslag till en ny miljöersättning för vallodling utanför kompensationsstödsområdet som senast från 2026 ska kunna sökas inom ramen för den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027. Uppdraget ska redovisas senast den 6 december 2024.¹³

Miljömålsberedningen bedömer att ersättningen bör vara betydligt högre än nivån i landsbygdsprogrammet för att vara attraktiv för lantbrukare i slättbygdsområden där kolinlagringspotentialen är som störst. Beredningen föreslår också att ersättningen inkluderas i den strategiska planen för att dra nytta av EU-finansiering och underlätta för lantbrukare att kunna använda det ansökningssystem som används till de flesta andra ersättningar. Miljömålsberedningen bedömer också att en miljöersättning för vall bör kompletteras med stimulans för avsättning av vallen för att skapa förutsättningar för bättre effekt.

9.2.3 Förslag om att prioritera en miljöersättning som incitament för odling av mellangröda

Miljömålsberedningen föreslår att regeringen prioriterar medel för ersättningen för odling av mellangröda i den strategiska planen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik, CAP, både för den innevarande programperioden 2023–2027 och för den kommande program-

¹² Noring, M., Jörnling, A., Dahlöf, C-A., Zehaie, F., Halvars Klintäng, A. & Kätterer, T. (2023). Effekten på kolinlagring i åkermark. Utvärdering av stöd i landsbygdsprogrammet 2014–2022. Utvärderingsrapport 2023:9. Jordbruksverket.

¹³ Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, 2024. Uppdrag att ta fram förslag till ändring av miljöersättningar i Sveriges strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken, LI2024/01363.

perioden 2028–2031. Syftet med ersättningen är att den ska vara ett incitament för inlagring av kol och minskat kväveläckage.

Miljömålsberedningen bedömer att arealen mellangrödor kan öka med uppskattningsvis ytterligare 120 000 hektar. Om arealen mellangrödor ökar med 120 000 hektar leder det till en ökad kolinlagring på 40 000 ton per år, vilket motsvarar cirka 150 000 ton koldioxidekvivalenter per år.

Skälen för förslagen är följande:

Ökade arealer med mellangrödor ger substantiell ökning av kolinlagring

Det varierar hur mycket kol mellangrödor lagrar, men ett medelvärde som brukar användas i Sverige är 320 kg kol per hektar och år. Studier har dock visat på en variation mellan 270 och 439 kg kol per hektar och år.¹⁴ Enligt Klimatpolitiska vägvalsutredningen ger fånggrödor en kolinlagring på 330 kg per hektar och år. Mellangrödans bidrag till kolinlagring beror till stor del på hur stor mängd biomassa den producerar, såväl ovan som under jord. Rötterna är mest betydelsefulla för kolinlagringen – ungefär 2,5 gånger mer kol lagras in i rötter jämfört med motsvarande volymbiomassa ovan jord. Det viktigaste för en hög kolinlagring i mellangrödor är hög tillväxt, stor rotbiomassa, en hög kol-kväve-kvot samt inslag av baljväxter. Det saknas kunskap om vilka arter och strategier för jordbearbetning som främjar mellangrödornas kolinlagring.

Mellangrödorna bidrar också till minskade kolförluster från marken eftersom de förhindrar jorderosion. Dessutom fångar mellangrödor in kväve, bibehåller markens bördighet, bekämpar ogräs och minskar näringsläckage. Därför odlas mellangrödor även av andra skäl än kolinlagring.

Att odla en gröda mellan huvudgrödorna kan göras av olika skäl och har olika benämningar såsom mellangröda, fånggröda, täckgröda och bottengröda. Fånggrödor sås in i spannmål på våren och mellangrödor sås in efter skörd på sensommaren. Genom att odla sådana grödor hålls marken bevuxen under längre tid, vilket ökar mängden biomassa som fångar in kol. Mellangröda kan användas

¹⁴ Helena Aronsson, Maria Ernfors, Thomas Kätterer, Martin Bolinder, Sven-Erik Svensson, David Hansson, Thomas Prade och Göran Bergkvist, 2023. Mellangrödor i växtföljden – för kolinlagring och effektivt kväveutnyttjande. SLU Ekohydrologi, 179.

som samlingsnamn för ”en gröda som har sin huvudsakliga tillväxt mellan två huvudgrödor och där syftet med att odla mellangrödan kan variera”.¹⁵ Normalt skördas inte mellangrödor, utan de plöjs ner i jorden som en form av grüngödsling. De kan dock användas som råvara till foder på liknande sätt som vall. Proteiner kan extraheras för produktion av foder eller livsmedel. De kan också användas för produktion av biogas och biogödsel.¹⁶ Ibland används mellangrödor som en extra fodertillgång vid brist på foder.

Mellangrödor kräver en tillräckligt lång växtsäsong och kan odlas ungefär upp till södra Värmland och Dalarna.¹⁷ Mellangrödor kan ha en viktig roll i framtidens odlingsystem. Med varmare höstar och vintrar behöver marken hållas bevuxen under större delar av året. Potentialen för mellangrödor ökar när växtsäsongen blir längre och odlingsgränsen flyttas norrut. Kolinlagring med hjälp av mellangrödor är dock beroende av kemisk avdödning och om sådana medel fasas ut behöver odling av mellangrödor anpassas på ett sätt som inte bidrar till ökade kolutsläpp genom t.ex. ökad jordbearbetning. Mellangrödor kan också ha negativa bieffekter i form av ökade utsläpp av lustgas.¹⁸

Förutom själva kolinlagringen har fång- och mellangrödor ytterligare klimatnyttor. I en tysk studie identifierades totalt fem klimatnyttor:¹⁹

1. Kolinlagring
2. Ökad skörd i grödan efter fånggröda leder till lägre arealbehov
3. Lägre kväveutlakning ger mindre avgång av lustgas
4. Förfruktseffekt i form av kväve från fånggrödan leder till något lägre behov av mineralgödselkväve

¹⁵ Helena Aronsson, Maria Ernfors, Thomas Kätterer, Martin Bolinder, Sven-Erik Svensson, David Hansson, Thomas Prade och Göran Bergkvist, 2023. Mellangrödor i växtföljden – för kolinlagring och effektivt kväveutnyttjande. SLU Ekohydrologi, 179.

¹⁶ Helena Persson Hövmalm och Thomas Prade, 2021. Mellangrödors potential som protein-källa. Fakta från SLU Partnerskap Alnarp. LTV-fakultetens faktablad 2021:12.

¹⁷ Greppa näringen, 2023. Mellangrödor i växtföljden. För kolinlagring och effektivt kväveutnyttjande.

¹⁸ SLU:s webbplats, <https://www.slu.se/ew-nyheter/2023/5/mellangrodans-olika-nyttor-kartlaggs-i-ny-rapport/>, hämtat 2024-05-02.

¹⁹ Schön, J., Gentsch, N., & Breunig, P. (2024). Cover crops support the climate change mitigation potential of agroecosystems. *PLoS ONE*, 19(5) och Greppa Näringens webbplats, <https://greppa.nu/nyheter/nyheter/arkiv---nyheter/2024-06-07-helhetsgrepp-pa-klimatkalkylen-for-fang-och-mellangroda>, hämtat 2024-06-19.

5. En mark täckt av fånggröda leder till högre reflektion av solinstrålning jämfört med bar mark (förändrat albedo).

Den faktiska arealen mellangröda i Sverige är okänd men kan uppskattas genom statistik för den areal fång- och mellangrödor som lantbrukare söker miljöersättning för. Fång- och mellangrödor bidrar både till kolinlagring och minskat kväveläckage. Ersättning för fånggrödor erbjuds endast till marker i nitratkänsliga områden, där nyttan av minskat kväveläckage är som störst. Efter sista ansökningsdatum för 2024 års ersättningar hade Jordbruksverket fått in ansökningar om ersättning för fånggrödor på 91 000 hektar. Motsvarande siffra för mellangrödor var 88 000 hektar. Arealerna överlappar inte och kan därmed summeras till knappt 180 000 hektar.²⁰

Den potentiella arealen för mellangrödor i Sverige har uppskattats till 300 000 hektar inklusive nuvarande användning, dvs. en ökning med 120 000 hektar. Den totala teoretiska potentialen uppskattas visserligen 540 000 hektar, men bedömningen om 300 000 hektar baseras på den areal som kan producera en biomassa på minst ett ton torrsvikt per hektar.²¹ Klimatpolitiska vägvalsutredningen antog att deras förslag skulle leda till ökad användning av fång- och mellangrödor på 400 000 hektar.

Kätterer och Bolinder bedömer att mellan-, fång- och täckgrödor ger en ökad kolinlagring på i genomsnitt 330 kg kol per hektar och år (variation mellan 270 och 430 kg). Även Klimatpolitiska vägvalsutredningen räknade med en kolinlagring på 330 kg per hektar och år. Effekten är relativt omedelbar och om användning av fång- och mellangrödor blir en del av framtidens jordbruk blir kolinlagringen varaktig.

Ersättning för mellangröda bidrar till att öka arealen och därmed det rapporterade nettoupptaget

Miljömålsberedningen föreslår att en ersättning för mellangröda fortsätter att prioriteras i den strategiska planen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) för den kommande perioden 2028–2031, med anledning av mellangrödans potential att bidra till kolinlagring, biologisk mångfald och andra miljönyttor.

²⁰ Jordbruksverket, e-post, 2024-04-12.

²¹ Thomas Kätterer, e-post, 2024-04-08.

I den nuvarande strategiska planen 2023–2027 kan en ettårig ersättning betalas ut för odling av mellangroda. Syftet är att minska klimatpåverkan och kväveläckage från åkermark och samtidigt görs marken bördigare. Ersättningen gäller för åkermark som ligger i slättbygdsområdena, både inom och utanför kompensationsstödsområdena. År 2024 var ersättningen 141 euro (1 593 kronor) per hektar.²²

I en utvärdering av ersättningar för fånggröda, mellangroda och vårbearbetning inom den strategiska planen konstaterade Jordbruksverket att ansökningarna för alla tre ersättningar översteg de planerade målvärdena 2023, men eftersom målvärdena ökar successivt till och med 2027 behöver mer areal anslutas till ersättningarna kommande år. Därför kommer Jordbruksverket att ta fram en kommunikationsplan för att öka intresset för dessa ersättningar.²³ Beredningen bedömer därför att ökad information och rådgivning kommer att bidra till att odling av mellangroda kommer att öka de närmsta åren.

9.2.4 Förslag om att biogasstödet utvidgas till att även omfatta vall

Miljömålsberedningen föreslår att Energimyndighetens biogasstöd även ska omfatta vall och att regeringen ändrar villkoren för ap.1 Biogasstöd, anslaget 1:9 Biogasstöd, utgiftsområde 21 Energi, så att det även omfattar stöd för produktion av biogas från vall.

Beredningen gör inte någon kvantifierad uppskattning av förslagens effekt på nettoupptaget av växthusgaser.

Skälen för förslaget är följande:

För att odling av vall ska öka behövs förbättrade möjligheter för lantbrukare att hitta avsättning för vällen. Regeringens satsningar på biogas kan med fördel också inkludera vall. Vallodling för biogasproduktion ska bedrivas på ett sätt som inte minskar kolinlagringen. Energimyndighetens stöd för biogas kan sökas av aktörer som producerar biogas från stallgödsel och/eller producerar biogas som uppgraderas till biometan i gas- eller vätskeform. Stöd lämnas

²² Jordbruksverkets webbplats, <https://jordbruksverket.se/stod/jordbruk-tradgard-och-rennaring/jordbruksmark/kolinlagring-och-minskat-kvavelackage/odla-mellangroda>, hämtat 2024-05-02.

²³ Jordbruksverket, 2023. Ersättningar för fånggröda, mellangroda och vårbearbetning. Ansökningsmönster och kommunikationsbehov. Utvärderingsrapport 2023:8.

enligt förordningen (2022:225) om statligt stöd till produktion av viss biogas.

Miljömålsberedningen bedömer att det redan finns möjligheter för bioraffinaderier att söka stöd för anläggningar som förädlar vall till högkvalitativa proteiner, t.ex. genom Klimatklivet.

Miljömålsberedningen lämnar inget förslag om att öka avsättningen för mellangröda eftersom det finns potential att odla mer mellangröda utan alternativ avsättning. I den nuvarande ersättningen för mellangröda finns dessutom ett villkor som innebär att mellangrödan inte får användas för slätter, bete, foder eller annan produktion förrän efter det tidigaste datumet för brytning.

9.2.5 Förslag om att bredda definitionen av trädjordbruk i den strategiska planen

Miljömålsberedningen föreslår att termen ”trädjordbruk” som är definierad i Svenska Nationella Planen för CAP, vid nästa uppdateringstillfälle, ändras så att den inkluderar buskar och inte bara träd som det står idag (alternativt lignina/vedartade växter). Beredningen gör inte någon kvantifierad uppskattning av förslaget effekt på nettoupptaget av växthusgaser.

Skälen för förslagen är följande:

Agroforestry, på svenska skogsjordbruk eller trädjordbruk, men det engelska begreppet används ofta i Sverige, är ett samlingsbegrepp som innebär att jordbruk bedrivs på ett sätt som kombinerar odling av grödor eller djurhållning med buskar och träd. Agroforestry kan bedrivas i olika former på både jordbruksmark och skogsmark. Föreningen Agroforestry Sverige använder kategorierna skogsträdgårdar, trädjordbruk, skogsbete och betesskogsbruk, skogsodling eller kantzoning.²⁴ En smalare definition används av Jordbruksverket för möjligheten att få stöd för trädjordbruk.²⁵

Omfattningen av agroforestry i Sverige har inte kartlagts på något systematiskt sätt. Jordbruksverket hade i november 2024

²⁴ Agroforestry Sveriges webbplats, <https://agroforestry.se/agroforestrysystem/>, hämtat 2024-04-20.

²⁵ Jordbruksverkets webbplats, <https://jordbruksverket.se/stod/jordbruk-tradgard-och-rennaring/jordbruksmark/gardsstod>, hämtat 2024-04-08.

tagit emot ansökningar om stöd för trädjordbruk från lantbrukare på 26 skiften. Efter beredning var ungefär hälften av ansökningarna klara för beslut vilket motsvarade knappt 45 hektar mark.²⁶

Agroforestry kan vara ett sätt att bredda produktionen eftersom det kan generera många slags produkter såsom spannmål, grönsaker, frukt, bär, nötter, svamp, djurfoder, animaliska produkter t.ex. kött och ägg samt skogsråvara som kan användas för produktion av virke, papper och massa eller energiframställning.²⁷ Eftersom agroforestry kan producera många olika produkter kan det minska lantbrukarens sårbarhet. Agroforestry kan också öka skördemängden per hektar om flera olika slags odlingar eller djurhållningar kombineras på samma yta och vara en kompromiss mellan att hålla landskapet öppet och producera virke. Agroforestry bidrar också till många ekosystemtjänster, där kolinlagring är en av dessa. Ju större andel av jordbruksmarken som täcks av träd, desto större kolinlagring. Agroforestry kan också generera andra nyttor såsom erosionskontroll, luft- och vattenrening, pollinering, skydd mot torka och översvämningar, förbättrad jordhälsa, skydd för djur och organismer, förbättring av mikroklimatet, reglering av vattenkvalitet, reglering av ogräs och skadegörare och stärkt förmåga för växter att ta upp skadliga ämnen som t.ex. bekämpningsmedel.²⁸ Agroforestry kan dock vara dyrt och arbetskrävande att etablera och skörda och avkastningen kan dröja. Det gör det mindre attraktivt, särskilt för dem som arrenderar mark.

Agroforestry nämns i EU:s biodiversitetsstrategi på följande sätt. I den svenska översättningen används begreppet ”skogsjordbruk”.

Utnyttjandet av stödåtgärder för skogsjordbruk inom ramen för landsbygdsutveckling bör främjas eftersom skogsjordbruket har stor potential att ge flera gynnsamma effekter för den biologiska mångfalden, människor och klimatet.²⁹

Miljömålsberedningen bedömer att agroforestry kan generera ett litet bidrag till kolinlagring till 2030 eftersom det 2024 uppgår till uppskattningsvis några hundra hektar. Kolinlagringsberäkningar av agroforestry är mycket osäkra, bl.a. eftersom det beror på vilken

²⁶ Jordbruksverket, e-post 2024-11-19.

²⁷ Jordbruksverket, 2024. Trädjordbruk i Sverige. JO24:4.

²⁸ Agroforestry Sverige, 2024. Agroforestry för svenska förhållanden.

²⁹ Europeiska kommissionen, 2020. Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska Kommittén samt Regionkommittén, EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030, COM (2020)380 final.

typ av agroforestry som antas. Den teoretiska potentialen för agroforestry kan dock vara betydande. Klimatpolitiska vägvalsutredningen bedömde 2020 att cirka 50 000 hektar bör kunna utnyttjas för agroforestry. Mot bakgrund av alla de nyttor som agroforestry kan medföra och värdet av att skicka en politisk signal om att det är önskvärt att det utökas, bedömer beredningen att det är lämpligt att bredda definitionen av trädjordbruk i den strategiska planen.

9.3 Andra åtgärder inom jordbruket som främjar kolinlagring och biologisk mångfald

Odling av vall och mellangrödor är de åtgärder, utöver återvätning av dränerad organogen jordbruksmark, som har störst potential att öka kolinlagringen i jordbruksmark till 2030. Men det finns fler åtgärder som kan öka kolinlagring och biologisk mångfald i odlingslandskapet genom ett hållbart brukande men som Miljömålsberedningen inte lämnar förslag om. Dessa åtgärder är beskogning av nedlagd jordbruksmark, odling av energiskog, ändrade växtföljder, att hålla kvar eller tillföra skörderester i fält, val av gödselmedel, biokol, att minska eller undvika jordbearbetning och undviken svartträda.

9.4 Jordbruket i LULUCF-rapporteringen

Jordbrukets utsläpp och upptag av växthusgaser redovisas i flera kategorier i den officiella klimatrapporteringen.³⁰ Utsläpp och upptag som följer av markanvändning i åkermark och betesmark omfattas av LULUCF-förordningen (2023/839). Precis som andra sektorer har jordbruket inte något ”eget” mål i förordningen utan det är markanvändningssektorn som helhet som följs upp.

Den totala jordbruksmarken uppgick 2024 till knappt 3 miljoner hektar. Det motsvarar cirka 7 procent av Sveriges landareal. Cirka 85 procent av den svenska jordbruksmarken består av åkermark och

³⁰ Jordbruket hanteras som en sektor i redovisningen av Sveriges växthusgasutsläpp och omfattar där metan och lustgas från djurens fodermältning, gödselhantering och kväveomvandling i mark. Jordbruket genererar också utsläpp inom kategorierna uppvärmning av lokaler och arbetsmaskiner. Utsläpp och upptag från åkermark och betesmark redovisas i markanvändningssektorn (LULUCF).

15 procent av betesmark.³¹ Den kolpool som har störst betydelse för både åkermark och betesmark är markkolelet, dvs. organogen jord och mineraljord, följt av levande biomassa. Organogen mark utgör endast fem procent av jordbruksarealen, men står för en relativt stor andel av utsläppen. Utsläpp från organogen jord uppkommer när organiskt material bryts ner, främst på mark som har dikats ur för att öka tillgången på jordbruksmark.

Åkermarkens utsläpp och upptag varierar främst med variationen av kol i mineraljord, vilket i sin tur beror på vad som odlas, hur stora arealer olika grödor odlas på, skördarnas storlek och hur stor andel av marken som ligger i träda. Vädet spelar också stor roll för skördarnas storlek som påverkar hur mycket organiskt material som tillförs marken och hur snabbt det bryts ner. Betesmarkens utsläpp eller upptag påverkas mer av kolpoolen levande biomassa än vad åkermarken gör.³²

³¹ Jordbruksverkets webbplats, <https://jordbruksverket.se/om-jordbruksverket/jordbruksverkets-officiella-statistik/jordbruksverkets-statistikrapporter/statistik/2024-10-22-jordbruksmarkens-anvandning-2024.-slutlig-statistik>, hämtat 2024-11-22.

³² Naturvårdsverkets webbplats, <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/klimat/vaxthusgaser-nettutslapp-och-nettoupptag-fran-markanvandning/>, hämtat 2024-11-22.

10 Förslag om upptag och utsläpp av växthusgaser på bebyggd mark

Miljömålsberedningen bedömer:

- *att* det över tid finns potential att minska utsläppen i samband med exploatering men för att införa styrmedel som ger incitament för det behövs bättre utvecklade verktyg för att mäta utsläppseffekterna.
- *att* effekterna på kolinlagring vid exploatering av mark behöver synliggöras för att kunna vägas in vid bl.a. miljöbedömningar i översiktsplaner och detaljplaner, vid miljökonsekvensbeskrivningar i samband med planering och beslut under miljöbalken, plan och bygglagen och vid tillämpning av sektorslagstiftning för olika typer av infrastruktur.

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.
- *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 kompense-

rar 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.

Markanvändningskategorin bebyggd mark omfattar alla typer av bebyggelse såsom hus och tomter, bostadsområden och städer, vägar, järnvägar, idrottsanläggningar, kraftledningar i skog (kraftledningar som korsar annan mark hänförs till den aktuella markkategorin), flygfält, hamnområden och industriområden.

Bebyggd mark utgör fyra procent av Sveriges yta, dryga 500 000 hektar. Sedan 1990 har bebyggd mark i klimatrapporeringen de flesta år varit en utsläppskälla på mellan 1 och 3 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år.¹ Det rapporterade nettoutsläppet från bebyggd mark var 2023 cirka 0,4 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Utsläppen kom framför allt från dränerad organogen mark som släppte ut 356 000 ton koldioxidekvivalenter 2023. Tidigare år har förlust av levande biomassa utgjort en utsläppskälla på i genomsnitt 1,4 miljoner ton koldioxidekvivalenter. År 2023 utgjorde levande biomassa på bebyggd mark i stället en kolsänka på 146 000 ton CO₂e.

Av den exploaterade marken var den allra största delen på mineraljord (1,9 miljoner hektar) jämfört med 25 000 hektar på organogen jord. Trots detta var utsläppen betydligt högre från organogena jordar (671 000 ton CO₂e) jämfört med mineraljordar (99 000 ton CO₂e).²

Utsläppen genereras när naturmarker exploateras varpå kol som finns bundet i biomassa och mark frigörs. En stor del av utsläppen följer av avskogning i samband med att vägar, kraftledningar, bostadsområden och annan infrastruktur anläggs. Även annan förändring av markanvändningen, t.ex. när åkermark bebyggs, kan ge upphov till utsläpp av växthusgaser men också till att mark som lagrar in kol inte längre bidrar som en kolsänka. Exploatering på organogen mark ger per hektar ett högre utsläpp än exploatering på mineraljordar. I samband med exploatering av skogsmark går även framtida kolinlagring om intet.

¹ Naturvårdsverket.se Nettoutsläpp och nettouptag av växthusgaser från markanvändning (LULUCF). <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/klimat/vaxthusgaser-nettoutslass-och-nettoupptag-fran-markanvandning/>, hämtat 2024-12-28.

² SLU webbplats Detaljerade data för Sveriges rapportering av LULUCF-sektorn 1990–2023. https://www.slu.se/globalassets/ew/org/inst/mom/ma/klimatrapporering/2025/rapporering-lulucf-2025_slu-webb.xlsx, hämtat 2024-12-28.

Hur mycket av kolförrådet som förloras är beroende av exploaterings typ och omfattning. I samband med bygge av en kraftledning avverkas träd och vegetationen förändras, vilket ger en förlust av kolinlagring i den levande biomassan. Förlusten av markkol blir på kort sikt mindre, men även markkolet kan över tid minska om tillförseln av förna minskar när träden tagits bort och vegetationen förändras. Vid anläggning av vägar eller byggnader avlägsnas ofta även det översta skiktet i marken, som i de flesta fall har en hög kolhalt.

Miljömålsberedningen uppskattar att förslagen i detta kapitel kan minska de årliga utsläppen från exploatering med cirka 100 000 ton koldioxidekvivalenter 2030.

10.1 Förslag om att SLU får i uppdrag att utveckla verktyg för att mäta effekter av exploatering på nettoupptaget av växthusgaser

Miljömålsberedningen bedömer att det över tid finns potential att minska utsläppen i samband med exploatering men att för att införa styrmedel som ger incitament att minska utsläppen vid exploatering behövs bättre utvecklade verktyg för att mäta utsläppseffekterna.

Miljömålsberedningen bedömer att effekterna på kolinlagring vid exploatering av mark behöver synliggöras för att kunna vägas in vid bland annat miljöbedömningar i översiktsplaner och detaljplaner, vid miljökonsekvensbeskrivningar i samband med planering och beslut under miljöbalken, plan och bygglagen och vid tillämpning av sektorslagstiftning för olika typer av infrastruktur.

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 växthusgaser. Verktøyet ska kunna användas vid bland annat miljökonsekvensbedömningar och översiktsplaner senast från och med 2027.

Miljömålsberedningen har inte kvantifierat effekten av förslagen på Sveriges möjlighet att leva upp till LULUCF-åtagandet för 2030, men uppskattar att det har en liten men positiv effekt på kort sikt

och skapar förutsättningar för att på längre sikt införa styrmedel som bidrar med betydelsefulla utsläppsminskningar.

Skälen till förslaget är följande:

Kunskapen om exploaterings effekter på det rapporterade nettoupptaget behöver öka

Utsläpp från bebyggd mark rapporteras när marken anses ha blivit bebyggd mark permanent, alltså att den gått från exempelvis skogs- mark till bebyggd. Under en 20-årsperiod rapporteras utsläppen i markförändringskategorin. Det innebär att de rapporterade utsläppen i bebyggd mark är en följd av exploateringar som gjordes för upp till 20 år sedan. Metoden innebär också att utsläpp över en längre tid i vissa fall allokeras till den rapporterade 20-årsperioden.

Metoden i klimatrapporteringen har en del osäkerheter, eftersom det endast är ett mindre antal av Riksskogstaxeringens permanenta ytor som övergår till bebyggd mark. För rapportering på nationell nivå är metoden dock tillräckligt robust för att uppfylla kraven från EU och FN.

Förutom den skattning på nationell nivå som görs inom Sveriges klimatrapportering, finns i dag ingen etablerad standard för hur påverkan på växthusgasbalansen vid exploatering ska beräknas. Det finns därför behov av utvecklad metodik som med relevant rumslig upplösning kvantifierar effekterna på kolförråd och nettoupptag.

Flera tidigare utredningar har pekat på att det behövs mer kunskap om möjligheterna att minska förluster av kol i samband med exploatering. Klimatpolitiska vägvalsutredningen konstaterade att det är svårt att veta vad som slutligen händer med marken i samband med markanvändningsförändringen baserat på den information som kan hämtas in från Riksskogstaxeringen och att det därför är svårt att bedöma hur stora utsläppen i verkligheten är. Utredningen bedömde emellertid att det finns goda skäl att försöka begränsa utsläppen och att potentialen kan anses relativt stor, men att det saknas styrmedel som styr mot att begränsa utsläppen från exploatering.³

³ SOU 2020:4 Vägen till en klimatpositiv framtid, betänkande av Klimatpolitiska vägvalsutredningen.

Skogsstyrelsen drog liknande slutsatser i sitt underlag för strategisk planering för ökad kolsänka.⁴ Skogsstyrelsen menade att det är svårt att göra en skattning av hur mycket utsläppen kan minska och pekade på att det är en komplex uppgift att bedöma effekten av lokalisering vid exploatering.

I sitt underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan menade Naturvårdsverket att effekterna på kolinlagring vid exploatering av mark behöver synliggöras i miljöbedömning i samband med planering och beslut under miljöbalken, plan- och bygglagen och vid tillämpning av sektorslagstiftning för olika typer av infrastruktur.⁵ Naturvårdsverket föreslog att kommuner och sektorsmyndigheter, som ett första steg ska uppmuntras att använda existerande verktyg för att beräkna klimateffekten av exploatering samtidigt som resurser tillsätts för vidareutveckling av dessa verktyg. Naturvårdsverket ansåg vidare att en standardisering av metod för uppskattning för effekten på kolinlagringsförändringen på grund av markexploatering bör utvecklas, för att underlätta miljöbedömningar vid exploatering.

År 2021 utredde Boverket ett verktyg som vägleder kommuner och regioner mot mer klimatsmarta val genom planeringsprocesserna.⁶ Boverket menade att ett sådant verktyg behöver utvecklas med ambitionen att verktyget ska bidra till ett tydligare fokus på att göra de mest klimatsmarta valen utifrån att en plans konsekvenser för klimatet redovisas.

Boverket konstaterade att det i plan- och bygglagens sjunde kapitel uttryckligen anges att regionplanen ska verka för insatser som kan bidra till att minska länets klimatpåverkan men att regleringen inte är lika tydlig när det gäller översiktsplanen och detaljplanen. Markanvändningssektorn är ett av fyra områden som ett verktyg bedöms behöva kunna hantera, men Boverket konstaterade att det är en stor utmaning att skapa ett verktyg som kan användas som underlag inför ställningstaganden i de olika planprocesserna. Boverket menade att ett verktyg behöver kunna mäta skogspartiets kapacitet att lagra kol, vilka utsläpp som följer på att ta i anspråk befintlig kolsänka samt koldioxidlagring vid återvätning av utdikad mark för att kunna bedöma klimateffekten av en exploatering.

⁴ Skogsstyrelsen 2022 Underlag för strategisk planering för ökad kolsänka. Rapport 2022:14.

⁵ Naturvårdsverket 2023 Underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan.

⁶ Boverket 2021 Verktyg för minskad klimatpåverkan vid planläggning. Rapport 2021:11.

Boverket lyfte exempelvis att om kolsänkor i form av skog tas i anspråk för förtätning minskar den tänkta klimatvinsten med förtätning.

Boverket efterlyste en nationell samsyn i markanvändningsfrågor vid schablonberäkningar av kolsänkor och kolinlagring. Boverket konstaterade också att ett verktyg för att bedöma klimat-effekten av kommuners och regioners förändring av markanvändning kan skapa möjlighet att genom andra åtgärder kompensera för negativa klimateffekter i samband med exploatering av mark.

Exempel på uppskattning av effekter av exploatering i tätorter och städers nettoupptag

I samband med att Uppsala planerade att bygga en spårvagnsdepå fick Uppsala kommun som underlag till miljökonsekvensbeskrivningen en bedömning av vilka utsläpp och upptag en förändrad markanvändning ger upphov till. Uppsala är en av de första kommuner som utför sådana beräkningar för ett detaljplaneområde.

Den berörda detaljplanens område uppgick till drygt 6 hektar, varav hela ytan bestod av skogsmark med ungskog (10–45 år) där hälften bestod av tall medan övriga hälften utgjordes av gran och björk. Med hjälp av underlag från SLU beräknades effekter på utsläpp och upptag från markanvändning under 30 år, fram till 2052. Man fann att detaljplanen gav upphov till förändrad markanvändning som fram till 2052 skulle öka de årliga nettoutsläppen med 2 112 ton koldioxidekvivalenter.⁷

I en studie för Stockholms stad har SLU uppskattat att den årliga kolsänkan i Stockholms stad uppgår till cirka 35 000 koldioxidekvivalenter, varav 27 procent finns inom skyddade områden såsom naturreservat, kulturresevat och Kungliga nationalstadsparken. Huvuddelen av kolsänkan utgörs av trädens upptag av koldioxid, men även 40 procent av markerna, till största del minero-geniska marker, fungerar som kolsänkor. Det finns även marker (18 procent), huvudsakligen organogen mark, där 2 000 ton koldioxid årligen avgår till atmosfären. Resterande markklasser (42 pro-

⁷ WSP 2022 Förändrad markanvändning ur ett klimatperspektiv. Uppsala spårvagnsdepå.

cent av arealen) anses vara i balans, dvs. de är varken kolsänkor eller kolkällor. Detta är framförallt exploaterad mark.⁸

År 2020 beräknade SLU den årliga kolinlagringen i kommunens bestånd i sju städer samt två centrala stadsdelar. I Göteborgs stad lagras årligen 220 000 ton koldioxid, vilket är många gånger högre än övriga analyserade städer. Enligt samma studie lagras de kommunala bestånden i Stockholm och Malmö 34 000 respektive 8 000 ton koldioxidekvivalenter årligen.⁹

I en masteruppsats från SLU utvärderades effekterna av att i Uppsala omvandla 224 hektar varierad mark till bebyggd mark. Syftet var att ta fram ett ramverk för att beräkna kollager och förändringar i kollager inklusive utsläpp som följer av förändrad markanvändning. För att minska utsläppen bör man, enligt utvärderingen, undvika att omvandla skogspartier med mycket biomassa och torvmarker till bebyggd mark.¹⁰

10.2 Förslag om begränsning av när torvmark får tas i anspråk för exploatering

Miljömålsberedningen föreslår 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.

Miljömålsberedningen uppskattar att förslaget om det genomförs kan minska de årliga utsläppen från exploatering med cirka 100 000 ton koldioxidekvivalenter 2030.

Skälen till förslaget är följande:

⁸ Lindah, Anna och Mattias Lundblad 2022 Kolförråd och kolsänka i skog och mark – inom Stockholms stad. Rapport skog nr 2 2022.

⁹ Deak Sjöman, Johanna och Johan Österberg, i-Tree Sverige – För strategiskt arbete med träds ekosystemtjänster.

¹⁰ Henn, Daniel 2020 A Framework to determine the CO2 impact of land use change to support municipal planning – a case study in SE Uppsala. Masters Thesis in Environmental Science. SLU.

Exploatering av torvmarker, dränerade såväl som våtmarker, bidrar till högre utsläpp än exploatering av mineraljordar. År 2023 var de samlade utsläppen från dränerad organogen mark i bebyggd mark 3,5 gånger högre än utsläppen från mineraljordar i bebyggd mark, trots att organogena jordar utgör cirka 1 procent av den bebyggda marken.¹¹ 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.

Statistik från SCB visar att under 2022 exploaterades cirka 180 hektar torvmarker, framför allt vid anläggning av vägar och järnvägar. När även den omkringliggande marken som påverkades räknades in, uppgår arealen till cirka 1 000 hektar torvmarker, vilket motsvarar ungefär den areal torvmark som återvättades via offentliga stöd under 2022.¹² Exploatering av torvmarker, dränerade såväl som våtmarker, bidrar till högre utsläpp än exploatering av mineraljordar och att minimera exploateringen av torvmarker skulle bidra till Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen. Ett verktyg för att mäta vilken effekt förändrad markanvändning vid exploatering får på nettoupptaget av koldioxid kommer att synliggöra effekterna av exploaterade torvmarker. Miljömålsberedningen menar att verktyget bör kompletteras med förslag som begränsar möjligheten exploatera torvmarker.

Syftet med att införa en ny bestämmelse i miljöbalken med liknande lydelse som den i 3 kap. 4 § miljöbalken om brukningsvärd jordbruksmark är att slå vakt om värdet av torvmark som ett allmänt intresse av att minska utsläppen av växthusgaser. Det innebär ett högre krav på alternativa lokaliseringar. Till följd av 2 kap. 3 § miljöbalken bör skyddsåtgärder och försiktighetsmått beaktas innan det blir fråga om kompensationsåtgärder. Likt exemplet från Sweco ovan skulle det innebära incitament att välja sådan teknik som innebär lägre utsläpp och klimatpåverkan.

Det finns exempel på alternativa byggmetoder för att minska utsläppen från vägbygge över torvmark. Konsultföretaget Sweco

¹¹ SLU webbplats Detaljerade data för Sveriges rapporter av LULUCF-sektorn 1990–2023 https://www.slu.se/globalassets/ew/org/inst/mom/ma/klimatrapportering/2025/rapportering-lulucf-2025_slu-webb.xlsx, hämtat 2024-12-28.

¹² Naturvårdsverket webbplats <https://www.naturvardsverket.se/om-oss/aktuellt/nyheter-och-pessmeddelanden/2024/april/trots-satsningar---vatmarker-forsvinner-varje-ar-for-vagar-och-byggnader/>, hämtat 2024-06-10.

lyfter fram ett exempel från en projekterad nydragning av en större väg i Sverige. Vägen planeras att gå cirka 1,3 km över orörd torvmark. I projektet beräknades klimatpåverkan av att utskifta torven och ersätta den med bergkross. Det visade sig, enligt Sweco, att klimatpåverkan från en traditionell metod som utskiftning av torv står för cirka 24 procent av projektets totala klimatpåverkan. Skulle en annan byggmetod väljas, exempelvis stenpelare, kan klimatpåverkan från geotekniska åtgärder över torvområdena minska med uppskattningsvis cirka 85 procent.

Effekten på det rapporterade nettoupptaget av förslaget är svår att uppskatta. Den direkta exploateringen av torvmark medför att stora kollager försvinner i och med att torv schaktas bort och därmed oxiderar snabbare jämfört med om torvmarken enbart dräneras. Genom klimatrapporteringens metoder fördelas utsläppen från de första 20 åren som årliga utsläpp under denna period. En preliminär beräkning indikerar att om all direkt exploatering av torvmark, utgående från dagens nivå, skulle upphöra under perioden 2026–2030 skulle de rapporterade nettoutsläppen 2030 minska med cirka 75 000 ton koldioxidekvivalenter.

Den omkringliggande torvmarken som påverkas, kan i vissa fall påverkas genom dränering. Vid ett antagande om att exploateringen i hälften av fallen innebär dränering av omkringliggande organogen skogsmark i södra Sverige bidrar en exploatering av torvmark med ökade växthusgasutsläpp om drygt 11 ton koldioxidekvivalenter på 500 hektar om året. Exploatering av torvmark medför med detta antagande extra växthusgasutsläpp om dryga 5 000 ton koldioxidekvivalenter per år genom påverkan på omkringliggande marker, om exploateringstakten från 2022 bibehålls. Det innebär att om exploatering av torvmark upphör från och med 2026 minskar växthusgasutsläppen fram till 2030 med cirka 25 000 ton jämfört med om 1000 hektar torvmark hade påverkats av exploatering årligen under perioden.

En osäker uppskattning ger att förslaget kan bidra till att minska de rapporterade nettoutsläppen med 100 000 ton koldioxidekvivalenter 2030.

11 Förslag om ökat nettoupptag i träprodukter

Miljömålsberedningen bedömer:

- *att* nettoinlagringen av kol i träprodukter kan öka på tre huvudsakliga sätt: genom en ökad produktion av träprodukter, genom att en större andel av inhemsk träråvara blir långlivade träprodukter istället för kortlivade samt genom att träprodukterna används på ett sätt som möjliggör ökad livslängd, återanvändning eller återvinning.
- *att* en ökad produktion av träprodukter kräver ökad avverkning, vilket leder till minskad kolinlagring i levande biomassa. Kolinlagring i träprodukter kompenserar endast delvis för den minskningen. För att en ökning av upptaget i träprodukter ska bidra till ett ökat nettoupptag i markanvändningssektorn som helhet krävs också ökad återanvändning av träprodukter och att en ökad andel av skogsuttaget som blir till långlivade produkter.
- *att* det framtida behovet av byggnation av bostäder till stor del bör mötas med ökat byggande i trä som kommer att öka kolinlagringen i träprodukter.
- *att* ökat byggande i trä skapar en efterfrågan på långlivade träprodukter, vilket är en drivkraft både för ökad produktion (dvs. avverkning) och en omfördelning från kortlivade till långlivade produkter.
- *att* det finns potential att öka återanvändningen av träprodukter som används som bl.a. byggmaterial, inredning och möbler.

- att det finns potential till en högre andel långlivade träprodukter genom skogsskötselmetoder och nya förädlingsmetoder.

Miljömålsberedningen föreslår:

- att Boverket får i uppdrag att utöka klimatdeklarationen för uppförande av nya byggnader med en separat redovisning av mängden kol i långlivade byggprodukter som byggts in i byggnaden. På sikt kan mängden kol i långlivade byggprodukter räknas in i klimatdeklarationens gränsvärde.
- att Boverket får i uppdrag att främja återbruk av byggmaterial, inklusive långlivade träprodukter. Uppdraget ska innefatta att Boverket ska a) ta fram ett förslag på uppföljningsbara mål för ökat återbruk i byggsektorn, b) genomföra en riktad informationsinsats för att höja kunskapen om möjligheterna till återbruk av byggmaterial inklusive långlivade produkter, c) genomföra åtgärder som underlättar för spårbarhet av material för återbruk, d) analysera vilka ekonomiska styrmedel som skulle kunna främja ökat återbruk av byggmaterial.
- att Skogsstyrelsen i sin information och rådgivning inkluderar skogsskötselmetoder som leder till långlivade träprodukter.
- att regeringen utser en särskild utredare som ska fungera som en nationell samordnare och stöd till aktörer på marknaden som bygger upp en trävarubransch med långlivade träprodukter av lövträ i takt med att lövträden ökar i skogsbrukssektorn.

Träprodukter – i rapporteringen officiellt avverkade träprodukter – definieras som allt trämaterial som lämnar avverkningsplatsen. Vid en avverkning räknas hela avgången, dvs. den förlorade levande biomassan, bort från kollagren i levande biomassa. Ungefär hälften av det trä som lämnar avverkningsplatserna varje år används för att skapa energi. Trä som förbränns för energiändamål antas omedelbart bli ett utsläpp och räknas därmed som utsläpp i markanvändningssektorn. Andra hälften av trävaran blir olika former av träprodukter, vilket medför att kollagret i dessa övriga delar flyttas

över till kolpoolen träprodukter. Före 2013 räknades all avverkning som direkta utsläpp oavsett hur produkten användes.

Övriga träprodukter delas in i sågade träprodukter, skivor och papper och massa i vilket kolet antas lagras olika länge. Beräkningen utgår från en beräknad halveringstid som är den tid det tar för kolet i produkten att halveras. Vid normal användning av de olika produkterna är halveringstiden för papper 2 år, skivor 25 år och sågade träprodukter 35 år. Denna beräkning är ett sätt att uppskatta flödena på den statistik som är tillgänglig för de flesta länder, statistik över produktion av olika halvfabrikat. Beräkningen är emellertid en modell, och fångar inte in t.ex. enskilda hus livslängd eller om träprodukter återanvänds.

I Sveriges klimatrapportering utgör avverkade träprodukter en kolsänka. År 2023 uppgick det rapporterade nettoupptaget till cirka 5 miljoner ton koldioxidekvivalenter varav drygt 4 miljoner ton i sågade trävaror och cirka 1 miljon i massa och papper. Träskivor utgjorde en utsläppskälla på 226 000 ton. Anledningen är att produktionen av träskivor i Sverige har minskat sedan 1970-talet och att utflödet av kol från tidigare i Sverige producerade träskivor är högre än inlagringen i nyproducerade träskivor i Sverige.¹ Den absolut största delen av inlagringen i träprodukter finns i produkter som exporteras för konsumtion utanför Sverige²

Under 2000-talet har nettoupptaget i träprodukter de flesta år varierat mellan 3 och 8 miljoner ton. Under åren efter stormen Gudrun 2005 var det mellan 10 och 12 miljoner ton.³ Inlagringen i träprodukter är beroende av avverkningsnivåer, vilket också avspeglas i att inlagringen 2023 var betydligt lägre än inlagringen 2021 och 2022, då avverkningsnivåerna var högre. Inlagringen i papper och massa var 2023 cirka 1,3 miljoner ton lägre än den var 2022, minskningen i sågade trävaror var ungefär lika stor. En förklaring till den minskade årliga inlagringen i papper och massa är att återvinningsgraden inte längre ökar vilket i kombination med minskat inflöde (minskad avverkning) påverkar den årliga inlagringen. Den ökade återvinningsgraden har skapat ett större kol-

¹ Olsson, Alexander m.fl. (2024) An alternative pathway to negative emissions – revitalising the wood-based panel production in Sweden.

² SLU webbplats Detaljerade data för Sveriges rapportering av LULUCF-sektorn 1990–2023 https://www.slu.se/globalassets/ew/org/inst/mom/ma/klimatrapportering/2025/rapportering-lulucf-2025_slu-webb.xlsx, hämtat 2024-12-28.

³ Naturvårdsverket Nettoutsläpp och nettoupptag av växthusgaser från markanvändning (LULUCF) från naturvårdsverket.se, hämtat 2024-06-08.

förråd vilket också innebär ett större årligt utflöde av koldioxid i rapporteringen, inte minst därför att halveringstiden för massa och papper är förhållandevis kort.⁴

Miljömålsberedningen har inte gjort någon kvantifierad uppskattning av effekten på Sveriges rapporterade nettoupptag 2030 av förslagen i detta kapitel.

11.1 Bedömning – framtida behovet av bostadsbyggande bör mötas med ökat byggande i trä

Miljömålsberedningen bedömer att det framtida behovet av byggnation av bostäder till stor del bör mötas med ökat byggande i trä som kommer att öka kolinlagringen i träprodukter.

Skälen är följande:

Stor efterfrågan på nya bostäder kan delvis täckas med ökat byggande i trä

Enligt Boverket fanns i september 2023 ett behov av 538 000 nya bostäder fram till 2030, ett genomsnitt på 67 300 bostäder per år.⁵ Det finns bedömningar om att det verkliga behovet kommer att vara lägre.⁶ Enligt Boverkets byggprognos kommer det under 2025 att påbörjas byggnation av drygt 24 000 flerfamiljshus.⁷

I Sverige byggs cirka 90 procent av alla småhus med stommar av trä.⁸ Under 2000-talet har det i genomsnitt byggts 10 000 småhus om året i Sverige.⁹ Det har i genomsnitt under perioden byggts drygt 26 000 lägenheter i flerbostadshus. Mot slutet av 2010-talet

⁴ E-post Per-Erik Wikberg, SLU, 2024-12-20.

⁵ Boverket webbplats Behov av bostadsbyggande 2023–2030, <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/behov-av-bostadsbyggande/behov-2023/>, hämtat 2024-06-08.

⁶ Boverket webbplats 523 000 nya bostäder behövs de närmaste tio åren <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/nyheter/523-000-nya-bostader-behovs-de-narmaste-tio-aren/>, hämtat 2025-01-07.

⁷ Boverket webbplats Byggprognos analys december 2024 <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/byggprognos/december-2024/>, hämtat 2025-01-07.

⁸ Svenskt trä webbplats Småhus och flervåningshus <https://www.svensktra.se/bygg-med-tra/byggande/olika-trakonstruktioner/smahus-och-flervaningshus/>, hämtat 2024-06-08.

⁹ Byggföretagens webbplats Bostadsbyggandet över tid <https://byggforetagen.se/statistik/bostadsbyggande-2/>, hämtat 2024-06-08.

sågs en ökning av andelen lägenheter i flerbostadshus som byggdes med stomme av trä, och 2019 uppnåddes 20 procent.¹⁰ Därefter har andelen åter minskat och under 2023 var andelen lägenheter i flerbostadshus med stomme av trä 14,4 procent, vilket var en minskning jämfört med 2021 då andelen var 17,7 procent.¹¹

Skulle 50 procent av det behov som Boverket anger byggas i trä av svenskproducerade trävaror skulle inlagringen i träprodukter öka. Med grund i tidigare uppskattningar gjorda av forskare vid Linköpings universitet,¹² uppskattar Miljömålsberedningen att de rapporterade nettoupptaget i avverkade träprodukter till 2030 skulle öka med 200–300 000 ton, under förutsättning att det är träprodukter tillverkade i Sverige som används och som inte annars hade använts i annan byggnation. Effekten på det rapporterade nettoupptaget i LULUCF beror på hur stor del av de tillförda långlivade produkterna som är resultatet av en ökad avverkning. Tillförsel av träprodukter som följer på en ökad avverkning kommer allt annat lika ha en negativ effekt på det rapporterade nettoupptaget i LULUCF. Schulte m.fl. drar slutsatsen att det är möjligt att byta ut betong i nybyggnation av flerfamiljshus med endast mindre ökningsnivåerna.¹³

För att en ökning av trähusbyggande ska ge effekt på Sveriges rapporterade nettoinlagring i träprodukter krävs att husen byggs av träprodukter tillverkade i Sverige. Ökad efterfrågan på trämaterial för husbygge kan påverka produktionen av långlivade träprodukter i Sverige oavsett varifrån efterfrågan kommer. Under 2022 användes 26 procent av sågade trävaror producerade i Sverige också i Sverige. Exporten av sågade trävaror gick främst till andra länder i Europa (41 procent av totala produktionen), medan 32 procent av produktionen exporterades utanför Europa.¹⁴

¹⁰ Skogsindustrierna 2022 Fakta och nyckeltal Svensk skogsindustri.

¹¹ TMF.se Flerbostadshus – TMF <https://www.tmf.se/statistik-flerbostadshus>, hämtat 2024-06-08.

¹² Presenterade i SOU 2020:4 Vägen till en klimatpositiv framtid, betänkande av Klimatpolitiska vägvalsutredningen.

¹³ Schulte, Maximilian m.fl. 2023 Demand-driven climate change mitigation and trade-offs from wood product substitution: The case of Swedish multi-family housing construction

¹⁴ Skogsindustrierna. Marknader och produkter. Skogsindustrierna.se, hämtat 2024-06-08.

Ökat träbyggande en del i regeringens klimatpolitiska handlingsplan och nationella skogsprogram

I sin klimatpolitiska handlingsplan 2023 bedömde regeringen att det bör analyseras om nationella åtgärder bör införas som ett komplement till den finansiering som kan bli resultatet av att EU:s certifieringsramverk har som ett syfte att öka byggande i trä. Analysen bör, enligt regeringen, inkludera en bedömning om huruvida obligatoriska deklARATIONER av kolupptag vid uppförande av byggnader kan vara en effektiv åtgärd, samt vilka hinder som kan finnas för byggande med trä och biobaserade material. Sverige bör även främja hållbart byggande, exempelvis i trä, inom EU och internationellt. Regeringen konstaterade att det finns begränsade ekonomiska incitament för ökad inlagring av biogent kol i byggnader. Regeringen menade att Naturvårdsverket bör få i uppdrag att ta fram förslag för hur incitament till kolinlagring i byggsektorn kan utformas som ett komplement till den finansiering som kan bli resultat av EU:s certifieringsramverk. Regeringen bedömde vidare att klimatdeklarationen bör utvidgas för att bl.a. anpassas till EU:s regelverk och för att omfatta fler byggnadsdelar och processer samtidigt som den administrativa bördan begränsas. Regeringen avsåg också att överväga om det ska vara obligatoriskt att deklarerar kolupptag i trä- och biobaserade produkter samt produkter som består av infångat kol från atmosfären. Regeringen bedömde att det bör analyseras vilka hinder som kan finnas för byggande med trä och biobaserade material, exempelvis inom ramen för detaljplaner och planbestämmelser, och vid behov bör det föreslås åtgärder.

Ökat träbyggande är även ett mål i strategin för Sveriges nationella skogsprogram.¹⁵

År 2024 gav regeringen en bokstavsutredare i uppdrag att analysera orsakerna till småhusens låga andel av nyproduktion av bostäder och aktivt arbeta för att parter som kan bidra till ett ökat bostadsbyggande kan göra det.¹⁶ Ett ökat småhusbyggande torde bidra till att ökat byggande i trä.

¹⁵ Regeringen 2018 Strategi för Sveriges nationella skogsprogram.

¹⁶ Regeringen 2024 Uppdrag att verka för ett öka småhusbyggande genom en ny egnahemsrörelse.

Bioekonomiutredningen föreslog plan för industriellt träbyggande

Bioekonomiutredningen föreslog 2023 att regeringen tar fram en plan för ökat industriellt träbyggande och ökad träanvändning. Utredningen menade också att åtgärder för ökat träbyggande bör ingå i en nationell bioekonomistrategi och bör därmed tas bort från det nationella skogsprogrammets handlingsplan när den revideras.¹⁷ Utredningen bedömde att det behövs för att öka den inhemska användningen av träbaserade varor.

Ökat träbyggande del i EU-initiativ

År 2021 lanserade EU-kommissionen initiativet ett nytt europeiskt Bauhaus, ett deltagarbaserat initiativ som uttrycker ambitionen att skapa vackra, hållbara och inkluderande platser, produkter och levnadssätt och som ska främja en ny livsstil där hållbarhet (miljö-mässig) harmonierar med gestaltning och påskyndar den gröna omställningen inom olika sektorer av ekonomin. Målet är att ge alla medborgare tillgång till varor som är cirkulära och mindre koldioxid-intensiva som stödjer målet att återställa naturen och skydda den biologiska mångfalden.¹⁸ Som del av ett nytt europeiskt Bauhaus lanserades New European Bauhaus Academy för att höja kompetensen inom arkitektur- och byggsektorn för ökad hållbarhet och cirkularitet. RISE är svensk huvudpartner och bl.a. SLU och Trästad ingår också som samarbetspartners med syfte att öka kompetensen om träbyggande.¹⁹

I maj 2024 antogs det reviderade direktivet för byggnaders energiprestanda.²⁰ Enligt direktivets artikel 8 ska medlemsstater säkerställa att nya offentliga byggnader från och med 1 januari 2028 är nollutsläppsbyggnader, vilket från och med 1 januari 2030 gäller för

¹⁷ SOU 2023:84 En hållbar bioekonomistrategi – för ett välmående fossilt samhälle, slutbetänkande av Bioekonomiutredningen.

¹⁸ Regeringskansliet Faktapromemoria 2021/22:FPM6 Det nya europeiska Bauhaus.

¹⁹ Trästad webbplats Trästad samarbetspart i New European Bauhaus Academy | Trästad Sverige (trastad.se) <https://www.trastad.se/trastad-samarbetspart-i-new-european-bauhaus-academy/>, hämtat 2024-06-29.

SLU:s webbplats SLU joins the New European Bauhaus initiative <https://www.slu.se/en/ew-news/2023/11/slu-joins-the-new-european-bauhaus-initiative/>, hämtat 2024-06-29.

Rise webbplats RISE är svensk partner när New European Bauhaus Academy Alliance lanseras i Bryssel <https://www.ri.se/sv/nyheter/rise-ar-svensk-partner-nar-new-european-bauhaus-academy-alliance-lanseras-i-bryssel>, hämtat 2024-06-29.

²⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1275 om Byggnaders energiprestanda.

alla nya byggnader. Medlemsstaterna ska också säkerställa att livscykelutsläpp för byggnader beräknas från 2030 och medlemsstater ska beakta koldioxidupptag i samband med koldioxidlagring i eller på byggnader. I direktivets skälstexter berörs i flera skälstextparagrafer att byggmaterial spelar en viktig roll för byggnaders samla klimatpåverkan och byggnader kan utgöra en tillfällig kolsänka.

I ramverket för certifierade upptag är träprodukter en kategori för vilket certifikat för kolupptag ska kunna upprättas efter att det utarbetats metodologier för referensnivåer med mera.²¹ När det är möjligt att utfärda certifikat för lagrad kol i träprodukter kan det skapa extra incitament för att öka byggandet i trä eller annan användning av långlivade träprodukter.

11.1.1 Förslag om att Boverket utökar klimatdeklarationen för uppförande av nya byggnader med en separat redovisning av mängden kol i långlivade produkter som byggts in i byggnaden

Miljömålsberedningen föreslår att Boverket får i uppdrag att utöka klimatdeklarationen för uppförande av nya byggnader med en separat redovisning av mängden kol i långlivade byggprodukter som byggts in i byggnaden. Förslaget antas ytterligare synliggöra nyttan av att använda träprodukter vid produktion av bostäder. På sikt kan mängden kol i långlivade byggprodukter räknas in i klimatdeklarationens gränsvärde.

Skälen för förslaget är följande:

Att redovisa inlagring i byggnaders klimatdeklarationer ökar synligheten för kolinlagring

Miljömålsberedningen menar att gränsvärdena för byggnaders klimatpåverkan kan spela en roll för att stimulera byggande i trä och förespråkar att klimatdeklarationen utökas med en separat redovisning av mängden bundet förnybart biogent kol i långlivade byggprodukter som byggts in i byggnaden när tillräcklig kunskap finns.

²¹ Europeiska kommissionens webbplats Carbon Removals and Carbon Farming – https://climate.ec.europa.eu/eu-action/carbon-removals-and-carbon-farming_en, hämtat 2024-06-29.

Sedan 2022 gäller krav på klimatdeklaration vid uppförandet av nya byggnader. Det innebär att byggherrar ska redovisa vilken påverkan på klimatet en byggnad har. Klimatpåverkan beräknas som utsläpp av växthusgaser i enheten kilogram koldioxidekvivalenter per kvadratmeter bruttoarea (BTA). Denna enhet inkluderar den sammantagna effekten av utsläpp av växthusgaser exklusive upptag och utsläpp av biogen koldioxid. Enligt Boverket ger regler om klimatdeklaration för byggnader byggbranschen en gemensam metod för klimatberäkningar, men att resultaten ännu är svåra att jämföra och att det därför vid införandet av klimatdeklaration för byggnader inte fanns något gränsvärde för maximal klimatpåverkan. Boverket har lämnat förslag på gränsvärde som enligt Boverkets bedömning kan införas tidigast 2025. Boverket föreslog att gränsvärden ska skärpas vart femte år, med en skärpning med 25 procent 2030 jämfört med 2025, förutom för småhus som föreslås få en mindre skärpning.²²

Boverket föreslog en utökad klimatdeklaration som omfattar hela byggnadens livscykel från 2027. Boverket lämnade inget författningsförslag om en separat redovisning av mängden bundet förnybart biogent kol i långlivade byggprodukter som byggts in i byggnaden, även om verket bedömer att byggsektorns aktörer har ett stort intresse för frågan. Boverket menar att det saknas konsensus om hur en biogen kolinlagring i byggnader miljömässigt ska värderas. Arbetet inom EU för att utreda hur biogent ska hanteras i livscykelanalyser av produkter bör enligt Boverket följas, och en eventuell anpassning kan göras när det finns en bättre kunskap.²³

Ett ökat byggande i trä förutsätter att skogsindustrin kan möta en ökad efterfrågan. Ett begränsat utrymme för ökad avverkning inom Sverige begränsar en fortsatt större expansion av sågverkskapaciteten.²⁴ En ökad efterfrågan på virke för bostadsbyggande kan också innebära en förändring i vad för virke som efterfrågas. Skogsutredningen 2019 konstaterade att i det traditionella svenska husbyggandet användes inte sällan byggnadsvirke från träd som var uppåt 200 år och äldre. De svenska tallskogarna sköts i dag huvudsakligen för att tillmötesgå den storskaliga skogsindustrins behov

²² Boverket 2023 Gränsvärde för byggnaders klimatpåverkan och en utökad klimatdeklaration. Rapport 2023:20.

²³ Boverket 2023 Gränsvärde för byggnaders klimatpåverkan och en utökad klimatdeklaration. Rapport 2023:20.

²⁴ Skogsstyrelsen (2021) Marknaden för skogsråvara och skogsnäringens utveckling fram till 2035. Rapport 2021/3.

och avverkas därför vid 80–110 års ålder. Utbudet av virke från äldre träd är därmed i det närmaste obefintligt och skogen brukas i dag huvudsakligen på ett sätt som gör att äldre träd inte produceras. Det traditionella byggandet har andra kvalitetskrav på virke och efterfrågar andra typer av produkter än de som i huvudsak produceras i skogen i dag.²⁵

11.1.2 Förslag om att främja ökad återanvändning av träprodukter

Miljömålsberedningen bedömer att en ökad återanvändning av material har potential att bidra till att öka nettoinlagringen av kol i träprodukter. Beredningen anser att särskilt byggsektorn och möbelindustrin spelar en viktig roll för att öka träprodukters livslängd. Beredningen föreslår att Boverket får i uppdrag att främja återbruk av byggmaterial, inklusive långlivade träprodukter. Uppdraget ska innefatta att Boverket ska

- Ta fram ett förslag på uppföljningsbara mål för ökat återbruk i byggsektorn
- Genomföra en riktad informationsinsats för att höja kunskapen om möjligheterna till återbruk av byggmaterial inklusive långlivade produkter.
- Genomföra åtgärder som underlättar för spårbarhet av material för återbruk.
- Analysera vilka ekonomiska styrmedel som skulle kunna främja ökat återbruk av byggmaterial

Skälen till förslaget är följande:

Återanvändning av biomassa kan ge ökat rapporterat nettoupptag

En ökad återanvändning och återvinning av biomassa kan bidra till ett ökat nettoupptag av växthusgaser på två sätt, genom att minska efterfrågan på biomassa och därmed minska uttaget av trä och kol-

²⁵ SOU 2020:73 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen, betänkande av Skogsutredningen 2019.

dioxid, eller genom att produkter får längre livslängd och därmed minska avgången från det befintliga lagret av träprodukter. T.ex. återvinns kortlivade produkter som papper i hög utsträckning redan i dag (72 procent), men en ökning av återvinningsgraden av massa till 78 procent skulle bidra till ett ökat rapporterat nettoupptag genom att det kan bidra till minskade avverkningsnivåer.²⁶ Även långlivade träprodukter skulle kunna återvinnas i högre utsträckning.

År 2020 genererade byggsektorn 14,2 miljoner ton avfall.²⁷ Totalt ligger särskilt återbruk men även återvinning av byggmaterial och byggprodukter på en låg nivå.²⁸ Det finns möjlighet att genom ökad cirkularitet och mer återbruk i byggsektorn förlänga produkternas livslängd och därmed förlänga tiden då produkten är ett kollager. I princip skulle större delen av det virke som används i byggnader och i samband med byggnadernas uppförande, t.ex. formvirke, kunna återvinnas. I dag saknas upparbetade rutiner, men enskilda exempel visar på att det är möjligt att återanvända byggmaterial vid exempelvis bostadsproduktion.²⁹ Ett exempel är att limträbalkar från en 40 år gammal ishall användes vid bygge av bostadshus.³⁰

Boverket menar att det finns ett växande intresse för cirkulär ekonomi inom bygg- och fastighetssektorn i dag, men marknaden är omogen. Det är låg tillgång till produkter för återbruk, finns få återbruksaktörer och brist på kommersiellt hållbara affärsmodeller för återbruk av byggnadsdelar och byggprodukter.³¹ Det pågår inom byggmaterialindustrierna ett arbete för att synliggöra branschens roll i en cirkulär byggsektor och identifiera åtgärder som sektorn behöver hantera.³²

²⁶ Schulte, Maximilian et al. 2024 Climate change mitigation from increased paper recycling in Sweden: conserving forests or utilizing substitution?

²⁷ Boverkets webbplats Bygg och fastighetssektorns uppkomna mängder av avfall <https://www.boverket.se/sv/byggande/hallbart-byggande-och-forvaltning/miljoindikatorer--aktuell-status/avfall/>, hämtat 2024-12-03.

²⁸ Boverket 2024 Uppdrag att främja en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn. Rapport 2024:26.

²⁹ SOU 2020:4 Vägen till en klimatpositiv framtid, betänkande av Klimatpolitiska vägvalsutredningen.

³⁰ Moelven webbplats Limträbalkar från ishall återbrukas i nytt bostadskvarter <https://www.moelven.com/se/inspiration-och-koncept/limtra-massivtra-lvl/ishall-aterbrukas-till-nytt-bostadshus/>, hämtat 2024-06-24.

³¹ Boverket 2024 Uppdrag att främja en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn. Rapport 2024:26.

³² Skogsindustrierna 2024 Ökad cirkularitet inom skogsnäringen. PM till Miljömålsberedningen.

Byggnader designas i allt större utsträckning för att materialet lätt ska kunna demonteras för att återanvändas. I byggskedet kan ofta befintliga byggnader återanvändas och utvecklas i stället för att bygga nytt.

Inom möbelindustrin finns också möjlighet att ytterligare förlänga livslängden i träprodukter genom återanvändning. Trä är exempelvis det vanligaste materialet i Ikeas produkter och företaget har satt upp som mål att 2030 endast använda förnybara eller återvunna material.³³

För att en ökad livslängd i produkter ska avspeglas i det rapporterade nettoupptaget behöver de inrapporterade värdena för produkters halveringstid avspegla denna förändring. Vid rapportering av inlagring i pappers- och massa-produkter har Sveriges rapportering tagit hänsyn till att produkterna återanvänds allt fler gånger.

Det saknas ekonomiska incitament för ökat återbruk

För att åstadkomma en ökad cirkularitet krävs att aktörer inom exempelvis byggsektorn och möbelindustrin arbetar aktivt för att öka återanvändningen av trävaror. Utöver företagens egen vilja att vara resurseffektiva, saknas i dag incitament för återanvändning av trävaror. Kommittén för modernare byggregler menade i betänkandet Resurseffektiv användning av byggmaterial (SOU 2018:51) att det finns två huvudsakliga hinder för resurseffektiv byggmaterialanvändning: brist på information om innehåll i byggprodukter och brist på ekonomiska incitament att återanvända eller återvinna byggprodukter.

Enligt Kommittén om ekonomiska styrmedel för att främja omställningen till en mer cirkulär ekonomi³⁴ råder det brist på incitament för att återanvända byggprodukter och att utforma dem så att de är enkla att materialåtervinna, vilket kan motivera nya styrmedel. De menar att det behövs styrmedel för att öka materialåtervinning och skapa efterfrågan på materialåtervinning.

Kommittén för även fram att det finns flera regleringar som kan skapa incitament till renoveringar som inte är samhällsekonomiskt

³³ IKEA Webbplats Agera för klimatet <https://www.ikea.com/se/sv/this-is-ikea/climate-environment/klimatagaerder-pub85dbcef0>, hämtat 2024-06-29.

³⁴ SOU 2024:67 Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi, betänkande av Kommittén om ekonomiska styrmedel för att främja omställningen till cirkulär ekonomi.

motiverade och ineffektiv användning av ytor. Utredningen menar att det behövs en mer fullständig översyn av hur dagens regelverk motverkar ett effektivt användande av ytor och/eller skapar en efterfrågan på renoveringar som inte är samhällsekonomiskt motiverade.

Ökad spårbarhet en förutsättning för mer återbruk

En förutsättning för cirkulärt byggande är att det finns information om både tekniska och miljömässiga egenskaper för material och produkter, och som följer med genom värdekedjan – så att den som ska använda materialet eller produkten igen har den information som behövs för att exempelvis leva upp till säkerhetskrav. Arbete för att främja spårbarheten pågår på EU-nivå såväl om nationell nivå, och genom företag.

Genom EU-förordning 2024/1781 om ekodesignkrav för hållbara produkter inrättas digitala produktpass som ska gälla från 2027. De digitala produktpassen ska innehålla information som säkerställer att aktörer lätt kan få åtkomst till och förstå den produktinformation som är relevant för dem. Kommissionen ska upprätta ett digitalt register över digitala produktpass. De digitala produktpassen bedöms underlätta för den spårbarhet som anses viktig för att öka återbruket av bland annat byggmaterial och möbler. Svenskt trä har tagit fram en digital produktkatalog med syfte att underlätta för underhåll och cirkularitet av träprodukter. Den ska även möta behov av generisk produktdata för utformning av miljö- och klimatpåverkansmål samt fungera som underlag vid upphandling och leveranser. Produktkatalogen är baserad på EU-harmoniserade produktstandarder i kombination med nationella datamallar och specifikationer.³⁵

³⁵ Svenskt Trä webbplats Svenskt Trä lanserar en ny generation av Produktdatakatalog för byggmaterial och träprodukter <https://www.svensktra.se/om-oss/aktuellt/2023/11/svenskt-tra-lanserar-en-ny-generation-av-produktdatakatalog-for-byggmaterial-och-tra-produkter/>, hämtat 2024-06-29.

11.1.3 Förslag om att Skogsstyrelsen ger råd om skogsskötsel som leder till långlivade produkter

Miljömålsberedningen bedömer att det möjligt att öka andelen långlivade produkter från skogens biomassa, bl.a. genom olika skogsskötselmetoder. Beredningen bedömer att sådan skogsskötsel kan bidra till att öka inlagringen i långlivade produkter och den levande biomassan.

Miljömålsberedningen föreslår att Skogsstyrelsen i sin information och rådgivning inkluderar skogsskötsel som leder till långlivade träprodukter.

Skälen för förslaget är följande:

Sverige har en lägre andel timmer av sin avverkning än flera andra länder

Det finns statistik som tyder på att i Sverige används en lägre andel av biomassan som tas ur skogen för långlivade produkter än i genomsnitt i EU. Sten B Nilsson pekar på att i Tyskland utgjordes 2020 cirka 80 procent av nettoavverkning av timmer, medan det i Sverige var 49 procent.³⁶ En jämförelse av hur stor andel av virket som blir produkter med kort halveringstid visar att det i Sverige är 60 procent, medan EU-genomsnittet är 34 procent.³⁷

I Sverige används cirka hälften av det trä som lämnar avverkningsplatserna varje år för att skapa energi medan övriga hälften blir olika former av träprodukter.³⁸ Av det som blir till olika former av träprodukter blir i sin tur ungefär hälften sågade trävaror, medan andra hälften blir till mer kortlivade produkter som papper, kartonger och massa. Av det som avverkades 2023 var 34,4 miljoner m³fub sågtimmer, medan 31,4 miljoner m³fub blev massaved. Volymen massaved har legat på cirka 31 miljoner m³fub sedan mitten av 2000-talet efter under 1990- och 2000-talet legat på cirka 25 miljoner m³fub. Volymen sågtimmer har i genomsnitt under 2010-talet varit nära 36 miljoner m³fub. Mellan 2022 och 2023 sjönk avverkningen

³⁶ Nilsson, Sten B 2024 Skogen är en strategisk resurs skogen-ar-en-strategisk-resurs-6okt.pdf (altinget.se), hämtat 2024-11-08.

³⁷ Schulte Maximillian (2024) Forest-based climate change mitigation Towards improved climate impact assessments of forest-based systems.

³⁸ SOU 2020:4 Vägen till en klimatpositiv framtid, betänkande av Klimatpolitiska vägvalsutredningen.

i Sverige. Volymen sågtimmer sjönk till 34,4 miljoner m³fub 2023 från 38,2 år 2022. Volymen massaved sjönk från 32 till 31,4 m³fub.

Efterfrågan fram till 2035 kommer framför allt att drivas av en ökad efterfrågan från massaproducenter, som bedöms öka sin efterfrågan med 3,5 miljoner m³fub fram till 2035, medan sågverkens ökade efterfrågan bedömdes vara 1,4 miljoner m³fub.³⁹

En omfördelning av vad som produceras från uttaget från skogen kan påverka hur mycket som lagras in i träprodukter. Exempelvis skulle en omfördelning från papper och massa till sågade trävaror leda till högre inlagring, liksom att trärester som t.ex. sågspån i högre utsträckning skulle blir träskivor istället för energi.

Olika skogsskötselmetoder kan ge fler långlivade träprodukter

I annan del av detta betänkande beskrivs olika skogsskötselmetoder som ger en ökad kolinlagring i skogsmark. Där konstateras att förlängda omloppstider sannolikt leder till en ökning av långlivade träprodukter efter avverkning. Där konstateras också att en minskad gallringsintensitet förväntas leda till en att en mindre andel av den totala avverkningen går till kortlivade produkter, t.ex. pappersmassa. Beredningen menar att Skogsstyrelsen i sin information och rådgivning även bör inkludera vilken påverkan olika skogsskötselmetoder får för mängden långlivade träprodukter.

11.1.4 Förslag om en nationell samordnare och stöd till aktörer på marknaden som bygger upp en trävarubransch med långlivade träprodukter av lövträ

Miljömålsberedningen förslår att regeringen utser en särskild utredare som ska fungera som en nationell samordnare och stöd till aktörer på marknaden som bygger upp en trävarubransch med långlivade träprodukter av lövträ i takt med att lövträden ökar i skogsbrukssektorn.

Skälen för förslaget är följande:

³⁹ Skogsstyrelsen (2021) Marknaden för skogsråvara och skogsnäringsens utveckling fram till 2035. Rapport 2021/3.

För att öka kolinlagringen i långlivade träprodukter kan staten genom att regeringen utser en nationell samordnare stödja den svenska lövsågverksindustrin som i dag består av ett fåtal aktörer som framför allt sågar och förädlar ek och till viss del björk.

11.1.5 Om möjligheterna att öka nettoupptaget i avvergade träprodukter

Det rapporterade nettoupptaget av kol i långlivade produkter beror dels på hur mycket träråvara som produceras i Sverige, dels på det befintliga förrådets storlek och sammansättning. Det innebär att det finns tre huvudsakliga sätt att öka det rapporterade nettoupptaget i träprodukter. Två sätt handlar om produktion, att produktionen av trävaror i allmänhet ökar jämfört med nuläget eller att fördelningen av vilka trävaror som produceras förskjuts mot mer långlivade produkter.

För att öka Sveriges rapporterade nettoupptag i långlivade träprodukter krävs att produktionen av sågade trävaror och andra långlivade produkter i Sverige successivt ökar, vilket enligt Klimatpolitiska vägvalsutredningen kräver att efterfrågan i Sverige och i de länder som importerar trävaror från Sverige ökar.⁴⁰ Potentialen att öka kolinlagringen kan enbart nyttjas under den tid mängden biomassa i träprodukter ökar, om produktionen ökar för att därefter avstanna inträder en ny balans utan någon ytterligare nettoeffekt. Ett tredje sätt att öka kolinlagringen i träprodukter är att minska avgången från tidigare producerade träprodukter, dvs. att kolet ska bindas längre än vad som nu antas i modellerna t.ex. genom att öka livslängden i byggnader, eller genom att öka återanvändningen av träprodukter.

Om det finns ett stort förråd med äldre trävaror där kolinlagringen till följd av rapporteringssystemets halveringstider minskar, krävs mycket produktion för att upprätthålla nivån på den årliga nettoinlagringen. Omvänt finns en möjlighet att med ökad produktion från lägre nivåer öka den rapporterade nettoinlagringen.

⁴⁰ SOU 2020:4 Vägen till en klimatpositiv framtid, betänkande av Klimatpolitiska vägvalsutredningen.

Tillväxt och avverkningsnivåer påverkar inlagring i träprodukter

En ökad produktion och användning av träprodukter kräver, allt annat lika, ett uttag av skogsråvara ur skogen, vilket i sin tur påverkar kolinlagringen i levande biomassa och markkol. Förhållandet mellan utvecklingen av kolinlagringen i levande biomassa och avverkade träprodukter kan närmast ses som kommunicerande kärl. I scenarier där avverkningen ökar, ökar också inlagringen i träprodukter medan den minskar i levande biomassa. Omvänt minskar inlagringen i träprodukter och ökar i levande biomassa vid minskad avverkning, under förutsättningen att fördelningen av skogsråvarans användning förblir densamma. I de scenarier SLU tog fram åt Miljömålsberedningen innebär ett minskat uttag av träråvara som ger en ökning av kolupptag i levande biomassa med 1 ton koldioxid, en minskning med ungefär 0,25 ton koldioxid i avverkade träprodukter. I scenarier där tillväxten och avverkningen ökar, ökar inlagringen i både träprodukter och levande biomassa.⁴¹

Förhållandet mellan avverkning och inlagring i träprodukter synliggörs även i utsläppsstatistiken, där nettoupptaget i träprodukter 2023 var lägre än föregående år, vilket till stor del kan förklaras med att avverkningsnivåerna 2023 var lägre än föregående år. Vid en jämförelse med statistik över avverkning och inlagring i träprodukter 1990–2023 framgår att i de flesta fall ökar inlagringen i träprodukter de år avverkningen ökar, men att relationen skiljer sig åt mellan åren. Vissa år är skillnaden i avverkningsnivåer större än skillnaden i inlagringen i träprodukter, andra år är förhållandet det omvända.

Ökad tillverkning av spånskivor ger ökad inlagring i träprodukter

Sedan mitten av 1970-talet har den svenska produktionen av träskivor minskat från cirka 2 miljoner kubikmeter till dryga 0,5 miljoner m³. Under samma period har den inhemska användningen ökat från att ligga mellan 1 och 1,5 miljoner m³ till att under 2010-talet ligga över 1,5 miljoner m³.

⁴¹ Se exempelvis Wikberg, Per-Erik m.fl. Scenarier för utveckling av upptag och utsläpp av växthusgaser från LULUCF-sektorn – underlag till Miljömålsberedningen.

Olsson menar att en ökad inhemsk produktion av träpaneler till 1970-talets nivåer på dryga 2 miljoner kubikmeter skulle medföra en ökad kolinlagring i träpaneler med 0,5 miljoner ton koldioxid-ekvivalenter.⁴² I dag producerar Sverige lika mycket sågspån som på 1970-talet, det som skiljer är att i dag används 78 procent av sågspånet som bränsle (vilket ger 7 TWh per år), medan 16 procent används för träfiberindustrin (6 procent övrigt). Förlusten av sågspån som fjärrvärmebränsle skulle enligt Olsson kunna ersättas av biomassa som lämnas kvar vid vägkanter, järnvägar, elgator med mera. Olsson förespråkar att stöd till träskiveproduktion ska ingå i stöd till negativa utsläpp.

Klimatpolitiska vägvalsutredningen menade att till skillnad från sågade varor som begränsas av timmervolymer, och sågutbyte där ökningspotentialen är lägre, skulle produktionen av träskivor åtminstone i teorin kunna öka markant genom en omfördelning av den stora mängden råvara som nyttjas av massaindustrin och för energiproduktion.

Öka mängden sågade trävaror från skogsråvaror ger ökad inlagring i träprodukter

Att optimera sågverksprocessen, sortering och torkning är viktiga delar i resurseffektivisering inom ett sågverk för att öka utbytet, dvs. att en så stor del som möjligt av stocken ska bli plankor och bräder. Både tidigare och pågående forsknings-, innovations- och utvecklingsprojekt strävar efter att öka effektiviteten i processer och resursutnyttjandet.

Avancerad mätteknik och digitaliseringsverktyg kan effektivisera råvaruutnyttjandet från skog till färdiga, optimala och högvärdiga träprodukter. Flera projekt handlar om att med olika tekniker skanna eller röntga stockar innan sågning för att få information om dess egenskaper och därigenom kan man optimera, individanpassa och effektivisera produktionen. Med hjälp av artificiell intelligens får sågverken ännu bättre möjligheter att optimera utbytet av varje sågad stock samt förbättra torkning och virkessortering. Beroende på hur stocken ser ut inuti kan inläggningen i sågen anpassas så att eventuella defekter, till exempel på grund av kvist

⁴² Olsson, Alexander m.fl. (2024) An alternative pathway to negative emissions – revitalising the wood-based panel production in Sweden.

eller stamskador, sänker värdet på utbytet så lite som möjligt. Det skapar en möjlighet för sågverk att minska sin råvaruåtgång per producerad volym.⁴³

⁴³ Skogsindustrierna 2024 Ökad cirkularitet inom skogsnäringen. PM till Miljömålsberedningen.

12 Förslag för att öka nettoupptaget av koldioxid och gynna biologisk mångfald i våtmark och torvmark

Våtmarker kan skötas, restaureras och anläggas med olika syften. Restaurering, anläggning, skötsel och skydd av våtmarker kan bidra till att gynna den biologiska mångfalden och att nå miljökvalitetsmålet myllrande våtmarker. Därutöver bidrar våtmarksarbetet till Sveriges åtaganden inom EU och internationellt, främst art- och habitatdirektivet,¹ restaureringsförordningen,² EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 samt Kunming-Montreal-ramverket.³

Miljömålsberedningen anser att styrmedel och åtgärder för restaurering, inklusive återvätning av dränerade torvmarker för att minska utsläppen av växthusgaser, och i vissa fall anläggning av våtmarker för att gynna biologisk mångfald, är en viktig del i en strategi som bidrar till Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald samt upptag och utsläpp av växthusgaser inom markanvändningssektorn (LULUCF).

Miljömålsberedningen uppskattar att förslagen skapar förutsättningar för att minska växthusgasutsläppen från dränerad organogen mark inklusive torvtäkter med 1 miljon ton per år 2030, varav cirka 950 000 ton från återvätning av dränerade torvmarker genom återvätningsavtal.

Beredningen uppskattar att förslaget om utfasning av torvutvinning fram till 2030 kan bidra till att minska de årliga utsläppen från torvutvinning med cirka 10 000 ton 2030, genom minskad konsumtion av odlingstorv kan utsläppen minska ytterligare.

¹ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, senast ändrat genom rådets direktiv 2006/105/EG.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juli 2024 om restaurering av natur och om ändring av förordning (EU) 2022/869.

³ Skydd av våtmarker behandlas på annan plats i betänkandet.

Beredningen har inte gjort någon kvantifierad uppskattning av effekten på minskade utsläpp som kan följa på restaurering av våtmarker enligt Miljömålsberedningens förslag om restaurering och anläggning av våtmarker i syfte att gynna biologisk mångfald, men den antas ha en positiv effekt.

Miljömålsberedningen bedömer:

- *att* utsläppen från dränerad organogen mark måste minska jämfört med nuvarande ambitioner, till följd av att Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen ställer krav på ökat nettoupptag av växthusgaser.
- *att* ambitionen ska vara att växthusgasutsläppen från dränerad organogen mark inklusive utsläpp från torvutvinning ska minska med minst en miljon ton koldioxidekvivalenter fram till 2030, jämfört med de rapporterade utsläppen för 2025.
- *att* det med nuvarande styrmedel och regelverk inte är möjligt att återväta tillräckligt med torvmarker för att minska utsläppen från dränerad organogen mark inklusive torvutvinning med en miljon ton till 2030.
- *att* det krävs en översyn av regelverket för prövning av vattenverksamhet och markavvattningsföretag, en långsiktig och stabil finansiering till stöd för restaurering av våtmarker, en markersättning för återvätning av dränerad organogen jordbruksmark, en utfasning av torvbrytning samt information och rådgivning till markägare för att kunna minska utsläppen från dränerad organogen mark inklusive torvutvinning med 1 miljon ton koldioxidekvivalenter till 2030.
- *att* förslagen nedan möjliggör att minska utsläppen från dränerad organogen mark inklusive torvutvinning med 1 miljon ton koldioxidekvivalenter till 2030.
- *att* de totala årliga utgifterna 2026–2030 av Miljömålsberedningens förslag om våtmarksstöd uppgår till cirka 1,65 miljarder kronor. Summan innefattar markersättning samt kostnader för planering och genomförande av åtgärd för att återväta torvmarker i syfte att minska utsläppen av växthusgaser.

- att våtmarksåtgärder för att gynna biologisk mångfald tydligare ska fokusera på att restaurera och återskapa naturtyper enligt art- och habitatdirektivet och restaureringsförordningen.
- att våtmarker som genom naturvårdsavtal restaureras i syfte att gynna biologisk mångfald kan användas för måluppfyllelse avseende skyddsmål i Kunming-Montreal-ramverkets genom att klassas som skyddade områden.
- att torvmarker som genom naturvårdsavtal återväts i syfte att minska utsläpp av växthusgaser kan användas för måluppfyllelse avseende skyddsmål i Kunming-Montreal-ramverkets genom att klassas som OEKM.
- att restaurering av våtmarker som görs i annat syfte än att minska utsläpp av växthusgaser eller att gynna biologisk mångfald, t.ex. vattenhushållning, näringsretention eller klimatanpassning behöver genomföras på ett sätt som åtminstone inte missgynnar biologisk mångfald eller ökar utsläppen av växthusgaser.

Miljömålsberedningen föreslår:

- att Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och länsstyrelserna får i uppdrag att genom sitt våtmarksarbete bidra till att fram till 2030 minska nettoutsläppen från dränerad organogen mark med en miljon ton koldioxidekvivalenter jämfört med rapporterade utsläpp för 2025.
- att riksdagen beslutar om ett nytt anslag under utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur som får användas för utgifter för restaurering och anläggande av våtmarker, inklusive återvätning av torvmarker
- att regeringen tilldelar länsstyrelserna dispositionsrätten till anslaget.
- att det nya anslagets ändamål ska vara följande: anslaget får användas för utgifter för statsbidrag för återvätning av dränerad torvmark i syfte att minska utsläpp av växthusgaser samt restaurering eller anläggning av våtmarker i syfte att gynna biologisk mångfald. Anslaget får användas för utgifter för markersättning till privata markägare vars mark återväts.

Anslaget får användas för utgifter för kunskapsuppbyggnad, samt rådgivning och information till markägare rörande återvätning, restaurering eller anläggning av våtmarker. Anslaget får användas för vissa utgifter för berörda myndigheters arbete för detta ändamål.

- att regeringen delar in det nya anslaget i tre anslagposter. Ap1 för återvätning av dränerade torvmarker i syfte att minska utsläppen av växthusgaser från jordbruksmark, ap.2 för återvätning av dränerade torvmarker i syfte att minska utsläppen av växthusgaser från skogsmark och ap. 3 för restaurering och anläggning av våtmarker i syfte att bevara och utveckla biologisk mångfald.
- att regeringen beslutar om en ny förordning med bestämmelser om statligt stöd till våtmarksåtgärder.
- att regeringen – som en följd av att en ny förordning om statligt stöd till våtmarksåtgärder beslutas – ändrar 1 § sjunde punkten förordningen (2003:598) om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt så att a och b stryks,
- att Naturvårdsverket får i uppdrag att inrätta ett nationellt återvättningsråd och att länsstyrelsen, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen får i uppdrag att bistå rådet.
- att miljö kvalitetsmålet Myllrande våtmarker i miljömålssystemet ändras för att få följande lydelse: *Våtmarkernas ekologiska, vattenhushållande och kolinlagrande funktion i landskapet ska bibehållas och utvecklas. Värdefulla våtmarker bevaras, anläggs och restaureras för framtiden.*
- att en av preciseringarna till miljö kvalitetsmålet Myllrande våtmarker ändras och får följande lydelse: *Restaurerade våtmarker och arters spridningsmöjligheter: Våtmarker är restaurerade, i synnerhet där aktiviteter som exempelvis dränering och torvtäkter har medfört ökade utsläpp av växthusgaser, förlust och fragmentering av våtmarker och arter knutna till våtmarker har möjlighet att sprida sig till nya lokaler inom sitt naturliga utbredningsområde.*

- att restaurering av våtmark inklusive återvätning av dränerad torvmark inte ska vara tillståndspliktig utan i stället anmälningspliktig, genom att följande formulering läggs till i 19 § i förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet: Restaurering av våtmark, inklusive återvätning av dränerad torvmark.
- 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, genom en ändring i 9 kap 6 g § miljöbalken, så att den lydelsen blir:
 - Om en täkt av torv kräver tillstånd eller anmälan enligt detta kapitel eller föreskrifter som har meddelats med stöd av kapitlet, får takten inte komma till stånd
 1. i en våtmark som utgör en värdefull natur- eller kulturmiljö, och
 2. i andra fall än när det bedöms nödvändigt för totalförsvarets behov av energitorv som beredskapsbränsle
- att det i väntan på en långsiktig lösning på frågan om omprövning och avveckling av markavvattningsföretag skyndsamt införs ett undantag på krav på omprövning eller avveckling av markavvattningsföretag då en återvätning genomförs för att minska utsläppen av växthusgaser till 2030 och därmed bidra till att Sverige lever upp till LULUCF-förordningens åtagande. Ett sådant undantag kan grunda sig på att staten enligt 2 kap. 5 § restvattenlagen har rådighet att bedriva vattenverksamhet som är önskvärd från allmän miljösynpunkt.

12.1 Att återväta dränerade torvmarker för att bidra till Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen

Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen medför krav på ökat rapporterat nettoupptag räknat i ton koldioxidekvivalenter. Dränerade torvmarker medför utsläpp av växthusgaser i form av framför allt koldioxid. De rapporterade nettoutsläppen från dränerad organogen mark uppgick 2023 till 14,3 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Genom att återväta torvmarker minskar växthusgas-

utsläppen från dränerad organogen mark vilket, allt annat lika, har en positiv inverkan på Sveriges rapporterade nettoupptag för markanvändningssektorn.

För att återvätning ska vara en klimatåtgärd som bidrar till en nettominskning av växthusgasutsläpp behöver återvätningen göras på lämpliga marker, vilket innebär dränerad och helst näringsrik torvmark. Bäst utsläppsminskningseffekt per areal ger näringsrika torvjordar, dvs. organogen jordbruksmark. Det ger också bäst utsläppsminskningseffekt per hektar om vattennivån hamnar strax under markytan.⁴

Miljömålsberedningen menar att det behövs förändringar i utformningen av offentliga stöd till restaurering och anläggning av våtmarker inklusive återvätning av dränerade torvmarker, inte minst i ljuset av behovet av ökat nettoupptag av koldioxid inom markanvändningssektorn som följer på Sveriges nationella åtagande i LULUCF-förordningen.

12.1.1 Utsläppen från dränerade organogena jordar bör minska med minst en miljon ton koldioxidekvivalenter till 2030

Miljömålsberedningen föreslår att Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och länsstyrelserna får i uppdrag att genom sitt våtmarksarbete bidra till att fram till 2030 minska nettoutsläppen från dränerad organogen mark inklusive torvutvinning med en miljon ton koldioxidekvivalenter jämfört med rapporterade utsläpp för 2025.

Miljömålsberedningen bedömer att utsläppen från dränerad organogen mark måste minska jämfört med nuvarande ambitioner, till följd av att Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen ställer krav på ökat nettoupptag av växthusgaser.

Miljömålsberedningen bedömer att ambitionen ska vara att växt- och växthusgasutsläppen från dränerad organogen mark inklusive utsläpp från torvutvinning ska minska med minst en miljon ton koldioxidekvivalenter fram till 2030, jämfört med de rapporterade utsläppen för 2025.

Skälen för förslaget och bedömningarna är följande:

⁴ Naturvårdsverket (2023) Underlag för återvätning av våtmarker – redovisning av regeringsuppdrag.

Ökat åtagande i LULUCF-förordningen kräver minskade utsläpp från dränerade marker

LULUCF-förordningen innebär att Sveriges rapporterade nettoupptag måste öka kontinuerligt för att 2030 vara 4 miljoner ton koldioxidekvivalenter högre än det i genomsnitt var perioden 2016–2018. Jämfört med beredningens referensscenario behöver Sveriges rapporterade årliga nettoupptag 2030 öka med 7 miljoner ton. Miljö- och naturvårdsberedningens referensscenario innehåller inga antaganden om effekten av nuvarande våtmarkssatsning. Då Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen medför höjda krav på ökat nettoupptag menar beredningen att utsläppsminskningar från återvätning av torvmarker behöver öka jämfört med nuvarande ambitionsnivå.

Miljö- och naturvårdsberedningen menar att ambitionen ska vara att de årliga växthusgasutsläppen från dränerad organogen mark inklusive torvutvinning ska minska med minst en miljon ton CO₂e 2030, jämfört med utsläppen 2025. Miljö- och naturvårdsberedningen menar att det är ett ambitiöst men realistiskt mål som möjliggörs av beredningens förslag.

Eftersom åtagandet i LULUCF-förordningen uttrycks i ton koldioxidekvivalenter anser Miljö- och naturvårdsberedningen att mål med återvätning bör formuleras som utsläppsminskningar i ton koldioxidekvivalenter snarare än arealer som ska återvätas.

I olika underlag har Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Naturvårdsverket använt siffran 110 000 hektar som ett mål för återvätningen till 2045.⁵ Att Sverige till 2040 ska återväta 110 000 hektar är dock inte formulerat som ett mål av riksdagen eller regeringen. Siffran kommer från Klimatpolitiska vägvalsutredningen som 2020 föreslog att 110 000 hektar dränerad torvmark, varav 100 000 hektar skogsmark och 10 000 hektar jordbruksmark, skulle återvätas till 2045. Detta som en del av en strategi för hur kompletterande åtgärder skulle bidra till att Sverige når negativa utsläpp av växthusgaser efter 2045.⁶ Den strategi som Klimatpolitiska vägvalsutredningen föreslog utgick från att Sverige 2030 ska åstadkomma kompletterande åtgärder som motsvarar minst 3,7 miljoner ton

⁵ Naturvårdsverket (2023) Underlag för återvätning av våtmarker – redovisning av regeringsuppdrag och Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Jordbruksverket (2022) Förslag och för ökade kolsänkor i skogs- och jordbrukssektorn.

⁶ SOU 2020:04 Vägen till en klimatpositiv framtid, betänkande av Klimatpolitiska vägvalsutredningen.

koldioxidekvivalenter per år. Utredningen bedömde utifrån dessa förutsättningar att växthusgasutsläppen från dränerade torvmarker till följd av återvätning till 2030 kunde minska med 0,5 miljoner ton CO₂e.

Med stöd från olika offentliga stödprogram restaurerades 2023 drygt 2 000 hektar våtmark, varav 1 300 hektar var dränerad torvmark.⁷ Växthusgasutsläppen från de återvätta markerna minskade med drygt 6 000 ton CO₂e. Om utsläppsreduktionen per hektar även i fortsättningen motsvarar de restaureringar som gjorts under 2023 kommer det fram till 2030 ha restaurerats 14 000 hektar, varav 9 100 hektar torvmark. Växthusgasutsläppen kommer att jämfört med 2023 att ha minskat med drygt 42 000 ton. För att nå målet om att minska utsläppen med en miljon ton till och med 2030 behöver såväl fler som mer utsläppsintensiva marker återvätas. Skogsstyrelsen har som mål att göra ett väsentligt bidrag till att nå målet att återvätta 5 000 hektar mark om året.⁸

Emissionsfaktorer och vilka marker som återvätts avgör hur stora arealer som behöver återvätas för att minska de rapporterade nettoutsläppen med en miljon ton koldioxidekvivalenter

Hur stora arealer som behöver återvätas för att minska de rapporterade nettoutsläppen med en miljon ton CO₂e beror till stor del på vilka marker som återvätts. Om utsläppsminskningen per hektar återvätt areal skulle motsvara 2023 års nivåer, skulle en halv miljon hektar behöva återvätas. Om endast torvmarker återvätts, skulle knappt 280 000 hektar dränerad torvmark behöva återvätas om effekten per hektar vore densamma som under 2023.

Hur stora de rapporterade utsläppsminskningarna blir per hektar beror på vilka emissionsfaktorer som används vid rapporteringen av utsläpp för dränerade och återvätta torvmarker. Emissionsfaktorerna beskriver ett genomsnittligt utsläpp eller upptag per ytenhet för en viss markanvändningskategori och har tagits fram genom att sammanställa resultat från vetenskaplig litteratur. I Sverige beräknar SLU effekten av utsläppen i samband med återvätning. IPPC:s emissionsfaktorer från 2014 baseras på studier som bedömts vara

⁷ SMED PM 2024-02-28 Återvätning 2023.

⁸ Skogsstyrelsen 2024 Att genomföra åtgärder för att återvätta utdikade våtmarker. Rapport 2024:1.

representativa för svenska förhållanden och har sedan 2015 använts som grund för Sveriges klimatrapporering. I detta betänkande använder Miljömålsberedningen emissionsfaktorer för återvätta organogena marker hämtade från Kasimir och Lindgren 2024.⁹ Beredningen anser att Kasimir och Lindgrens emissionsfaktorer är de mest aktuella, dessutom kommer de att vara del av underlaget för kommande uppdatering av emissionsfaktorerna. För att bedöma utsläppsminskningseffekten av återvätningar till 2030 använder beredningen skillnaden mellan IPCC:s emissionsfaktorer för dränerad organogen mark och emissionsfaktorerna efter återvätning framtagna av Kasimir och Lindgren. För sina beräkningar använder beredningen emissionsfaktorer för återvätt torvmark som innebär att återvätning av organogen skogsmark ger en utsläppsminskning på 9 ton CO₂e/hektar och en återvätning av organogen jordbruksmark minskar utsläppen med 27 ton CO₂e/hektar.

Återvätning bör inriktas mot marker med stora utsläpp

För att nå målet om att till 2030 minska växthusgasutsläppen från dränerad organogen mark med en miljon ton anser Miljömålsberedningen att det behövs en tydlig inriktning mot att återvätta marker där utsläppsreduktionerna blir så stora som möjligt, vilket inkluderar före detta jordbruksmark som i dag är skogsmark samt jordbruksmark som ej används och där sannolikheten att marken inom överskådlig framtid kommer att användas för jordbruk igen bedöms som mycket låg.

Ett mål om att minska utsläppen från dränerade organogena jordar med en miljon ton ger vägledning om vilka marker som i första hand bör återvättas men fördelningen mellan olika marktyster beror på markägares intresse och myndigheters handläggning. Med kvantifierade mål för våtmarksarbetet blir det tydligt för myndigheterna vad som är regeringens syfte med våtmarksstödet.

För att nå målet om en miljon ton minskade utsläpp till 2030 krävs att stora arealer skogsmark återvättas, liksom arealer med jordbruksmark. Miljömålsberedningen menar att inriktningen för återvätning bör vara att återvätta marker där utsläppsminskningarna blir

⁹ Kasimir Åsa och Amelie Lindgren (2024) Torvmarker, klimat och återvätning – att minska utsläpp och främja koldioxidinlagring.

stora per hektar, men att marker som är viktiga för den svenska livsmedelsförsörjningen inte ska återvätas.

Därför ska återvätning inriktas på jordbruksmark som i dag inte används för livsmedelsproduktion och där sannolikheten att marken inom överskådlig framtid kommer att behöva användas för jordbruk igen bedöms som mycket låg.

Utsläppsminskningen är större på jordbruksmark än skogsmark. Miljömålsberedningen använder för sina beräkningar emissionsfaktorer som innebär att utsläppen vid återvätning av en hektar skogsmark i genomsnitt minskar utsläppen med 9 ton koldioxidekvivalenter per hektar och år, och 27 ton koldioxidekvivalenter per hektar och år för jordbruksmark. Det innebär att målet om en miljon ton minskade utsläpp kan nås genom olika stora arealer återvätning inom skogsmark och jordbruksmark.

Nedan ges exempel på hur olika fördelningar av återvätningssavtal på skogsmark respektive jordbruksmark kan göra att återvätningssavtalen ger minskade utsläpp om cirka 950 000 ton CO₂e lägre utsläpp av växthusgaser fram till 2030. Miljömålsberedningen uppskattar att återvätning utanför återvätningssavtal kan ge cirka 50 000 ton minskade utsläpp fram till 2030.

Att återväta 15 000 hektar jordbruksmark som inte används för livsmedelsproduktion och där sannolikheten att marken inom överskådlig framtid kommer att behöva användas för jordbruk igen bedöms som låg, skulle med de emissionsfaktorer beredningen använder ge cirka 400 000 ton CO₂e lägre rapporterade växthusgasutsläpp. Att återväta 60 000 hektar skogsmark skulle med de emissionsfaktorer beredningen använder ge minskade rapporterade växthusgasutsläpp med 540 000 ton CO₂e. Att återväta 10 000 hektar jordbruksmark skulle ge 270 000 ton CO₂e minskade utsläpp, och 75 000 hektar återvätt skogsmark skulle ge 675 000 ton CO₂e minskade utsläpp. Vid återvätning av 20 000 hektar jordbruksmark (540 000 CO₂e), krävs återvätning av 45 000 hektar skogsmark för att nå samma nivåer. Om enbart skogsmark återväts krävs cirka 105 000 hektar för att nå 950 000 ton koldioxidekvivalenter längre utsläpp av växthusgaser.

Möjlig areal dränerad torvmark som kan återvätas till 2030

I klimatrapporteringen 2024 rapporterades att dryga 1,15 miljoner hektar dränerad organogen mark svarade för utsläpp av växthusgaser motsvarande 10,7 miljoner ton CO₂e. Teoretiskt är det möjligt att återvätta all organogen skogs- och jordbruksmark. I praktiken finns dock förutsättningar som begränsar potentialen. Skogsstyrelsen bedömer att på närmare 300 000 hektar dikad näringsfattig skogsmark har marken ett så lågt kolinnehåll att nettoutsläppen är obefintliga eller så låga att det inte bedöms kostnadseffektivt med någon form av återvätning.¹⁰ Därtill kan potentialen begränsas av förutsättningar som med hjälp av styrmedel och åtgärder kan påverkas. Till exempel markägares önskemål, samhällets mål om t.ex. bibehållen eller ökad livsmedelsproduktion, eller juridiska hinder.

Klimatpolitiska vägvalsutredningen¹¹ bedömde 2020 att det fanns en realiserbar potential att fram till 2045 återvätta 100 000 hektar skogsmark och 10 000 hektar jordbruksmark som nyligen tagits ur produktion. Omräknat till en genomsnittlig åtgärdstakt över tid skulle förslaget innebära att cirka 5 500 hektar dränerad torvmark skulle behövas restaureras årligen under 20 års tid. Klimatpolitiska vägvalsutredningen menade att det är en ”relativt försiktig bedömning av tillgängliga arealer”. Klimatpolitiska vägvalsutredningens bedömning av realiserbar potential har senare delats av Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Naturvårdsverket som menar att det vore en ur klimatsynpunkt kostnadseffektiv återvätning.¹² Det har emellertid inte gjorts någon ny beräkning av vad som är en kostnadseffektiv återvättningsareal givet de nya nationella betingen i LULUCF-förordningen.

Potential för återvätning av jordbruksmark

Miljömålsberedningen menar att återvätningen av jordbruksmark ska göras på marker som i dag inte används för livsmedelsproduktion och där sannolikheten att marken inom överskådlig framtid kommer att behöva användas för jordbruk igen bedöms som mycket låg.

¹⁰ Skogsstyrelsen 2022 Underlag för strategisk planering av ökad kolsänka. Rapport 2022:14

¹¹ SOU 2020:4 En klimatpositiv framtid, betänkande av Klimatpolitiska vägvalsutredningen.

¹² Skogsstyrelsen och Jordbruksverket (2022) Förslag och för ökade kolsänkor i skogs- och jordbrukssektorn och Naturvårdsverket (2023) Underlag för återvätning av våtmarker – redovisning av regeringsuppdrag.

Miljömålsberedningen menar, baserat på tidigare uppskattningar och vad som i övrigt kommit Miljömålsberedningen till del, att det är möjligt att 2026–2030 återvåta 15 000 hektar dränerad organogen jordbruksmark som inte används för livsmedelsproduktion. Hur mycket dränerade organogen jordbruksmark som kommer att återvåtas beror på markägarens intresse och beslut av handläggare på länsstyrelsen.

Utsläppsminskningseffekten av att återvåta organogen jordbruksmark är per hektar större än för återvätning av organogen skogsmark, i genomsnitt tre gånger större enligt de emissionsfaktorer beredningen använder. Vid återvätning av produktiv jordbruksmark kan det finnas en målkonflikt mellan återvätning och inhemsk livsmedelsproduktion, eftersom återvätt jordbruksmark normalt tas ur produktion. En återvätning av organogen jordbruksmark kan även medföra att det finns färre produktiva torvjordar att använda under torrperioder då organogena jordar tack vare sin högre markfuktighet under torra perioder lämpar sig bättre för livsmedelsproduktion än torrare mineraljordar.¹³

I betänkandet Livsmedelberedskap för en ny tid som Utredningen om en ny livsmedelsberedskap lämnade till regeringen i januari 2024 menade utredaren att tillgången till jordbruksmark är en förutsättning för att upprätthålla inhemsk livsmedelsproduktion. Utredaren menade vidare att även lågavkastande jordar är viktiga för livsmedelsförsörjningen och bedömde att regeringen bör ge Jordbruksverket i uppdrag att ur ett livsmedelsberedskapsperspektiv analysera förslag om införande av nationella territoriella anspråk och riksintresse.¹⁴

Jordbruksmark exploateras i viss omfattning i syfte att bygga bostäder. Mellan 2011 och 2021 exploaterades cirka 6 000 hektar. Brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om 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 (se 3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken). Med brukningsvärd jordbruksmark avses mark som med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar är lämpad för jordbruksproduk-

¹³ Skogsstyrelsen 2022 Underlag för strategisk planering av ökad kolsänka. Rapport 2022:14.

¹⁴ SOU 2024:8 Livsmedelsberedskap för en ny tid, betänkande av Utredningen om en ny livsmedelsberedskap.

tion.¹⁵ Frågan om huruvida jordbruksmark är brukningsvärd ska bedömas ur ett långsiktigt perspektiv.

Jordbruksverket har uppmärksammat regeringen på att myndigheten ser allvarligt på utvecklingen att jordbruksmark används till annat än livsmedelsproduktion och pekar bl.a. på att erfarenheter från kriget i Ukraina visar att jordbruksmark, i tider av krig och krigsfara, inte går att använda i samma omfattning som i fred.¹⁶ Jordbruksverket har fått i uppdrag att analysera behovet av att stärka skyddet för jordbruksmark.¹⁷

Den vanligaste anledningen till att jordbruksmark tas ur bruk är emellertid bristande lönsamhet. Ofta växer marken då igen, ibland övergår marken till annan användning.¹⁸

Under perioden 2010–2023 har arealen jordbruksmark minskat med 102 600 hektar, vilket ger en årlig minskning med cirka 7 300 hektar.¹⁹ Skulle samma trend fortsätta 2024–2030 skulle åkermarken minska med 153 700 hektar perioden 2010–2030. Under perioden 2015–2021 var 11,4 procent av den avregistrerade jordbruksmarken organogen mark.²⁰ Om andelen skulle vara densamma under hela perioden 2010–2030 skulle cirka 17 500 hektar organogen jordbruksmark avregistreras under perioden 2010–2030.

Klimatpolitiska vägvalsutredningens utgångspunkt var att i första hand återväta jordbruksmark som nyligen tagits ur produktion för att beakta livsmedelsproduktionens behov. Utredningen räknade fram det man kallade realiserbar potential för återvätning av nedlagd jordbruksmark baserat på trenden för jordbruksmark i Götaland och Svealand som tagits ur produktion och hur stor andel av denna som är torvjord. Klimatpolitiska vägvalsutredningen kom fram till att 10 000 hektar var en realiserbar potential för återvätning av jordbruksmark som nyligen tagits ur produktion, men

¹⁵ SOU 2024:8 Livsmedelsberedskap för en ny tid, betänkande av Utredningen om en ny livsmedelsberedskap.

¹⁶ SOU 2024:8 Livsmedelsberedskap för en ny tid, betänkande av Utredningen om en ny livsmedelsberedskap.

¹⁷ Regeringen 2024 Uppdrag att analysera behovet av och möjligheterna att stärka skyddet av jordbruksmark och att analysera om livsmedelsproduktion eller biologisk mångfald bör främjas ytterligare i samband med att mark används för solcellsparkar. Regeringsbeslut 2024-09-12.

¹⁸ SOU 2024:8 Livsmedelsberedskap för en ny tid, betänkande av Utredningen om en ny livsmedelsberedskap.

¹⁹ Jordbruksverkets webbplats Jordbruksmarkens användning 2023. <https://www.svenskttra.se/om-oss/aktuellt/2023/11/svenskt-tra-lanserar-en-ny-generation-av-produktdatakatalog-for-byggmaterial-och-traprodukter/>, hämtat 2024-12-02.

²⁰ Lindahl, Anna och Mattias Lundblad 2021 Markanvändning på organogena jordar. SMED rapport nr 21 2021.

menade också att det är en potential som sannolikt är lågt skattad.²¹ Bedömningen följde av ett antagande om att den totala åkermarksarealen skulle minska med 200 000 hektar fram till 2045 och att andelen torvmark av den nedlagda jordbruksmarken skulle vara 5 procent.

Skogsstyrelsen och Jordbruksverket bedömde 2022 att potentialen som lyftes fram av Klimatpolitiska vägvalsutredningen sannolikt är realistisk, men liksom Klimatpolitiska vägvalsutredningen pekade de på en möjlig underskattning. Även Miljömålsberedningens experter har pekat på att 10 000 hektar sannolikt är en underskattning. Jordbruksverket bedömde 2018 att det går att minska utsläppen med 1–2 miljoner ton koldioxidekvivalenter genom att återvåta jordbruksmark, men att den samhällsekonomiskt lönsamma potentialen sannolikt var lägre.²² Jordbruksverket angav ingen tidsperiod för en sådan återvätning. EU:s restaureringsförordning som trädde i kraft i augusti 2024 kan komma att påverka hur mycket jordbruksmark som kommer att återvåtas.²³ Enligt artikel 11 i restaureringsförordningen ska medlemsstaterna vidta åtgärder som syftar till att återställa organiska jordar som används inom jordbruket och som består av dränerade torvmarker. Fram till 2030 ska minst 30 av dessa arealer återställas, varav minst en fjärdedel ska återvåtas. Upp till 40 procent av målet kan komma från återvätning av marker som används för andra ändamål än jordbruk och torvbrytning, exempelvis skogsmark. Det finns möjligheter till undantag från åtagandet om 30 procent till 2030 om sådan återvätning sannolikt kommer att ha en betydande negativ inverkan på infrastruktur, byggnader, klimatanpassning eller andra allmänintressen och om sådan återvätning inte kan genomföras på annan mark än jordbruksmark. Återvätning av torvmark som används för torvbrytning kan ingå i åtagandet. Hur stor areal åtagandet enligt restaureringsförordningen omfattar kommer att klargöras i den nationella restaureringsplanen som regeringen givit i uppdrag åt Naturvårdsverket m.fl. att ta fram.

²¹ SOU 2020:4 En klimatpositiv framtid, betänkande av Klimatpolitiska vägvalsutredningen.

²² Jordbruksverket 2018:30 Återvätning av organogen jordbruksmark som klimatåtgärd. Rapport 2018:30.

²³ Förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur och om ändring av förordning (EU) 2022/869.

Potential för återvätning skogsmark

Klimatpolitiska vägvalsutredningens bedömning att det är möjligt att återvåta 100 000 hektar organogen skogsmark till 2040 har senare fått stöd av Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och Jordbruksverket. Skogsstyrelsen bedömde 2022 att det fram till 2045 kan finnas cirka 100 000 hektar skogsmark som kan återvåtas och bidra till en kostnadseffektiv utsläppsminskning för att bidra till etappmålet om nettonollutsläpp 2045.²⁴ I denna bedömning har Skogsstyrelsen räknat med att det finns ungefär 400 000 hektar dikad organogen skogsmark vars koldioxidutsläpp överstiger två ton koldioxidekvivalenter per hektar, vilket anses vara en nedre gräns för kostnadseffektiv återvätning. Av dessa 400 000 hektar räknade Skogsstyrelsen bort 200 000 hektar på grund av fördröjande faktorer och olika hinder, exempelvis ”för hög” vattenföring i diket som gör att diket kan hysa bl.a. vandrande fisk, torvmark som är impediment, att diket finns i ett för litet objekt, att diket finns i en stark sluttning och risk för skada på väg vid återvätning. Därtill har Skogsstyrelsen i potentialen på 100 000 hektar räknat bort marker som omfattas av markavvattningsföretag vilket komplicerar möjligheterna till återvätning. Av den återstående arealen bedöms cirka 50 000–60 000 hektar hysa skogsbestånd som är i fel ålder för avverkning. Det mest sannolika är att markägare genomför en återvätning i samband med en förnygringsavverkning. I samband med en avverkning höjs vattennivån i och med att trädens dränerande förmåga försvinner, och om markägaren behöver dikesrensa för att kunna plantera ny skog kan förnygringen bli kostsam.²⁵

Slutligen bedömde Skogsstyrelsen att 40 000–50 000 hektar skogsmark har ägare som av olika andra skäl inte kommer vara intresserade av återvåtningsavtal. Det är dock en bedömning som Skogsstyrelsen anser vara osäker. Skogsstyrelsen bedömde också att det 2022 fanns 11 000 hektar organogen skogsmark i skyddade områden, varav 9 000 ännu ej var återvåta.

Utifrån detta drar Skogsstyrelsen slutsatsen att det fram till 2045 kommer kunna finnas cirka 100 000 hektar skogsmark som kan återvåtas och bidra till en kostnadseffektiv utsläppsminskning.²⁶

²⁴ Skogsstyrelsen 2022 Underlag för strategisk planering av ökad kolsänka. Rapport 2022:14.

²⁵ SOU 2020:4 En klimatpositiv framtid, betänkande av Klimatpolitiska vägvalsutredningen.

²⁶ Skogsstyrelsen 2022 Underlag för strategisk planering av ökad kolsänka. Rapport 2022:14.

Skogsstyrelsen konstaterade att flera av de hinder som bedöms hindra återvätning kan undanröjas på olika sätt.²⁷ Enligt en grov skattning gjord på en kartanalys finns 170 000 hektar återvättningsbar skogsmark i Götaland och Svealand söder om linjen Arvika–Norrtälje.

Miljömålsberedningen menar att med de förändringar som föreslås nedan, som exempelvis ökar möjligheten att öka arealen i återvättningsprojekt i skogsmark och att enklare genomföra återvätningar på marker som omfattas av markavvattningsföretag, är det möjligt att återveta 60 000 hektar skogsbeklädd organogen mark fram till 2030.

Återvätning har påverkan på skogsbruk, jordbruk och omkringliggande marker

Produktionen på den skogs- eller jordbruksmark som återväts kommer att påverkas. Skogsstyrelsen menar att det i dagsläget inte är möjligt att kombinera återvätning med fortsatt trakthyggesbruk. Det går dock att fortsätta bruka skogen med hyggesfria metoder. Avverkad mark som återväts kommer enligt Skogsstyrelsen ha en 1–2 skogskubikmeter lägre trädutväxt jämfört med en nyplantering på dränerad mark. Enligt Skogsstyrelsens bedömning är det troligt att en återvätt mark utan aktiva åtgärder föryngras naturligt av bl.a. björk, som är långsammare jämfört med en markberedning och att trädslagsblandningen kommer innehålla inslag av trädslag med låg produktivitet. En naturligt föryngrad skog med större inslag av löv kommer sannolikt ha en positiv inverkan på den biologiska mångfalden. Skogen blir sannolikt också mer motståndskraftig i ett förändrat klimat, tack vare lövinblandning men även den högre vattennivån som gör skogen mindre sårbar för torka.

Jordbruksmark som återväts kan inte brukas som tidigare men annan produktion kan bli möjlig, som t.ex. gräs för bete eller foderproduktion.²⁸

Naturvårdsverket och Jordbruksverket har analyserat effekter på omkringliggande mark och infrastruktur vid en återvätning av

²⁷ Bilaga 2 till Skogsstyrelsen 2022 Underlag för strategisk planering av ökad kolsänka. Rapport 2022:14.

²⁸ Kasimir Åsa och Amelie Lindgren (2024) Torvmarker, klimat och återvätning – att minska utsläpp och främja koldioxidinlagring.

jordbruksmark, något de kallar påverkansareal.²⁹ Påverkansarealer är mark som utöver våtmarksarealen omfattar områden med risk för förhöjda grundvattennivåer som kan påverka markanvändning som är i behov av dränering, dvs. jordbruksmark, skogsmark, vägar och bebyggelse. Naturvårdsverket och Jordbruksverket har dragit slutsatsen att 5 700 hektar organogen jordbruksmark skulle kunna återvätas utan väsentlig påverkan på skogsmark eller bebyggd mark. Enligt beräkningarna skulle 7 700 hektar skogsmark påverkas, liksom knappt 5 000 hektar jordbruksmark utöver den mark som återväts.

Naturvårdsverket och Jordbruksverket har också uppskattat effekterna av att återväta betydligt större arealer, 35 000 respektive 46 500 hektar organogen jordbruksmark. Myndigheterna menar att vid återvätning på så stora arealer pekar mycket mot att jordbruksmark, skogsmark och bebyggd mark skulle påverkas negativt och menar att det finns indikationer på att de negativa konsekvenserna för användning av omkringliggande marker kan bli exponentiellt större ju större områden som tas i anspråk för återvätning av organogen jordbruksmark.

12.1.2 Förslag om ett nytt anslag för finansiering av restaurering och anläggande av våtmarker, inklusive återvätning av torvmarker

Miljömålsberedningen anser att det krävs förändringar i befintliga styrmedel för att kunna minska de rapporterade utsläppen från dränerad organogen mark med en miljon ton CO₂e till 2030. Under utredningsarbetet har det framkommit att det stora antalet befintliga stöd till olika våtmarksåtgärder förvisso i de flesta fall används och att återvätningstakten ökar, men att de många olika stöden och en otydlig prioritering mellan de olika nyttor en våtmark kan bidra med gjort det samlade stödsystemet ineffektivt. Miljömålsberedningen menar därför att ett mer sammanhållet våtmarksstöd har möjlighet att öka antalet restaurerade våtmarker fram till 2030.

Miljömålsberedningen föreslår därför ändringar i det statliga stödet för restaurering och anläggning av våtmarker, inklusive återvätning av torvmarker.

²⁹ Naturvårdsverket 2023 Återvätning av organogen jordbruksmark i Sverige – scenarier med beräkning av totala arealer.

Ett förslag är att riksdagen beslutar om ett nytt anslag med ett till anslaget kopplat beställningsbemyndigande, under utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur som får användas för utgifter för restaurering och anläggande av våtmarker, inklusive återvätning av torvmarker, med följande ändamål.

Anslaget får användas för utgifter för statsbidrag för återvätning av dränerad torvmark i syfte att minska utsläpp av växthusgaser samt restaurering eller anläggning av våtmarker i syfte att gynna biologisk mångfald. Anslaget får användas för utgifter för markersättning till privata markägare vars mark återväts. Anslaget får användas för utgifter för kunskapsuppbyggnad, samt rådgivning och information till markägare rörande återvätning, restaurering eller anläggning av våtmarker. Anslaget får användas för vissa utgifter för berörda myndigheters arbete för detta ändamål.

Miljömålsberedningen föreslår att regeringen beslutar dela in anslaget i tre anslagposter; ap. 1 för återvätning av dränerade torvmarker i syfte att minska utsläppen av växthusgaser från jordbruksmark som ej används för livsmedelsproduktion och där sannolikheten att marken inom överskådlig framtid kommer att behöva användas för jordbruk igen bedöms som mycket låg och ap. 2 för återvätning av dränerade torvmarker i syfte att minska utsläppen av växthusgaser från skogsmark och ap. 3 för restaurering och anläggning av våtmarker i syfte att bevara och utveckla biologisk mångfald. Miljömålsberedningen föreslår att regeringen tilldelar länsstyrelserna samt Skogsstyrelsen dispositionsrätten till anslaget.

Miljömålsberedningen bedömer att riksdagen under det nya anslaget behöver anvisa 1,65 miljarder kronor per år under perioden 2026–2030 för att finansiera Miljömålsberedningens förslag om våtmarksstöd.

Miljömålsberedningen föreslår att riksdagen därutöver till det nya anslaget för över de för kommande budgetår beräknade medel för våtmarksåtgärder som i dag finns under anslaget 1:3 Åtgärder för värdefull natur i utgiftsområde 20 som budgetåret 2024 uppgick till högst 355 miljoner kronor, varav högst 80 miljoner kronor för återvätning av skogsmark.

Miljömålsberedningen menar att en stabil, ökad och långsiktig finansiering av åtgärder för restaurering och anläggande av våtmarker, inklusive återvätning av torvmarker, är nödvändigt för att minskade utsläpp av växthusgaser från dränerade våtmarker ska

kunna nå nivåer som ger ett betydande bidrag till att leva upp till Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen.

Miljömålsberedningen anser att ett nytt anslag särskilt riktat mot våtmarker säkrar medel som ska finansiera åtgärder för återvätning, restaurering och anläggning av våtmarker. Miljömålsberedningen menar även att ett anslag med olika anslagsposter för klimat och för biologisk mångfald skapar förutsättningar för ett mer målriktat våtmarksarbete.

Ett samlat och förenklat våtmarksstöd för klimat och biologisk mångfald effektiviserar våtmarksarbetet

Miljömålsberedningen har mottagit synpunkter att det nuvarande stödsystemet uppfattas som spretigt. Därtill finns i nuvarande stödsystem inget riktat stöd mot de marker som skulle ge störst effekt för att minska utsläpp av växthusgaser från dränerad torvmark, dvs. jordbruksmark.

Miljömålsberedningen föreslår att länsstyrelserna blir ansvariga myndigheter för att handlägga ansökningar och besluta om statliga bidrag för restaurering och anläggning av våtmarker och återvätning av dränerad organogen jordbruksmark som i dag ej används för livsmedelsproduktion och där sannolikheten att marken inom överskådlig framtid kommer att användas för jordbruk igen bedöms som mycket låg. Miljömålsberedningen menar att det underlättar för markägare att i största möjliga utsträckning kunna vända sig till en myndighet oavsett om man önskar återväta en torvmark för att minska utsläpp av växthusgaser eller restaurera eller anlägga en våtmark för att gynna biologisk mångfald. Länsstyrelserna bedöms vara väl lämpade att hantera ansökningar som rör jordbruksmark.

Miljömålsberedningen anser att det behövs en särskild ersättningsnivå för återvätning av jordbruksmark och för mark som används för torvutvinning.

Miljömålsberedningen menar att det är mest effektivt att Skogsstyrelsen tar emot ansökningar och handlägger ärenden som rör återvätning i skogsmark, givet den infrastruktur för återvätning i skogsmark som redan byggts upp hos myndigheten. Miljömålsberedningen menar att det är mest effektivt att tilldela Skogsstyrelsen dispositionsrätten för anslaget ap 2. Förslaget innebär att dispositionsrätten till anslaget tilldelas länsstyrelserna och Skogs-

styrelsen. Det innebär att länsstyrelsernas och Skogsstyrelsens medel för återvätningsåtgärder inte kommer att betalas ut från Naturvårdsverket till länsstyrelserna som inomstatliga bidrag. Det innebär en effektivisering av statsfinanserna, förbättrade möjligheter för länsstyrelserna att planera och genomföra verksamheten och äska medel för verksamheten i sina årliga budgetunderlag till regeringen. Enligt Naturvårdsverket kan det vara lämpligt och effektivt att tilldela länsstyrelserna dispositionsrätt till medel från 1:3-anslaget när alla länsstyrelser ska tilldelas lika stor finansiering, t.ex. vid arbetet med våtmarker.³⁰

Nuvarande våtmarksstöd är många men har haft liten effekt på växthusgasutsläppen

Restaurering och anläggning av våtmarker för vattenrening, rekreation, vattenhushållning eller för att gynna biologisk mångfald har pågått med och utan offentligt stöd under lång tid. Senare har återvätning av dränerad torvmark i syfte att minska växthusgaser också kommit att stödjas genom offentliga medel. Det statliga stödet till restaurering och anläggning av våtmarker, inklusive återvätning av dränerade torvmarker, finansieras i dagsläget genom flera olika stöd från flera olika anslag med olika ändamål. Mest medel kanaliseras genom en så kallad våtmarkssatsning med medel ur anslaget 1:3 Åtgärder för värdefull natur i utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur.³¹ Satsningen inleddes 2018 och regeringen har aviserat att stödet till återvätning av dikade våtmarker för att gynna biologisk mångfald och minska utsläppen av växthusgaser från dränerade torvmarker kommer att fortsätta, framför allt inom våtmarkssatsningen.³²

År 2024 avsatte regeringen högst 355 miljoner kronor för våtmarkssatsningen, varav högst 80 miljoner kronor för återvätning av skogsmark.³³ De statliga bidrag som ingår i den så kallade våtmarkssatsningen i anslaget 1:3 Åtgärder för värdefull natur, utgifts-

³⁰ Naturvårdsverket, 2024. Återrapportering av medelsanvändning och resultat för skydd av och åtgärder för värdefull natur 2021–2023.

³¹ Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2024.

³² Regeringens webbplats Regeringen satsar på återvätning av dikade våtmarker – <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/11/regeringen-satsar-pa-atervatning-av-dikade-vatmarker/>, hämtat 2024-06-26.

³³ Naturvårdsverkets regleringsbrev 2024.

område 20, är LONA våtmark, återvättningsavtal med Skogsstyrelsen och åtgärder för att restaurera och anlägga våtmarker i skyddade områden.

Naturvårdsverket disponerar den anslagspost som finansierar utgifter för våtmarkssatsningen, dvs. ap.2 Kostnader för skötsel av skyddade områden, artbevarande, friluftsliv m.m. på anslaget 1:3 Åtgärder för värdefull natur, utgiftsområde 20. Naturvårdsverket fördelar delar av medlen som inomstatliga bidrag till andra myndigheter, främst länsstyrelser och Skogsstyrelsen. Enligt regeringens villkor till anslagsposten i Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2024 fick medlen användas på följande sätt:

Högst 355 000 000 kronor får användas för statsbidrag till naturvårdsprojekt för att restaurera och anlägga våtmarker, till exempel återvätning av torvmarker, inklusive förberedelsearbete, enligt 1 § 7 och 8 förordningen (2003:598) om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt eller som bidrag till länsstyrelserna, Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket. Anslagsposten får användas för en kompetenssatsning som inkluderar kunskapshöjande åtgärder och informations-spridning till markägare och andra aktörer om återvätning. Anslagsposten får även användas för visst arbete vid länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Sveriges geologiska undersökning, Statens jordbruksverk, Sveriges lantbruksuniversitet, Riksantikvarieämbetet samt Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut för arbete med våtmarker. Skogsstyrelsen får från anslagsposten rekvirera högst 80 000 000 kronor för att återveta utdikade våtmarker i skog.³⁴

Utöver dessa medel finns möjlighet att få bidrag för återvätning av våtmarker med stöd av LOVA, dvs. förordningen (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt som administreras av Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsens NOKÅS, genom den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken och EU-fonden LIFE.³⁵

Med finansiering av dessa olika stöd återvattes 2023 närmare 2 100 hektar som uppskattades ge en total utsläppsreduktion om 6 100 ton koldioxidekvivalenter, se tabell 12.1.³⁶ Jämfört med 2022 var arealen ungefär densamma, men utsläppsreduktionen ökade

³⁴ Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2024, villkor för anslaget 1:3 Åtgärder för värdefull natur, anslagspost 2, Kostnader för skötsel av skyddade områden, artbevarande, friluftsliv m.m. villkor nr 7.

³⁵ Läs mer om de olika stöden i Naturvårdsverkets skrivelse 2023-11-29 Underlag för återvätning av våtmarker.

från 3 900 ton koldioxidekvivalenter, vilket innebär att genomsnittsreduktionen ökade från 2 till 3 ton per hektar.

Av de objekt som åtgärdades under 2022 varierade effekten på växthusgasutsläppen mellan en utsläppsminskning på 27 ton koldioxidekvivalenter per hektar och en utsläppsökning på 5 ton koldioxidekvivalenter per hektar.³⁷

Utsläppsminskningarna från de stöd som ingår i 1:3-anslaget uppgick till cirka 4 300 ton koldioxidekvivalenter.

Tabell 12.1 Återvätning med offentligt stöd 2023

Stödform	Antal objekt	Total areal (ha)	Areal torvmark (ha)	Utsläppsreduktion ton CO ₂ e	Minskade utsläpp, ton CO ₂ e/ha	Minskade utsläpp, ton CO ₂ e/ha torvmark
Annan stödform	23	57	31	51	0,9	1,65
EU:s miljöprogram LIFE	2	10	5	22	2,2	11
Landsbygdsprogrammet	32	167	36	396	2,4	11
LONA	172	345	278	1 218	3,5	4,4
LOVA	81	288	160	1 418	4,9	8,8
SKS återvätning	35	115	104	718	6,2	6,9
Åtgärder för naturtypsrestaurering	213	991	618	2 206	2,2	3,6
Åtgärdsprogram för hotade arter	15	14	8	39	2,7	4,9
Fortifikationsverket	14	76	62	23	0,3	0,4
Fastighetsverket	1	3	0	-2	-0,7	-
Totalt	588	2 067	1 301	6 092	2,9	4,7

Källa: SMED PM 2024-02-28 Återvätning 2023 + egna beräkningar.

Uppskattning av effekten av nuvarande våtmarkssatsning till 2030

I budgetpropositionen för 2024 uppskattade regeringen att nuvarande våtmarkssatsning 2030 skulle minska utsläppen med 150 000 ton koldioxidekvivalenter per år.³⁸ I budgetpropositionen för 2024 beräknades i en permanent våtmarkssatsning 355 miljoner

³⁷ Lundblad, Mattias (2024) PM – Återvätning av dränerad torvmark. Underlag till Miljömålsberedningen.

³⁸ Prop. 2023/24:1 utgiftsområde 20, Bilaga 1 Klimatredovisning.

kronor för återvätning av våtmarker, ett belopp som beräknades uppgå till 435 miljoner för 2025 och 575 miljoner för 2026.

Med stöd från olika offentliga stödprogram restaurerades 2023 drygt 2 000 hektar våtmark, varav 1 300 hektar var dränerad torvmark.³⁹ Växthusgasutsläppen minskade enligt SLU med drygt 6 000 ton CO₂e. Om utsläppsreduktionen per hektar även i fortsättningen motsvarar de restaureringar som gjorts under 2023 kommer det fram till 2030 ha restaurerats 14 000 hektar, varav 9 100 hektar torvmark. Växthusgasutsläppen kommer då att jämfört med 2023 att ha minskat med drygt 42 000 ton 2030.

12.2 Förslag om en förordning om statliga bidrag och ersättningar för åtgärder för att restaurera våtmarker inklusive återvätning av dränerad torvmark

Miljömålsberedningen föreslår att regeringen beslutar om en ny förordning med bestämmelser om statligt stöd för våtmarksåtgärder. Förordningen föreslås bl.a. innebära att bidrag får ges till återvätning av torvmarker i syfte att minska utsläppen av växthusgaser och därmed bidra till att nå miljökvalitetsmålet begränsad klimatpåverkan och dess etappmål liksom att Sverige kan leva upp till sitt åtagande enligt LULUCF-förordningen. Genom förordningen förtydligas att statliga bidrag ska bidra till att nå miljökvalitetsmål, etappmål, men även Sveriges åtagande gentemot EU. Miljömålsberedningen föreslår även att 1 § sjunde punkten förordningen (2003:598) om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt ändras så att a och b stryks. Detta som en följd av att de punkterna föreslås tas om hand i den nya förordningen.

Den nya förordningen föreslås föreskriva att statliga bidrag får betalas till privata och offentliga fastighetsägare för åtgärder för att restaurera våtmarker inklusive återvätning av dränerad torvmark. Privata markägare som genomför åtgärderna ska ha rätt till markersättning. Åtgärderna ska avse återvätning av torvmarker i syfte att minska utsläppen av växthusgaser eller restaurering och anläggning av våtmarker i syfte att gynna biologisk mångfald och därmed bidra till att nå miljökvalitetsmålen begränsad klimatpåverkan och

³⁹ SMED PM 2024-02-28 Återvätning 2023.

myllrande våtmarker samt Sveriges relevanta åtaganden i EU och internationellt. Vidare specificeras att bidrag ska ges till åtgärder som bedöms ge den största varaktiga minskningen av växthusgaser per investeringskrona eller som ökar arealen naturtyp, samt att länsstyrelsen och Skogsstyrelsen tar emot och handlägger ansökningar. Förslaget om den nya förordningen framgår i sin helhet i betänkandets kapitel 1, författningsförslag.

Skälen för förslaget är följande:

Syftet med stöd till restaurering och anläggning av våtmarker tydliggörs

För närvarande stöds åtgärderna för återvätning, restaurering och anläggning av våtmarker på olika sätt. Våtmarksåtgärder inom ramen för LONA våtmark stöds av förordningen (2003:598) om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt, medan Skogsstyrelsens återvätningsavtal regleras i myndighetens regleringsbrev, det senaste för 2024. Genom att besluta om en ny förordning som samlar bestämmelserna om våtmarksstöd i ett och samma styrdokument skapas bättre förutsättningar än i dag för ett fortlöpande långsiktigt våtmarksarbete. Därutöver förtydligas syftet med våtmarksstödet liksom olika myndigheters ansvarsområden.

Genom att öppna upp bestämmelserna för ansökning av stödet så att samtliga markägare kan ansöka direkt krymper avståndet mellan markägare och beslutande myndighet. Det innebär att handläggningen av stödet effektiviseras eftersom det inte längre kommer att vara nödvändigt för markägare att för vissa våtmarksstöd söka statligt stöd genom en kommun eller organisation.

12.2.1 Bedömning – återvätning som minskar växthusgasutsläppen med en miljon ton koldioxidekvivalenter till 2030 kräver ökade finansiella resurser

Miljömålsberedningen bedömer att kostnaden för förslaget om återvätning av torvmarker för att minska utsläppen av växthusgaser uppgår till cirka 1,65 miljarder kronor per år 2026–2030. Beloppet

innefattar markersättning samt kostnader för planering och genomförande av åtgärd.

Miljömålsberedningen gör ingen uppskattning av hur mycket medel som krävs för restaurering och anläggning av våtmarker för att gynna biologisk mångfald, utifrån att den nationella restaureringsplanen kommer att kvantifiera behovet av restaurering av våtmarker.

Skälen för bedömningen är följande:

Ökad återvätningstakt kräver ökade resurser

För att realisera potentialen att öka nettoupptaget i våtmarker med en miljon ton koldioxidekvivalenter per år och skapa förutsättningar för den biologiska mångfalden behöver återvätningen genomföras i betydligt högre takt. Det kräver statliga insatser, främst i form av mer finansiellt stöd. Resurser behövs framför allt till:

- Markersättningar, dvs. ersättning till privata markägare för värdeminskning av fastigheten till följd av återvätning
- Ersättning till entreprenörer som plugga igen diken
- Myndigheters kostnader för analys och planering av åtgärder
- Kunskapsuppbyggnad, rådgivning och information till markägare.

Markersättningar ska kunna betalas ut för värdeminskning av såväl skogsfastigheter som jordbruksfastigheter. Markersättningen behöver vara tillräckligt hög för att incitamentet att genomföra en återvätning ska vara högre än incitamentet för markens alternativa användning. Hittills har det nationella stödet för återvätning av torvmarker i syfte att öka kolinlagringen främst kanaliserats genom Skogsstyrelsens återvätningssavtal och därmed fokuserats på skogsmark. Det innebär att det finns data om vilka belopp markersättningarna har uppgått till hittills för skogsmark, men att det krävs ett antagande om hur stora markersättningar som behövs för jordbruksmark. Miljömålsberedningen menar att ägare till jordbruksfastigheter också ska kunna erbjudas nationella stöd för återvätning och att ersättningsnivån bör vara högre än för skogsmark. Miljömålsberedningen anser att markersättning till ägare av marker som

har tillstånd för torvutvinning ska ges utifrån den extra effekt på växthusgasutsläpp som en utebliven torvutvinning generar.

Markersättningarna för återvätning av skogsmark varierar 2024 mellan 1 750 kronor/hektar och 38 675 kronor/hektar. Nivån varierar utifrån län och bonitet utifrån antagandet att återvätningens klimatnytta är större i sydligare och bördigare lägen.⁴⁰ Vid ett antagande att markersättning för skogsmark framför allt betalas till återvätning i tempererade områden med hög eller mycket hög bonitet och i genomsnitt uppgår till 30 000 kronor/hektar, blir kostnaden för markersättning av 60 000 hektar jämnt fördelat över fem år (dvs. 12 000 hektar/år) 360 miljoner kronor per år.

Miljömålsberedningens preliminära uppskattning är att en genomsnittlig markersättning för jordbruksmark skulle kunna vara 50 000 kronor/hektar. Uppskattningen baseras på ett stöd för återvätning av jordbruksmark i Danmark där markersättningar betalas ut både för återvätning av mark som tas ur produktion och redan nedlagd jordbruksmark. Ersättningarna utbetalas som ett engångsbelopp och mark i växtföljd får en högre ersättning än permanenta vallar.⁴¹ Eftersom stödet framför allt riktas mot jordbruksmark som nyligen tagits ur produktion, har beredningen baserat beräkningarna på den danska ersättningsnivån för permanenta vallar som 2024 uppgick till 50 000 kronor/hektar. Vid ett antagande att 15 000 hektar jordbruksmark återväts jämnt fördelat över fem år, dvs. 3 000 hektar/år, blir kostnaden för markersättningar för jordbruksmark 150 miljoner kronor per år.

Hur ersättningen fördelas mellan de olika marktyperna kommer att bero på markägares intresse och efter handläggning av länsstyrelsen och Skogsstyrelsen.

Utöver kostnaden för att betala markersättning till markägarna behövs medel för själva åtgärderna som leder till återvätning, såsom pluggning av diken, borttagande av vegetation och skapande av dammar. Medel behövs också för utgifter för analys och planering av sådana åtgärder. Skogsstyrelsen uppger att kostnaden för direkta kostnader för entreprenör vid pluggning varit 17–20 000 kronor. Kostnader för planering och analys inklusive utbildning, stöd- och support, introduktion, utveckling av bl.a. metod och arbetssätt har

⁴⁰ Skogsstyrelsens webbplats Återvätningssavtal <https://www.skogsstyrelsen.se/aga-skog/stod-och-bidrag/atervatningsavtal/>, hämtat 2024-11-15.

⁴¹ Greppa näringens webbplats, <https://greppa.nu/nyheter/nyheter/arkiv---nyheter/2024-01-19-okat-intresse-for-atervatning-av-jordbruksmark-i-danmark>, hämtat 2024-11-08.

kostat cirka 100 000 kronor/hektar. Skogsstyrelsen anger att kostnaderna förväntas sjunka över tid i takt med ökad erfarenhet och effektivitet. Miljömålsberedningen antar att den genomsnittliga kostnaden för åtgärder (pluggning av diken) samt analys och planering, under perioden 2026–2030 kommer att vara 100 000 kronor/hektar. Det skulle vid en återvätning av 60 000 hektar skogsmark (12 000 hektar/år) och 15 000 hektar jordbruksmark (3 000 hektar/år) innebära en kostnad utöver markersättning på 1,5 miljarder kronor per år. Den årliga kostnaden för att återvätta 60 000 hektar skogsmark och 15 000 hektar jordbruksmark blir inklusive markersättning 2 miljarder kronor.

Miljömålsberedningen föreslår att riksdagen för över de redan anvisade och för kommande budgetår beräknade medel för våtmarksåtgärder som i dag finns under anslaget 1:3 Åtgärder för värdefull natur i utgiftsområde 20 till det nya anslaget. Beredningen uppskattar att riksdagen behöver anslå 2 miljarder kronor per år under perioden 2026–2030 för att finansiera förslaget om våtmarksstöd. Det föreslagna beloppet innebär därmed en ökning med 1,65 miljarder kronor per år jämfört med det nuvarande beloppet för våtmarkssatsningar som 2024 uppgick till 355 miljoner kronor.

Utifrån dessa antaganden blir den totala kostnaden för minskade utsläpp av växthusgaser 288 kronor/ton/år för återvätning av skogsmark och 111 kronor/ton/år för återvätning av jordbruksmark. Utsläppsminskningen antas bestå över 50 år.

Stabil och långsiktig finansiering en nyckel till ökad återvätningstakt

Åtgärder för att återvätta våtmarker kräver en stabil och långsiktig finansiering. Flera myndigheter har pekat på behovet av en långsiktig och stabil finansiering av våtmarksåtgärder. Skogsstyrelsen lyfte det i Underlag för strategisk kolsänka⁴², och pekar på vikten av kontinuitet för att få full utdelning på de insatser som gjorts när det gäller riktlinjer, kompetensuppbyggnad, utvecklade arbetssätt, regelhantering, analysverktyg, handböcker, återvätningstekniker, upphandling av entreprenörer och samverkansformer med lokala entreprenörer och i många fall konsulter. Naturvårdsverket,

⁴² Skogsstyrelsen 2022 Underlag för strategisk planering av ökad kolsänka. Rapport 2022:14.

Jordbruksverket och Skogsstyrelsen pekade på att ryckigheten i finansieringen påverkar huruvida en åtgärd genomförs eller inte, eftersom det utöver brist på finansiering också skapar en osäkerhet bland markägare som blir osäkra på om de kan få ersättning för sin åtgärd.⁴³ Skogsstyrelsen pekar också på att en långsiktig finansiering skickar tydliga prioriteringssignaler, både för myndigheternas arbete och till markägare.⁴⁴

Storleken på stödet till arbetet med våtmarker har skiftat över tid och vid några tillfällen dragits in med kort varsel, för att senare återinföras. Av tabell 12.2 framgår hur mycket som i anslaget för Åtgärder för värdefull natur (utgiftsområde 20, 1:3-anslaget) särskilt anslagits till restaurering av våtmarker.

Tabell 12.2 Utpekade medel för restaurering av våtmarker inom 1:3-anslaget Åtgärder för värdefull natur, utgiftsområde 20

År	Summa	Till Återvätningsavtal Skogsstyrelsen	Övrigt
2018	355 miljoner	80 miljoner	
2019	0	0	
2020	0	0	AP får användas för statsbidrag till våtmarker
2021	295 miljoner	50 miljoner	5mn rådgivning
2022	250 miljoner	70 miljoner	5mn rådgivning
2023	300 miljoner	60 miljoner	
2024	355 miljoner	80 miljoner	

Källa: Siffror hämtade från Regeringens budgetproposition för respektive år.

12.3 Förslag om att inrätta ett nationellt återvätningsråd

Miljömålsberedningen föreslår att Naturvårdsverket får i uppdrag att inrätta ett nationellt återvätningsråd och att länsstyrelsen Jordbruksverket och Skogsstyrelsen får i uppdrag att bistå rådet. Rådets syfte ska vara att främja uppbyggnad, spridning och utbyte av kunskap om restaurering och återvätning av våtmarker. Rådet ska stödja

⁴³ Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Jordbruksverket (2022) Förslag och för ökade kolsänkor i skogs- och jordbrukssektorn.

⁴⁴ Skogsstyrelsen 2024, Att genomföra åtgärder för att återväta utdikade våtmarker. Rapport 2024:1.

det nationella arbetet för minskade utsläpp av växthusgaser på en miljon ton koldioxidekvivalenter 2030 samt att restaurering av våtmarker bidrar till Sveriges internationella åtaganden för biologisk mångfald. Rådet ska bestå av återvätningsexperter från akademien och myndigheter inklusive Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen och länsstyrelsen. Rådet ska vara rådgivande till regeringen, berörda myndigheter, regioner, kommuner och näringsliv.

Skälen för förslaget är följande:

Under utredningsarbetets gång har Miljömålsberedningen haft dialog om återvätning med representanter för myndigheter, akademien, kommuner, regioner och skogsbolag. Beredningens bild är att efterfrågan på mer kunskap om restaurering och anläggande av våtmarker, inklusive återvätning av torvmarker, är stor. Miljömålsberedningens uppfattning är att återvätning av våtmarker är en komplex fråga, där det finns ett stort behov av att ta fram ny kunskap och att omvandla och nyttiggöra befintlig kunskap att användas vid genomförandet av praktiska våtmarksåtgärder. Beredningen menar att akademien och myndigheterna har ett ansvar för att sådan kunskap kan tas tillvara i åtgärdsarbetet.

I Danmark finns en expertgrupp för torvmarker, bestående av forskare, myndighetsrepresentanter och näringsliv som bedöms ha djup kunskap om torvmarker och återvätning. Expertgruppen har stöd av ett sekretariat från Landbruksstyrelsen.

12.4 Förslag om en översyn av regler för provning av vattenverksamhet

Miljömålsberedningen delar regeringens och Naturvårdsverkets m.fl. bild att det finns juridiska hinder i vägen för att öka takten i återvättningsarbetet. Miljömålsberedningens bedömning är att utan förändringar av reglerna för tillståndsprövning och markavvattningsföretag i samband med återvätning är det inte möjligt att återvätta de arealer som krävs för att fram till 2030 minska de rapporterade utsläppen från dränerade organogena marker med en miljon ton koldioxidekvivalenter.

Under utredningsarbetet har flera aktörer påpekat att nuvarande regler för provning av vattenverksamhet liksom reglerna för att

ompröva och återkalla tillstånd till markavvattning samt regler för avveckling av markavvattningsföretag utgör ett hinder för en ökad takt för att restaurera och återvåta våtmarker.

Behovet av en översyn av regelverket lyftes av bl.a. Naturvårdsverket i den fördjupade utvärderingen av miljömålen 2023, där verket framförde att krångliga regelverk och omfattande administration kan bromsa åtgärdstakten.⁴⁵ Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen menar att det behövs en översyn av de regelverk som kommer i fråga vid återvätning av dikad torvmark, med syfte att förebygga onödigt komplicerade prövningsprocesser. Myndigheterna pekar särskilt på att det behövs en översyn av de regelverk som gäller för markavvattningsverksamheter.⁴⁶ Skogsstyrelsen har framfört att Skogsstyrelsen i dagsläget normalt tackar nej till intresseanmälningar om återvätningssavtal med markägare som är del av markavvattningsföretag, då myndigheten bedömer att det tar för mycket tid i anspråk att bistå en markägare att avveckla markavvattningsföretaget.⁴⁷ Tillsammans med Jordbruksverket och Naturvårdsverket har Skogsstyrelsen också konstaterat att för att kunna öka takten i återvätningar genom återvätningssavtal krävs återvätning på mark som omfattas av markavvattningsföretag samt för arealer större än fem hektar där tillståndsplikt finns.⁴⁸

Även regeringen har pekat på att det finns flera juridiska hinder vid återvätning av våtmarker eftersom bestämmelserna om markavvattning är föråldrade och komplicerade.⁴⁹ Regeringen har därför gett Naturvårdsverket i uppdrag att utreda om det finns behov av att ändra reglerna för att ompröva och återkalla tillstånd till markavvattning i 24 kap. miljöbalken, lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet eller andra regler för markavvattning och vattenverksamhet. Och vid behov lämna förslag på ändringar av reglerna. Syftet ska vara att underlätta för klimat- och miljöåtgärder i form av återvätning där det inte finns andra motstående intressen såsom produktiv jordbruks- eller skogsbruks-

⁴⁵ Naturvårdsverket 2022 Myllrande våtmarker. Fördjupad utvärdering av miljömålen 2023.

⁴⁶ Naturvårdsverket 2023 Underlag för återvätning av våtmarker – redovisning av regeringsuppdrag.

⁴⁷ Skogsstyrelsen 2024 Att genomföra åtgärder för att återvåta utdikade våtmarker. Rapport 2024:1.

⁴⁸ Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Jordbruksverket (2022) Förslag och för ökade kolsänkor i skogs- och jordbrukssektorn.

⁴⁹ Regeringen pressmeddelande 2 februari 2024 Regeringen vill förenkla processen för att återvåta våtmarker.

mark. Naturvårdsverket ska genomföra uppdraget i dialog med Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten.⁵⁰

12.4.1 Förslag om ändring av areal för tillståndsprövning

Miljömålsberedningen föreslår att följande formulering läggs till i 19 § i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter:

- Restaurering av våtmark, inklusive återvätning av dränerad torvmark.

Skälen för förslaget är följande:

All hydrologisk återställning inklusive återvätning utgör någon form av vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken. Vattenverksamhet är i grunden tillståndspliktigt men kan under vissa förutsättningar anmälas eller hanteras enligt undantagsbestämmelsen i 11 kap. 12 § miljöbalken. I förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter anges undantag för när anmälningsplikt gäller i stället för tillståndsplikt.⁵¹ Ett av undantagen är anläggande av våtmark där vattenområdet har en yta som inte överstiger 5 hektar.

Anmälningsplikt i stället för tillståndsplikt

19 § I stället för tillståndsplikt enligt 11 kap. 9 § miljöbalken gäller att en vattenverksamhet inte får påbörjas innan den har anmälts hos tillsynsmyndigheten, om verksamheten innebär

1. Anläggande av våtmark där vattenområdet har en yta som inte överstiger 5 hektar,

Anläggning av våtmarker större än fem hektar är tillståndspliktiga och därmed ökar prövningens omfattning och kraven på beskrivning av konsekvenser. I praktiken har denna bestämmelse lett till att de flesta återvätningståtgärderna rört arealer mindre än fem hektar.

Naturvårdsverket har tagit fram flera vägledningar som syftar till att underlätta för olika aktörer att agera i de olika tillståndprocesserna. Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen har emellertid bedömt att det behövs en översyn av regelverken för

⁵⁰ Naturvårdsverket Översyn av regelverk för att underlätta för återvätning. naturvardsverket.se, hämtat 2024-04-28.

⁵¹ Naturvårdsverket 2023 Underlag för återvätning av våtmarker – redovisning av ett regeringsuppdrag.

återvätning av dikad torvmark, med syfte att förebygga onödigt komplicerade prövningsprocesser. Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen bedömer att om nuvarande arbetssätt utifrån befintliga regler fortsätter oförändrade och det inte genomförs någon översyn av regelverken på detta område, krävs betydligt mer kompetens och resurser för handläggningen och prövningen av återvättningsärenden för att kunna öka takten i återvättningsarbetet. Fler handledningar bedöms inte vara tillräckligt.⁵²

Skogsstyrelsen bedömer att det i vissa fall finns möjlighet att återvåta utan vare sig anmälan om vattenverksamhet eller tillståndsansökan till miljödomstolen, om det enligt Skogsstyrelsens planeringsunderlag inför ett återvättningsavtal är tydligt och uppenbart att ingen negativ påverkan finns. I andra fall ska anmälan eller tillståndsansökan göras, beroende på det tilltänkta återvättningsobjektets storlek.⁵³

Miljömålsberedningen menar att den nuvarande lydelsen i listan över vattenverksamheter som kan påbörjas efter en anmälan inte är anpassad efter samhällets önskan att restaurera betydande arealer våtmark och föreslår därför att de uppräknade anmälningspliktiga verksamheterna kompletteras med ett tillägg om restaurering av våtmark, i den punkt som rör anläggande av våtmarker upp till 5 hektar.

Skrivningen anläggande av våtmark indikerar att det handlar om anläggning av nya våtmarker, exempelvis grävda dammar, vilket inte är vad som avses med restaurering och återvätning av våtmarker. Vid en restaurering av en våtmark återställs mark till ett tidigare skick och den syftar till att återställa naturlig hydrologi. Restaureringen kan ha påverkan på vägar eller annan infrastruktur, på forn- eller kulturlämningar, på närboendes intressen, livet i vattendrag nedströms m.m. vilket kan fångas upp vid en anmälan. Miljömålsberedningen menar att det inte är rimligt att ha som utgångspunkt att en restaurering av en våtmark behöver tillstånd då syftet är återställning. Tillståndsplikten försvårar återvätning som gynnar biologisk mångfald och som kan bidra till att Sverige lever upp till åtagande enligt LULUCF-förordningen. Restaurering av våtmarker är även en viktig del i restaureringsförordningen.

⁵² Naturvårdsverket 2023 Underlag för återvätning av våtmarker – redovisning av ett regeringsuppdrag.

⁵³ Skogsstyrelsen 2024 Att genomföra åtgärder för att återvåta utdikade våtmarker. Rapport 2024-01.

12.4.2 Förslag om markavvattningsföretag vid återvätning

Miljömålsberedningen föreslår att det i väntan på en långsiktig lösning på frågan om omprövning och avveckling av markavvattningsföretag 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. Ett sådant undantag kan grunda sig på att staten enligt 2 kap. 5 § restvattenlagen har rådighet att bedriva vattenverksamhet som är önskvärd från allmän miljösynpunkt.

Miljömålsberedningen menar att det är avgörande för möjligheterna att minska nettoutsläppen av växthusgaser från dränerad organogen mark med 1 miljon ton koldioxidekvivalenter under perioden 2026–2030 att återvätning kan göras på marker som omfattas av markavvattningsföretag.

Skälen för förslaget är följande:

Många dikade torvmarker omfattas av en markavvattningssamfällighet, där flera fastigheter gått ihop för att de haft ett gemensamt behov av att avvattna mark. I dag finns det mellan 40 000 och 50 000 markavvattningssamfälligheter i Sverige. De flesta markavvattningssamfälligheterna bildades under första delen av 1900-talet.⁵⁴ Cirka 80 procent av markavvattningsföretagen bedöms vara prövade enligt äldre bestämmelser än miljöbalken.⁵⁵ Återvätning är inte tillåten utan att samfälligheten och tillståndet omprövas eller avvecklas. För att genomföra åtgärder krävs att någon medlem i samfälligheten aktivt ”startar upp” en styrelse eller påbörjar processen att ompröva/avveckla markavvattningssamfälligheten och ”riva ut” eller bygga om anläggningarna. Om tillståndet kan anses vara övergivet kan myndigheter som länsstyrelsen, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Kammarkollegiet ansöka om att tillståndet återkallas och att diken rivs ut. Om alla medlemmarna går med på att avveckla markavvattningssamfälligheten och riva ut anläggningarna, är det en enklare och billigare process.⁵⁶

⁵⁴ Naturvårdsverket 2023 Underlag för återvätning av våtmarker – redovisning av ett regeringsuppdrag.

⁵⁵ SOU 2014:35.

⁵⁶ Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Jordbruksverket (2022) Förslag för ökade kol-sänkor i skogs- och jordbrukssektorn.

Skogsstyrelsen tackar i dagsläget normalt nej till ansökningar om återvättningsavtal med markägare som är del av markavfattningsföretag, då myndigheten bedömer att det tar för mycket tid att bistå en markägare att avveckla markavfattningsföretaget.⁵⁷

Naturvårdsverket har tagit fram en vägledning för omprövning och återkallelse av tillstånd till markavfattning, men bedömer att det också bör bli enklare att avveckla markavfattningssamfälligheter – men utan att de avvecklas på bekostnad av berörda sakägares rättssäkerhet.⁵⁸ Det är också en av frågorna som Naturvårdsverket utreder i det regeringsuppdrag som ska redovisas den 25 februari 2025.

Om återvätningen påverkar en markavfattningsverksamhet ska eventuella kvarstående intressen av markavfattning iakttas samt befintliga tillstånd till markavfattning och deras förvaltning hanteras rättsligt. Detta kan innebära att tillståndet till markavfattning och samfälligheten behöver omprövas. I vissa fall kan det räcka med att markavfattningsverksamheten avvecklas och återvätningen då kan genomföras snabbare. Detta kan bli aktuellt till exempel när samtliga markägare är överens om att de diken som berörs av återvätningen inte längre fyller sin funktion och kan rivas ut.

För att få bedriva vattenverksamhet ska verksamhetsutövaren ha rådighet över vattnet inom det område där verksamheten ska bedrivas. Detta framgår av 2 kap. 1 § lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (restvattenlagen). Som huvudregel råder var och en över det vatten som finns inom sin fastighet. I 2 kap. 5 § restvattenlagen anges dock att *staten, kommuner och vattenförbund* har rådighet som anges i 1 § för att bedriva sådan vattenverksamhet som är önskvärd från allmän miljö- eller hälsosynpunkt eller som främjar fisket.

Att anlägga våtmarker, inklusive återvätning av torvmark, i syfte att minska utsläpp och öka inbindningen av koldioxid, bör enligt Miljömålsberedningens bedömning ses som en vattenverksamhet som är önskvärd från allmän miljösynpunkt. Därför borde exempelvis staten bedömas ha rådighet över vattnet och därmed ha rätt att utföra åtgärden. Det innebär att en fastighetsägare skulle kunna ansöka om stöd för att anlägga en våtmark inom sin fastighet, men att

⁵⁷ Skogsstyrelsen 2024 Att genomföra åtgärder för att återvåta utdikade våtmarker. Rapport 2024:1.

⁵⁸ Naturvårdsverket 2022. Myllrande våtmarker – fördjupad utvärdering av miljömålen 2023.

staten är med och genomför åtgärden och därmed har den eventuella rådgighet som krävs när det gäller omkringliggande fastigheter.

Enligt Miljömålsberedningens bedömning skulle det finnas skäl för staten att ta över rådgigheten och utföra återvätningen i de fall där det till exempel är förenat med stora svårigheter att få klarhet i vilka eventuella markavvattningsföretag som finns, eller där det kan vara fråga om ej förvaltade markavvattningsföretag – dvs. samfälligheter där det inte finns någon aktuell styrelse som förvaltar samfälligheten. Detta torde också endast vara möjligt under förutsättning att åtgärden på förhand inte bedöms medföra någon betydande negativ påverkan på omkringliggande fastigheter. Skulle det trots detta senare komma fram att det fanns ett markavvattningsföretag, får en omprövning av förhållandena, vid behov, hanteras i efterhand.

12.5 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.

Miljömålsberedningen föreslår att det görs genom följande ändring i 9 kap 6 g § miljöbalken, så att den lydelsen blir

Om en täkt av torv kräver tillstånd eller anmälan enligt detta kapitel eller föreskrifter som har meddelats med stöd av kapitlet, får takten inte komma till stånd

1. i en våtmark som utgör en värdefull natur- eller kulturmiljö, och
2. i andra fall än när det bedöms nödvändigt för totalförsvarets behov av energitorv som beredskapsbränsle

Miljömålsberedningen uppskattar att det minskade antalet torvtäkter som förväntas som en följd av förslaget fram till 2030 kan bidra till att minska de årliga utsläppen från torvutvinning med cirka 10 000 ton 2030. Genom minskad konsumtion av odlingstorv kan utsläppen minska ytterligare, men effekt har inte kvantifierats.

Skälen för förslaget är följande:

Torvutvinning är utsläppsintensivt

Beredningen menar att en minskad torvproduktion fram till och med 2030 skulle kunna bidra till att uppfylla Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen och därefter fortsatt bidra till att minska utsläppen av växthusgaser. Enligt branschföreningen Svenskt Torv bedrivs torvbruk på ungefär 12 500 hektar, vilket motsvarar ungefär 0,5 procent av de dikade torvmarkerna.⁵⁹ Utsläppen av växthusgaser från torvutvinning var 2022 cirka 300 000 ton koldioxidekvivalenter.

Torv används framför allt till odling och energiändamål. På energiområdet används torv för produktion av el och fjärrvärme. Odlingstorv används framför allt till planteringsjord och som jordförbättringsmedel. Andra användningsområden för torv är som strö vid djurhållning, gödsel, biokol och filter för sanering. I Sverige utvinns torv bara från marker som redan är dikade och därmed läcker växthusgaser. Torvutvinningen genererar därutöver ytterligare utsläpp.

Torvverksamhet genererar utsläpp både vid produktionen och användningen. Markutsläpp vid torvutvinning och användning av torv för odlingsändamål rapporteras inom markanvändningssektorn (LULUCF) i redovisningskategorin våtmark. Markutsläppen uppkommer i samband med torvutvinning när torvmarken dräneras och börjar brytas ner. Dikad torvmark som inte används för torvproduktion ingår inte i denna del av redovisningen. Torv som används för energiändamål rapporteras som ett utsläpp i kategorin el och fjärrvärme.

De utsläpp från torvproduktion som rapporterades inom LULUCF uppgick 2022 till 299 000 ton, varav cirka 40 procent (117 000 ton) kom från markutsläpp och cirka 60 procent (182 000 ton) från odlingstorv.⁶⁰ Markutsläppen bokförs direkt, medan odlingstorven antas brytas ned i en takt på 3 procent per år. Det innebär att den största delen av de rapporterade utsläppen från odlingstorv kommer från torvproduktion som ägde rum mellan 1990 och 2022 (eftersom 1990 är klimatrapporteringens startår). Den odlingstorv som utvinns på 2020-talet kommer att fortsätta rapporteras in på

⁵⁹ Svenskt Torvs webbplats, <https://svensktorv.se/fakta-om-torvbruket-i-sverige/>, hämtat 2024-01-19.

⁶⁰ E-post från Mattias Lundblad, SLU 2024-09-23.

2100-talet om den nuvarande metodologin består.⁶¹ För odlings-torven som producerades 2022 rapporteras ett utsläpp samma år på drygt 15 000 ton, vilket innebär att den torv som producerades 2022 gav upphov till ett utsläpp i LULUCF-rapporteringen samma år på 132 000 ton. Dessutom gav det ett utsläpp inom el och fjärrvärme på 110 000 ton.⁶² Den odlings-torv som producerades 2022 gav också upphov till en ”klimatrapporteringsskuld” i LULUCF på över 500 000 ton. Sammantaget gav torvproduktionen 2022 upphov till ett totalt utsläpp på närmare 750 000 ton, som till två tredjedelar kommer att rapporteras över tid.

Genom att minska antalet torvtäkter som är i bruk, antas utsläppen från torvutvinning minska. En grov uppskattning är att antalet torvtäkter till 2030 minskar med tio procent, och att markutsläppen från torvutvinning därmed också minskar med 10 procent, vilket ger drygt 10 000 ton minskade utsläpp av växthusgaser. En minskad efterfrågan på odlings-torv, liksom återvätning av torvtäkter skulle bidra till att minska utsläppen ytterligare. Den stora utsläppsminskningseffekten av förslaget kommer efter 2030.

Utveckling av substitut till odlings-torv pågår och bör främjas

Torv är en mycket vanlig råvara i odlings-substrat till växter såsom grönsaker, prydnadsväxter, bär och skogsplantor. Torv används både inom yrkesmässig odling och fritidsodling. Dessutom används torv i standardiserade anläggningsjordar som t.ex. används till markbyggnation, parker, sportytor och stadsodling. Sedan 2015 produceras mer odlings-torv än energitorv i Sverige. Det totala uttaget av torv 2023 var cirka 2 miljoner kubikmeter, varav 1,8 miljoner var odlings-torv.⁶³

År 2022 exporterade Sverige 316 000 ton torv till ett värde av cirka 300 miljoner kronor, vilket ungefär motsvarar en dubbling jämfört med 2014. Den allra största exportmarknaden för svensk torv är Nederländerna som tog emot 65 procent av den svenska exporterade torven 2022. Andra stora marknader är Danmark och

⁶¹ Med antagandet om att 3 procent försvinner varje år kommer det alltid finnas lite kvar, så länge inte metodologin förändras. Efter 20 år har 50 procent rapporterats och efter 80 år har 90 procent rapporterats. Efter 100 år finns 4 procent kvar att rapportera.

⁶² Naturvårdsverkets webbplats <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/klimat/vaxthusgaser-utslapp-fran-el-och-fjarrvarme/>, hämtat 2024-09-25.

⁶³ SGU 2024 Energitorv i Sverige 2023. Diarienummer 315-159/2024.

Finland. De senaste åren produceras det framför allt odlingstorv i Sverige och det mesta exporteras. Statistik för utrikeshandel av torv är svår att tyda, då alla torv innehållande produkter hamnar under samma råvara oavsett om det är en ren råvara eller en produkt som bara delvis innehåller torv.⁶⁴ Samtidigt har importen av torv minskat betydligt. Sverige importerade 6 000 ton torv 2022 till ett värde av 17 miljoner kronor. Det kan jämföras med 2009 då Sverige importerade 261 000 ton torv. Sverige importerar främst från Finland, Tyskland och Norge.⁶⁵

Det finns en efterfrågan på alternativ till torv i odlingsbranschen, på såväl torvreducerade som helt torvfria produkter. Exempel på alternativa odlingssubstrat är kompost, kokosfiber och träfiber. Försök med vitmossodling pågår också vid SLU. Svenska Skogsplantor, som är ett affärsområde inom Sveaskog AB, och olika plantskolor för skogsplantor har genomfört framgångsrika tester med träfiberinblandning i torven. Svenska Skogsplantor odlar 2024 delar av den ordinarie plantproduktionen med upp till 50 procent träfiber, vilket utöver klimatnyttan också har gett en positiv effekt på plantornas rotutveckling.⁶⁶

Miljömålsberedningen poängterar betydelsen av att forskning och utveckling av ersättning till odlingstorv fortsätter och menar att ansvaret är delat mellan näringslivet och staten. I avsaknad av inhemska substitut för ersättningstorv riskerar utfasningen medföra en ökad import av odlingstorv.

Efterfrågan på energitorv minskar men energitorv kan utgöra beredskapsbränsle

Andelen torv i det svenska energisystemet har varit starkt avtagande under flera år och utgör i dag en mycket liten del. Inom fjärrvärmekategorin stod torv och torvbriketter för 0,36 procent av tillförseln

⁶⁴ SCB:s statistikdatabas, Varuimport från samtliga länder, ej bortfallsjusterat efter varugrupp enligt KN, handelspartner, tabellinnehåll och år. KN Varukod 2703 Torv, inkl. torvströ, även agglomererad. 1995–2022.

⁶⁵ SCB:s statistikdatabas, Varuexport till samtliga länder, ej bortfallsjusterat efter varugrupp enligt KN, handelspartner, tabellinnehåll och år. KN Varukod 2703 Torv, inkl. torvströ, även agglomererad. 1995–2022.

⁶⁶ Svenska skogsplantor webbplats <https://www.skogsplantor.se/sv-se/nyheter/2024/minskad-anvandning-av-odlingstorv-svenska-skogsplantor-odlar-i-torversattning/>. Hämtat 2024-11-10.

till fjärrvärmens 2022.⁶⁷ Den huvudsakliga anledningen till minskade efterfrågan är att torv som energibränsle omfattas av EU ETS1 och de senaste årens stigande utsläppspriser har medfört att torven inte längre är lönsam som bränsle. Såvida utsläppshandelsdirektivet inte ändras kommer torv för energiändamål att fasas ut i hela EU senast 2039.

Tillsammans med rundved har energitorv identifierats som inhemskt beredskapsbränsle av Energimyndigheten. Enligt Energimyndigheten krävs dock tydliga politiska ställningstaganden och myndighetsbeslut om torv ska kunna fungera som en framtida energireserv. Hanteringen av energitorv har successivt avvecklats och vid ett ökat behov bedömer Energimyndigheten att både kunskap, kapacitet och maskinpark kommer att utgöra en flaskhals. Torv hanteras endast i samförbränning med biobränslen i dag, i tolv anläggningar. Genom förslagets utformning öppnas möjlighet för att bibehålla torvutvinning i den utsträckning som bedöms nödvändigt av beredskapskäl.

Befintliga tillstånd ska respekteras

En torvtäkt kräver tillstånd enligt miljöbalken, om verksamhetsområdet är större än 150 hektar.⁶⁸ Tillstånd söks hos länsstyrelsen. Ett krav för att få tillstånd är att marken efterbehandlas efter utvinning av torv. Tillstånd till torvtäkt är tidsbegränsade och vill verksamhetsutövaren fortsätta därefter kräver det en ny tillståndsansökan för att länsstyrelsen ska förlänga tillståndet.

Fram till 2017 gällde lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter. För torvtäktsverksamhet som har omfattats av koncession enligt torvlagen finns ett undantag från kravet på tillstånd till markavvattning, vilket fortsätter att gälla till dess att dessa koncessioner löper ut och nytt tillstånd enligt miljöbalken söks för fortsatt verksamhet på samma plats. I samband med prövning enligt miljöbalken krävs särskilt tillstånd för markavvattning och markavvattningen kan också kräva dispens enligt 11 kap. 14 § miljöbalken. Ett sådant till-

⁶⁷ SGU 2024 Energitorv i Sverige 2023.

⁶⁸ Tillståndsplikt B, se 4 kap. 1 § miljöprövningsförordning (2013:251). Kraven ser annorlunda ut om det är fråga om torvtäkt för markägarens husbehov, se 4 kap. 5 § miljöprövningsförordningen. Om en verksamhet inte träffas av tillståndsplikten finns dock en samrådspplikt enligt 12 kap. 6 § miljöbalken om verksamheten kan komma att väsentligt ändra naturmiljön.

stånd och dispens söks i så fall hos miljöprövningsdelegationen tillsammans med ansökan om tillstånd.

Miljöbalkens princip om ”tillstånds rättskraft” signalerar att givna tillstånd ger verksamhetsutövaren rättigheten att bedriva sin verksamhet, utifrån de ramar och villkor som framgår av tillståndet. Det framgår av 24 kap. 1 § miljöbalken att tillstånd till en verksamhet enligt miljöbalken *gäller mot alla*, vad avser frågor som har prövats i tillståndsprövningen. Meddelade tillstånd kan endast återkallas i vissa fall återkallas. Det är dock ovanligt att tillstånd återkallas. Förutsättningar som måste vara uppfyllda framgår bl.a. av 24 kap. 3 § miljöbalken. Det är reglerat vilka som får lov att ansöka om återkallelse: Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelsen och i vissa fall även kommunen.

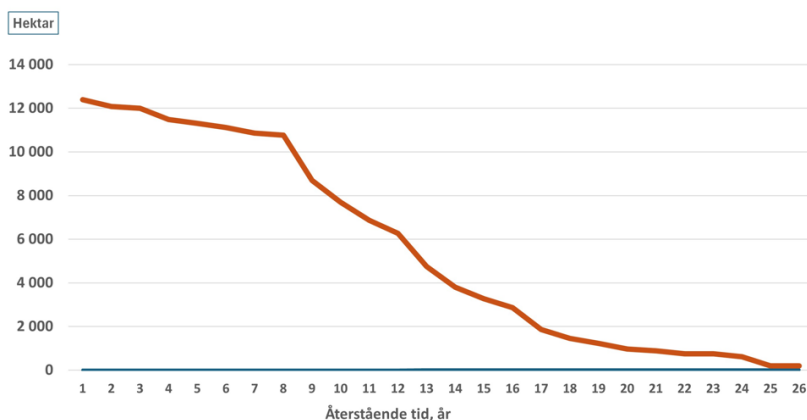
Det finns även en möjlighet att, genom omprövning, begränsa produktionsmängden eller verksamhetens omfattning, enligt 24 kap. 5 § miljöbalken, men en sådan ändring får inte innebära så pass ingripande villkor eller andra bestämmelser ”att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras”.⁶⁹

De flesta tillstånden sträcker sig över lång tid vilket ger tid för omställning

Figur 12.1 visar vilken areal som omfattas av befintliga tillstånd. I takt med att tillstånden löper ut minskar arealen torvtäkter och därmed utvinningen. Fram till 2030 löper tillstånd ut som omfattar drygt 1 000 hektar ut. Under inledningen av 2030-talet kommer sedan arealen med tillstånd falla kraftigt, så att det 2035 finns tillstånd kvar för cirka 6 000 hektar och i början av 2040-talet runt 1 000 hektar. Beredningen menar att det stora antalet tillstånd som löper fram till 2030 skapar förutsättningar för aktörer att planera för en omställning.

⁶⁹ Se 24 kap. 9 § miljöbalken.

Figur 12.1 Återstående täktareal för torvutvinning om inga tillstånd förnyas (utifrån 2023)



Källa: E-post från Svensk torv 2024-10-10.

Torvtäkter kan återvatas

Miljömålsberedningen betonar att om utvinning av torv upphör och marken återvats medan torv ännu finns kvar i marken, uppstår nyttor för kolinlagring, biologisk mångfald och ekosystemtjänster *tidigare* än om marken skulle ha efterbehandlats. Beredningen menar därför att länsstyrelsen i sitt arbete med ersättning för återvätning ska kontakta innehavare av tillstånd för torvtäkter för att informera om och erbjuda ersättning för återvätning av torvmark enligt förslag om våtmarksstöd på annan plats i detta betänkande.

12.6 Förslag om ändring av miljökvalitetsmålet myllrande våtmarker

Miljömålsberedningen föreslår att miljökvalitetsmålet Myllrande våtmarker i miljömålsystemet ändras för att få följande lydelse (förslag på ny text *kursiverat*):

Våtmarkernas ekologiska, vattenhushållande *och kolinlagrande* funktion i landskapet ska bibehållas och värdefulla våtmarker bevaras *och restaureras* för framtiden.

Miljömålsberedningen föreslår att en av preciseringarna till miljö-kvalitetsmålet Myllrande våtmarker ändras och får följande lydelse:

Återskapade våtmarker och arters spridningsmöjligheter: Våtmarker är *restaurerade*, i synnerhet där aktiviteter som exempelvis dränering och torvtäkter har medfört *ökade utsläpp av växthusgaser*, förlust och fragmentering av våtmarker och arter knutna till våtmarker har möjlighet att sprida sig till nya lokaler inom sitt naturliga utbredningsområde.

Skälen för förslaget är följande:

Torvmarkers roll som kolsänka behöver synliggöras

En av beredningens utgångspunkter är att vikten av kolinlagring synliggörs. Miljömålsberedningen menar att det görs genom att i miljö-kvalitetsmålet Myllrande våtmarker tillföra våtmarkers betydelse för kolinlagring och att dränering och torvtäkter bidrar till ökade utsläpp av växthusgaser.

12.7 Om våtmarker och dränerad organogen mark i klimatrapporteringen

Klimatrapporteringen innehåller uppgifter om såväl arealer som utsläpp från dränerade torvmarker. Utsläpp från den dränerade organogena marken (torvmarker) rapporteras som del av mark-användningskategorierna skogsmark, jordbruksmark, betesmark och bebyggd mark. I markanvändningskategorin våtmarker rapporteras utsläpp från torvproduktionsmark och producerad odlings-torv.

I LULUCF-rapporteringen redovisas utsläpp från dränerade organogena marker, se tabell 12.3. Utsläppssiffrorna innefattar utsläpp av koldioxid, metan och lustgas. I klimatrapporteringen redovisas endast utsläpp och upptag av klimatgaser orsakade av mänsklig verksamhet vilket innebär att utsläpp från opåverkade våtmarker inte redovisas.

Tabell 12.3 Växthusgasutsläpp från dränerad organogen mark 2023

Markanvändnings- kategori	Areal organogen mark (tusen ha)	Areal dränerad organogen mark (tusen ha)	Utsläpp CO ₂ e, (miljoner ton)
Skogsmark	4 632	1 111	9,32
Jordbruksmark	114	114	3,66
Betesmark	43	26	0,45
Torvproduktionsmark	9	9	0,40
Bebyggd mark	25	25	0,35
Totalt	4 823	1 285	14,3

Fotnot: Lustgasavgång från jordbruksmark redovisas som utsläpp i jordbrukssektorn. År 2022 uppgick den till cirka 0,6 miljoner ton.

Källa: SLU Detaljerade data för Sveriges rapportering av LULUCF-sektorn, hämtat 2024-12-28.

Emissionsfaktorer avgör hur stora utsläpp som rapporteras

Utsläppen från den dränerade torvmarken rapporteras med hjälp av emissionsfaktorer som har tagits fram av IPCC och anpassats för svenska förhållanden. Emissionsfaktorerna beskriver ett genomsnittligt utsläpp eller upptag per ytenhet för en viss markanvändningskategori och har tagits fram genom att sammanställa resultat från vetenskaplig litteratur. IPCC:s emissionsfaktorer anger växthusgasutsläppen per hektar och år för dränerad organogen mark utifrån klimatzon och markens näringsinnehåll, samt om det är skogsmark eller jordbruksmark. Emissionsfaktorn är högre i tempererad skog än boreal, och för boreal skogsmark högre på näringsrik än näringsfattig mark. I Sverige räknas skog belägen söder om Gävleborg, Dalarna och Värmlands län som tempererad. Utsläppen per hektar är högre från dränerad organogen jordbruksmark än från skogsmark.⁷⁰ Växthusgasutsläppen på en specifik plats kan, men behöver inte, överensstämma med vad emissionsfaktorerna anger.

⁷⁰ Kasimir Åsa och Amelie Lindgren (2024) Torvmarker, klimat och återvätning – att minska utsläpp och främja koldioxidinlagring.

Tabell 12.4 Utsläpp från dränerad organogen mark i Sveriges klimatrapportering, utifrån IPCC:s emissionsfaktorer

Typ	Klimat	Näringsstatus	Utsläpp CO ₂ e per hektar och år
Skogsmark	Borealt	Rik	5,4
Skogsmark	Borealt	Fattig	1,8
Skogsmark	Tempererat	Rik/fattig	11,4
Jordbruksmark			30

Källa: I Kasimir 2024, tabell 1.

För att redovisa utsläpp och upptag efter återvätning används också emissionsfaktorer. De minskade eller i vissa fall ökade utsläppen utgörs av skillnaden mellan utsläppen från den dränerade marken och utsläppen efter återvätning. I Sverige beräknar SLU effekten av utsläppen i samband med återvätning. Underlaget för beräkningarna baseras på information från utförda återvätningar. För att bestämma vilken emissionsfaktor som ska användas behövs information om var marken är lokaliserad, hur stor del som utgörs av skog, åker, betesmark, öppen våtmark etc., hur stor del av marken som är torv eller icke-torv, om åtgärden medfört en vattenspiegel eller enbart höjning av grundvattenytan, samt om torvtypen är näringsrik eller ej. IPCC:s emissionsfaktorer från 2014 baseras på studier som bedömts vara representativa för svenska förhållanden och har sedan 2015 använts som grund för Sveriges klimatrapportering. Det pågår emellertid en diskussion mellan forskare och myndigheter om hur de emissionsfaktorer som tillhandahålls av IPCC kan förbättras med stöd i forskningsprojekt som bedrivs i Sverige och publicerad litteratur.⁷¹ Forskare vid Göteborgs universitet har presenterat en handbok för återvätning⁷², som av SLU bedöms kunna utgöra underlag för utsläppsberäkningar för återvätt dränerad torvmark.⁷³

Miljömålsberedningen använder emissionsfaktorer för återvätta organogena marker hämtade från Kasimir och Lindgren 2024.⁷⁴ Miljömålsberedningen bedömer att Kasimir och Lindgrens emis-

⁷¹ SMED 2024 PM 2024-02-28 Återvätning 2023.

⁷² Kasimir Åsa och Amelie Lindgren (2024) Torvmarker, klimat och återvätning – att minska utsläpp och främja koldioxidinlagring.

⁷³ SMED 2024 PM 2024-02-28 Återvätning 2023.

⁷⁴ Kasimir Åsa och Amelie Lindgren (2024) Torvmarker, klimat och återvätning – att minska utsläpp och främja koldioxidinlagring.

sionsfaktorer är de mest aktuella, dessutom kommer de att vara del av underlaget för kommande uppdatering av emissionsfaktorerna. För att bedöma utsläppsminskningseffekten av återvätningar till 2030 använder beredningen skillnaden mellan IPCC:s emissionsfaktorer för dränerad organogen mark (se tabell 12.4) och emissionsfaktorerna efter återvätning framtagna av Kasimir och Lindgren.

För att ta fram utsläppsminskningseffekten har beredningen utgått från att återvätningen utförs på ett sätt som innebär att vattennivån efter återvätning i genomsnitt hamnar 5–30 centimeter under markytan. Om återvätningen leder till att vattennivån i genomsnitt hamnar närmare eller över markytan blir utsläppsminskningseffekten lägre, eller i vissa fall negativ, på grund av att metanutsläppen ökar i sådan omfattning att utsläppen blir större än minskningen av koldioxidutsläppen. Miljömålsberedningen har inte heller räknat på återvätning av boreal näringsfattig mark, eftersom utsläppen där är så låga att effekten av en återvätning är låg.

Tabell 12.5 Utsläppsminskningsskador återvätning av dränerad organogen mark

	Utsläpp dränerad mark (IPPC) ton CO ₂ e/ha/år	Utsläpp efter återvätning (Kasimir 2024), ton CO ₂ e/ha/år	Utsläppsminskningseffekt av återvätning, ton CO ₂ e/ha/år (avrundat)
Boreal skog, näringsrik	5,4	0,5	5
Tempererad skog	11,4	2	9
Jordbruksmark	30	3,4	27

Källa: Kasimir 2024 och egna beräkningar.

Rapportering av återvätning

Utsläppseffekterna av återvätning har hittills inte räknats in i Sveriges klimatrapportering till FN, även om Sverige i den senaste rapporten 2024 inkluderade ett avsnitt i huvudrapporten som beskriver effekterna av återvätning för 2021 och 2022. Effekterna inkluderas emellertid inte i de tabeller som utgör själva rapporteringen. För att återvätning av dränerade torvmarker ska bidra till att Sveriges når sitt åtagande i LULUCF-förordningen krävs att utsläppsminskningen från återvätning syns i klimatrapporteringen.

Att effekten av återvätningar inte syns i Sveriges officiella LULUCF-statistik förklaras av att återvätning hittills har varit liten i areal räknat vilket också innebär att åtgärderna inte med någon större precision räknas in i Riksskogstaxeringens statistik. Det pågår ett kontinuerligt utvecklingsarbete om hur kompletterande information kan inhämtas från de myndigheter som förvaltar och fördelar stöd till återvättningsprojekt och för hur återvätningar ska bli del av den officiella klimatrapporteringen.⁷⁵

En förutsättning för att återvätningar ska bidra till att Sverige lever upp till sitt LULUCF-åtagande är att effekterna av genomförda återvätningar rapporteras. Vilken effekt genomförda återvätningar sedan får på måluppfyllelsen är beroende av vilka marker som återväts och vilka emissionsfaktorer som används för dessa marker i rapporteringen. I detta betänkande används emissionsfaktorer för återvätt mark från Kasimir och Lindgren som presenterats i tabell 12.5 för beräkningar av återvätningens potential. Miljömålsberedningen är medveten om att det pågår ett arbete med att uppdatera emissionsfaktorerna för dränerad torvmark. Om emissionsfaktorer uppdateras kommer också sådana beräkningar att behöva uppdateras.

12.8 Närmare om våtmarker, torvmarker och andra relevanta begrepp

En våtmark kan finnas på olika typer av marker, få sitt vatten på olika sätt och ha olika funktioner. Olika våtmarker kan restaureras och anläggas och påverka biologisk mångfald och växthusgasutsläpp på olika sätt. Nedan beskrivs några centrala begrepp för våtmarksarbetet.

⁷⁵ SMED 2024 PM 2024-02-28 Återvätning 2023.

Våtmark

Den nationella våtmarksinventeringen⁷⁶ använder följande definition av våtmarker.

Våtmarker är sådan mark där vatten under en stor del av året finns nära under, i eller över markytan, samt vegetationstäckta vattenområden. Minst 50 % av vegetationen bör vara hydrofil, d.v.s. fuktighetsälskande, för att man skall kunna kalla ett område för våtmark. Ett undantag är tidvis torrlagda bottenområden i sjöar, hav och vattendrag, de räknas som våtmarker trots att de saknar vegetation.

Våtmarker kan delas in i olika klasser, t.ex. utifrån om de är torvbildande eller icke torvbildande eller varifrån de får sitt vatten. I våtmarksinventeringen delas våtmarkerna in i tre huvudgrupper: myrar, strandvåtmarker och övriga våtmarker.

- Myrar är våtmarker uppbyggda av torv. Torven består huvudsakligen av växtmaterial som inte brutits ned fullständigt. Myrarna delas in i mossar, kärr och blandmyrar. Ett kärr får sin vattenförsörjning från tillrinnande vatten från omgivningarna och beroende på mängden näringsämnen som tillförs blir det antingen ett rikkärr eller fattigkärr. Ett kärr kan över tid komma att täckas av en mosse, om torven vuxit på höjden så att vatten då mest tillförs via regn. Mossar är vanligast i södra Sverige medan det i norr är vanligare med blandmyrar som innehåller områden av både kärr och mossetyp.⁷⁷
- Strandvåtmarker är strandområden runt sjöar, hav eller vattendrag som påverkas starkt/är beroende av det limniska eller marina vattnet som finns i många olika typer. Typerna varierar starkt beroende på fluktuationer i vattenstånd och vattnets kemiska sammansättning. De kan i vissa fall ha torvbildning, men torv saknas oftast.⁷⁸

⁷⁶ Den nationella våtmarksinventeringen (VMI) har under 25 års tid, 1981–2005, inventerat Sveriges våtmarkstillgångar nedanför fjällkedjan. Totalt har VMI inventerat 35 000 objekt med en yta av 4,3 miljoner hektar. Av de inventerade våtmarkerna har en stor andel (80 %) ingrepp och endast 20 % är helt ostörda. Våtmarker som klassades ha mycket höga naturvärden är 11 % av de inventerade våtmarkerna. Syftet med VMI var att ta fram ett underlag för att kunna bevara och arbeta strategiskt med våtmarkerna. Metria.se, hämtat 2024-11-09.

⁷⁷ Kasimir Åsa och Amelie Lindgren (2024) Torvmarker, klimat och återvätning – att minska utsläpp och främja koldioxidinlagring.

⁷⁸ Naturvårdsverket (2009) Våtmarksinventeringen – resultatet från 25 års inventeringar. Rapport 5925.

- Till övriga våtmarker räknas fuktiga och våta marker som inte är myrar eller strandvåtmarker. De producerar ingen torv och har inget eller ringa torvdjup och delas in i övrig fuktig eller våt mark och skogsklädd fuktig eller våt mark. I öppen fuktig till våt mark finns bl.a. fuktängar, öppna fuktiga marker i terrängsvackor eller med ytligt grundvatten utan torvbildning och fukthedar, fukthedar på magrare och ofta risklädda marker med ett ibland tunt torvlager. Sumpskogar som saknar torvbildning och limnisk eller marin påverkan ingår som enda typ under skogsklädd fuktig eller våt mark.⁷⁹

Definitionen av våtmarker i internationella våtmarkskonventionen – Ramsarkonventionen – innefattar även öppna sjöar och hav, och bedömdes därför inte lämpa sig för en svensk våtmarksinventering.⁸⁰ Markkategorin våtmark i klimatrapporteringen inkluderar land som regelbundet är täckt eller mättad med vatten, åtminstone under en del av året. Det inkluderar även sjöar, sumpmarker, vattendrag bredare än 2 meter, dammar och myrar som inte klassas som skog.⁸¹ Det är endast utsläpp och upptag från de marker som anses mänskligt påverkade som redovisas i klimatrapporteringen.

Torv och torvmark (organogen mark)

Torv består av ofullständigt nedbrutna växtdelar som lagrats i mossar och kärr. Torv bildas där en hög grundvattennivå skapar syrebrist vilket hämmar nedbrytningen av organiskt material, varpå torv sakta byggs upp. I Sverige, och i många andra länder, började torvmarker bildas efter den senaste istidens slut. Över de tusentals år som förflutit sedan dess har våtmarkens växter fångat koldioxid som med tiden bildat flera meter tjocka torvlager på sina ställen, genom att de växt med upp till 1 mm om året.⁸²

Om torvmarken dikas ur, dvs. dräneras, ökar tillgången till luftens syre vilket påskyndar nedbrytningen av det organiska mate-

⁷⁹ Naturvårdsverket (2009) Våtmarksinventeringen – resultatet från 25 års inventeringar. Rapport 5925.

⁸⁰ Naturvårdsverket (2009) Våtmarksinventeringen – resultatet från 25 års inventeringar. Rapport 5925.

⁸¹ Lundblad, Mattias m.fl. 2017 *Sammanfattning av de metoder som använts i Sveriges klimatrapportering av LULUCF-sektorn* lulucf.pdf (slu.se).

⁸² Kasimir Åsa och Amelie Lindgren (2024) Torvmarker, klimat och återvätning – att minska utsläpp och främja koldioxidinlagring.

rialet. Då oxiderar torvens kol till koldioxid som avgår från marken. Med tiden omvandlas den fibrösa torven till ett mer homogent svart organiskt material som kan om den används för jordbruk blandas med den underliggande mineraljorden, jorden kallas då organogen. Om dessa organiska marker är näringsrika, dvs. har höga halter av kväve, kan även lustgas avgå, vilket främst gäller nuvarande eller tidigare åkermarker. År 2022 var de rapporterade utsläppen av växthusgaser från dränerade torvmarker i Sverige nästan 11 miljoner ton koldioxidekvivalenter växthusgaser.⁸³

Dränerad torvmark används i dag som skogsmark, jordbruksmark, betesmark eller bebyggd mark. Det finns även dränerad torvmark som används för torvutvinning, där torven skördas och framför allt används för energiproduktion, odlingssubstrat eller som strö i stallar.

Organogen mark i klimatrapporeringen

I klimatrapporeringen kallas dränerade torvmarker dränerade organogena marker. Organogen mark/jord innebär att jorden innehåller minst 20 procent organiskt material. I markinventeringen som är grunden för klimatrapporeringen motsvarar detta jordmånen histosol som har en torvmäktighet på minst 40 cm eller minst 10 cm om torvskiktet ligger direkt på håll.⁸⁴

Restaurering av våtmark

Restaurering innebär att man återskapar en våtmark där det tidigare funnits en sådan, vilket kan, men inte behöver inkludera återvätning av dränerad torvmark. Att röja en våtmark från träd och buskar eller att återinföra stenar och grus för att fördröja vattnets väg i landskapet kan räknas som restaurering.

⁸³ SLU Detaljerade data för Sveriges rapportering av LULUCF-sektorn, hämtat 2024-09-23.

⁸⁴ Läs mer om jordmåner Jordmånsklassifikation. Externwebben (slu.se), hämtat 2024-10-29.

Återvätning

Återvätning av torvmark innebär att tidigare grävda diken som dränerat marken från vatten antingen pluggas eller fylls igen och att vattennivån därmed stiger. Dikespluggar kan bestå av torv och kapade trädstammar som täpper igen diket och därmed höjer grundvattennivån i marken, så att den dränerade torvjorden ändras till våt jord.⁸⁵ Att inte rensa diken leder också till att marken på lång sikt blir blötare men kan inte likställas med aktiv återvätning. I detta betänkande används begreppet återväta eller återvätning för att beskriva återvätning av en dränerad torvmark/organogen mark.

Anläggning av våtmark

När en våtmark anläggs skapas en våtmark där det inte tidigare funnits någon våtmark, exempelvis genom att gräva en damm. En anlagd våtmark är oftast anlagd på mineraljord och bidrar då inte till minskade utsläpp av växthusgaser. I många fall kan en anlagd våtmark öka utsläpp av metan och därmed skapas en utsläppskälla.

12.9 Anläggning och restaurering av våtmarker för att gynna biologisk mångfald

Restaurering eller anläggning av våtmarker kan beroende på var och hur den genomförs bidra till att motverka läckage av växthusgaser, gynna biologisk mångfald, minska övergödning eller förhindra översvämning eller torka. Det är emellertid sällsynt att en enskild våtmark, restaurerad eller anlagd, skapar bra förutsättningar för alla tjänster samtidigt.

Miljömålsberedningen bedömer att våtmarksåtgärder för att gynna biologisk mångfald tydligare ska fokusera på att restaurera och återskapa naturtyper enligt art- och habitatdirektivet och restaureringsförordningen.⁸⁶

⁸⁵ Skogsstyrelsen 2022 Metoder för dikespluggning och dikesigenläggning i skogsmark. Diarienummer 2022/1327. Definitionen av "återvätning av torvmark" i artikel 3.23 i restaureringsförordningen är "processen att ändra dränerad torvjord till våt jord".

⁸⁶ Naturtyperna i art- och habitatdirektivets bilaga 1 och restaureringsförordningen är desamma.

Restaurering och anläggning av våtmarker bidrar med ekosystemtjänster

Förutom sin roll som kollager eller källa för växthusgaser, spelar många våtmarker en viktig roll för den biologiska mångfalden och är bland de mest artrika miljöerna i Sverige. Enligt Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering 2023 är nära 600 rödlistade djur- och växtarter, cirka 10 procent av alla rödlistade arter i Sverige, beroende av våtmarker som livsmiljö.⁸⁷ Våtmarker kan, om de placeras på rätt plats i landskapet, bromsa vattenflöden och därigenom minska översvämningar nedströms eller undvika läckage av näringsämnen, något som är inte minst viktigt i jordbrukslandskapet.

En våtmark kan om den också har en öppen vattenyta ha stora rekreationsvärden, exempelvis vattenspeglar som blir skridskois på vintern eller dammar som lockar till sig fåglar.

Det är oftast svårt att optimera en enskild våtmark för alla dessa syften⁸⁸ och det krävs därför flera olika våtmarkstyper för att på ett bra sätt inkludera alla ekosystemtjänster. Multifunktionalitet bör därför inte vara ett primärt mål för enskilda våtmarker, men bör eftersträvas på landskapsnivå. Våtmarkens funktion påverkas av dess utseende, placering i landskapet och skötsel. Det finns exempel där försök att maximera en nytta av en våtmark kan vara mindre bra för andra nyttor. Medan näringsretention ofta är optimerad i små våtmarker som tar emot näringsrikt vatten och som har hög produktivitet, kan sällan biologisk mångfald optimeras i dessa våtmarker. Även om en enskild våtmark inte kan optimeras för flera nyttor, kan genomtänkt utformning och skötsel bidra till att öka möjligheterna för en ekosystemtjänst i en våtmark som har som huvudsyfte att bidra med en annan. Hambäck lyfter exemplet att flacka släntlutningar förbättrar potentialen för biologisk mångfald i en våtmark som optimerats för näringsrening.⁸⁹

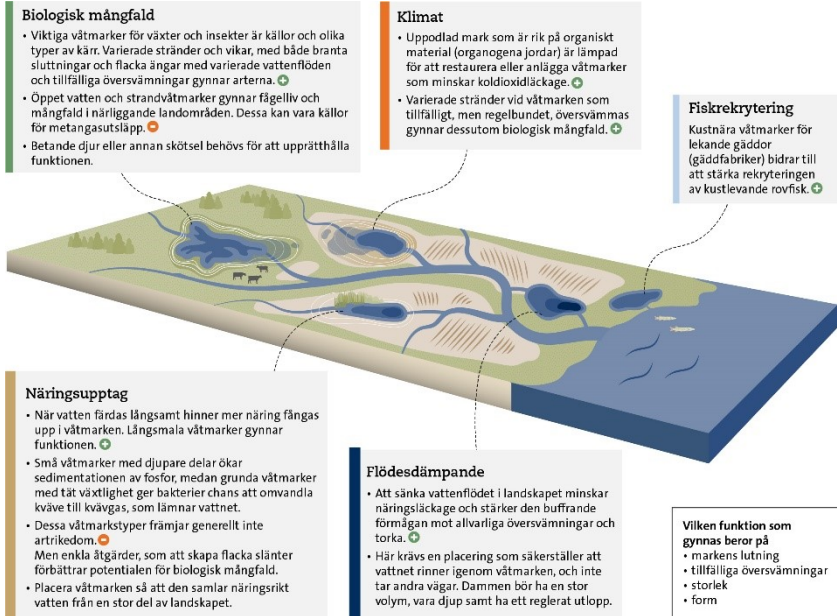
I figur 12.2 visas ett landskap med olika våtmarker som fyller olika funktioner.

⁸⁷ Naturvårdsverket webbsida Därför är våtmarker viktiga, hämtat 2024-04-29.

⁸⁸ Hambäck, Peter (2024) Multifunktionella våtmarker – realitet eller utopi. Östersjöcentrum Policy Brief, april 2024.

⁸⁹ Hambäck, Peter (2024) Multifunktionella våtmarker – realitet eller utopi. Östersjöcentrum Policy Brief, april 2024.

Figur 12.2 Multifunktionella våtmarker på landskapsnivå



Källa: Hambäck, Peter (2024) Multifunktionella våtmarker – realitet eller utopi.

Skötsel, restaurering och anläggning av våtmarker i odlingslandskapet

Förekomst av *hotade arter* är en av flera prioriteringsgrunder som kan användas vid restaurering av våtmarker i odlingslandskapet. Under 1980-talet uppmärksammade Naturvårdsverket och länsstyrelser flera grodarters tillbakagång. Åtgärdsprogram för de sällsynta eller hotade arterna upprättades och restaurering och anläggning av våtmarker och småvatten har successivt genomförts och bevarandestatusen för de flesta arterna har förbättrats. Alla svenska arter av amfibier har i dag en lika bra eller bättre status jämfört med situationen på 1980-talet.⁹⁰

Landskapsavsnitt med stor mängd befintliga naturvärden, såsom hotade våtmarksarter eller ovanliga naturtyper, kan enligt Naturvårdsverket vara intressanta att avgränsa geografiskt och användas som prioriteringsgrund för våtmarksarbetet. Anläggning eller

⁹⁰ Andren Claes 2020. Sveriges amfibier – status och naturvård. Fauna och Flora, årg. 115:2, 2020.

restaurering av våtmarker i sådana *värde-trakter* kan vara strategiskt för att stärka överlevnaden för hotade arter knutna till våtmarker.⁹¹

Många våtmarksarter kan lokalt vara sällsynta och starkt undanträngda från odlingslandskapet, utan att de är upptagna som hotade på den nationella rödlistan. Dessa arter kan fylla en viktig funktion för att generellt öka den biologiska mångfalden i odlingslandskapet, och kan därför vara angelägna att gynna.

Att kartlägga *brist-trakter*, dvs. områden där våtmarker har försvunnit genom utdikning och uppodling, eller utsatts för så stora ingrepp att de förlorat sin ekologiska funktion, är ett annat sätt att identifiera områden som från biologisk synvinkel och bör, enligt Naturvårdsverket, prioriteras i våtmarksarbetet.⁹² Dessa områden sammanfaller vanligen med odlingsintensiva områden där andelen åkermark är stor.

I en kunskapssammanställning om effekterna på våtmarksfåglar av restaurering och anläggning av våtmarker i odlingslandskapet anges att för att bevara och stärka mångfalden av våtmarksfåglar bör det satsas på att anlägga *större våtmarker* än 10 ha och gärna ännu större.⁹³ Dessutom bör man enligt denna kunskapssammanställning, om man i hög utsträckning vill stärka mångfalden av våtmarksfåglar, tillåta att en del av våtmarken kan svämma över i omkringliggande gräsmark och att fler våtmarker anläggs i öppnare miljöer i odlingslandskap. Det är positivt om det finns en variation så att vissa våtmarker *saknar fisk*.

Rikkärr är, som nämnts tidigare, kända för att hysa stor biologisk mångfald vilket också har gett naturtypen dess namn. Det är vanligt att rikkärr har dikats ut för att få ny odlingsmark. Många rikkärr, särskilt i södra Sverige, behöver fortsatt eller återupptagen hävd i form av bete eller slåtter för att bevaras. Dränerade och/eller hävdberoende rikkärr kan, enligt Naturvårdsverket, restaureras till exempel genom att lägga igen diken, ta bort näringsberikade jordlager, röja sly eller återuppta hävden med slåtter eller bete. Det

⁹¹ Naturvårdsverket 2009. Rätt våtmark på rätt plats. En handledning för planering och organisation av arbetet med att anlägga och restaurera våtmarker i odlingslandskapet. Naturvårdsverket, rapport 5926, mars 2009.

⁹² Naturvårdsverket 2009. Rätt våtmark på rätt plats. En handledning för planering och organisation av arbetet med att anlägga och restaurera våtmarker i odlingslandskapet. Naturvårdsverket, rapport 5926, mars 2009.

⁹³ Tomas Pärt 2020. Våtmarker i odlingslandskapet – restaurering och anläggning för ökad mångfald av våtmarksfåglar. Naturvårdsverket rapport 6933, november 2020.

finns ett särskilt åtgärdsprogram för att bevara och restaurera rikkärr med sin biologiska mångfald.⁹⁴

Restaurering och anläggning av våtmarker i skogslandskapet

I slutet av 2023 publicerade Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen en nationell strategi för natur- och kulturvårdande skötsel av formellt skyddade och frivilligt avsatta skogar till 2030.⁹⁵ Detta avsnitt baseras på strategin och den kunskapssammanställning som finns som bilaga till strategin.

Sumpskogar

Enligt den nationella strategin är dikning den enskilt största faktorn som påverkar sumpskogarnas tillstånd för biologisk mångfald negativt, sänkning av sjöar och vattendrag påverkar också. Ett lägre vattenstånd ändrar förutsättningarna för den biologiska mångfalden och kan ge oönskad förtätning och ändrad trädslagssammansättning.

Hydrologisk återställning genom igenläggning och/eller pluggning av diken är, enligt strategin, den primära åtgärden för att förbättra sumpskogarnas status. Där det inte är möjligt kan utglesning av oönskade träd vara ett alternativ för att bromsa försämringen.

I planeringen av åtgärdsarbetet är det naturvärdena i objektet och markens beskaffenhet som, enligt skötselstrategin⁹⁶, bör avgöra hur åtgärden utformas. Den ursprungliga vattennivån är det eftersträvarvärda tillståndet, men även mindre höjningar kan bidra till bättre förutsättningar för bevarande.

Vid prioritering från biologisk mångfaldssynpunkt bör enligt strategin högproduktiva miljöer åtgärdas före lågproduktiva, och lövsumpskogar före barrsumpskogar. Åtgärderna bör prioriteras till landskapsavsnitt med hög förekomst av andra sumpskogar, lövrika

⁹⁴ Naturvårdsverket 2006. Åtgärdsprogram för bevarande av rikkärr inklusive arterna gulxyne *Liparis loeselii* (NT), kalkkärrsgrynsnäcka *Vertigo geyeri* (NT) och större agatsnäcka *Cochlicopa nitens* (EN). Naturvårdsverket, rapport 5601, augusti 2006.

⁹⁵ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023. Natur- och kulturvårdande skötsel av skog. Nationell strategi för skötsel av formellt skyddade och frivilligt avsatta skogar till 2030. Naturvårdsverket rapport 7122, december 2023.

⁹⁶ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023. Natur- och kulturvårdande skötsel av skog. Nationell strategi för skötsel av formellt skyddade och frivilligt avsatta skogar till 2030. Naturvårdsverket rapport 7122, december 2023, s. 124.

områden samt områden med förekomst av sumpskogsberoende arter.⁹⁷

I många fall begränsas möjligheten till hydrologisk återställning av att lagstiftningen är komplicerad. Att ta fram juridisk vägledning riktad till både den som vill utföra åtgärden och till ansvariga myndigheter är därför, enligt skötselstrategin⁹⁸, den viktigaste insatsen för att stärka genomförandet. Andra viktiga insatser är ökad tillgång på områden, drivkrafter och incitament.

Sväm- och strandskogar

Det främsta hotet mot sväm- och strandskogar är enligt den nationella strategin förändrat vattenflöde på grund av vattenreglering för vattenkraft och/eller tidigare flottledsrensning och omledning av vatten. Detta har gjort översvämningar ovanligare och mindre omfattande än tidigare. Effekten av detta blir att områdena växer igen med gran och att påverkan på mark och stambaser uteblir. Mer än hälften av inventerade svämksogar har brister i sitt ekologiska tillstånd, till följd av brister i översvänningsregimen.⁹⁹

Svämksogar är ovanliga med en rik biologisk mångfald och alla områden som är i behov av skötsel bör, enligt skötselstrategin¹⁰⁰, prioriteras för de åtgärder som är möjliga i det aktuella området. I svämksogar handlar det i första hand om att återställa översvänningsregimen, ofta i kombination med åtgärder mot oönskad graninväxning.

Att återställa översvänningsregimer är ett komplicerat och långsiktigt arbete. Åtgärder för förändrad vattenreglering kan ofta omfatta hela landskapsavsnitt och innebära omfattande juridiska processer eller projekt. Vidare räcker det sällan att förändra regleringen för att återskapa en översvänningsregim och förlorade svämksogar,

⁹⁷ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023. Natur- och kulturvårdande skötsel av skog. Nationell strategi för skötsel av formellt skyddade och frivilligt avsatta skogar till 2030. Naturvårdsverket rapport 7122, december 2023, s. 44.

⁹⁸ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023. Natur- och kulturvårdande skötsel av skog. Nationell strategi för skötsel av formellt skyddade och frivilligt avsatta skogar till 2030. Naturvårdsverket rapport 7122, december 2023, s. 44.

⁹⁹ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023. Natur- och kulturvårdande skötsel av skog. Nationell strategi för skötsel av formellt skyddade och frivilligt avsatta skogar till 2030. Naturvårdsverket rapport 7122, december 2023, s. 47.

¹⁰⁰ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023. Natur- och kulturvårdande skötsel av skog. Nationell strategi för skötsel av formellt skyddade och frivilligt avsatta skogar till 2030. Naturvårdsverket rapport 7122, december 2023, s. 47.

ofta behövs också insatser för att minska påverkan av rensning och rätning av vattendragen. Sådant arbete är enligt skötselstrategin ofta beroende av samverkan mellan många parter.

I områden där översvämningsregimen inte kan åtgärdas bör oönskad inväxning av gran åtgärdas genom att granar avverkas.

12.10 Anläggning och restaurering av våtmarker för att leva upp till Sveriges åtagande inom EU och internationellt

Art- och habitatdirektivet

Art- och habitatdirektivet är en EU-rättsakt för arbetet med biologisk mångfald. Art- och habitatdirektivet omfattar djur och växter samt naturtyper.

Att restaurera och återställa våtmarker är åtgärder som kan bidra till att uppfylla art- och habitatdirektivet genom att utöka arealen som uppfyller kriterierna för att utgöra naturtyp och genom att förbättra statusen på områden som uppfyller kriterierna för naturtyp.

Åtgärdsbehoven för att uppnå gynnsam bevarandestatus för arter och naturtyper enligt art- och habitatdirektivet anges i en prioriterad åtgärdsplan för Natura 2000 åren 2021–2027 (PAF). Den beskrivs på annan plats i detta betänkande, i avsnittet om överväganden och förslag för restaurering av natur.

EU:s restaureringsförordning

Enligt artikel 11.4 i restaureringsförordningen ska medlemsstaterna vidta åtgärder som syftar till att återställa organiska jordar som används inom jordbruket och som består av dränerade torvmarker. Dessa åtgärder ska genomföras för minst:

- 30 procent av dessa arealer senast 2030, varav minst en fjärdedel ska återvätas,
- 40 procent av dessa arealer senast 2040, varav minst en tredjedel ska återvätas,
- 50 procent av dessa arealer senast 2050, varav minst en tredjedel ska återvätas.

Våtmarksrestaurering för att bidra till att nå skyddsmålen om 30 procent i Kunming-Montreal-ramverket och EU:s strategi för biologisk mångfald

Inom Kunming-Montreal-ramverket lyfts, förutom skyddade områden, också värdet av andra områden än de som omfattas av IUCN:s definition. För att nå målet på bevarande av 30 procent av land-arealen lyfts, inom Kunming-Montreal-ramverket, också värdet av andra områden än de som omfattas av Internationella naturvårdsunionens (IUCN) definition av skyddade områden. Så kallade andra verkningsfulla områdesbaserade bevarandeåtgärder (OECM) är enligt IUCN en viktig komponent för att bevara natur och förväntas utgöra ett betydande bidrag och tillgodoräknas i såväl Kunming-Montreal-ramverkets åtgärds mål som inom EU:s strategi för biologisk mångfald.

En bakgrund till OECM är behovet att inkludera områden som är väsentliga för biologisk mångfald, men med andra primära skyddssyften. OECM är sådana områden som är betydelsefulla för den biologiska mångfalden men som bevaras med ett annat primärt syfte än biologisk mångfald och naturvård. OECM ger utrymme för frivilliga åtaganden och naturvårdande insatser inom ramen för verksamheter som har ett annat primärt syfte än biologisk mångfald och naturvård. De skiljer sig därför från IUCN:s definition där skyddade områden har detta som sitt primära syfte.

EU-kommissionen tar upp OECM i sin vägledning om bevarandeinstrument som kan räknas in för att leva upp till EU-målet på 30 procent skydd. Kommissionen anger att OECM kan räknas in för att nå upp till EU-målet under förutsättning att några krav är uppfyllda. Miljömålsberedningen gör en analys av OECM för svenska förhållanden på annan plats i detta betänkande.

Vid våtmarksrestaureringar som genomförs med statliga medel inom våtmarkssatsningen tecknar Skogsstyrelsen normalt naturvårdsavtal som löper på 49 år för att säkerställa långsiktigheten i restaureringen. I de fall det primära syftet är bevarande av biologisk mångfald är beredningens bedömning att dessa naturvårdsavtal kan räknas som skyddade områden. I de fall det primära syftet är kol-inlagring eller minskade utsläpp av växthusgaser är beredningens bedömning att de i normalfallet kan räknas som OECM. Detta då våtmarksrestaurering i normalfallet, i större eller mindre utsträck-

ning, är positivt för den biologiska mångfalden. Områdena behöver, om de ska uppfylla kriterierna för OECM, redovisas på en karta, dvs. vara öppna och kända. Avtalstiden måste också uppfylla kravet på långsiktighet utifrån vad naturtypen som skyddas behöver.

13 Förslag om skydd av natur

För att utreda hur Sverige ska leva upp till målet om 30 procent skydd blir analysen tudelad. För det första görs framåtblickande överväganden om vilka ytterligare områden som bör prioriteras för skydd och bevarande för att komma upp i 30 procent. För det andra görs en översyn av Sveriges nuvarande beräkning och rapportering av skyddad natur, för att utvärdera vilka svenska bevarandeinstrument som lever upp till de internationella kriterierna för att kunna räknas med mot åtagandena i Kunming-Montreal-ramverket och mot målet i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030. I båda dessa delfrågor är det i stor utsträckning EU-rättsakter som styr avvägningarna.

För 2023 rapporterade Naturvårdsverket till Europeiska miljöbyrån att 15,5 procent av Sveriges landområden omfattades av skydd. Indelningen av skyddet var att cirka 9 procent utgjorde strikt skydd och resterande, cirka 6,5 procent, utgjorde annan skyddsform än strikt.¹ Gapet till 30 procent 2023 var alltså 14,5 procent, varav cirka 1 procentenhet strikt skydd.

Miljömålsberedningen bedömer:

- att områden som enligt EU:s restaureringsförordning inte får försämrats avsevärt bör prioriteras för bevarande som skyddade områden eller OECM.
- att när Sverige ska leva upp till målet om 30 procent skydd av sin landareal, varav en tredjedel (10 procent) strikt skydd, ska man vid urvalet av områden särskilt beakta fördelarna med konnektivitet ur ett landskapsperspektiv, representativitet av naturtyper och tillgång till tätortsnära natur i hela landet.

¹ Naturvårdsverket (2022) Underlag från myndigheter för utfästelser. Dnr NV-00181-22.

- att Sverige i sin rapportering av skydd av natur ska följa de riktlinjer som tillämpas inom EU och internationellt för vilka bevarandeformer som kan ingå för att leva upp till målet om 30 procent skydd av landytan. Det innebär att följa Internationella naturvårdsunionens, IUCN:s, vägledning och kommissionens riktlinjer.
- att områden som räknas mot målet om 30 procent skydd av landytan ska omfatta *dels* områden som uppfyller IUCN:s definition av skyddade områden, *dels* områden som uppfyller IUCN:s definition för ”andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder”, OEEM, vilka dessutom har bevarandemål och skötselplan.
- att skillnaden mellan ett skyddat område och ett OEEM är att i skyddade områden är den biologiska mångfalden det primära syftet och naturvärdena ges företräde i en konflikt-situation, medan bevarandet av den biologiska mångfalden i OEEM inte är det primära syftet, men naturvärdena ändå bibehålls och gynnas som sekundärt syfte eller som bieffekt.
- att det finns stora möjligheter att utveckla tillämpningen av OEEM i en svensk kontext.
- att strikt skydd uppfyller kriterierna för skyddade områden och därutöver antingen lämnas orörda, så att de naturliga processerna inte påverkas eller störs av människan, eller enbart sköts med naturvårdande skötsel.
- att urskogar och gammal skog bäst bevaras genom strikt skydd, medan formellt skydd i normalfallet inte är ändamålsenligt för bevarandet av hävdade marker i odlingslandskapet, restaurerade våtmarker, stadsgrönska och infrastrukturbiotoper, även i de fall de har särskilt höga naturvärden. I stället kan dessa miljöer rapporteras som OEEM till Europeiska miljöbyrå, om de uppfyller kriterierna, och kan därmed bidra till Sveriges måluppfyllnad för åtagandet om 30 procent rättsligt skydd.

Miljömålsberedningen föreslår:

- att Sverige i sitt naturvårdsarbete med att skydda natur till 2030 ska prioritera områden med naturtyp enligt restaureringsförordningen och områden med livsmiljöer som kräver bevarande för hotade arter enligt art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet.
- att beslutsmyndigheten – vid meddelande om förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken som ger rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken – aktivt ska verka för att området i fråga också ska omfattas av någon form av områdesskydd eller OECM så att detta kan inräknas i Sveriges rapportering till Europeiska miljöbyrån.
- att riksdagen beslutar om två nya anslag för utgifter för intrångsansättning till fastighetsägare som har stöd i 31 kap. 4 § miljöbalken och 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen. Ett nytt anslag för utgifter för intrångsansättning vid formellt skydd av skog inom Skogsstyrelsens ansvarsområde och ett nytt anslag för utgifter för intrångsansättning vid skydd av värdefull natur inom Naturvårdsverkets ansvarsområde.
- att Naturvårdsverket får i uppdrag att avgränsa den del av riksintresseområdet obrutna fjäll enligt 4 kap. 5 § miljöbalken, som ligger utanför formellt områdesskydd, och rapportera detta som OECM.
- att Trafikverket får i uppdrag att geografiskt avgränsa artrika vägkanter, järnvägsmiljöer och alléer, ta fram objektspecifika skötselplaner för dessa och långsiktigt förvalta artrika vägkanter, minst 18 200 km, artrika järnvägsmiljöer, minst 650 stycken, trädskrämszoner, minst 12 000 hektar, alléer, minst 3 300 stycken och solitära träd, minst 4 400 stycken, för att bevara och utveckla den biologisk mångfalden på ett ändamålsenligt sätt. Detta innebär bl.a. ändamålsenlig slåtter, trädbeskärning, restaurering av sandmiljöer, bryn och blomrika miljöer samt bekämpning av invasiva arter.

- *att* Trafikverket får i uppdrag att teckna inomstatliga överenskommelser med Naturvårdsverket så att de förvaltade miljöerna kan rapporteras till Europeiska miljöbyrån som OECM.
- *att* Svenska kraftnät får i uppdrag, och att Vattenfall Eldistribution uppmanas att geografiskt avgränsa artrika ledningsgator och stationsområden, ta fram objektspecifika skötselplaner för dessa och långsiktigt förvalta alla artrika kraftledningsgator, minst 1 250 objekt för Svenska kraftnät och minst 1 000 objekt för Vattenfall Eldistribution, i syfte att bevara och utveckla den biologisk mångfalden på ett ändamålsenligt sätt.
- *att* Svenska kraftnät får i uppdrag att teckna inomstatliga överenskommelser med Naturvårdsverket så att de förvaltade miljöerna kan rapporteras till Europeiska miljöbyrån som OECM.
- *att* Vattenfall Eldistribution uppmanas att utan ekonomisk ersättning teckna långsiktiga naturvårdsavtal med Naturvårdsverket så att de förvaltade områdena kan rapporteras till Europeiska miljöbyrån som OECM.
- *att* övriga ledningsbolag erbjuds möjligheten att på motsvarande sätt teckna naturvårdsavtal med Naturvårdsverket för avgränsade och för den biologiska mångfalden ändamålsenligt och långsiktigt förvaltade artrika ledningsgator och stationsområden så att de kan rapporteras till Europeiska miljöbyrån som OECM.
- *att* AB Göta kanalbolag uppmanas att avgränsa och långsiktigt förvalta alléer och naturliga gräsmarker längs Göta kanal på ett ändamålsenligt sätt för biologisk mångfald.
- *att* AB Göta kanalbolag uppmanas att teckna överenskommelser med Naturvårdsverket, så att områdena kan rapporteras till Europeiska miljöbyrån som OECM.
- *att* Jordbruksverket får i uppgift att till Naturvårdsverket överföra nödvändiga uppgifter för att möjliggöra rapporteringen av naturliga gräsmarker med särskilda värden och med miljöersättning för särskild skötsel som OECM till Europeiska miljöbyrån.

- att Naturvårdsverket som OECEM rapporterar den inomstatliga överenskommelsen om bevarande av värdefull natur mellan Naturvårdsverket och Fortifikationsverket från 2010 och som omfattar 56 skjutfält och övningsområden på marker som Fortifikationsverket förvaltar.
- att Skogsstyrelsen får i uppgift att till Naturvårdsverket överföra nödvändiga uppgifter för att möjliggöra rapporteringen av naturvårdsavtal om återvätning av torvmarker som OECEM.
- att Naturvårdsverket ska rapportera de avgränsade frivilliga avsättningar med förvaltningsmål i en skötselplan som OECEM när markägaren frivilligt har rapporterat dessa till Naturvårdsverket.
- att Naturvårdsverket ska rapportera sådana avgränsade skogliga impediment som har förvaltningsmål i en skötselplan som OECEM när markägaren frivilligt har rapporterat dessa till Naturvårdsverket.
- att respektive kommun uppmanas att rapportera sådana rekreationsområden och sådan stadsgrönska som uppfyller kriterierna för OECEM till Naturvårdsverket.
- att regeringen uppmanar Sveaskog att avgränsa sin tätortsnära natur inom en kilometer från tätort, bestämma förvaltningsmål och förvalta den med syftet rekreation och/eller biologisk mångfald och skriva 49-åriga naturvårdsavtal utan ersättning med Skogsstyrelsen så att områdena kan rapporteras som OECEM.
- att Statens fastighetsverk får i uppgift att avgränsa den tätortsnära natur som verket förvaltar inom en kilometer från tätort, bestämma förvaltningsmål och förvalta den med syftet rekreation och/eller biologisk mångfald och teckna inomstatliga överenskommelser utan ersättning med Naturvårdsverket så att områdena kan rapporteras som OECEM.

- att länsstyrelserna får i uppdrag att upprätta ett system för att alla markägare ska ha möjlighet att kunna rapportera värdefulla områden inom den egna fastigheten med avsikten att långsiktigt bevara dessa frivilligt, ge skötselråd för att naturvärdena gynnas och rapportera dessa områden till Naturvårdsverket så att dessa inkluderas i Sveriges rapportering som OECM.

13.1 Förslag om skydd av natur

13.1.1 Förslag om prioriteringar i arbetet med att skydda natur

Miljömålsberedningen föreslår att Sverige i sitt naturvårdsarbete med att skydda natur till 2030 ska prioritera områden med naturtyp enligt restaureringsförordningen och områden med livsmiljöer som kräver bevarande för hotade arter enligt art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet. Miljömålsberedningen föreslår att beslutsmyndigheten – vid meddelande om förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken som ger rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken – aktivt ska verka för att området i fråga också ska omfattas av någon form av områdeskydd eller OECM så att detta kan inräknas i Sveriges rapportering till Europeiska miljöbyrån.

Skälen för förslagen är följande:

EU:s restaureringsförordning ställer krav på icke-försämring av naturtyp

Som framgår av Miljömålsberedningens genomgång av restaureringsförordningen nedan, innebär EU-förordningen krav på Sverige att ha ett system och en hantering som syftar till att förhindra avsevärd försämring av områden med naturtyp. Även om försämring i vissa undantagsfall kan tillåtas, måste hanteringen, enligt Miljömålsberedningens mening, ta utgångspunkt i huvudregelns krav. De naturtyper som avses är listade i restaureringsförordningens bilaga I och är desamma som har krävt särskilt bevarande p.g.a. art- och habitatdirektivet, vilket har gällt alltsedan Sverige blev medlem i EU. Restaureringsförordningen kräver vidare – utöver fokus på naturtyper – att det ska finnas tillräcklig kvalitet hos, och kvantitet

av, livsmiljöer för vissa arter som är utpekade i art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet.

Att områden med naturtyp som huvudregel inte får försämrats avsevärt innebär inte att alla Sveriges områden med naturtyp måste skyddas formellt. Naturtypernas naturvärden bevaras bäst på olika sätt, utifrån naturtypens karaktärsdrag. Miljömålsberedningen menar dock att ett viktigt avstamp i arbetet med skydd av natur är att naturtypernas naturvärden bevaras. Formellt skydd är lämpligt för att skydda särskilt värdefulla områden så att dessa med säkerhet bevaras för framtiden. Detta gäller till exempel ekosystem med långsamma processer som, om de försvinner, inte går att återskapa. När det bedöms vara för det allmännas bästa att skydda dessa områden har markägaren rätt till ersättning, se mer om detta i följande förslag. I verktygslådan för att bevara naturtyper finns, förutom formellt skydd, även olika former av bevarande och förvaltningsformer som inte är formellt skydd. Frivillighet och markägarens perspektiv är här av avgörande betydelse för att dessa insatser ska vara framgångsrika. Miljömålsberedningens förslag innebär att Sverige för formellt skydd ska prioritera sådana områden med naturtyp som måste finnas kvar för att Sverige ska leva upp till restaureringsförordningen.

Områden med särskilt höga naturvärden och andra kolrika ekosystem som ska prioriteras för formellt skydd till 2030

Att prioritera områden med naturtyp ligger också i linje med de mål som ställts upp i EU:s strategi för biologisk mångfald om att strikt skydda vissa skogar med höga naturvärden senast 2030. Med utgångspunkt i de fältinventerade och registrerade nyckelbiotoper och skogsbiologiska värdekärnor som finns i dag är det en uppskattning att av Sveriges kända skogar med särskilt höga naturvärden, utanför formellt områdesskydd, utgör cirka 90 procent sådan urskog eller naturskog som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald. Resterande 10 procent utgörs av kulturskapade skogar, såsom ekhagmarker och betade skogar.

Alla återstående urskogar och naturskogar ska enligt EU:s strategi för biologisk mångfald skyddas strikt. Detta beror på deras stora betydelse för biologisk mångfald och att aktiviteter som olika typer av exploateringar eller skogsbruk inte bedöms vara förenliga

med att bevara urskogar och naturskogar. Det som kommissionen benämner strikt skydd kan i Sverige översättas till formellt områdesskydd. Miljömålsberedningen instämmer i bedömningen att strikt skydd är ändamålsenligt för bevarandet av sådana urskogar och naturskogar.

De cirka tio procent av skogar med särskilt höga naturvärden som inte är urskogar och naturskogar utgörs av kulturskapade skogar såsom ekhagmarker och betade skogar. För att bevara dessa krävs betesdrift, slätter eller annan naturvårdande skötsel. Avgörande för bevarandet är att det finns ekonomiska förutsättningar för detta brukande. Ohävdade, igenvuxna kulturskapade skogar med höga naturvärden måste ofta restaureras och hävden återupptas för att långsiktigt bevara naturvärdena. Miljömålsberedningen bedömer att strikt skydd kan vara ändamålsenligt för bevarandet av kulturskapade skogar med särskilt höga naturvärden i de fall alternativet är skogsbruk.

Intrångsersättningens koppling till områdesskydd

Vid bildande av formellt områdesskydd ska intrångsersättning betalas med stöd av de bestämmelser som gäller för samtliga former av formellt områdesskydd i 7 kap. miljöbalken (1998:808). Intrångsersättning kan också betalas ut till följd av förbud meddelat enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, när beslutet innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Sverige kan inte rapportera området som skyddat endast till följd av ett förbudsbeslut enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Miljömålsberedningen föreslår därför att beslutsmyndigheten – vid meddelande om förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken som ger rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken – aktivt ska verka för att området i fråga också ska omfattas av någon form av områdesskydd så att detta kan inräknas i Sveriges rapportering. Vilken skyddsform som är mest lämplig i det enskilda fallet kan lämnas till myndigheten att avgöra i dialog med markägaren.

Naturbetesmarker och slåttermarker bevaras bäst genom hävd, inte genom formellt skydd

I odlingslandskapet är det främst oplöjda, ogödslade naturbetesmarker och slåttermarker som har särskilt höga naturvärden och där naturtyper enligt restaureringsförordningen förekommer. För bevarandet av dessa är den ekonomisk bärkraften för naturbete och slåtter helt avgörande. EU:s miljöersättningar är här av stor betydelse. Restaurering av igenvuxna marker och återupptagen hävd är i normalfallet nödvändigt för att långsiktigt bevara naturvärdena i dessa marker. Miljömålsberedningen anser att strikt skydd normalt är av underordnad betydelse och endast i undantagsfall ändamålsenligt för bevarandet. I stället kan det vara ändamålsenligt att, i de fall de uppfyller kriterierna, rapportera dessa typer av miljöer som OECM till Europeiska miljöbyrån och att de därmed kan bidra till Sveriges måluppfyllnad för åtagandet om 30 procent skydd.

Våtmarker kan bevaras på olika sätt

Olika typer av våtmarker kan utgöra kolrika ekosystem och/eller ha särskilt höga naturvärden. Då en stor andel av Sveriges våtmarker är dikade eller på andra sätt fått hydrologin påverkad är hydrologisk återställning oftast den viktigaste åtgärden för deras bevarande. Miljömålsberedningen ser i normalfallet inte behov av formellt skydd för återställda våtmarker. Formellt skydd kan däremot behövas för att säkerställa det långsiktiga bevarandet av Sveriges allra värdefullaste våtmarker. Dessa våtmarker har pekats ut för områdeskydd i den nationella myrskyddsplanen.

Stadsgrönska och infrastrukturbiotoper bevaras bäst genom ändamålsenlig skötsel, inte genom formellt skydd

För stadsgrönska och infrastrukturbiotoper (artrika vägkanter, banvallar och kraftledningsgator) menar Miljömålsberedningen att den biologiska mångfalden främst bevaras genom ändamålsenlig skötsel. Formellt skydd bedöms normalt inte vara ändamålsenligt i dessa miljöer, särskilt inte i områden där flera samhällsintressen ska samspela.

För hävdade marker i odlingslandskapet, restaurerade våtmarker, stadsgrönska och infrastrukturbiotoper är ett formellt skydd enligt Miljömålsberedningen i normalfallet inte är ändamålsenligt för deras bevarande, även i de fall de har särskilt höga naturvärden. I stället kan dessa miljöer rapporteras som OECM till Europeiska miljöbyrån, om de uppfyller kriterierna, och kan därmed bidra till Sveriges måluppfyllnad för åtagandet om 30 procent rättsligt skydd.

Myndigheternas proaktiva arbete med skydd och bevarande behöver fortsätta

Myndigheternas proaktiva arbete ska, enligt Miljömålsberedningens bedömning, fortsätta genom till exempel arbetet med frivilligt formellt skydd av skogsmark. Myndigheterna ska arbeta för samförstånds lösningar med markägarna och fortsätta att bilda naturreservat respektive biotopskyddsområden av områden med höga naturvärden, alternativt att områdena bevaras genom frivilliga avsättningar. I detta arbete ska enligt Miljömålsberedningens bedömning skydd och bevarande av naturtyper enligt restaureringsförordningen kraftigt prioriteras. Detta då restaureringsförordningens icke-försämringskrav innebär att sådana naturtyper i normalfallet inte får försämrats avsevärt.

På annan plats har Miljömålsberedningen även föreslagit att länsstyrelserna ges möjlighet att arbeta vidare med samverkan utifrån sina handlingsplaner för grön infrastruktur.

När Sverige ska leva upp till målet om 30 procent skydd av sin landareal ska man, enligt Miljömålsberedningens bedömning, vid urvalet av områden särskilt beakta fördelarna med konnektivitet ur ett landskapsperspektiv, representativitet av naturtyper och tillgång till tätortsnära natur i hela landet. Detta är något som myndigheterna har överblick över i sitt strategiska naturvårdsarbete.

13.1.2 Förslag om två nya anslag för intrångsersättning

Miljömålsberedningen föreslår att riksdagen beslutar om två nya anslag för utgifter för intrångsersättning till fastighetsägare som har stöd i 31 kap. 4 § miljöbalken och 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen. Ett nytt anslag i utgiftsområde 23 *Areella näringar*,

landsbygd och livsmedel för utgifter för intrångsersättning vid formellt skydd av skog inom Skogsstyrelsens ansvarsområde och ett nytt anslag i utgiftsområde 20 *Klimat, miljö och natur* för utgifter för intrångsersättning vid skydd av värdefull natur inom Naturvårdsverkets ansvarsområde. Miljömålsberedningen föreslår att ändamålet för det nya anslaget Intrångsersättning vid formellt skydd av skog inom Skogsstyrelsens ansvarsområde ska vara:

Anslaget får användas för statens utgifter för intrångsersättning som vid formellt skydd av *skog* inom Skogsstyrelsens ansvarsområde betalas ut till fastighetsägare med stöd i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen (1974:152) och 31 kap. 4 § miljöbalken (1998:808).

Miljömålsberedningen föreslår att ändamålet för det nya anslaget Intrångsersättning vid skydd av värdefull natur inom Naturvårdsverkets ansvarsområde ska vara:

Anslaget får användas för statens utgifter för intrångsersättning som vid formellt skydd av värdefull natur inom Naturvårdsverkets ansvarsområde betalas ut till fastighetsägare med stöd i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen (1974:152) och 31 kap. 4 § miljöbalken (1998:808).

Till vardera av de föreslagna anslaget bör riksdagen därutöver även besluta om beställningsbemyndigande.

Skälen för förslaget är följande:

Fastighetsägarens rätt till intrångsersättning regleras i regeringsformen och miljöbalken

Intrångsersättning till fastighetsägare – som vid skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken betalas ut med stöd i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen och 31 kap. 4 § miljöbalken.

I 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen föreskrivs att den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på ett sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten *ska vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som anges i lag*.

Bestämmelsen får anses i första hand rikta sig till lagstiftaren. I den utsträckning sådana lagregler som bestämmelsen föreskriver inte har införts kan emellertid den enskilde åberopa den direkt mot

staten. Bestämmelsen i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen har dock vissa undantag. Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhets-skäl gäller, enligt paragrafens tredje stycke, vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning. Vid dessa slag av inskränkningar har en fastighetsägare alltså inte någon grundlagsfäst rätt till ersättning. Men när det gäller de fall som omfattas, där är det tydligt så att det finns en principiell och grundlagsfäst rätt till ersättning.

Det kan i sammanhanget nämnas att av förarbetena till regeringsformen framgår att lagstiftaren har avsett att inrättandet av exempelvis nationalparker, naturreservat, kulturresevat och biotopskyddsområden, enligt 7 kap. miljöbalken, ska falla in under andra stycket, medan tredje stycket är avsett att tillämpas vid ingripanden enligt exempelvis de bestämmelser som tidigare fanns i miljöskydds- och hälsoskyddslagarna. I förarbetena konstaterades att också ingripanden av djurskyddshänsyn är avsedda att falla in under tredje stycket.²

Bestämmelser om intrångsersättning finns i expropriationslagen

Av 4 kap. 1 § expropriationslagen (1972:719) framgår att för en fastighet som exproprieras i sin helhet ska, i den mån inte annat följer av vad som sägs nedan, löseskilling betalas med ett belopp som motsvarar fastighetens marknadsvärde. Exproprieras en del av en fastighet, ska intrångsersättning betalas med ett belopp som motsvarar den minskning av fastighetens marknadsvärde, som uppkommer genom expropriationen. Uppkommer i övrigt skada för ägaren genom expropriationen, ska även sådan skada ersättas.

Därutöver ska ytterligare löseskilling respektive intrångsersättning betalas med 25 procent av marknadsvärdet respektive marknadsvärdeminskningen.

² Se prop. 2009/10:80 s. 169 f.

Intrångsersättning betalas i dag med medel ur två olika anslag som vart och ett finansierar olika typer av utgifter och finns i två olika utgiftsområden

Intrångsersättning till fastighetsägare enligt 31 kap. 4 § miljöbalken betalas med medel ur två olika anslag, *dels* anslaget 1:2 Insatser för skogsbruket i utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel, *dels* anslaget 1:14 Skydd av värdefull natur i utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur. Som framgår av respektive anslags ändamål får de – utöver utgifter för författningsreglerad intrångsersättning – även användas för en rad andra typer av utgifter.

Anslaget Insatser för skogsbruket

Ändamålet för anslaget 1:2 Insatser för skogsbruket i utgiftsområde 23 är att

Anslaget får användas för utgifter för stöd till vissa åtgärder inom skogsbruket och finansierar natur- och kulturmiljövårdsåtgärder inom skogsbruket och åtgärder för att anlägga och vårda ädellövskog. Anslaget får användas för att täcka utgifter för biotopskydd och naturvårdsavtal. Anslaget får även användas för ersättning med anledning av beslut från Skogsstyrelsen som avsevärt försvårar pågående markanvändning. Anslaget får även användas för utgifter för att upprätta renbruksplaner och till att medfinansiera skogsträdsförädling. Vidare får anslaget användas för vissa administrationskostnader hos Skogsstyrelsen.³

Anslaget Skydd av värdefull natur

Ändamålet för anslaget 1:14 Skydd av värdefull natur i utgiftsområde 20 är att

Anslaget får användas till utgifter för skydd och bevarande av värdefulla naturmiljöer för biologisk mångfald och friluftsliv. Anslaget får användas för statsbidrag inom dessa områden.

Anslaget får användas

- för ersättningar enligt 31 kap. miljöbalken Naturvårdsverkets ansvarsområde,
- till utgifter för förvärv samt avtalslösningar för statens räkning av värdefulla naturområden,

³ Prop. 2024/25:1 utgiftsområde 23, s. 69.

- för utgifter i samband med säkerställande av värdefulla natur-områden,
- för statsbidrag till kommuner och kommunala stiftelser för skydd av värdefulla naturområden.

Anslaget får även användas för vissa utgifter för berörda myndigheters arbete för detta ändamål.⁴

Som framgår av beskrivningarna ovan skiljer sig ändamålen för de båda anslagen åt samtidigt som båda anslagen får användas för olika typer av utgifter, såsom statsbidrag till kommuner, medfinansiering, finansiering av åtgärder, intrångsersättning, förvaltningsutgifter, administrativa utgifter, m.m. Medlen för att betala intrångsersättning med stöd av regeringsformen och miljöbalken till fastighetsägare är en beloppsmässigt ospecificerad delmängd bland de olika typerna av utgifter som de båda anslagen finansierar.

Miljömålsberedningen bedömer att det är viktigt att riksdagen årligen anvisar anslag med tillräckliga belopp för betalning av sådan intrångsersättning som fastighetsägare har författningsreglerad rätt till så att den som har rätt till ersättning inte behöver invänta framtida statsbudgetar för utbetalning av ersättningen. Miljömålsberedningen anser att ändamålet för de anslag som finansierar sådan intrångsersättning som betalas ut med stöd i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen och 31 kap. 4 § miljöbalken bör renodlas till att endast avse utgifter för denna rättighetsbaserade ersättning. Miljömålsberedningen förslår därför att riksdagen beslutar om två nya anslag – ett i utgiftsområde 20 och ett i utgiftsområde 23 – vars ändamål är avgränsade till intrångsersättning till fastighetsägare som har stöd i 31 kap. 4 § miljöbalken och 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen.

13.1.3 Förslag om att avgränsa och rapportera riksintresset obrutna fjäll

Miljömålsberedningen föreslår att Naturvårdsverket får i uppdrag att avgränsa den del av riksintresseområdet obrutna fjäll enligt 4 kap. 5 § miljöbalken, som ligger utanför formellt områdesskydd, och rapportera detta som OECM.

Skälen för förslaget är följande:

⁴ Prop. 2024/25:1 utgiftsområde 20 s. 115.

Riksintresset obrutna fjäll skiljer sig från övriga riksintressen

Som framgår av Miljömålsberedningens bedömning i detta kapitel uppfyller inte riksintressen generellt kriterierna för varken skyddade områden eller OECM. Riksintresseområdet, som kallas ”orörda fjällområden” eller ”obrutna fjäll”, regleras i 4 kap. 5 § miljöbalken, alltså bland de utpekade riksintressena, men bär ändå en särställning och skiljer sig från övriga. Av bestämmelsen framgår följande.

Inom fjällområdena Långfjället-Rogen, Sylarna-Helags, Skäcker-fjällen, Burvattnet, Hotagsfjällen, Frostviken-Borgafjällen, Marsfjällen-Vardofjällen, Artfjället, Tärna-Vindelfjällen, Sarek-Mavas, Kebnekaise-Sjaunja, Rostu och Pessinki får bebyggelse och anläggningar komma till stånd endast om det behövs för rennäringen, den bofasta befolkningen, den vetenskapliga forskningen eller det rörliga friluftslivet. Andra åtgärder inom områdena får vidtas endast om det kan ske utan att områdenas karaktär påverkas.

Riksintresseområdet har en av total areal på 4 862 035 hektar. Av detta område är 2 756 547 hektar formellt skyddat genom naturreservat, nationalpark och Natura 2000-områden, vilket motsvarar 56,7 procent. Detta riksintresseområde är i stor utsträckning oexploaterat och i de fall exploateringar har tillåtits har det inte varit avgörande om området varit inom eller utanför det formella skyddet.

Det som riksintresset skyddar är ”områdets karaktär”. Det är inte enbart naturvärdena som ingår där. Av denna anledning bedömer Miljömålsberedningen att området lämpar sig bäst att rapporteras som OECM. Det som formuleringen av riksintresset tillåter inom området är så pass små ingrepp att dessa kan vara förenliga med ett långsiktigt bevarande av naturvärdena. Riksintresset innebär ett långsiktigt skydd och förbud mot påtaglig skada på naturvärdena samt mot uppförande av viss typ av bebyggelse och andra anläggningar. Skötselbehovet kan också hävdas är högst begränsat med undantag för behovet av renbete.

Miljömålsberedningen föreslår därför att den del av riksintresseområdet Obrutna fjäll enligt 4 kap 5 § miljöbalken, som ligger utanför formellt områdesskydd ska rapporteras som OECM och att Naturvårdsverket ska ombesörja att området avgränsas och rapporteras.

Areal som Miljömålsberedningen föreslår ska rapporteras som OECM

De areal av riksintresset Obrutna fjäll som ligger utanför rättsligt skyddade områden eller sådan areal som är under pågående områdeskydd, och som Miljömålsberedningen föreslår ska rapporteras som OECM utgör 2 086 063 hektar.⁵ Detta utgör cirka 5,1 procent av Sveriges landareal.

13.1.4 Förslag om att utveckla arbetet med artrika vägkanter, järnvägsmiljöer och alléer så att dessa kan rapporteras som OECM

Miljömålsberedningen föreslår att Trafikverket får i uppdrag att geografiskt avgränsa artrika vägkanter, järnvägsmiljöer och alléer, ta fram objektspecifika skötselplaner för dessa och långsiktigt förvalta artrika vägkanter, minst 18 200 km, artrika järnvägsmiljöer, minst 650 stycken, trädskryngszoner, minst 12 000 hektar, alléer, minst 3 300 stycken och solitära träd, minst 4 400 stycken, för att bevara och utveckla den biologiska mångfalden på ett ändamålsenligt sätt. Detta innebär bl.a. ändamålsenlig slätter, trädbeskrning, restaurering av sandmiljöer, bryn och blomrika miljöer samt bekämpning av invasiva arter. Miljömålsberedningen föreslår att Trafikverket får i uppgift att teckna inomstatliga överenskommelser med Naturvårdsverket så att de förvaltade miljöerna kan rapporteras till Europeiska miljöbyrån som OECM.

Skälen för förslaget är följande:

Värdet av biologisk mångfald i transportinfrastrukturen

Transportinfrastrukturen kan innehålla livsmiljöer av värde för den biologiska mångfalden. Det gäller t.ex. vägkanter, järnvägsbankar, bangårdar och alléer. Vägkanter kan hysa en rik kärlväxtflora och insektsfauna med ursprung i odlingslandskapets ängs- och hagmarker. Likaså har sandiga bangårdar och banvallar ofta en speciell flora och fauna. Flera arter av hotade kärlväxter liksom specialiserade vildbin knutna till sandiga och blomrika miljöer förekommer

⁵ Arealen angavs i e-post från Olle Höjer, Naturvårdsverket, 2024-11-15.

på vissa banvallar och bangårdar. Alléer är värdefulla ur många aspekter, såväl av kulturhistoriska och estetiska skäl som för den biologiska mångfald som är knuten till gamla solexponerade lövträd.

Vägrenar, järnvägsmiljöer och kraftledningsgator kan hysa lika många arter som ängs- och betesmarker med höga naturvärden, men det är inte alla arter som trivs där. Dessa miljöer kan inte ersätta ängar och betesmarker, men de kan komplettera dessa och ha stor betydelse för den gröna infrastrukturen och arternas spridning i landskapet. Särskilt i blomfattiga landskap kan vägkanter, järnvägsmiljöer och kraftledningsgator ha stor betydelse för den biologiska mångfalden.⁶

Trafikverkets arbete med Artrika vägkanter

Enligt Trafikverket är en artrik vägkant ett område vid sidan av vägen som har högre naturvärden och där det kan finnas skyddsvärda, hotade eller rödlistade arter.

För att få kunskap om vilka vägsträckor som är artrika inventerar Trafikverket vägsträckorna med jämna mellanrum. Trafikverket anpassar vägunderhållet och genomför riktade åtgärder så att artrikedomen kan bevaras på sträckor som utpekats som artrika. Trafikverket genomför även åtgärder för att få bin och andra insekter att trivas.

Trafikverkets ambition och långsiktiga inriktning är att all statlig infrastruktur ska vara landskapsanpassad, men att det i dagsläget kvarstår mycket arbete för att uppnå målen.⁷

Enligt Trafikverket finns det sammanlagt drygt 18 200 km artrika vägkanter, drygt 650 stycken artrika järnvägsmiljöer, drygt 3 300 alléer, räknat i enkelsidiga alléer och drygt 4 400 värdefulla solitära träd.⁸ De artrika vägkanterna finns publicerade i den nationella vägdatatabasen.⁹

Vägrenar och järnvägsmiljöer sköts främst av andra skäl än naturvård, vilket betyder att skötseln i många fall behöver anpassas om en artrik flora och fauna med ursprung i odlingslandskapet ängs-

⁶ <https://besjournals.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1365-2664.14378>, hämtat 2024-05-02.

⁷ Trafikverkets Miljörapport 2023, publikationsnummer: 2024:029, s. 68.

⁸ Trafikverkets Miljörapport 2023, publikationsnummer: 2024:029, s. 71.

⁹ <https://nvdb2012.trafikverket.se/SeTransportnatverket>, hämtat 2024-03-28.

och betesmarker ska gynnas. Trafikverket har bedömt att en fjärdedel av de statliga artrika vägmiljöerna har god skötselstatus. Andelen statliga artrika vägmiljöer som är hotade av invasiva arter bedöms av Trafikverket vara 45 procent.¹⁰ Artrika vägkanter, artrika järnvägmiljöer och alléer är enligt Trafikverket i stort oförändrade i sin utbredning men har minskat i sitt värde och skötselstatus de senaste åren.¹¹

Ett arbete med att ta fram en färdplan för invasiva arter pågår där Trafikverket kraftsamlar genom forskning och metodutveckling för att hitta prioriteringsgrunder och strategier för verksamheten att begränsa spridningen av invasiva arter över tid.¹²

Ett exempel som enligt Trafikverket har potential att genom insatser öka landskapsanpassningen är trädskyddszoner. Trädskyddszoner är områden utmed järnväg som hålls fria från träd som kan falla över elledningar. Miljöerna har enligt Trafikverket en potential att utvecklas så att de omväxlande innehåller lägre busk- och trädvegetation, vilket ger upphov till brynzoner som är viktiga livsmiljöer för många växter och djur. Trädskyddszonernas yta på över 12 000 hektar skulle enligt Trafikverket kunna bidra till att stärka biologisk mångfald och skapa viktiga spridningskorridorer.¹³

Åtgärder som krävs för att kunna rapportera artrika vägkanter som OECM

Miljömålsberedningen bedömer att det är möjligt för Trafikverket att utöka den anpassade skötseln till många fler vägar och järnvägmiljöer och även att utveckla skötselmetoderna för att alltmer likna förhållandena i traditionellt skötta ängs- och hagmarker.

Miljömålsberedningen bedömer att Trafikverket till 2030 bör prioritera redan identifierade artrika vägkanter och järnvägmiljöer och säkerställa att naturvårdsanpassad skötsel av dessa fungerar effektivt. När Trafikverket utvärderar detta arbete kan det ligga till grund för hur anpassad skötsel skulle kunna införas på ytterligare vägsträckor och järnvägmiljöer.

¹⁰ Trafikverkets Miljörapport 2023, publikationsnummer: 2024:029, s. 66.

¹¹ Trafikverkets Miljörapport 2023, publikationsnummer: 2024:029, s. 68.

¹² Trafikverkets Miljörapport 2023, publikationsnummer: 2024:029, s. 76.

¹³ Trafikverkets Miljörapport 2023, publikationsnummer: 2024:029, s. 71.

Vissa vägsträckor har en objektspecifik skötselbeskrivning med årliga åtgärder, som Trafikverkets entreprenörer för driftunderhåll följer. Miljömålsberedningen anser att en årlig och långsiktig förvaltning utifrån objektspecifika skötselbeskrivningar väl uppfyller den ändamålsenliga förvaltning som krävs för att ett område ska kunna rapporteras som OECM.

I de fall artrika vägkanter är avgränsade och har en långsiktig förvaltning som på ett betydande sätt gynnar biologisk mångfald genom anpassad skötsel bedömer Miljömålsberedningen att de uppfyller kriterierna för OECM och ska rapporteras som sådana till Europeiska miljöbyrån.

Areal som Miljömålsberedningen föreslår ska skötas och rapporteras som OECM

Det är svårt att göra en noggrannare beräkning av den areal som berörs av Trafikverkets artrika vägkanter och järnvägsmiljöer, alléer och solitära träd och som Miljömålsberedningen föreslår ska skötas och rapporteras som OECM. Miljömålsberedningen uppskattar den totala arealen av dessa miljöer till cirka 30 000 hektar. Detta utgör cirka 0.07 procent av Sveriges landareal.

13.1.5 Förslag om att utveckla arbetet med artrika kraftledningsgator och stationsområden så att dessa kan rapporteras som OECM

Miljömålsberedningen föreslår att Svenska kraftnät får i uppdrag, och att Vattenfall Eldistribution uppmanas, att geografiskt avgränsa artrika ledningsgator och stationsområden, ta fram objektspecifika skötselplaner för dessa och långsiktigt förvalta alla artrika kraftledningsgator, minst 1 250 objekt för Svenska kraftnät och minst 1 000 objekt för Vattenfall Eldistribution, i syfte att bevara och utveckla den biologisk mångfalden på ett ändamålsenligt sätt. Miljömålsberedningen föreslår att Svenska kraftnät får i uppgift att teckna inomstatliga överenskommelser med Naturvårdsverket så att de förvaltade miljöerna kan rapporteras till Europeiska miljöbyrån som OECM. att Vattenfall Eldistribution uppmanas att utan ekonomisk ersättning teckna långsiktiga naturvårdsavtal med Natur-

vårdsverket så att de förvaltade områdena kan rapporteras till Europeiska miljöbyrån som OECM. Miljömålsberedningen föreslår att övriga ledningsbolag erbjuds möjligheten att på motsvarande sätt teckna naturvårdsavtal med Naturvårdsverket för avgränsade och för den biologiska mångfalden ändamålsenligt och långsiktigt förvaltade artrika ledningsgator och stationsområden så att de kan rapporteras till Europeiska miljöbyrån som OECM.

Skälen för förslagen är följande:

Värdet av biologisk mångfald i kraftledningsgator

Artrika kraftledningsgator finns främst i landskap med pågående bete eller på marker där slätter och bete har upphört. Ledningsgator kan innehålla gräsmarker med hävdgynnade arter, t.ex. kärlväxter, fjärilar och vilda bin. I takt med att slätter- och betesmarker minskat i utbredning har kraftledningsgatornas betydelse för bevarande av hävdgynnad biologisk mångfald ökat. Återkommande röjning i ledningsgatorna skapar i viss mån liknande miljöer som slätter och betesdrift. Detta gäller särskilt om ledningsgatorna röjs med kortare intervall. Till exempel har röjning och rensning av ris vart fjärde år av den så kallade patrullstigen visat sig vara gynnsamt för flora och fauna.¹⁴

Kraftledningsgatan kan liknas vid brynet mellan skogen och det öppna odlingslandskapet. Kännetecknande för ett bryn är rikedom av fruktbärande träd och buskar och brynet är en viktig livsmiljö för bl.a. hasselmus, fåglar, insekter och småvilt.

Stationsområden inom kraftledningsinfrastrukturen har en annan karaktär än kraftledningsgator. Användningen av marken förändras vid anläggning av bl.a. ställverk. Vid anpassad skötsel har vissa stationsområden förutsättningar att gynna pollinatörer som sandlevande bin.

I kraftledningsgator och på stationsområden behöver invasiva främmande arter uppmärksammas och bekämpas. De sprids bl.a. från intilliggande vägkanter och vid hantering av massor.

¹⁴ Energiforsk 2023. Biologisk mångfald i kraftledningsgator – förstudie och ramverk för inventering. Rapport 2023:946, s. 15.

Pågående arbete med artrika kraftledningsgator

Svenska Kraftnät och Sveriges lantbruksuniversitet har under 13 år samarbetat med försök med tätare eller intensivare skötsel i artrika kraftledningsgator. Samarbetet visar en positiv utveckling för relativt många slätter- och betesmarksarter och att det är möjligt att påverka vegetationen och få en god effekt. Slätterhävden har haft en positiv effekt på de typiska gräsmarksarterna, både växter och insekter.¹⁵

Svenska kraftnät

Det svenska stamnätet är ungefär 15 000 kilometer långt. Inom den ordinarie skötseln av stamnätet utför Svenska kraftnät underhålls- rönjning av hela skogsgatan med tillhörande kantträdsavverkning, vanligtvis med cirka åtta års intervall. Tillväxtförmågan i skogsgatan och dess sidoområden är avgörande för intervallens längd. Vid rönjning gäller att all lågväxande vegetation, t.ex. enbuskar, lågväxande videarter, gräs och ormbunkar sparas. En patrullstig, eller transportväg, inom skogsgatan kalröjs till en bredd av tre meter, vart fjärde år. Enligt Energiforsk har denna tätare skötsel av patrullstigen visat sig vara mycket fördelaktig för bl.a. gräsmarksarter.

Genom GIS-analys och fältinventering har Svenska kraftnät identifierat cirka 1 250 artrika objekt i Svenska kraftnäts ledningsgator och 2016 togs en strategi för anpassad skötsel av de artrika områdena fram. I enlighet med Svenska kraftnäts miljömål infördes 2017 så kallad anpassad skötsel för de artrika objekten som enligt kalenderplanen har någon form av skogligt underhåll.¹⁶ Svenska kraftnät anger den totala arealen av sina särskilt artrika områden till cirka 1 600 hektar.¹⁷

¹⁵ Energiforsk 2023. Biologisk mångfald i kraftledningsgator – förstudie och ramverk för inventering. Rapport 2023:946, s. 19.

¹⁶ Energiforsk 2023. Biologisk mångfald i kraftledningsgator – förstudie och ramverk för inventering. Rapport 2023:946, s. 25.

¹⁷ <https://www.svk.se/om-oss/hallbarhet/biologisk-mangfald/biologisk-mangfald-i-vara-kraftledningsgator/>, hämtat 24-11-19.

Vattenfall Eldistribution

Vattenfall Eldistributions ledningsgator i regionnätet är cirka 8 600 km långa. Vattenfalls ordinarie skötsel av ledningsgatorna liknar Svenska kraftnäts. Vattenfall har identifierat cirka 1 000 artrika objekt i sina ledningsgator, vilket är cirka tre procent av ledningsgatornas längd. Objektsblad som har tagits fram för samtliga identifierade objekt innehåller en kort beskrivning av objektets naturvärden och instruktioner för den anpassade skötseln. Vattenfalls röjningsentreprenörer anpassar skötseln inom de artrika objekten i samband med den ordinarie röjningen var åttonde år samt vid röjning och rensning av patrullstigen var fjärde år. År 2025 beräknas cirka 70 procent av de identifierade artrika objekten ha anpassad skötsel.¹⁸

Ellevio

Ellevios ledningsgator i regionnätet är cirka 5 800 kilometer långa. Den ordinarie skötseln innebär röjning ungefär vart sjätte år. Dessutom tas röjningsavfallet bort från en patrullstig utmed två meters bredd för att underlätta det tekniska underhållet av kraftledningen. Ellevio har identifierat cirka 300 artrika objekt i sina ledningsgator, vilket är cirka två procent av ledningsgatornas längd. De objektsblad som har tagits fram för samtliga identifierade objekt innehåller en kort beskrivning av objektets naturvärden och instruktioner för den anpassade skötseln. Röjningsentreprenörer anpassar skötseln inom de artrika objekten i samband med den ordinarie röjningen.¹⁹

E.ON-koncernen

Under 2021 inledde E.ON-koncernen ett samarbete med FN:s miljöprogram UN Environment Program (UNEP) och satsningen ”Decade of Ecosystem Restoration” där E.ON är en officiell partner. Inom ramen för denna satsning har E.ON ett åtagande om att på koncernövergripande nivå implementera skötselmetoder som

¹⁸ Energiforsk 2023. Biologisk mångfald i kraftledningsgator – förstudie och ramverk för inventering. Rapport 2023:946, s. 29.

¹⁹ Energiforsk 2023. Biologisk mångfald i kraftledningsgator – förstudie och ramverk för inventering. Rapport 2023:946, s. 30.

gynnar biologisk mångfald vid sina ledningsgator i hela Europa. Ett första steg är arbetet med att utveckla riktlinjer för skötselmetoder och uppföljning, vilket påbörjades under 2021. Kärnan i skötseln är att endast vegetation som är ett direkt hot mot kraftledningarna tas bort. Långsamt växande träd och buskar behålls så långt som möjligt. E.ON planerar att löpande införa ekologisk korridorförvaltning i hela Europa till 2026.²⁰

Övriga nätbolag

Även flera av de mindre nätbolagen inventerar och genomför åtgärder. Skellefteå kraft har inventerat ett urval av artgrupper i stora delar av ledningsnätet. Jämtkraft har inventerat ett antal ledningsgator. Luleå Energi har inventerat utvalda delar av ledningsnätet. Härjeåns har inventerat vid ombyggnad och nybyggnad. Öresundskraft har inventerat fördelningsstationer. Sandviken Energi har inventerat för att hitta lämpliga biotoper för ängsblommor.

Åtgärder för att kunna rapportera områdena som OECM

Miljömålsberedningen bedömer att det finns stora möjligheter att utöka den anpassade skötseln till fler kraftledningsgator och stationsområden och att utveckla skötselmetoderna för att alltmer likna förhållandena i traditionellt skötta ängs- och hagmarker.

Miljömålsberedningen bedömer att redan identifierade artrika kraftledningsgator och stationsområden bör prioriteras till 2030 för att se till så att naturvårdsanpassad skötsel av dessa fungerar effektivt. En utvärdering av detta arbete kan därefter ligga till grund för hur anpassad skötsel skulle kunna införas på ytterligare kraftledningsgator och stationsområden.

Vissa kraftledningsgator och stationsområden har en objekt-specifik skötselbeskrivning. Miljömålsberedningen menar att återkommande och långsiktig förvaltning utifrån objekt-specifika skötselbeskrivningar väl uppfyller den ändamålsenliga förvaltning som krävs för att ett område ska kunna rapporteras som OECM.

²⁰ Energiforsk 2023. Biologisk mångfald i kraftledningsgator – förstudie och ramverk för inventering. Rapport 2023:946, s. 31.

I de fall artrika kraftledningsgator och stationsområden är avgränsade och har en långsiktig förvaltning som på ett betydande sätt gynnar biologisk mångfald genom anpassad skötsel bedömer Miljömålsberedningen att de uppfyller kriterierna för OECM och ska rapporteras som sådana till Europeiska miljöbyrån.

Areal som Miljömålsberedningen föreslår ska skötas och rapporteras som OECM

Det är svårt att göra en noggrannare beräkning av den areal som berörs av artrika kraftledningsgator och stationsområden och som Miljömålsberedningen föreslår ska skötas och rapporteras som OECM.

Svenska kraftnät anger den totala arealen av sina särskilt artrika områden till cirka 1600 hektar. Miljömålsberedningen uppskattar utifrån detta den totala arealen av artrika miljöer för samtliga ledningsbolag till i storleksordningen 5 000 hektar. Detta utgör cirka 0,01 procent av Sveriges landareal.

13.1.6 Förslag om att utveckla arbetet med alléer och naturliga gräsmarker längs Göta kanal så att dessa kan rapporteras som OECM

Miljömålsberedningen föreslår att AB Göta kanalbolag uppmanas att avgränsa och långsiktigt förvalta alléer och naturliga gräsmarker längs Göta kanal på ett ändamålsenligt sätt för biologisk mångfald. Miljömålsberedningen föreslår att AB Göta kanalbolag uppmanas att teckna inomstatliga överenskommelser med Naturvårdsverket, så att områdena kan rapporteras till Europeiska miljöbyrån som OECM.

Skälen för förslagen är följande:

Göta kanal är en del av den gröna infrastrukturen

Efter att ha varit ett privat aktiebolag fram till 1978 är AB Göta kanalbolag i dag ett helägt statligt bolag. Än i dag är det privilegiebrevet från 1810 som reglerar bolagets rättigheter och skyldigheter.

Till det kommer det statliga uppdraget att bevara och återställa det kulturhistoriska byggnadsverket och att skapa förutsättningar för turism. Bevarandeuppdraget inkluderar miljön som omger Göta kanal.

Hela Göta kanalområdet har blivit ett av Sveriges största turistmål som årligen lockar cirka tre miljoner besökare från både Sverige och utlandet. Den historiska kanalen har gått från att vara en viktig transportled till att vara en motor inom svensk besöksnäring, som skapar arbetstillfällen och skatteintäkter långt utanför bolagets egen verksamhet.

Längs kanalen sträcker sig Sveriges längsta trädallé med 10 000 träd. Bolaget har en ambition av att bibehålla antalet alléträd och att återställa allén till det bolaget kallar ursprunglig nivå som omfattar 16 000 träd. Bolaget har en nyplanteringsplan och ett program för trädfaddrar som lockar både företag och privatpersoner. Bolagets ambition är att plantera minst 50 träd per år. Cirka 300 får betar längs kanalen i Motala och Linköping och bidrar därmed till att upprätthålla det öppna landskapet.

Göta kanal kan betraktas som en lång ekologisk korridor av stor vikt för den gröna infrastrukturen. Allén kan bl.a. fungera som en spridningskorridor för hotade insekter knutna till gamla solexponerade lövträd.

Det finns stora kulturvärden kopplade till kanalen och insatser för att vårda alléer och naturliga gräsmarker längs Göta kanal med omgivningarna gynnar det biologiska kulturarvet och är attraktiva för besöksturismen i och längs kanalen.

Åtgärder för att kunna rapportera områdena som OECM

Miljömålsberedningen bedömer att en kontinuerlig och långsiktig förvaltning av Göta kanals alléer och naturliga gräsmarker utifrån skötselbeskrivningar väl kan uppfylla den ändamålsenliga förvaltning som krävs för att ett område ska kunna rapporteras som OECM.

I de fall alléerna och de naturliga gräsmarkerna är avgränsade på en karta och har en långsiktig förvaltning som på ett betydande sätt gynnar biologisk mångfald genom anpassad skötsel, bedömer Miljömålsberedningen att de uppfyller kriterierna för OECM och kan rapporteras som sådana till Europeiska miljöbyrån.

Miljömålsberedningen föreslår därför att dessa åtgärder ska vidtas och att områdena ska rapporteras som OECM.

Areal som Miljömålsberedningen föreslår ska skötas och rapporteras som OECM

Det är svårt att göra en noggrannare beräkning av den areal som berörs av Göta kanals alléer och naturliga gräsmarker och som Miljömålsberedningen föreslår ska skötas och rapporteras som OECM. Miljömålsberedningen uppskattar den totala arealen av dessa miljöer till cirka 1 000 hektar. Detta utgör cirka 0,002 procent av Sveriges landareal.

13.1.7 Förslag om att rapportera naturbetesmarker och slåtterängar med miljöersättning som OECM

Miljömålsberedningen föreslår att Jordbruksverket får i uppgift att till Naturvårdsverket överföra nödvändiga uppgifter för att möjliggöra rapporteringen av naturliga gräsmarker med särskilda värden och med miljöersättning för särskild skötsel som OECM till Europeiska miljöbyrån.

Skälen för förslaget är följande:

Ängs- och betesmarker med miljöersättning gynnar den biologiska mångfalden

Ängs- och betesmarker tillhör de allra mest artrika markerna och är hem för hundratals växter, svampar, insekter och andra djur. En ängs- och betesmark har ofta betats eller slagits under många hundra år. Vissa betesmarker kan ha gödslats eller dikats och kallas då kultiverade betesmarker. Betesmarker som aldrig har gödslats eller påverkats av andra produktionshöjande åtgärder kallas för naturbetesmarker.

Ängs- och betesmarkerna behöver betas av kor, hästar eller får för att de ska behålla sin mångfald och inte växa igen och bli skog. Ibland kan betet behöva kompletteras med andra åtgärder som till exempel att röja bort sly.

Det är möjligt att för den som sköter betesmarker, slätterängar, skogsbeten, mosaikbetesmarker och gräsfattiga marker att få miljöersättning. Det finns också ersättning för skötsel av alvarbeten på Öland och Gotland. Ersättningen ingår i Sveriges strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027.

På marker som har höga natur- och kulturvärden, s.k. särskilda värden, finns möjlighet att få ersättning för särskild skötsel, vilket ger en högre miljöersättning. Det är Jordbruksverket som bedömer om en betesmark eller slätteräng har särskilda värden. För att få ersättning, t.ex. måste betesmarker betas varje år och hela skiftet ska vara tydligt påverkat av bete och det får inte bli någon ansamling av gammalt gräs eller andra växtrester på marken som inte förmultnar. Slättermarker ska slås varje år och det avslagna gräset föras bort. Naturbetesmarker eller slätterängar får inte heller gödulas eller plöjas.

För att få miljöersättning måste man ha ett så kallat åtagande. Ett åtagande innebär att man åtar sig att sköta marken enligt villkoren för ersättningen i fem år. Åtagandet innebär att man måste följa de villkor som gäller för ersättningen varje år under hela femårsperioden.

Det finns även ett nationellt stöd för att restaurera igenvuxna betesmarker och återinföra betesdrift.²¹

Naturliga gräsmarker med särskilda värden inom EU:s miljöersättning uppfyller kriterierna för att rapporteras som OECM

Miljömålsberedningen bedömer att naturliga gräsmarker med särskilda värden som får miljöersättning för särskild skötsel uppfyller kriterierna för att klassificeras som OECM. Det gäller såväl betesmarker, slätterängar, skogsbeten, mosaikbetesmarker, gräsfattiga marker och alvarbeten som marker som restaureras till naturbetesmarker med restaureringsstöd.

Marker med miljöersättningar är geografiskt avgränsade i Jordbruksverkets databas och åtagandenas längd bedöms av Miljömålsberedningen vara tillräckligt långsiktig utifrån naturtypens karaktär med årlig skötsel. Om de villkor som krävs för att få ersättning för

²¹ <https://www.naturvardsverket.se/bidrag/ersattning-for-atgarder-i-angs--och-betesmarker/>, hämtat 2024-04-30.

särskild skötsel är uppfyllda innebär detta enligt Miljömålsberedningen att de även har bevarandemål och ändamålsenlig skötsel för bevarandet av den biologiska mångfalden. Mot denna bakgrund föreslår Miljömålsberedningen att dessa områden ska inkluderas i Sveriges rapportering till Europeiska miljöbyrån och att Jordbruksverket ska överföra de uppgifter som krävs för detta syfte till Naturvårdsverket.

Areal som Miljömålsberedningen föreslår ska rapporteras som OECM

Arealen betesmarker och slätterängar med särskilda värden har varit någorlunda stabil under perioden 2001–2023 och utgjort mellan 200 000 och 230 000 hektar. Arealen var 2023 cirka 225 000 hektar.²² Detta utgör cirka 0,55 procent av Sveriges landareal.

13.1.8 Förslag om att rapportera den inomstatliga överenskommelsen mellan Naturvårdsverket och Fortifikationsverket som OECM

Miljömålsberedningen föreslår att Naturvårdsverket som OECM rapporterar den inomstatliga överenskommelsen om bevarande av värdefull natur mellan Naturvårdsverket och Fortifikationsverket från 2010 och som omfattar 56 skjutfält och övningsområden på marker som Fortifikationsverket förvaltar.

Skälen för förslaget är följande:

Kriterierna för OECM är uppfyllda

En inomstatlig överenskommelse om bevarande av värdefull natur mellan Naturvårdsverket och Fortifikationsverket från 2010 omfattar 56 övningsområden på marker som Fortifikationsverket förvaltar i 15 olika län. Överenskommelsen baserades på resultatet av inventering av skyddsvärda statliga naturskogor och urskogsartade

²² <https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/ett-rikt-odlingslandskap/betesmarker-och-slatterangar/>, hämtat 2024-04-09.

skogar (SNUS) som genomfördes av Naturvårdsverket och länsstyrelserna 2003–2005.²³

Den civilrättsliga skyddsformen naturvårdsavtal tillämpades inte här, eftersom det rör sig om en överenskommelse mellan två statliga myndigheter.

Enligt överenskommelsen är de utpekade områdena undantagna från skogsbruk. Parterna är överens om att byggnader, vägar, ledningar, vindkraftverk eller annan typ av exploatering inte ska anläggas inom de utpekade skogarnas gränser. Områdena ska erbjudas för bildande av naturreservat om övningsverksamheten upphör.

Militära övningsområden är internationellt sett typexempel på OECM. Områdena det är fråga om är inte inrättade för det primära syftet att bevara naturvärdena, men det sätt på vilket områdena förvaltas och de restriktioner som gäller innebär att naturvärdena bevaras och gynnas rent faktiskt. Miljömålsberedningen bedömer därför att den inomstatliga överenskommelsen uppfyller det som krävs för att områdena ska kunna rapporteras som OECM till Europeiska miljöbyrån.

Areal som Miljömålsberedningen föreslår ska rapporteras som OECM

Totalt ingår drygt 32 000 hektar värdefulla naturområden i överenskommelsen varav cirka 10 000 hektar är produktiv skogsmark. Det utgör cirka 0,08 procent av Sveriges landareal.

13.1.9 Förslag om att rapportera naturvårdsavtal för återvätning av torvmark som OECM

Miljömålsberedningen föreslår att Skogsstyrelsen får i uppgift att till Naturvårdsverket överföra nödvändiga uppgifter för att möjliggöra rapporteringen av naturvårdsavtal om återvätning av torvmarker som OECM.

Skälen för förslaget är följande:

²³ Nv Dnr 310-167-10 No, se även Naturvårdsverkets utredning Skyddsvärda statliga naturskogar och urskogsartade skogar, SNUS (NV huvudrapport 5339 m.fl. delrapporter).

Områden med naturvårdsavtal är skyddade områden eller OECM beroende på vad avtalets primära syfte är

Naturvårdsavtal är en skyddsform som myndigheterna använder för att tillsammans med markägaren verka för att ett områdes naturvärde bevaras och utvecklas. Under senare år har naturvårdsavtal även använts i samband med återvätning av dikade torvmarker av klimatskäl.

Vid våtmarksrestaureringar som genomförs med statliga medel inom den s.k. våtmarkssatsningen tecknar Skogsstyrelsen normalt naturvårdsavtal som löper på 49 år för att säkerställa långsiktigheten i restaureringen. I de fall det avtalets primära syftet är bevarande av biologisk mångfald ska dessa naturvårdsavtal enligt Miljömålsberedningens bedömning räknas som skyddade områden. I de fall avtalets primära syfte är minskade nettoutsläpp av växthusgaser bedömer Miljömålsberedningen att de i normalfallet ska räknas som OECM. Detta då våtmarksrestaurering i normalfallet, i större eller mindre utsträckning, är positivt för den biologiska mångfalden. Områdena måste, om de ska uppfylla kriterierna för OECM, redovisas på en karta, dvs. vara öppna och kända. Avtalstiden måste också uppfylla kravet på långsiktighet utifrån vad naturtypen som skyddas kräver.

Miljömålsberedningen bedömer att kriterierna för ett skyddat område är uppfyllda för de naturvårdsavtal som har långa löptider utifrån vad naturtypen kräver, och som är inskrivna i fastigheten, och där bevarande av biologisk mångfald har företräde i en konflikt-situation. I de fall där naturvårdsavtal tecknas med annat primärt syfte än biologisk mångfald men där biologisk mångfald antingen är ett sekundärt syfte eller att bevarande av biologisk mångfald uppstår som en bieffekt kan området i normalfallet rapporteras som OECM. Det förutsätter dock att även övriga kriterier för OECM är uppfyllda.

Areal som Miljömålsberedningen föreslår ska rapporteras som OECM

Miljömålsberedningen bedömer att de naturvårdsavtal som tecknats vid återvätning av klimatskäl inom den s.k. våtmarkssatsningen och de som Miljömålsberedningen föreslår ska återvätas av samma skäl till allra största delen ska rapporteras som OECM. Miljömålsbered-

ningen uppskattar att cirka 5000 ha torvmarker kommer att ha återvätats av klimatskäl under åren 2021–2025. Enligt Miljömålsberedningens förslag för återvätning kan målet om att minska de rapporterade nettoutsläppen med en miljon ton nås genom att 2026–2030 återvåta cirka 60 000 hektar dränerad torvmark på skogsmark och 15 000 hektar på jordbruksmark. Sammantaget kan alltså, om Miljömålsberedningens förslag om återvätning genomförs, 80 000 hektar återvätad mark vara rapporterad som OECM 2030. Det utgör cirka 0,20 procent av Sveriges landareal.

13.1.10 Förslag om att möjliggöra frivillig rapportering av frivilliga avsättningar som skyddade områden eller OECM

Miljömålsberedningen föreslår att Naturvårdsverket ska rapportera de avgränsade frivilliga avsättningar med förvaltningsmål i en skötselplan som OECM när markägaren frivilligt har rapporterat dessa till Naturvårdsverket.

Skälen för förslaget är följande:

Frivilliga avsättningar som uppfyller kriterierna för OECM kan rapporteras frivilligt

Frivilliga avsättningar är områden som genom markägarens eget beslut undantas från ordinarie skogsbruk och förvaltas för att bevara och utveckla områdets naturvärden. Frivilliga avsättningar dokumenteras i regel i skogsbruksplan och en stor del av fastigheter med frivilliga avsättningar ingår i något av de större certifieringssystemen FSC eller PEFC. Enligt dessa certifieringssystem ska de frivilliga avsättningarna omfatta de skogsbestånd på produktiv skogsmark som har högst naturvärden på en fastighet. De frivilliga avsättningarna är ofta klassade i målklasserna naturvård orört (NO) eller naturvård skötsel (NS) där detaljeringsgraden i skötselbeskrivningar och mål kan variera. Vissa verksamheter med negativ påverkan på biologisk mångfald, såsom vissa exploateringar, är inte reglerade och bevarande av biologisk mångfald har därmed inte alltid företräde i en konfliktsituation.

Eftersom de frivilliga avsättningarna i grunden är frivilliga, finns det inget som förbinder markägaren att behålla avsättningen långsiktigt. En frivillig avsättning följer inte heller med vid överlåtelse av fastighet. Områdena är därmed inte långsiktigt skyddade. En ytterligare utmaning har hittills även varit att de frivilliga avsättningarna inte alltid är redovisade och offentliggjorda på en karta. Kravet på att vara ett geografiskt avgränsat område är då inte heller uppfyllt. Sammantaget bedömer Miljömålsberedningen att kriterierna för att vara ett skyddat område – under dessa förutsättningar – inte är uppfyllda. Miljömålsberedningen bedömer dock att frivilliga avsättningar, med vissa ändringar, skulle kunna uppfylla kraven för att rapporteras som OECM.

Miljömålsberedningen bedömer att frivilliga avsättningar kan rapporteras som OECM under ett par förutsättningar. En frivillig avsättning måste redovisas med gränser på en karta, annars uppfylls inte kravet på att vara ett avgränsat område.

Det finns behov av restaurering och/eller naturvårdande skötsel i många frivilliga avsättningar. Det kan röra sig om naturvårdsbränning, återställande av hydrologin, betesdrift, bekämpning av främmande invasiva arter, veteranisering av yngre och medelålders träd eller skapande av död ved. Om behov av naturvårdande skötsel saknas så kan ett ställningstagande om att lämna området för fri utveckling anses vara en tillräcklig och ändamålsenlig förvaltning.

De aktörer som är transparanta med sina avsatta områden och redovisar dessa offentligt, kan enligt Miljömålsberedningen ändå sägas tydligt visa att de avser bevara området långsiktigt som frivillig avsättning. Om planerade skötselåtgärder och förvaltningsmål redovisas i en skogsbruksplan bedömer Miljömålsberedningen att kravet på skötselplan och ändamålsenlig förvaltning kan anses uppfyllt. Det kan diskuteras om området behöver ha en viss minsta storlek men Miljömålsberedningen bedömer att det räcker att området är stort nog att utgöra ett eget avgränsat skogsbestånd på en karta, exempelvis en skogsbruksplan.

Sammantaget bedömer Miljömålsberedningen att offentliggjorda frivilliga avsättningar med förvaltningsmål i en skötselplan ska rapporteras som OECM när markägaren så önskar.²⁴

Areal som Miljömålsberedningen föreslår ska rapporteras som skyddade områden eller OECM

Den totala arealen frivilliga avsättningar skattas till cirka 1,4 miljoner hektar. Drygt 600 000 hektar av dessa avsättningar som ägs av de större skogsägarna är geografiskt offentliggjorda vilket innebär en koncentration till Svealand och Norrland. Enligt Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens sammanställning av urskogar och naturskogar är cirka 65 procent, eller 390 000 hektar av dessa 600 000 hektar offentliggjorda frivilliga avsättningar sådana urskogar och naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald.

Eftersom de ansvariga myndigheterna saknar geografisk information om de resterande cirka 800 000 hektar frivilliga avsättningarna, däribland alla enskilda skogsägares frivilliga avsättningar, kan det finnas betydande arealer av sådana urskogar och naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald som är undantagna från skogsbruk som frivilliga avsättningar.

Miljömålsberedningen uppskattar att redovisning av frivilliga avsättningar som OECM i teorin skulle kunna tillföra betydande arealer, upp till 1,4 miljoner hektar, till Sveriges internationella rapportering av skyddade områden. Hur stor areal det i praktiken kan komma att handla om beror en rad olika faktorer, bl.a. på vilka avsättningar olika aktörer inom skogsnäringen väljer att lämna öppen information om och om områdena i övrigt uppfyller kriterierna för OECM.

Miljömålsberedningen antar att cirka hälften av de frivilliga avsättningar som inte skyddas rättsligt kommer att rapporteras som OECM. Det är cirka 500 000–600 000 hektar och utgör cirka 1,2–1,5 procent av Sveriges landareal.

²⁴ Enligt Naturvårdsverket kan frivilliga avsättningar räknas som OECM om markägaren önskar offentliggöra avsättningarna geografiskt i Sveriges internationella rapportering av skyddad natur. Naturvårdsverkets skrivelse Uppdrag att jämföra, redovisa och föreslå förändringar i den internationella rapporteringen av skyddad natur, M2021/01263, 2021-06-18.

13.1.11 Förslag om att möjliggöra frivillig rapportering av skogliga impediment som OEEM

Miljömålsberedningen föreslår att Naturvårdsverket ska rapportera sådana avgränsade skogliga impediment som har förvaltningsmål i en skötselplan som OEEM när markägaren frivilligt har rapporterat dessa till Naturvårdsverket.

Skälen för förslaget är följande:

Vad som krävs för att skogliga impediment ska uppfylla OEEM-kriterierna

Skogliga impediment regleras av 13 a § skogsvårdslagen och inkluderar sådan skogsmark som i skogsvårdslagen definieras som improduktiv skogsmark samt träd- och buskmark. Improduktiv skogsmark definieras vidare som mark som inte har de möjligheter att producera virke som gäller för produktiv skogsmark, dvs. mark som producerar minst en skogskubikmeter per hektar. Impedimenten omfattar i huvudsak marker som är för torra, för fuktiga eller för kyliga för att produktiv skog ska kunna växa. Brukandet av skogliga impediment begränsas i skogsvårdslagen genom att avverking, skogsvårdsåtgärder och gödning inte får genomföras på skogliga impediment som är större än 0,1 hektar. Enstaka träd får dock avverkas om det inte förändrar naturmiljöns karaktär. I Skogsstyrelsens allmänna råd till 13 a § skogsvårdslagen står vidare att naturmiljöns karaktär vanligen förändras om de grövre träden avverkas.²⁵ Impediment är med andra ord generellt definierade och inte geografiskt avgränsade, utpekade områden på en karta. Andra verksamheter än skogsbruk, såsom vissa exploateringar, är inte reglerade. Bevarande av biologisk mångfald har därmed inte alltid företräde i en konfliktsituation. En långsiktig förvaltning med skötselplan saknas. Miljömålsberedningens bedömning är därför att IUCN:s kriterier för ett skyddat område inte är uppfyllda.

I skogsbruksplaner är improduktiv skogsmark ibland avgränsade områden och ibland markerade med en särskild symbol utan avgränsning. I de fall beskrivningar finns är de kortfattade, ofta anges enbart om det rör sig om bergimpediment eller myrimpediment. Normalt saknas förvaltningsmål. De improduktiva skogsmarkerna kan där-

²⁵ SKSFS 2011:7, Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till Skogsvårdslagen.

för normalt inte anses vara tydligt avgränsade och förvaltade med hänsyn till förvaltningsmål.

Miljömålsberedningen bedömer att förvaltningen av improduktiv skogsmark kan utvecklas genom att tydligt avgränsa sammanhängande områden av improduktiv skogsmark på en skogsbruksplan eller annan karta och samtidigt införa förvaltning med hänsyn till förvaltningsmål (målklasser) och skötselbeskrivningar.

Det kan finnas behov av restaurering och naturvårdande skötsel även på improduktiv skogsmark. Det kan röra sig om naturvårdsbränning, återställande av hydrologin, bekämpning av främmande invasiva arter, veteranisering av yngre och medelålders träd eller skapande av död ved. Om behov av naturvårdande skötsel saknas så kan ett ställningstagande om att lämna området för fri utveckling anses vara en tillräcklig och ändamålsenlig förvaltning.

Det kan diskuteras om ett område behöver ha en viss minsta storlek men Miljömålsberedningen bedömer att det räcker att området är stort nog att utgöra ett eget avgränsat skogsbestånd på en karta, exempelvis en skogsbruksplan.

Miljömålsberedningen bedömer att naturvårdsförvaltning av improduktiv skogsmark enligt ovan bidrar både till ett kostnadseffektivt bevarande av den biologiska mångfald som är knuten till improduktiv skogsmark och till att uppnå målen för, restaurering och skydd enligt Sveriges internationella åtaganden.

Då improduktiv skogsmark trots allt hyser betydligt mindre biologisk mångfald, i form av exempelvis antal hotade arter, än produktiv skogsmark, och det ursprungliga primära syftet att inte bruka improduktiv skogsmark inte var naturvård, så bedömer Miljömålsberedningen att improduktiv skogsmark som avgränsas och förvaltas med förvaltningsmål i första hand rapporteras som OECM.

Rapporteringen av skogliga impediment bör göras frivilligt

De markägare som avgränsar och förvaltar sin improduktiva skogsmark för naturvård, är transparenta med sin avsatta improduktiva skogsmark och redovisar denna offentligt, kan enligt Miljömålsberedningen sägas tydligt visa att de avser bevara området långsiktigt för naturvård. Om planerade skötselåtgärder och förvalt-

ningsmål redovisas i en skogsbruksplan bedömer Miljömålsberedningen att kravet på skötselplan/förvaltningsplan är uppfyllt.

Sammantaget bedömer Miljömålsberedningen att avgränsade offentliggjorda skogliga impediment med förvaltningsmål i en skötselplan ska rapporteras som OECM när markägaren så önskar.

Areal som Miljömålsberedningen föreslår ska rapporteras som OECM

Miljömålsberedningen bedömer att de skogliga impediment, främst den improduktiva skogsmarken, som är avgränsade och naturvårdsförvaltade och som redovisas som OECM i teorin kan tillföra betydande arealer till Sveriges internationella rapportering av OECM. Det finns cirka tre miljoner hektar improduktiv skogsmark i Sverige utanför formellt skyddade områden. Hur stor areal det i praktiken kan komma att handla om som kan rapporteras in som OECM beror på vilka områden markägare väljer att avgränsa, förvalta med hänsyn till förvaltningsmål och lämna öppen information om.

Miljömålsberedningen bedömer att cirka hälften av den improduktiva skogsmarken som ligger utanför rättsligt skyddade områden och skyddet av sådana urskogor och naturskogor som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald kommer att rapporteras som OECM. Det är cirka 1,3–1,4 miljoner hektar och utgör cirka 3,2–3,4 procent av Sveriges landareal.

13.1.12 Förslag om att möjliggöra rapportering av rekreationsområden som OECM

Miljömålsberedningen föreslår att respektive kommun uppmanas att rapportera sådana rekreationsområden och sådan stadsgrönska som uppfyller kriterierna för OECM till Naturvårdsverket. Miljömålsberedningen föreslår att regeringen uppmanar Sveaskog att avgränsa sin tätortsnära natur inom en kilometer från tätort, bestämma förvaltningsmål och förvalta den med syftet rekreation och/eller biologisk mångfald och skriva 49-åriga naturvårdsavtal utan ersättning med Skogsstyrelsen så att områdena kan rapporteras som OECM. Miljömålsberedningen föreslår att Statens Fastighetsverk får i uppgift att avgränsa den tätortsnära natur som verket förvaltar

inom en kilometer från tätort, bestämma förvaltningsmål och förvalta den med syftet rekreation och/eller biologisk mångfald och teckna inomstatliga överenskommelser utan ersättning med Naturvårdsverket så att områdena kan rapporteras som OECM.

Skälen för förslagen är följande:

Tätortsnära rekreationsområden har betydelse för såväl friluftsliv som biologisk mångfald

Skogsstyrelsen har låtit göra en studie om vad som gör natur njutbar för friluftsliv och rekreation. Den visar att sjöar, varierad topografi, mindre stigar och en bullerfri miljö uppskattas. Även hagmarker har enligt studien ett stort rekreativvärde. Stor betydelse för en skogs rekreativvärde är att där finns höga, gamla träd och att de varken står för tätt eller glest.²⁶

Forskningsresultat pekar på att den lugna naturen har positiv inverkan på vår psykiska hälsa och i lövskogar med vattenområden ökar denna positiva effekt.²⁷

Skogen som plats för rekreation och återhämtning behöver kvaliteter som fridfullhet, vildhet, artrikedom, rymd och höga kulturvärden. Faktorer som har störst betydelse för återhämtning är trädens ålder, antalet träd och trädens höjd.²⁸

Människor tenderar att utöva rekreation främst i skogar som ligger nära bostaden. Ju närmare en skog ligger till människors bostäder, desto större potential har den att utnyttjas för rekreation.

Naturområden med ett avstånd på 100–300 meter från tätort klassas som bostadsnära naturområden enligt Boverkets klassificering. En tätort definieras som en sammanhängande bebyggelse med minst 200 invånare. I sin statistik över tätortsnära skog har Skogsstyrelsen räknat in en kilometer av den areal skogsmark som finns inom en buffertzona omkring en tätort. Enligt Skogsstyrelsen,

²⁶ Skogsstyrelsen 2023. Skogens rekreativvärden. En förstudie med förslag till indikatorer. Rapport 2023/08.

²⁷ Se bl.a. van den Bosch et al. 2015. Moving to Serene Nature May Prevent Poor Mental Health-Results from a Swedish Longitudinal Cohort Study. *Int. J. Environ. Res. Public Health* 2015, 12, s. 7974–7989.

²⁸ Stoltz 2016. Planning for restorative forests: describing stress-reducing qualities of forest stands using available forest stand data. *Eur J Forest Res* (2016) 135, s. 803–813.

bör det i detta sammanhang tydliggöras att tätortsnära skog även kan finnas bortom en kilometer från tätorten.²⁹

Arealen skog inom 300 meter från tätort är 430 000 hektar och arealen skog inom en kilometer från tätort är knappt 1,2 miljoner hektar. Detta motsvarar 1,5 procent respektive 4,2 procent av den totala arealen skog i Sverige.³⁰

Enskilda äger cirka 40 procent av skogsmarken inom 300 meter från tätort och cirka 54 procent inom en kilometer, vilket kan jämföras med andelen enskilda ägare av den totala skogsmarken i Sverige som är cirka 50 procent. Staten och Sveaskog äger sammantaget cirka en procent av skogsmarken inom 300 meter och cirka två procent av skogsmarken inom en kilometer från tätort.

Övriga allmänna ägare³¹ äger 23 procent av skogen inom 300 meter från tätort och 15 procent av skogen inom en kilometer från tätort vilket är betydligt mer i jämförelse med andelen för den totala skogsmarken i Sverige där ägandet är två procent. Andelen värdefull natur för biologisk mångfald har kartlagts till cirka 13 procent av skogen inom 300 meter från tätort och 14 procent av skogen inom en kilometer från tätort.³²

Miljömålsberedningens bedömning

Kommunerna kan bevara rekreationsskogar och annan tätortsnära natur genom att inrätta naturreservat enligt miljöbalken med rekreation och/eller bevarande av biologisk mångfald som syfte. Miljömålsberedningen bedömer att dessa naturreservat uppfyller kriterierna för att rapporteras som skyddade områden till Europeiska miljöbyrån. Kommunerna bedriver dock i vissa fall skogsbruk och förvaltar annan natur för att bevara eller stärka rekreativvärdena utan att området är ett naturreservat. Kommunen förvaltar då ofta skogen och naturen enligt en särskild skogsbruksplan eller annan

²⁹ Skogsstyrelsen 2018. En analys av styrmedel för skogens sociala värden. Regeringsuppdrag. Rapport 2018/7, s. 35.

³⁰ Skogsstyrelsen 2018. En analys av styrmedel för skogens sociala värden. Regeringsuppdrag. Rapport 2018/7, s. 37.

³¹ Övriga allmänna ägare består av kommuner och regioner samt av dessa ägda aktiebolag (mer än 50 procent av aktierna), stiftelser, fonder m.fl.

³² Uppgifter om värdefull natur kommer från Skogsstyrelsens rapport 2018/7, En analys av styrmedel för skogens sociala värden. Regeringsuppdrag, s. 35 där man hänvisar till sammanställda uppgifter från inventeringar av exempelvis nyckelbiotoper och formella skydd som naturreservat.

kommunal plan. Miljömålsberedningen bedömer att det finns stor potential i att avgränsa, sköta och rapportera tätortsnära natur som OECM, vilket är mjukare och mer flexibelt än att bilda kommunala naturreservat. Miljömålsberedningen bedömer att såväl kommunala naturreservat som OECM kan användas för att sköta och rapportera tätortsnära natur beroende på kommunens syfte och ambition med området.

Miljömålsberedningen bedömer även att staten och Sveaskog AB i normalfallet ska förvalta sin relativt begränsade areal natur inom en kilometer från tätort med syftena rekreation och/eller bevarande av biologisk mångfald.

Miljömålsberedningen gör bedömningen att de aktörer som omfattas av denna förslagspunkt inte är i behov av hjälp för att upprätta bevarandeplaner för sina rekreatiomsområden. Därför kan de rapportera dessa områden direkt till Naturvårdsverket. I de fall det är fråga om markägare som är i behov av mer stöd, även när det gäller relaterade frågor kopplade till dessa områden, är det mer lämpligt att länsstyrelserna sköter den kontakten. Se nästa förslagspunkt.

Areal som Miljömålsberedningen föreslår ska skötas och rapporteras som OECM

Staten och Sveaskog AB förvaltar cirka 24 000 hektar skogsmark inom en kilometer från tätort och som Miljömålsberedningen föreslår ska förvaltas och rapporteras som OECM. Detta utgör cirka 0,06 procent av Sveriges landareal.

Den stadsgrönska och tätortsnära kommunala mark som kommer att omfattas av restaureringsförordningens krav för ”urbana ekosystemområden” är något som kommer att definieras och avgränsas under framtagandet av den nationella restaureringsplanen som ska upprättas till 2026. Av denna anledning är det ännu inte möjligt att beräkna vilka arealer som detta motsvarar.

13.1.13 Förslag om att möjliggöra för fastighetsägare att frivilligt rapportera sina värdefulla områden som OECM

Miljömålsberedningen föreslår att länsstyrelserna får i uppdrag att upprätta ett system för att alla markägare ska ha möjlighet att kunna rapportera värdefulla områden inom den egna fastigheten med avsikten att långsiktigt bevara dessa frivilligt, ge skötselråd för att naturvärdena gynnas och rapportera vidare dessa områden till Naturvårdsverket så att dessa inkluderas i Sveriges rapportering som OECM.

Skälen för förslaget är följande:

Många fastighetsägare kan bidra frivilligt med sina värdefulla områden

När Sverige ska leva upp till sina åtaganden om att skydda 30 procent av landområden till 2030 bör det, enligt Miljömålsberedningens bedömning, vara möjligt för enskilda fastighetsägare att kunna bidra med områden som kan uppfylla kriterierna för OECM. Det gäller då områden som hyser höga naturvärden och som har *ett annat primärt syfte* än att främja den biologiska mångfalden, men där resultatet med den långsiktiga förvaltningen resulterar i ett upprätthållande och ett gynnande av naturvärdena. Det kan vara fråga om områden som ägs av allt från enskilda till ideella föreningar och organisationer för en rad olika ändamål. Det kan typiskt sett vara fråga om områden som används för friluftsliv, föreningsverksamhet eller liknande förkovran. Det kan även vara frågan om områden som omfattas av det generella biotopskyddet och som inte uppfyller kriterierna för att ingå i Sveriges rapportering generellt, för att dessa områden inte är avgränsade på karta och saknar bevarandeplan.

I gengäld får fastighetsägaren en bevarandeplan

Dessa fastighetsägare ska kunna rapportera dessa områden till länsstyrelsen som i sin tur ska verifiera området för att kontrollera om OECM-kriterierna är uppfyllda. Länsstyrelsen ska, i dialog med fastighetsägaren, ge stöd och information om hur området ska

förvaltas för att den biologiska mångfalden ska gynnas inom området, med beaktande av fastighetsägarens förutsättningar. Den rådgivning som markägaren får bör utmynna i en bevarandeplan av bra kvalitet så att det är attraktivt för markägare som vill utveckla ett område för biologisk mångfald att anmäla ett område som OECM-område.

Länsstyrelsen ska ombesörja att området rapporteras till Naturvårdsverket

Om ett område uppfyller kriterierna för att rapporteras som OECM ska länsstyrelsen ombesörja att rapportera området till Naturvårdsverket som i sin tur ska rapportera det till Europeiska miljöbyrån.

Inom länsstyrelsens befintliga uppgifter

Miljömålsberedningen menar att denna uppgift bör kunna hanteras inom ramen för länsstyrelsens befintliga uppgift. Däremot innebär förslaget att länsstyrelsen ska skapa ett system som gör det praktiskt möjligt att hantera detta. Hur detta bör utformas i detalj överlämnas till länsstyrelsen att bestämma.

Areal som Miljömålsberedningen föreslår ska skötas och rapporteras som OECM

Miljömålsberedningen har svårt att bedöma hur stort intresset är att rapportera naturområden som OECM och därför inte heller bedömt hur stora arealer som kan bli aktuella.

13.2 Svenska befintliga bevarandeinstrument som ska rapporteras och räknas mot målet om 30 procent skydd

Miljömålsberedningen gör bedömningen att Sverige i sin rapportering av skydd av natur ska följa de riktlinjer som tillämpas inom EU och internationellt för vilka bevarandeformer som kan ingå för att leva upp till målet om 30 procent skydd. Det innebär att följa

Internationella naturvårdsunionens (IUCN:s) vägledning och kommissionens riktlinjer. Det är vanligt förfarande att om avsteg från vägledningar och riktlinjer görs ska skälen för detta redovisas.

Miljömålsberedningens slutsatser av den utvecklade analysen som framgår av avsnitt 2.3 är att områden som kan räknas mot åtagandet i Kunming-Montreal-ramverket och mot målet i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 på 30 procent skydd av landytan omfattar *dels* områden som uppfyller IUCN:s definition av skyddade områden, *dels* områden som uppfyller IUCN:s definition för ”andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder” (OECM) och som dessutom har bevarandemål och skötselplan.

Sammanfattningsvis ska skyddade områden och OECM uppfylla följande kriterier för att räknas mot målet på 30 procent skydd av landytan:

1. Området ska vara geografiskt avgränsat, redovisat på en karta
2. Det ska finnas en rättsligt giltig avsikt att bevara området långsiktigt,
3. För området krävs bevarandemål och skötselplan, och
4. Bevarandeinstrumentet måste leda till att den biologiska mångfalden bevaras.

Skillnaden mellan ett ”skyddat område” och ett ”OECM” är att i skyddade områden är den biologiska mångfalden det primära syftet. Det innebär att naturvärdena ska ges företräde i en konflikt-situation. I OECM är inte bevarandet av den biologiska mångfalden det primära syftet, men naturvärdena ska bibehållas och gynnas, genom att bevarande av den biologiska mångfalden är ett sekundärt syfte eller genom att det är en bieffekt av hur området används och förvaltas. Miljömålsberedningen bedömer att det finns stora möjligheter att utveckla tillämpningen av OECM i en svensk kontext och Miljömålsberedningens förslag om utökad rapportering framgår av avsnittet ovan.

Ett ”strikt skydd” uppfyller kriterierna för skyddade områden och kräver därutöver att områdena antingen lämnas orörda, så att de naturliga processerna inte påverkas eller störs av människan, alternativt att områdena enbart sköts med naturvårdande skötsel, t.ex. bete av gräsmarker. I Sverige motsvaras strikt skydd i de allra

flesta fall av formellt skydd enligt miljöbalken. Strikt skydd är alltså en delmängd av skyddade områden.

En bedömning ska göras för varje område och detta gör Naturvårdsverket varje år i samband med att statistiken tas fram och Svenska rapportera sina skyddade områden. Även om bedömningen ska göras område för område kan en mer generell bedömning göras utifrån de förutsättningar som respektive bevarandeinstrument har enligt gällande bestämmelser.

13.2.1 Områden som uppfyller kriterierna för att kunna rapporteras som skyddade områden eller OECM

Här följer en genomgång av de svenska bevarandeinstrumenten, jämförda med definitionen av ett skyddat område och OECM enligt IUCN:s vägledning utifrån principer och förklaringar i vägledningen. För det fall Miljömålsberedningen bedömer att bevarandeinstrumentet uppfyller kriterierna för skyddat område anges även om bevarandeinstrumentet bedöms uppfylla kraven på strikt skydd.

Nationalparker

Syftet med en nationalpark är, enligt 7 kap. 2 § miljöbalken, att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick. Att bilda en nationalpark innebär att naturområdet får ett mycket starkt skydd, förutom att det också innebär en kvalitetsstämpel för naturupplevelser. Samtliga nationalparker framgår av nationalparksförordningen (1987:938), tillsammans med en beskrivning av i vilket syfte respektive nationalpark har bildats. För varje nationalpark finns både nationalparksföreskrifter och en skötselplan, beslutade av Naturvårdsverket i samråd med berörd länsstyrelse. Mot denna bakgrund bedömer Miljömålsberedningen att nationalparker uppfyller samtliga krav på att vara ett skyddat område. Eftersom nationalparker bevaras i huvudsak orörda gör Miljömålsberedningen bedömningen att nationalparker som utgångspunkt *även uppfyller kraven på strikt skydd.*

Natura 2000

EU:s naturvårdsdirektiv, art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet, innebär krav på medlemsstaterna att inrätta dels ett områdeskydd (Natura 2000-områden), dels ett artskydd. Natura 2000 består av särskilda skyddsområden enligt fågeldirektivet och särskilda bevarandeområden eller områden av gemenskapsintresse enligt art- och habitatdirektivet, totalt 28 000 områden. Målet med art- och habitatdirektivet är att bibehålla eller återställa vad som definieras som en gynnsam bevarandestatus för förtecknade naturtyper och djur- och växtarter. För de arter som omfattas av fågeldirektivet ska i stället medlemsstaterna bibehålla populationen av de fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaterna på en viss nivå. Regeringen utser Natura 2000-områden genom en särskild process i kontakt med kommissionen.

Natura 2000-områden regleras i 7 kap. 27–29 b §§ miljöbalken och samtliga Natura 2000-områden utgör riksintressen enligt 4 kap. 8 § miljöbalken. Enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken krävs tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett naturområde som har förtecknats som särskilt skydds- eller bevarandeområde (dvs. ett Natura 2000-område).³³ Varje Natura 2000-område har en bevarandeplan för de arter och livsmiljöer som området är avsett att skydda. Det är emellertid inte påverkan på de naturvärden som framgår av bevarandeplanen som avgör om tillstånd krävs för en åtgärd. Det räcker med att *miljön*, i vid mening, på ett betydande sätt kan påverkas. Det är alltså en förhållandevis sträng bedömning av de åtgärder som ska vidtas inom ett Natura 2000-område och det finns obligatoriska krav på kompensationsåtgärder för att ersätta de eventuella förlorade miljövärdena. Vid ett nekat tillstånd har sökanden rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken.

Eftersom samtliga kriterier för skyddade områden är uppfyllda gör Miljömålsberedningen bedömningen att Natura 2000-områden uppfyller kraven för att vara ett skyddat område och i många fall *även uppfyller kraven på strikt skydd*.

³³ Att notera är att det är regeringens beslut att föra upp ett område på listan som är avgörande för tillståndsplikten. Det innebär att områden som av regeringen föreslås ingå i Natura 2000 omfattas av tillståndsplikt innan EU-kommissionens beslutat i frågan och området formellt utses av Sverige.

Naturreservat

Naturreservat kan enligt 7 kap. 4 § miljöbalken bildas i tre olika syften – för att bevara biologisk mångfald, för att vårda och bevara värdefulla naturmiljöer, eller för att tillgodose friluftsentressen. Det är möjligt att inrätta ett naturreservat för att samtidigt fylla flera syften. I samband med reservatsbeslutet meddelas reservatsföreskrifter med olika avvägda restriktioner för att syftet med reservatet ska uppnås eller tillgodoses. I varje beslut om naturreservat ska det även ingå en skötselplan för reservatets långsiktiga vård. Den beskriver de åtgärder som behöver vidtas i området för att syftet med naturreservatet ska kunna uppnås eller tillgodoses.

De naturreservat som bildats i syfte att bevara biologisk mångfald och naturmiljöer innebär att ekosystemens naturlighet ska bevaras eller öka. Kriterierna för skyddade områden är då uppfyllda. I dessa fall bedömer Miljömålsberedningen att naturreservaten *även uppfyller kriterierna för strikt skydd*. Naturreservat som bildats enbart i syfte att tillgodose områden för friluftslivet, där bevarande av biologisk mångfald inte har företräde i en konfliktsituation, uppfyller inte kriterierna för skyddade områden. Dessa ska, enligt Miljömålsberedningen, i stället rapporteras som OECM, förutsatt att reservaten resulterar i ett faktiskt gynnande av den biologiska mångfalden som sekundärt syfte eller som bieffekt.

Naturvårdsområde

Naturvårdsområden kan till stor del ses som en föregångare till dagens naturreservat, även om reglerna för dessa inte varit identiska. Sedan miljöbalken trädde i kraft ska naturvårdsområden i tillämpningen ses som naturreservat, enligt 9 § lag (1998:811) om införande av miljöbalken. Men huruvida dessa områden ska bedömas uppfylla kriterierna för skyddade områden och strikt skyddade områden beror på för vilket syfte respektive naturvårdsområde bildades. Naturvårdsområden bildades, enligt 19 § naturvårdslagen (1964:822) där

särskilda åtgärder behövs för att skydda eller vårda naturmiljön men som med hänsyn till den begränsade omfattningen av åtgärderna eller andra omständigheter inte lämpligen bör avsättas till naturreservat, kan av länsstyrelsen förklaras som naturvårdsområde. Är åtgärd som bör

vidtagas så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av en fastighet inom området, skall denna del dock avsättas till naturreservat.

Liksom med dagens naturreservat finns naturvårdsområden som bildats med friluftsliv som huvudsyfte. Det finns inte heller alltid restriktioner som begränsar t.ex. skogsbruk i naturvårdsområden. Detta innebär behov av att kontrollera för vilket syfte vart och ett av befintliga naturvårdsområden bildats för att bedöma om kriteriet om det primära syftet är att bevara naturvärdena och dessa ges företräde i en konfliktsituation. Övriga kriterier bedömer Miljömålsberedningen är uppfylla för att bedömas och rapporteras som skyddade områden. Detta innebär alltså att de naturvårdsområden där syftet att skydda och vårda naturmiljön är det primära – och har företräde framför annan markanvändning – ska räknas in som skyddade områden. Övriga naturvårdsområden kan inte räknas som skyddade områden, enligt IUCN:s vägledning. De naturvårdsområden som inte uppfyller kraven på att vara skyddade områden eftersom det har friluftsliv som syfte ska, enligt Miljömålsberedningen, rapporteras som OECM, förutsatt att reservaten resulterar i ett faktiskt gynnande av den biologiska mångfalden som sekundärt syfte eller som bieffekt.

Denna bedömning är endast relevant för rapporteringen av befintliga områden. För arbetet framåt, med att skydda nya områden, saknar naturvårdsområden relevans eftersom de i och med miljöbalkens införande inte längre finns som alternativ.

Kulturresevat

Kulturresevat inrättas i syfte att bevara värdefulla kulturpräglade landskap.³⁴ Kulturresevat uppfyller kriterierna för ett skyddat område om de har bevarande av biologisk mångfald som syfte i beslutet. Kulturresevat vars syfte enligt beslutet enbart är att bevara kulturmiljö (och det biologiska kulturarvet inte anges i syftet), och där bevarande av biologisk mångfald inte har företräde i en konfliktsituation ska enligt vägledningen inte räknas som ett skyddat område. De kulturresevat som inte uppfyller kraven på att vara skyd-

³⁴ Se 7 kap. 9 § miljöbalken, 3 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Kulturresevat kan exempelvis bestå av miljötyperna gårdsmiljö, bymiljö, fäbod, sågverksamhet och herrgårdsmiljö.

dade områden ska, enligt Miljömålsberedningen, i stället rapporteras som OECM, förutsatt att reservaten resulterar i ett faktiskt gynnande av den biologiska mångfalden som sekundärt syfte eller som bieffekt.

Naturminne

Det är numera ovanligt att besluta om nya naturminnen. Naturminnen, som är reglerade i 7 kap. 10 § miljöbalken, är avsedda för enstaka särskilda föremål även om skyddet även kan omfatta området närmast omkring föremålet. Exempel på naturföremål är flyttblock, raukar, jättegrytor och enstaka träd. Naturminnen skulle kunna uppfylla kriterierna för ett skyddat område om de är geografiskt avgränsade områden. Eftersom naturminnen i de flesta fall består av enskilda träd eller geologiska formationer och är punktformiga objekt har de ingen egentlig areal. Punktformiga naturminnen, som inte har någon egentlig areal, bedömer Miljömålsberedningen i likhet med Naturvårdsverket svårigen kan rapporteras in, även om IUCN:s övriga kriterier är uppfyllda för att bedömas som ett skyddat område. Det finns ett mindre antal naturminnen som har en yta (ängar, växtplatser, alléer och andra små områden). Dessa uppfyller kriterierna för att kunna rapporteras in som skyddat område.

Beslutade biotopskyddsområden i skogsmark och utanför skogsmark

Biotopskyddsområde inom ett skogsmarksområde inrättas genom beslut av Skogsstyrelsen, enligt 7 kap. 11 § första stycket 2 miljöbalken och 6 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Biotopskyddsområde som inte är inom ett skogsmarksområde inrättas i stället av länsstyrelsen.³⁵ I vissa fall kan även en kommun besluta om dessa.

Syftet med biotopskyddet är enligt 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken att skydda små värdefulla naturområden och naturelement som riskerar att försvinna. Detta görs genom att skydda området från verksamheter och åtgärder som kan skada naturmiljön. Redan

³⁵ Se 7 kap. 11 § första stycket 2 miljöbalken och 7 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

en risk för skada är förbjuden. Dessa områden innehåller en listad biotop men som först måste pekas ut och avgränsas av en utsedd myndighet, genom beslut, för att vara skyddad. Beslutade biotopskyddsområden har vissa likheter med naturreservat när det gäller de restriktioner som områdesskydden kan innebära. Kriterierna för ett skyddat område bedöms vara uppfyllda. Eftersom biotopskyddsområden bevaras i huvudsak orörda, eller med enbart naturvårdande skötsel, gör Miljömålsberedningen bedömningen att biotopskyddsområden som utgångspunkt *även uppfyller kraven på strikt skydd*.

Generellt biotopskydd

De biotopskyddsområden som ibland också benämns det generella biotopskyddet omfattar, enligt 7 kap 11 § miljöbalken, små, lätt igenkännbara, mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda. Dessa finns uppräknade i bilaga 1 till förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., och är allé, källa med omgivande våtmark i jordbruksmark, odlingsröse i jordbruksmark, pilevall, småvatten och våtmark i jordbruksmark, stenmur i jordbruksmark och åkerholme. I korthet innebär biotopskyddet, precis som vid beslutade biotopskyddsområden, ett förbud mot att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön. Om det finns särskilda skäl, får dispens från förbudet ges i det enskilda fallet.

Områdena är skyddade i och med att de finns uppräknade i bilagan och det är varje markägares ansvar att vara uppmärksam på om dessa biotopskyddsområden finns inom fastigheten. Detta innebär även att de inte är fullständigt kartlagda och inte redovisade på en karta. De uppfyller därmed inte kriteriet att området ska vara geografiskt avgränsat och redovisat, för att kunna rapporteras in som ett skyddat område. Det saknas även förvaltningsmål som beskriver hur naturvärdena ska bibehållas och gynnas. Miljömålsberedningen bedömer därför att kriterierna för skyddade områden inte är uppfyllda.

Miljömålsberedningen föreslår dock att det ska skapas en möjlighet för fastighetsägare att frivilligt rapportera områden inom den egna fastigheten, se avsnittet med förslag om detta. Vissa av biotop-

skyddsområdena är mycket små och skulle inte vart och ett bidra med någon egentlig areal. Andra biotopskyddsområden, som ”småvatten och våtmark i jordbruksmark” och ”källa med omgivande våtmark i jordbruksmark”, kan enligt definitionerna för dessa uppgå till ett hektar. Dessa skulle enligt Miljömålsberedningen kunna rapporteras frivilligt.

Djur- och växtskyddsområde

Djur- och växtskyddsområden, enligt 7 kap. 12 § miljöbalken, ska huvudsakligen skydda sällsynta eller störningskänsliga djur eller växter från mänsklig störning. Oftast utformas detta skydd som tillträdesförbud. I praktiken utgörs dessa till största delen av fågel-skyddsområden som är en skyddsform som huvudsakligen innebär tillträdesförbud under hela eller del av året. Det är inte ett skydd för naturmiljöerna som sådana utan syftar till att skydda arter från störningar. Skyddet innebär endast tillträdesförbud under hela eller delar av året. Det saknas möjlighet att få intrångsersättning när pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del till följd av föreskrifterna, enligt 31 kap. 4 § miljöbalken. Det innebär att det finns en begränsning av vilka föreskrifter som är möjliga. Markanvändningen är inte reglerad och bevarande av biologisk mångfald har därmed inte alltid företräde i en konfliktsituation. Miljömålsberedningen bedömer, i motsats till Naturvårdsverket, att kriterierna för skyddade områden i dessa fall inte är uppfyllda. Däremot bedömer Miljömålsberedningen att dessa områden i stället kan och ska rapporteras som OECM, förutsatt att områdena resulterar i ett faktiskt gynnande av den biologiska mångfalden som sekundärt syfte eller som bieffekt.

Nationalstadsparken

Nationalstadsparken – som är området Ulriksdal-Haga-Brunns-viken-Djurgården (i kommunerna Solna och Stockholm) – regleras i 4 kap. 7 § miljöbalken, alltså bland de utpekade riksintressena, men bär ändå en särställning. Inom en nationalstadspark får ny bebyggelse och nya anläggningar komma till stånd och andra åtgärder vidtas endast om det kan genomföras utan intrång i park-

landskap eller naturmiljö och utan att det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas. Skyddet är dock inte absolut, sedan en lagändring 2009. Trots bestämmelsen i andra stycket får en åtgärd som innebär ett tillfälligt intrång eller en tillfällig skada i en nationalstadspark vidtas, om ”åtgärden höjer parkens natur- och kulturvärden eller tillgodoser ett annat angeläget allmänt intresse, och parken återställs så att det inte kvarstår mer än ett obetydligt intrång eller en obetydlig skada”. Denna lydelse infördes bl.a. för att möjliggöra åtgärder för byggandet av den s.k. Norra länken i Stockholm, och gör det möjligt att åstadkomma ett tillfälligt intrång eller en tillfällig skada i en nationalstadspark.³⁶

Miljömålsberedningen noterar att de bebyggda delarna av nationalstadsparken även omfattas av detaljplaner och att nationalstadsparken som helhet omfattas av en fördjupad översiktsplan. Miljömålsberedningen bedömer att det innebär att området uppfyller kriterierna för att anses vara ett skyddat område, om än inte strikt skyddat.

Naturvårdsavtal

Naturvårdsavtal är en skyddsform som myndigheterna använder för att tillsammans med markägaren verka för att ett områdes naturvärde bevaras och utvecklas. Under senare år har naturvårdsavtal även använts i samband med återvätning av dikade torvmarker av klimatskäl.

Naturvårdsavtal är ett flexibelt skyddsinstrument som syftar till ökad delaktighet och engagemang och som baseras på ett civilrättsligt avtal mellan en myndighet och en markägare. Flexibiliteten gäller bl.a. vilka naturmiljöer och ägoslag som kan omfattas av naturvårdsavtal samt avtalstidens längd.

Naturvårdsverket och länsstyrelserna kan teckna naturvårdsavtal avseende samtliga ägoslag och naturtyper. Normalt sett är det Skogsstyrelsen som tecknar naturvårdsavtal för skogsmark. Det finns också ekoparksavtal och vitryggsavtal som utgör särskilda varianter av naturvårdsavtal.

Syftet med de naturvårdsavtal Skogsstyrelsen under många år tecknat i skogsmark är att bevara och/eller förstärka biologiska

³⁶ Se Svenning, Miljöbalken (1998:808) 4 kap. 7 §, Lexino 2017- 01-19 (JUNO). Se även prop. 2008/09:110.

naturvärden. Det ska dock vara fullt möjligt att kombinera detta med andra syften, t.ex. kulturmiljövärden eller värden för friluftsliv och rekreation.

Vid våtmarksrestaureringar som genomförs med statliga medel inom den s.k. våtmarkssatsningen tecknar Skogsstyrelsen normalt naturvårdsavtal som löper på 49 år för att säkerställa långsiktigheten i restaureringen. I de fall det primära syftet är bevarande av biologisk mångfald ska dessa naturvårdsavtal enligt Miljömålsberedningens bedömning räknas som skyddade områden. I de fall det primära syftet är kolinlagring eller minskade klimatutsläpp bedömer Miljömålsberedningen att de i normalfallet ska räknas som OECEM. Detta då våtmarksrestaurering i normalfallet, i större eller mindre utsträckning, är positivt för den biologiska mångfalden. Områdena måste, om de ska uppfylla kriterierna för OECEM, redovisas på en karta, dvs. vara öppna och kända. Avtalstiden måste också uppfylla kravet på långsiktighet utifrån vad naturtypen som skyddas behöver.

Miljömålsberedningen bedömer att kriterierna för ett skyddat område är uppfyllda för de naturvårdsavtal som har långa löptider utifrån vad naturtypen behöver, och som är inskrivna i fastigheten, och där bevarande av biologisk mångfald har företräde i en konflikt-situation. Det är värt att notera att inte alla naturvårdsavtal kommer uppfylla kriteriet på tillräckligt lång avtalstid. I de fall där naturvårdsavtal tecknas med annat primärt syfte än biologisk mångfald men där biologisk mångfald antingen är ett sekundärt syfte eller att bevarande av biologisk mångfald uppstår som en bieffekt kan området i normalfallet rapporteras som OECEM. Det förutsätter dock att även övriga kriterier för OECEM är uppfyllda.

Miljömålsberedningen bedömer vidare att kriterierna för strikt skydd inte är uppfyllda, bl.a. med hänvisning till att naturvårdsavtal är tidsbegränsade och kan användas som ett sätt att kombinera naturbevarande med andra syften. Miljömålsberedningen bedömer att de naturvårdsavtal på skogsmark som främst Skogsstyrelsen tecknat för bevarande av biologisk mångfald till allra största delen ska rapporteras, och redan rapporteras, som skyddade områden. Sammanlagt finns det cirka 140 000 hektar skogsmark inom den

typen av naturvårdsavtal varav cirka 120 000 hektar utgörs av produktiv skogsmark.³⁷

13.2.2 Områden som inte uppfyller kriterierna för att kunna rapporteras som varken skyddade områden eller OECM

I detta avsnitt redovisas de bevarandeinstrument som Miljömålsberedningen bedömer inte uppfyller kriterierna för varken ett skyddat område eller ett OECM. I avsnitt 2.3 nedan finns en mer ingående genomgång av innebörden av dessa olika kriterier. Att ett område inte uppfyller kriterierna för att kunna rapporteras och räknas in mot Sveriges åtaganden om att skydda 30 procent av sin landareal innebär inte att områdena är utan betydelse. Det innebär endast att formerna för hur dessa områden – till följd av hur de är reglerade eller utformade – är avsedda för annat. Dessa instrument har med andra ord ett annat existensberättigande än som skydd av natur, oaktat att de i vissa fall regleras i samma kapitel i miljöbalken som de formella områdesskydden.

Strandskyddsområden

Strandskyddsområden är ett generellt utpekande av området närmast stränderna i hela Sverige. Strandskyddet har enligt 7 kap. 13 § miljöbalken det dubbla syftet *dels* att trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, *dels* att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Strandskyddet innebär en reglering med förbud mot vissa åtgärder som räknas upp i 7 kap. 15 § miljöbalken, bl.a. nybyggnation och grävarbeten. Det finns möjlighet att söka dispens för att vidta åtgärder som omfattas av förbuden. Det strandskyddade området kan dock delas in i två delar – den delen där förbuden gäller och den delen där förbuden inte gäller.

³⁷ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023, Urskogar och naturskogar – sammanställning av underlag och bedömning av arealer, Kunskapsunderlag till Miljömålsberedningen, dnr SKS 2023/3258, dnr NV-02484-23, s. 36.

Förbuden gäller inte inom tomtplats

Strandskyddets förbud gäller inte inom den delen av det strandskyddade området som utgör tomtplats, eller hemfridszon. Men vad som är tomtplats är inte reglerat på förhand. En bedömning som behöver göras i varje enskilt fall är om en planerad åtgärd ”hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle fått färdas fritt” (se 7 kap. 15 § andra punkten miljöbalken). Detta innebär en osäkerhet om var gränsen för strandskyddets förbud går, vilket innebär att strandskyddsområden inte kan rapporteras i sin helhet eftersom de inte är tillräckligt geografiskt avgränsade. För att uppfylla kriteriet för geografisk avgränsning skulle samtliga strandskyddsområden behöva gås igenom så att de delar som är ianspråkta eller omfattas av tomtplats eller hemfridszon ”tas bort” genom reglering, beslut eller avtal. Det skulle dock innebära en omdaning av strandskyddsbestämmelserna eftersom det skulle kräva att man även ser över hur bedömningen om en planerad åtgärd ”hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle fått färdas fritt” ska göras.

Pågående markanvändning är inte reglerat med strandskydd

Det finns en lång rad åtgärder som inte omfattas av strandskyddets förbud, antingen genom att vara uttryckligen undantagna enligt 7 kap. 16 § miljöbalken, eller genom att inte omfattas av 7 kap. 15 §. Vissa verksamheter och åtgärder är exempelvis inte alls reglerade inom ramen för strandskyddet, som pågående markanvändning i form av jordbruk och skogsbruk – helt oavsett om och hur de påverkar naturvärdena. Dessa var nämligen inte avsikten att reglera när man skapade strandskyddet. Detta innebär att bevarande av biologisk mångfald – inom ett strandskyddat område – inte alltid har företräde i en konfliktsituation, utan endast i förhållande till vissa förbud, nämligen de som är uppräknade och de som inte är undantagna.

För att strandskyddet ska uppfylla kriteriet om bevarande av biologisk mångfald skulle det krävas att förbuden utökas till att även omfatta förbud mot pågående markanvändning i de fall det innebär åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- och växtliv.

Bevarandeplan med mål för skötsel saknas

Till sist saknar strandskyddsområden en långsiktig bevarandeplan med mål, skötselplan och uppföljning, vilka skulle behövas för att leva upp till kriteriet om detta. Strandskyddsområden uppfyller därmed inte, i sin nuvarande form, IUCN:s kriterier för att utgöra ett skyddat område, enligt Miljömålsberedningens bedömning.

Vattenskyddsområden

Vattenskyddsområden regleras i 7 kap. 21–22 §§ miljöbalken och är ett områdesskydd, beslutat av länsstyrelsen eller kommunen, vilket omfattar ett mark- eller vattenområde för att skydda en grund- eller ytvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt. Syftet ska alltså vara att skydda själva grund- eller ytvattentillgången. Vattenskyddsföreskrifter, som länsstyrelsen eller kommunen beslutar om, reglerar markanvändningen och kan innebära förbud mot användning av vissa kemikalier, skogsavverkning eller grävning. Oftast utformas vattenskyddsområden med en primär zon med fler restriktioner och en sekundär zon med färre restriktioner.

Miljömålsberedningen noterar att naturvärden inom vattenskyddsområdet skulle kunna gynnas genom dessa föreskrifter, men det är inte alla naturvärden som gynnas. Vattenskyddsområden behöver analyseras var för sig. I de fall där bevarande av biologisk mångfald har företräde i en konfliktsituation skulle de kunna uppfylla kriterierna för ett skyddat område. I de flesta fall torde dock inte så vara fallet.

Riksintressen generellt

Riksintressen enligt såväl 3 kap. som 4 kap. miljöbalken är markpolitiska avvägningar där naturvärdena inte nödvändigtvis har företräde dels eftersom det finns ett antal undantag, dels eftersom det först är i en prövning som gäller ändrad markanvändning som själva avvägningen görs. Att riksintressen kommer i spel först när det är fråga om ändrad markanvändning innebär också att pågående markanvändning inte begränsas genom riksintressen. Utöver detta är inte

alla riksintressen geografiskt avgränsade i detalj och det saknas skötselplaner för långsiktigt förvaltande av naturvärdena. Detta innebär att biologisk mångfald inte alltid har företräde i en konfliktsituation. Av denna anledning bedömer Miljömålsberedningen att riksintressen inte uppfyller IUCN:s kriterier för ett skyddat område.

I juni 2021 redovisade Naturvårdsverket hur Sveriges rapportering av skyddad natur (land och sötvatten) skiljer sig från andra länders. Grunden för rapporteringen är Internationella Naturvårdsunionens (IUCN) definitioner av skyddad natur. Med anledning av resultatet av granskningen föreslog Naturvårdsverket flera revideringar av den svenska rapporteringen, bl.a. att en närmare geografisk studie av riksintresset obrutna fjäll genomförs för att möjliggöra att de obrutna fjällområdena kommer med i framtida rapportering.³⁸

Fjällnära skog

Enligt 15 § skogsvårdslagen får fjällnära skog inte avverkas utan Skogsstyrelsens tillstånd. Tillstånd behövs inte för röjning eller gallring som främjar skogens utveckling. Gränsen för vilka områden som utgör fjällnära skog är en administrativ gräns reglerad i Skogsstyrelsens förordning SKSFS 1991:3 om gränserna för fjällnära skog. Miljömålsberedningen noterar att denna gräns inte sammanfaller med någon bedömning av vilken skog som har höga naturvärden och där avverkning är förbjuden. Den skog som bevaras som en följd av regleringen är därmed inte tydligt avgränsad i och med bestämmelserna, utan bedömningen av var gränsen går för den skyddsvärda skogen görs som en del av själva tillståndsprövning.

I definitionen av den fjällnära skogen i 2 b § i skogsvårdslagen anges att det är skog inom det fjällnära området där bl.a. skogsbruksåtgärder kan påverka intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden, kulturmiljövården eller rennäringen. Tillstånd till avverkning får vidare, enligt 18 § skogsvårdslagen, inte ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden eller kulturmiljövården. Det är, enligt Miljömålsberedningen, alltså inte enbart på grund av naturvärdena som fjäll-

³⁸ Naturvårdsverkets skrivelse Uppdrag att jämföra, redovisa och föreslå förändringar i den internationella rapporteringen av skyddad natur, M2021/01263, s. 97.

nära skogen är i behov av särskild hantering. Vid prövningen av rätten till ersättning avseende produktiv skogsmark i fjällnära skog, ska enligt 19 § skogsvårdslagen, pågående markanvändning presumeras vara skogsbruk, om marken inte används uteslutande för andra ändamål. Det innebär att tillståndsplikten inte innebär en otvetydig avsikt att långsiktigt bevara områdenas naturvärden. Härutöver saknas bevarandemål och skötselplan. Tillståndsplikten för avverkning av fjällnära skog är mot denna bakgrund, enligt Miljömålsberedningens bedömning, inte skyddade områden enligt IUCN:s kriterier.

13.2.3 Områden som omfattas av Miljömålsberedningens förslag för att kunna rapporteras antingen som skyddade områden eller OECM

I avsnittet med Miljömålsberedningens förslag redovisas hur ett antal tillkommande områden skulle kunna rapporteras in för att leva upp till Sveriges åtagande om 30 procent skydd, ibland efter vissa åtgärder eller under vissa förutsättningar. Dessa är sammanfattningsvis

- riksintresset obrutna fjäll
- artrika vägkanter, järnvägsmiljöer och alléer
- artrika kraftledningsgator och stationsområden
- alléer och naturliga gräsmarker längs Göta kanal
- naturbetesmarker och slätterängar med miljöersättning
- den inomstatliga överenskommelsen mellan Naturvårdsverket och Fortifikationsverket
- naturvårdsavtal för återvätning av torvmark
- frivilliga avsättningar, genom frivillig rapportering
- skogliga impediment, genom frivillig rapportering
- tätortsnära rekreationsområden
- fastighetsägares värdefulla områden, genom frivillig rapportering.

13.2.4 Sammanfattning av de genomgångna svenska bevarandeinstrumenten

Följande bevarandeinstrument ska, enligt Miljömålsberedningens analys, rapporteras och räknas in mot målet om 30 procent skydd (utan inbördes ordning):

1. Nationalparker (skyddade områden, strikt skydd)
2. Naturreservat (normalt skyddade områden, strikt skydd)
3. Naturvårdsområden (skyddade områden om det primära syftet med dessa är att skydda och vårda naturmiljön, annars OECM)
4. Natura 2000 (skyddade områden, strikt skydd)
5. Beslutade biotopskyddsområden (skyddade områden, strikt skydd)
6. Generella biotopskyddsområden som har en areal (skyddade områden), förutsatt att de avgränsas
7. Naturminnen (skyddade områden), förutsatt att de har en areal och avgränsas
8. Nationalstadsparken (skyddat område)
9. Naturvårdsavtal (skyddade områden/OECM)
10. Kulturresevat (OECM)
11. Djur- och växtskyddsområden (OECM)
12. Improduktiv skogsmark (OECM), under vissa förutsättningar
13. Frivilliga avsättningar (skyddade områden/OECM), under vissa förutsättningar
14. Den inomstatliga överenskommelsen om bevarande av värdefull natur mellan Naturvårdsverket och Fortifikationsverket från 2010, vilken omfattar 56 övningsområden på Fortifikationsverkets marker (OECM)
15. Artrika vägkanter och järnvägsmiljöer (OECM)
16. Artrika kraftledningsgator och stationsområden (OECM)
17. Alléer och naturliga gräsmarker längs Göra kanal (OECM)

18. Naturbetesmarker och slätterängar med särskilda värden och särskild skötsel för miljöersättning (OEEM)
19. Rekreatiomsområden (rekreationsskogar och annan tätortsnära natur) (OEEM)
20. Riksintresse enligt 4 kap. 5 § miljöbalken Obrutna fjäll (OEEM) under vissa förutsättningar.

Följande områden uppfyller, enligt Miljömålsberedningens analys, inte kriterierna för att kunna rapporteras som varken skyddade områden eller OEEM (utan inbördes ordning):

1. Strandskyddsområden
2. Vattenskyddsområden
3. Riksintressen generellt
4. Fjällnära skog.

13.3 Analys och bakgrund till åtagandena om skydd av natur inom EU och internationellt

Den 20 maj 2020 presenterade kommissionen sin EU-strategi för biologisk mångfald för 2030 som en del av den europeiska gröna given.³⁹ Strategin är inte den första i sitt slag. År 2011 antog kommissionen en första strategi för biologisk mångfald med 6 mål och 20 åtgärder i syfte att sätta stopp för förlusten av biologisk mångfald och förstörelsen av ekosystemtjänster till 2020. Vid en halvtidsutvärdering av strategin uttryckte Europaparlamentet sin allvarliga oro över den fortsatta förlusten av biologisk mångfald och konstaterade att målen inte skulle nås utan ytterligare, avsevärda och fortgående insatser.

I EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 räknas så de fem främsta orsakerna bakom förlusten av biologisk mångfald upp:

- förändrad markanvändning
- förändrad havsanvändning
- överexploatering

³⁹ KOM (2019) 640, se Fakta PM 2019/20: FPM14.

- klimatförändring
- invasiva främmande arter.

Ansatsen i strategin är att ta sig an dessa främsta orsaker till förlust av biologisk mångfald. Den övergripande ambitionen i strategin är att före 2050 säkerställa en situation där alla världens ekosystem har restaurerats, är motståndskraftiga och skyddas i tillräcklig utsträckning. Detta ska även vara i linje med Agenda 2030 för hållbar utveckling och med målen för Parisavtalet om klimatförändringar. Strategin är uppdelad i fyra huvudområden:

1. Naturskydd och ett sammanhängande nätverk av skyddade områden
2. Återställande av natur
3. Möjliggöra transformativa förändringar
4. EU-åtgärder för att stödja biologisk mångfald globalt sett/EU:s yttre åtgärder och en ambitiös global agenda för biologisk mångfald.

EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 syftar till att föra Europas biologiska mångfald mot återhämtning till 2030 till nytta för människor, klimatet och planeten. Strategin avspeglar EU:s bidrag till det globala ramverket för biologisk mångfald vid partsmötet COP15 2022, som sedermera utmynnade i Kunming-Montreal-ramverket.⁴⁰

13.3.1 Enligt Kunming-Montreal-ramverket ska 30 procent skyddas till 2030

I åtgärds mål 3 i Kunming-Montreal-ramverket anges att minst 30 procent av alla land- och inlandsvattenområden senast 2030 ska effektivt bevaras och förvaltas genom ekologiskt representativa, väl sammanlänkade och rättvist styrda system med skyddade områden och andra verkningsfulla områdesbaserade bevarandeåtgärder. Det

⁴⁰ Beslut 15/4 av den 19 december 2022, *Decision adopted by the conference of parties to the Convention on Biological Diversity, 15/4 Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (CBD/COP/DEC/15/4)*. I EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 hänvisar man till ett första utkast till detta ramverk som fanns tillgängligt då.

ska alltså vara fråga om antingen ”skyddade områden” eller ”andra verkningsfulla områdesbaserade bevarandeåtgärder”. Det senare har den lite mer kända förkortningen OECM på engelska. Åtgärds mål 3 har följande lydelse på engelska:

Ensure and enable that by 2030 at least 30 per cent of terrestrial and inland water areas, and of marine and coastal areas, especially areas of particular importance for biodiversity and ecosystem functions and services, are effectively conserved and managed through ecologically representative, well-connected and equitably governed systems of protected areas and other effective area-based conservation measures, recognizing indigenous and traditional territories, where applicable, and integrated into wider landscapes, seascapes and the ocean, while ensuring that any sustainable use, where appropriate in such areas, is fully consistent with conservation outcomes, recognizing and respecting the rights of indigenous peoples and local communities, including over their traditional territories.

Åtgärds mål 3 har kopplingar till uppfyllelse av andra åtgärds mål i Kunming-Montreal-ramverket. Tydligast är kopplingen till åtgärds mål 4, 8, 11 och 12. Åtgärds mål 4 ställer krav på att hotade arter återhämtar sig, genetisk mångfald är bibehållen och konflikten mellan människa och vilda djur hanteras. Åtgärds mål 8 rör minimerad inverkan av klimatförändringar och havsförsurning, bl.a. genom naturbaserade lösningar och/eller ekosystemansatsen. Åtgärds mål 11 handlar om att återställa, upprätthålla och öka naturens bidrag till människan. Åtgärds mål 12 handlar om att tätortsnära gröna och blåa områden ska öka så att människors hälsa förbättras.

13.3.2 EU-strategins mål om naturskydd

I EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 konstaterar och utvecklar kommissionen att det finns både miljömässiga och ekonomiska skäl för att skydda mer natur.

I denna anda bör **minst 30 % av landytan och minst 30 % av havet skyddas i EU.**

Kommissionen konstaterar att detta mål⁴¹ är i linje med utkastet till det internationella avtalet (eller ”globala ram”) för arbetet med konventionen för biologisk mångfald för tiden efter 2020 (Kunming-

⁴¹ Den engelska språkversionen använder begreppet *target* här.

Montreal-ramverket).⁴² Kommissionen anger vidare att det här särskilt bör fokuseras på ”områden med mycket högt värde eller mycket hög potential för biologisk mångfald”. Dessa områden drabbas särskilt hårt av klimatförändring och bör ges särbehandling i form av strikt skydd.

I denna anda bör minst en tredjedel av de skyddade områdena – motsvarande 10 % av EU:s landyta och 10 % av EU:s hav – vara strikt skyddade.

Som ett led i fokuseringen på strikt skydd konstaterar kommissionen att det är

... avgörande att definiera, kartlägga och **strikt skydda alla återstående urskogar och naturskogar**⁴³ i EU.

Dessa skogar är de rikaste skogsekosystemen och de tar upp koldioxid från atmosfären samtidigt som de innehåller stora kollager. Betydande områden bestående av andra kolrika ekosystem som torvmarker, gräsmarker, våtmarker, mangroveskogar och sjögräsängar bör också skyddas,⁴⁴ med beaktande av prognoserna för förändringar i vegetationszoner.

Målen avser EU som helhet och kan delas upp efter EU:s biogeografiska regioner och havsområden eller på mer lokal nivå. Enligt kommissionen kommer varje medlemsstat behöva ta sin del av ansvaret, baserat på objektiva ekologiska kriterier och utifrån ett erkännande av att de olika länderna inte har samma mängd och kvalitet i fråga om biologisk mångfald. Ytterligare Natura 2000-områden kommer, enligt strategin, att utses med stöd från EU:s fonder och genom efterlevnadskontroll, beroende på vad som är lämpligt.⁴⁵

⁴² I maj 2020 benämns ramverket en ”global ram” för biologisk mångfald för tiden efter 2020.

⁴³ I den engelska språkversionen använder man begreppet *primary and old growth forests*.

⁴⁴ Det kan vara värt att observera att det i den engelska språkversionen står att dessa områden ska skyddas *strikt* (“... *should also be strictly protected*”). Detta upprepas sedan i den vägledning som kommissionen tagit fram om utseende av områden att skydda, se avsnitt nedan.

⁴⁵ Enligt en uppföljningssida som kommissionen har skapat, s.k. action tracker, har kommissionen förtydligat att medlemsstaterna har en rättsligt bindande skyldighet enligt naturvårdsdirektiven att öka nätverket av Natura 2000-områden, vilket kommer att bidra till att nå upp till målet om 30 % skyddade områden på land (och 30 % i hav). Man tillägger även att detta nätverk är nästan komplett när det gäller landbaserade Natura 2000-områden. Kommissionen främjar efterlevnad av dessa krav och arbetar bl.a. med att föra dialog med medlemsstater i denna fråga och kommer vid behov ta till rättsliga åtgärder vid bristande efterlevnad (*enforcement action* är uttrycket de använder på originalspråket), se kommissionens webbsida *EU Biodiversity Strategy Actions Tracker*: <https://dopa.jrc.ec.europa.eu/kcbd/actions-tracker/#COHERENT%20NETWORK%20OF%20PROTECTED%20AREAS>, hämtat 2023-12-13.

Som det uttrycks i strategin kommer medlemsstaterna att ha ansvaret för att utse dessa ytterligare skyddade och strikt skyddade områden. Dessa utsedda områden bör antingen ingå i Natura 2000-nätverket eller i nationella skyddssystem. Alla skyddade områden måste ha tydligt definierade bevarandemål och bevarandeåtgärder.

För att få till ett verkligt sammanhängande och motståndskraftigt transeuropeiskt naturnätverk följer det av strategin att det också kommer att vara viktigt att inrätta ekologiska korridorer för att förhindra genetisk isolering, underlätta arters migration och bevara och förbättra välfungerande ekosystem.

I detta sammanhang bör investeringar i grön och blå infrastruktur och samarbete över gränserna mellan medlemsstater att främjas och stödjas, bland annat genom europeiskt territoriellt samarbete.⁴⁶

Enligt strategin skulle kommissionen bistå med kriterier och vägledning för utseendet av ytterligare/nya områden.

13.3.3 Kommissionens vägledning om skyddade områden för att leva upp till målet om rättsligt skydd (30 procent) och målet om strikt skydd (10 procent)

I kommissionens vägledning framgår kriterier för att utse dels områden med vad som i vägledningen benämns ”rättsligt skydd” (målet på 30 procent), dels områden med ”strikt skydd” (målet på 10 procent).⁴⁷ Kriterierna och vägledningen är icke-bindande och syftar till att hjälpa medlemsstaterna att leva upp till sina politiska åtaganden.⁴⁸

Områden med rättsligt skydd (30 procent)

Enligt vägledningen förväntas samtliga medlemsstater bidra för att nå upp till EU-strategins mål om skyddade områden i den utsträckning som står i proportion till de naturvärden som finns i respektive medlemsstat och deras potential för naturrestaurering.

⁴⁶ KOM (2019) 640, se Fakta PM 2019/20: FPM14.

⁴⁷ Kommissionen, *Commission staff working document, Criteria and guidance for protected areas designations* av den 28 januari 2022, SWD(2022) 23 final.

⁴⁸ Rådets slutsatser 2020 om EU-strategin välkomnade strategins mål om skyddade områden, vilket även Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén gjorde.

I vägledningen anges att medlemsstaterna som ett första steg mot att nå målet bör välja områden för att fylla ut (luckor i) Natura 2000-nätverket, vilket i landområden i första hand handlar om att uppfylla befintliga krav på områdesskydd enligt vad som föreskrivs i fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet.

Utänför Natura 2000-nätverket bör medlemsstaterna i första hand välja områden som – även om de inte ska ingå i nätverket – är viktiga för att göra Natura 2000-nätverket mer sammanhängande och öka konnektiviteten mellan Natura 2000-områdena.

Ytterligare områden bör väljas för att skydda livsmiljöer och arter som upptagits på europeiska rödlistan eller på en medlemsstats nationella rödlista. I vägledningen nämns här att områden med vilda pollinerande insekter, såsom gräsmarker,⁴⁹ skulle bidra till att leva upp till EU-strategins mål om långsiktig återhämtning av pollinatörer.

Om medlemsstaterna väljer andra former av områdesskydd än Natura 2000-områden uppställer vägledningen följande kriterier för att nå upp till kraven på ”rättsligt skydd”:

- Det måste vara ett *långsiktigt åtagande* för att skydda särskilda områden.⁵⁰ Om skyddsformen exempelvis är baserad på avtal bör skyddet minst utgå ifrån vad arterna eller livsmiljöerna i fråga kräver rent ekologiskt för att vara skyddade.
- Andra effektiva arealbaserade bevarandeåtgärder (OECM) kan räknas in för att nå upp till EU-målet under förutsättning att samtliga följande krav är uppfyllda.
 - Området regleras av ett nationellt eller internationellt regelverk (t.ex. lag eller förordning) eller ett avtal med syfte att uppnå långsiktiga bevarandemål.
 - Bevarandemål och åtgärder⁵¹ är på plats.
 - Verkningsfull⁵² förvaltning och övervakning av områdets biologiska mångfald bedrivs.

⁴⁹ I vägledningen anges även på engelska *semi-natural grasslands*.

⁵⁰ I vägledningen anges att detta skulle kunna omfatta, där det är lämpligt, säsongsbegränsningar som återkommer varje år för en tillräckligt lång tid att ha en påtaglig och långsiktig inverkan. Som exempel anges fiskerestriktioner.

⁵¹ I vägledningen används ordet *measures*, men det är närmast till hands att förstå det som *skötselåtgärder*.

⁵² I vägledningen används *effective*, som vi har översatt till verkningsfull, i betydelsen fungerande eller som ”har effekt”.

- Urbana och stadsnära grönområden bör räknas in för att nå upp till EU-målet, under förutsättning att dessa områden antingen utgör skyddade områden, eller bedömts utgöra OECM och uppfyller kraven för OECM enligt ovan.

Områden med strikt skydd (10 procent)

I vägledningen tar kommissionen upp följande områdestyper som bör skyddas strikt:

- Samtliga⁵³ områden som bedöms utgöra ur- och naturskog (*primary and old-growth forests*) – enligt den gemensamma definitionen – bör få ett strikt skydd.
- Betydande andra områden med kolrika ekosystem, exempelvis, torvmarker, gräsmarker och våtmarker bör företrädesvis få ett strikt skydd.
- Utöver ovannämnda kategorier bör andra områden med särskilt höga värden eller potential, exempelvis p.g.a. viktiga ekosystemtjänster, eller de som kräver ökad motståndskraft för att anpassas till klimatförändringen, prioriteras för strikt skydd.

Jämförelse av skyddsbegreppen i EU:s strategi för biologisk mångfald med IUCN:s definitioner av skyddade områden och OECM

När det gäller de formella kraven för vad som utgör ”strikt skydd”, innehåller vägledningen inte något som förändrar vad som anses redan gälla enligt svenska regler för formella områdesskydd. Det finns ingen definition av ”rättsligt skyddade områden” i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030. I sin vägledning ger kommissionen en beskrivning av vad begreppet skulle kunna omfatta och hänvisar generellt till IUCN:s definitioner och skyddskategorier i beskrivningen av den rapportering som görs till den europeiska databasen som samlar information om ländernas direkt eller indirekt

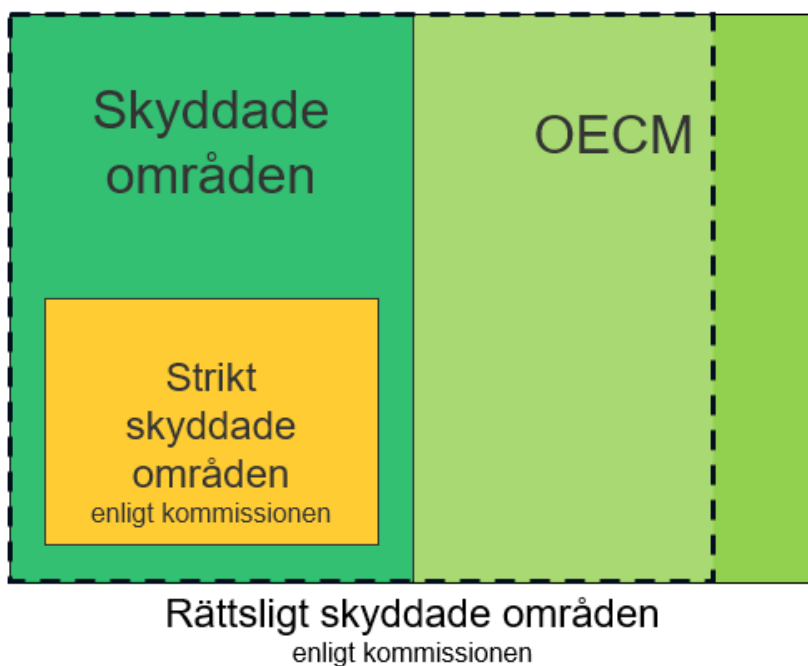
⁵³ Vägledningen betonar skillnaden mot andra områdestyper och att man här menar att *alla* ur- och naturskogar bör omfattas av det strikta skyddet.

skyddade områden.⁵⁴ Informationen används såväl av Europeiska miljöbyrån som av UNEP-WCMC (som är ett samarbete mellan UNEP och brittiska organisationen WCMC, som står för World Conservation Monitoring Center). I databasen görs en uppdelning enligt IUCN:s definitioner, mellan skyddade områden och OECM.⁵⁵

Miljömålsberedningen bedömer att IUCN:s definitioner om skyddade områden och OECM får relevans för analysen av EU-strategins krav på 30 procent ”rättsligt skydd”. Rättsligt skydd omfattar, enligt Miljömålsberedningens analys, både skyddade områden (som uppfyller IUCN:s definition) och de OECM som har bevarandemål och skötselplan på plats (och som uppfyller IUCN:s definition).

Kunming-Montreal-ramverkets begrepp, tillsammans med begreppen i kommissionens vägledning om naturskydd, kan illustreras på följande sätt.

Figur 13.1 Skyddsformer som kan räknas mot 30 procent skydd enligt kommissionen och hur de förhåller sig till varandra



⁵⁴ Denna har tidigare gått under akronymen CDDA, men håller på att övergå till benämningen NatDA.

⁵⁵ Se Europeiska miljöbyrån, EIONET <https://www.eionet.europa.eu/>, besökt 2024-03-22.

13.3.4 IUCN:s definition av ett skyddat område

Internationella naturvårdsunionen (IUCN) definierar ett skyddat område som

A clearly defined geographical space, recognised, dedicated and managed, through legal or other effective means, to achieve the long-term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values.⁵⁶

Det ska alltså vara fråga om ett tydligt avgränsat geografiskt område som på ett rättsligt, eller motsvarande, sätt är erkänt, med ett särskilt syfte och ändamålsenligt förvaltad för att uppnå ett långsiktigt bevarande av naturen, med sina relaterade ekosystemtjänster och kulturella värden. För att klassas som ett ”skyddat område” ska samtliga krav i definitionen vara uppfyllda.

Om samtliga krav i definitionen är uppfyllda ska respektive område sorteras in i någon av sju uppställda kategorier när länderna redovisar och rapporterar sina skyddade områden. Uppdelningen utgår generellt sett ifrån syftet med de olika områdesskydden och förvaltningen av områdena.⁵⁷ Följande är värt att lyfta fram från de grundläggande principerna om skyddade områden i IUCN:s vägledning.

- Endast områden där det är tydligt att naturvärdena ska prioriteras fullt ut framför annan markanvändning kan bedömas som skyddade områden.
- Aktiviteter som är negativa för naturvärdena ska inte vara tillåtna om ett område ska räknas som ett skyddat område.
- Avsikten i de skyddade områdena bör i normalfallet vara att bibehålla eller, ännu hellre, öka de skyddade ekosystemens naturlighet.⁵⁸

⁵⁶ Dudley, N. m.fl.2013. Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 21, Gland, Switzerland: IUCN, s. 8.

⁵⁷ Om det inte finns någon kategori som passar finns möjlighet att exempelvis rapportera ett område som ”not assigned”. Valet av kategori ska baseras på en s.k. 75-procentsregel, utifrån det primära syftet – eller de primära syftena – med förvaltningen som bör gälla minst tre fjärdedelar av det skyddade området.

⁵⁸ Dudley, N. m.fl.2013. Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 21, Gland, Switzerland: IUCN, s. 8.

I IUCN:s vägledning förklaras de olika beståndsdelarna av definitionen för ett skyddat område.⁵⁹

Tydligt avgränsat geografiskt område

Det ska vara ett tredimensionellt område. Tydligt avgränsat innebär att det ytmässigt finns bestämda och utmarkerade gränser i terrängen. Dessa gränser skulle kunna utgöras av fysiska ting i naturen som i viss mån kan förflyttas, t.ex. en flodbank, eller av olika förvaltningsåtgärder, t.ex. en zon med olika inskränkningar i förfoganderätten.

Området ska vara erkänt

Att ett område är erkänt innebär att skyddet är reglerat på något sätt. Det kan omfatta en rad olika typer av styrsätt, inte bara från statligt eller kommunalt håll, utan även erkänt av folk. Det sista får betydelse främst i delar av världen med urfolksområden.

Särskilt syfte

Med detta menas att det ska finnas särskilda, bindande, åtaganden för ett långsiktigt bevarande. Detta kan vara uppfyllt genom exempelvis internationella konventioner eller överenskommelser, nationella eller kommunala/lokala lagar och regler, sedvanerätt, intresseorganisationers avtalsmässiga förbindelser, privata stiftelsers stadgar eller företags policydokument eller certifieringsregler.

Rättsligt eller på annat motsvarande sätt

Det skyddade området måste vara reglerat på något sätt, antingen genom nationella lagar och regler, av internationella konventioner eller överenskommelser, eller genom andra motsvarande effektiva sätt, eller enligt ideella organisationers stadgar.

⁵⁹ Dudley, N. m.fl.2013. Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 21, Gland, Switzerland: IUCN, s. 8–9.

Ändamålsenligt förvaltat

Detta innebär ett krav på aktiva åtgärder för att bevara naturvärdena (och ibland även andra värden) för vilka området i fråga skyddades. Notera att ”förvalta” också kan innebära ett beslut att lämna ett område orört, om detta bedöms vara den bästa bevarandemetoden. Det måste finnas ett samband mellan förvaltningen av ett område och områdets bevarandemål, vilket ställer krav på någon mån av effektivitet.

Långsiktigt bevarande

Skyddade områden bör förvaltas för all framtid (på engelska *in perpetuity* som vanligen översätts till ”i evighet”). Det ska alltså inte vara fråga om en kortsiktig eller tillfällig förvaltningsstrategi.

Med bevarande avses ett bibehållande av ekosystemen och de naturliga eller seminaturliga livsmiljöerna ”in situ” (dvs. där de finns), liksom av de arters livskraftiga populationer i sina naturliga miljöer. När det är fråga om domesticerade eller odlade arter bör det i stället vara frågan om den miljön där dessa arter utvecklat sina utmärkande egenskaper.

Naturen

I IUCN:s vägledning anges tydligt att med naturen avses i detta sammanhang *alltid* biologisk mångfald. Det gäller såväl biologisk mångfald på genetisk nivå, som mellan arter, liksom på en ekosystemnivå, men kan därutöver också handla om geologisk mångfald, landformationer och bredare naturvärden.⁶⁰

⁶⁰ Se Dudley, N. m.fl. 2013. Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 21, Gland, Switzerland: IUCN, s. 9, angående definitionens ”nature”: ”In this context nature always refers to biodiversity, at genetic, species and ecosystem level, and often also refers to geodiversity, landform and broader natural values.”

Relaterade ekosystemtjänster

Här menas ekosystemtjänster som har samband med, men inte stör syftet, att bevara naturen. Det kan vara fråga om (1) bidragande ekosystemtjänster som mat och vatten, (2) reglerande ekosystemtjänster som reglering av översvämningar, torka, sjukdomar och utarmning av mark, och (3) stödjande ekosystemtjänster som jordmånsbildning och näringscirkulation. Det kan också vara fråga om kulturella tjänster med syftena rekreation, andlighet, religion eller andra icke-materiella nyttor.

Relaterade kulturella värden

Detta omfattar sådant som inte stör bevarandesyftet och alla kulturella värden behöver uppfylla detta kriterium. Det som särskilt avses är antingen sådana kulturella värden som bidrar till bevarandesyftet (t.ex. traditionella förvaltningsmetoder som arter har kommit att vara beroende av), eller sådana kulturella värden som i sig är hotade.

13.3.5 Strikt skydd är en delmängd av skyddade områden

Strikt skydd är en delmängd av de bevarandeinstrument som uppfyller kraven enligt definitionen av ”skyddade områden”. Det är ett begrepp som förekommer i EU:s strategi om biologisk mångfald för 2030 (och relaterade sammanhang). Enligt kommissionens vägledning bör det strikta skyddet lämpa sig för områden som hyser naturliga kännetecken som kan gynnas genom naturliga processer, såsom ur- och naturskogar eller högmossar. Kravet på att de naturliga processerna bör lämnas opåverkade av mänsklig störning och hot innebär att många strikt skyddade områden ska lämnas orörda. Endast begränsade eller väldigt styrda åtgärder är tillåtna, och då utformade så att de naturliga processerna antingen gynnas, eller inte störs.

Åtgärder det skulle kunna vara fråga om är t.ex.: vetenskaplig forskning, katastrofförebyggande åtgärder, hantering av invasiva främmande arter, åtgärder och installationer som inte stör och friluftaktiviteter som inte stör och som är strängt kontrollerade,

under förutsättning att sådana aktiviteter är förenliga med områdets bevarandesyfte, vilket måste bedömas från fall till fall.⁶¹

Utöver dessa situationer kan strikt skyddade områden också vara områden med aktiv skötsel för att bibehålla eller gynna de naturliga processerna, t.ex. naturliga gräsmarker⁶² och vissa torvmarker. I sådana fall bör skötseln vara inriktad enbart på att restaurera och/eller bevara de livsmiljöer och arter som är avsedda att skyddas i och med områdesskyddet. Vägledningen tar som exempel upp att slåtter eller bete av gräsmarker skulle kunna vara förenligt med ett strikt skydd under förutsättning att detta är begränsat till den grad som behövs för att optimera den ifrågasvarande gräsmarkens bevarandevärde. Likaså skulle det kunna vara förenligt med strikt skydd att kontrollera populationen av vilda klövvilt för att säkerställa god status för de livsmiljöer och arter som avses skyddas i ett område, när det saknas tillräckligt många naturliga rovdjur. Motsatsvis skulle det inte vara förenligt med strikt skydd med åtgärder som skulle störa de naturliga processerna och därigenom varken bibehålla eller gynna dessa.

Andra åtgärder som kan tillåtas i strikt skyddade områden skulle kunna vara restaureringsåtgärder som är nödvändiga för de naturliga värdena i områdena i fråga. Ett ytterligare exempel är urfolks småskaliga nyttjande, förutsatt att detta inte motverkar områdets bevarandemål.

Sverige har tolkat strikt skydd som skyddade områden som rapporteras i IUCN-kategorierna Ia, Ib, II, III och IV och där utpekade naturvärden i skog har ett långsiktigt formellt skydd med föreskrifter som förbjuder skogsbruk.⁶³ Den typiska urskogsartade skogen eller naturskogen hör primärt hemma i kategorierna I eller II. I kategori IV finns många olika slags skogar som alla har ett betydande behov av skötselåtgärder samtidigt som naturvärdena inte klarar skogsbruk. En stor andel av de områden som kommer i fråga för reservatsbildning i södra landet är kategori IV-områden.

Miljömålsberedningen noterar att i kategori Ia, Ib, II och III betonas att vissa skötsel- eller förvaltningsåtgärder kan tillåtas, men

⁶¹ Kommissionen, Commission staff working document, Criteria and guidance for protected areas designations av den 28 januari 2022, SWD(2022) 23 final, s. 19.

⁶² På engelska *semi-natural grasslands*, vilket i Sverige skulle det kunna översättas till betade ängs- och hagmarker eller naturbetesmarker.

⁶³ Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, 202x, Remissversion av Nationell strategi för formellt skydd av skog, Bilaga 1, s. 90.

endast i begränsad utsträckning. Kategori IV fokuserar på skyddade områden som kräver mer aktiva åtgärder, inriktade på arter eller specifika livsmiljöer. Det framgår tydligt av kommissionens vägledning att naturvårdande skötsel är väl förenligt med det strikta skyddet. I Sverige gäller det oftast kulturpräglade skogar såsom betesskog men det kan även gälla äldre skogar med naturskogsinslag i behov av bränning.

13.3.6 Andra verkningsfulla områdesbaserade bevarandeåtgärder, OECM, för att uppnå 30 procent skydd

Inom Kunming-Montreal-ramverket lyfts, förutom skyddade områden, också värdet av andra områden än de som omfattas av IUCN:s definition. Så kallade *Other Effective area-based Conservation Measures*, OECM, är enligt IUCN en viktig komponent för att skydda natur. När dessa tillgodoses förväntas det också utgöra ett betydande bidrag till att leva upp till såväl Kunming-Montreal-ramverkets åtgärds mål 3 som målen i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030.

Det var i och med mål 10 i Aichimålen 2010 som det nya begreppet om andra verkningsfulla områdesbaserade bevarandeåtgärder introducerades i mångfaldskonventionens arbete. IUCN fick därefter i uppdrag att ta fram en definition och parterna till mångfaldskonventionen kom överens om följande definition genom beslut vid COP 14 (2018).⁶⁴

A geographically defined area other than a Protected Area, which is governed and managed in ways that achieve positive and sustained long-term outcomes for the in situ conservation of biodiversity with associated ecosystem functions and services and where applicable, cultural, spiritual, socio-economic, and other locally relevant values.

Översatt till svenska är det ett tydligt avgränsat geografiskt område – som inte är ett ”skyddat område” – som bevarar eller främjar biologisk mångfald och som förvaltas eller administreras på ett sätt som garanterar att de identifierade naturvärdena bevaras långsiktigt.

⁶⁴ Definitionen av OECM antogs på partsmötet för CBD 2018. Grunden för nuvarande tillämpning av OECM finns i Conference of the Parties (COP)-beslutet 2018 samt i dess vägledning i annex III. (Se CBD 2018.)

Samtidigt skyddas ekosystemfunktioner och -tjänster relaterade till mångfald, i en del fall även kulturella, andliga, socioekonomiska eller annars lokalt betydelsefulla värden.

Den stora skillnaden mot ett ”skyddat område” är att ett skyddat område har bevarande av natur som primära syfte, medan andra verkningsfulla områdesbaserade bevarandeåtgärder *leder till* ett faktiskt bevarande av biologisk mångfald oavsett syftena (som alltså kan vara annat än bevarande av natur). Detta kan omfatta områden som aktivt förvaltas för att biologisk mångfald ska främjas som ett *andra syfte* (om än inte som primärt syfte). Områden som sköts för att skapa ekologisk konnektivitet mellan olika skyddade områden eller mellan andra områden med höga värden ur biologisk mångfaldsynpunkt – vilket därigenom stärker dessa områdes livskraft – skulle också kunna klassas som OECM.

OECM-områden kan också vara områden som har bevarande av biologisk mångfald som *bieffekt*. Detta kan omfatta områden som leder till in situ bevarande som en bieffekt av skötselåtgärder, även om bevarande av biologisk mångfald inte är syftet med förvaltningen. Ett exempel kan vara skydd av vrak eller krigsgravar där skyddet fått som bieffekt (och inte ett sekundärt syfte) att viktig biologisk mångfald bevaras.

Definitionen av OECM kan brytas ner i olika beståndsdelar. Här följer en genomgång av dessa delar, uppdelade i fyra huvudkriterier, som följer av IUCN:s vägledning.

Området är inte ett ”skyddat område”

Både skyddade områden och OECM är värdefulla för bevarande av biologisk mångfald, men ett område kan inte utgöra både ett skyddat område och ett OECM samtidigt. Ett område som till att börja med utgör ett OECM kan med tiden utses som skyddat område, exempelvis om bevarandet av naturvärdena övergår till att bli det primära syftet med förvaltningen, eller om området redan uppfyller kraven för ett skyddat område och myndigheterna beslutar att området ska skyddas som ett sådant.

Området förvaltas eller administreras

Det ska vara fråga om ett *geografiskt avgränsat område*, vilket innebär en ytmässig avgränsning med vedertagna och utmärkta gränser. Det kan omfatta land, inlandsvatten, hav och kust, eller en kombination av dessa. I vissa undantagsfall kan gränsmarkeringarna vara fysiska markeringar som kan förflytta sig över tid, såsom en åkant, ett högsta vattenstånd eller en isgräns. Storleken på ett OECEM kan variera, men det ska vara tillräckligt stort för att leda till att uppnå långsiktigt bevarande på platsen av biologisk mångfald, vilket omfattar alla ekosystem, livsmiljöer och arter för vilka området är viktigt. ”Tillräcklig storlek” är ett relativt begrepp som beror på de ekologiska kraven på respektive arts och ekosystems fortlevnad.

Att området *administreras* antyder att någon (eller flera) styr, eller har rådighet med bestämmande, över området. Här liknar definitionen av OECEM det som gäller för skyddade områden. Någon av följande bestämmer över området:

- En statlig, regional eller kommunal aktör
- Enskilda, organisationer eller företag
- Urfolk och/eller lokala samhällen, enligt begreppets innebörd
- Delat styrande (t.ex. av olika rättighetsbärare och berörda gemensamt).

Att området *förvaltas* innebär att det sköts på ett sätt som leder till positiva och bibehållna långsiktiga resultat för bevarandet av biologisk mångfald. Berörda myndigheter, rättighetshavare och andra berörda intressenter bör lokaliseras och involveras i skötseln. Till skillnad mot vad som gäller för skyddade områden måste inte OECEM ha bevarande som primära syfte med skötseln, men det måste finnas ett direkt orsakssamband mellan områdets generella ändamål och förvaltning och in situ bevarandet av biologisk mångfald i ett långsiktigt perspektiv. Områden som inte omfattas av en skötsel- eller förvaltningsplan uppfyller inte kraven för att vara ett OECEM, även om områdets biologiska mångfald skulle förbli orörd. Däremot kan ”förvaltas” omfatta ett medvetet beslut (genom en skötsel- eller förvaltningsplan) att lämna ett område orört.

Förvaltningen ger positiva och varaktiga resultat på lång sikt för in situ bevarande av biologisk mångfald

IUCN betonar att det bör finnas en tydlig koppling mellan förvaltningen av ett OECM-område och resultaten för biologisk mångfald, med ett system på plats som hanterar befintliga eller förväntade hot.⁶⁵ Förvaltningen av området ska alltså gynna den biologiska mångfalden. Miljöskadlig industriell verksamhet och infrastrukturutveckling bör inte förekomma i OECM. Miljöskadlig verksamhet omfattar, i detta sammanhang, exempelvis kommersiellt fiske, skogsbruk, täkter, utvinning av olja och gas, kommersiellt jordbruk, liksom miljöskadlig infrastruktur, såsom dammar, vägar och rörledningar. Sådana hot bör undvikas. Detta gäller inom OECM, men även utanför områdena om verksamheternas påverkan spiller över och påverkar OECM.

Sättet på vilket ett OECM regleras och förvaltas ska vara *varaktig* och innebära faktiskt in situ bevarande av biologisk mångfald *på lång sikt*. Förvaltningsplanerna ska alltså inte vara kortsiktiga eller tillfälliga. Ett exempel som IUCN tar upp är att ett område som stängs av från kommersiellt fiske under en tid för att fiskebeståndet ska kunna återhämta sig inte är ett OECM. De faktorer som reglerar och förvaltar OECM ska i stället förväntas fortgå långsiktigt.⁶⁶ Det kan noteras att även skyddade områden (och strikt skyddade områden) och vissa former av hållbart brukande kan resultera i faktiskt bevarande av den biologiska mångfalden. Dessa är också i linje med mångfaldskonventionens definitioner av ”in situ bevarande” av ”biologisk mångfald”. Men de flesta områden som förvaltas i syfte att användas för kommersiellt bruk bör, enligt IUCN, inte ses som OECM, även om detta har positiva effekter för biologisk mångfald. Exempelvis hållbart brukade skogar bör inte räknas in för att leva upp till mål om skydd och bevarande, utan i stället för att leva upp till mål om just hållbart nyttjande. Å andra sidan kan det finnas områden med en rad olika förvaltningsinriktningar, inklusive säsongsvisa upplägg (t.ex. områden som förvaltas för flyttfåglar) som skulle kunna kvalificeras som OECM, förutsatt att de säsongsvisa uppläggen är en del i ett mer långsiktigt generellt

⁶⁵ Begreppet som används i beslut COP-beslutet 14/8 är *effective* på engelska. IUCN använder i sin vägledning kriteriet *positive outcomes*, men hänvisar tillbaka till nämnda COP-besluts formulering.

⁶⁶ *For the long-term* är begreppet som används på engelska.

förvaltningsupplägg som resulterar i ett sådant in situ bevarande av biologisk mångfald året runt som området i fråga har betydelse för.

OECM-områden bör gynna biologisk mångfald på ett likvärdigt eller kompletterande sätt som i skyddade områden. Detta kan innebära att bidra till ekologisk representativitet, täcka upp områden som är viktiga ur biologisk mångfaldsynpunkt med relaterade ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster, bidra till konnektivitet och integrering i det större landskapet, men också bidra till förvaltningens effektivitet och olika rättvisaspekter. Avsikten är att OECM ska åstadkomma ett bevarande av naturen som helhet, snarare än endast utvalda delar av den biologiska mångfalden. Det är tydligt i mångfaldskonventionens definitioner av biologisk mångfald och in situ bevarande att en enskilda art endast kan existera ”in situ” som en del av ett sammankopplat nätverk med andra arter och den abiotiska (icke-levande) miljön. Bevarandeåtgärder som tar sikte på specifika arter eller delar av den biologiska mångfalden bör inte tillåtas på bekostnad av det bredare ekosystemet. Det kan även finnas skäl i OECM att beakta kopplingarna mellan biologisk mångfald och geologi – ”geologisk mångfald” skulle kunna vara ett viktigt förvaltningsfokus i OECM.

Det är ett tydligt krav för OECM att dessa områden måste leda till ett verkningsfullt och bibehållet in situ bevarande av *biologisk mångfald*. Att erkänna ett område som OECM bör också innebära en kartläggning av vilka värden ur biologisk mångfaldssynpunkt som området är viktigt för, baserat på bästa tillgängliga kunskap. Dessa nyckelvärden bör vara beskrivna och följas upp över tid, tillsammans med områdets mer generella bevarandevärden.

Ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster relaterade till mångfald

Friska och fungerande ekosystem bidrar med en rad olika tjänster. *Ekosystemfunktioner* är en del i den biologiska mångfalden och definieras som de biologiska, geokemiska och fysiska processerna i ett ekosystem. *Ekosystemtjänster* omfattar (1) bidragande tjänster som mat och vatten, (2) reglerande tjänster som reglering av översvämning, torka, utarmning av mark och sjukdomar, och (3) stödjande tjänster som jordmånsbildning och näringsåtervinning. Att skydda dessa ekosystemtjänster och -funktioner kan vara ett van-

ligt förekommande syfte för att skapa ett OECM. Skötsel för att gynna en viss ekosystemtjänst bör dock inte utföras så att områdets generella bevarandevärden påverkas negativt.

Kulturella, andliga, socio-ekonomiska och andra lokalt betydelsefulla värden

OECM kan omfatta områden där skyddet av viktiga arter och livsmiljöer, liksom förvaltningen av den biologiska mångfalden uppnås som en del av de *kulturella, andliga, socio-ekonomiska och andra lokalt förekommande värdena* eller metoderna. I sådana situationer är det viktigt att se till att kopplingen mellan den biologiska och den kulturella mångfalden erkänns och skyddas. Tanken här är att styrning och förvaltning ska genomföras på ett sätt som gynnar den biologiska mångfalden, såsom hållbart nyttjande av biologisk mångfald.⁶⁷ Motsatsvis får förvaltning som tar hänsyn till kulturella, andliga, socio-ekonomiska och andra lokalt förekommande värden inom ett OECM inte leda till en negativ påverkan på den biologiska mångfalden.

OECM i kommissionens vägledning om rättsligt skyddade områden

Som nämnts tidigare tar kommissionen upp OECM i vägledningen om bevarandeinstrument som kan räknas in för att leva upp till EU-målet på 30 procent skydd. Kommissionen anger att OECM kan räknas in för att nå upp till EU-målet under förutsättning att samtliga följande tre krav är uppfyllda.

1. Området regleras av ett nationellt eller internationellt regelverk (t.ex. lag eller förordning) eller ett avtal med syfte att uppnå långsiktiga bevarandemål
2. Bevarandemål och skötselåtgärder finns
3. Områdets biologiska mångfald förvaltas och övervakas på ett effektivt sätt.

⁶⁷ Jfr. artikel10.c i mångfaldskonventionen.

Kommissionen anger vidare att urbana och stadsnära grönområden kan räknas in för att nå upp till EU-målet, under förutsättning att dessa områden antingen utgör skyddade områden, eller bedömts utgöra OECM och uppfyller kraven för OECM enligt ovan.

13.3.7 Koppling till icke-försämringskravet i restaureringsförordningen 2024/1991

I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur, även kallad restaureringsförordningen, finns – utöver krav på restaurering – två parallellt gällande icke-försämringskrav som aktualiseras i olika situationer. Dessa krav har motiverats bl.a. av att undvika ineffektiva investeringar i restaurering på en plats medan man tillåter försämring efter avslutad restaurering på samma plats, eller tillåter försämring på en annan plats, vilket skulle öka restaureringsbehovet.

Den ena situationen gäller enligt artikel 4.11, kort beskrivet, att *efter restaurering* (enligt artiklarna 4.1, 4.4 eller 4.7), när restaurerad naturtyp uppnått gott tillstånd, alternativt tillräcklig kvalitet, får dessa områden inte försämrats avsevärt.

Den andra situationen som gäller enligt artikel 4.12 tar i stället sikte på *områden med listade naturtyper*,⁶⁸ helt oavsett om restaureringsåtgärder har vidtagits eller inte. Ingen avsevärd försämring får ske av ”områden” med listade naturtyper i två olika kategorier:

- områden med listade naturtyper i gott tillstånd
- områden med listade naturtyper som krävs för att leva upp till målen i artikel 4.17.⁶⁹

Kravet som det är formulerat är att medlemsstaterna, senast när deras nationella restaureringsplaner offentliggörs, som senast den 1 september 2026, ska ”eftersträva att genomföra de åtgärder som krävs för att förhindra avsevärd försämring” av dessa områden. Det

⁶⁸ Naturtyperna framgår av en förteckning i bilaga I till restaureringsförordningen.

⁶⁹ Målen i artikel 4.17 är *dels* en ökning av arealen i gott tillstånd för de listade naturtyperna till dess att (1) minst 90 procent är i gott tillstånd och (2) den gynnsamma referensarealen för varje naturtyp i varje biogeografisk region inom den berörda medlemsstaten har uppnåtts, *dels* en ökande trend mot tillräcklig kvalitet hos och kvantitet av livsmiljöer för arter som listas i bilagorna II, IV och V till art- och habitatdirektivet och för de fåglar som omfattas av fågeldirektivet.

kan här noteras att den engelska språkversionen har en annan formulering ”... endeavour to put in place necessary measures *with the aim of* preventing significant deterioration ...” (vår kursivering), vilket indikerar ett mjukare krav än svenska språkversionens ”som krävs för att”.

Oavsett nyansskillnaden mellan språkversionerna är det alltså inte ett resultatkrav, utan det är ansträngningen, eller strävan, som kommer att bli avgörande för en bedömning av om Sverige har vidtagit tillräckliga åtgärder. Själva ”ansträngningen”, hur den än ser ut, måste alltså syfta till att förhindra att områdena försämrats avsevärt.

I artikel 4.13 i restaureringsförordningen finns det vissa öppningar för undantag utanför Natura 2000-områden, vilka kan vara värda att nämna i detta sammanhang. Undantagsmöjligheten innebär att icke-försämringskraven kan tillämpas på nivån för varje biogeografisk region, i stället för på nivån för varje område.⁷⁰ För att undantagsmöjligheten överhuvudtaget ska vara möjlig att tillämpa finns det flera krav. Det formella kravet är att medlemsstaten anmäler sin avsikt att tillämpa undantagsmöjligheten till kommissionen senast den 19 februari 2025. Ett annat krav är att undantaget – att tillämpa icke-försämringskravet på nivån för biogeografisk nivå – får tillämpas ”i avsaknad av alternativ”. Det finns inget i restaureringsförordningen som förtydligar vad som innefattas i begreppet alternativ. Inom svensk miljö rätt är det dock vedertaget att bedöma alternativ i och med den s.k. platsvalsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken. Kravet på en verksamhetsutövare att redovisa alternativa lokaliseringar blir relevant när det är fråga om ändrad markanvändning av ett markområde. Som exempel kan nämnas vid byggande av en järnväg, där det ofta är mycket svårt att undvika områden med naturtyp helt. När det i stället är fråga om en åtgärd inom pågående markanvändning, såsom skogsbruk, blir prövningen enligt Miljömålsberedningens bedömning, snarare inriktad på vilka alternativ som finns till avverkning.

Två aspekter är värda att notera när det gäller möjligheten till att tillämpa undantaget. *Den första* gäller kravet som gäller om man använder sig av undantagsmöjligheten, att målen i artiklarna 1, 4 och

⁷⁰ Detta gäller under förutsättning att ett antal krav uppfylls (på kompensationsåtgärder, övervakning, rapportering). Värt att poängtera att icke-försämringskravet i artikel 4.12 gäller inte försämringar som orsakas av bl.a. projekt ”av allt överskuggande allmänintresse” för vilka det saknas mindre skadliga alternativ. Det framgår av artikel 4.15.

5 fortfarande kan nås, se artikel 15.3 g. Detta måste Sverige förklara i sin nationella restaureringsplan.

Den andra aspekten som är värd att notera gäller hänvisningen till artikel 4.17 i icke-försämringskravets huvudregel i artikel 4.12. Den kopplar kravet på icke-försämring till sådana områden som inte får gå förlorade för att de behövs för att en medlemsstat ska leva upp till restaureringsmålen i artikel 4.17. Enligt den bestämmelsen ska Sverige bl.a. säkerställa en ökning av arealen i gott tillstånd för de listade naturtyperna till dess att gynnsam referensareal för varje naturtyp i varje biogeografisk region har uppnåtts. Formuleringen ”säkerställa” innebär att det är ett skarpt resultatkrav, inte ett strävanskrav. Det som är värt att notera med detta är att det inte finns något undantag till *denna* regel. Det innebär att om man i Sverige skulle använda sig av undantagsmöjligheten krävs fortfarande att Sverige kan ”säkerställa” positiva trender, vilket redovisas i rapporteringen till kommissionen. För att leva upp till artikel 4.17 är det därför mycket svårt att rättfärdiga förlust av områden med naturtyp, särskilt i skogen.

Som ett exempel, när det gäller *boreala skogar*, listas i restaureringsförordningens bilaga 1 följande (här angivna med svenska namn och gällande EU-kod för livsmiljötyp):

- Västlig taiga (kod 9010)
- Fennoskandiska hemiboreala äldre naturliga ädellövskogar (*Quercus*, *Tilia*, *Acer*, *Fraxinus* eller *Ulmus*) med rik epifytflora (kod 9020)
- Naturliga primärskogar i landhöjningskust (kod 9030)
- Nordiska subalpina/subarktiska skogar med *Betula pubescens ssp. Czerepanovii* (kod 9040)
- Fennoskandiska örtrika skogar med *Picea abies* (kod 9050)
- Barrskogar på eller i anslutning till rullstensåsar (kod 9060).

Kopplingen mellan restaureringsförordningens icke-försämringskrav i artikel 4.12 och skydd av de urskogar och naturskogor som avses i EU-strategin för biologisk mångfald är att samtliga listade naturtyper i boreala skogar endast förekommer i skogar som har fått utvecklas under lång tid. Avverkning skulle rimligtvis ses som

en avsevärd försämring av dessa skogar, möjligen även andra åtgärder såsom gödning, utdikning eller gallring.

Att kunna tillämpa icke-försämringskravet på nivån för biogeografisk region kräver som nämnts ovan att det saknas alternativ. Miljömålsberedningen menar att ett område i de allra flesta fall kan skyddas formellt och förvaltas så att naturtypen inte försämras och att alternativ därmed inte kan anses saknas.

Ett alternativ till att avverka västlig taiga är att områdena skyddas genom områdesskydd eller frivillig avsättning. I en situation där alternativet att bevara dessa skogar finns är det alltså svårt att argumentera för att icke-försämringskravet kan hanteras på något annat sätt än område för område.

Hur icke-försämringskravet kommer att tillämpas i Sverige från den 1 september 2026 är ännu inte känt. Det är enligt Miljömålsberedningen viktigt att restaureringsförordningens krav tillämpas på ett sådant sätt att det säkerställs att fastighetsägare får rätt till ersättning för att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Det vore enligt Miljömålsberedningens mening en ändamålsenlig hantering att de skogsområden som till följd av restaureringsförordningens icke-försämringskrav inte får avverkas fångas upp med reglerna om områdesskydd, antingen *proaktivt* genom att fastighetsägaren initierar ett förfarande för att få skogen skyddad, eller genom att Skogsstyrelsen, länsstyrelsen eller kommunen i dialog med fastighetsägare arbetar fram en lösning för bevarande, eller *reaktivt* till följd av att naturtyp upptäcks vid avverkningsanmälan, anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, tillståndsprövning eller någon motsvarande kontrollmekanism. Det är då viktigt att fastighetsägaren faktiskt får den intrångsansättning vederbörande har rätt till.

13.3.8 Sveriges beräkningsmetoder för skyddad natur

I och med att Sveriges prestation kommer att utvärderas av såväl EU som internationellt är det av stor vikt att Sveriges rapportering följer de riktlinjer som finns, för att bli så korrekt som möjligt.

Enligt direktivet ska Miljömålsberedningen föreslå om beräkningsmetoder för skyddad natur behöver ändras vid rapporteringen till Europeiska miljöbyrån. Detta med beaktande av riksdagens till-

kännagivande⁷¹ om beräkningsmetoder för skyddad natur och i syfte att säkerställa att Sveriges åtaganden på ett rättvist sätt kan jämföras med andra länders.

Naturvårdsverkets rapportering av skyddad natur

I juni 2021 redovisade Naturvårdsverket hur Sveriges rapportering av skyddad natur (land och sötvatten) skiljer sig från andra länders.⁷² Grunden för rapporteringen är Internationella Naturvårdsunionens (IUCN) definitioner av skyddad natur. Med anledning av resultatet av granskningen föreslog Naturvårdsverket flera revideringar av den svenska rapporteringen. Naturvårdsverket har jämfört skyddsformer och internationell rapportering i sex olika länder⁷³ och konstaterade att det finns likheter i fråga om hur länderna skyddar områden.⁷⁴ De rapporterade områdena har t.ex. alla en grund i nationell lagstiftning som skyddar särskilt utpekade områden med specifika bevarandevärden.

Det finns skillnader i hur väl IUCN:s definition av skyddad natur följs i de respektive länderna. Vilka områden som skyddas och hur dessa områden skyddas beror enligt Naturvårdsverket ofta på skillnader i naturförutsättningar, befolkningsstorlek, ägarförhållanden, tillgång till mark för rekreation, markanvändningshistoria och naturvårdstraditioner.

Sverige och Finland rapporterar nästan enbart områden där markanvändningen är starkt reglerad utifrån behovet att bevara naturvärdena (cirka 10 procent) medan Tyskland och Österrike i huvudsak skyddar stora landskapsavsnitt där pågående markanvändning tillåts, medan skyddad natur med strikt reglerad markanvändning omfattar mindre än 3 procent av landarealen.

Eftersom de andra länderna sinsemellan rapporterar på så olika sätt bedömde Naturvårdsverket att det inte var möjligt att lämna förslag som innebär att Sveriges rapportering blir helt jämförbar med de andra ländernas.

⁷¹ Bet. 2021/22:MJU18, rskr. 2021/22:207.

⁷² Naturvårdsverkets skrivelse Uppdrag att jämföra, redovisa och föreslå förändringar i den internationella rapporteringen av skyddad natur, M2021/01263.

⁷³ Sverige, Finland, Estland, Tyskland, Österrike och Storbritannien.

⁷⁴ Naturvårdsverkets skrivelse Uppdrag att jämföra, redovisa och föreslå förändringar i den internationella rapporteringen av skyddad natur, M2021/01263, 2021-06-18.

Olika förutsättningar för naturskydd i olika delar av Europa

Naturvårdsverket har efter en genomgång konstaterat att olika länders förutsättningar skiljer sig åt i arbetet med skydd av natur. Det finns skillnader i befolkningstäthet och tillgång till natur för rekreation, det finns skillnader i naturförutsättningar och det finns skillnader i naturvårdstraditioner.⁷⁵

Naturvårdsverkets förslag till utökad rapportering

Enligt vad som framgår av Naturvårdsverkets redovisning av resultatet av regeringsuppdraget avsåg Naturvårdsverket att i kommande rapporteringar enligt IUCN att i samverkan med berörda myndigheter, genomföra följande åtgärder:⁷⁶

- Rapportera samtliga naturvårdsavtal som skyddade områden.
- Rapportera och kategorisera samtliga beslutade biotopskyddsområden som skyddade områden.
- Rapportera nationalstadsparken som skyddat område.
- Rapportera samtliga Natura 2000-områden som nationellt skyddade, utöver den befintliga rapporteringen inom ramen för art- och habitatdirektivet.
- Utreda hur kulturresevat kan rapporteras.
- Utreda om och hur vattenområden utpekade som riksintresse enligt 4 kap. 6 § miljöbalken kan rapporteras.

Naturvårdsverket föreslog även att en tydlig avgränsning av riksintresset obrutna fjäll skulle utredas för att kunna rapportera dessa arealer enligt IUCN:s kriterier för skyddade områden. När det gäller OECM avsåg Naturvårdsverket att i samverkan med Skogsstyrelsen rapportera sådana frivilliga avsättningar som markägare har valt att redovisa, på ett transparent sätt och i enlighet med OECM:s kriterier. Även övningsområden som skyddats genom en överenskommelse mellan Naturvårdsverket och Fortifikationsverket kommer

⁷⁵ Se Naturvårdsverkets skrivelse Uppdrag att jämföra, redovisa och föreslå förändringar i den internationella rapporteringen av skyddad natur, M2021/01263, s. 55.

⁷⁶ Naturvårdsverkets skrivelse Uppdrag att jämföra, redovisa och föreslå förändringar i den internationella rapporteringen av skyddad natur, M2021/01263, s. 97.

enligt Naturvårdsverket att rapporteras som OECM. Naturvårdsverket konstaterade att en rapportering som till fullo överensstämmer med övriga jämförda länders rapportering inte är möjlig att genomföra, men att de revideringar som planerades skulle komma att öka andelen internationellt rapporterad skyddad natur. I förlängningen skulle därmed Sveriges nationella statistik avseende skyddade områden komma att mer fullständigt avspelas i den internationella rapporteringen.

14 Förslag om skydd av urskog och gammal skog

Miljömålsberedningen bedömer:

- att den föreslagna svenska definitionen av gammal skog enligt förnybartdirektivet är en delmängd av urskog och naturskog enligt EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030.
- att skydd av urskog och gammal skog i viss utsträckning bidrar till att leva upp till åtagandet, såsom det är formulerat i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030, att ”all återstående urskog och naturskog ska skyddas strikt till 2030”.
- att intrångsersättning vid formellt skydd av dessa skogar som innebär en inskränkning i pågående markanvändning är rättighetsbaserad med stöd av 31 kap. 4 § miljöbalken och i enlighet med 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen.

Miljömålsberedningen föreslår:

- att Sverige senast 2030 skyddar alla återstående urskogar, enligt vad som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 och dess efterföljande riktlinjer, och all återstående gammal skog, enligt den föreslagna svenska definitionen av vad som avses i förnybartdirektivet.
- att Skogsstyrelsen, i samråd med Naturvårdsverket och SLU, får i uppdrag att kartlägga urskog och gammal skog genom fältinventering av de skogar som har en förhöjd sannolikhet att utgöra urskogar och gammal skog.

- att urskog och gammal skog, som inte är kartlagd, upptäcks genom avverkningsanmälningar och anmälningar om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och därigenom skyddas.
- att privata fastighetsägare, inklusive aktiebolag, som innehar kända urskogar och/eller gammal skog i möjligaste mån ska kunna välja mellan formellt skydd – genom inrättande av naturreservat eller beslutat biotopskyddsområde med skötselplan – och bevarande genom fastighetsägarens försorg utan ersättning från staten.
- att privata fastighetsägare som väljer formellt skydd av urskog och gammal skog som ersättning i möjligaste mån ska kunna välja mellan ersättningsmark, intrångsersättning och köpeskillning.

14.1 Förslag om skydd av urskogar enligt EU:s strategi för biologisk mångfald och gammal skog enligt Sveriges definition enligt förnybartdirektivet

Enligt tilläggsdirektivet ska Miljömålsberedningen lämna förslag om *hur* Sverige ska leva upp till åtagandet om att strikt skydda all återstående urskog och naturskog till 2030. Här följer förslag som bidrar till att Sverige lever upp till detta åtagande.

14.1.1 Förslag om att skydda alla återstående urskogar och all återstående gammal skog senast 2030

Miljömålsberedningen föreslår att Sverige senast 2030 skyddar alla återstående *urskogar*, enligt vad som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 och dess efterföljande riktlinjer, och all återstående *gammal skog*, enligt den föreslagna svenska definitionen av vad som avses i förnybartdirektivet.

Skälen för förslaget är följande:

Kommissionens riktlinjer om urskog och naturskogar (*primary and old growth forests*)

I EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 fastställs målet att definiera, kartlägga, övervaka och strikt skydda alla EU:s återstående urskogar och naturskogar. Kommissionen utarbetade riktlinjer till stöd för detta arbete i en samverkansprocess mellan kommissionen, medlemsstater och intressentorganisationer.¹ Våren 2023 publicerades kommissionens riktlinjer för definition, kartläggning, övervakning och strikt skydd av urskog och naturskog i EU, med gemensamma definitioner på EU-nivå. Kommissionen föreskrev samtidigt tillvägagångssätt för att kartlägga, utvärdera och skydda urskogar och naturskogar (*primary and old growth forests*) i EU, nedan kallad kommissionens riktlinjer.² Kommissionens riktlinjer publicerades först på engelska. Kommissionen har därefter publicerat översatta versioner av riktlinjerna och de svenska begrepp och definitioner som används nedan är hämtade från den svenska översättningen.

I riktlinjerna anger kommissionen att medlemsstaterna utan dröjsmål bör strikt skydda de skogsområden som, baserat på den information som finns tillgänglig, med stor sannolikhet uppfyller definitionerna och kriterierna i riktlinjerna.

EU-gemensamma definitioner

Riktlinjerna behandlar de två begreppen urskog respektive naturskog. För urskog föreslår kommissionen att man använder den definition som FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (the Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO) använder vid den återkommande sammanställningen av tillståndet i världens skogar.³ För naturskog föreslår kommissionen en ny definition.⁴

¹ Det framgår uttryckligen att dokumentet har utarbetats i aktiv dialog med medlemsstaternas experter mfl. och utgör inte ett officiellt ställningstagande från kommissionens sida.

² Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för miljö, *Kommissionens riktlinjer för definition, kartläggning, övervakning och strikt skydd av urskog och naturskog i EU*, Europeiska unionens publikationsbyrå, 2023. Tillgänglig digitalt: <https://data.europa.eu/doi/10.2779/262798>, hämtat 2024-01-12.

³ FAO har sedan 1948 återkommande undersökt den globala skogsresursen. Numera kallas denna undersökning för Forest Resource Assessment (FRA) och genomförs sedan 1990 som en enkätundersökning vart 5:e år till världens länder. I undersökningen och sammanställningen finns en uppgift om arealen urskog. FAO:s definition av urskog har utvecklats sedan 1980-talet och den nuvarande definitionen har inkluderats i kommissionens vägledning.

⁴ Det kan noteras att urskog normalt kan ses som en delmängd av det vidare begreppet naturskog.

Definition av urskog (primary forests)

Kommissionen definierar urskog på följande sätt:

[N]aturligt föryngrad skog av inhemska trädarter, där det inte finns några tydliga tecken på mänsklig påverkan och där de ekologiska processerna inte har varit utsatta för några betydande störningar.

Till definitionen finns också ”förklarande anmärkningar” som, liksom definitionen, är desamma som FAO:s termer och definitioner:⁵

- Denna definition omfattar
 - både orörd och brukad skog som uppfyller definitionen.
 - skog där ursprungsbefolkningar ägnar sig åt traditionellt brukande av skogen som uppfyller definitionen.
 - skog med synliga tecken på abiotiska skador (t.ex. stormar, snö, torka och bränder) och biotiska skador (t.ex. från insekter, skadegörare och sjukdomar).
- Denna definition omfattar inte skog där jakt, tjuvjakt, fångst eller insamling har orsakat förlust av viktiga inhemska arter eller störningar av ekologiska processer.
- Urskog har flera karaktäristiska egenskaper:
 - Den uppvisar en *naturlig skogsdynamik*, såsom en naturlig trädartsammansättning, förekomst av död ved, en naturlig åldersstruktur och naturliga föryngringsprocesser.
 - Den har en *tillräckligt stor* areal för att bibehålla sina naturliga ekologiska processer.
 - Den har *inte utsatts för någon känd betydande mänsklig påverkan* eller det har gått så lång tid sedan skogen senast utsattes för betydande mänsklig påverkan att dess naturliga artsammansättning och processer har kunnat återupprättas.

⁵ FAO, 2020. *Global Forest Resources Assessment 2020: Main report*. Rome. Tillgänglig digitalt: <https://doi.org/10.4060/ca9825en>, hämtat 2024-01-12.

Definition av naturskog (old-growth forests)

Kommissionen definierar naturskog på följande sätt:

[E]tt skogsbestånd eller skogsområde som består av inhemska trädarter som huvudsakligen har utvecklats genom naturliga processer, strukturer och dynamiska processer som normalt förknippas med de sena utvecklingsfaserna av urskog eller ostörd skog av samma typ; det kan finnas synliga tecken på tidigare mänsklig påverkan, men dessa försvinner gradvis eller är alltför begränsade för att i betydande utsträckning störa de naturliga processerna.

Till naturskogsdefinitionen finns följande förklarande anmärkningar:

- Denna definition omfattar
 - skogsbestånd som inte bara härrör från naturlig föryngring utan även från planterade eller sådda inhemska trädarter (förutsatt att de uppfyller resten av definitionen).
 - skogsbestånd där ursprungsbefolkningar ägnar sig åt traditionellt brukande av skog som i övrigt uppfyller definitionen.
 - skogsbestånd med synliga tecken på abiotiska skador (t.ex. stormar, snö, torka och bränder) och biotiska skador (t.ex. från insekter och sjukdomar) som motsvarar definitionen.
- Skog med synliga tecken på tidigare mänsklig påverkan undantas inte från definitionen av naturskog, såvida inte påverkan är av sådan omfattning att den hindrar skogsbeståndet från att räknas som naturskog.
- Naturskogsbestånd omfattar inte bestånd för vilka det finns belegg för att de är föremål för aktiv produktiv förvaltning. Detta inbegriper lågintensiva skogsbrukssystem och skottskogsskötsel.
- Naturskogsbestånd kännetecknas bl.a. av följande egenskaper:
 - De uppvisar strukturella särdrag och dynamiska processer såsom naturlig föryngring, luckdynamik, omfattande och varierad död ved, strukturell komplexitet och förekomst av gamla eller åldrande träd och trädrelaterade mikrohabitat.
 - De har förvärvat dessa strukturella särdrag och dynamiska processer genom flera årtionden av naturlig utveckling utan någon betydande mänsklig påverkan.

Kartläggning och övervakning

Kommissionens riktlinjer förordar att *kartläggningen* av urskogar och naturskogar bör göras när metoden för identifiering och kartläggning av dessa har utvecklats på nationell nivå. Denna metod bör baseras på definitionerna, kriterierna och indikatorerna i EU-kommissionens riktlinjer. Fjärravlästa data kan i ett första skede användas för förhandskontroll av potentiella områden, i kombination med fältdata och modelleringstekniker. Kartläggningen måste samordnas på nationell nivå för att säkerställa konsekvens och jämförbarhet.

Det anges att medlemsstater som redan har identifierat sina urskogar och/eller naturskogar åtminstone bör stämma av dessa mot kriterierna och indikatorerna i detta dokument och vid behov justera kartläggningen.

Enligt kommissionens riktlinjer är det av yttersta vikt att de behöriga myndigheterna utvecklar GIS-kartläggningen av urskogar och naturskogar på nationell nivå och gör den tillgänglig för allmänheten på ett öppet sätt. GIS-data om urskogar och naturskogar bör sedan, när de åtnjuter rättsligt skydd, rapporteras till Europeiska miljöbyråns gemensamma databas över nationellt skyddade områden.

När det sedan gäller *övervakning* tydliggörs det i riktlinjerna att de utpekade skogarna, efter kartläggning, förväntas övervakas med avseende på förvaltning, skötsel, påverkan och skador. Riktlinjerna innehåller, som kommissionen uttrycker det, allmänna rekommendationer i denna fråga, i avvaktan på kommande lagstiftningsinitiativ om skogsövervakning och strategiska planer. Urskogar och naturskogar bör övervakas strukturellt och regelbundet för att mäta och bedöma effekterna av styrning, förvaltningsåtgärder samt mänskliga och naturliga (biotiska och abiotiska) störningar, inbegripet klimatförändringarnas konsekvenser. Övervakning är också avgörande för att vägleda bevarandet av dessa skogsområden och för att informera om genomförandet av nuvarande och framtida strategier, politik och lagstiftning.

Begrepp i förnybarhetsdirektivet

I oktober 2023 beslutade EU om Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/2413 av den 18 oktober 2023 om ändring av direktiv (EU) 2018/2001, förordning (EU) 2018/1999 och direk-

tiv 98/70/EG vad gäller främjande av energi från förnybara energikällor, och om upphävande av rådets direktiv (EU) 2015/652 (även kallat förnybartdirektivet). Det kan noteras att i den engelska versionen av direktivet används begreppen *primary forests* och *old growth forests*. Dessa begrepp är i den svenska versionen översatta till ”urskog” och ”gammal skog”, alltså inte naturskog. Förnybartdirektivet gäller även, utöver dessa skogar, bl.a. områden med hög biologisk mångfald.

Syftet med direktivet är att öka användningen av energi från förnybara källor för att bekämpa klimatförändringar, skydda miljön och minska EU:s energiberoende, samt bidra till EU:s tekniska och industriella ledarskap och skapandet av sysselsättning och tillväxt, även i landsbygdsområden och isolerade områden.

Förnybartdirektivet reglerar vilken råvara som får användas vid produktion av förnybar energi. Förnybartdirektivet förbjuder inte skogsbruk, men uttaget av skogsbiomassa måste uppfylla hållbarhetskriterierna för att bränsleråvaran ska klassas som hållbar och kunna användas för de utpekade syftena i förnybartdirektivet. Restprodukter från vidareförädling av råvara från skog, till exempel bark och spån som uppstår i sågverk, omfattas inte av direktivets markrelaterade kriterier, varifrån skogsbiomassan inte får ha sitt ursprung.

Skogsstyrelsen har lämnat förslag på nationell definition av gammal skog – *old growth forest* – som avses i förnybartdirektivet och på klassificeringskriterier för sådan skog och för urskog.⁶

I förnybartdirektivets artikel 29, punkt 3b, anges att skogsbiomassa inte får härröra från skog och annan trädbevuxen mark med hög biologisk mångfald som den behöriga myndigheten konstaterat har hög biologisk mångfald. I delredovisningen av sitt uppdrag lyfte Skogsstyrelsen fram att det finns behov av att närmare förtydliga vilka kriterier som lämpligen utgör grund för den behöriga myndighetens konstaterande. Enligt Skogsstyrelsen ingick det inte i uppdraget att ta fram förslag till sådana klassificeringskriterier. För att möjliggöra implementering och uppfyllande av förnybartdirektivet bör, enligt Skogsstyrelsen, ett förtydligande om kriterier och hantering av områden med hög biologisk mångfald hanteras skyndsamt.⁷

⁶ Skogsstyrelsens regleringsbrev avseende 2024:

<https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=24087>. Skogsstyrelsen 2024. Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – delredovisning.

⁷ Skogsstyrelsen 2024. Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning. Skogsstyrelsen rapport 2024/09, s. 20.

Definition av gammal skog samt kriterier för urskog och gammal skog

I Skogsstyrelsens slutredovisning beskrivs förhållandet mellan gammal skog och naturskog på följande sätt:

Det bör uppmärksammas att det finns en påtaglig risk för begreppsförvirring då samma engelska term, old growth forest, har översatts på två olika sätt i två angränsande EU-sammanhang. I den engelskspråkiga versionen av RED III 29.3a står följande "... old growth forests as defined in the country where the forest is located". Detta har i den svenska versionen översatts till "... gammal skog enligt definitionen i det land skogen finns". Samtidigt översätts begreppet old growth forest till naturskog i den svenska versionen av EU-kommissionen vägledning om primary forests och old growth forest kopplat till biodiversitetsstrategin. I föreliggande uppdrag har regeringen därtill formulerat att kriterierna inte ska definiera kategorin naturskog. Sammantaget ser myndigheterna att det i och med detta finns en uppenbar risk för otydlighet för såväl allmänhet som verksamhetsutövare.

De olika översättningarna medför även ett behov av att tydliggöra hur begreppen gammal skog med kopplingar till RED III förhåller sig till begreppet naturskog i exempelvis EU:s biodiversitetsstrategi. Som redovisats tidigare i detta kapitel har begreppet old growth forest i EU-kommissionens vägledning inga tydliga nivåatta ålderskriterier utan fokus är att det handlar om skogar i sena successionsstadier med en hög grad av naturlig utveckling och utan betydande sentida mänsklig påverkan. Vägledningen innehåller samtidigt indikatorer med vilka förekomsten av naturskog (som det alltså benämns i det sammanhanget) ska karteras och följas upp. De omfattar tre huvudindikatorer; inhemska arter, död ved och grova träd samt fyra kompletterande indikatorer; beståndets ursprung, strukturell komplexitet/ beståndsstruktur, habitatträd/värdefulla träd samt indikatorarter. Tröskelvärden för dessa indikatorer lämnas till medlemsstaterna att bestämma utifrån naturgeografiska betingelser men arbetet förväntas vila på en vetenskaplig grund. Noterbart är att beståndsålder inte utgör någon uttalad indikator i vägledningen för naturskog.

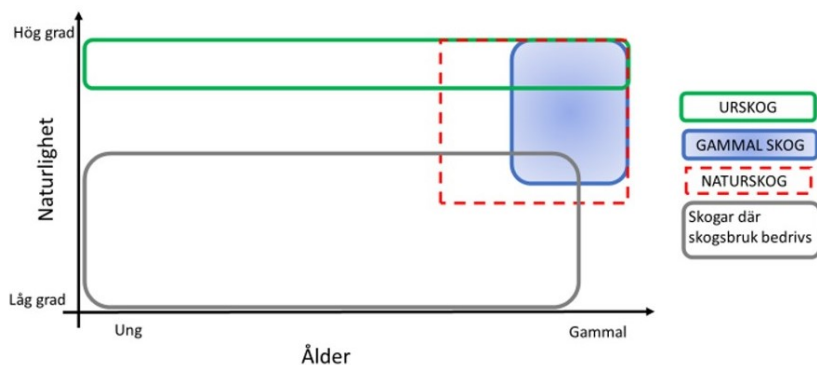
I uppdragstexten anges vidare att definitionen och kriterierna för gammal skog ska ta sin utgångspunkt i skyddsvärda skogar med mycket hög beståndsålder. Ett generellt tröskelvärde om att beståndsåldern i huvudsak ska vara 180 år och äldre är ett mycket högt ställt krav som, i synnerhet när det rör sig om flerskiktade och olikåldriga skogar med hög grad av naturlig utveckling, innebär att många skyddsvärda naturskog inte omfattas av ett sådant villkor. Myndigheternas uttolkning är med hänvisning till ovanstående att begreppet gammal skog utgör en delmängd av naturskog.

[...]

I ett försök att schematisk visa hur några centrala begrepp med relevans för RED III förhåller sig till varandra har en konceptuell illustration tagits fram. I figuren finns fyra olika kategorier inplacerade. Kategorierna är urskog, gammal skog enligt föreslagna kriterier, naturskog samt skog där skogsbruk bedrivs.

Myndigheterna vill särskilt betona att figurernas utformning och utbredning inte ska ses som proportionerliga till verkliga arealförhållanden eller faktiska areella överlapp mellan begreppen. Illustrationen är strikt konceptuell och syftar endast till att åskådliggöra hur begreppen på ett övergripande plan förhåller sig till variablerna ålder och naturlighet samt till varandra. Det går inte heller att använda diagrammet för att försöka ålderssätta de olika begreppen.⁸

Figur 14.1 En konceptskiss som visar hur skogstyperna kan förhålla sig till varandra



Illustrationfritt efter Syrjänen et al. 2024 Urskogar och naturskogar i Finland

Källa: Skogsstyrelsen 2024.

I Skogsstyrelsens slutredovisning anges följande förslag till nationell definition av gammal skog som en anpassning till det reviderade förnybartdirektivet (RED III):

Gammal skog

Ett skogsbestånd eller skogsområde

1) av mycket hög ålder, och

2) som består av inhemska trädarter som, i huvudsak genom naturliga processer, har utvecklat strukturer och en dynamik som normalt förknippas med sena successionsstadier av urskog eller ostörd skog av samma typ; det kan finnas synliga tecken på tidigare mänsklig påver-

⁸ Skogsstyrelsen 2024. Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning. Skogsstyrelsen rapport 2024/09, s. 28.

kan, men dessa försvinner gradvis eller är alltför begränsade för att i betydande utsträckning störa de naturliga processerna.⁹

Till definitionen av gammal skog har klassificeringskriterier tagits fram uppdelade på obligatoriska huvudkriterier respektive kompletterande kriterier.¹⁰ Huvudkriterierna är variablerna; inhemska trädarter, ålder, död ved (ej nivå satt), orördhet samt areal. De kompletterande kriterierna baseras på förekomsten av träd av särskild betydelse, volym död ved, flerskiktning/stor diameterspridning samt naturvårdsarter.

Ålderskriteriet innebär att för bestånd dominerade av barrträd-respektive ädellövträd ska den grundytvägda medelåldern i beståndet vara minst 180 år i norra Sverige eller 160 år i södra Sverige eller så ska det äldsta trädskiktet, bestående av ett stort antal trädindivider per hektar, ha uppnått en ålder på minst 200 år i norra Sverige eller 180 år i södra Sverige. För bestånd av andra lövträd ska den grundytvägda medelåldern i beståndet vara minst 120 år eller så ska det äldsta trädskiktet, bestående av ett stort antal trädindivider per hektar, ha uppnått en ålder av minst 140 år.

Även klassificeringskriterier för urskog har tagits fram.¹¹

Baserat på de analyser som genomförts av Riksskogstaxeringens data uppskattas arealen urskog och gammal skog till cirka 0,2–0,3 miljoner hektar produktiv skogsmark utanför formellt skydd.¹²

Gammal skog enligt förnybartdirektivet är en delmängd av naturskog enligt EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030

Kommissionens riktlinjer om urskogar och naturskogar är frivilliga. Miljömålsberedningen gör bedömningen att det är möjligt att tillämpa andra definitioner och kriterier för att identifiera skyddsvärd skog.

Miljömålsberedningen instämmer i Skogsstyrelsens bedömning att den föreslagna svenska definitionen av gammal skog enligt för-

⁹ Skogsstyrelsen 2024. Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning. Skogsstyrelsen rapport 2024/09, s. 31.

¹⁰ Skogsstyrelsen 2024. Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning. Skogsstyrelsen rapport 2024/09, s. 31–41.

¹¹ Skogsstyrelsen 2024. Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning. Skogsstyrelsen rapport 2024/09, s. 41–45.

¹² Skogsstyrelsen 2024. Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning. Skogsstyrelsen rapport 2024/09, s. 69.

nybartdirektivet inte överensstämmer med den EU-gemensamma definitionen av naturskog. Den främsta skillnaden är att naturskogar kan vara yngre än 180 år, vilket innebär att man genom ålderskriteriet undantar en stor del av de skogar som uppfyller definitionen och kriterierna för naturskog. Gammal skog enligt förnybartdirektivet är alltså en delmängd av naturskog enligt EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030.

Miljömålsberedningen gör bedömningen att ett förslag om att skydda urskog och gammal skog bidrar i viss utsträckning till att leva upp till åtagandet, såsom det är formulerat i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030, att ”all återstående urskog och naturskog ska skyddas strikt till 2030”.¹³

14.1.2 Förslag om kartläggning av urskogar och gammal skog

Miljömålsberedningen föreslår att Skogsstyrelsen, i samråd med Naturvårdsverket och SLU, får i uppdrag att göra en kartläggning av urskog och gammal skog genom fältinventering av de skogar som har en förhöjd sannolikhet att utgöra urskogar och gammal skog.

Skälen för förslaget är följande:

Huvuddelen av urskogar och gammal skog vet man inte var den ligger. För att kunna skydda all urskog och gammal skog i Sverige till 2030 krävs därför, enligt Miljömålsberedningens bedömning att man utför en kartläggning genom fältinventering för att identifiera dessa. Lämpligast är att ett sådant uppdrag tas om hand av Skogsstyrelsen, i samråd med såväl Naturvårdsverket som SLU. För att kunna leva upp till målet till 2030 krävs att denna inventeringsinsats är avslutad dessförinnan. Dock skulle arbetet med att formellt skydda inventerad skog kunna pågå parallellt med den fortsatta inventeringen, så att upptäckta områden skyddas i takt med att de upptäcks.

¹³ Enligt Miljömålsberedningens analys i alternativ 2 finns cirka 945 000 hektar kända urskogar och naturskogar på produktiv skogsmark utanför formellt skydd. Därtill kommer inte kända urskogar och naturskogar.

14.1.3 Förslag om hantering av urskog och gammal skog

Miljömålsberedningen föreslår att urskog och gammal skog, som inte är kartlagd, upptäcks genom avverkningsanmälningar och anmälningar om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och därigenom skyddas.

Skälen till förslaget är följande:

En anmälan om avverkning som lämnas in till Skogsstyrelsen ska även anses vara en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, vilket framgår av 6 § första stycket förordningen (1998:904) om anmälan för samråd. Skogsstyrelsen har möjlighet att helt eller till del förbjuda avverkning enligt avverkningsanmälan om det skulle visa sig att det, helt eller delvis, är ett område med skyddsvärd skog. Detta skulle också kunna bli en följd av restaureringsförordningens huvudregel om icke-försämring i artikel 4.12. Ett förbud efter samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ger enligt 31 kap. 4 § miljöbalken rätt till ersättning. Området kan bli biotopskyddsområde eller naturreservat. En fastighetsägare skulle även kunna välja att i stället bevara området som en frivillig avsättning, vilket eventuellt kan kräva att fastighetsägaren drar tillbaka sin anmälan innan beslut fattas.¹⁴

14.1.4 Förslag om ersättning vid skydd av urskog och gammal skog

Miljömålsberedningen föreslår att privata fastighetsägare, inklusive aktiebolag, som innehar kända urskogar och/eller gammal skog i möjligaste mån ska kunna välja själv mellan formellt skydd – genom inrättande av naturreservat eller beslutat biotopskyddsområde med skötselplan – och bevarande av fastighetsägaren själv utan ersättning från staten.

Miljömålsberedningen föreslår vidare att privata fastighetsägare som väljer formellt skydd av urskog och gammal skog som ersättning i möjligaste mån ska kunna välja mellan ersättningsmark, in-trångsersättning och köpeskilling.

Skälen för förslaget är följande:

¹⁴ Notera att främsta fokus här är när avverkning sker till följd av skogsbruk. I de fall avverkning planeras av andra skäl innebär avverkningen allt som oftast en förändring av markanvändningen. Då hanteras frågan via andra regler (t.ex. prövningsregler i miljöbalken, ellagen, väglagen, lagen om byggande av järnväg), eller i sista hand av 12 kap. 6 § miljöbalken.

Markägare ska vid skydd av urskog och gammal skog ersättas på samma sätt som i dag vid formellt skydd av skog enligt 7 kap. miljöbalken, nämligen med utgångspunkt i reglerna om intrångsersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken.

Miljömålsberedningen konstaterar att intrångsersättning vid formellt skydd av dessa skogar är rättighetsbaserad eftersom rätten till ersättning regleras i såväl lag som grundlag. Det måste därför finnas tillräckliga medel för att ersätta fastighetsägare för inskränkning av pågående markanvändning som ger rätt till ersättning med stöd av 31 kap. 4 § miljöbalken och i enlighet med 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen. Miljömålsberedningen bedömer att det är viktigt att riksdagen årligen anvisar anslag med tillräckliga belopp för betalning av sådan intrångsersättning som fastighetsägare har författningsreglerad rätt till så att den som har rätt till ersättning inte behöver invänta framtida statsbudgetar för utbetalning av ersättningen.

Det är dock svårt att bedöma hur stor möjligheten att använda ersättningsmark är utifrån begränsningar i fastighetsbildningslagen då områden med urskogar och gammal skog sannolikt i många fall har liten areal.

14.1.5 Förslagets bidrag till att leva upp till andra åtaganden och krav

Förslaget genererar ett försumbart bidrag till Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen som avrundas till noll. Dels skulle den skog som är föremål för förslaget endast i enstaka fall ha avverkats utan förslagets genomförande, dels växer skog över 180 år mycket långsamt och lagrar därmed in lite koldioxid till följd av tillväxt.

15 Förslag om förvaltning av skyddade områden

I Sveriges internationella åtaganden framhålls ändamålsenlig förvaltning av skyddade områden, bl.a. i form av naturvårdande skötsel och restaurering. Såväl Kunming-Montreal-ramverket som EU:s strategi för biologisk mångfald anger att områden av särskild betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster ska bevaras genom att vara effektivt och rättvist förvaltade. Enligt EU:s naturvårdsdirektiv ska ingående naturtyper och arter ha gynnsam bevarandestatus, vilket kräver ändamålsenlig förvaltning.

Skötsel och restaurering i skyddade områden är ett effektivt sätt att bevara och stärka den biologiska mångfalden eftersom dessa områden har blivit avsatta för deras höga naturvärdens skull. Skyddade områden är en redan genomförd investering i biologisk mångfald och friluftsliv och för att den ska kunna ge god avkastning behöver områdena tas om hand. Om redan skyddade områden förvaltas mer effektivt minskar också behovet av att undanta ytterligare arealer från brukande. Investeringar i naturvårdande skötsel och restaurering skapar också samhällsekonomiska mervärden i form av arbetstillfällen och kompetensuppbyggnad, inte minst i glesbygd.

Miljömålsberedningens förslag fokuserar på formellt skyddade områden. Miljömålsberedningen bedömer att det är lika viktigt att frivilliga avsättningar inom skogsbruket förvaltas på ett sätt som motsvarar den biologiska mångfaldens behov som att det är en del av sektorsansvaret. Dessutom bedömer Miljömålsberedningen att det är viktigt att andra områden med höga naturvärden, såsom naturliga gräsmarker i odlingslandskapet, förvaltas på ett sätt som motsvarar den biologiska mångfaldens behov. Miljömålsberedningen bedömer att områden som har skyddats genom inomstatliga över-

enskommelser på de statligt ägda marker som Fortifikationsverket förvaltar i stor utsträckning är skog med små skötselbehov. Om det behövs naturvårdande skötsel bör sådan skötsel bedrivas även i dessa områden.

Kostnadsberäkningarna i detta kapitel utgår från områden som redan är skyddade. Eftersom all skyddad natur behöver förvaltas på ett ändamålsenligt sätt och skötseln av redan skyddade områden är kraftigt eftersatt, omfattar beräkningarna i detta kapitel även den underhållsskuld som har byggts upp över tid. Miljömålsberedningens förslag om att skydda mer natur kommer att medföra ytterligare skötselbehov och kostnader för det redovisas i samband med de förslagen och tillhörande konsekvensanalyser.

Miljömålsberedningen bedömer:

- att beloppet på anslaget 1:3 i utgiftsområde 20 behöver öka med 150 miljoner kronor per år för att finansiera friluftslivsarbete i skyddade områden.

Miljömålsberedningen föreslår:

- att följande etappmål införs i miljömålssystemet:
 - *Alla formellt skyddade områden ska senast 2030 förvaltas genom naturvårdande skötsel eller ett aktivt beslut om fri utveckling, så att de inte förlorar de naturvärden de syftar till att bevara.*
 - *All mark inom statligt skyddade områden som är möjlig att restaurera till naturtyp enligt art- och habitatdirektivet ska vara restaurerad till naturtyp, eller sådan restaurering ska vara påbörjad, senast 2030.*
- att riksdagen ökar beloppet på anslaget 1:3 i utgiftsområde 20 med i genomsnitt 1,6 miljarder kronor per år 2026–2030 för att finansiera skötsel av skyddad natur inom statliga naturreservat, nationalparker, Natura 2000-områden m.m. Om skötsel utförs på denna nivå under fem år kan beloppet där efter sjunka.
- att riksdagen ökar beloppet på anslaget 1:2 i utgiftsområde 23 med i genomsnitt 80 miljoner kronor per år 2026–2030 för

skötsel av skyddad natur inom biotopskyddsområden och naturvårdsavtal. Om skötsel utförs på denna nivå under fem år kan beloppet därefter sjunka.

- att regeringen inför en ny anslagspost för medel för skötsel av skyddad natur, dels i anslag 1:3 Åtgärder för värdefull natur i utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur, dels i anslag 1:2 Insatser för skogsbruket i utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.
- att länsstyrelserna och Naturvårdsverket får i uppdrag att till senast 2030 uppdatera alla inaktuella skötselplaner för statliga naturreservat och nationalparker och alla inaktuella bevarandeplaner för Natura 2000-områden samt ta fram nya skötselplaner och bevarandeplaner där sådana saknas.
- att länsstyrelserna får i uppdrag att genom information och rådgivning stödja kommunerna med att till senast 2030 uppdatera alla inaktuella skötselplaner för kommunala naturreservat samt ta fram skötselplaner där sådana saknas.
- att Naturvårdsverket i sin instruktion får en ny uppgift som innebär att säkerställa att naturvärden i skyddade områden bevaras och utvecklas.
- att förordningen för områdesskydd kompletteras med en bestämmelse om att en skötselplan ska innehålla åtgärder och bygga på uppgifter som utgör en grund för effektiv förvaltning.

15.1 Förslag om förvaltning av skyddade områden

15.1.1 Ett nytt etappmål för skötsel och restaurering i skyddade områden

Miljömålsberedningen föreslår att följande etappmål införs i miljömålssystemet:

- Alla formellt skyddade områden ska senast 2030 förvaltas genom naturvårdande skötsel eller ett aktivt beslut om fri utveckling, så att de inte förlorar de naturvärden de syftar till att bevara.

- All mark inom statligt skyddade områden som är möjlig att restaurera till naturtyp enligt art- och habitatdirektivet ska vara restaurerad till naturtyp, eller sådan restaurering ska vara påbörjad, senast 2030.

Skälen för förslagen är följande:

Miljömålsberedningen föreslår att ett etappmål för skötsel av alla formellt skyddade områden och ett etappmål för restaurering av statligt skyddade områden till 2030 införs i miljömålssystemet.

Miljömålsberedningens motiv till att inkludera alla formellt skyddade områden i etappmålet om skötsel är att det är ett ansvar som följer av att skydda ett område. Miljömålsberedningen bedömer att restaurering av natur som saknar höga naturvärden går utöver detta ansvar. Mot bakgrund av en av utgångspunkterna i detta betänkande, att staten i så stor utsträckning som möjligt ska använda sin rådighet för att uppfylla sina internationella åtaganden, är därför etappmålet om restaurering avgränsat till statligt skyddade områden. Statligt skyddade områden utgör också merparten av alla formellt skyddade områden. Miljömålsberedningen föreslår att måläret ska vara 2030 eftersom det är då de internationella åtagandena ska vara uppfyllda.

Miljömålsberedningen bedömer också att det finns ett stort värde för den biologiska mångfalden och friluftslivet att återskapa naturtyper i de delar av skyddade områden som i dag saknar höga naturvärden. I dag finns dock inte kunskap om vilka naturtyper som kan återskapas i skyddade områden. Miljömålsberedningen bedömer att det är lämpligt att Naturvårdsverket kartlägger behovet av restaurering av områden som inte är naturtyp enligt art- och habitatdirektivet inom formellt skyddade områden och att det genomförs inom ramen för Naturvårdsverkets uppdrag att tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk samt Boverket och utifrån inhämtad kunskap och synpunkter från länsstyrelserna, till senast den 27 februari 2026 utarbeta ett förslag till en nationell restaureringsplan.¹

Miljömålsberedningen har uppskattat storleken på de arealer inom de formellt skyddade områdena som behöver skötsel och restaurering. Uppskattningen bygger på uppgifter i Sveriges redo-

¹ Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Naturvårdsverket, ändringsbeslut 2024-09-26.

visning till EU-kommissionen av prioriterade åtgärder för att bevara de arter och naturtyper som berörs av art- och habitatdirektivet.² Eftersom den redovisningen är avgränsad till Natura 2000-områden har uppgifterna räknats om proportionerligt för att motsvara alla formellt skyddade områden. Beräkningen visar hur stora arealer som kräver engångsinsatser respektive regelbundna åtgärder, med avseende på skötsel och restaurering av en befintlig naturtyp till gott tillstånd. Beräkningen innefattar inte sådan restaurering som görs för att återskapa naturtyp som Miljömålsberedningen i stället bedömer faller inom ramen för arbetet med naturrestaureringsförordningen. Sammantaget krävs åtgärder av regelbunden karaktär på cirka 104 000 hektar och engångsåtgärder på 108 000 hektar. Arealerna överlappar inte och kan jämföras med den totala permanent formellt skyddade landbaserade arealen på cirka 6,6 miljoner hektar.³ Cirka 1,6 procent av den formellt skyddade arealen på land behöver insatser av engångskaraktär och ytterligare 1,6 procent behöver skötsel- och restaureringsåtgärder av regelbunden karaktär. Regelbundna åtgärder krävs främst på hävdberoende marker, främst gräsmarker men även hed- och buskmarker och vegetationsfattiga marker, medan engångsåtgärder krävs på såväl hävdberoende marker som skogsmarker och våtmarker.⁴

De föreslagna etappmålen bidrar huvudsakligen till att miljökvalitetsmålen Levande skogar, Ett levande odlingslandskap, Myllrande våtmarker, Ett rikt växt- och djurliv, En storslagen fjällmiljö samt att Generationsmålet ska kunna nås. Etappmålen följs upp av Naturvårdsverket. Naturvårdsverket ska inom miljömålssystemet senast den 31 mars varje år samlat analysera, bedöma och redovisa förutsättningarna att nå etappmålen.⁵

² Naturvårdsverket, 2021. Prioritised Action Framework (PAF) for Natura 2000 in Sweden pursuant to Article 8 of Council Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (the Habitats Directive) for the Multiannual Financial Framework period 2021–2027.

³ SCB:s webbplats, <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/miljo/markanvandning/skyddad-natur/pong/tabell-och-diagram/formellt-skyddad-natur-sammanfattning2/>, hämtat 2024-10-29.

⁴ Naturvårdsverket, 2021. Prioritised Action Framework (PAF) for Natura 2000 in Sweden pursuant to Article 8 of Council Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (the Habitats Directive) for the Multiannual Financial Framework period 2021–2027.

⁵ Förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket, 2 § punkt 5b.

15.1.2 Medel för skötsel av natur inom formellt skyddade områden

Miljömålsberedningen föreslår att riksdagen ökar beloppet på anslaget 1:3 i utgiftsområde 20 med i genomsnitt 1,6 miljarder kronor per år under perioden 2026–2030 för skötsel av skyddad natur i statliga naturreservat, nationalparker, Natura 2000-områden m.m. Medel för skötsel av skyddad natur på anslaget bör därmed uppgå till cirka 2 miljarder kronor per år under perioden. Miljömålsberedningen föreslår också att beloppet på bemyndiganderamen höjs för att möjliggöra fleråriga avtal avseende förvaltning av värdefulla naturområden.

Miljömålsberedningen föreslår att riksdagen ökar beloppet på anslaget 1:2 i utgiftsområde 23 med i genomsnitt 80 miljoner kronor per år 2026–2030 för skötsel av skyddad natur inom biotopskyddsområden och naturvårdsavtal. Eftersom anslaget ska kunna finansiera åtaganden som löper över budgetårsgränser och åtaganden som löper över flera år behöver riksdagen även besluta om ett beställningsbemyndigande till anslaget.

Miljömålsberedningen bedömer att beloppen för skötsel av formellt skyddad natur behöver höjas kraftigt och ligga på en hög nivå under fem år för att komma i kapp med akuta skötselbehov som är resultatet av ett under många år eftersatt skötselarbete. När det är åtgärdat kan beloppet sänkas. På anslaget 1:3 i utgiftsområde 20 bedömer Miljömålsberedningen att beloppet för skötsel av skyddad natur bör sänkas från cirka 2 miljarder kronor per år till cirka 1,4 miljarder kronor per år. Om Miljömålsberedningens förslag om skyddad natur genomförs tillkommer skötselbehov enligt beräkningar för respektive förslag.

Miljömålsberedningen bedömer att medel från EU-fonden LIFE även i fortsättningen kan utgöra en viktig källa till finansiering av naturvårdande insatser i skyddade områden och att Naturvårdsverkets

verksamhet att informera om programmet och stödja ansökningsförfaranden bör fortsätta.⁶

Skälen för förslagen är följande:

Under utredningsarbetets gång har Miljömålsberedningen fått en tydlig bild av att de avsatta medlen för förvaltning av formellt skyddad natur inte är tillräckliga för att målen ska kunna nås. Även Riksrevisionen som har granskat statens insatser för förvaltning av formellt skyddad natur har bedömt att avsatta medel inte är tillräckliga för att målen om förvaltning av skyddad natur som riksdagen beslutat ska kunna nås. Enligt Riksrevisionen finns det ”en diskrepans mellan vad länsstyrelserna kan åstadkomma inom ramen för avsatta medel och målet att förvaltningen ska ha en hög ambitionsnivå”.⁷ Naturvårdsverket har återkommande argumenterat för att en långsiktig grundfinansiering av åtgärder för värdefull natur behöver prioriteras och att anslagsmedlen inte räcker till för att upprätthålla befintliga naturvärden i formellt skyddade områden, nå nationella miljömål eller uppfylla EU-krav eller internationella åtaganden om biologisk mångfald.⁸ Skogsstyrelsen har beskrivit ett akut behov av skötsel i biotopskyddsområden och områden som har skyddats genom naturvårdsavtal.⁹

De av riksdagen anvisade beloppen för båda anslagen som finansierar skötsel av värdefull natur, dvs. anslaget 1:3 Åtgärder för värdefull natur i utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur och anslaget 1:2 Insatser för skogsbruket i utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel, har varierat kraftigt över tid.

Av figur 15.1 framgår Naturvårdsverkets och länsstyrelsens förbrukning av medel till skötsel av formellt skyddade områden under perioden 2019–2023. Regeringen avdelar inte särskilda medel för

⁶ LIFE är ett särskilt finansieringsprogram för EU:s miljö- och klimatpolitik. Totalt avsätts 5,4 miljarder euro, motsvarande cirka 54 miljarder kronor för åren 2021–2027. Villkoret för bidraget är att det också finns finansiering från annat håll. Alla kan söka. Av administrativa skäl uppmuntrar EU-kommissionen stora projekt. De bör vara i storleksordningen 15 miljoner kronor eller större. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten erbjuder stöd och hanterar ansökningarna i Sverige. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten hjälper till med granskning av ansökan. Stöd Bidraget från EU kan vara 60–95 procent av bidragsberättigade kostnader. Varaktighet 2–5 år. EU-kommissionen har vanligtvis utlysning 1 gång per år.

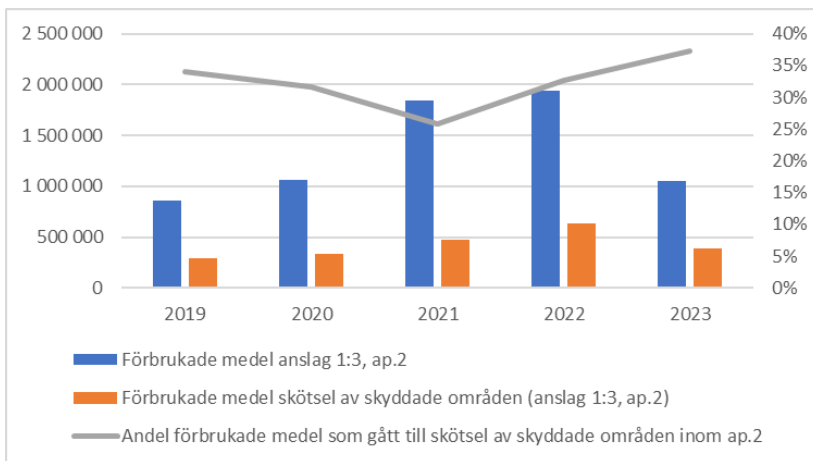
⁷ Riksrevisionen, 2024. Förvaltningen av skyddad natur. RiR 2024:11.

⁸ Naturvårdsverkets budgetunderlag 2024–2026 och Naturvårdsverkets budgetunderlag 2025–2027.

⁹ Skogsstyrelsens årsredovisning 2023 och Skogsstyrelsen, 2021. Behov av naturvårdande skötsel i skogar med biotopskydd och naturvårdsavtal. Rapport 2021/05.

skötsel av skyddade områden, utan det är en delmängd av många verksamheter som finansieras i samma anslagspost. Förbrukade medel för skötsel av skyddad natur redovisas årligen av Naturvårdsverket. Av figur 15.1 framgår att utgifterna för skötsel av skyddad natur har varierat mellan cirka 300 och 600 miljoner kronor per år, vilket har motsvarat mellan 25 och 37 procent av medlen i anslag 1:3, ap.2.

Figur 15.1 Förbrukning av medel för skötsel av formellt skyddade områden i relation till total förbrukning av medel inom anslag 1:3, ap.2, 2019–2023 (tkr)



Miljömålsberedningen har beräknat behovet av medel för skötsel av skyddad natur utifrån behovet av att genomföra åtgärder för att upprätthålla eller återställa gynnsam bevarandestatus för olika naturtyper. Beräkningarna baseras på uppgifter som utgår från ekologiska behov utan hänsyn till rådande finansieringsmöjligheter. Miljömålsberedningen bedömer att en sådan utgångspunkt ligger i linje med Miljömålsberedningens uppdrag att föreslå styrmedel och åtgärder för att uppfylla internationella åtaganden för naturvård och biologisk mångfald. Miljömålsberedningen har också beaktat myndigheternas äskanden i budgetunderlagen till regeringen.

För att bedöma hur mycket beloppet på anslaget 1:3 i utgiftsområde 20 behöver öka har Miljömålsberedningen använt Sveriges redovisning till EU-kommissionen av prioriterade åtgärder för att bevara de arter och naturtyper som berörs av art- och habitatdirektivet. Redovisningen kallas för Prioriterad åtgärdsplan för

Natura 2000 (Prioritised Action Framework for Natura 2000)¹⁰, ofta förkortad PAF, och den senaste versionen togs fram för perioden 2021–2027.¹¹ I PAF:en uppskattades kostnader i två huvudsakliga kategorier: generella och administrativa kostnader samt underhålls- och restaureringsåtgärder för arter och livsmiljöer. De generella och administrativa kostnaderna var inte avgränsade till Natura 2000-områden utan inkluderade också kostnader för åtgärder utanför dessa områden som bedömdes nödvändiga för att uppfylla art- och habitatdirektivet. Kostnaderna för underhålls- och restaureringsåtgärder avsåg dock bara Natura 2000-områden.¹² Miljömålsberedningen har därför räknat upp kostnader för underhålls- och restaureringsåtgärder proportionerligt för att täcka alla formellt skyddade områden på land exklusive biotopskyddsområden och naturvårdsavtal som finansieras i anslag 1:2 i utgiftsområde 23.¹³ Av tabell 15.1 framgår Miljömålsberedningens beräkning av hur mycket beloppet på anslaget 1:3 för skötsel av skyddad natur behöver höjas, redovisat på årliga kostnader respektive engångskostnader. Kostnaderna uttrycks i 2021 års penningvärde.

Tabell 15.1 Behov av medel för skötsel och restaurering inom formellt skyddade områden, exklusive biotopskyddsområden och naturvårdsavtal

Kostnadskategori	Årliga kostnader, kr	Engångskostnader, kr (per år i fem år)	Kostnad per år 2026–2030, kr
Generella och administrativa kostnader	877 000 000	345 000 000	1 223 000 000
Underhålls- och restaureringsåtgärder för arter och naturtyper	435 000 000	368 000 000	802 000 000
Summa	1 312 000 000	713 000 000	2 025 000 000

Källa: Egna beräkningar utifrån PAF 2021–2027.

¹⁰ Naturvårdsverket, 2021. Prioritised Action Framework (PAF) for Natura 2000 in Sweden pursuant to Article 8 of Council Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (the Habitats Directive) for the Multiannual Financial Framework period 2021–2027.

¹¹ PAF 2021–2027 byggde på en sammanställning som Naturvårdsverket tog fram i dialog med Skogsstyrelsen och Jordbruksverket 2019 och som uppdaterades 2021. Miljömålsberedningen har frågat Naturvårdsverket om åtgärdsbehovet för förvaltning av skyddad natur i landbaserade ekosystem i någon del har ändrats sedan behoven i PAF 2021–2027 sammanställdes. Naturvårdsverket svarade i juni 2024 att det inte finns några stora förändringar i kunskapsunderlaget när det gäller åtgärdsbehovet i skyddade områden jämfört med när PAF 2021–2027 togs fram.

¹² E-post från Conny Jacobson, 9 maj 2024.

¹³ Beräkningen baseras på statistik från SCB.

Generella och administrativa kostnader omfattar områdesadministration och kommunikation med intressenter, uppföljning och rapportering samt kvarvarande kunskapsluckor och behov av forskning (se även tabell 1 på s. 7 i PAF:en).¹⁴ Underhållsåtgärder omfattar hed- och buskmarker, våtmarker, gräsmarker, skogar och vegetationsfattiga marker. De största kostnaderna är förknippade med att hålla gräsmarker hävdade.

Miljömålsberedningen bedömer att anslagsbeloppet behöver öka till att uppgå till i genomsnitt cirka 2 miljarder kronor per år för att de befintliga naturvärdena i skyddade områden som finansieras med medel ur 1:3-anslaget ska kunna förvaltas. Det kan jämföras med drygt 600 miljoner kronor som användes för förvaltning 2022 och knappt 400 miljoner kronor 2023. Miljömålsberedningens förslag innebär alltså en ökning av anslaget jämfört med 2023 på genomsnitt 1,6 miljarder kronor per år. Anslagsökningen bör genomföras med hänsyn till myndigheternas och entreprenörernas kapacitet att skala upp sin verksamhet.

Miljömålsberedningen bedömer att beloppen för skötsel av skyddad natur behöver höjas kraftigt och ligga på en hög nivå under fem år för att komma i kapp med akuta skötselbehov som är resultatet av ett under många år eftersatt skötselarbete. När det är åtgärdat kan beloppet för engångskostnader, som uppgår till cirka 700 miljoner kronor per år, sänkas avsevärt. Avseende anslaget 1:3 bedömer Miljömålsberedningen att beloppet för skötsel av skyddad natur, efter fem år med cirka 2 miljarder kronor per år, bör sänkas till cirka 1,4 miljarder kronor per år.

Miljömålsberedningens beräkningar resulterar i ett förslag om en ökning av anslagsbeloppet som är högre än Naturvårdsverkets egna äskande i sitt budgetunderlag 2025–2027. I budgetunderlaget föreslog Naturvårdsverket att ap.2 skulle tilldelas 2,3 miljarder kronor 2025, 2,6 miljarder kronor 2026 och 2,7 miljarder 2027.¹⁵ Detta äskande omfattade hela ap.2 där skötsel av natur har utgjort cirka 25–40 procent av de förbrukade medlen de senaste åren. Jämfört med beräkningar för perioden 2025–2027 motsvarade Naturvårdsverkets äskande en ökning av anslagsbeloppet med 1,1–1,5 miljarder kronor per år. Naturvårdsverkets förslag är mer

¹⁴ Beräkningarna inkluderar inte kostnader i som redovisas i PAF 2021–2027 som inte är direkt kopplade till skötsel av skyddad natur, dvs. reservatsbildning samt kommunikation och åtgärder för ökad medvetenhet, utbildning och anordningar för besökare.

¹⁵ Naturvårdsverket, 2024. Budgetunderlag 2025–2027.

än en dubbling jämfört med tilldelade medel 2023, men kan också jämföras med 2021 och 2022 när motsvarande belopp var cirka 1,9 miljarder kronor per år.

För att bedöma hur mycket beloppet på anslaget 1:2 i utgifts-område 23 behöver öka har Miljömålsberedningen använt uppgifter från Skogsstyrelsen om behovet av naturvårdande skötsel i skogar med biotopskydd och naturvårdsavtal. Skogsstyrelsen har uppskattat att arealen skyddade områden där det finns skötselbehov 2026–2030 är 33 000 hektar. Det motsvarar 82 procent av alla områden. Andelen är hög eftersom skötseln är eftersatt och det i många fall finns brådskande behov av skötsel för att naturvärdena inte ska påverkas negativt. Det årliga resursbehovet fram till 2030 uppskattas till 80 miljoner kronor, dvs. totalt 400 miljoner kronor under femårsperioden. Om skötsel kan utföras på denna nivå kan skötseltakten sänkas från och med 2030 vilket innebär att kostnaderna också sänks. Anslagsökningen bör genomföras med hänsyn till myndigheternas och entreprenörernas kapacitet att skala upp sin verksamhet.

Även LIFE är en viktig finansieringskälla

Miljömålsberedningen bedömer att medel från EU-fonden LIFE även i fortsättningen kan vara en viktig källa för finansiering av naturvårdande insatser i formellt skyddade områden och att Naturvårdsverkets verksamhet att informera om programmet och stödja ansökningsförfaranden bör fortsätta. LIFE finansierar bl.a. projekt inom natur och biologisk mångfald och kan tack vare möjligheterna till en stor projektbudget ha stor betydelse på lokal och regional nivå samt för vissa typer av insatser. Ett exempel är naturvårdsbränning som till största del finansieras inom LIFE-projekt. År 2023 pågick fyra LIFE-projekt som Naturvårdsverket medfinansierade från 1:3-anslaget. Den totala projektbudgeten för dessa fyra projekt (som är fleråriga) uppgick till 76 miljoner Euro, varav 47 miljoner Euro bestod av EU-medel och 12 miljoner Euro av Naturvårdsverkets medfinansiering.¹⁶ Eftersom sannolikheten att svenska ansökningar framöver blir beviljade av EU-kommissionen i konkurrens med andra är svår att uppskatta, bedömer Miljömålsbered-

¹⁶ Naturvårdsverket, 2024. Återrapportering av medelsanvändning och resultat för skydd av och åtgärder för värdefull natur 2021–2023.

ningen att möjligheterna till finansiering genom LIFE inte påverkar uppskattningen av behovet av statlig finansiering.

Medel till skötsel av formellt skyddad natur genererar sysselsättningseffekter

Statliga medel för skötsel av formellt skyddad natur genererar sysselsättningseffekter som Naturvårdsverket redovisar till regeringen varje år. Nästan hela anslaget 1:3 används till ändamål som har sysselsättningseffekter som är tydligt kopplade till anslagets storlek. Anslaget gav upphov till 1 750 helårsarbetskrafter 2022 och 680 helårsarbetskrafter 2023. Minskningen av antalet helårsarbetskrafter 2023 var en följd av att anslaget nästan halverades det budgetåret. De sysselsättningsgrundande medlen 2023 gick till 75 procent till skogsskötsel och förvaltning.¹⁷

15.1.3 Nya anslagposter för naturvårdande skötsel

Miljömålsberedningen föreslår att regeringen beslutar om en ny anslagspost för skötsel av formellt skyddad natur i de båda anslagen:

- anslag 1:3 Åtgärder för värdefull natur i utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur
- anslag 1:2 Insatser för skogsbruket i utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.

Skälen för förslagen är följande:

De båda anslag, och anslagposter inom dessa anslag, som finansierar skötsel och förvaltning av formellt skyddad natur används också för att finansiera en rad andra verksamheter.

Anslag 1:3 Åtgärder för värdefull natur i utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur disponeras till största del av Naturvårdsverket och till en mindre del av länsstyrelserna. Merparten av Naturvårdsverkets anslag distribueras dock ut till länsstyrelserna genom inomstatliga bidrag för att sköta statliga naturreservat och national-

¹⁷ Naturvårdsverket, 2024. Åtterrapporering av medelsanvändning och resultat för skydd av och åtgärder för värdefull natur 2021–2023.

parker. Anslaget finansierar förvaltning av områdesskydd inom dessa myndigheters ansvarsområde, dvs. främst statliga naturreservat, nationalparker och Natura 2000-områden. Anslaget ändamål för budgetåret 2025 är:

Anslaget får användas till utgifter för insatser för skötsel och förvaltning av skyddad natur, bevarande och restaurering av biologisk mångfald och insatser för friluftsliv. Anslaget får användas till statsbidrag inom dessa områden. Anslaget får särskilt användas till utgifter för skötsel av skyddade områden, naturvårdsförvaltning och fastighetsförvaltning, för artbevarande och viltförvaltning, samt i samband med skötsel och övrig förvaltning av värdefull natur. Anslaget får även användas för vissa utgifter för berörda myndigheters arbete för detta ändamål.¹⁸

I Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2024 framgår att det finns två anslagposter på anslaget: ap.1 Åtgärder för värdefull natur som disponeras av Länsstyrelsen i Örebro län och ska fördelas ut till samtliga länsstyrelser och ap.2 Kostnader för skötsel av skyddade områden, artbevarande, friluftsliv m.m. som disponeras av Naturvårdsverket. Cirka 95 procent av anslaget disponeras av Naturvårdsverket inom ap.2. I villkoren för ap.2 framgår att en särskild satsning ska göras på skötsel av naturreservat med högst 100 miljoner kronor.¹⁹

Förvaltning av skyddad natur inom Skogsstyrelsens ansvarsområde, dvs. biotopskydd och naturvårdsavtal, finansieras med anslag 1:2 Insatser för skogsbruket i utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel. Anslaget disponeras i sin helhet av Skogsstyrelsen och får för budgetåret 2024 användas till följande ändamål:

Anslaget får användas för utgifter för stöd till vissa åtgärder inom skogsbruket och finansierar natur- och kulturmiljövårdsåtgärder inom skogsbruket och åtgärder för att anlägga och vårda ädellövskog. Anslaget får användas för att täcka utgifter för biotopskydd och naturvårdsavtal. Anslaget får även användas för ersättning med anledning av beslut från Skogsstyrelsen som avsevärt försvårar pågående markanvändning. Anslaget får även användas för utgifter för att upprätta renbruksplaner och till att medfinansiera skogsträdsförädling. Vidare får anslaget användas för vissa administrationskostnader hos Skogsstyrelsen.²⁰

¹⁸ Prop. 2024/25:1 utgiftsområde 20.

¹⁹ Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2024.

²⁰ Prop. 2024/25:1 utgiftsområde 23.

I regleringsbrevet för Skogsstyrelsen 2024 framgår att det finns två anslagsposter på anslaget: ap.1 Bidrag till skogsbruket och ap.2 Kostnader för intrångsersättning och vissa civilrättsliga avtal på naturvårdsområdet. Det finns inga villkor om medel för skötsel av skyddade områden.

Den nuvarande utformningen innebär att Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i hög utsträckning själva prioriterar och fördelar medel inom anslagsposterna och därmed avgör hur mycket medel som ska läggas på skötsel av formellt skyddad natur jämfört med andra verksamheter. Miljömålsberedningen bedömer att skötsel av formellt skyddad natur är ett område där regeringen bör säkerställa tillräckliga medel. En ny anslagspost med medel enbart för skötsel av skyddad natur skulle tydliggöra regeringens ambition gällande naturvärden i skyddade områden.

En ny anslagspost är särskilt motiverat i anslag 1:3 i utgiftsområde 20 eftersom det innehåller ett betydligt högre belopp för skötsel av formellt skyddad natur jämfört med anslag 1:2 i utgiftsområde 23. Det är ännu mer angeläget mot bakgrund av den ökning av medel som Miljömålsberedningen föreslår i detta kapitel. Även om skötsel av skyddad natur i anslag 1:2 i utgiftsområde 23 utgör en relativt liten del av det totala beloppet skapar en separat anslagspost även ett bestämt belopp för skötsel av skyddad natur.

15.1.4 Uppdatera inaktuella skötselplaner och bevarandeplaner och ta fram planer där det saknas

Miljömålsberedningen föreslår att länsstyrelserna och Naturvårdsverket får i uppdrag att till senast 2030 uppdatera alla inaktuella skötselplaner för statliga naturreservat och nationalparker samt bevarandeplaner för Natura 2000-områden och att ta fram skötselplaner och bevarandeplaner där sådana saknas. Miljömålsberedningen föreslår också att länsstyrelserna får i uppdrag att genom information och rådgivning stödja kommunerna att till senast 2030 uppdatera alla inaktuella skötselplaner för kommunala naturreservat samt ta fram skötselplaner där sådana saknas.

Skälen för förslagen är följande:

Miljömålsberedningen föreslår en statlig informationsinsats om skötselplaner i kommunala naturreservat.

Alla naturreservat och nationalparker ska ha en skötselplan. Om området även ingår i Natura 2000 ska det även ha en bevarandeplan. För biotopskydd och naturvårdsavtal däremot upprättas inga skötselplaner eller bevarandeplaner.

Skötselplanen beskriver åtgärder som får och behöver vidtas i området för att syftet med områdesskyddet ska kunna uppnås. Länsstyrelserna ansvarar för skötselplaner för statliga naturreservat och Naturvårdsverket ansvarar för nationalparkernas skötselplaner. Kommunerna ansvarar för skötselplaner för kommunala naturreservat. I regel är den beslutande myndigheten också förvaltare av det skyddade området och finansierar skötseln. Förvaltningen kan överlåtas till en annan aktör, t.ex. en stiftelse, men ansvaret för att området sköts i enlighet med beslut och skötselplan kvarstår hos myndigheten. Förvaltaren kan också välja mellan att bedriva skötsel i egen regi eller upphandla en entreprenör.

Skötselplanerna ska vara uppdaterade och aktuella för att möjliggöra en ändamålsenlig och effektiv förvaltning. Exempel på anledningar till att en skötselplan behöver uppdateras är ny kunskap om skötselmetoder, att arter har tillkommit eller att besöksstrycket och människors aktiviteter i området har förändrats.

Äldre skötselplaner för skogliga områden anger ofta att området ska lämnas för fri utveckling, men kunskap på senare år har visat att det på lång sikt kan leda till en utarmning av den biologiska mångfalden. Risken för inaktuella skötselplaner ökar ju äldre de blir. Genomsnittsåldern för skötselplaner i statliga naturreservat är cirka 18 år.²¹

År 2024 bedömde Riksrevisionen att cirka 1 800 skötselplaner för statliga naturreservat behöver uppdateras. Det motsvarar cirka 37 procent av de statliga naturreservaten. Bedömningen baserades på uppskattningar från länsstyrelserna.²² Naturvårdsverket uppskattade 2021 att cirka 3 000 skötselplaner behöver uppdateras.²³ Miljömålsberedningen bedömer att Riksrevisionens uppgifter är

²¹ Riksrevisionen, 2024. Förvaltningen av skyddad natur. RiR 2024:11.

²² Riksrevisionen, 2024. Förvaltningen av skyddad natur. RiR 2024:11.

²³ Naturvårdsverket, 2021. Prioritised Action Framework (PAF) for Natura 2000 in Sweden pursuant to Article 8 of Council Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (the Habitats Directive) for the Multiannual Financial Framework period 2021–2027.

lämpligare att använda eftersom det är en mer aktuell uppgift som bygger på uppskattningar av länsstyrelserna själva.

En del statliga naturreservat saknar skötselplan. En del av dessa är f.d. naturminnen eller naturvårdsområden, som sedan miljöbalken infördes ska förvaltas som naturreservat och därmed ha en skötselplan. Cirka 150–175 statliga naturreservat saknar skötselplaner vilket motsvarar ungefär 3,5 procent.²⁴

Naturvårdsverket ansvarar för att nationalparkernas skötselplaner är aktuella. Hälften av Sveriges 30 nationalparker har skötselplaner som är mer än 20 år gamla. Genomsnittsåldern är 21 år. De äldsta gällande skötselplanerna beslutades 1985. Naturvårdsverket uppger att myndigheten inte har tillräckligt med resurser för att hantera skötselplanerna systematiskt. Länsstyrelserna bedömer att 19 av nationalparkernas skötselplaner behöver revideras.²⁵

Miljömålsberedningen har inte några uppgifter om hur många skötselplaner för kommunala naturreservat som behöver revideras eller tas fram. Om antalet skötselplaner för kommunala naturreservat som behöver revideras är proportionerligt med de statliga naturreservaten, dvs. 37 procent av det totala antalet reservat, motsvarar det cirka 170 naturreservat. På motsvarande sätt kan cirka 15 kommunala naturreservat antas sakna skötselplaner.

Både staten och kommunerna har ansvar för att hålla skötselplaner uppdaterade. Länsstyrelsen och Naturvårdsverket har viktiga samordningsroller i fråga om områdesskyddet och stödjer kommunerna genom vägledning och rådgivning.

15.1.5 Ny uppgift för Naturvårdsverket att säkerställa att naturvärden i skyddade områden bevaras och utvecklas

Miljömålsberedningen föreslår att Naturvårdsverket får en ny uppgift i sin instruktion som innebär att myndigheten ska säkerställa att naturvärden i formellt skyddade områden bevaras och utvecklas.

Skälen för förslaget är följande:

²⁴ Riksrevisionen, 2024. Förvaltningen av skyddad natur. RiR 2024:11.

²⁵ Riksrevisionen, 2024. Förvaltningen av skyddad natur. RiR 2024:11.

Naturvårdsverket har en central roll i arbetet med formellt skyddade områden. Enligt sin instruktion ska Naturvårdsverket inom sitt ansvarsområde särskilt ”förvärva och förvalta fastigheter för statens räkning för att skydda värdefulla naturområden”.²⁶ Instruktionen innehåller ingen uppgift om att fastighetsförvaltningen ska leda till att naturvärden bevaras och utvecklas, vilket är syftet med de områdesskydd som Naturvårdsverket ansvarar för. Regeringens ambitionsnivå för skötsel av formellt skyddad natur blir tydligare om det införs som en av myndighetens uppgifter. Miljömålsberedningen föreslår därför att nedanstående kursiverad text läggs till i Naturvårdsverkets instruktion 3 § punkt 11 så att den lyder:

förvärva och förvalta fastigheter för statens räkning för att skydda värdefulla naturområden och för att säkerställa att naturvärden bevaras och utvecklas.

15.1.6 Komplettering av förordningen om områdesskydd

Miljömålsberedningen föreslår att förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. kompletteras genom ett tillägg om att en skötselplan ska bygga på uppgifter som utgör en grund för en ändamålsenligt och effektiv förvaltning. Ett sådant tillägg kan bidra till att förebygga att kommande områdesskydd får bristfälliga skötselplaner. Miljömålsberedningen föreslår att 3 § i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. kompletteras med nedanstående kursiverad text så att den lyder:

*Länsstyrelsen eller kommunen skall fastställa en skötselplan för ett naturreservats eller kulturreservats långsiktiga vård. En skötselplan skall ingå i varje beslut om bildande av ett naturreservat eller kulturreservat. Om det finns särskilda skäl, får skötselplanen fastställas efter det att beslutet om bildande av reservatet har fattats. *Skötselplanen ska bygga på uppgifter som utgör en grund för en ändamålsenlig och effektiv förvaltning.**

Miljömålsberedningen bedömer också att skötseln av skyddade områden kan förbättras genom att Naturvårdsverket uppdaterar sin vägledning om utformning av skötselplaner från 2015.²⁷ Riksrivisionen har rekommenderat Naturvårdsverket att uppdatera väg-

²⁶ 3 § punkt 11 förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

²⁷ Naturvårdsverket, 2015. Vägledning om utformning av skötselplan.

ledningen för att säkerställa att den motsvarar länsstyrelsernas behov, för att skötselplaner ska bli mer ändamålsenliga och hållas aktuella under längre tid och för att det ska bli tydligt vad som gäller om förvaltningen överläts.²⁸

15.1.7 För att statliga naturreservat och nationalparker ska bli mer tillgängliga för friluftslivet

Miljömålsberedningen bedömer att beloppet på anslaget 1:3 i utgiftsområde 20 behöver öka med 150 miljoner kronor per år för att finansiera friluftslivsarbete i formellt skyddade områden.

Skälen för bedömningen är följande:

Tillgängliggörande av skyddad natur ingår inte i Sveriges internationella åtaganden för naturvård och biologisk mångfald, men Miljömålsberedningen har identifierat betydande potentiella synergieffekter genom att tillgängliggöra formellt skyddad natur och uppnå andra samhällsmål. Skyddade områden kan användas som en resurs för friluftslivet, besöksnäringen, folkhälsoarbetet och pedagogiken och skapa möjligheter till rekreation, estetiska och andliga värden, forskning, regional tillväxt och landsbygdsutveckling.

Staten har ett ansvar för att skapa förutsättningar för ett rikt och varierat friluftsliv och att försäkra tillgång till och förbättra tillgängligheten till naturen.²⁹ Det bidrar till målet för friluftslivspolitikerna som riksdagen beslutat om. Målet är:

att stödja människors möjligheter att vistas i naturen och utöva friluftsliv där allemansrätten är en grund för friluftslivet. Alla människor ska ha möjlighet att få naturupplevelser, välbefinnande, social gemenskap och ökad kunskap om natur och miljö.³⁰

Utöver målet för friluftspolitiken som riksdagen beslutat har regeringen beslutat om tio friluftsmål. Friluftsmålen är: tillgänglig natur för alla, starkt engagemang och samverkan, allemansrätten, tillgång till natur för friluftsliv, attraktiv tätortsnära natur, hållbar regional tillväxt och landsbygdsutveckling, skyddade områden som

²⁸ Riksrevisionen, 2024. Förvaltningen av skyddad natur. RiR 2024:11.

²⁹ Prop. 2009/10:238 Framtidens friluftsliv.

³⁰ Prop. 2009/10:238, bet. 2010/11:KrU3. rskr. 2010/11:37 och 2010/11:38.

resurs för friluftslivet, ett rikt friluftsliv i skolan, friluftsliv för god folkhälsa och god kunskap om friluftslivet.³¹

Friluftslivsarbete i formellt skyddade områden finansieras i utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur med medel ur anslaget 1:3 Åtgärder för värdefull natur, ap.2 Kostnader för skötsel av skyddade områden, artbevarande, friluftsliv m.m.

Anslagsposten disponeras av Naturvårdsverket som under perioden 2021–2023 använde cirka 100–200 miljoner kronor per år för att finansiera friluftsliv i skyddade områden. Dessutom användes cirka 80–95 miljoner kronor till andra utgifter inom friluftsliv och allemansrätt. Enligt Naturvårdsverket har förutsättningarna för friluftsliv i Sverige försämrats och för att ändra på det behövs mer resurser.³²

I budgetunderlaget 2025–2027 föreslog Naturvårdsverket en satsning på nationalparker och friluftsliv för att utveckla friluftslivsarbetet och stärka förutsättningarna för fler att vistas i naturen. Naturvårdsverket äskar en förstärkning på 150 miljoner kronor för 2026 och 165 miljoner kronor för 2027.³³ Mot bakgrund av de senaste årens förbrukning av medel på 100–200 miljoner kronor per år bedömer Miljömålsberedningen därför att nivån behöver ligga på minst 250 miljoner kronor per år.

³¹ Skr. 2012/13:51, bet. 2012/13:KrU4, rskr. 2012/13:278.

³² Naturvårdsverket, 2024. Åtterrapporering av medelsanvändning och resultat för skydd av och åtgärder för värdefull natur 2021–2023.

³³ Naturvårdsverket, 2024. Budgetunderlag 2025–2027.

16 Förslag om restaurering av natur

Detta kapitel innehåller överväganden och förslag om restaurering av natur. Det som ingår i restaurering överlappar med, och inkluderar, förvaltning av såväl skyddad som icke-skyddad natur. Restaurering överlappar även hållbart brukande, framför allt inom jordbruket, bl.a. med hänsyn till att det krävs kontinuerlig skötsel för att den biologiska mångfalden ska bestå och för att undvika att det uppstår behov av restaurering. Åtgärderna är därför ibland desamma som vid restaurering. I enlighet med avgränsningen till landbaserade ekosystem i Miljömålsberedningens tilläggsdirektiv är terrestra miljöer motsvarande avgränsning i detta kapitel. Restaurering av våtmarker för minskade utsläpp av växthusgaser och gynnande av biologisk mångfald behandlas i kapitel 12 Förslag för att öka netto-upptaget av koldioxid och gynna biologisk mångfald i våtmark och torvmark.

Miljömålsberedningen bedömer:

- *att* om Sverige lever upp till restaureringsförordningens krav på restaurering och förbättring av den biologiska mångfalden lever Sverige därigenom också upp till Kunming-Montreal-ramverkets åtgärds mål 2 om restaurering. Miljömålsberedningens förslag utgår därför från restaureringsförordningens olika kravformuleringar. Däremot lämnar Miljömålsberedningen inga förslag som utgår från specifika arealer, eftersom det är först i den nationella restaureringsplanen som restaureringsbehovet ska kvantifieras och anges i arealer.

- *att* Miljömålsberedningens avgränsning och prioritering av förslag ska utgå från dels var det finns ett behov som Miljömålsberedningen skulle kunna fylla, dels vad som skulle kunna sjösättas inom relativt kort tid och därmed bidra till målpufffyllelse till 2030. Att fler förslag berör odlingslandskapet än skogsmark förklaras av att förändringsförloppet är snabbare i odlingslandskapet, med exempelvis hög takt i igenväxningen, vilket enligt Miljömålsberedningens bedömning innebär att restaurering där bör prioriteras. I skogsmark bör prioriteringen snarare vara att skydda områden med höga naturvärden så att dessa inte går förlorade, eftersom det i bästa fall tar väldigt lång tid att återställa dessa miljöer.
- *att* en effektiv hantering av invasiva främmande arter kräver att såväl länsstyrelsen som Naturvårdsverket ges möjlighet att fortsätta, och vid behov vidareutveckla, sitt arbete mot invasiva främmande arter. Eftersom det handlar om fleråriga åtgärder kräver detta långsiktig finansiering.

Miljömålsberedningen föreslår:

- *att* följande etappmål införs i miljömålssystemet:
 - Senast 2030 ska restaureringsåtgärder genomföras för minst 30 procent av de i Sverige förekommande naturtyper enligt EU:s restaureringsförordning som inte är i gott tillstånd. Senast 2040 ska restaureringsåtgärder genomföras för minst 60 procent och senast 2050 ska restaureringsåtgärder genomföras för minst 90 procent av respektive grupp av dessa naturtyper.
 - Senast 2030 ska mångfalden av vilda pollinatörer förbättras och populationer av vilda pollinatörer ska påvisa en ökande trend.
- *att* Naturvårdsverket får i uppdrag att inkludera restaurering av naturtyper i arbetet med åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper.
- *att* länsstyrelserna får i uppdrag att genomföra och samordna rådgivning om naturrestaurering under perioden 2026–2030.

- att riksdagen och regeringen genomför en satsning på restaurering och hävd av ängs- och betesmarker, med följande åtgärder:
 - att anslaget 1:3 Åtgärder för värdefull natur i utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur ökar för att de nationella miljöersättningsarna för restaurering av ängs- och betesmarker ska kunna möjliggöra den restaurering som krävs i jordbrukslandskapet och då särskilt av ängs- och betesmarker.
 - att miljöersättningsnivån för att beta naturbetesmarker i CAP ses över så att den täcker merkostnaderna för att sköta naturbeten jämfört med att ha bete på åkermark.
 - att Sverige prioriterar investeringsstöd till djurstallar i CAP för att skapa stabila förutsättningar för en långsiktig betesbaserad produktion, eftersom restaurering av betesmarker kräver fler betande djur och därmed fler djurstallar.
 - att ersättning för myrslätter, hamling och bränning av ljunghed återinförs i den innevarande och kommande strategiska planen till CAP.
- att ersättning för anläggning och skötsel av landskapselement som gynnar en hög biologisk mångfald i odlingslandskapet införs i den strategiska planen i CAP. Det motsvarar sådana landskapselement som gynnar en hög biologisk mångfald som beskrivs i restaureringsförordningen.
- att återbeskogningsplikten i en zon på 25 meter närmast jordbruksmark, avskaffas genom att det i 5 § skogsvårdslagen andra stycket införs ett sådant undantag från kravet i paragrafens första stycke.

16.1 Förslag om restaurering

Till följd av kraven i EU:s restaureringsförordning (EU) 2024/1991 på att upprätta en nationell restaureringsplan har regeringen gett Naturvårdsverket ett uppdrag att tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Boverket

att ta fram ett förslag till en sådan nationell plan. Naturvårdsverket ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet senast den 27 februari 2026. Sverige ska lämna ett förslag till restaureringsplan till kommissionen senast september 2026 och planen ska vara färdigställd senast ett år senare.

De frågor som ska klargöras eller fastställas genom den nationella restaureringsplanen faller utanför Miljömålsberedningens uppdrag.

Miljömålsberedningen bedömer att beredningens förslag ska behandla restaureringsförelagrens kvalitativa krav och inte de som kräver en kvantifiering i nationella restaureringsplanen vilket först kräver en uträkning från procentsatser till arealer. Med detta sagt föreslår Miljömålsberedningen etappmål som speglar både krav på ökning och de procentsatta målen, eftersom dessa gäller och är bindande.

Utöver detta föreslår Miljömålsberedningen en satsning på det svenska restaureringsarbetets förutsättningar – systemet, tillvägagångssätt och finansiering – för att stärka infrastrukturen för restaurering. Miljömålsberedningens förslag innebär att Sverige ska hamna i en bättre sits för att kunna leva upp till restaureringsförelagrens i sin helhet. Miljömålsberedningens avgränsning och prioritering av förslag utgår ifrån dels var det finns ett behov som Miljömålsberedningen kan fylla, dels vad som skulle kunna sjösättas inom relativt kort tid och därmed bidra till måluppfyllelse till 2030.

Att fler förslag berör odlingslandskapet än skogsmark förklaras även av att förändringsförloppet är snabbare i odlingslandskapet, med exempelvis hög takt i igenväxningen, vilket enligt Miljömålsberedningens bedömning innebär att restaurering där bör prioriteras. I skogsmark bör prioriteringen snarare vara att skydda områden med höga naturvärden så att dessa inte går förlorade, eftersom det i bästa fall tar väldigt lång tid att återställa dessa miljöer. Restaurering av biologisk mångfald i *städer* och tätortsnära samt den mer allomfattande *gröna infrastrukturen* behandlas i det avsnitt som handlar om övergripande planering och grön infrastruktur för att säkerställa minimal förlust av områden som är betydelsefulla för biologisk mångfald.

Gränsdragningen mellan restaurering, naturvårdande skötsel (av skyddade områden och andra områden med höga naturvärden) och

brukande är inte alltid tydlig, eftersom åtgärderna, särskilt i odlingslandskapet, i praktiken kan vara desamma. Det som skiljer åtgärderna åt kan i stället vara i vilket syfte de utförs. Detta får betydelse för frågan om vem som bör ha ansvar för att naturvärdena upprätthålls eller nyskapas och vem som i förlängningen därmed bör stå för kostnaderna för arbetet. Det är numera ett centralt krav i restaureringsarbetet att det inte ska förekomma någon ytterligare försämring. Detta återkommer och återupprepas i Kunming-Montreal-ramverkets krav på att inte förlora ytterligare områden som har stor betydelse för biologisk mångfald, då utifrån perspektivet övergripande planering och prövning (se åtgärds mål 1).

Länsstyrelserna har en nyckelroll i det restaureringsarbete som bedöms vara i det allmännas intresse, i och med att de har ett strategiskt och övergripande perspektiv och besitter kompetens och kunskap som spänner över flera områden. Som även beskrivs på annat håll arbetar länsstyrelserna med såväl rådgivning som uppsökande verksamhet, men även med särskilda satsningar och program m.m.

16.1.1 Ett nytt etappmål om restaurering

Miljömålsberedningen föreslår att följande etappmål införs i miljömålssystemet:

Senast 2030 ska restaureringsåtgärder genomföras för minst 30 procent av de i Sverige förekommande naturtyper enligt EU:s restaureringsförordning vilka inte är i gott tillstånd. Senast 2040 ska restaureringsåtgärder genomföras för minst 60 procent och senast 2050 ska restaureringsåtgärder genomföras för minst 90 procent av respektive grupp av dessa naturtyper.

Skälen för förslaget är följande:

Kunming-Montreal-ramverket

Som beskrivits på annat håll i detta betänkande innehåller Kunming-Montreal-ramverket 23 åtgärds mål, varav det mest omtalade, åtgärds mål 3, handlar om *skydd* av 30 procent land, respektive hav. Ett annat åtgärds mål, åtgärds mål 2, handlar om *restaurering* – att minst 30 procent av utarmade ekosystem (i land-områden, inlandsvatten-, kust-

och havsområden) senast 2030 ska vara föremål för effektiv återställning. Även EU är part till denna överenskommelse och har förbundit sig till detsamma. Till följd av bl.a. såväl EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 som Kunming-Montreal-ramverket har EU beslutat om restaureringsförordningen (EU) 2024/1991. Artikel 4.1 föreskriver bl.a. att restaureringsåtgärder ska genomföras – senast 2030 – för minst 30 procent av den totala arealen av alla naturtyper som förtecknas i bilaga I till förordningen och som inte är i gott tillstånd, enligt vad som ska kvantifieras i den nationella restaureringsplanen. Senast 2040 ska restaureringsåtgärder genomföras för minst 60 procent och senast 2050 ska restaureringsåtgärder genomföras för minst 90 procent av dessa naturtyper. I bilaga I till restaureringsförordningen är naturtyperna uppdelade i sex grupper. Kraven till 2040 och 2050 ska räknas på gruppnivå. Dessa krav ligger även i linje med Kunming-Montreal-ramverkets långsiktiga mål (Mål A) till 2050.

Det behövs ett mål om restaurering av ekosystem i miljömålssystemet

Av särskild betydelse för den biologiska mångfalden i landbaserade ekosystem är dels Generationsmålet, dels miljökvalitetsmålen Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap, Myllrande våtmarker, Storslagen fjällmiljö, Ett rikt växt- och djurliv och God bebyggd miljö. Etappmål med särskild bäring på dessa miljökvalitetsmål är för närvarande användning av växtskyddsmedel, användning av biocidprodukter och integrering av stadsgrönska och ekosystemtjänster i urbana miljöer. I och med att EU:s restaureringsförordning nu har trätt i kraft och inte minst med utgångspunkt i att restaureringsbehovet vad gäller naturtyper i Sverige är stort, har betydelsen restaurering av ekosystem accentuerats. Med anledning av detta finns det skäl att synliggöra både behoven av och kraven på restaurering av ekosystem även i det nationella miljömålssystemet. Miljömålsberedningen föreslår därför att ett nytt etappmål om restaurering av ekosystem införs i miljömålssystemet och att relevanta styrmedel och åtgärder som bidrar till etappmålet utvecklas. Enligt Miljömålsberedningens bedömning är ett etappmål att föredra framför en ny strecksats eller precisering till ett befintligt mål. Ännu ett viktigt skäl som talar för ett nytt etappmål är att etapp-

målen, liksom alla andra mål i miljömålssystemet, ingår i ett system för att följa upp och utvärdera resultaten i förhållande till målet.

Eftersom restaureringsförordningen är bindande lagstiftning är förslaget formulerat nära förordningens lydelse. Vilka arealer det sedan kommer att bli fråga om framgår inte av varken restaureringsförordningens bestämmelser eller etappmålet, utan detta ska räknas fram och redovisas i den nationella restaureringsplanen.

16.1.2 Ett nytt etappmål om vilda pollinatörer

Miljömålsberedningen föreslår att följande etappmål införs i miljömålssystemet:

Senast 2030 ska mångfalden av vilda pollinatörer förbättras och populationer av vilda pollinatörer ska påvisa en ökande trend.

Skälen till förslaget är följande:

I EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 fastställdes den övergripande ambitionen att vända den negativa utvecklingen för antalet pollinatörer och mångfalden senast 2030 som en del av en rad åtaganden och mål för restaurering av natur i EU. I januari 2023 meddelade kommissionen en reviderad åtgärdsplan för EU-initiativet om pollinatörer, med åtgärder som EU och dess medlemsstater ska vidta för att vända den negativa utvecklingen för pollinatörer senast 2030. I restaureringsförordningen föreskrivs vidare följande i artikel 10.1.

Medlemsstaterna ska, genom att i tid införa lämpliga och ändamålsenliga åtgärder, förbättra mångfalden av pollinatörer och vända minskningen av populationer av pollinatörer senast 2030 och därefter uppnå en ökande trend för populationer av pollinatörer, mätt åtminstone vart sjätte år från 2030, till dess att de tillfredsställande nivåer som har fastställts i enlighet med artikel 14.5 har uppnåtts.¹

Eftersom konsekvenserna av minskningen av vilda pollinatörer kan slå brett – för livsmedelstryggheten, människors hälsa, livskvaliteten och ekosystemens funktion – bedömer Miljömålsberedningen att det är lämpligt att formulera ett etappmål. I förslaget till etapp-

¹ Hänvisningen till artikel 14.5 innebär att det är i de nationella restaureringsplanerna som det ska framgå vad som är tillfredsställande nivåer. Det ska bl.a. bedömas utifrån senaste vetenskapliga rön.

mål är det ”vilda” pollinatörer som avses, eftersom det inte är tambin som är fokus i restaureringsarbetet, utan många olika vilda insektsarter. Miljömålsberedningen noterar även att det är vilda pollinatörer som man riktat in sig på vid kartläggning av ökad restaurering och naturvård.² Detta bör därför framgå av etappmålet.

För att detta etappmål sedan ska bli verkningfullt krävs riktade styrmedel och åtgärder. Det är många samverkande åtgärder, i mindre och större skala. Flera av de övriga förslagen bidrar till denna förbättring.

16.1.3 Uppdrag till Naturvårdsverket att utveckla åtgärdsprogram för hotade arter och restaurering av naturtyper

Miljömålsberedningen föreslår att Naturvårdsverket får i uppdrag att inkludera restaurering av naturtyper i arbetet med åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper.

Skälen till förslaget är följande:

Miljömålsberedningen bedömer att Sverige skyndsamt bör ta initiativ till förberedande arbete för att möjliggöra en omfattande restaurering av naturtyper i linje med internationella åtaganden för biologisk mångfald, särskilt EU:s restaureringsförordning. En struktur för prioritering, finansiering och genomförande av åtgärder bör komma på plats så snart som möjligt oavsett omfattningen av den restaurering som kommer att presenteras i den nationella restaureringsplanen. Strukturen kan med fördel bygga på erfarenheter från arbetet i Åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper (ÅGP) och samordnas med detta arbete. Miljömålsberedningen föreslår att Naturvårdsverket inrättar nya åtgärdsprogram för restaurering i terrestra ekosystem och tilldelar länsstyrelserna medel för att genomföra insatserna tillsammans med andra berörda aktörer.

Dialog och samverkan är en kärna i de befintliga åtgärdsprogrammen. Tjänstepersoner på länsstyrelserna etablerar ofta goda och långvariga kontakter med markägare, brukare, myndigheter och andra som påverkar eller kan påverka arternas status. Markägare får råd om skötsel som gynnar arterna och kan även få hjälp

² Se exempelvis Europeiska revisionsrätten, Särskild rapport 15/2020 Skydd av vilda pollinatörer i EU: kommissionens initiativ har inte burit frukt, 2020/C 227/07.

med direkta skötselåtgärder eller bidrag för att själv genomföra riktade skötselåtgärder för arterna i åtgärdsprogrammen.

Åtgärdsprogrammen är en av flera åtgärder för att nå miljö-kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv, samt de övriga sex ekosystemrelaterade miljö kvalitetsmålen. Programmet bidrar även till internationella mål, såsom åtgärds mål 6 i Kunming-Montreal-ramverket som handlar om att förbättra hotade arters bevarandestatus.³ Åtgärdsprogrammen bidrar även till att uppfylla såväl målen i EU:s strategi för biologisk mångfald som bestämmelserna i EU:s naturvårdsdirektiv och restaureringsförordningen.

I den fördjupade utvärderingen av miljömålet Ett rikt växt- och djurliv 2023 betonade Naturvårdsverket att resurserna för att genomföra pågående åtgärdsprogram inte är tillräckliga och bör öka, så att de insatser som ingår i programmen kan genomföras.⁴ För att nå önskad effekt måste arbetet genomföras långsiktigt och inte som kortsiktiga projekt med osäker finansiering. Många hotade arter är beroende av återkommande åtgärder och programmen kan inte avslutas förrän en långsiktig lösning av skötsel/förvaltning av arten kan lämnas över till annan verksamhet.

Miljömålsberedningen bedömer att nya åtgärdsprogram för restaurering av naturtyper bör bygga vidare på det dialoginriktade arbetssättet i tidigare åtgärdsprogram för att möjliggöra att åtgärder genomförs i samverkan mellan myndigheter, markägare och andra aktörer. Det är lämpligt att nuvarande arbetsfördelning mellan Naturvårdsverket, länsstyrelserna och SLU Artdatabanken används även i de nya åtgärdsprogrammen. Miljömålsberedningen bedömer att en struktur för nya program bör förberedas så snart som möjligt men behovet av finansiering för att genomföra programmen bör inte beräknas förrän den nationella restaureringsplanen har färdigställts eftersom det beror på hur stora arealer som enligt den nationella planen ska restaureras.

³ FN:s Globala mål för hållbar utveckling, Agenda 2030 (mål 15, delmål 15.5), handlar om att hejda förlusten av biologisk mångfald och skydda och förebygga utrotning av hotade arter.

⁴ Naturvårdsverket, Fördjupad utvärdering av miljömålen 2023, Ett rikt växt- och djurliv, Rapport 7071, oktober 2022, s. 75.

Hantering av invasiva främmande arter är en del i restaureringsarbetet

Sverige är skyldig att vidta lämpliga återställandeåtgärder för att underlätta återhämtningen av ett ekosystem som har försämrats, skadats eller förstörts av en invasiv främmande art av unionsbetydelse, enligt artikel 20 i Europaparlamentets och rådets förordning 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter. Det är Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten som är de nationellt ansvariga myndigheterna för Sveriges arbete med invasiva främmande arter. Av 45 § i förordningen (2018:1939) om invasiva främmande arter framgår att det är *länsstyrelsen* som ska vidta de återställandeåtgärder som krävs.⁵ Det är med andra ord länsstyrelserna som har huvudansvaret för det praktiska arbetet med att bekämpa och utrota invasiva främmande arter. De ansvarar också för att utöva tillsyn. Länsstyrelsen får överlåta åt en kommun som begär det att vidta återställandeåtgärder inom kommunen. Kommunen ansvarar också för att ta bort och förhindra spridning av förbjudna arter från den kommunala marken och sina egna fastigheter.

En effektiv hantering av invasiva främmande arter kräver att såväl länsstyrelsen som Naturvårdsverket ges möjlighet att fortsätta, och vid behov vidareutveckla, sitt arbete mot invasiva främmande arter. Eftersom det handlar om fleråriga åtgärder kräver detta långsiktig finansiering. Redan i dag finns en möjlighet att rapportera in, och få information om, förekomsten av invasiva främmande arter i artportalen. För att effektivisera arbetet mot främmande invasiva arter ska länsstyrelserna informera berörda aktörer om den möjligheten till.

⁵ Det framgår även av länsstyrelsernas regleringsbrev för 2024 att länsstyrelserna har fått i uppdrag (enligt punkt 3.A.4) att utifrån olika aktörers ansvarsområden, *leda och samordna det regionala arbetet* avseende naturvård, biologisk mångfald, friluftsliv, vilt- och rovdjursförvaltning, *invasiva främmande arter* samt havs- och vattenmiljö.

16.1.5 Uppdrag till länsstyrelserna att genomföra och samordna rådgivning om naturrestaurering

Miljömålsberedningen föreslår att länsstyrelserna får i uppdrag att genomföra och samordna rådgivning om naturrestaurering under perioden 2026–2030. Detta för att på ett effektivt sätt bidra till Sveriges genomförande av restaureringsförordningen, EU:s strategi för biologisk mångfald och Kunming-Montreal-ramverket.

Skälen för förslagen är följande:

Rådgivning och information bedöms på ett betydande sätt bidra till att bevara och utveckla den biologiska mångfalden genom att kunskap och erfarenheter om såväl skötsel och naturhänsyn på virkesproduktionsmarken som den naturvårdande skötseln av frivilliga avsättningar sprids till de som utför sådan skötsel. Därigenom kommer rådgivningen och informationen även att bidra till att internationella åtaganden och nationella miljökvalitetsmål nås.

Restaureringsförordningen är ny. Miljömålsberedningen bedömer att stora informations- och rådgivningsinsatser behövs för markägare, brukare, kommunerna, företag, organisationer och allmänheten och att länsstyrelserna är mest lämpade att genomföra dessa.

På annan plats i betänkandet lämnar Miljömålsberedningen ett förslag om åtgärdssamordnare. Länsstyrelsernas rådgivnings- och informationsinsatser är nödvändiga för deras möjlighet att göra ett effektivt arbete. Länsstyrelsernas rådgivning och information bör utformas i samverkan med åtgärdssamordnarna.

16.1.6 En satsning på restaurering och hävd av ängs- och betesmarker

Miljömålsberedningen föreslår att riksdagen och regeringen genomför en satsning på restaurering och hävd av ängs- och betesmarker, med följande åtgärder:

- att anslaget 1:3 Åtgärder för värdefull natur i utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur ökar för att de nationella miljöersättningsarna för restaurering av ängs- och betesmarker ska kunna möjliggöra den restaurering som krävs i jordbrukslandskapet och då särskilt av ängs- och betesmarker.

- att miljöersättningsnivån för att beta naturbetesmarker i CAP ses över så att den täcker merkostnaderna för att sköta naturbeten jämfört med att ha bete på åkermark.
- att Sverige prioriterar investeringsstöd till djurstallar i CAP för att skapa stabila förutsättningar för en långsiktig betesbaserad produktion, eftersom restaurering av betesmarker kräver fler betande djur och därmed fler djurstallar.
- att ersättning för myrslätter, hamling och bränning av ljunghed återinförs i den innevarande och kommande strategiska planen till CAP.

Skälen för förslagen är följande:

Behov av åtgärder för att bevara eller utveckla den biologiska mångfalden knuten till ängs- och betesmarker

Odlingslandskapet sedan länge hävdade naturbetesmarker och slätterängar är bland de artrikaste miljöerna i landet, men arealen ängs- och betesmark har minskat kraftigt sedan början av 1900-talet.

För att nå miljö kvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap krävs ett aktivt jordbruk i hela landet. Det förutsätter att jordbruksföretagen är lönsamma och att det finns möjligheter att bo, leva och verka på landsbygden. Här kan statliga insatser, lönsamma jordbruk samt framgångsrik landsbygdsutveckling samverka. Lyckas det så kan miljömålsarbetet nå längre samtidigt som Sveriges självförsörjningsgrad ökar.⁶

De problem med biologisk mångfald i odlingslandskapet som Naturvårdsverket tillsammans med Jordbruksverket bedömt vara mest angelägna att lösa för att nå miljömålen är brist på hävd i form av slätter och bete av ängs- och betesmarker samt brist på småbiotoper.⁷

Det behövs flera åtgärder för att bevara eller utveckla den biologiska mångfalden knuten till ängs- och betesmarker. Rapporteringen

⁶ Naturvårdsverket, Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2024, s. 227. Tillgänglig digitalt: <https://www.delegationcircularekonomi.se/4960d4/globalassets/om-miljoarbetet/sveriges-miljomal/miljomalen-arlig-uppfoljning-2024.pdf>, hämtad 2024-06-24.

⁷ Naturvårdsverkets webbplats: <https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/sveriges-miljomal/fordjupad-utvardering-av-sveriges-miljomal-2023/den-biologiska-mangfalden-utarmas--globalt-och-i-sverige/>, hämtat 2024-06-09.

enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet visar att Sverige inte lever upp till att bibehålla eller utveckla biologisk mångfald för jordbrukslandskapets naturtyper och arter. Utvecklingen är inte heller i linje med åtaganden inom mångfaldskonventionen, som Sverige ställer sig bakom, eller för att nå de nationella miljömålen.

Ett belysande exempel är situationen för fjärilar. Tolv svenska fjärilar är listade i art- och habitatdirektivet, elva dagfjärilar och ett nattfly. De är alla upptagna på den svenska rödlistan från 2015. Hälften av arterna omfattas av åtgärdsprogram för hotade arter, vars åtgärder motverkat den nedåtgående trenden.

Sju av arterna är knutna till gräsmarker i främst boreal och kontinental region. De förekommer i hävdade naturtyper som minskat kraftigt och därmed fragmenterats. Orsaken är att det småskaliga bruknings sättet ersatts med ett mer rationellt, och ensartat, jordbruk. För dessa arter är bristen på rätt typ av hävd samt det allmänna tillståndet för naturtyperna den direkta orsaken till tillbakagången.⁸

Odling på åkermark påverkar den biologiska mångfalden både positivt och negativt och är för produktionsresultatet beroende av biologisk mångfald, bl.a. i form av pollinerare och ett fungerande mikroliv i marken. En positiv effekt av lantbruk i skogsdominerade landskap är att gårdar med betande djur i skogsbygd skapar variation i landskapet.

Redan i dag genomförs ett omfattande arbete runt om i landet för att gynna biologisk mångfald genom t.ex. restaurering och anläggning av våtmarker, blommande kantzoner, lärkrutor, restaurering av betesmarker, rådgivning för betesmarker och slåtterängar och främjande av biologisk mångfald i växtodling.

Det finns gott om exempel på arbetsätt, goda ambitioner och kunskap för att uppnå betydande förändring för naturvårdsarbetet i Sverige. Enligt Lantbrukarnas Riksförbund, LRF, finns det god förståelse för hur naturen fungerar samt insikt om vilka åtgärder som behövs. Det som begränsar hållbarhetsarbetet i odlingen och djurhållningen är enligt LRF otillräcklig finansiering av miljö- och klimatåtgärder.⁹

Det är viktigt att restaureringen av tillkommande arealer ängs- och betesmark inte får genomföras på bekostnad av ängs- och

⁸ Naturvårdsverket, 2019, Sveriges arter och naturtyper i EU:s art- och habitatdirektiv, Resultat från rapportering 2019 till EU av bevarandestatus 2013–2018, s. 58 f.

⁹ Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Livsmedelsberedskap, klimat och natur – Kostnader för jordbrukets gröna omställning, Näringspolitisk rapport, 2023, s. 3.

betesmarker med befintliga höga naturvärden. Med detta menas att det exempelvis inte får bli så att djur flyttas från betesmarker med höga naturvärden till marker som ska restaureras.

Översyn av referensarealer för odlingslandskapet pågår

Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk och Havs- och vattenmyndigheten, har tagit fram förslag till reviderade referensarealer för de utpekade livsmiljötyper som 2025 ska rapporteras enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet. Naturvårdsverket redovisade i mars 2024 förslag till reviderade referensarealer för utpekade naturtyper i art- och habitatdirektivet.¹⁰

Myndigheternas bedömning är att reviderade referensarealer för naturtypsklassade gräsmarker bör ligga inom det spann som sträcker sig mellan de två beräkningsalternativ där tekniska och ekologiska förutsättningar beaktats i högre grad. Ett spann anges i stället för en exakt areal då det finns osäkerheter både i arters respons på förändringar i livsmiljöerna och samhällets möjligheter att genomföra så här stora förändringar. De summerade totalarealerna enligt de två beräkningsalternativen är 4 600–7 300 km² (460 000–730 000 hektar). Det innebär att det behöver återetableras 1 000–3 700 km² (100 000–370 000 hektar) naturtypsklassade gräsmarker i Sverige, enligt förslaget till reviderade referensarealer. Utöver detta kommer även delar av de nuvarande gräsmarksarealerna behöva restaureras för att förbättra deras biologiska kvaliteter.¹¹ Det har framförts till Miljömålsberedningen att referensarealerna som minimum i stället bör motsvara den högsta delen av det intervall som redovisats av Naturvårdsverket och Jordbruksverket, inte de lägre.

Miljömålsberedningen noterar att restaureringsbehovet kommer att kvantifieras i de nationella restaureringsplanerna enligt restaureringsförordningen. Av den anledningen föreslår Miljömålsberedningen inte något siffersatt mål om detta.

¹⁰ Naturvårdsverket 2024. Översyn av referensarealer för livsmiljötyper i art- och habitatdirektivet. Redovisning av regeringsuppdrag. NV-11038-22.

¹¹ Naturvårdsverket 2024. Översyn av referensarealer för livsmiljötyper i art- och habitatdirektivet. Redovisning av regeringsuppdrag. NV-11038-22, s. 67.

Befintligt nationellt stöd för restaurering av ängs- och betesmarker

Naturvårdsverket har inrättat ett nytt nationellt program för statligt stöd till restaurering av ängsmark, betesmark och hamlade träd. Programmet regleras av förordningen (2024:202) om statligt stöd för vissa åtgärder som syftar till att bevara eller återställa biologisk mångfald samt Naturvårdsverkets föreskrifter NFS (2024:3) om statligt stöd för vissa åtgärder som syftar till att bevara eller återställa biologisk mångfald. Länsstyrelserna handlägger stödet som kan uppgå till högst 70 procent av godkända redovisade faktiska kostnader. Företag som äger eller arrenderar den mark där åtgärden ska utföras eller som har medgivande från markägaren eller arrendatorn att utföra åtgärden kan söka stödet, t.ex. vissa föreningar och stiftelser som har ekonomisk verksamhet samt kommunala bolag, men inte statliga myndigheter och kommuner.

Under 2024 har Naturvårdsverket fördelat 13 miljoner kronor till länsstyrelserna för åtgärder enligt programmet.¹²

Stöd för naturvårdsbränning, kontinuerlig hamling och myrslätter saknas sedan 2023 då dessa åtgärder samt restaurering lyftes ut ur den gemensamma jordbrukspolitiken CAP.

Naturvårdsverket har föreslagit till regeringen att utöka de nationella ersättningarna till lantbrukare för restaurering och skötsel av ängs- och betesmark och andra värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet.¹³ Naturvårdsverket föreslog ytterligare 220 miljoner kronor under 2023–2027 och att även andra värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet kan omfattas.

Stallar för fler betesdjur

I dag finns cirka 464 000 hektar betesmarker i lantbrukarnas ansökningar om EU-ersättningar varav cirka 400 000 hektar ingår i åtaganden för miljöersättningen för betesmarker och slätterängar. Delvis på grund av höjda ersättningar, har en tidigare trend med vikande arealer naturliga betesmarker avstannat. Det finns också en

¹² Naturvårdsverket, Slutredovisning av Regeringsuppdrag om att inrätta ett samlat nationellt program för ersättning till vissa åtgärder i värdefulla ängs- och betesmarker, 2024-04-25, s. 13.

¹³ Naturvårdsverkets webbplats: <https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/sveriges-miljomal/fordjupad-utvardering-av-sveriges-miljomal-2023/den-biologiska-mangfalden-utarmas--globalt-och-i-sverige/>, hämtat 2024-06-09.

del arealer betesmarker som hävdas i dag där inga ersättningar söks alls. I Sveriges prioriterade åtgärdsplan för Natura 2000 (PAF) finns ett restaureringsbehov på cirka 83 000 hektar betesmark och för att inte nuvarande arealer ska minska, så krävs en ersättning som täcker kostnader och intäktsbortfall för att hålla markerna öppna och betade av djur. Restaurering av betesmarker kräver tid, finansiering och fler betande djur.

För att restaurera 83 000 hektar behövs ett tillskott av betesdjur som motsvarar 83 000 nya djurenheter. En djurenhet motsvarar exempelvis en vuxen diko. Om utgångspunkten är investeringar för stallplatser för 83 000 dikor enligt Jordbruksverkets enhetskostnader för nyinvestering i djurstallar om 63 400 kronor per diko så blir investeringskostnaden cirka 5,3 miljarder kronor.¹⁴

Skötsel av nuvarande och ny betesmark

I Sveriges prioriterade åtgärdsplan för Natura 2000 finns ett restaureringsbehov på cirka 83 000 hektar betesmark och för att inte nuvarande arealer ska minska så krävs en ersättning som täcker kostnader för att hålla markerna öppna och betade av djur.

Att bibehålla dagens areal kräver höjda betesmarksersättningar och bibehållen nivå på gårdsstöd och nötkreaturstöd. I dag täcker betesmarksersättningen endast en del av de merkostnader som det innebär att hålla en genomsnittlig betesmark i hävd. Jämfört med ett bete på åkermark medför naturbetesmarkerna exempelvis sämre tillväxt på betesdjuren, dyrare stängsel och röjningskostnader för att hålla efter sly. I Sveriges strategiska plan för ersättningar inom den gemensamma jordbrukspolitiken redovisas i dag både maximal stödnivå som innebär full kostnadstäckning och nuvarande ersättningsnivå. Dagens ersättningsnivå täcker alltså inte merkostnaderna för att sköta naturbetet jämfört med att endast ha bete på åkermark. Som grund för att behålla nuvarande arealer i stödet så behöver ersättningarna enligt Lantbrukarnas riksförbund, LRF ligga på full kostnadstäckning eller högre eftersom det motsvarar kostnaden för att hålla betesmarker i hävd. Detta innebär att ersättningsnivån enligt LRF behöver höjas med 500–3 000 kronor per hektar beroende på

¹⁴ Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Livsmedelsberedskap, klimat och natur – Kostnader för jordbrukets gröna omställning, Näringspolitisk rapport, 2023, s. 17.

markklass.¹⁵ Utöver betesmarksersättningen kan lantbrukare också ta del av gårdsstöd och nötkreaturstöd. Befintliga stöd till arealen i dag omfattar 2,1 miljarder kronor per år. Full kostnadstäckning för nuvarande betesareal kostar enligt LRF ytterligare 500 miljoner kronor per år.

En särskild typ av slättermarker som varit vanliga i norra Sverige är myrslättermarkerna. Vissa myrslättermarker har en rik biologisk mångfald beroende av slätter för att bevaras. Myrslättermarker är en del av det biologiska kulturarvet och är samiska traditionella marker. Myrslättermarkerna försvann i stort sett under senare delen av 1900-talet, men fick ett uppsving i och med att miljöstöden infördes. Miljöersättning för myrslätter upphörde 2022 och arealer hävdade myrslättermarker i landet har därefter minskat drastiskt.

Återinför myrslätter, hamling och bränning av ljunghed i Sveriges strategiska plan inom CAP

Myrslättern har minskat kraftigt i norra Sverige sedan miljöersättningen för myrslätter upphörde 2023. Miljömålsberedningen bedömer därför att stöd till myrslätter är nödvändigt för att denna naturtyp långsiktigt ska kunna hävdas och bevaras i Sverige. Miljömålsberedningen bedömer även att det för att upprätthålla skötseln av två andra naturtyper med rik biologisk mångfald är nödvändigt med återupptaget stöd även för de två skötselåtgärderna hamling och bränning av ljunghed där stödmöjligheterna upphörde 2023.

Miljömålsberedningen föreslår att miljöersättningen för myrslätter, hamling och bränning av ljunghedar återigen ska berättiga till stöd. Eftersom det är åtgärder som faller inom vad som anses vara ”brukande” snarare än ”restaurering” lämpar de sig bättre att omfattas av CAP än av de nationella stöden för restaurering av ängs- och betesmarker. Förslaget är därför att dessa återinförs inom CAP. Men det är viktigt att det tillförs medel för detta så att stödet inte betalas ut på bekostnad av andra stödberättigade åtgärder.

¹⁵ Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Livsmedelsberedskap, klimat och natur – Kostnader för jordbrukets gröna omställning, Näringspolitisk rapport, 2023, s. 16.

16.1.7 Stödmöjlighet för ökning av mängden landskapselement i odlingslandskapet ska införas i den strategiska planen i CAP

Miljömålsberedningen föreslår att ersättning för anläggning och skötsel av landskapselement som gynnar en hög biologisk mångfald i odlingslandskapet införs i den strategiska planen i CAP. Det motsvarar sådana landskapselement som gynnar en hög biologisk mångfald som beskrivs i restaureringsförordningen. Detta kan omfatta exempelvis naturvårdande skötsel av befintliga brynmiljöer, nyskapande av brynmiljöer och nyetablering av lövskogar med en storlek mellan 0,5–5 hektar i utpräglade jordbrukslandskap.

Skälen för förslaget är följande:

Värdet av landskapselement

Jordbruksmarken i Sverige utgörs till cirka 85 procent av åkermark. Det innebär att miljöhänsyn och upprätthållande av variation i det åkerdominerade landskapet är avgörande för den biologiska mångfalden i odlingslandskapet. Landskapselement som t.ex. stenmurar, småvatten, åkerholmar, diken, fältkanter och övergångszoner mellan jordbruks- och skogsmark har särskilt stor betydelse för den biologiska mångfalden. De utgör viktiga livsmiljöer för många arter och bidrar till variation som är viktig för den ekologiska funktionaliteten i landskapet.

För att vända trenden och hejda förlusten av biologisk mångfald i det åkerdominerade landskapet är det av stor vikt att inte fler landskapselement av permanent karaktär försvinner och att befintliga landskapselementen sköts så att deras kvalitet upprätthålls. Det finns också en stor potential att återfå variation genom att i större skala skapa landskapselement såsom blommande kantzoner, lärkrutor och öppna sandytor som boplatser för vilda bin. I dag är det oftast inte företagsekonomiskt lönsamt för lantbrukare att beakta de samhällsvärden som skapas av biologisk mångfald knuten till landskapselementen i det åkerdominerade landskapet.

Av artikel 11 i restaureringsförordningen framgår att medlemsstaterna ska vidta åtgärder som syftar till att generellt förbättra den biologiska mångfalden i jordbruksekosystem (utöver de restaureringsåtgärder som krävs enligt andra bestämmelser i restaureringsförord-

ningen). I Bilaga IV till förordningen räknas upp exempel om vad som skulle kunna vara sådana landskapselement som gynnar en hög biologisk mångfald. För att dessa ska öka krävs antingen en *restaurering* så att tidigare värden återkommer eller ett *nyskapande* där de inte tidigare funnits.

Småskogar i jordbrukslandskapet

Små, isolerade skogsområden med skoglig kontinuitet kan hysa en stor mångfald av specialiserade skogsarter även lång tid efter att områdena har blivit isolerade. De är ofta de enda återstående öarna med naturlig vegetation i ett intensivt brukat landskap, och det är av stor vikt att deras naturvärden bevaras.¹⁶ Det är viktigt att jordbrukare får upp ögonen för sina småskogars naturvärden, t.ex. genom kostnadsfri rådgivning.

Genom att etablera nya småskogar på jordbruksmark kan man skapa spridningsöar som kan koloniserats av typiska skogsarter och därmed förbättra förutsättningar att gamla småskogar kan behålla livskraftiga populationer av dessa arter. Många av de mer kortlivade lundväxterna har å andra sidan en bra spridningsförmåga då fröna sprids över större avstånd, och genom öppna marker, med hjälp av däggdjur, fåglar och vind. Naturvårdsverket har därför föreslagit att man vid nyetablering av lövskog i jordbrukslandskap hellre planterar fler skogar med en storlek mellan 1–5 hektar än att satsa på färre och större skogar. Dessa skogar bör etableras nära äldre artrik skog men även utspritt i det öppna jordbrukslandskapet. Naturvårdsverket bedömde att små (0,5–2 hektar) isolerade skogsområden med skoglig kontinuitet kan hysa en stor mångfald av specialiserade skogsarter även lång tid efter att områdena har blivit isolerade. De är ofta de enda återstående öarna med naturlig vegetation i ett intensivt brukat landskap, och det är av stor vikt att deras naturvärden bevaras.¹⁷

Miljömålsberedningen ser att det finns skäl att stödja anläggande av småskogar och att ett lämpligt arealspann är 0,5–5 hektar.

¹⁶ Naturvårdsverket 2019. Små lövskogars betydelse i jordbrukslandskapet. Rapport 6907. December 2019.

¹⁷ Naturvårdsverket 2019. Små lövskogars betydelse i jordbrukslandskapet. Rapport 6907. December 2019.

Restaureringsförordningens krav att öka den biologiska mångfalden i jordbruksekosystem

Restaureringsförordningen ställer krav på att öka den biologiska mångfalden, generellt, i jordbruksekosystem. Landskapselement har stor betydelse för möjligheterna att skapa en förbättrad trend för bl.a. pollinatörer och odlingslandskapets fåglar och fjärilar.

Miljömålsberedningen bedömer att kostnadsersättning i kombination med rådgivning kan bidra på ett betydande sätt för att bevara, sköta och återskapa landskapselement i odlingslandskapet. Miljömålsberedningen föreslår att ersättning för anläggning och skötsel av landskapselement som gynnar en hög biologisk mångfald i odlingslandskapet införs i den strategiska planen i CAP. Det motsvarar sådana landskapselement som gynnar en hög biologisk mångfald som beskrivs i restaureringsförordningen.

16.1.8 Ta bort återbeskogningsplikten närmast jordbruksmark

Miljömålsberedningen föreslår att avskaffa återbeskogningsplikten i en zon på 25 meter närmast jordbruksmark, genom att 5 § andra stycket skogsvårdslagen ändras så att det införs en ytterligare grund för undantag från kravet i första stycket att ny skog ska anläggas på produktiv skogsmark om marken ligger outnyttjad.

Skälen för förslaget är följande:

De brynmiljöer som finns i övergångszoner mellan skogs- och jordbruksmark är viktiga miljöer för biologisk mångfald liksom för kulturarvet och landskapsbilden. Bryn är en skötselkrävande miljö som växer igen och förlorar sitt värde för biologisk mångfald om de lämnas för fri utveckling.

I dag karaktäriseras kanterna mellan skogs- och jordbruksmark i många fall av skarpa övergångar. Enligt analyser av data som samlas in via Nationell inventering av landskapet i Sverige (NILS) har ungefär hälften av skogskanterna en tvär övergång mellan skogs- och jordbruksmark.

Enligt 5 § skogsvårdslagen ska ny skog anläggas *på produktiv skogsmark*, bl.a. efter avverkning eller skada på skogen. Enligt paragrafens fjärde och femte stycke får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddela föreskrifter om undantag från

första och andra styckena för att möjliggöra försöksverksamhet. Skogsstyrelsen får i särskilda fall medge undantag från första och andra styckena som föreskriver återbeskningsplikten. Enligt 7 § skogsvårdsförordningen har regeringen bestämt att Skogsstyrelsen får meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten att anlägga ny skog på produktiv skogsmark enligt 5 § första och andra styckena skogsvårdslagen för att möjliggöra försöksverksamhet.

I Miljömålsrådets samverkansprojekt Övergångszoner mellan skogs- och jordbruksmark beskrivs hinder för brynmiljöer samt behov av förändrade styrmedel.¹⁸ Skogsvårdslagens krav på återplantering och definitionen av betesmark inom jordbrukarstöden nämns som exempel på styrmedel som kan missgynna förutsättningar för nya bryn respektive skötsel av befintliga bryn.

Skogsstyrelsen har föreslagit att återbeskningsplikten avskaffas i en övergångszon om 15 meter mellan jordbruksmark och skog, i syfte att gynna naturlig föryngring. Skogsstyrelsen ansåg att en sådan regellättnad skulle underlätta för den markägare som vill utveckla biologiskt värdefulla bryn och därmed främja andra ekosystemtjänster. Inom ramen för Målbilder för god miljöhänsyn finns en målbild framtagen för brynmiljöer i anslutning till öppen jordbruksmark. I sina skäl till förslaget angav Skogsstyrelsen bl.a. att bryn bredare än 15 meter många gånger ger en bättre naturvårdsnytta och möjlighet att nyttja brynnens potentiella ekologiska funktion. En bredd på 25 meter har föreslagits i tidigare arbeten, bl.a. av Miljömålsberedningen 2014.¹⁹ Att återbeskningsplikten följaktligen borde avskaffas i en zon på 25 meter är också något som framförts vid genomförda konsultationer med externa intressenter, bl.a. av Naturvårdsverket. Eftersom avskaffandet av återbeskningsplikt har bedömts leda till ett visst produktionsbortfall har Skogsstyrelsen bedömt att 15 meter är en lämplig bredd. Detta är en kompromiss mellan miljönyttorna som kommer av att omföra övergångszoner till ekologiskt värdefulla brynmiljöer och det produktionsbortfall det samtidigt antas innebära. Skogsstyrelsen gjorde samma bedömning om lämplig bredd i sina 2018.²⁰

¹⁸ Jordbruksverket 2018. Övergångszoner mellan skogs- och jordbruksmark. Ett samverkansprojekt inom miljömålsrådet 2017. Rapport 2018:14.

¹⁹ SOU 2014:50 Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten, delbetänkande av Miljömålsberedningen.

²⁰ Skogsstyrelsen 2023. Fler regelförenklingar för skogsbruket. Regeringsuppdrag. Rapport 2023/13, s. 8 och 24. Se även Skogsstyrelsen, 2018. Föreskrifter om anläggning av skog – redovisning av regeringsuppdrag. Skogsstyrelsen rapport 2018:13.

Miljömålsberedningen bedömer att ett avskaffande av återbeskogningsplikten i en zon närmast jordbruksmark skulle vara verkningsfullt för att återskapa självföryngrade lövträds- och buskrika skogsbryn. Detta bl.a. för att kostnaderna för skogsplantering skulle minska, att viltet gynnas av skogsbryn och att bryn, i stället för tät skog, i direkt anslutning till åkermark skulle främja odlingen på åkermarken.

Miljömålsberedningen föreslår vid en samlad avvägning att avskaffa återbeskogningsplikten i en zon på 25 meter närmast jordbruksmark, genom att det i 5 § andra stycket skogsvårdslagen införs en ytterligare grund för undantag från kravet i första stycket att ny skog ska anläggas på produktiv skogsmark om marken ligger outnyttjad. Kravet ska då inte gälla om marken ligger närmare än 25 meter från jordbruksmark.²¹

Införandet av undantaget innebär att skogsägare kan välja att avstå från att anlägga skog på mark som ligger i anslutning till jordbruksmark och att brynmiljöer därmed kan uppstå i övergången mellan skog och jordbruksmark.

16.2 Miljömålsberedningens analys av och överväganden om restaurering av natur

16.2.1 Krav på restaurering enligt Kunming-Montreal-ramverket

Åtgärds mål 2 om restaurering av utarmade ekosystem

I och med Kunming-Montreal-ramverket har Sverige skrivit på en internationell överenskommelse om att *minst 30 procent av utarmade ekosystem* (i landområden, inlandsvatten-, kust- och havsområden) senast 2030 ska vara föremål för effektiv återställning.²² Detta föreskrivs i åtgärds mål 2 som har följande lydelse på engelska:

²¹ Sedan tidigare innehåller andra stycket som grund för undantag från kravet att anlägga ny skog att marken på grund av särskilda förhållanden inte bör tas i anspråk för virkesproduktion.

²² Det engelska begreppet *degraded* kan översättas till antingen skadade eller utarmade, men innebörden ska vara densamma. Det engelska begreppet "restoration" kan översättas till antingen återställas eller restaureras, med oförändrad betydelse i det här sammanhanget.

Ensure that by 2030 at least 30 per cent of areas of degraded terrestrial, inland water, and marine and coastal ecosystems are under effective restoration, in order to enhance biodiversity and ecosystem functions and services, ecological integrity and connectivity.

Syftet med restaureringen uppges alltså vara att

1. öka den biologiska mångfalden,
2. stärka ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster,
3. öka den ekologiska integriteten och
4. öka konnektiviteten.

Kopplingar mellan åtgärds mål 2 och andra åtgärds mål

Det finns kopplingar mellan detta åtgärds mål och åtgärds mål 4 om att hejda den av människan orsakade utrotningen av kända *hotade arter* och för att säkerställa arters, särskilt hotade arters, återhämtning och bevarande (bl.a. för att bibehålla och återställa den genetiska mångfalden inom och mellan populationer för att upprätthålla deras anpassningsförmåga). Vidare anges i åtgärds mål 6 att länderna ska eliminera, minimera, minska och/eller begränsa *invasiva främmande arters* inverkan på biologisk mångfald och ekosystemtjänster. På ett mer övergripande plan föreskriver åtgärds mål 8 att minimera *klimatförändringarnas* inverkan på den biologiska mångfalden och öka dess resiliens genom begränsnings-, anpassnings- och katastrof-riskreduceringsåtgärder, och åtgärds mål 11 anger ännu mer övergripande att länderna ska återställa, upprätthålla och öka *naturens bidrag* till människan, inklusive ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster. Det finns även kopplingar till kravet i åtgärds mål 12 om att i *stadsområden* och tätbefolkade områden öka de gröna och blå områdenas yta, kvalitet, konnektivitet, tillgänglighet och nytta, genom att integrera bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald.

Förklaringar till delarna i åtgärds mål 2

”Skadade ekosystem” – som är begreppet i åtgärds mål 2 – tas upp i mångfaldskonventionen där det i artikel 8 (f) anges att konventionsparterna ska, såvitt möjligt och om så är lämpligt,

rehabilitera och återställa skadade ekosystem och främja återhämtningen av hotade arter, bl.a. genom utarbetande och genomförande av planer eller andra skötselstrategier.

I sin vägledning förklarar CBD-sekretariatet att med skadade, eller utarmade, ekosystem menas ekosystem med en beständig (långvarig) minskning av möjligheten att tillhandahålla ekosystemtjänster. Utarmade landområden kan vara både naturliga ekosystem som förlorat ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster, och förändrade ekosystem (såsom jordbruksområden). Som ett första steg behöver varje land göra en bedömning av vad som utgör skadade, eller utarmade, områden i den nationella kontexten, för att ha som utgångspunkt för att sedan kunna bestämma och utvärdera hur stor andel som omfattas av restaureringsåtgärder.²³

Med restaurering menas, enligt samma vägledning, en aktiv förvaltning för att återställa de ekosystem som utarmats, skadats eller förstörts. Restaureringsåtgärder kan vidtas av olika skäl och på olika sätt. Ekologisk restaurering (*ecological restoration*) omfattar ansträngningar för att öka ett naturligt ekosystems yta och integritet genom att återställa ett ekosystem som har utarmats eller skadats. Det kan vara att konvertera icke-naturliga förändrade ekosystem tillbaka till ett naturligt ekosystemtillstånd. Ekologisk återhämtning (*ecological rehabilitation*), däremot, kan omfatta ansträngningar för att öka ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster i förändrade ekosystem. Med tanke på att restaureringsåtgärder behöver vara kontinuerliga, bör åtgärder som vidtas för att leva upp till detta åtgärds mål vara specifika och peka på vilken sorts restaurering som avses, vad det övergripande syftet är, och vilket område eller ekosystem som ska restaureras.

I åtgärds mål 2 i Kunming-Montreal-ramverket anges vidare att restaureringen ska vara *effektiv*. Enligt CBD-sekretariatets vägledning är en restaureringsåtgärd effektiv om det finns lämpliga resurser tilldelade för ändamålet (*appropriately resourced*) och om restaurer-

²³ Convention on Biological Diversity, Kunming-Montreal global biodiversity framework, Target 2, <https://www.cbd.int/gbf/targets/2/>, hämtat 2024-01-25.

ingen följs upp över tid. Att det är möjligt att restaurera bör vidare inte ses som en tillåtelse att ytterligare utarma ekosystem.

Åtgärds målet innebär inte att områden ska ha restaurerats färdigt, eftersom restaurering är en långsiktig process, utan snarare att restaureringsåtgärder ska ha påbörjats. Målet är med andra ord att restaurering ska ha påbörjats i 30 procent av de områden som identifierats som skadade, eller utarmade ekosystem. I den delen kan det sägas vara ett kvantitativt mål. Trettio procent ska räknas på den sammantagna arealen av skadade, eller utarmade, ekosystem. Åtgärds målet förtydligar att de åtgärder som vidtas bör syfta till att öka den biologiska mångfalden, stärka ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster och öka den ekologiska integriteten och konnektiviteten. Syftet med de restaureringsåtgärder som vidtas kan därför sägas ha en kvalitativ sida. Dessa syften bör man ta hänsyn till vid utformningen och genomförandet av åtgärderna för att leva upp till detta åtgärds mål.

16.2.2 Kraven på restaurering i EU:s naturvårdsdirektiv (art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet)

EU:s art- och habitatdirektiv²⁴ och fågeldirektivet²⁵ benämns ofta naturvårdsdirektiven. De två direktivens syfte är framför allt att säkerställa ett långsiktigt skydd, bevarande och överlevnad för Europas mest värdefulla och hotade arter och livsmiljöer och de ekosystem som de ingår i. Tillsammans har naturvårdsdirektiven utgjort grundstenen i EU:s naturvårdspolitik och bidragit till tillkomsten av internationella konventioner som Bernkonventionen och konventionen om biologisk mångfald.

I naturvårdsdirektiven föreskrivs dels ett system för områdeskydd, dels ett system för artskydd (och även ett strikt artskydd). Även inom systemet för artskydd ställs krav på att vissa viktiga livsmiljöer (habitat)²⁶ ska skyddas vilket innebär att det även inom systemet för artskydd finns en form av områdesskydd. EU:s

²⁴ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

²⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar; kodifierar och ersätter Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar.

²⁶ Habitat definieras i livsmiljödirektivets artikel 1 som en miljö som kännetecknas av särskilda abiotiska och biotiska faktorer, och där en art lever under något av stadierna i sin biologiska cykel.

viktigaste verktyg för att nå målen för de båda direktiven har varit Natura 2000, som inrättades 1992 och som är det största samordnade nätverket av skyddade områden i världen.

Art- och habitatdirektivet

Åtgärder som vidtas enligt art- och habitatdirektivet ska syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos naturtyper och arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse. Med naturtyper av gemenskapsintresse avses sådana naturtyper som finns i direktivets bilaga 1.

En *naturtyps*²⁷ bevarandestatus definieras som summan av de faktorer som påverkar en naturtyp och dess typiska arter och som på lång sikt kan påverka dess naturliga utbredning, struktur och funktion samt de typiska arternas överlevnad på lång sikt inom medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget.

En naturtyps bevarandestatus anses gynnsam när

- dess naturliga utbredningsområde och de ytor den täcker inom detta område utgör en tillräckligt stor areal som är stabil eller ökande, och
- den särskilda struktur och de särskilda funktioner som är nödvändiga för att den ska kunna bibehållas på lång sikt finns, och sannolikt kommer att finnas under en överskådlig framtid, och
- bevarandestatusen hos dess typiska arter är gynnsam.

De hotade livsmiljöerna och arterna utgör en del av gemenskapens naturliga arv, som det åligger alla medlemsstater att vidta åtgärder för att bevara. Medlemsstaterna är därför skyldiga att se till att den lagstiftning de antar för att införliva direktivet är tydlig och precis och bör alltid överväga enskilda genomförandeåtgärder mot bakgrund av det avsedda målet, den berörda arten och omständigheterna i varje enskilt fall.²⁸ Att inte vidta några åtgärder alls, exempelvis på

²⁷ Här fokuserar vi på naturtyper, alltså livsmiljöerna. För en närmare beskrivning av *arters* bevarandestatus enligt direktivet, se SOU 2021:51, Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar, framför allt avsnitt 5.5.

²⁸ EU-domstolens dom den 20 oktober 2005 i mål C-6/04, Europeiska kommissionen mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, punkterna 26 och 27.

grund av att en art har uppnått gynnsam bevarandestatus är inte ett alternativ.

Den restaurering som direktivet föreskriver – att nå gynnsam bevarandestatus – kräver, med andra ord, både att det finns en gynnsam referensareal och att denna gynnsamma referensareal innehåller såväl gynnsam struktur som gynnsam funktion. Gapet mellan befintlig areal och gynnsam referensareal med gynnsam struktur och funktion ger restaureringsbehovet.

Direktivet definierar inte i detalj de konkreta åtgärder som krävs för att uppfylla de skyldigheter som följer bestämmelserna i direktivet utan medger viss flexibilitet och ett visst handlingsutrymme åt medlemsstaterna att själva välja vilka konkreta åtgärder man vidtar.

Det är alltså möjligt för medlemsstaterna att genomföra livsmiljödirektivet på det sätt som överensstämmer med deras egna rätts-traditioner genom att välja de former och tillvägagångssätt som är bäst lämpade för att säkerställa livsmiljödirektivets verkan med hän-syn till dess syfte.²⁹

När adekvata åtgärder enligt direktivets bestämmelser införs ska bibehållandet eller återställandet av en gynnsam bevarandestatus alltid beaktas. God vetenskaplig kunskap och övervakning av en art är förutsättningar för att göra det och att resultaten visar att de valda åtgärderna faktiskt är lämpliga och effektiva. Det är alltså resultatet som ska stå i fokus.³⁰

Rapportering enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet

Som en del av bevarandearbetet som ska utföras enligt art- och habitatdirektivet ska medlemsstaterna övervaka tillståndet i naturen och göra en bedömning av hur livskraftiga olika arter och naturtyper är på lång sikt. Vart sjätte år ska medlemsstaterna rapportera hur direktivet genomförts och eftersom rapporteringskravet föreskrivs i artikel 17 i art- och habitatdirektivet har denna rapportering ibland kommit att kallas ”artikel 17-rapportering”. Artikel 17 fokuserar på *status* och *trender* vad gäller naturtyper (livsmiljöer) och arter. Till rapporteringen bedöms bevarandestatusen för varje

²⁹ EU-domstolens dom den 8 april 1976 i mål C-48/75, Jean Noël Royer, punkten 73.

³⁰ För ett längre resonemang, se SOU 2021:51 Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar, framför allt avsnitt 5.5.

art och naturtyp i varje biogeografisk eller marin region där arten eller naturtypen förekommer.

För Sveriges del innebär det att rapportera om statusen för de 166 arter och 89 naturtyper i Sverige som omfattas av direktivet. I Sveriges rapportering enligt art- och habitatdirektivet används alltså begreppet *naturtyp* i stället för *livsmiljö*. En del av dessa naturtyper täcker stora arealer, som västlig taiga – naturligt föryngrade, äldre barrskogar som är måttligt påverkade av avverkning och dikning. Andra naturtyper har en mycket begränsad utbredning, som sandstäpper och permanenta glaciärer. Naturtyperna och arterna kan finnas i flera så kallade biogeografiska regioner.

I Sverige finns följande biogeografiska och marina regioner: alpin, boreal, kontinental, marin östersjö och marin atlantisk. Den svenska utvärderingen av arters och naturtypers bevarandestatus genomförs av SLU Artdatabanken på uppdrag av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.

Art- och habitatdirektivet fortsätter att gälla även efter restaureringsförordningens ikraftträdande. Den s.k. artikel 17-rapporteringen gäller med andra ord numera parallellt med restaureringsförordnings olika rapporteringskrav (se nedan).

16.2.3 EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030

Utgångspunkterna i Kunming-Montreal-ramverket överlappar i stora drag EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 som ger uttryck för en ”EU-plan för återställande av natur”. I EU-strategin anges ett mål för medlemsstaterna att säkerställa att minst 30 procent av de arter och habitat som är skyddade enligt fågeldirektivet respektive art- och habitatdirektivet – och som inte har uppnått gynnsam bevarandestatus – ska nå dit senast 2030. Om inte, ska i vart fall trenden peka starkt åt det hållet. Enligt samma mål ska därutöver inga fler arter och habitat minska 2030.

När det gäller EU-lagstiftning om återställande av natur riktar kommissionen i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 in sig på två spår – dels att driva på medlemsstaterna för en högre genomförandenivå av EU:s befintliga lagstiftning, dels att ta fram ny lagstiftning. Bakgrunden till dessa båda spår är att kommissionen konstaterat att det finns betydande luckor i genomförandet av

EU:s befintliga lagstiftning, som här utgörs av EU:s fågeldirektiv (2009/147/EG), art- och habitatdirektiv (92/43/EEG), vattendirektiv (2000/60/EG), översvämningdirektiv (2007/60/EG) och havsmiljödirektiv (2008/56/EG). Kommissionen har även sett att det i vissa avseenden saknas tydliga eller bindande regler, vilket hindrar framsteg.

I EU-strategin aviserade kommissionen ett förslag om bindande EU-mål för återställning av natur för att restaurera förstörda ekosystem. Enligt strategin skulle kommissionen även titta på om det går att ta fram en EU-övergripande metod för att kartlägga, bedöma och uppnå ett gott tillstånd för ekosystemen så att dessa kan ge fördelar som klimatreglering, vattenreglering, markhälsa, pollinering och förebyggande av och skydd mot katastrofer. När det gäller den befintliga lagstiftningen på området framgår det av strategin att kommissionen särskilt skulle be medlemsstaterna att före 2030 säkerställa att bevarandetrender och bevarandestatus för någon av de livsmiljöer och arter som skyddas inte försämras. Det rör sig här om naturtyper och arter som förtecknas i art- och habitatdirektivet respektive fågeldirektivet. Vidare framgår följande av strategin:

Dessutom måste medlemsstaterna säkerställa att minst 30 % av alla arter och livsmiljöer som för närvarande inte har gynnsam status kommer upp till den kategorin eller uppvisar en starkt positiv utveckling.

Kommissionen och Europeiska miljöbyrån skulle vidare, enligt strategin, bistå medlemsstaterna med vägledning om hur de ska välja ut arter och naturtyper och vilka av dessa som bör prioriteras.³¹ För att stödja medlemsstaterna i att välja ut och prioritera arter och habitat, för att målet ska uppnås, tog kommissionen 2021, tillsammans med Europeiska miljöbyrån, medlemsstaterna och andra be-

³¹ I enlighet med vad som angavs i EU-strategin publicerade kommissionen även i september 2022 en metodrapport för att bedöma tillstånd för ekosystem: Kommissionen, 2022, *EU-wide methodology to map and assess ecosystem condition*. Tillgänglig digitalt på <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC130782>, hämtat 2024-01-31. Den går inte igenom i detalj här.

rörda aktörer, fram ett stöd, med förtydliganden om målet och med förslag på kriterier för urval och prioritering av arter och habitat.³²

16.2.4 EU:s restaureringsförordning

I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur, nedan kallad restaureringsförordningen, finns regler som ska bidra till

- en långsiktig och varaktig återhämtning av ekosystem på land och till havs genom restaurering av försämrade ekosystem
- att uppnå unionens övergripande mål för begränsning av och anpassning till klimatförändringar samt för markförsämringsneutralitet
- att förbättra livsmedelstryggheten
- att uppfylla unionens internationella åtaganden.³³

Restaureringsförordningen är en ramlagstiftning³⁴ med syften, mål och regler om bl.a. mätning och rapportering. Det är sedan upp till varje medlemsstat att besluta om detaljerna, framför allt om vilka restaureringsåtgärder som ska genomföras, dvs. *hur* de bindande reglerna ska efterlevas.

I artikel 1.2 anges ett övergripande unionsgemensamt mål för restaureringsförordningen. Målet är:

Medlemsstaterna ska genomföra effektiva och områdesbaserade restaureringsåtgärder som ska täcka minst 20 procent av landområden och minst 20 procent av havsområden senast 2030, samt alla ekosystem som är i behov av restaurering senast 2050.

³² Kommissionen, Generaldirektoratet för miljö, *Biodiversity Strategy for 2030: Guidance to Member States on how to select and prioritise species/habitats for the 30% conservation improvement target under the strategy*. Tillgängligt digitalt:

<https://circabc.europa.eu/ui/group/fcb355ee-7434-4448-a53d-dc5d1dac678/library/4d8f2f91-7708-4ed2-ba0e-e7a945a6d56a/details>, hämtat 2024-01-12. Den går inte igenom i detalj här.

³³ Artikel 1.1 i restaureringsförordningen. I förordningens skältext hänvisas, när det gäller de internationella åtagandena, bl.a. till FN:s konvention om biologisk mångfald och Kunming-Montreal-ramverket, se beaktandesatserna 3 och 4.

³⁴ Se artikel 1.2 i restaureringsförordningen.

Restaureringsförordningen använder i flera avseenden sig av art- och habitatdirektivet som språngbräda. Utgångspunkten är fortsatt att bibehålla och återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer och arter av unionsintresse. De livsmiljötyper – vanligen benämnda *naturtyper* i en svensk kontext – som restaureringsförordningen tar sikte på, är desamma som i art- och habitatdirektivet. Dessa naturtyper är listade i restaureringsförordningens bilaga I. Det är alltså samma 89 naturtyper för Sveriges del som i art- och habitatdirektivet och restaureringsförordningen. En nyhet i restaureringsförordningen är att naturtyperna har grupperats på följande sätt:

1. våtmarker (kust och inland)
2. gräsmarker och andra betespräglade livsmiljöer
3. vattendrag, sjöar, alluviala och strandnära livsmiljöer
4. skogar
5. stäpper, hedar och buskmarker
6. klippor och dyner.

I art- och habitatdirektivet saknas tidsfrister för att uppnå målet om gynnsam bevarandestatus. Fågeldirektivet saknar på liknande sätt tidsfrist för återhämtning av fågelpopulationer i unionen. Här är en avgörande skillnad i restaureringsförordningen som ställer upp krav som är både *tidsbestämda* och *arealbaserade*. Kraven som anges i procentsatser ska medlemsstaterna sedan kvantifiera och omvandla till arealer i nationella restaureringsplaner. En ytterligare förstärkning av kraven är att det införs icke-försämringskrav som, jämfört med art- och habitatdirektivet, även gäller utanför Natura 2000-områden.

”Restaurering” definieras i artikel 3.3 i restaureringsförordningen som

processen att aktivt eller passivt understödja återhämtningen hos ett ekosystem i syfte att förbättra dess struktur och funktioner, med målet att bevara eller öka den biologiska mångfalden och ekosystemsresiliensen genom att förbättra tillståndet till gott för en livsmiljötyp,³⁵ återetablera en gynnsam referensareal och förbättra området för en livsmiljö för en art till tillräcklig kvalitet och kvantitet i enlighet med

³⁵ Livsmiljötyp benämns vanligen i Sverige som naturtyp.

artiklarna 4.1, 4.2, 4.3, 5.1, 5.2 och 5.3 samt uppnå målen och fullgöra skyldigheterna enligt artiklarna 8–12, inbegripet att uppnå tillfredsställande nivåer för de indikatorer som avses i artiklarna 8–12.

Här följer en kort genomgång av restaureringsförordningens bestämmelser. Eftersom Miljömålsberedningens uppdrag fokuserar på landbaserade ekosystem har en motsvarande avgränsning gjorts i genomgången.

Naturtyper ska restaureras till gott tillstånd (artikel 4.1)

I ett område med någon av de i bilaga I listade naturtyperna kan denna naturtyp vara antingen *i gott tillstånd* eller *inte i gott tillstånd*. Artikel 4.1 i restaureringsförordningen tar sikte på de fall där naturtypen inte är i gott tillstånd och föreskriver att nödvändiga restaureringsåtgärder ska vidtas för att förbättra naturtypernas tillstånd till *gott*. Kravet ökar stegvis enligt följande:

1. Senast 2030 ska restaureringsåtgärder genomföras för minst 30 procent *av den totala arealen av alla* listade naturtyper som inte är i gott tillstånd.
2. Senast 2040 ska restaureringsåtgärder genomföras för minst 60 procent *av arealen av varje grupp* av listade naturtyper som inte är i gott tillstånd (dvs. räknat på gruppnivå).
3. Senast 2050 ska restaureringsåtgärder genomföras för minst 90 procent *av arealen av varje grupp* av listade naturtyper som inte är i gott tillstånd (dvs. räknat på gruppnivå).

I samtliga tre fall ska dessa procentsatser kvantifieras och översättas till arealer i den nationella restaureringsplanen.³⁶ Enligt artikel 4.10 i förordningen ska dessa restaureringsåtgärder beakta behovet av förbättrad konnektivitet mellan de listade naturtyperna och ta hänsyn till de ekologiska kraven för de särskilt angivna arterna i artikel 4.7 (se nedan).

³⁶ Det framgår av artikel 14.2 andra och tredje stycket i restaureringsförordningen att arealen som inte är i gott tillstånd ska – i kravet till 2030 – endast omfatta de arealer för vilka naturtypens tillstånd är känt. I kraven till 2040 och 2050 ska arealerna som inte är i gott tillstånd endast omfatta de arealerna för vilka naturtypens tillstånd är känt, eller ska vara känt i enlighet med artikel 4.9. I artikel 4.9 anges att medlemsstaterna ska säkerställa att tillståndet för naturtyper är ”känt” för *minst 90 procent* av arealen senast 2030 (fördelat över alla listade naturtyper) och *för alla områden* med listade naturtyper senast 2040.

Av artikel 4.1 andra stycket framgår det att medlemsstaterna (beroende på vad som är lämpligt) fram till 2030 ska prioritera restaureringsåtgärder inom Natura 2000-områden.

Enligt artikel 4.2 och 4.3 i restaureringsförordningen är det möjligt att under vissa omständigheter justera procentsatserna något för ”mycket vanliga och utbredda” naturtyper, som täcker mer än 3 procent av naturtypernas europeiska territorium. En mycket vanlig och utbredd naturtyp är, enligt definitionen i artikel 3.11 i förordningen, sådana naturtyper som förekommer i flera biogeografiska regioner i unionen med ett utbredningsområde som överstiger 10 000 km². Detaljerna för undantagsmöjligheten går inte igenom här.

Naturtypernas gynnsamma referensareal ska uppnås (artikel 4.4)

Begreppet *gynnsam referensareal* härrör från art- och habitatdirektivet och definieras i artikel 3.8 i restaureringsförordningen. Den gynnsamma referensarealen för en naturtyp motsvarar, kort beskrivet, den areal som innebär att en gynnsam bevarandestatus uppnås för naturtypen i den biogeografiska regionen. I beräkningen ska även gynnsam bevarandestatus för arter knutna till den aktuella naturtypen beaktas.

För de naturtyper som fanns i gynnsam areal vid medlemsstatens EU-inträde får de gynnsamma referensarealerna som lägst vara samma arealer som 1995. I Sverige beräknades vid rapporteringen 2019 den gynnsamma referensarealen för de flesta av de naturtyper som inte hade gynnsam referensareal 1995, vara 20 procent av en bedömd naturlig utbredning (vid en historisk tidpunkt).³⁷

Medlemsstaterna ska alltså göra en bedömning av om den gynnsamma referensarealen är *uppnådd* eller *inte uppnådd*. Restaureringsförordningen tar i artikel 4.4 sikte på de naturtyper där den gynnsamma referensarealen inte är uppnådd. Frågan man behöver ställa sig i förhållande till dessa är – vilken ytterligare yta krävs för varje

³⁷ Värdet om 20 procent baseras sig på den metod som användes i den svenska bristanalysen från 1997. Den och även senare forskning visar att då 10–30 procent av den ursprungliga förekomsten av en specialiserad arts livsmiljö återstår, minskar sannolikheten för långsiktig överlevnad drastiskt. Detta värde brukar kallas *det kritiska tröskelvärdet*. Se Angelstam, P., Andersson, L. 1997. I vilken omfattning behöver arealen skyddad skog i Sverige utökas för att biologisk mångfald skall bevaras? SOU 1997:98, bilaga 4.

grupp av naturtyper för att gynnsam referensareal ska uppnås?³⁸ Den ”saknade” arealen får betydelse för kraven som ställs på stegvis återetablering.

Enligt artikel 4.4 i restaureringsförordningen, ska medlemsstaterna vidta nödvändiga restaureringsåtgärder för att återetablera listade naturtyperna så att dessa uppnår sin gynnsamma referensareal. Naturtyperna ska alltså återetableras i områden där dessa naturtyper inte förekommer i dag. Den gynnsamma referensarealen räknas ihop för *varje grupp av listade naturtyper*. Kravet gäller i följande steg:

1. Senast 2030 ska åtgärder genomföras i områden som motsvarar minst 30 procent av den ytterligare yta som krävs (på gruppnivå).
2. Senast 2040 ska åtgärder genomföras i områden som motsvarar minst 60 procent av den ytterligare yta som krävs (på gruppnivå).
3. Senast 2050 ska åtgärder genomföras i områden som motsvarar 100 procent av den ytterligare yta som krävs (på gruppnivå).

I medlemsstaternas nationella restaureringsplan ska medlemsstaterna kvantifiera dessa procentsatser till arealer. I arbetet med att utreda återetableringsbehovet ska medlemsstaterna bl.a. ta fram information om – för respektive naturtyp – vilka områden som är mest lämpade för återetablering av naturtyper med hänsyn till pågående och förväntade förändringar i miljöförhållanden till följd av klimatförändringar. Detta framgår av artikel 14.2.a i restaureringsförordningen. Enligt artikel 4.10 i förordningen ska restaureringsåtgärderna beakta behovet av förbättrad konnektivitet mellan de listade naturtyperna och ta hänsyn till de ekologiska kraven för de särskilt angivna arterna i artikel 4.7 (se nedan).

Enligt artikel 4.5 och 4.6 i restaureringsförordningen finns det en möjlighet att i undantagsfall sänka procentsatserna något, om medlemsstaten gör bedömningen att det inte är möjligt att återetablera en viss naturtyp till 100 procent av dess gynnsamma referensareal. I motiverade fall kan då procentsatsen som gäller till 2050 sänkas till en nivå mellan 90 och 100 procent och även de övriga procentsatserna sänkas lite. Närmare detaljer om möjligheten till undantag går inte igenom här.

³⁸ Som nämnts tidigare är naturtyperna i bilaga I grupperade i sex olika grupper.

Extrakoll av vissa arters ytterligare behov av livsmiljöer (artikel 4.7)

Utöver att fokusera på de listade naturtyperna för restaureringsåtgärder, med fokus på *områden* – för att nå gott tillstånd och gynnsam referensareal – behöver en ”extrakoll” göras för *vissa arters* särskilda behov av livsmiljöer. I artikel 4.7 i restaureringsförordningen föreskrivs att medlemsstaterna ska genomföra de restaureringsåtgärder som är nödvändiga för att förbättra vissa livsmiljöers *kvalitet, kvantitet* och öka deras *konnektivitet*, utifrån dessa arters behov. I formuleringen av syftet med dessa åtgärder använder man sig alltså av en annan måttstock än ”gott tillstånd” och ”gynnsam referensareal”.

Arterna det är fråga om är:

- De arter som är uppräknade i bilaga II, IV och V till art- och habitatdirektivet
 - Bilaga II listar djur- och växtarter av gemenskapsintresse, vilkas bevarande kräver Natura 2000-områden
 - Bilaga IV listar djur- och växtarter av gemenskapsintresse som kräver strikt skydd
 - Bilaga V lista djur- och växtarter av gemenskapsintresse, där insamlande i naturen och exploatering av dem kan bli föremål för förvaltningsåtgärder
- De vilda fåglar som omfattas av fågeldirektivet.

Dessa arter är av särskilt intresse för unionen. Målet med dessa restaureringsåtgärder är att de utpekade arternas livsmiljöer ska uppnå *tillräcklig* kvalitet och kvantitet. Exempel på arter är guckusko som främst växer i gamla kalkbarrskogar och läderbagge som främst lever i gamla ihåliga ekar. När medlemsstaterna ska kvantifiera restaureringsbehovet i sina nationella restaureringsplaner ska kvantifieringen grunda sig bl.a. på information om den tillräckliga kvaliteten hos, och kvantiteten av, livsmiljöerna för arter som krävs för att uppnå en *gynnsam bevarandestatus* för arterna. Hänsyn ska tas till de områden som är mest lämpade för återetablering av dessa livsmiljöer och den konnektivitet som behövs mellan dem för att artpopulation-

erna ska frodas. Hänsyn ska även tas till pågående och förväntade förändringar i miljöförhållanden till följd av klimatförändringarna, livsmiljöernas och arternas konkurrerande behov samt förekomsten av jordbruksmark med högt naturvärde. Detta framgår av artikel 14.2.b i restaureringsförordningen.

Sammanlagt är det över 1 000 djur- och växtarter samt 200 livsmiljötyper som anges i art- och habitatdirektivets bilagor och som ska skyddas på olika sätt. Många arter är dock listade i mer än en bilaga.³⁹

Fågeldirektivet omfattar bevarandet av samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium.

Restaureringsmålen (artikel 4.17)

I artikel 4.17 i restaureringsförordningen anges förordningens två övergripande restaureringsmål.

1. För det första ska medlemsstaterna säkerställa en ökning av arealen i gott tillstånd av de listade naturtyperna, till dess att
 - minst 90 procent är i gott tillstånd, och
 - den gynnsamma referensarealen för varje naturtyp i varje biogeografisk region inom den berörda medlemsstaten har uppnåtts.
2. För det andra ska medlemsstaterna säkerställa en ökande trend mot tillräcklig kvalitet hos och kvantitet av de terrestra livsmiljöerna (liksom kustnära livsmiljöer och sötvattenslivsmiljöer)
 - för de arter som förtecknas i art- och habitatdirektivets bilagor II, IV och V och
 - för de arter som omfattas av fågeldirektivets tillämpningsområde.

³⁹ För vidare läsning, se SOU 2021:51 Skydd av arter – Vårt gemensamma ansvar, betänkande av Artskyddsutredningen, avsnitt 5.5.2.

Icke-försämringskrav (artikel 4.11 och 4.12)

I restaureringsförordningen, finns – utöver krav på restaurering – två icke-försämringskrav som aktualiseras i olika situationer. Dessa krav har motiverats bl.a. av att undvika ineffektiva investeringar i restaurering på en plats medan man tillåter försämring efter avslutad restaurering på samma plats, eller tillåter försämring på en annan plats, vilket skulle leda till att restaureringsbehovet ökar. Den ena situationen gäller enligt artikel 4.11, kort beskrivet, att efter restaurering (enligt artiklarna 4.1, 4.4 eller 4.7), när naturtyp har uppnått *gott tillstånd*, alternativt *tillräcklig kvalitet*, får dessa områden inte försämrats avsevärt. Den andra situationen tar, enligt artikel 4.12, i stället sikte på *områden med listade naturtyper*, helt oavsett om restaureringsåtgärder har vidtagits eller inte. I restaureringsförordningens artikel 4.13 finns det vissa öppningar för undantag utanför Natura 2000-områden. Närmare detaljer om möjligheten till undantag behandlas i kapitel 17 om minimal förlust av biologisk mångfald.

Icke-försämringskrav av områden i gott tillstånd eller tillräcklig kvalitet (artikel 4.11)

De områden som är föremål för restaureringsåtgärder (enligt artiklarna 4.1, 4.4 eller 4.7) ska uppvisa

- en kontinuerlig förbättring i tillståndet hos de listade naturtyperna till dess att gott tillstånd uppnås, och
- en kontinuerlig förbättring av kvaliteten hos livsmiljöerna för de arter som avses i artikel 4.7, till dess att tillräckligt god kvalitet uppnås för dessa livsmiljöer

Kravet på medlemsstaterna, såsom det är formulerat i artikel 4.11 första stycket i restaureringsförordningen, är att de ska ”vidta åtgärder som syftar till att säkerställa” denna ökning, eller förbättring. Kravet gäller alltså inte att säkerställa ett *resultat*, utan säkerställa ändamålsenliga och effektiva *åtgärder*.

För att detta restaureringsarbete inte ska vara förgäves föreskrivs, i bestämmelsens andra stycke, ett krav på att förhindra försämring när områdena väl kommit i mål. Som kravet är formulerat föreskrivs att medlemsstaterna ska

vidta åtgärder som syftar till att säkerställa att områden i vilka gott tillstånd har uppnåtts och i vilka tillräcklig kvalitet hos livsmiljöerna för arterna har uppnåtts inte försämras avsevärt.

Med andra ord krävs alltså något som förhindrar en (avsevärd) försämring av områden *när* och *där* naturtyp har uppnått gott tillstånd, eller livsmiljöer för arter uppnått tillräcklig kvalitet. Även här är det insatsen som är avgörande för bedömningen av huruvida medlemsstaten lever upp till förordningens krav, inte resultatet. Det kan noteras att tillämpningen av icke-försämringskravet är underordnat art- och habitatdirektivets regler, som alltså har företräde vid en eventuell konflikt.

Icke-försämringskrav p.g.a. naturtyp (artikel 4.12)

Den andra situationen då kravet på icke-försämring aktualiseras tar, enligt artikel 4.12, sikte på *områden med listade naturtyper*, oavsett tillstånd och oavsett om restaureringsåtgärder har vidtagits eller inte. Områden med listade naturtyper i två olika kategorier får inte avsevärt försämras:

- områden med listade naturtyper i gott tillstånd
- områden med listade naturtyper som krävs för att leva upp till målen i artikel 4.17.⁴⁰

Kravet är att medlemsstaterna, senast när deras nationella restaureringsplaner offentliggörs, vilket är senast den 1 september 2026, ska ”eftersträva att genomföra de åtgärder som krävs för att förhindra avsevärd försämring” av dessa områden. Det kan här noteras att den engelska språkversionen har en annan formulering ”... endeavour to put in place necessary measures *with the aim of* preventing significant deterioration ...” (vår kursivering), vilket indikerar ett mjukare krav än svenska språkversionens ”som krävs för att”.

Oavsett nyansskillnaden i språkversionerna är det alltså inte ett resultatkrav, utan det är ansträngningen, eller strävan, som kommer

⁴⁰ Målen i artikel 4.17 är *dels* en ökning av arealen i gott tillstånd för de listade naturtyperna till dess att (1) minst 90 procent är i gott tillstånd och (2) den gynnsamma referensarealen för varje naturtyp i varje biogeografisk region inom den berörda medlemsstaten har uppnåtts, *dels* en ökande trend mot tillräcklig kvalitet hos och kvantitet av livsmiljöer för arter som listas i bilagorna II, IV och V till art- och habitatdirektivet och för de arter som omfattas av fågeldirektivet.

att bli avgörande för en bedömning av om en medlemsstat har vidtagit tillräckliga åtgärder. Själva ”ansträngningen”, hur den än ser ut, behöver alltså syfta till att förhindra att områdena försämrats avsevärt.

För att tydliggöra att detta icke-försämringskrav inte föranleder någon ändring av art- och habitatdirektivets krav anges i artikel 4.12 att restaureringsförordningens krav inte påverkar tillämpningen av art- och habitatdirektivet.

Restaurering utanför naturtyp för att öka den biologiska mångfalden i bl.a. urbana ekosystem, i jordbruksekosystem och i skogsekosystem

Utöver att fokusera på områden med de listade naturtyperna, innehåller restaureringsförordningen även restaureringskrav för att öka den biologiska mångfalden mer generellt inom urbana ekosystem, i jordbruksekosystem och i skogsekosystem. Dessa krav motiveras i restaureringsförordningen med att det behöver genomföras ytterligare restaureringsåtgärder för att förbättra den biologiska mångfalden i dessa områden, även där dessa inte täcks av naturtyp.⁴¹ Det föreskrivs även särskilda insatser för att restaurera populationer av pollinatörer. I korta drag gäller följande.

Urbana ekosystem (artikel 8)

Senast utgången av 2030 ska medlemsstaterna säkerställa att det inte uppstår någon nettoförlust av den sammanlagda nationella arealen urbana grönytor och urban trädkrontäckning i ”urbana ekosystemområden”, jämfört med 2024. Vissa undantag finns. Från och med 2031 ska medlemsstaterna uppnå en ökande trend i urbana ekosystemområden *dels* för den sammanlagda nationella arealen urbana grönytor, *dels* för urban trädkrontäckning. Medlemsstaterna ska, under det förberedande arbetet för att ta fram sina nationella restaureringsplaner, fastställa och kartlägga vad som ska omfattas av urbana ekosystemområden för alla sina städer och mindre städer och förorter. För Sveriges del är det Boverket som har fått huvudansvar för att lämna förslag om detta.

⁴¹ Se restaureringsförordningens skältext, beaktandesatserna 55 och 62.

Pollinatörer (artikel 10)

Målet som föreskrivs i artikel 10 i restaureringsförordningen är att medlemsstaterna ska, genom att införa lämpliga och ändamålsenliga åtgärder, förbättra mångfalden av pollinatörer och vända minskningen av populationer av pollinatörer senast 2030 och därefter uppnå en ökande trend för populationer av pollinatörer, mätt åtminstone vart sjätte år från 2030, till dess att de tillfredsställande nivåer har uppnåtts. Varje medlemsstat ska fastställa vad som är ”tillfredsställande nivåer” senast 2030, genom en särskild process som beskrivs i artikel 14.5. I restaureringsförordningen har kommissionen fått befogenhet att meddela delegerade akter för att komplettera förordningen i denna fråga.

Jordbruksekosystem (artikel 11)

Utöver de områden som träffas av restaureringskraven i artikel 4.1, 4.4 och 4.7, ska medlemsstaterna, enligt artikel 11 i restaureringsförordningen, genomföra restaureringsåtgärder som är nödvändiga för att förbättra den biologiska mångfalden i jordbruksekosystem. För att visa på ökande trender ska medlemsstaterna mäta och rapportera utifrån minst två av följande tre indikatorer, vilka beskrivs ytterligare i bilaga IV till förordningen), mätt från augusti 2024:

1. Index för gräsmarksfjärilar
2. Lager av organiskt kol i mineraljordar i åkermark
3. Andel jordbruksmark med landskapselement som gynnar en hög biologisk mångfald.

Valet av indikatorer ska göras i den nationella restaureringsplanen.

Vidare ska restaureringsåtgärder vidtas som syftar till att säkerställa en ökning av vanliga jordbruksfåglar, enligt vad som anges i artikel 11.3 och bilaga V till förordningen.

Medlemsstaterna ska även vidta åtgärder som syftar till att återställa organiska jordar som används inom jordbruket och som består av dränerade torvmarker. Dessa åtgärder ska genomföras för minst

1. 30 procent av dessa arealer senast 2030, varav minst en fjärdedel ska återvätas

2. 40 procent av dessa arealer senast 2040, varav minst en tredjedel ska återvätas
3. 50 procent av dessa arealer senast 2050, varav minst en tredjedel ska återvätas.

Det finns vissa detaljer om dessa krav som inte återges här.

Skogsekosystem (artikel 12)

Utöver de områden som träffas av restaureringskraven i artikel 4.1, 4.4 och 4.7, ska medlemsstaterna, enligt artikel 12 i restaureringsförordningen, genomföra restaureringsåtgärder som är nödvändiga för att förbättra den biologiska mångfalden i skogsekosystem. För att visa på ökande trender ska medlemsstaterna mäta och rapportera utifrån minst sex av följande sju indikatorer, vilka beskrivs ytterligare i bilaga VI till förordningen), mätt från augusti 2024:

1. Stående död ved
2. Liggande död ved
3. Andel skogsmarker med olikåldrig struktur
4. Skoglig konnektivitet
5. Lager av organiskt kol
6. Andelen skogsmarker som domineras av inhemska trädarter
7. Trädartsblandning.

Medlemsstaterna ska även uppnå en ökande trend på nationell nivå för indexet av vanliga skogsfåglar, som specificeras i bilaga VI till förordningen, mätt från augusti 2024.

Nationella restaureringsplanen, övervakning och rapportering

I artikel 14 och 15 beskrivs närmare arbetet med att utarbeta nationella restaureringsplaner och vad dessa planer ska innehålla. Medlemsstaterna ska lämna in ett utkast till nationell restaureringsplan till kommissionen senast den 1 september 2026. Detta enligt artikel 16

i restaureringsförordningen. Därefter ska kommissionen bedöma utkastet inom sex månader och får då möjlighet att lämna synpunkter på utkastet. Medlemsstaten har därefter sex månader på sig för att färdigställa och offentliggöra restaureringsplanen.

Artikel 20 och 21 anger vad medlemsstaterna behöver övervaka och rapportera.

16.2.5 Miljömålsberedningens bedömning om vilka ekosystem som bör omfattas vid jämförelse mellan restaureringsförordningen och Kunming-Montreal-ramverket

Eftersom EU är part till Kunming-Montreal-ramverket kan restaureringsförordningen ses som det bindande verktyg som EU valt för att leva upp till ramverkets åtgärds mål. Varje land ska definiera vad som i det egna landet är sådana ”skadade” eller ”utarmade” ekosystem som omfattas av Kunming-Montreal-ramverkets åtgärds mål 2. Om Sverige lever upp till restaureringsförordningens krav på restaurering och förbättring av den biologiska mångfalden bedömer Miljömålsberedningen att Sverige därigenom också lever upp till Kunming-Montreal-ramverkets åtgärds mål om restaurering. Miljömålsberedningens förslag utgår ifrån restaureringsbehovets olika kravformuleringar, dock finns inga sådana förslag som utgår ifrån specifika arealer, eftersom det är först i den nationella restaureringsplanen som restaureringsbehovet ska kvantifieras och anges i exakta arealer.

Andra tolkningar och tillämpningar av åtgärds målets omfattning är inte omöjliga, men Miljömålsberedningen bedömer att restaureringsförordningens sammantagna bindande krav även ligger i linje med Kunming-Montreal-ramverkets mer långsiktiga mål. Det finns därför inte några övervägande skäl att välja ett annat synsätt än restaureringsförordningens avgränsningar som en bestämning av ramverkets krav.

16.3 Den biologiska mångfaldens status i landbaserade ekosystem i Sverige

16.3.1 Sveriges rapportering enligt EU:s art- och habitatdirektiv

Art- och habitatdirektivet innehåller en skyldighet för medlemsstaterna att övervaka bevarandestatusen hos de naturtyper och de arter som omfattas av direktivet. Resultatet av övervakningen kan ligga till grund för en översyn av den nationella listan över områden som bör ingå i Natura 2000-nätverket. Resultatet av övervakningen tillsammans med information om bevarandeåtgärder som vidtagits och en bedömning av dess effekter på bevarandestatusen på naturtyperna och arterna ska rapporteras var sjätte år till kommissionen (artikel 17).

Kommissionen och medlemsstaterna har gemensamt tagit fram en vägledning om vilken information som ska rapporteras och hur bevarandestatusen ska bedömas.⁴² Vid bedömning av naturtyper används fyra faktorer: utbredning, area, kvalitet och framtidsutsikter. För arter är motsvarande faktorer: population, utbredning, kvalitet för artens habitat och framtidsutsikter.

För dessa faktorer bedöms dess bevarandestatus och hur trenden ser ut. En samlad bedömning görs sedan där alla fyra faktorer måste vara uppfyllda för att gynnsam bevarandestatus ska anses uppnådd.

Rapporteringen ska även innehålla information om Natura 2000-områden. Bland annat ska medlemsstaterna ange vilka åtgärder som vidtagits utanför Natura 2000-områdena för att få ett mer sammanhängande nätverk. Naturtypernas bevarandestatus övervakas inom hela medlemsstaten och inte endast av den del av naturtypen som utgör ett beslutat Natura 2000-område. Bedömningarna görs per biogeografisk region. Sverige är del av tre landregioner (alpin, boreal och kontinental) och två havsregioner (marin atlantisk och marin baltisk). Det innebär att varje naturtyps status utvärderas i respektive biogeografisk region under förutsättning att naturtypen förekommer där. Motsvarande övervakning och bedömning enligt fågeldirektivet avser arternas tillstånd.

⁴² Reporting under Article 17 of the Habitats Directive; Reporting format for the period 2013–2018. Final version – November 2016. Reporting under Article 17 of the Habitats Directive: Explanatory Notes and Guidelines for the period 2013–2018. Final version – May 2017.

Den svenska utvärderingen av arters och naturtyperns bevarandestatus genomförs av SLU Artdatabanken i enlighet med den vägledning som medlemsstaterna ska använda.⁴³ Nästa rapportering ska lämnas 2025, rapporteringen dessförinnan lämnades 2019.⁴⁴

Art- och habitatdirektivet innehåller inga definitioner av de olika naturtyperna som omfattas av direktivet utan naturtyperna anges bara med namn. EU-kommissionen har tagit fram en manual som stöd för tolkningen av hur naturtyperna ska definieras.⁴⁵ Tolkningsmanualen uppdateras med några års mellanrum. Utifrån manualen tar varje land fram nationella vägledningar.

Naturvårdsverket har tagit fram vägledningar för de naturtyper och arter i art- och habitatdirektivet som förekommer i Sverige. För varje naturtyp finns en beskrivning och vissa kriterier som behöver vara uppfyllda för att ett område ska anses utgöra en viss naturtyp. För varje naturtyp finns också en lista över karakteristiska och typiska arter av mossor, lavar, svampar, däggdjur, fåglar och skalbaggar som utmärker naturtypen. För alla skogstyper utom trädklädd betesmark anges dessutom kvalitetskriterier för egenskaper och strukturer kopplade till naturskog. Sådana kvalitetskriterier avser exempelvis gamla träd, död ved och skoglig kontinuitet.

Utvärdering av naturtyperns bevarandestatus

Vid utvärdering av en naturtyps bevarandestatus bedöms först fyra faktorer var för sig, naturtypens: utbredningsområde, areal, strukturer och funktioner, inklusive typiska arter och framtidsutsikter. Utvärderingen av en naturtyps utbredningsområde och areal görs genom att dess nuvarande värde och trend jämförs med ett så kallat gynnsamt referensvärde i respektive naturgeografisk region. För att kunna utvärdera utbredningsområde och areal måste medlemsstaterna därför även bestämma gynnsamma referensvärden för utbredningsområden och arealer för varje naturtyp i varje biogeografisk region.

⁴³ DG Environment 2017. Report format for the period 2013–2018. Brussels och DG Environment 2017. Reporting under Article 17 of the Habitat types Directive: Explanatory notes and guidelines for the period 2013–2018. Brussels.

⁴⁴ Rapporteringsresultaten finns samlade på <https://nature-art17.eionet.europa.eu/>, hämtat 2024-10-18.

⁴⁵ Europeiska kommissionen, Interpretation manual of European habitats EUR 28.

Utbredningsområde och nuvarande areal

Utbredningsområde är det geografiska område på en större skala där en naturtyp förekommer. Nuvarande areal är den faktiska areal som uppfyller definitionen av den aktuella naturtypen. Nuvarande areal av viss naturtyp utgörs alltså av sådan natur som överensstämmer med de kvalitetskriterier för olika naturtyper som beskrivits ovan.

Gynnsam referensareal

Den gynnsamma referensarealen för en naturtyp motsvarar den areal som innebär att en gynnsam bevarandestatus, uppnås för naturtypen i den biogeografiska regionen. I beräkningen ska även gynnsam bevarandestatus för arter knutna till den aktuella naturtypen beaktas. För de naturtyper som fanns i gynnsam areal vid medlemsstatens EU- inträde får de gynnsamma referensarealerna som lägst vara samma som de faktiska arealerna var 1995.

I Sverige beräknas den gynnsamma referensarealen för de flesta skogliga naturtyper som 20 procent av en bedömd naturlig utbredning (vid en historisk tidpunkt). Värdet om 20 procent baseras sig på den metod som användes i den svenska bristanalysen från 1997.⁴⁶ Den och även senare forskning visar att då 10–30 procent av den ursprungliga förekomsten av en specialiserad arts livsmiljö återstår, minskar sannolikheten för långsiktig överlevnad drastiskt. Detta värde brukar kallas det kritiska tröskelvärdet.⁴⁷

Referensarealer för i stort sett alla skogsnaturtyper på fast mark i boreal och kontinental region är beräknade på detta sätt. Referensarealerna för skogsnaturtyperna i alpin region, men även generellt för skogsbevuxen myr, motsvarar i stället deras arealer 1995. I dessa fall har naturtyperna så pass stora arealer att deras gynnsamma referensareal utgör mer än 20 procent av den bedömda naturliga utbredningen (vid en historisk tidpunkt).

⁴⁶ Angelstam, P., Andersson, L. 1997. I vilken omfattning behöver arealen skyddad skog i Sverige utökas för att biologisk mångfald skall bevaras? SOU 1997:98, bilaga 4.

⁴⁷ Angelstam, P., Dönn-Breuss, M., Roberge, J-M. (red.) 2004. Targets and tools for the maintenance of forest biodiversity, Ecological Bulletins 51:1-510.

Bevarandestatus med avseende på areal

För många av Sveriges naturtyper bedöms dess nuvarande areal ligga långt ifrån den gynnsamma referensarealen. Därmed uppnås inte gynnsam bevarandestatus med avseende på areal.

Strukturer och funktioner, inklusive typiska arter

Utöver naturtypens utbredning och areal ska naturtypens strukturer och funktioner bedömas. Det görs också i enlighet med den vägledning som tagits fram.

Framtidsutsikter 2019–2030

Framtidsutsikterna fokuserar på om utbredningsområde och areal förväntas förbli stabila, minska eller öka samt om naturtypernas strukturer och funktioner förväntas förbli stabila, förbättras eller förbättras under de kommande tolv åren, 2019–2030. Resultaten ska alltså indikera den förväntade förändringen i bevarandestatus.

Slutlig bedömning av bevarandestatus och trend

Slutligen bedöms bevarandestatusen för de olika naturtyperna i respektive biogeografisk region genom en sammanvägning av bevarandestatusen för de fyra parametrarna (utbredning, areal, strukturer och funktioner samt framtidsutsikter) enligt en särskild modell som följer av den gemensamma vägledningen. Trenden i övergripande bevarandestatus ska också utvärderas och rapporteras enligt en särskild modell.

Bevarandestatus för naturtyper i Sverige 2019

Här följer en kort sammanfattning av den senaste rapporteringen av bevarandestatusen för landbaserade Natura 2000-naturtyper enligt Sveriges senaste rapportering till EU 2019.⁴⁸

⁴⁸ Sveriges arter och naturtyper i EU:s art- och habitatdirektiv. Resultat från rapporteringen 2019 till EU av bevarandestatus 2013–2018. ISBN 978-91-620-6914-8, Naturvårdsverket 2020.

Skog

Sverige har störst areal skogsmark (28 miljoner hektar) bland länderna inom EU, motsvarande 16 procent av EU:s totala skogsareal. Drygt en femtedel av Sveriges skogsareal håller naturtypsklass, det vill säga kan klassas som en i art- och habitatdirektivet definierad naturtyp. Drygt hälften utgörs av fjällbjörkskogar och skogbevuxna myrar. På den vanliga fasta skogsmarken, 25 miljoner hektar, håller knappt halva arealen naturtypsklass i den alpina regionen, 7 procent i den boreala och 5 procent i den kontinentala regionen. I Sverige förekommer 15 av art- och habitatdirektivets skogsnaturtyper. Samtliga bedöms ha en stabil och tillräckligt stor utbredning. Däremot bedöms arealen antingen vara för liten eller ha minskat för 12 av de 15 naturtyperna. Det är främst de naturtyper som förekommer på vanlig fast skogsmark som har en för liten areal.

Kvaliteten bedöms som otillfredsställande eller dålig för 14 av de 15 skogsnaturtyperna. Det beror främst på att naturliga störningar i form av skogsbränder och översvämningar, men även skogsbyte och annan traditionell hävd, nästan har upphört till följd av skogsbruk, vattenkraftutbyggnad och förändrad markanvändning.

Gräsmarker

Ingen av gräsmarksnaturtyperna uppnår gynnsam bevarandestatus i hela sitt utbredningsområde på grund av att de bedöms ha för låg kvalitet och i de flesta fall för liten areal. Kvaliteten hos de miljöer som fortfarande finns kvar är på många håll dålig, främst på grund av förändrad skötsel.

Våtmarker

I alpin region bedöms samtliga våtmarksnaturtyper utom palsmyrar uppnå gynnsam bevarandestatus. För högmossar bedöms bevarandestatusen vara otillfredsställande i boreal region och dålig i kontinental region, bland annat på grund av dikespåverkan och igenväxning. Rikkärr bedöms ha otillfredsställande bevarandestatus i boreal region och dålig bevarandestatus i kontinental region.

Fjäll

De naturtyper som ofta förknippas med fjällen är alpina rishedar, alpina videbuskmarker, alpina kalk- och silikatgräsmarker, alpina översilningskärr samt glaciärer. För alla naturtyper utom glaciärerna bedöms samtliga ingående parametrar som gynnsamma med en stabil trend.

Berg och grottor

I dagsläget bedöms bevarandestatusen som gynnsam för alla ingående bedömda faktorer för rasmarker, branter och grottor. Bedömningarna bygger dels på att de typiska arterna inte är hotade samt frånvaro av negativa rapporter från naturvårdare.

Kustdyner

Bevarandestatusen för samtliga kustdynsnaturtyper bedöms vara otillfredsställande eller dålig. Den främsta orsaken är igenväxning, som bidrar till att arealen öppna dyner är för liten och att kvaliteten hos kvarvarande miljöer överlag är bristfällig.

Kust

Endast havsklippor bedöms ha gynnsam bevarandestatus, och detta gäller i både boreal och kontinental region. För glasörsstränder, åsöar i Östersjön och sandstränder är statusen dålig, medan de övriga naturtyperna har otillfredsställande bevarandestatus. För de naturtyper som förekommer i både boreal och kontinental region har utfallet i bedömningen blivit likadant i bägge regionerna.

16.3.2 Sveriges rapportering enligt EU:s fågeldirektiv

Fågeldirektivet omfattar samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium. Direktivet gäller för fåglar samt för deras ägg, bon och livsmiljöer. På samma sätt som för art- och habitatdirektivet innehåller fågeldirektivet

bestämmelser om krav på att inrätta områdesskydd, Natura 2000, och ett strikt skyddssystem för arter. Medlemsstaterna är enligt direktivet skyldiga att, med beaktande även av ekonomiska krav och rekreationsbehov, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla populationen av de särskilt skyddsvärda fågelarter som finns i bilaga I till direktivet. Detta på en nivå som svarar mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov eller för att återupprätta populationen av dessa arter till den nivån. Direktivet innehåller inte begreppet gynnsam bevarandestatus.

Fågeldirektivet innehåller även en skyldighet för medlemsstaterna att inrätta ett generellt system för skydd av de fågelarter som anges i artikel 1. Skyddssystemet ska innehålla förbud mot att avsiktligt döda eller fånga fåglar, avsiktligt förstöra eller skada deras bon och ägg eller bortföra deras bon, samla in fågelägg, avsiktligt störa fåglar, särskilt under deras häcknings- och uppfödningstid samt mot att förvara fåglar av sådana arter som inte får jagas eller fångas.

På samma sätt som för art- och habitatdirektivet innehåller fågeldirektivet en skyldighet att rapportera.

Sveriges senaste rapportering enligt artikel 12 i EU:s fågeldirektiv lämnades 2019. Naturvårdsverket samordnade arbetet som genomfördes tillsammans med Lunds universitet, som tog fram majoriteten av underlagen samt SLU Artdatabanken som sammanställde rapporten.

En betydande skillnad gentemot habitatdirektivet är att fågelrapporteringen är en ren tillståndsbeskrivning, därför saknas såväl referensvärden som bedömningar av bevarandestatus.

Rapporteringen visar att vi på lång sikt ser en generell utarmning av fågelbestånden i Sverige. Bland de arter vars populationer fortsätter att minska kan nämnas sådana som är starkt knutna till jord- och skogsbrukslandskapen. Exempel på sådana är sånglärka och tofsvipa i odlingslandskapet och talltita samt entita i skogen. Även flera av fjällens fåglar visar på fortsatt nedåtgående trender, vilket kan antas vara en effekt av ett förändrat klimat. Det finns dock arter som det går mycket bra för, t.ex. havsörn.

17 Förslag om minimal förlust av biologisk mångfald

I EU:s restaureringsförordning¹ och Kunming-Montreal-ramverket ingår åtaganden som handlar om minimal förlust av biologisk mångfald. I restaureringsförordningen tar detta sig uttryck som ett icke-försämringskrav. Restaureringsförordningen omfattar alltså inte bara restaurering av naturtyper utan handlar lika mycket om att naturtyper inte ska försämrans och biologisk mångfald inte ska förloras. Kunming-Montreal-ramverkets åtgärds mål 1 innebär att ”senast 2030 minska förlusten av områden som har stor betydelse för den biologiska mångfalden, inklusive ekosystem med hög ekologisk integritet, till nära noll”. Ramverket ger också uttryck för en strävan mot minimal förlust av biologisk mångfald i flera åtgärds mål.

Restaureringsförordningen, som trädde i kraft i augusti 2024, innebär en skärpning av reglerna i EU:s art- och habitatdirektiv.² Förordningen omfattar samma arter och naturtyper, men de krav på icke-försämring som tidigare endast gällt inom Natura 2000-områden gäller numera även utanför. Restaureringsförordningens icke-försämringskrav innebär att områden som definieras som naturtyp, och som antingen är i gott tillstånd eller ska vara det för att restaureringsmålen ska kunna nås, inte får försämrans avsevärt. Restaureringsförordningen kräver också att medlemsländerna har ett system och resurser på plats för att förhindra avsevärd försämring senast 2026. Regeringen har gett Naturvårdsverket ett uppdrag att tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Boverket att ta fram ett förslag till en sådan nationell plan. Naturvårdsverket ska redovisa uppdraget till Reger-

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur och om ändring av förordning (EU) 2022/869.

² Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

ingskansliet senast den 27 februari 2026. En delredovisning med beskrivning av uppdragets genomförande lämnades till Regeringskansliet i november 2024.

Miljömålsberedningen bedömer:

- *att* restaureringsförordningens icke-försämringskrav kommer att få stor betydelse för många naturtyper som är listade i förordningen såsom i skogar, odlingslandskap, våtmarker m.fl. All sådan urskog och naturskog som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald ingår i någon av de listade naturtyperna, till allra största delen taiga. Det innebär att restaureringsförordningens icke-försämringskrav i sin helhet överlappar sådan urskog och naturskog som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald.
- *att* det är viktigt att restaureringsförordningens icke-försämringskrav genomförs i Sverige på ett sätt som säkerställer att fastighetsägarna får rätt till ersättning om pågående markanvändning avsevärt försvåras.
- *att* riksdagen och regeringen bör ge Skogsstyrelsen förutsättningar att följa bestämmelserna i miljöbalken som innebär att avverkning av skog med höga naturvärden ska förbjudas i de fall detta är nödvändigt för skyddet av naturmiljön. Detta är angeläget eftersom restaureringsförordningen ställer krav på medlemsländerna att senast 2026 ha ett system och resurser på plats som syftar till att förhindra avsevärd försämring av naturtyper som är listade i förordningen och för att Sverige inte ska riskera att kommissionen inleder ett överträdelseärende.
- *att* regeringen bör skyndsamt vidta åtgärder för att bevara, restaurera och återskapa den gröna infrastrukturen. Det är i denna fråga inte nödvändigt att invänta Naturvårdsverkets förslag till en nationell restaureringsplan eftersom arbetet med grön infrastruktur inte är beroende av kvantifierade arealer och även ingår i EU:s strategi för biologisk mångfald och Kunming-Montreal-ramverket.

- att stadsgrönska och ekosystemtjänster i urbana miljöer ska öka framgår av restaureringsförordningen, EU:s strategi för biologisk mångfald och Kunming-Montreal-ramverket. Ett mål för stadsgrönska kan införas innan Naturvårdsverket lämnar sitt förslag till en nationell restaureringsplan.
- att eftersom restaureringsförordningen under vissa omständigheter tillåter avsteg från icke-försämringskravet genom kompensation bör möjligheterna till ekologisk kompensation i Sverige utökas.
- att staten bör främja näringslivets engagemang för att minimera förlusten av biologisk mångfald, vilket ligger i linje med Kunming-Montreal-ramverkets budskap att mobilisera hela samhället.

Miljömålsberedningen föreslår:

- att det befintliga etappmålet med följande lydelse: *En majoritet av kommunerna ska senast 2025 ta tillvara och integrera stadsgrönska och ekosystemtjänster i urbana miljöer vid planering, byggande och förvaltning i städer och tätorter* 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.*
- att regeringen ingår ett avtal med NordGen som innebär att NordGen ska inrätta och förvalta en nationell fröbank för svenska inhemska vilda växter och, i samverkan med aktörer på området, samla in, hantera och förvara fröer från de vilda växterna.
- att SLU får i uppdrag att ta fram och förvalta ett system för inrapportering och sökning av områden med höga naturvärden, med samma breda användningsområde som Artportalen. I samband med att uppgifterna används i eventuell ärendehandläggning ska myndigheten som använder uppgifterna granska om inrapporterade områden verkligen har höga naturvärden enligt myndighetens bedömningsgrunder.

- att regeringen arbetar vidare med förslagen om ekologisk kompensation i betänkandet SOU 2017:34 Ekologisk kompensation, inklusive övervägda men inte lämnade förslag.
- att kompensation tydliggörs som ett alternativ vid strategiska miljöbedömningar för planer och program samt specifika miljöbedömningar vid tillståndsprövning och i andra ärenden i miljöbalken.
- att regeringen ger Tillväxtverket i uppdrag att förlänga investeringsstödet för att utveckla infrastrukturen för rekreation och turism i landsbygder.
- att regeringen tillsätter en nationell samordnare för näringslivets arbete med biologisk mångfald som bl.a. får i uppdrag att stödja framtagandet av branschvisa färdplaner för minimal förlust av biologisk mångfald.

17.1 Miljömålsberedningens bedömning om minimal förlust av biologisk mångfald och grön infrastruktur

EU:s art- och habitatdirektiv har gällt i Sverige sedan EU-inträdet. För Sveriges del omfattas 166 arter och 89 naturtyper³ av direktivets regler. Dessa arter och naturtyper har därför varit utgångspunkt för arbetet med att skydda natur bl.a. genom Natura 2000-områden. För att genomföra art- och habitatdirektivets regler finns i miljöbalken bl.a. en särskild tillståndsplikt vid påverkan av de skyddade värdena i Natura 2000-områden och krav på kompensationsåtgärder.⁴ Även för andra skyddade områden i Sverige finns det särskilda prövningsförfaranden och det ställs vanligen krav på kompensationsåtgärder även där.⁵ EU:s restaureringsförordning som trädde i kraft i augusti 2024 innebär en skärpning av reglerna i art- och habitatdirektivet. Restaureringsförordningen omfattar samma arter och naturtyper, men de krav på icke-försämring som tidigare endast gällt inom Natura 2000-områden gäller numera även utanför Natura 2000-områden. Sammanfattningsvis tar restaurerings-

³ Även kallade livsmiljöer i EU:s rättsakter.

⁴ Se 7 kap. 29 § miljöbalken.

⁵ Se t.ex. 7 kap. 7 § andra och fjärde stycket miljöbalken.

förordningens icke-försämringskrav i artikel 4.12 sikte på områden med sådan naturtyp som framgår av bilaga I till förordningen. Senast september 2026 ska det i varje medlemsland finnas ett system eller en mekanism på plats som syftar till att förhindra att områdena försämras avsevärt. Därutöver tar andra regler i förordningen sikte på en ökning av biologisk mångfald inom områden som jordbruket, skogen och städer – och för pollinatörer – vilket innebär att inte ha en fortsatt förlust av de naturvärden det kan vara fråga om.

I Kunming-Montreal-ramverket används andra uttryck. Syftet är att förlusten av områden som är viktiga ur biologisk mångfaldsynpunkt, inklusive ekosystem som håller hög ekologisk integritet, ska vara nära noll till 2030. Omformulerat innebär åtgärdsmålen 1 och 12 att syftet – eller målet – är att det 2030 ska vara minimalt med (nästan ingen) ytterligare förlust av områden som har stor betydelse för den biologiska mångfalden.⁶ Detta kan uppnås genom två förfaranden, *planering* och *prövning*.

17.1.1 Dagens regelverk med dess tillämpning är otillräckligt

Miljömålsberedningen bedömer att för att leva upp till syftet om minimal förlust av områden som har stor betydelse för biologisk mångfald krävs i huvudsak

- att det är möjligt att bedöma vilken typ av områden som ska anses vara viktiga ur biologisk mångfaldssynpunkt och att det finns processer och metoder för att kunna identifiera dessa områden, och
- att det finns effektiva regelverk som skyddar dessa områden från att förlora sina naturvärden.

För att föreslå hur Sverige kan hindra ytterligare förlust av viktig biologisk mångfald, enligt dessa nya krav, får det betydelse *vilken biologisk mångfald* som inte får förloras. Miljömålsberedningens analys är att det visserligen är tydligt att restaureringsförordningen kräver att det är *naturtyperna* som inte får gå förlorade. Samtidigt

⁶ Lydelsen i åtgärds mål 1 på engelska är ”... *the loss of areas of high biodiversity importance, ... close to zero by 2030*”.

är det inte enbart naturtyper som avses, utan det kan finnas situationer där naturvärdena som *inte* är naturtyp inte får försämrats.⁷

Det finns en lång rad inventeringar och kartläggningar som synliggör den biologiska mångfalden i Sverige. Det finns även regler, inte minst i 2 kap. miljöbalken, som ska förhindra att verksamheter och åtgärder riskerar att försämrats miljön avsevärt.⁸ Detta till trots, visar de fördjupade utvärderingarna av de svenska miljö kvalitetsmålen att trenderna för biologisk mångfald i de flesta fall går neråt och inte uppåt. Detta tyder antingen på att regelverket i Sverige behöver skärpas, eller på att de befintliga reglerna inte tillämpas i tillräcklig utsträckning. Slutsatsen är att den nuvarande ordningen inte kan vara oförändrad, om Sverige ska leva upp till restaureringsförordningens krav.

17.1.2 Avgränsning till pågående markanvändning och planering

Det finns fyra olika situationer, eller utgångspunkter, som regleras på olika sätt enligt systematiken i miljölagstiftningen i stort:

1. ändrad användning av mark – Verksamheter som kräver prövning enligt miljöbalken, andra anläggningar och exploateringar som prövas enligt plan- och bygglagen, ellagen, väglagen eller lagen om byggande av järnväg,
2. redan prövade verksamheter (befintliga och pågående),
3. pågående markanvändning (jordbruk och skogsbruk som inte kräver tillstånd enligt miljöbalken) och andra verksamheter och åtgärder som omfattas av miljöbalkens hänsynsregler,
4. Planering.

Huvudfokus för Miljömålsberedningens förslag är på pågående markanvändning och planering. Tillståndsprövningar och pågående tillståndsprövade verksamheter innehåller ytterligare dimensioner som endast till viss del fått utrymme i detta betänkande.

⁷ Läs mer ingående om restaureringsförordningens krav i senare del av detta kapitel.

⁸ Se t.ex. 2 kap. 9 § miljöbalken.

17.1.3 Restaureringsförordningens icke-försämringskrav omformulerat

Innebörden av restaureringsförordningens icke-försämringskrav (artikel 4.12) är i korta drag⁹ att *områden med listade¹⁰ naturtyper inte får försämrats avsevärt*. Det är två olika kategorier av områden som inte får försämrats avsevärt:

- områden med listade naturtyper *i gott tillstånd*
- områden med listade naturtyper som krävs *för att leva upp till restaureringsmålen* i artikel 4.17.¹¹

Det finns vissa undantag för områden utanför Natura 2000, men dessa undantag är endast aktuella om det saknas alternativ. Eftersom nå det dessutom inte finns några möjligheter till undantag från att restaureringsmålen i artikel 4.17 innebär det många gånger att möjligheterna att på nationell nivå tillåta avsteg från huvudregeln om icke-försämring i praktiken kan bli små.

Det innebär att det i områden där det finns naturtyp – i de allra flesta fall – inte är tillåtet att göra något som innebär en avsevärd försämring. Det får betydelse vilken naturtyp det är fråga om, eftersom det som är värdefullt i just den naturtypen styr vad som riskerar att vara en försämring. Alla de aktuella naturtyperna finns beskrivna i vägledningarna som är publicerade på Naturvårdsverkets webb.¹² Vägledningarna bygger på EU-gemensamma tolkningsmanualer. I vägledningarna framgår även bl.a. de viktigaste förutsättningarna för bevarande och vilka hotbilder som finns.

⁹ För en mer komplett analys, se längre ner i denna text.

¹⁰ Naturtyperna framgår av en förteckning i bilaga I till restaureringsförordningen.

¹¹ Målen i artikel 4.17 är *dels* en ökning av arealen i gott tillstånd för de listade naturtyperna till dess att (1) minst 90 procent är i gott tillstånd och (2) den gynnsamma referensarealen för varje naturtyp i varje biogeografisk region inom den berörda medlemsstaten har uppnåtts, *dels* en ökande trend mot tillräcklig kvalitet hos och kvantitet av livsmiljöer för arter som listas i bilagorna II, IV och V till art- och habitatdirektivet och för de arter som omfattas av fågeldirektivet.

¹² Naturvårdsverkets webbplats: <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/skyddad-natur/natura-2000-i-sverige/#E1182925248>, hämtat 2024-10-29.

Vad icke-försämring generellt innebär för de olika grupperna av naturtyper

Följande är, mycket kort beskrivet, Miljömålsberedningens bedömning av vad som riskerar att försämra naturtyperna i de respektive grupperna.¹³ Under vissa förutsättningar kan exploateringar som är av högt allmänintresse ändå tillåtas enligt restaureringsförordningen, trots att de skulle innebära avsevärd försämring.

- *Våtmarker (kust och inland)* – Förändringar av hydrologin genom markavvattning eller exploatering av våtmarksnaturtyper riskerar att leda till avsevärd försämring.
- *Gräsmarker och andra betespräglade livsmiljöer* – Det krävs hävd av gräsmarksnaturtyperna för att deras status inte ska försämrats. Naturtyper kan inte planteras igen med skog eller exploateras.
- *Skogar* – Skogsbruk är normalt inte förenligt med bevarande av skogsmarksnaturtyper. Exempelvis är inte skogsbruk, inte heller naturnära skogsbruk, förenligt med bevarande av naturtypen västlig taiga.
- *Stäpper, bedar och buskmarker* – Exploatering riskerar att innebära avsevärd försämring.
- *Klippor och dyner* – Exploatering riskerar att innebära avsevärd försämring.

Exemplet taiga

Västlig taiga, eller taiga, som arealmässigt är den största skogliga naturtypen i Sverige har följande kvalitetskriterier:

Skogen ska vara, eller i en relativt nära framtid kunna bli naturskog eller likna naturskog m.a.p. egenskaper och strukturer. Den kan ha påverkats av t.ex. plockhuggning, bete eller naturlig störning. Skogen ska vara i ett sent eller i ett relativt sent successionsstadium. Det ska finnas gamla träd och död ved och en kontinuitet för de aktuella trädslagen. Om naturliga störningsprocesser eller skötselåtgärder, huvudsakligen brand/naturvårdsbränning, i syfte att imitera sådana har påverkat området kan även områden i yngre successionsstadier ingå om de utgör ett väsentligt värdehöjande komplement. Egenskaper och

¹³ I restaureringsförordningen är naturtyperna grupperade i sex grupper. Vattendrag har inte tagits med här.

strukturer som är typiska för naturskog finns normalt även i yngre successionsstadier. [...] Naturtypen hyser vanligtvis en mängd rödlistade arter som gynnas av lång skoglig kontinuitet, gamla träd, död ved eller brandfält och successionsstadier efter brand.¹⁴

Naturtypen bedöms inte ha gynnsam bevarandestatus och skälet till det anges vara skogsbruksåtgärder såsom slutavverkning, röjning och gallring.¹⁵ De viktigaste förutsättningarna för att bibehålla och skapa grundläggande ekologisk funktionalitet för *skogliga naturtyper* och för bevarande av arter kopplade till dem bedöms vara:

- fri utveckling
- upprätthållande och återintroduktion av brand som naturlig störning (i boreal och boreonemoral region)
- upprätthållande och återställande av naturlig hydrologi
- upprätthållande och återintroduktion av hävd, framför allt i ängs- och hagmarker i nemoral och boreonemoral region.

Miljömålsberedningens slutsats är att skogsbruksåtgärder, såsom slutavverkning, röjning och gallring, i många fall skulle innebära en avsevärd försämring av naturtypen taiga.

Det som krävs för att Sverige ska leva upp till restaureringsförordningens krav är att det finns ett system, eller en mekanism, som syftar till att förhindra en avsevärd försämring. I fallet med naturtypen taiga krävs det alltså att en planerad avverkning går igenom två prövningssteg: För det första – finns det naturtyp? Om så är fallet, för det andra, skulle den planerade åtgärden riskera att leda till en avsevärd försämring av naturtypen?

Icke-försämringskravet formulerat som en regel

Restaureringsförordningens icke-försämringskrav (artikel 4.12) skulle kunna formuleras om på följande sätt för att fånga huvudregeln i förordningen: En verksamhet eller åtgärd får inte tillåtas om den kan antas bidra till avsevärd försämring av ett område med

¹⁴ Naturvårdsverket, Taiga (9010), Vägledning för svenska naturtyper i habitatdirektivets bilaga 1 NV-04493-11 (2012), s. 2 f.

¹⁵ Naturvårdsverket, Taiga (9010), Vägledning för svenska naturtyper i habitatdirektivets bilaga 1 NV-04493-11 (2012), s. 10.

naturtyp enligt bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur, som antingen

1. är i gott tillstånd, eller
2. krävs för att uppnå både
 - en ökning av arealen i gott tillstånd för naturtypen till dess att minst 90 procent är i gott tillstånd och till dess att den gynnsamma referensarealen för naturtypen inom den aktuella biogeografiska regionen har uppnåtts, och
 - en ökande trend mot tillräcklig kvalitet hos och kvantitet av relevant livsmiljö för de arter som förtecknas i bilagorna II, IV och V till direktiv 92/43/EEG och för de arter som omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2009/147/EG.

Ett annat sätt att formulera det på är: En verksamhet eller åtgärd får inte tillåtas om den kan antas bidra till avsevärd försämring av ett område med naturtyp enligt bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur. Detta gäller inte om naturtypen ändå bibehåller sin gynnsamma referensareal inom aktuell biogeografisk region och det fortsatt finns tillräcklig kvalitet hos och kvantitet av relevant livsmiljö för de arter som förtecknas i bilagorna II, IV och V till direktiv 92/43/EEG och för de arter som omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2009/147/EG.

Om en regel med ovan beskrivna innehåll skulle införas i 2 kap. miljöbalken, finns en risk att ersättningsrätten går förlorad när pågående markanvändning avsevärt försvåras, eftersom hänsynsreglerna i 2 kap. gäller för alla och envar, för i princip all slags verksamhet och för de allra flesta åtgärder. Det går även att se att utformningen av restaureringsförordningens bestämmelse bär vissa likheter med hur vissa miljökvalitetsnormer är utformade enligt bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken.¹⁶ Detta kan också behöva beaktas vid införandet av en ny bestämmelse.

Miljömålsberedningen anser att det är viktigt att restaureringsförordningens icke-försämringskrav genomförs i Sverige på ett sätt

¹⁶ Jfr prop. 2009/10:184, s. 35 ff.

som säkerställer att fastighetsägarna får rätt till ersättning om pågående markanvändning avsevärt försvåras.

17.1.4 Att hantera icke-försämringskravet genom samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och anmälan om avverkning

Miljömålsberedningen bedömer att det inte ingår i Miljömålsberedningens nuvarande uppdrag att analysera och ta fram förslag om hur icke-försämringskravet i artikel 4.12 i restaureringsförordningen bör genomföras när det gäller prövningar av förändrad markanvändning, enligt miljöbalken och sektorslagstiftningen.

Det som Miljömålsberedningen däremot kan hantera, enligt tilläggsdirektivet, är när icke-försämringskravet kommer in i frågor som berör t.ex. Kunming-Montreal-ramverket, LULUCF-förordningen, restaureringsförordningen, dvs. områdesskydd, restaurering av natur och hållbart brukande (jordbruk och skogsbruk). Med den avgränsningen blir det egentligen främst relevant när det handlar om brukande¹⁷ och prövningen enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och anmälan om avverkning av skog.

17.1.5 Hur anmälan om avverkning och samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken borde fungera – exemplet naturtyp taiga

En anmälan om avverkning som lämnas in till Skogsstyrelsen ska även anses vara en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Detta framgår av 6 § första stycket förordningen (1998:904) om anmälan för samråd. Av 4 § första stycket i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder, SKSFS 2013:3, framgår att skogsbruksåtgärder i ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö har mycket höga naturvärden och har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna och utgör eller kan förväntas

¹⁷ Jordbruksverksamheter som omfattas av miljöprövningsförordningen avgränsas bort i likhet med annan miljöprövning.

utgöra livsmiljö för akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade arter, ska anmälas för samråd.

Eftersom miljöbalken gäller parallellt med skogsvårdslagen gäller redan i dag miljöbalkens hänsynsregler – i det här sammanhanget främst kravet på verksamhetsutövaren. Bestämmelserna innebär att den som planerar att vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs – vilket framgår av 2 kap. 2 § miljöbalken – och kunna visa att man iakttar de förpliktelser som följer av 2 kap. miljöbalken, vilket framgår av 2 kap. 1 § miljöbalken. Här finns alltså både ett kunskapskrav och en bevisbörd. Det finns alltså redan i dag stöd för att en fastighetsägare som lämnar in en avverkningsanmälan ska ha kunskap – till en rimlig nivå – om vilken skog som anmälan gäller. Om detta inte framgår av anmälan kan Skogsstyrelsen begära in en komplettering av anmälan.¹⁸

Skogsstyrelsen har möjlighet att helt eller delvis förbjuda avverkning enligt avverkningsanmälan om det skulle visa sig att det, helt eller delvis, är ett område med skyddsvärd skog, t.ex. sådan urskog eller naturskog som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030. Detta skulle också kunna bli en följd av restaureringsförordningens huvudregel om icke-försämring i artikel 4.12. Ett förbud efter samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ger enligt 31 kap. 4 § miljöbalken rätt till ersättning. Området kan bli biotopskyddsområde eller naturreservat. En fastighetsägare skulle möjligen även kunna välja att i stället bevara området som en frivillig avsättning, vilket eventuellt kan kräva att fastighetsägaren drar tillbaka sin avverkningsanmälan innan beslut fattas.¹⁹

¹⁸ I viss mån kan förvaltningslagens (2017:900) serviceskyldighet innebära att myndigheten kan ge en verksamhetsutövare viss vägledning, men den skyldigheten står i stor grad i relation till verksamhetsutövarens egen position och förutsättningar till kunskapsinhämtning. Ett skogsbolag bör normalt inte ha behov av vägledning och hjälp på samma sätt som vissa enskilda skogsägare som inte bedriver skogsbruk i någon vidare utsträckning.

¹⁹ Notera att främsta fokus här är avverkning till följd av skogsbruk. I de fall avverkning planeras av andra skäl innebär avverkningen allt som oftast en förändring av markanvändningen. Då hanteras frågan via andra regler (t.ex. prövningsregler i miljöbalken, ellagen, vägglagen, lagen om byggande av järnväg), eller i sista hand av 12 kap. 6 § miljöbalken.

17.1.6 Tillämpningen av reglerna om anmälan om avverkning

I Skogsstyrelsens skrivelse till regeringen 2023, Hemställan om behov av förtydligande av motsägelsefulla politiska signaler om hur skogar med höga naturvärden ska hanteras,²⁰ konstaterar Skogsstyrelsen att styrmedel och politiska signaler om hanteringen av skogar med höga naturvärden är motsägelsefulla. Å ena sidan finns det pga. rättsutvecklingen ökade krav gällande skyddade arter och skyddsvärd natur. Detta går i linje med politiska uttalanden om att skogar med höga naturvärden inte ska avverkas och i första hand bevaras genom formellt skydd på frivillig väg eller genom frivilliga avsättningar. Å andra sidan har Skogsstyrelsen låga anslag för formellt skydd. Detta skapar enligt Skogsstyrelsen en orimlig otydlighet. Skogsägarna riskerar att uppleva att det saknas förutsägbarhet och rättssäkerhet. Det är dåliga förutsättningar för långsiktiga investeringar i exempelvis skogsvårdsinsatser. Skogsstyrelsens slutsats är att det behövs en finansiering som motsvarar ambitionen och EU-rättsliga krav på hanteringen av naturvärden, juridiska lösningar som fungerar som system, och system för kunskapsinhämtning för att understödja genomförandet av de politiska ambitionerna. Skogsstyrelsen hemställde därför bl.a. om att de politiska signalerna ska överensstämma med den lagstiftning som myndigheterna har att tillämpa och att det avsätts tillräckliga medel för bildande av formella skydd så att markägaren i realiteten har valfriheten att välja ett formellt skydd i närtid och inte behöver vänta flera år.

Enligt miljöbalkens bestämmelser är Skogsstyrelsen skyldig att göra en bedömning av den anmälda åtgärdens påverkan på fridlysta arter. I dagsläget är det endast i en mindre andel av de inkommande ärendena som Skogsstyrelsen har möjlighet att göra en utredning. I en sådan utredning ingår exempelvis att begära mer information från markägare, göra fältbesök och kontakta andra myndigheter. I dagsläget har Skogsstyrelsen enbart möjlighet att utreda en bråkdel av de inkomna ärendena på ett sådant sätt att den handläggning som Skogsstyrelsen bedömt åligger myndigheten till följd av rättsutvecklingen kan uppfyllas.²¹

Mot denna bakgrund bedömer Miljömålsberedningen att det inte nödvändigtvis är regelverket som brister för att hantera om-

²⁰ Skogsstyrelsen, 2023-05-11, Hemställan om behov av förtydligande av motsägelsefulla politiska signaler om hur skogar med höga naturvärden ska hanteras (2023/1678).

²¹ Skogsstyrelsens årsredovisning 2023, s. 71 f.

råden med höga naturvärden, utan det är brist på medel som hindrar Skogsstyrelsen från att följa lagen.

17.1.7 Planering för minimal förlust

De nya kraven och åtagandena om naturvård i EU och internationellt kräver, enligt Miljömålsberedningens analys, att den gröna infrastrukturen och ekosystemtjänster inte går förlorade, dvs. bibehålls eller stärks, ur ett landskapsperspektiv, i enskilda prövningsärenden som innebär en förändrad markanvändning. Ett alternativ är att införa en ändring i avvägningsregeln i 3 kap. 10 § miljöbalken så att riksintresse enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, för naturvärden ev. och kulturmiljövården och friluftslivet, får större tyngd vid en avvägning mellan riksintressen för flera oförenliga ändamål. Om det i stället för riksintressesystemet skulle införas ett system för en nationell planering skulle bedömningarna om riksintressen kunna överföras till ett sådant, nytt, system. Enligt Miljömålsberedningen behöver ett sådant system syfta till bl.a. följande:

- Inte förlora värdefulla områden, i hela landet
- Stärka de områden som finns och utöka värdena och vända nedåtgående trender
- Förbättra konnektiviteten
- Tillgängliggöra naturen och uppmärksamma värdena för allmänheten
- Göra det lättare att göra positivt för biologisk mångfald
- Satsa på rådgivning och facilitering, bl.a. genom tillgång till information och kartmaterial med inventeringar, även genom samarbeten, samverkan, delaktighet
- Öka miljöövervakning som ett sätt att följa utvecklingen och belysa det.

Vissa områden är så värdefulla att de behöver skyddas för att med säkerhet bevaras för framtiden. Detta bedöms då vara för det allmännas bästa och markägaren har rätt till ersättning (t.ex. vid bildande av naturreservat). Andra områden är värdefulla även om de av

olika skäl inte skyddas formellt. Mellan dessa värdefulla områden behövs sammanlänkande stråk eller öar (trampstenar) som sammantaget utgör den gröna infrastrukturen. Även lämpliga restaureringsytor skulle kunna bilda korridorer eller öar och därmed fylla en viktig funktion, även om den funktionen ibland skulle kunna ”flyttas” till en annan likvärdig plats. Utanför detta nätverk finns övrig grön yta, som ibland även kallas vardagslandskapet, där mängden och typen av naturhänsyn vid markanvändningen och variationen i brukandet har stor betydelse för den biologiska mångfalden.

Det finns många möjligheter att bedöma vilken typ av områden som är betydelsefulla för biologisk mångfald. Det finns även en rad olika processer och metoder där dessa områden skulle kunna identifieras och synliggöras. Men det är dock långt ifrån tydligt att det är den biologiska mångfalden som får företräde. Miljömålsberedningen bedömer därmed att det i dag inte finns ett tillräckligt robust och effektivt regelverk som kan motverka förlust av områden som har stor betydelse för biologisk mångfald.

Det som saknas, enligt Miljömålsberedningens analys, utifrån nya internationella åtaganden och bindande krav enligt EU-lagstiftning, är en mekanism som innebär att den gröna infrastrukturen och ekosystemtjänster inte går förlorade (dvs. bibehålls eller stärks), ur ett landskapsperspektiv, i enskilda prövningsärenden som innebär en förändrad markanvändning. Utöver detta saknas i nuläget möjlighet att genom lagstiftning styra bort från sådan exploatering och brukande som avsevärt försämrar områden med naturtyp enligt restaureringsförordningen. Detta innebär att det behövs en förändring jämfört med i dag eftersom ”pågående markanvändning” i dag allt som oftast är undantagna från hushållningsreglerna.²²

17.2 Förslag om minimal förlust av biologisk mångfald

17.2.1 Förslag om ett nytt etappmål om grönplaner

Miljömålsberedningen föreslår att det befintliga etappmålet med följande lydelse: *En majoritet av kommunerna ska senast 2025 ta tillvara och integrera stadsgrönska och ekosystemtjänster i urbana*

²² I ett annat avsnitt beskrivs sätt att främja hållbart brukande, för att bidra till att Sverige lever upp till åtgärds mål 10 i Kunming-Montreal-ramverket.

miljöer vid planering, byggande och förvaltning i städer och tätorter 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.

Skälen till förslaget är följande:

Grön infrastruktur kan beskrivas som ett nätverk av natur som utformas, brukas och förvaltas på ett sätt så att biologisk mångfald bevaras och för samhället viktiga ekosystemtjänster främjas i hela landskapet.

I åtgärds mål 3 i Kunming-Montreal-ramverket anges att områden som bevaras som skyddade områden eller som ”andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder”, OECD, bl.a. ska vara sammanlänkade (*well-connected*). För att bevarandet av dessa områden ska vara välfungerande och effektivt bör områdena vara ihopkopplade genom korridorer eller trampstenar, men även integrerade i ett större landskapssammanhang. Detta är nödvändigt för att skapa ett fungerande nätverk av skyddade och bevarade områden som bl.a. kan leda till att naturen kan anpassa sig till påfrestningar och störningar, t.ex. till följd av ett förändrat klimat.

Grön infrastruktur är återkommande i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 och centralt i EU:s naturvårdsdirektiv. Natura 2000-nätverket är ett nätverk av vissa specifika naturtyper och av livsmiljöer för sällsynta och hotade arter och utgör ryggraden i EU:s gröna infrastruktur.

Grön infrastruktur är också en precisering till miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt och djurliv som har följande av riksdagen fastslagen lydelse:

Den biologiska mångfalden ska bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. Arternas livsmiljöer och ekosystemen samt deras funktioner och processer ska värnas. Arter ska kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd med tillräcklig genetisk variation. Människor ska ha tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald, som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd.

Regeringen har fastställt åtta preciseringar av detta miljö kvalitetsmål, vilka förtydligar målet och används i det löpande uppföljningsarbetet av målet. En av de åtta preciseringarna är Grön infrastruktur, med följande beskrivning:

Det finns en fungerande grön infrastruktur, som upprätthålls genom en kombination av skydd, återställande och hållbart nyttjande inom sektorer, så att fragmentering av populationer och livsmiljöer inte sker och den biologiska mångfalden i landskapet bevaras.

I den fördjupade utvärderingen av miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv konstaterade Naturvårdsverket bl.a. att det behövs grön infrastruktur och bättre miljöhänsyn. Naturvårdsverket angav vidare att regeringens förstärkning av naturvårdsarbetet och satsningarna för att kommunicera och värdera ekosystemtjänster samt gynna grön infrastruktur inneburit en positiv utveckling av miljöarbetet. Planarbetet för att främja grön infrastruktur och förvaltning enligt ekosystemansatsen har påbörjats. Enligt Naturvårdsverket kan satsningarna få ett stort genomslag i ett längre tidsperspektiv om tillräckliga resurser avsätts även framöver.²³

En fungerande grön infrastruktur är värdefullt för renskötseln eftersom det möjliggör årstidsbunden förflyttning av renen, upprätthåller betesmöjligheter och ger renen skydd mot väder och insekter.²⁴

Det nuvarande etappmålet om integrering av stadsgrönska och ekosystemtjänster i urbana miljöer beslutades av regeringen 2018. I EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 uttrycktes en målsättning om att öka andelen grönska i städer med fler än 20 000 invånare. Främjandet av väl fungerande ekosystem, grön infrastruktur och naturbaserade lösningar bör systematiskt integreras i stadsplaneringen, bland annat i offentliga platser, infrastruktur och i utformningen av byggnader och deras omgivning.

Åtgärds mål 12 i Kunming-Montreal-ramverket innehåller också, som beskrivs på annan plats i detta betänkande, krav på att grönområdenas yta, kvalitet, konnektivitet, tillgänglighet och nytta ska öka i betydande grad och på ett hållbart sätt i stadsområden och tätbefolkade områden.

EU:s restaureringsförordnings krav i artikel 8 föreskriver att medlemsstaterna, senast vid utgången av 2030, ska säkerställa att

²³ Naturvårdsverket, Ett rikt växt- och djurliv, Fördjupad utvärdering av miljömålen 2023, rapport 7071 oktober 2022, sid. 71.

²⁴ Sametingets webbplats: <https://www.sametinget.se/109393>, hämtat 2024-11-11.

det inte uppstår någon nettoförlust av den sammanlagda nationella arealen urbana grönytor och urban trädkröntäckning i ”urbana ekosystemområden”, jämfört med 2024. Vissa undantag finns. Från och med 2031 ska medlemsstaterna uppnå en ökande trend i urbana ekosystemområden dels för den sammanlagda nationella arealen urbana grönytor, dels för urban trädkröntäckning. Medlemsländerna ska, under det förberedande arbetet för att ta fram sina nationella restaureringsplaner, fastställa och kartlägga vad som ska omfattas av urbana ekosystemområden för alla sina städer och mindre städer och förorter. För Sveriges del är det Boverket som har fått huvudansvar för att lämna förslag om detta.

Innan den nationella restaureringsplanen är färdigställd är det alltså inte tydligt hur restaureringsförordningens krav ska avgränsas i en svensk kontext. Grundprincipen är dock tydlig – urbana grönytor och urban kröntäckning ska öka och inte minska. Miljömålsberedningen bedömer att kommunala grönplaner är ett lämpligt verktyg för att belysa och förstärka arbetet med dessa frågor, för det ändamålet.

Stadsgrönnska och tätortsnära natur har positiva synergier med folkhälsa, rekreation, friluftsliv och klimatanpassning med tillhörande mål. Grönare städer och tätorter ger fler invånare tillgång till områden som främjar fysisk utomhusaktivitet och bidrar till jämlika förutsättningar för hälsa. Fysisk planering som beaktar effekterna av ett förändrat klimat och därmed förebygger fara för människors hälsa och egendom innehåller ofta grönplanering och naturbaserade lösningar.

17.2.2 Förslag om en nationell fröbank för vilda växter

Miljömålsberedningen föreslår att regeringen ingår ett avtal med NordGen som innebär att NordGen ska inrätta och förvalta en nationell fröbank för svenska inhemska vilda växter och, i samverkan med aktörer på området, samla in, hantera och förvara fröer från de vilda växterna.

Skälen till förslaget är följande:

Att samla in och lagra frön i en fröbank är ett sätt att bevara den genetiska biologiska mångfalden. En fröbank är ett sätt att förhindra förlust av biologisk mångfald bland hotade växtarter, bevara det

historiska och kulturella värdet av växter som var vanligare förr och säkerställa växters överlevnad i framtidens klimat eller kriser av olika slag. En fröbank är en slags genbank som innehåller värdefull information för t.ex. växtförädlare och forskare. Fröerna kan också användas som utsäde inom naturvården och behovet av detta kommer sannolikt att öka med anledning av förväntade insatser för restaurering av natur, bekämpning av invasiva främmande arter och ekologisk kompensation.

De nordiska länderna har en gemensam genbank, NordGen, som bevarar ett stort antal fröer för framtidens matproduktion. NordGen är ett kunskapscenter för genetiska resurser med en väl etablerad infrastruktur för fröbanker. I varje nordiskt land finns också nationella fröbanker som bevarar vegetativt förökade trädgårdsväxter. I Sverige är det SLU som driver en sådan fröbank, där äldre sorters frukt, bär, köks- och prydnadsväxter ingår. Fröbanken på SLU är statligt finansierad och medel fördelas via Jordbruksverket.

I flera länder finns även nationella fröbanker för vilda växter – dock inte i Sverige. Hösten 2024 startades en lokal fröbank av Naturskyddsföreningen i Skåne och Länsstyrelsen Skåne genom projektet SwedeSeed. Fröbanken har startat med stöd från Jordbruksverket och tar utgångspunkt i Skåne med målet att skala upp fröbanken till nationell nivå över tid. Projektet kommer att avslutas 2027.

Miljömålsberedningen bedömer att det behövs ett långsiktigt och stabilt statligt åtagande för en nationell fröbank för vilda växter. En fröbank för vilda växter är en nationell angelägenhet som bidrar till de internationella åtaganden för biologisk mångfald som staten har ingått. En fröbank bör omfatta hela landet, ha stabil och långsiktig finansiering och förvaltning och vara tillgänglig för användning inom t.ex. naturvård, forskning och innovation. Erfarenheterna från SwedeSeed kan tas tillvara vid utformandet av en nationell fröbank. Miljömålsberedningen bedömer att NordGen är en lämplig värd uppdraget med anledning av den redan existerande infrastrukturen och kompetensen för liknande fröbanker och att det är kostnadseffektivt för staten att ingå ett avtal med NordGen för att inrätta en nationell fröbank för vilda växter. Förslaget bidrar till att uppfylla Kunming-Montreal-ramverkets åtgärdsområde 4 om hotade arter som bl.a. innebär att vidta förvaltningsåtgärder för att bibehålla och återställa en genetisk mångfald hos samtliga arter.

17.2.3 Förslag om ett nytt system för inrapportering och sökning av områden med höga naturvärden

Miljömålsberedningen föreslår att SLU får i uppdrag att ta fram ett system för inrapportering och sökning av områden med höga naturvärden i Sverige, med samma breda användningsområde som Artportalen.

Skälen för förslaget är följande:

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd är skyldiga att skaffa sig den kunskap som krävs för att skydda människors hälsa och miljön enligt det s.k. kunskapskravet i miljöbalken.²⁵ Verksamhetsutövaren behöver kunna redogöra för miljökonsekvenserna av sitt handlande, söka kompletterande information och delge denna information till myndigheter. Myndigheterna ska vid behov hjälpa verksamhetsutövaren med förtydligande av vad som krävs. En enskild markägare kan rimligen fatta beslut om sin fastighet utifrån den kunskap och information som finns tillgänglig och utifrån det tidsperspektiv som är rimligt för en enskild. Ansvaret är att beakta allmänna intressen och anta ett längre tidsperspektiv ligger på staten.

Myndigheterna behöver ha kunskap om var det finns områden med höga naturvärden. Restaureringsförordningen ställer dessutom krav på att medlemsländerna ska ha ett uppdaterat kunskapsläge om naturtypers tillstånd. Förordningens krav på att uppnå gynnsamma referensarealer kräver kartläggningsinsatser. Att myndigheterna har kunskap om höga naturvärden i skog är också viktigt för att uppfylla den del av EU:s strategi för biologisk mångfald som handlar om att strikt skydda alla återstående urskogar och naturskogar (urskog och naturskog som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald).

Ett system som innebär att vem som helst kan rapportera in en observation av ett område med höga naturvärden innebär att myndigheterna får bättre kännedom om var sådana områden finns redan innan en verksamhetsutövare tar initiativ till att vidta en åtgärd som kan påverka dessa naturvärden. I skogsbruket är det ett sätt att förebygga och undvika konfliktsituationer som kan uppstå när höga naturvärden upptäcks i samband med en avverkningsanmälan, när

²⁵ 2 kap. 2 § miljöbalken.

markägaren redan är inställd på att avverka sin skog. I dag är det endast möjligt att rapportera in att ett område har höga naturvärden i samband med en avverkningsanmälan. Om myndigheterna i stället har kunskapen innan en avverkningsanmälan lämnas in till Skogsstyrelsen kan myndigheterna arbeta proaktivt och ge råd till markägare om hur eventuella naturvärden kan beaktas innan markägaren planerar att avverka ett skogsområde.

Systemet innebär också att information om var höga naturvärden finns blir öppet tillgänglig och sökbar för alla. Markägare kan känna en oro för att förekomsten av hotade arter eller områden med höga naturvärden på ett oönskat sätt kan hindra brukandet av marken. Miljömålsberedningen bedömer att det vore bättre om kunskap om höga naturvärden upptäcks och finns tillgänglig i ett tidigare skede än i samband med avverkningsanmälan. Offentliggörande av information om höga naturvärden är också ett sätt att skapa förutsättningar för företag i olika delar av näringslivet att leva upp till de rättsakter om hållbart företagande som EU:s gröna giv har resulterat i.

Myndigheterna använder de befintliga inventeringarna av natur med höga naturvärden i sin ärendehandläggning. Skogsstyrelsen har ett internt system där exempelvis kända och registrerade nyckelbiotoper, objekt med naturvärden, sumpskogar och hotade arter finns att tillgå vid ärendehantering. Skogsstyrelsen utvecklar också granskningen av anmälningar om avverkning med digitala kunskapsunderlag. Förutom dessa underlag använder länsstyrelserna även t.ex. ängs- och betesmarksinventeringen och våtmarksinventeringen.

Att engagera allmänheten, forskare, yrkesverksamma naturvårdare och ideella organisationer i kartläggning är ett sätt att tillvarata engagemang och kunskap i hela samhället och ett kostnadseffektivt sätt för staten att få tillgång till sådan kunskap. Sedan många år är det möjligt för vem som helst att rapportera fynd av hotade arter och andra naturvårdsarter till Artportalen. Artportalen drivs av SLU och uppgifterna används i myndigheternas handläggning av ärenden. Det saknas en motsvarande möjlighet att rapportera in områden med höga naturvärden.

Myndigheterna ska alltid granska om inrapporterade områden verkligen har höga naturvärden enligt myndighetens bedömningsgrunder i samband med att uppgifterna används i eventuell ärendehandläggning. Miljömålsberedningen bedömer att om områden med eventuella höga naturvärden rapporteras in proaktivt så får

myndigheterna bättre tid och möjligheter att göra en sådan granskning i samband med ärendehandläggningen. Miljömålsberedningen bedömer att ett sådant arbetssätt även ökar möjligheterna att proaktivt kvalitetsgranska de förekomster av naturvårdsarter som finns inrapporterade i Artportalen.

Miljömålsberedningen föreslår därför att SLU får i uppdrag att upprätta ett system för inrapportering och sökning av områden med höga naturvärden och att ett sådant arbete samordnas med den inrapportering som görs av arter i Artportalen.

17.2.4 Förslag för att öka möjligheterna att tillämpa ekologisk kompensation

Miljömålsberedningen föreslår att regeringen arbetar vidare med förslagen om lämnades i betänkandet 2017:34 Ekologisk kompensation, inklusive övervägda men inte lämnade förslag. Miljömålsberedningen föreslår också att regeringen arbetar vidare med det övervägda men inte lämnade förslaget om att införa en exploateringsavgift för ekologisk kompensation.²⁶

Miljömålsberedningen föreslår även ändringar i miljöbalken som innebär att kompensation tydliggörs som ett alternativ vid strategiska miljöbedömningar för planer och program samt specifika miljöbedömningar vid tillståndsprövning och i andra ärenden.

Skälen för förslaget är följande:

Ekologisk kompensation är ett sätt att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster genom att förluster på en plats kompenseras med nytta på en annan. Restaureringsförordningen ger under vissa förutsättningar möjlighet till undantag från icke-försämringskravet. Vid ett sådant undantag kan ekologisk kompensation krävas.

Ekologisk kompensation kan beskrivas som en fullständig eller partiell gottgörelse av skada på naturmiljö som utgör allmänna intressen, såsom arter, naturtyper, ekosystemfunktioner och upplevelsevärden. Gottgörelsen kan genomföras genom att den som orsakat

²⁶ SOU 2017:34 Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses, betänkande av Utredningen om ekologisk kompensation.

skada tillför nya värden eller säkerställer befintliga värden som annars skulle riskera att gå förlorade.

Hittills har ekologisk kompensation tillämpats i relativt begränsad omfattning i Sverige. Det är ofta svårt att få till både i teorin och i praktiken. Enligt skadelindringshierarkin ska skador på naturmiljön i första hand undvikas, i andra hand avhjälpas och i tredje hand kan kompensation bli aktuellt.²⁷I många situationer kan det alltså vara tillräckligt att tillämpa försiktighetsprincipen och ställa krav på skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått.

Utredningen om ekologisk kompensation lämnade ett antal förslag till åtgärder för en mer effektiv tillämpning av ekologisk kompensation, sammanfattningsvis om att

- utveckla befintlig lagstiftning,
- införa försöksverksamhet av kompensationspooler, som förmedlar värdeskapande insatser för biologisk mångfald och ekosystemtjänster samt att
- öka kunskapen om och användandet av ekologisk kompensation genom praktiska vägledningar och stimulering av såväl frivilliga som obligatoriska kompensationsåtgärder.

Utredningen tittade närmare på ytterligare möjliga åtgärder som man 2017 valde att inte gå vidare med, bl.a. en exploateringsavgift för ekologisk kompensation. En sådan avgift gör olika aktörer medvetna om den samhällsekonomiska nyttan av att undvika nettoförluster av biologisk mångfald, följer principen att förorenaren betalar och är ett sätt att finansiera en generell kompensation av ekosystemförluster.

Regeringen bör, enligt Miljömålsberedningens förslag, inkludera även då bortvalda möjliga förslag för att så brett som möjligt undersöka hur man kan öka möjligheterna för ekologisk kompensation.

Miljömålsberedningen föreslår även ändringar i miljöbalken som innebär att kompensation tydliggörs som ett alternativ vid strategiska miljöbedömningar för planer och program samt specifika miljöbedömningar vid tillståndsprövning och i andra ärenden. Förslaget innebär att ordet ”kompensera” läggs till i 6 kap. 11 § femte punkten miljöbalken (som gäller strategiska miljöbedömningar för planer

²⁷ Naturvårdsverket, Handbok om ekologisk kompensation, mars 2016, 2016:1.

och program) respektive 6 kap. 35 § femte punkten (som gäller specifika miljöbedömningar vid tillståndsprövning och i andra ärenden), så att lydelsen i den delen får följande innebörd:

Miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla ... 5. uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka, ~~eller~~ avhjälpa *eller kompensera* betydande negativa miljöeffekter, ...

17.2.5 Förslag om investeringsstöd till naturturism

Miljömålsberedningen föreslår att regeringen ger Tillväxtverket i uppdrag att förlänga investeringsstödet för att utveckla infrastrukturen för rekreation och turism i landsbygder.

Skälen för förslaget är följande:

Under åren 2021–2024 har Tillväxtverket gett investeringsstöd för att utveckla infrastrukturen för rekreation och turism i landsbygder. Stödet förmedlades via utlysningar. Investeringsstödet har getts inom ramen för EU:s landsbygdsprogram,²⁸ för vilket Jordbruksverket är förvaltande myndighet.

Stödet har förmedlats via två utlysningar till ett totalt belopp på cirka 110 miljoner kronor.²⁹ Projekten pågår till mars 2025. Projekt beviljades med följande prioriteringar:

- Investerar i hållbara leder som har långsiktiga förutsättningar för finansiering, förvaltning och utveckling på plats.
- Investerar i leder som utgör en reseanledning. Projekten ska vara en del av en plats- eller destinationsutveckling som skapar helhetslösningar för besökare (det vill säga utgår från besökarens behov av erbjudanden inom hela kedjan resa-bo-äta-göra) och allmänheten.
- Tydligt inkluderar regionala turistorganisationer och regionala ledsamordnare och andra relevanta aktörer.

²⁸ Delåtgärd 7.5, fokusområde 6b.

²⁹ Den första utlysning genomfördes november 2021–januari 2022. De fick in 53 ansökningar till ett sökt belopp på cirka 100 miljoner. 16 projekt med total budget på cirka 46,5 miljon beviljades. Den andra utlysning genomfördes 1 november 2022–januari 2023. Vid den andra utlysningen fick de in 60 ansökningar till ett sökt belopp på cirka 150 miljoner kronor. 23 projekt med total budget på cirka 63 miljoner beviljades.

Stödet går inte längre att söka och Tillväxtverket planerar ingen ytterligare utlysning.

Miljömålsberedningen gör bedömningen att investeringar i rekreation och friluftsliv är sätt att göra naturområden både attraktiva för närboende/besökare och en möjlig inkomstkälla för markägare och småföretagare på landsbygden. Detta skulle kunna vara ett sätt att koppla ihop bevarande av den biologiska mångfalden med en aktiv användning av naturen, vilket i stort kan stärka den gröna infrastrukturen som inte är närmast tätorter, samtidigt som landsbygden hålls levande.

17.2.6 Förslag om en nationell samordnare för näringslivets arbete med biologisk mångfald

Miljömålsberedningen föreslår att regeringen inom kommittéväsendet tillsätter en nationell samordnare för näringslivets arbete med biologisk mångfald. Samordnaren bör få ett uppdrag att tillsammans med näringslivet och branscherna under minst sex år stödja näringslivets arbete med att ta fram branschvisa färdplaner för minimal förlust av biologisk mångfald. Erfarenheterna från arbetet med Fossilfritt Sverige bör tas tillvara vid utformningen av kommittédirektiven.

Skälen för förslaget är följande:

Ett viktigt övergripande perspektiv som genomsyrar Kunming-Montreal-ramverket är en insikt om att hela samhället måste mobiliseras i arbetet med att vända utvecklingen för biologisk mångfald. Åtagandena berör inte bara offentlig sektor med stat, regioner och kommuner, utan också civilsamhälle, vetenskapssamhälle och näringsliv, vilket tydligt återspeglas i bland annat åtgärds mål 14 och 15 i det globala ramverket.

Det svenska näringslivet har sedan länge i olika grad, och med vissa olikheter mellan branscher och företag, engagerat sig i klimatarbetet. Naturvårdsverket konstaterade i en kartläggning av näringslivets arbete med biologisk mångfald³⁰ från 2022 att det finns ett

³⁰ Rapport 7039 Näringslivets arbete med biologisk mångfald ISBN 978-91-620-7039-7, Naturvårdsverkets webbplats: <https://www.naturvardsverket.se/4ac57b/globalassets/media/publikationer-pdf/7000/978-91-620-7039-7.pdf>, hämtat 2024-10-30.

Direktiven till en sådan utredare/samordnare kan hämta inspiration och förebild från Fossilfritt Sverige, och ta avstamp i mål 14 och 15 i det globala ramverket för biologisk mångfald. Det finns många likheter, men också en del skillnader. Sådana färdplaner bör inkludera utveckling av operativa definitioner för vad hållbart nyttjande innebär för respektive bransch, med utgångspunkt i det globala ramverkets mål om att stoppa och vända förlusten av biologisk mångfald till 2030, samt till 2050 stärka eller återställa och upprätthålla ekosystemens integritet, konnektivitet och resiliens. Precis som i Fossilfritt Sverige kommer detta vara en frivillig process, som dock leds och koordineras av en av regeringen utsedd samordnare. Merparten av arbetet med respektive färdplan bör drivas av bransch och företag själva. Samordnaren tillsammans med branschen i fråga redovisar resultatet, i form av i första hand en färdplan, till regeringen.

Samordnaren bör ges tillräcklig tid för att tillsammans med näringslivet ta fram och inleda arbetet med att implementera branschvisa färdplaner, dvs. minst sex år. Miljömålsberedningen bedömer att denna satsning är ett klokt och kostnadseffektivt sätt att såväl mobilisera som att stödja näringslivet i dess ansträngningar att bidra till att nå åtagandena för biologisk mångfald.

17.3 Närmare om Sveriges åtaganden om minimal förlust av biologisk mångfald

17.3.1 Åtaganden inom EU och internationellt

Enligt Kunming-Montreal-ramverket ska förlusten av viktig biologisk mångfald vara nära noll 2030

Kunming-Montreal-ramverket innehåller krav på övergripande planering och prövning som väger in värdet av biologisk mångfald, ekosystemtjänster m.m. Detta med hänvisning till att förändrad markanvändning globalt sett har lett till förlust av biologisk mångfald de senaste decennierna, till följd av kumulativa effekter av olika mänskliga aktiviteter. Ökad efterfrågan på marken och oförenliga användningsområden belyser behovet av tvärsektoriellt synsätt där hänsyn kan tas till flera olika intressen, värden och användningsområden.

Åtgärds mål 1 och 12

Ramverkets åtgärds mål 1 ställer krav på att ”alla områden” – dvs. hela landets territorium – omfattas av en deltagandebaserad och integrerad fysisk planering där hänsyn tas till den biologiska mångfalden och/eller av verkningfulla förvaltningsprocesser där förändrad markanvändning hanteras. Målet är att senast 2030 minska förlusten av områden som har stor betydelse för den biologiska mångfalden, inklusive ekosystem med hög ekologisk integritet, till nära noll, och samtidigt iaktta urfolks och lokalsamhällets rättigheter.

På engelska lyder åtgärds mål 1:

Ensure that all areas are under participatory, integrated and biodiversity inclusive spatial planning and/or effective management processes addressing land- and sea-use change, to bring the loss of areas of high biodiversity importance, including ecosystems of high ecological integrity, close to zero by 2030, while respecting the rights of indigenous peoples and local communities.

Detta åtgärds mål har kopplingar till åtgärds mål 12 om att öka urbana grönområden eftersom det senare också involverar fysisk planering. På engelska har åtgärds mål 12 följande lydelse:

Significantly increase the area and quality, and connectivity of, access to, and benefits from green and blue spaces in urban and densely populated areas sustainably, by mainstreaming the conservation and sustainable use of biodiversity, and ensure biodiversity-inclusive urban planning, enhancing native biodiversity, ecological connectivity and integrity, and improving human health and well-being and connection to nature, and contributing to inclusive and sustainable urbanization and to the provision of ecosystem functions and services.

Inledningsvis krävs, enligt åtgärds mål 12, att de gröna och blå områdenas yta, kvalitet, konnektivitet, tillgänglighet och nytta ska öka i betydande grad och på ett hållbart sätt i stadsområden och tätbefolkade områden. Detta genom att integrera bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald. Därefter föreskrivs även i åtgärds mål 12 att den biologiska mångfalden ska ”beaktas i stadsplaneringen, så att den inhemska biologiska mångfalden, ekologiska konnektiviteten och integriteten ökar, så att människors hälsa, välbefinnande och förbindelse med naturen förbättras, och så att man bidrar till en inkluderande och hållbar urbanisering och tillhandahållandet av ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster”.

Kopplingar till andra åtgärds mål

Frågor om övergripande naturvård, planering och en jämkning av olika behov av samma mark, liksom frågor om konnektivitet och landskapsperspektiv, har kopplingar även till följande åtgärds mål i Kunming-Montreal-ramverket:

- Åtgärds mål 2 om restaurering av natur
- Åtgärds mål 3 om skydd av natur
- Åtgärds mål 4 om att stoppa utrotning av hotade arter
- Åtgärds mål 6 om invasiva främmande arter
- Åtgärds mål 8 om klimatförändringar
- Åtgärds mål 11 om naturens bidrag till människan.

Enligt EU:s restaureringsförordning ska avsevärd försämring av områden med naturtyp förhindras

EU är, som nämnts tidigare, en av de undertecknande parterna till Kunming-Montreal-ramverket och har också förbundit sig till att leva upp till åtgärds målen däri. Ett av verktygen som EU använt sig av för att medlemsstaterna ska vidta åtgärder är lagstiftning. Restaureringsförordningen (EU) 2024/1991 hänvisar till EU:s åtaganden enligt Kunming-Montreal-ramverket. Utöver krav på restaurering finns i restaureringsförordningen två icke-försämringskrav som aktualiseras i olika situationer. Dessa krav har motiverats bl.a. av att undvika ineffektiva investeringar i restaurering på en plats medan man tillåter försämring efter avslutad restaurering på samma plats, eller tillåter försämring på en annan plats, vilket skulle leda till att restaureringsbehovet ökar. Här fokuserar genomgången på artikel 4.12 som tar sikte på områden med listade naturtyper, oavsett om restaureringsåtgärder har vidtagits eller inte.³³

³³ Det andra icke-försämringskravet gäller, enligt artikel 4.11, kort beskrivet, att efter restaurering (enligt artiklarna 4.1, 4.4 eller 4.7), när naturtyp har uppnått gott tillstånd, alternativt tillräcklig kvalitet, får dessa områden inte försämrats avsevärt.

Icke-försämringskrav enligt artikel 4.12 i restaureringsförordningen

Enligt artikel 4.12 gäller följande:

Utan att det påverkar tillämpningen av direktiv 92/43/EEG ska medlemsstaterna, senast den dag då deras nationella restaureringsplaner offentliggörs i enlighet med artikel 17.6 i denna förordning, eftersträva att genomföra de åtgärder som krävs för att förhindra avsevärd försämring av områden där de livsmiljötyper som förtecknas i bilaga I till denna förordning förekommer och som är i gott tillstånd eller som krävs för att uppnå de restaureringsmål som anges i punkt 17 i den här artikeln.

I artikel 4.12 tar man sikte på *områden med listade naturtyper*, oavsett tillstånd och oavsett om restaureringsåtgärder har vidtagits eller inte. Områden med listade naturtyper i två olika kategorier får inte avsevärt försämrats:

- områden med listade naturtyper i gott tillstånd
- områden med listade naturtyper som krävs för att leva upp till restaureringsmålen i artikel 4.17.³⁴

Kravet som det är formulerat är att medlemsstaterna, senast när deras nationella restaureringsplaner offentliggörs, vilket som senast är den 1 september 2026,³⁵ ska ”eftersträva att genomföra de åtgärder som krävs för att förhindra avsevärd försämring” av dessa områden. Det kan här noteras att den engelska språkversionen har en annan formulering ”... endeavour to put in place necessary measures *with the aim of* preventing significant deterioration ...” (vår kursivering), vilket indikerar ett mjukare krav än svenska språkversionens ”som krävs för att”.

Oavsett nyansskillnaden mellan språkversionerna är det alltså inte ett resultatkrav, utan det är ansträngningen, eller strävan, som kommer att bli avgörande för en bedömning av om en medlemsstat har vidtagit tillräckliga åtgärder. Medlemsstaten står alltså inte nödvändigtvis ansvarig under alla omständigheter för det fall det trots

³⁴ Målen i artikel 4.17 är *dels* en ökning av arealen i gott tillstånd för de listade naturtyperna till dess att (1) minst 90 procent är i gott tillstånd och (2) den gynnsamma referensarealen för varje naturtyp i varje biogeografisk region inom den berörda medlemsstaten har uppnåtts, *dels* en ökande trend mot tillräcklig kvalitet hos och kvantitet av livsmiljöer för arter som listas i bilagorna II, IV och V till art- och habitatdirektivet och för de arter som omfattas av fågeldirektivet.

³⁵ Se artikel 16.

allt uppstår en avsevärd försämring. Det medlemsstaterna däremot står ansvarig för är ifall man fått på plats en mekanism, eller ett system, som syftar till att förhindra avsevärd försämring. Själva ”ansträngningen”, hur den än ser ut, behöver alltså syfta till att förhindra att områdena försämras avsevärt.

För att tydliggöra att detta icke-försämringskrav inte föranleder någon ändring av art- och habitatdirektivets krav anges i artikel 4.12 att restaureringsförordningens krav inte påverkar tillämpningen av art- och habitatdirektivet.

Det kan noteras att icke-försämringskravet i artikel 4.12 i restaureringsförordningen, liksom i artikel 4.11, inte omfattar områden där naturtyp inte förekommer men som är lämpliga för återetablering av naturtyp, enligt den information som behöver finnas vid utarbetandet av de nationella restaureringsplanerna (se artikel 14.2 a iv). Utgångspunkten är alltså att någon av de listade naturtyperna måste finnas i området.

Undantag från icke-försämringskraven, i områden utanför Natura 2000-områden – möjlighet att tillämpa kravet på nivån för varje biogeografisk region inom territoriet

I artikel 4.13 i restaureringsförordningen finns det vissa öppningar för undantag utanför Natura 2000-områden, vilka kan vara värda att nämna i detta sammanhang. Undantagsmöjligheten innebär att icke-försämringskraven kan tillämpas på nivån för varje biogeografisk region.³⁶ För att undantagsmöjligheten överhuvudtaget ska vara möjlig att tillämpa finns det två krav – ett formellt och ett som kräver en bedömning. Det formella kravet är att medlemsstaten anmäler sin avsikt att tillämpa undantagsmöjligheten till kommissionen senast den 19 februari 2025. Det andra kravet är att undantag får tillämpas ”i avsaknad av alternativ”, vilket alltså innebär att det måste saknas alternativ³⁷ till att inte avsevärt försämrade områden med naturtyp. Detta torde innebära att en medlemsstat behöver resonera om och motivera varför alternativ saknas till försämring.

³⁶ Detta gäller under förutsättning att ett antal krav uppfylls (på kompensationsåtgärder, övervakning, rapportering och att målen i artiklarna 1, 4 och 5 fortfarande kan nås).

³⁷ Eller alternativa lokaliseringar (jfr. 2 kap. 6 § miljöbalken).

Utöver dessa krav behöver medlemsstaten även uppfylla vissa skyldigheter, bl.a. om särskild övervakning och rapportering.³⁸ Ett par aspekter är särskilt värda att notera här.

Det anges även att det ska finnas ett system med *kompensationsåtgärder* som ska vidtas för varje avsevärd försämring.³⁹ Områden som omfattas av sådana kompensationsåtgärder ska övervakas, liksom kompensationsåtgärdernas effektivitet,⁴⁰ vilket innebär:

1. Säkerställa att en eventuell försämring av en listad naturtyp, eller en livsmiljö för en art, inte är avsevärd på nivån för varje biogeografisk region inom territoriet.
2. Säkerställa att målen i artiklarna 1, 4 och 5 fortfarande kan uppnås. Ordagrant anges att det man ska säkerställa är att uppnåendet av målen i dessa artiklar ”inte äventyras”.

Artikel 4.17 innehåller restaureringsmålen som medlemsstaterna behöver leva upp till. *Restaureringsmålen innehåller inte någon undantagsmöjlighet*, vilket innebär att en medlemsstat inte har så stort utrymme att visa på negativa trender från en rapportering (enligt restaureringsförordningens krav på regelbunden rapportering) till nästa. Detta kan innebära att det många gånger kan bli svårt att rättfärdiga förlust av områden med naturtyp utan att riskera att försvåra för Sverige att leva upp till artikel 4.17.

Det saknas i restaureringsförordningen någon närmare reglering eller förklaring om vilken typ av kompensationsåtgärder som kan tillämpas i situationer där man ”accepterar” en avsevärd försämring. Detta blir för medlemsstaterna att själva hantera.⁴¹

Försämring som inte omfattas av icke-försämringskraven

Viss typ av försämring ska inte räknas in i icke-försämringskravet, när det gäller områden utanför Natura 2000-områden. Det gäller, enligt artikel 4.14, sådan försämring som orsakas av t.ex. force majeure (inbegripet naturkatastrofer), oundvikliga livsmiljöföränd-

³⁸ Se artiklarna 15.3 g, 20.1 j, 21.1 och 21.2 b.

³⁹ Se artikel 15.3 g, 21.1 b och 21.2 b.

⁴⁰ Se artikel 20.1 j och 21.2 b.

⁴¹ Det kan påminnas om att det, till följd av art- och habitatdirektivet, redan finns bindande krav på kompensationsåtgärder för förlorade miljövärden inom Natura 2000-områden, se 7 kap. 29 §, 29 a§ och 29 b § miljöbalken.

ringar som orsakas direkt av klimatförändringar, eller en plan eller ett projekt av allt överskuggande allmänintresse, för vilket en mindre skadlig alternativ lösning saknas (vilket ska fastställas från fall till fall).

I förordningens skälstext, beaktandesats 38, förklaras vad som kan utgöra ”av allt överskuggande allmänintresse”. Vid tillämpningen av undantagen från kraven på kontinuerlig förbättring och icke-försämring utanför Natura 2000-områden enligt förordningen bör medlemsstaterna anta att anläggningar för produktion av energi från förnybara energikällor, deras anslutning till nätet, det tillhörande nätet i sig och lagringstillgångar är av allt överskuggande allmänintresse. Medlemsstaterna bör kunna besluta att begränsa tillämpningen av den presumtionen under vederbörligen motiverade och särskilda omständigheter, t.ex. skäl som rör det nationella försvaret. Dessutom bör medlemsstaterna kunna undanta sådana projekt för förnybar energi från skyldigheten att mindre skadliga alternativa lösningar ska saknas för tillämpningen av dessa undantag, förutsatt att projekten har varit föremål för en strategisk miljöbedömning eller en miljökonsekvensbedömning. Att anse att sådana anläggningar är av allt överskuggande allmänintresse och, i tillämpliga fall, att begränsa kravet på att bedöma mindre skadliga alternativa lösningar skulle göra det möjligt att låta sådana projekt omfattas av en förenklad bedömning när det gäller undantagen från bedömningen av allt överskuggande allmänintresse enligt restaureringsförordningen.

Restaureringsförordningen ställer krav på ökande trender för biologisk mångfald (städer, pollinatörer, jordbruk och skogen)

Andra bestämmelser i restaureringsförordningen föreskriver mer generellt ökande trender för biologisk mångfald, uttryckta på lite olika sätt, med sikte på följande specifika fokusfrågor: urbana ekosystem (artikel 8), pollinatörer (artikel 10), jordbruksekosystem (artikel 11) och skogsekosystem (artikel 12). Oavsett om kraven är formulerade som ”ingen nettoförlust”, ”vända minskningen” eller ”förbättra” samspelar dessa regler med kravet om icke-försämring. Om det finns mekanismer som omhändertar det ena kravet bidrar det till att leva upp till det andra, och vice versa.

17.3.2 Generationsmålet och the tragedy of the commons

Generationsmålet, som är det övergripande miljömålet, är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. För att nå dit krävs politiska beslut och åtgärder i Sverige, EU och internationella sammanhang. Generationsmålet är tillsammans med de 16 miljömålen ett löfte till framtida generationer om frisk luft, hälsosamma miljöer och rika miljöupplevelser. Med Generationsmålets sju ”strecksatser” förtydligas målets innebörd och visar vad miljöpolitiken ska fokusera på. Att förhindra icke-försämring och sträva efter minimal förlust av biologisk mångfald ligger i linje med detta.

Att det på senare år har kommit allt fler och tydligare krav på att vända förlusten av biologisk mångfald är i grunden kopplad till en bedömning om att det, börjar finnas för lite av dessa naturresurser, dvs. att det har börjat uppstå en *brist*. Detta brukar ibland beskrivas genom allmänningarnas tragedi, eller *the tragedy of the commons*.

En herde betar sina tjugo får på en allmän äng, allmänningen, varje dag. Så länge det bara är ett fåtal får räcker gräset gott och väl. I takt med att herdarnas från andra håll får höra talas om den fina allmänningen ökar antalet får som betar. Gräset minskar och minskar. Snart inser man att betetrycket kommer att leda till att gräset äts upp ner till rötterna, vilket resulterar i att ingen flock i framtiden kommer att ha tillräckligt med gräs, inte ens den första flocken med de tjugo fåren. Ändå är det ingen av herdarna som slutar beta. ”Allmänningarnas tragedi”, som först lades fram som en ekonomisk teori på sent 1800-tal, illustrerade hur den enskilda herden saknade incitament att sluta beta sina får för att bevara fortsatt tillgång till gräs eftersom det saknades en garanti att de andra herdarna skulle göra detsamma. Det skulle innebära att herden offrade det egna intresset för ingen nytta. Som ett resultat låter herden sina får beta så mycket som möjligt, precis som alla de andra herdarna. ”Lika bra att mina får kan äta upp gräset än att någon annans får gör det”, är tankegången. Individuellt och rationellt på kort sikt, men kollektivt ödesdigert på lång sikt. Ur ett längre tidsperspektiv vore det mer fördelaktigt om alla herdarna höll tillbaka sina fårs betande. Denna, allmänningarnas teori återkommer i många sammanhang där resurser som ingår i ekosystem och allmänna nyttor också används till

följd av enskildas incitament, vilka inte sammanfaller med vad som vore mer fördelaktig på lång sikt. Utmaningen grundar sig dock i att det finns en ändlig mängd av resursen, gräset i exemplet ovan.

När man talar om hantering av naturresurser, är det, förutom brist, vanligt att behöva hantera den efterföljande konkurrensen mellan olika intressen. Olika intressen har olika syn och bygger på olika värderingar. Detta resulterar ofta i regleringar av hur prövningar ska gå till samt när och hur intresseavvägningarna ska göras. Marknaden spelar också en stor roll och hur dessa resurser prissätts. Marknadskrafter och marknadsmislyckanden kommer in här. Till sist spelar även frågan om vetenskapen in i hanteringen av naturresurser. Lagstiftare och beslutsfattare har sällan tillgång till ett komplett kunskapsläge. Osäkerheter om miljöproblemets storlek, orsaker och framtida konsekvenser är något som man behöver förhålla sig till. Att vänta på mer säkerhet, om det någonsin kommer, kan innebära andra kostnader och risker. Är det fråga om ett troligt och stort hot talar det motstående argumentet för att vidta åtgärder i dag för att undvika dagens och framtidens negativa påverkan (som också kan förvärras av att vänta). Ett sätt att motverka det här problemet är att ta fram bättre information, dvs. en säkrare grund för beslutsfattare att grunda avvägningar på. Ett annat sätt är den s.k. försiktighetsprincipen, som lägger över bevisbördan från den som påstår att en verksamhet eller åtgärd är skadlig, till den som önskar bedriva verksamheten eller vidta åtgärden. Tanken med försiktighetsprincipen är bl.a. att man snabbare kan reagera på och hantera verkliga hot mot naturvärden.⁴²

17.3.3 Naturvärdesinventeringar (NVI) och andra inventeringar

Det finns en lång rad av utförda inventeringar, framtagna kartunderlag och databaser som samlat användbar information om naturvärden runt om i Sverige. Några exempel är Skogsstyrelsens sumpskogs-kartläggning och nyckelbiotopsinventering, länsstyrelsernas våtmarksinventering (VMI) och ängs- och hagmarksinventering, artportalen, vattendrag från VISS, lågpunktskartering från Länsstyrelsen, svämplan från Länsstyrelsen, jordartskarta från SGU, bebyggelseområden m.m. från fastighetskartan, ortofoton, fornminnen och riksintressen.

⁴² Rasband mfl., *Natural resources law and policy* (Foundation Press), 2009, s. 36 ff.

Sedan tidigare tillgängliga underlag behöver ofta kompletteras av en fältinventering, med utgångspunkt i ett visst projekt eller syfte. Naturvärdesinventeringar (NVI) följer en standard som är framtagen av Svenska institutet för standarder, SIS.⁴³

Standarden för naturinventering avseende biologisk mångfald underlättar upphandling och kvalitetssäkring. Den innehåller grundkrav för utförandet och kompetens och ger riktlinjer för en enhetlig terminologi. Principen för inventeringen är att undersöka vilka förutsättningar ett område har för att hysa biologisk mångfald. Varje område bedöms utifrån två parametrar – artvärde och biotopvärde. Artvärdet bestäms av förekomst av sällsynta, rödlistade, skyddade eller andra arter som indikerar värdefulla miljöer. Biotopvärdet beskriver förutsättningar för en stor biologisk mångfald inom området. Syftet med en naturvärdesinventering är att identifiera värdefulla områden för biologisk mångfald eller artförekomster. Naturvärdesinventeringen innehåller en beskrivning av de olika biotoperna som ingår i undersökningsområdet. En biotop är ett område med en enhetlig naturtyp som avgränsas genom ett enhetligt lokalklimat, markbeskaffenhet och likartade vegetationsstruktur. Biotoperna skiljer sig i sina förutsättningar för att tillhandahålla livsmiljöer för olika arter. Naturtyper som på grund av sina ekologiska förutsättningar är särskilt artrika eller viktiga livsmiljöer för rödlistade eller sällsynta arter klassas som områden med höga naturvärden eller nyckelbiotoper som det kallas i skogliga sammanhang. En naturvärdesinventering innehåller en beskrivning av de ekologiska och rumsliga förutsättningarna för ekosystemtjänster. Den är därför ett viktigt underlag för ekosystemtjänstutredningar och analyser. Naturvärdesinventeringen ger dock ingen information om vilka ekosystemtjänster som området tillhandahåller.

Boverket har beskrivit att för större skogsområden tillämpas också Skogsstyrelsens metod för nyckelbiotopsinventering. Nyckelbiotoper är skogsområden av högsta naturvärdesklass. Metoden innehåller definitioner för skogsmiljöer samt nyckelelement som är

⁴³ SIS är en del av den globala standardiseringen, ISO, och den europeiska, CEN. Naturvärdesinventering (NVI) SS 199000:2023 omfattar kartläggning av biologisk mångfald. I standarden beskrivs en process som innebär att ekosystem, livsmiljöer och arter undersöks och värderas med avseende på deras betydelse för biologisk mångfald. Den omfattar krav och vägledning för beställning, genomförande och leverans av resultat, vilket är tillämpbart i samtliga naturtyper, oavsett om de är terrestra, limniska eller marina.

inslag och strukturer i skogen som är speciellt värdefulla för biotopens värde som artrik miljö.⁴⁴

Planering

Kraven på översiktsplanens innehåll framgår av 3 kap. 2–6 b §§ plan- och bygglagen. Bland annat ska den redovisa frågor om riksintressen, miljö kvalitetsnormer, behov av bostäder, beaktande av nationella och regionala mål, planer, program om hållbar utveckling, landsbygdsutveckling i strandnära lägen, översvämning, ras, skred och erosion, avvikelser från eventuell regionplan samt mellankommunala eller regionala frågor. Översiktsplanen ska ange inriktning för hur kommunen långsiktigt avser att utveckla den fysiska miljön genom att redovisa grunddragen i mark- och vattenanvändningen på en karta samt hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Översiktsplanen ska också visa kommunens ställningstaganden och avvägningar mellan olika intressen. Översiktsplaner är inte juridiskt bindande även om de ska vägleda vid beslut om användning av mark- och vattenområden. En annan svaghet i den fysiska planeringen är att den inte kan förändra pågående markanvändning, dvs. jordbruk och skogsbruk. Jämte exploateringar har det hittills visat sig vara just jordbruk och skogsbruk som lett till förlust av biologisk mångfald.

Inom svenska markplaneringssystemet finns alltså även riksintressesystemet (med dels utpekade riksintressen, dels anspråk på riksintressen). Trots alla sina svagheter och all kritik mot systemet kan det konstateras att det är ett sätt att inventera och öppet redovisa värdena som finns i landskapet. Återigen kan sägas att riksintressena inte kan påverka pågående markanvändning, vilket framgår av 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken. Det är först vid anmälningar, tillståndsansökningar m.m. (som alltså innebär en förändring jämfört med nuvarande markanvändning) som en verksamhets lokalisering och utformning kan granskas utifrån riksintressen m.m. Detta gör det svårt att vid behov påverka jordbruk och skogsbruk via riksintressen överhuvudtaget. De regler i miljöbalken som snarare kan påverka pågående markanvändning finns i 7–8 kap. miljöbalken.

⁴⁴ Boverket (2021) *Naturvärdesinventering*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/ekosystemtjanster/verktyg/kartlaggning/naturvardesinventering/>, hämtad 2024-06-25.

Riksintressesystemet

Riksintressesystemet bygger på att det tas fram kunskap om berörda värden och på en aktiv dialog mellan staten och kommunerna. Staten ska tydligt redovisa sina anspråk och intressen och kommunerna ska aktivt förhålla sig till dessa anspråk och intressen i översiktsplaneringen. Riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken kan handla om såväl ett bevarande och skydd av pågående mark- och vattenanvändning som framtida förändringsanspråk. Det är dock bara vid ny eller ändrad markanvändning som ett område av riksintresse får praktisk betydelse. Huruvida ett område är av riksintresse avgörs först i samband med ett rättsverkande beslut (ett förvaltningsbeslut).

Områden av riksintresse ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada intressena eller påtagligt försvåra intressets funktion. De värden som varit grund för utpekandet är utgångspunkten vid bedömningen av om en åtgärd kan anses medföra en påtaglig skada. Ett område som berörs av ett eller flera riksintressen innebär inte alltid stopp för en ny eller ändrad markanvändning. Ett riksintresse signalerar dock att särskild hänsyn och anpassning till områdets värden behöver tas. Det bör dock uppmärksammas att utrymmet för avvägningar enligt hushållningsbestämmelserna är begränsat. I 3 kap. miljöbalken anges det vilka allmänna intressen som kan motivera ett område av riksintresse. Dessa bestämmelser kompletteras av förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden (även kallad hushållningsförordningen).

Riksintresse naturvård (3 kap. 6 § miljöbalken)

Områden av riksintresse för naturvärden och friluftslivet (3 kap. 6 § miljöbalken) pekas ut av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten, inom sina ansvarsområden.

I början av 2020 gav regeringen Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Statens energimyndighet, Tillväxtverket och Trafikverket (riksintressesmyndigheter) i uppdrag att tillsammans med Boverket som samordnande myndighet göra en översyn av sina respektive anspråk på områden av riksintresse. I uppdraget ingick att se över och precisera kriterierna för vilka områden som ska anses vara av riksintresse enligt 3 kap. 6–8 §§ miljöbalken, och utvärdera om de nuvarande anspråken på områden av riksintresse enligt 3 kap. 6–8 §§

miljöbalken motsvarar de kriterier som tas fram och ta ställning till om dessa anspråk behöver ändras. Sammantaget skulle översynen leda till en kraftig minskning av såväl antalet anspråk på områden av riksintresse som dessa områdens samlade areella utbredning.

I september 2021 redovisade Naturvårdsverket den andra delen i regeringsuppdraget. Det handlade om att utvärdera om de nuvarande anspråken på områden av riksintresse enligt 3 kap. 6 § miljöbalken motsvarar de kriterier som tas fram och ta ställning till om dessa anspråk behöver ändras.⁴⁵

Riksintresse obrutna fjäll

Riksintresse obrutna fjäll, som är ett riksintresseutpekande enligt 4 kap. 5 § miljöbalken, innebär visserligen ett långsiktigt skydd och förbud mot påtaglig skada på naturvärdena samt mot uppförande av viss typ av bebyggelse och andra anläggningar. Skötselbehovet kan också hävdas är högst begränsat med undantag för behovet av renbete.

Begränsningar i riksintresseinstrumenten

Det är möjligt för ett område att vara dubbelt utpekad som ett som både bör skyddas mot påverkan och som bör exploateras. Enligt Boverket är ett värde med riksintressesystemet att dessa motstående intressen synliggörs och därför kan diskuteras. För att bilden av motstående intressen ska kunna framträda är det av vikt att de kommunala översiktsplanerna redovisar riksintressena.⁴⁶ Den slutgiltiga avvägningen mellan intressen görs dock i det enskilda ärendet av prövande instans, enligt miljöbalken 3 kap 10 §. Riksintressen för totalförsvaret ges dock företräde om området behövs för en anläggning för totalförsvaret.

I sammanhanget kan nämnas att flera utredningar och översyner har behandlat 3 och 4 kap. miljöbalken, liksom riksintressesystemet.

⁴⁵ Uppdraget genomfördes med stöd av länsstyrelserna i Västerbottens och Västra Götalands län. Dessa så kallade pilotlän gjorde utifrån Naturvårdsverkets metodvägledning en analys av dåvarande riksintresseanspråk och levererat förslag till nya avgränsningar av riksintresseområden för naturvård respektive friluftsliv samt en samlad analys av hur metodvägledningarna inklusive preciserade kriterier fungerade.

⁴⁶ Boverket (2022). *Riksintressen är nationellt betydelsefulla områden*. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/nationell-planering/riksintressen-ar-betydelsefulla-omraden/>, hämtad 2023-10-13.

En beskrivning av pågående och avslutade utredningar och initiativ finns i betänkandet Nationell fysisk planering.⁴⁷

Det kan dock noteras att regeringen gett Sveriges geologiska undersökning (SGU) i uppdrag att redovisa vilka insatser myndigheten genomför för att bevaka, följa upp och vidta relevanta åtgärder enligt gällande författningar avseende riksintresse för värdefulla ämnen eller material enligt 3 kap. 7 § andra stycket miljöbalken.⁴⁸ Försvarsmakten beslutade i januari 2023 om aktualiserade riksintresseanspråk för riksintressen enligt 3 kap 9 § miljöbalken (riksintressen och områden av betydelse för totalförsvarets militära del). Beslutet omfattade aktualisering av tidigare beslutade riksintresseanspråk, områden av betydelse och värdebeskrivningar. Därutöver omfattar beslutet korrigeringar av några tidigare beslutade riksintresseanspråk och dess påverkansområden. Den genomförda översynen genomfördes bl.a. för att Försvarsmakten ska kunna växa i enlighet med försvarsbeslutet i december 2021.⁴⁹ Den syftade även till att säkerställa att dessa områden långsiktigt skyddas mot åtgärder som motverkar möjligheten att nyttja dem för de ändamål den beslutade inriktningen av det militära försvaret kräver. Försvarsmakten angav vidare att försvarsbeslutet kan innebära att ytterligare revideringar av myndighetens riksintresseanspråk behöver genomföras framöver.⁵⁰ Riksintressesystemet används alltså aktivt, även om det har sina brister.

Riksintressen är dock markpolitiska avvägningar där naturvärdena inte nödvändigtvis har företräde eftersom det finns ett antal undantag och eftersom det först är i en prövning som gäller ändrad markanvändning som själva avvägningen görs. Att riksintressen kommer i spel först när det är fråga om ändrad markanvändning innebär också att pågående markanvändning inte begränsas genom riksintressen.

⁴⁷ Ds 2023:28 Nationell fysisk planering. Se även Boverkets rapport *Rapport 2020:29, Internationell förstudie av nationella anspråk i fysisk planering*. Uppdrag 5 i Boverkets regleringsbrev 2020, samt sammanfattning av kritik mot riksintressesystemet, i SOU 2018:46, En utvecklad översiktsplanering, delbetänkande av Översiktsplaneutredningen, s. 247 f.

⁴⁸ Myndigheten ska redovisa detta arbete till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) senast den 15 mars 2025. Se Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Sveriges geologiska undersökning, 2024-06-13 (KN2024/01301).

⁴⁹ Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:136.

⁵⁰ Försvarsmakten, Beslut om aktualiserad redovisning av riksintressen och områden av betydelse för totalförsvarets militära del enligt 3 kap 9 § miljöbalken, 2023-01-26 (FM2022-23088:1).

18 Förslagets bidrag till de nationella miljömålen, Agenda 2030 och åtgärds mål i Kunming-Montreal-ramverket

Nedan redovisas Miljömålsberedningens bedömning av de föreslagna etappmålen, styrmedlens och åtgärdernas bidrag till att nå de nationella miljömålen, mål i Agenda 2030 och åtgärds mål i Kunming-Montreal-ramverket.

18.1 Generationsmålet och miljö kvalitetsmålen

Förslagen om skydd av natur, inklusive skydd av urskog och gammal skog och förvaltning av formellt skyddade områden

Förslagen som rör skydd av natur och förvaltning av formellt skyddade områden bidrar i viss utsträckning till att miljö kvalitetsmålen Levande skogar, Ett levande odlingslandskap, Myllrande våtmarker, Ett rikt växt- och djurliv, En storslagen fjällmiljö samt att Generationsmålet ska kunna nås.

Förslagen om restaurering och minimal förlust

Förslagen om restaurering och minimal förlust av biologisk mångfald bidrar i viss utsträckning till att miljö kvalitetsmålen Ett rikt växt- och djurliv och God bebyggd miljö samt att Generationsmålet ska kunna nås. Förslagen har även viss betydelse som bidrag till flera av de övriga miljö kvalitetsmålen.

Miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö innebär bl.a. att städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. En av preciseringarna till målet är att det ska finnas natur- och grönområden och grönsstråk i närhet till bebyggelsen med god kvalitet och tillgänglighet.

Miljökvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv innebär att människor ska ha tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald, som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd. Två av preciseringarna till målet är fungerande grön infrastruktur, biologisk mångfald och den tätortsnära naturen samt tätortsnära natur.

Förslagen om hållbart brukande

Förslagen om hållbart brukande *av skogsmark* bidrar i viss utsträckning till att miljökvalitetsmålen Levande skogar, Ett rikt växt- och djurliv, Begränsad klimatpåverkan samt till att Generationsmålet ska kunna nås.

Förslagen om hållbart brukande *av jordbruksmark* bidrar i viss utsträckning till miljökvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap och Begränsad klimatpåverkan. Om dessa miljökvalitetsmål skulle kompletteras med preciseringar och/eller indikatorer som handlar om kolinlagring skulle förslagen bidra ännu tydligare till dessa mål.

Eftersom odling av vall och mellangrödor är positivt för jordhälsa, bördighet och markens mikroorganismer, minskar växtnäringsläckage som bidrar till övergödning och minskar erosion bidrar förslagen även till miljökvalitetsmålet Ingen övergödning och Ett rikt växt- och djurliv. Eftersom växtnäring från jordbruket läcker ut i vattendrag har åtgärder som minskar sådant läckage också en positiv påverkan på miljökvalitetsmålen Hav i balans samt Levande kust och skärgård och Levande sjöar och vattendrag.

Om förslaget om att stimulera avsättningsmöjligheterna för vall och mellangrödor genomförs beror bidragen till miljökvalitetsmålen på vad som produceras av råvarorna och hur dessa används. Biogas har tydligast koppling till miljökvalitetsmålen. Om biogas används som drivmedel bidrar det till en förbättrad luftkvalitet, dvs. miljökvalitetsmålet Frisk luft. En god luftkvalitet kopplar också till miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö. Biogas som drivmedel bidrar

också till miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan, särskilt etappmålet om att utsläppen av växthusgaser från inrikes transporter ska minska med 70 procent senast 2030 jämfört med 2010. Vid biogasproduktion framställs också biogödsel, vilket kan bidra till miljö kvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap. Om vall används för produktion av foder eller livsmedel bidrar det till minskad import och minskade transporter vilket sannolikt är positivt för miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan.

Övriga förslag för att leva upp till åtaganden inom LULUCF

Förslagen om *ökat kolupptag i skogsmark* bidrar huvudsakligen till att miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan samt att Generationsmålet ska kunna nås. Förslag om förlängda omloppstider och skydd av urskog och gammal skog bidrar i viss utsträckning till att även nå Levande skogar, Ett rikt växt- och djurliv, En storslagen fjällmiljö.

Förslag som rör *bebyggd mark* bidrar i första hand till att miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan till viss del ska kunna nås samt till att Generationsmålet ska kunna nås. Förslaget har även betydelse som bidrag till att miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö.

Förslagen om våtmarker

Förslagen som rör våtmarker bidrar huvudsakligen till att miljö kvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan och Myllrande våtmarker samt till att Generationsmålet ska kunna nås. Förslagen kan också bidra till miljö kvalitetsmålen Levande skogar och Ett rikt odlingslandskap.

Förslagen om information och rådgivning

Förslagen om information och rådgivning till fastighetsägare och brukare bidrar till att uppnå samma miljö kvalitetsmål som övriga förslag ovan.

18.2 Agenda 2030

Miljömålen utgör det nationella genomförandet av Agenda 2030:s miljörelaterade mål och delmål. Arbetet för att nå miljömålen bidrar även till att nå andra mål i Agenda 2030. Generationsmålet och de 16 miljökvalitetsmålen kopplar tydligt till flera av målen i Agenda 2030. När det gäller de mål som berörs av Miljömålsberedningens förslag ser kopplingen till målen för Agenda 2030 ut på följande sätt.¹

Förslagen om skydd av natur, inklusive skydd av urskog och gammal skog, och förvaltning av formellt skyddade områden

Förslagen som rör skydd av natur och förvaltning av formellt skyddade områden bidrar till viss del till att leva upp till två delmål till de globala målen. Enligt delmål 1.4, skydda världens kultur- och naturarv, ska länderna stärka insatserna för att skydda och trygga världens kultur- och naturarv. Enligt delmål 15.4 ska länderna senast 2030 säkerställa att bevara bergsekosystemen, inklusive deras biologiska mångfald, i syfte att öka deras förmåga att producera nytta som behövs för en hållbar utveckling.

Förslagen om restaurering och minimal förlust

Förslagen om restaurering och minimal förlust av biologisk mångfald bidrar särskilt till att uppnå mål 15 om ekosystem och biologisk mångfald. Målets formulering är: ”Skydda, återställa och främja ett hållbart nyttjande av landbaserade ekosystem, hållbart bruka skogar, bekämpa ökenspridning, hejda och vrida tillbaka markförstöringen samt hejda förlusten av biologisk mångfald”. Förslagen bidrar även till mål om vatten (t.ex. delmål 6.6 och 14.2). Vissa mål sticker ut som mer tillämpliga för arbetet med grönplanering, exempelvis:

- Mål 3 om god hälsa och välbefinnande och särskilt det fjärde delmålet om att minska antalet dödsfall till följd av icke smittsamma sjukdomar och främja mental hälsa.

¹ Se prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 20, sid. 11. Kartläggningen samordnas av Naturvårdsverket (Fi2016/01355).

- Mål 11 om hållbara städer och samhällen, där delmål 7 särskilt lyfter vikten av att skapa säkra och inkluderande grönområden för alla.
- Mål 13 om att bekämpa klimatförändringarna, där delmål 1 handlar om att stärka motståndskraften mot och förmågan till anpassning till klimatrelaterade faror och naturkatastrofer i alla länder.
- Mål 15 om ekosystem och biologisk mångfald, där del mål 1 handlar om att bevara, restaurera och säkerställa hållbart nyttjande av ekosystem på land och i vatten.
- Även mål 10 om att minska ojämlikheten kan ha bäring på arbetet med grönplanering och grönplanen.

Förslagen om hållbart brukande

Förslag om hållbart brukande kan bidra till att leva upp till delmål 12.2 om en hållbar förvaltning och ett effektivt nyttjande av naturresurser.

Förslagen om våtmarker

Detta förslag kan bidra till att leva upp till det globala hållbarhetsmål 13, bekämpa klimatförändringarna, och 15, ekosystem och biologisk mångfald genom att bidra till följande delmål.

- Delmål 13.1, stärka motståndskraften mot och anpassningsförmågan till klimatrelaterade katastrofer.
- Delmål 13.2 integrera åtgärder mot klimatförändringar i politik och planering på nationell nivå.
- Delmål 15.5 skydda den biologiska mångfalden och naturliga livsmiljöer.
- Delmål 15.9 integrera ekosystem och biologisk mångfald i nationell och lokal förvaltning.

Förslagen för att leva upp till åtaganden inom LULUCF

Övriga förslag om hur Sverige ska leva upp till åtaganden inom LULUCF (som rör koluttag i skogsmark och bebyggd mark) kan bidra till att leva upp till det globala hållbarhetsmålet 13, bekämpa klimatförändringarna, genom att bidra till följande delmål.

- Delmål 13.1, stärka motståndskraften mot och anpassningsförmågan till klimatrelaterade katastrofer.
- Delmål 13.2 integrera åtgärder mot klimatförändringar i politik och planering på nationell nivå.

Förslagen om kolinlagring i jordbruksmark bidrar därutöver till flera av de globala målen för hållbar utveckling inom Agenda 2030.

- Inom mål 2, ingen hunger, finns delmål 2.4 om hållbar livsmedelsproduktion och motståndskraftiga jordbruksmetoder, som handlar om att senast 2030 uppnå hållbara system för livsmedelsproduktion samt införa motståndskraftiga jordbruksmetoder som ökar produktiviteten och produktionen, som bidrar till att upprätthålla ekosystemen, som stärker förmågan till anpassning till klimatförändringar, extrema väderförhållanden, torka, översvämning och andra katastrofer och som successivt förbättrar mark och jordkvaliteten. Delmål 2.C om att skapa stabila marknader för jordbruksråvaror och snabb tillgång till marknadsinformation, är också relevant för förslaget till förslag som handlar om att öka avsättningsmöjligheterna för vall och mellangrödor.
- Inom mål 15, ekosystem och biologisk mångfald, finns delmål 15.5 Skydda den biologiska mångfalden och naturliga livsmiljöer samt delmål 15.A om att öka de finansiella resurserna för att bevara och hållbart nyttja ekosystem och biologisk mångfald.
- Om vall används för biogasproduktion kan det också bidra till mål 7, hållbar energi för alla, särskilt delmål 7.2 om att öka andelen förnybar energi i världen.

18.3 Nationell strategi och handlingsplan enligt Kunming-Montreal-ramverket

Förslagen om skydd av natur, inklusive skydd av urskog och gammal skog, och förvaltning av formellt skyddade områden

Förslagen som rör skydd av natur och förvaltning av formellt skyddade områden bidrar i viss utsträckning till att nå åtgärds mål 3 i Kunming-Montreal-ramverket som utgångspunkt. Åtgärds mål 3 anger bl.a. att minst 30 procent av alla land- och inlandsvattenområden senast 2030 effektivt bevaras och förvaltas genom ekologiskt representativa, väl sammanlänkade och rättvist styrda system med skyddade områden och andra verkningsfulla områdesbaserade bevarandeåtgärder. När det gäller val av områden preciseras i åtgärds målet att kravet ska gälla ”särskilt områden som har särskild betydelse för biologisk mångfald, ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster”.

Förslagen bidrar även i viss utsträckning till att nå åtgärds målen 2, 4, 6 och 11. Åtgärds mål 2 handlar om att säkerställa att minst 30 procent av arealerna av utarmade ekosystem i land-, inlandsvatten-, kust- och havsområden senast 2030 är föremål för effektiv återställning. Åtgärds mål 4 tar sikte på att stoppa utrotningen av kända hotade arter och för att säkerställa arters, särskilt hotade arters, återhämtning och bevarande, bl.a. genom in situ-bevarande. Åtgärds mål 6 handlar om att undanröja, minimera, minska och/eller begränsa invasiva främmande arters inverkan på biologisk mångfald och ekosystem. Åtgärds mål 11 föreskriver i korthet att återställa, upprätthålla och öka naturens bidrag till människan, inklusive ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster, genom naturbaserade lösningar och/eller ekosystembaserade strategier.

Förslagen om restaurering

Förslagen om restaurering är avsedda att bidra till att delvis nå åtgärds mål 2 i Kunming-Montreal-ramverket som utgångspunkt. Detta bidrar även till att nå följande andra åtgärds mål:

- Åtgärds mål 12 om att i stadsområden och tätbefolkade områden öka bl.a grönområdets yta, kvalitet och konnektivitet.

- Åtgärds mål 4 om att hejda den av människan orsakade utrotningen av kända hotade arter och för att säkerställa arters, särskilt hotade arters, återhämtning och bevarande.
- Åtgärds mål 6 om att eliminera, minimera, minska och/eller begränsa invasiva främmande arters inverkan på biologisk mångfald och ekosystemtjänster.
- Åtgärds mål 8 om att minimera klimatförändringarnas inverkan på den biologiska mångfalden och öka dess resiliens genom begränsnings-, anpassnings- och katastrofriskreduceringsåtgärder.
- Åtgärds mål 11 om att återställa, upprätthålla och öka naturens bidrag till människan, inklusive ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster.

Förslagen om minimal förlust

Förslag om minimal förlust av biologisk mångfald är avsedda att bidra till att delvis nå åtgärds mål 1 och 12 i Kunming-Montreal-ramverket som utgångspunkt. Detta bidrar även till att nå följande andra åtgärds mål:

- Åtgärds mål 11, eftersom naturens bidrag till människan är central i detta
- Åtgärds mål 2, eftersom restaurering bl.a. ska öka konnektiviteten. Restaurering ska höja naturvärdena, vilket sedan åtgärds mål 1 och 12 fokuserar på inte ska gå förlorade
- Åtgärds mål 3, eftersom skydd av natur ska bidra till ett grönt nätverk. Det är även viktigt att skydd av områden är fördelade över landet, något som nationell planering kan bidra till.
- Åtgärds mål 8, eftersom klimatförändringar, klimatanpassning m.m. har koppling till planering
- Åtgärds mål 10, eftersom hållbart brukande påverkar landskapet i övrigt (även om det är svårt att styra pågående markanvändning genom planering)
- Ev. även åtgärds mål 4, eftersom spridningsvägar är positivt för hotade arter.

Förslagen om hållbart brukande

Dessa förslag bidrar i viss utsträckning till att nå främst åtgärds mål 10 där fokus är att säkerställa att brukade områden – för jordbruk, vattenbruk, fiske och skogsbruk – förvaltas på ett hållbart sätt, genom ett hållbart nyttjande av den biologiska mångfalden.

Övriga förslag för att leva upp till åtaganden inom LULUCF

Övriga förslag om hur Sverige ska leva upp till åtaganden inom LULUCF (som rör kolupptag i skogsmark och bebyggd mark) bidrar delvis till att nå åtgärds mål 8 och 11 i Kunming-Montreal-ramverket som utgångspunkt. Enligt åtgärds mål 8 om klimatförändringar ska bl.a. den biologiska mångfaldens resiliens ökas genom begränsnings-, anpassnings- och katastrofriskreduceringsåtgärder, bl.a. genom naturbaserade lösningar och/eller ekosystembaserade ansatser. Bevarande av biologisk mångfald genom att skog skyddas ökar skogsekosystemets resiliens mot exempelvis klimatförändringarna och kan ses som en naturbaserad lösning. Åtgärds mål 11 föreskriver i korthet att återställa, upprätthålla och öka naturens bidrag till människan, inklusive ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster, genom naturbaserade lösningar och/eller ekosystembaserade strategier.

Förslagen som rör *kolinlagring i jordbruksmark* bidrar därutöver även delvis till att uppnå åtgärds mål 7 och 10 i Kunming-Montreal-ramverket. Åtgärds mål 7 om föroreningar handlar om att minska föroreningsrisker och negativ inverkan av föroreningar från alla källor. Det omfattar läckage av näringsämnen från jordbruket och risker med bekämpningsmedel. Åtgärds mål 10 om jordbruk, vattenbruk, fiske och skogsbruk handlar om att säkerställa att brukade områden, inklusive jordbruk, förvaltas på ett hållbart sätt.

Förslagen om våtmarker

Förslagen om våtmarker bidrar delvis till att nå åtgärds mål 3, 8 och 11 i Kunming-Montreal-ramverket som utgångspunkt. Förslagen kan även bidra till att nå mål 7.

Åtgärds mål 3 anger bl.a. att minst 30 procent av alla land- och inlandsvattenområden senast 2030 effektivt bevaras och förvaltas genom ekologiskt representativa, väl sammanlänkade och rättvist styrda system med skyddade områden och andra verkningsfulla områdesbaserade bevarandeåtgärder. När det gäller val av områden preciseras i åtgärds målet att kravet ska gälla ”särskilt områden som har särskild betydelse för biologisk mångfald, ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster”. Våtmarker har sådan betydelse.

Enligt åtgärds mål 8 om klimatförändringar ska bl.a. den biologiska mångfaldens resiliens ökas genom begränsnings-, anpassnings- och katastrofriskreduceringsåtgärder, bl.a. genom naturbaserade lösningar och/eller ekosystembaserade ansatser. Bevarande av biologisk mångfald genom att skog skyddas ökar skogsekosystemets resiliens mot exempelvis klimatförändringarna och kan ses som en naturbaserad lösning.

Åtgärds mål 11 föreskriver i korthet att återställa, upprätthålla och öka naturens bidrag till människan, inklusive ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster, genom naturbaserade lösningar och/eller ekosystembaserade strategier.

Åtgärds mål 7 innebär att minska föroreningar, halvera näringsläckaget och risker med bekämpningsmedel.

Förslagen om information och rådgivning

Förslagen bidrar till att leva upp till åtgärds mål 21 om tillgång till information.

19 Konsekvensanalys

Enligt Miljömålsberedningens direktiv ska beredningens förslag bygga på samhällsekonomiska konsekvensanalyser. Uppdraget att föreslå *hur* Sverige ska leva upp till EU:s krav på insatser för skydd och restaurering av värdefull natur samt höjda åtaganden för nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn innebär att problembeskrivningen är given av direktiven.

Konsekvensanalyserna i detta kapitel följer bestämmelserna om konsekvensanalyser i kommittéförordningen (1998:1475) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Den nya förordningen om konsekvensanalyser (2024:183) tillämpas inte för kommittéer och särskilda utredare som tillkallats före ikraftträdandet.

19.1 Förslagen medför ökade utgifter för staten 2026–2030

Miljömålsberedningens förslag i detta betänkande för med sig ökade utgifter för staten huvudsakligen under perioden 2026–2030. Det är utgifter för ersättningar till fastighetsägare som vidtar åtgärder som bidrar till att leva upp till Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen att öka det rapporterade nettoupptaget med 4 miljoner ton jämfört med det genomsnittliga nettoupptaget 2016–2018 och åtgärder som bidrar till Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald med det sammantagna syftet att stoppa och vända förlusten av biologisk mångfald. Men förslagen medför även ökade utgifter för staten för att de statliga myndigheterna ska kunna genomföra åtgärderna.

19.1.1 Utgifter för ersättningar till fastighetsägare

Ersättning till markägare som gödsla sin skog i enlighet med Skogsstyrelsens allmänna råd

Förslaget innebär att staten ersätter markägarens halva utgift för skogsgödsling under perioden 2026–2030. Under 2020-talet har kostnaderna för att gödsla ett hektar i genomsnitt varierat mellan 2 000 och 3 000 kronor. Utifrån dessa nivåer skulle en ersättning för skogsägarens halva kostnad för maximalt 80 000 hektar innebära en utgift för staten på 80 till 120 miljoner kronor årligen 2026–2030, dvs. 400–600 miljoner kronor för hela femårsperioden.

Naturvårdsavtal med privata markägare för att förlänga skogens omloppstid

För att beräkna de totala utgifterna för staten behövs ett antagande om hur stor andel av naturvårdsavtalen som kommer att tecknas för 5 respektive 20 år. Miljömålsberedningen har gjort ett antagande om att 75 procent av arealen tecknas för 5 år och 25 procent för 20 år. Vid en utbetalning av hela ersättningen för den avtalade perioden i förskott, stiger ersättningarna från 236 miljoner kronor 2026 till 708 miljoner kronor 2030. Statens utgift för perioden 2026–2030 är 2,36 miljarder kronor.

Miljöersättning för odling av vall

Miljömålsberedningen lämnar inte något förslag om hur stor en ny miljöersättning för vall bör vara och huruvida den ska avgränsas geografiskt. Om ersättningen utformas på samma sätt som i landsbygdsprogrammet blir sannolikt kostnaden densamma, dvs. cirka 100 miljoner kronor per år, varav 25 procent eller cirka 25 miljoner kronor kan antas utgöras av nationell medfinansiering. Ersättningen tillfaller då cirka 8 000 lantbrukare utanför kompensationsstödsområdet.

Ersättning för odling av mellangröda

Om mellangrödorna når sin fulla potential till 2030 kommer det att odlas på 300 000 hektar. Om lantbrukare söker och beviljas ersättning för hela denna areal ökar ersättningsbehovet med motsvarande 120 000 hektar jämfört med 2024. Om ersättningsnivån är på samma nivå som 2024 kommer den tillkommande kostnaden för ersättningen att uppgå till 190 miljoner kronor per år, varav 25 procent eller cirka 47,5 miljoner kronor, kan antas bestå av nationell medfinansiering. För att kunna uppfylla potentialen behövs därmed en ökning inom den nuvarande programperioden 2023–2027 för åren 2026 och 2027 med 380 miljoner kronor och för den kommande programperioden 2028–2032 med 570 miljoner kronor fram till och med 2030.

En ny våtmarkssatsning

Miljömålsberedningens förslag innebär att statens utgifter för våtmarksstödet inklusive ersättning till fastighetsägare ökar med 1,5 miljarder kronor per år 2026–2030.

Ersättning för skydd av urskog och gammal skog

Statens utgifter för intrångsersättning till fastighetsägare vid skydd av urskog och gammal skog beror på fastighetsägarens val av ersättningsform. Utgifterna för intrångsersättningar, dvs. intrångsersättning vid formellt skydd av dessa skogar som innebär en inskränkning i pågående markanvändning, är rättighetsbaserad med stöd av 31 kap. 4 § miljöbalken och i enlighet med 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen, uppskattas kunna medföra viss ökad kostnad för staten jämfört med i dag. Detta eftersom arealen funktionella skyddsområden med urskog och gammal skog bedöms vara liten.

Finansiering av förslagen

Finansieringen av ersättningarna till fastighetsägarna enligt ovan bedöms inte kunna göras genom utgiftsminskningar inom de aktuella utgiftsområdena. Utgifterna som inte är varaktiga och är kon-

centrerade till perioden 2026–2030 skulle kunna finansieras med medel ur det så kallade reformutrymmet eller med kortsiktiga intäkter på statsbudgetens intäktssida.

19.1.2 Utgifter för statliga myndigheter som genomför den föreslagna politiken

För att Miljömålsberedningens förslag om etappmål, styrmedel och åtgärder ska kunna ge de önskade resultaten till 2030 är det viktigt att regeringens styrning av de myndigheter som ska genomföra den beslutade politiken är utformad så att åtgärderna kan genomföras. Det gäller dels utformningen av uppgifter och uppdrag till myndigheterna, dels finansieringen av myndigheternas förvaltningsutgifter. Flera statliga myndigheter behöver under perioden 2026–2030 tillföras resurser för ökade förvaltningsutgifter för att genomföra förslagen i detta betänkande.

Miljömålsberedningen har översiktligt bedömt myndigheternas behov av finansiering för att kunna genomföra flera av förslagen men understryker vikten av att respektive berörd myndighet och regeringen för en närmare dialog om behovet.

Behovet av ökade resurser för ökade förvaltningsutgifter för att genomföra förslagen bedöms vara störst för Naturvårdverket, Skogsstyrelsen, länsstyrelserna och SLU. Andra myndigheter som berörs av förslagen är Jordbruksverket, Boverket, Trafikverket, Fortifikationsverket, Statens Fastighetsverk, Tillväxtverket, Energimyndigheten, och Upphandlingsmyndigheten. Förslagen berör också Regeringskansliet och andra myndigheter indirekt, t.ex. de myndigheter som ingår i miljömålssystemet och Lantmäteriet.

Statens utgifter för förvaltning av formellt skyddade områden medför utgifter för staten om i genomsnitt 1,6 miljarder kronor per år 2026–2030 på anslaget 1:3 i utgiftsområde 20 och i genomsnitt 80 miljoner kronor på anslaget 1:2 i utgiftsområde 23. Om skötsel utförs på denna nivå under fem år kan beloppen därefter sjunka.

Finansiering av förslagen

De ökade förvaltningsutgifterna, förutom ökning av förvaltningsutgifterna för förvaltning av formellt skyddade områden, torde 2026–2030 kunna finansieras genom minskningar av andra anslag inom respektive myndighets utgiftsområde.

19.2 Värden av kolinlagring, biologisk mångfald och ekosystemtjänster

Miljömålsberedningens förslag gynnar den biologiska mångfalden och bidrar till ökad nettoinlagring av koldioxid. Förslagen stärker också på olika sätt andra ekosystemtjänster. I ljuset av de ökade statliga utgifterna för att genomföra de föreslagna åtgärderna kan det vara intressant att här, mycket kortfattat, nämna något om de ekonomiska men även andra typer av värden som kolinlagring, biologisk mångfald och ekosystemtjänster har.

Ekosystemtjänster omnämns på flera ställen i miljömålssystemet. Ekosystemtjänster är svåra att värdera och det finns stora variationer beroende på vilken metod som används. Värdet av ekosystemtjänster kan uttryckas i ord, poäng, någon fysisk enhet (t.ex. mängd av någon vara) eller kronor.¹ FN:s forskarpanel för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (IPBES) har valt att formulera om begreppet ekosystemtjänster, trots att det ingår i panelens namn. I panelens utvärderingsrapport från 2019² bygger panelen i stället sitt arbete på begreppet ”naturens bidrag till människor”. Begreppet utvecklades för att belysa och tydliggöra de värden och funktioner som naturen tillhandahåller för mänskligt välbefinnande och samhällsutveckling. Genom att beskriva naturens bidrag som ”tjänster” blev det enklare att koppla dem till politiska beslut.

Det ekonomiska värdet av kolinlagring kan uppskattas genom att använda samma värderingsmetoder som används för att värdera koldioxidutsläpp, t.ex. priset för en utsläppsrätt i EU:s utsläppshandelssystem, EU ETS. Priset på utsläppsrätter varierade mellan 55 och 95 euro per ton koldioxid under 2023 och 2024. Det samhällsekonomiska värdet av en ökning av det årliga nettoupptaget av

¹ <https://www.naturvardsverket.se/4ac2e7/globalassets/media/publikationer-pdf/6600/978-91-620-6690-1.pdf>.

² IPBES, 2019. The Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services.

växthusgaser med 7 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2020, kan alltså uppskattas till flera miljarder kronor.

Skogsstyrelsen har beskrivit drygt 30 olika skogliga ekosystemtjänster och bedömt dess status. De tio ekosystemtjänster som är i god status är timmer och massaved, biobränsle, vilt, skogsbär, övriga försörjande tjänster, klimatreglering, luftrening, markens bördighet, pollinering av växter och fotosyntes. De sex ekosystemtjänster som är i otillräcklig status är fisk från skogssjöar och vattendrag, förebyggande av stormskador och andra väderrelaterade skador, förebyggande av erosion och jordras, naturlig kontroll av skadedjur och sjukdomar, biokemiska kretslopp, habitat och livsmiljöer samt biologisk mångfald.³ I många sammanhang anses biologisk mångfald vara en förutsättning för andra ekosystemtjänster.

Litteraturoversikter av värdet av skogens ekosystemtjänster har visat att reglerande ekosystemtjänster, dvs. nyttor som erhålls från ekosystemens processer, har större värde än försörjande ekosystemtjänster, dvs. produkter som erhålls från ekosystemen. Översikterna indikerar att den största ekonomiska nyttan från skogen är klimatreglering i form av upptag och lagring av koldioxid samt fysiska hinder för vattenflöden. Den ekonomiska nyttan av dessa ekosystemtjänster är ungefär tio gånger högre än virkesförsörjning, även om det fanns stora variationer i vilken värderingsmetod som användes.⁴

Skogen bidrar också med sociala värden, dvs. värden som skapas av människans upplevelser av skogen. Dessa värden tillfaller fastighetsägaren, den breda allmänheten, turister och företag med en affärsidé som kopplar till naturupplevelser. De högsta sociala värdena finns i tätortsnära skog eftersom fler människor kan besöka de skogarna och besöken kan göras oftare. Skogsstyrelsen har identifierat följande sociala värden av skogen:⁵ hälsa, välbefinnande och en god livsmiljö, fritidsupplevelser, friluftsliv och turism, upplevelsevärden och sociala naturkvalitéer, estetiska värden, pedagogik och kunskap om skog och miljö, lek, samvaro och sociala relationer, intellektuell och andlig inspiration och identitet och kulturarv. Skogsstyrelsen har föreslagit ett schablonvärde för värdet av att bevara biologisk mångfald i svenska skogar genom ytterligare skydd av

³ Skogsstyrelsen, 2017. Skogens ekosystemtjänster – status och påverkan, Rapport 2017/13.

⁴ European Commission, 2023. Guidance on the Development of Public and Private Payment Schemes for Forest Ecosystem Services, SWD 2023 285 final.

⁵ Skogsstyrelsen, 2023. Friluftsliv och mångbruk – Mål och utvecklingsbehov för skogens sociala värden. Rapport 2023-11.

skog. Schablonvärdet baseras på en genomgång av publicerade vetenskapliga studier om medborgares betalningsvilja. I 2022 års prisnivå är schablonvärdet 360 kronor per år. När schablonvärdet multipliceras med antalet personer mellan 18–75 år eller hela befolkningen blir den totala betalningsviljan för att bevara den biologiska mångfalden genom skydd av skog mellan 2,6 och 3,7 miljarder kronor per år.⁶

19.3 Beskattning av ersättningar och avsättning till ersättningsfond

Miljömålsberedningens förslag om ersättningar till fastighetsägare innebär inte enbart utgifter för själva ersättningen och för myndigheternas handläggning av ersättningen. Eftersom intrångsersättningar och andra ersättningar är föremål för beskattning återgår delar av utgiften för ersättningarna till staten i form av skatteintäkter på statsbudgetens intäktsida.

Beskattning av ersättningar

En s.k. allframtidsupplåtelse innebär att ägaren får engångsersättning för att förfoganderätten till fastigheten inskränks på obegränsad tid. Intrångsersättningar vid inrättande av formellt områdeskydd enligt miljöbalken är vanligtvis en allframtidsupplåtelse och ska därmed tas upp som intäkt i en kapitalvinstberäkning. Avdrag ska göras för omkostnadsbeloppet för den del av fastigheten som berörs av intrånget. Enskilda näringsidkare beskattas för 90 procent av kapitalvinsten i inkomstslaget kapital och juridiska personer beskattas för hela vinsten i inkomstslaget näringsverksamhet. Den nuvarande skattesatsen i inkomstslaget kapital är 30 procent vilket innebär att enskild näringsidkares kapitalvinst beskattas med 27 procent. För juridiska personer, som beskattas inom inkomstslaget näringsverksamhet, är skattesatsen 20,6 procent.

Ersättningar som inte avser en allframtidsupplåtelse ska beskattas som inkomstslaget näringsverksamhet. För aktiebolag är skattesatsen 20,6 procent. Enskilda näringsidkare är föremål för olika skatte-

⁶ Skogsstyrelsen, 2024. Samhällsekonomisk värdering av att bevara biologisk mångfald genom ytterligare skydd av skog. Rapport 2024–02.

satser som beror på hur stor förvärvsinkomsten är för den enskilde näringsidkaren och inkomstskatten i den aktuella kommunen.

Avsättning till ersättningsfond

Enskilda näringsidkare och juridiska personer kan skjuta upp beskattningen av kapitalvinsten genom avsättning till ersättningsfond. Genom avsättning till ersättningsfond har näringsidkaren som längst sex år på sig att ta i anspråk fonden för ett ersättningsförvärv. Har inte fonden tagits i anspråk för ett ersättningsförvärv när tiden gått ut, ska beloppet tas upp till beskattning. Juridiska personer kan skjuta upp beskattningen av upp till 25 procent av överskottet av näringsverksamheten före avdraget i maximalt sex år genom avsättning till periodiseringsfond.

19.4 Förslag om information och rådgivning

19.4.1 Uppdrag till myndigheterna om riktade informations- och rådgivningsinsatser och åtgärdssamordnare

Förslaget berör Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket, länsstyrelserna och Upphandlingsmyndigheten.

Miljömålsberedningen har bl.a. föreslagit att Skogsstyrelsen får i uppdrag att genomföra och samordna rådgivning och information till skogsägare och skogliga tjänstemän om skogsskötsel för ökad tillväxt, kolinlagring och bevarande av biologisk mångfald. För att genomföra uppdraget behöver Skogsstyrelsen tillföras cirka 100 miljoner årligen 2026–2030 vilket torde ge goda möjligheter att genomföra informations- och rådgivningsinsatsen så att den ger tydliga och ihållande effekter på det samlade skogstillståndet i linje med Miljömålsberedningens förslag.

Miljömålsberedningen lämnar inte förslag om hur många åtgärdssamordnare för kolinlagring och biologisk mångfald i landbaserade ekosystem som ska kunna finansieras av anslaget 1:3 Åtgärder för värdefull natur i utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur. För att bedöma behovet av resurser för anställning av åtgärdssamordnare kan en jämförelse göras med de åtgärdssamordnare för övergödning som finansieras med stöd av bestämmelserna i förordningen

(2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt (LOVA). Fram t.o.m. 2024 har cirka 50 åtgärdssamordnare för övergödning finansierats genom LOVA.⁷ Om åtgärdssamordnare för kolinlagring och biologisk mångfald i landbaserade ekosystem skulle anställas i samma omfattning, och varje åtgärdssamordnare arbetar heltid med detta, skulle det motsvara 50 årsarbetskrafter på länsstyrelser, kommuner eller organisationer. Vid ett antagande om en driftskostnad per årsarbetskraft på 1,5 miljoner kronor behöver 75 miljoner kronor per år under perioden 2026–2030 tillföras anslaget 1:3 för denna utgift.

19.5 Förslag för hållbart brukande av skogsmark som ökar nettoupptaget och gynnar biologisk mångfald

Miljömålsberedningen lämnar flera förslag som syftar till att öka nettoupptaget av växthusgaser och gynna den biologiska mångfalden i skogsmark.

19.5.1 Uppdrag till Skogsstyrelsen om rådgivning av skogsskötsel för ökad tillväxt, kolinlagring och bevarande av biologisk mångfald

Förslag att Skogsstyrelsen inom ramen för sin uppgift i instruktionen att bedriva rådgivning och information om hur landets skogar bör skötas får ett uppdrag att under perioden 2026–2030 – i en riktad satsning – genomföra och samordna rådgivning och information till skogsägare och skogliga tjänstemän. Förslaget medför ökade utgifter för Skogsstyrelsen under samma tidsperiod. Miljömålsberedningen bedömer att det föreslagna uppdraget medför utgifter för Skogsstyrelsen som är utöver nuvarande finansiering av myndighetens verksamhet.

⁷ Havs- och vattenmyndighetens webbplats, hämtat 2024-12-10.

19.5.2 Ersättning till markägare som gödslar sin skog i enlighet med Skogsstyrelsens allmänna råd

Förslaget innebär att staten ersätter markägarens halva utgift för skogsgödsling under perioden 2026–2030. Under 2020-talet har kostnaderna för att gödsla ett hektar i genomsnitt varierat mellan 2 000 och 3 000 kronor. Utifrån dessa nivåer skulle en ersättning för skogsägarens halva kostnad för maximalt 80 000 hektar innebära en utgift för staten på 80 till 120 miljoner kronor årligen 2026–2030, dvs. 400–600 miljoner kronor för hela femårsperioden.

De fastighetsägare som väljer att gödsla kommer sannolikt få ut mer virke från sitt bestånd och därmed en högre ekonomisk avkastning. Lönsamheten varierar och beror på förutsättningarna i det aktuella beståndet, både vad gäller tillståndet i skogen och kostnaderna för att gödsla där som i sin tur beror på skogens storlek och geografiska läge. Prisuppgången på gödselmedel har påverkat lönsamheten av gödsling negativt, men gödsling är fortfarande lönsamt för många fastighetsägare.

Gödsling av skogsmark möjliggör ökade virkesvolymen vid avverkning vilket genererar samhällsnyttor i form av t.ex. sysselsättning och export. Miljömålsberedningen har beräknat att den ökade avverkning som gödslingen bidrar till genererar ett förädlingsvärde på cirka 800 miljoner kronor per år som faller ut i samband med avverkning under andra halvan av 2030-talet. Det innebär ett förädlingsvärde på cirka 4 miljarder kronor under femårsperioden (2036–2040).

Förvaltningsutgifter för att handlägga ersättningen

En uppskattning är att det krävs 10 miljoner kronor för att bygga upp verksamheten inklusive ett it-system, vilket alltså är en engångskostnad. De årliga kostnaderna 2026–2030 uppskattas till 19 miljoner kronor för handläggning av ersättningarna samt en miljon kronor för specialiststöd och förvaltning.

En utvärdering av gödselstödet bedöms kosta cirka en miljon kronor. Allt uttrycks i 2025 års lönenivå. Motsvarande resurser kan förväntas behövas på Havs- och vattenmyndigheten som enligt förslaget ska genomföra utvärderingen tillsammans med Skogsstyrelsen.

19.5.3 Naturvårdsavtal med privata markägare för att förlänga skogens omloppstid

Analysen baseras på ett antagande om att naturvårdsavtal kan slutas från och med 2026 och att intresset från fastighetsägarna motsvarar avsatta medel. Beräkningarna om hur förslaget påverkar avverkningsnivåerna har baserats på ett antagande om att fastighetsägare vill förlänga omloppstiden på sammanlagt 100 000 hektar till 2030, från 10 000 hektar 2026 till 30 000 hektar 2030. Dessutom har ett antagande gjorts om att de förlängda omloppstiderna innebär att 60 procent avverkas i andra bestånd.

Miljömålsberedningens förslag är att naturvårdsavtal för förlängda omloppstider kan tecknas för 5 år eller 20 år med en ersättningsnivå på 400 kronor per ton inlagrad koldioxid per år, vilket i genomsnitt beräknas bli 2 700 kronor per hektar. Miljömålsberedningen föreslår också att hela ersättningen betalas ut i samband med att kolinlagringsavtalet tecknas. Det innebär att statens utgifter för ersättningen fördelas mellan 2026 och 2030.

För att beräkna de totala utgifterna för staten behövs ett antagande om hur stor andel av naturvårdsavtalen som kommer att tecknas för 5 respektive 20 år. Miljömålsberedningen har gjort ett antagande om att 75 procent av arealen tecknas för 5 år och 25 procent för 20 år. Vid en utbetalning av hela ersättningen för den avtalade perioden i förskott, stiger ersättningarna från 236 miljoner kronor 2026 till 708 miljoner kronor 2030. Statens utgift för perioden 2026–2030 är 2,36 miljarder kronor.

Stödet går till enskilda skogsägare som får en intäkt för skog som de avstår från att bruka under en bestämd period men som de kan bruka efter avslutad period. För markägarkategorin som helhet innebär förslaget att enskilda markägare kan få en intäkt för sin skog oavsett om de avverkar den eller väljer att inte avverka den.

Förlängda omloppstider innebär en tillfälligt minskad avverkning och möjligheter till större avverkningsvolymmer senare eftersom virkesförrådet då har ökat. Om avverkningsvolymerna minskar i takt med att omloppstiden förlängs på totalt 100 000 hektar 2026–2030 innebär det en minskad avverkning på 1–3 miljoner m³sk per år under perioden. Det kan jämföras med referensscenariot 2025–2029 på 92,3 miljoner m³sk per år, vilket skulle innebära att de årliga avverkningarna under perioden skulle ligga på cirka 89–91 miljoner m³sk,

allt annat lika. Ett lägre utbud leder till högre priser på skogsråvara och en ökad import. Högre priser innebär att markägare som avverkar får mer betalt för sina produkter, medan säljare får betala mer. Om hela arealen med förlängda omloppstider avverkas efter fem år blir den totala avverkningen cirka en miljon m³sk högre än den annars skulle ha varit. Förädlingsvärdet av en miljon m³sk motsvarar drygt 200 miljoner kronor. Om de flesta markägare väljer att teckna ett 5-årigt avtal blir utbudet lägre framför allt under perioden 2026–2030. De 20-åriga avtalen innebär också en påverkan på utbudet fram till 2050. Om omloppstiderna förlängs med mer än fem år blir förädlingsvärdet högre eftersom virkesvolymen ökar. Eftersom förslaget leder till lägre avverkningsnivåer på kort sikt och högre avverkningsnivåer på lång sikt kan det även påverka sysselsättning och exportmöjligheterna i båda riktningarna.

Förlängda omloppstider kan påverka tillgången på olika sortiment av skogsråvara. Senarelagda avverkningar innebär att virkesvolymen ökar och att råvaran blir mer lämplig för sågtimmer. Samtidigt kan ett lägre utbud bidra till att gallringen ökar vilket innebär ett större uttag råvara som är lämplig som massaved och brännved. En ökad gallring är en del av det läckage som ingår i Miljömålsberedningens beräkningar.

Överhållning av skog innebär också en risk för skogsskador under perioden. Enligt förslaget behöver den skog som ersätts vara försäkrad. Förslaget innebär ändå en ekonomisk risk framför allt för markägare. Dessutom innebär förslaget en viss del administration från markägarens sida. Om markägaren bedömer att kostnaderna, i form av t.ex. ökad risk, överstiger nyttan kommer markägaren troligtvis inte att ingå avtalet.

Förslaget kan påverka frivilligmarknaden för kolkrediter och biokrediter. En statlig ersättning signalerar att staten värderar kolinlagring och andra värden av att skogen står längre. Förslaget kan innebära att fler markägare får upp ögonen för alternativa inkomstkällor av sin skog och att intresset för frivilligmarknadens produkter ökar. Det kan också leda till att markägare väljer den statliga ersättningen i stället för en av frivilligmarknadens produkter. Förslaget innebär att staten får erfarenhet av ersättning för kolinlagring i skog som kan vara värdefull vid utformningen av EU:s certifieringsramverk.

Förvaltningsutgifter för att handlägga ersättningen

En bedömning är att det krävs 10 miljoner kronor för att bygga upp ersättningssystemet inklusive ett it-system, dvs. en engångsutgift. De årliga utgifterna för att hantera stödet uppskattas till 20 miljoner kronor per år för handläggning samt en miljon kronor i specialiststöd och förvaltning. Rådgivning, information och marknadsföring tillkommer. De årliga utgifterna har uttryckts i 2025 års lönenivå.⁸

19.5.4 Uppdrag till Skogsstyrelsen att fastställa en ny hållbar avverkningsvolym

En bedömning är att ett nytt referensscenario och ett antal olika scenarier behöver tas fram och att uppdraget bör redovisas som en rapport.

En ny fastställd nivå för en hållbar avverkningsvolym får konsekvenser för analys- och utredningsarbete som kopplar till t.ex. skog, klimat och biologisk mångfald och som i sin tur utgör grund för olika beslutsunderlag.

Baserat på erfarenheter och kostnader för SKA22 uppskattas de sammanlagda kostnaderna för Skogsstyrelsen och SLU till i storleksordningen 2,5 miljoner kronor för att genomföra detta uppdrag. Förslaget bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.

19.5.5 Uppmana Sveaskog AB att öka nettoupptaget på sina marker

Förslaget innebär att Sveaskog AB kommer att lägga resurser på att mäta nettoupptaget på sina marker. SLU får i uppdrag att bistå Sveaskog AB. Samma rutiner som används i klimatrapporteringen bör kunna användas. Resursbehovet uppskattas till en halv årsarbetskraft. Om nettoupptaget ska mätas regelbundet blir det en löpande kostnad som dock är mindre än kostnaden att utföra uppdraget vid det första tillfället.

⁸ Skogsstyrelsen, 2024. Bedömning av kostnader för Skogsstyrelsen till följd av förslag, PM inkommit till Miljömålsberedningens sekretariat 2024-12-12.

19.6 Förslag för hållbart brukande av jordbruksmark som ökar nettoupptaget och gynnar biologisk mångfald

Den nya miljöersättningen för odling av vall och ersättningen för odling av mellangröda föreslås finansieras genom den strategiska planen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik (Common Agricultural Policy, CAP). Stödet i den strategiska planen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) finansieras både av EU-medel och av nationell medfinansiering. Den totala budgeten för den svenska strategiska planen är cirka 60 miljarder kronor för programperioden 2023–2027. EU står för 45 miljarder kronor, dvs. 75 procent, och Sverige för 15 miljarder kronor, dvs. 25 procent. Den nationella medfinansieringen belastar anslaget 1:12 Nationell medfinansiering till den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027 i utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel. Utformningen av nästa programperiod 2028–2032 pågår.

Om den totala budgeten för den strategiska planen inte utökas kan förslagen innebära att ersättningar för andra stödområden i den strategiska planen minskar.

19.6.1 Förslag om rådgivning och information om offentlig upphandling som gynnar biologisk mångfald och kolinlagring

Miljömålsberedningen menar att förslaget om att Upphandlingsmyndigheten får i uppdrag att utföra en informations- och rådgivningsinsats riktad mot kommuner och regioner om upphandling av naturbeteskött, renkött och kött från älg, rådjur, dovhjort, kronhjort och vildsvin och deras positiva effekter på kolinlagring och biologisk mångfald ligger inom ramen för Upphandlingsmyndighetens befintliga uppgifter.

Miljömålsberedningens förslag om en riktad informationsinsats till kommuner och regioner kompletterar Upphandlingsmyndighetens kriterier⁹ för att ställa krav på naturbeteskött, såväl nötkött som lammkött, vid offentlig upphandling och bedöms kunna genomföras inom ramen för befintlig finansiering.

⁹ Upphandlingsmyndighetens webbplats, hämtat 2024-11-20.

19.6.2 Förslag om miljöersättning för odling av vall

Om mer vall odlas innebär det en ökad tillgång på denna råvara som i dagsläget framför allt utnyttjas av mjölk- och nötköttsprouducenter och i hästnäringen. Ett ökat utbud leder till att vallen blir billigare, men många använder vallen för eget bruk och påverkas inte av ändrade inköspriser.

En ersättning för vall är ett incitament för att en större andel åkermark används för vallodling i stället för till andra ändamål, främst spannmålsodling. I den mån vallodlingen inte bedrivs på andra arealer kan det innebära en minskad produktion av spannmål och därmed påverka livsmedelsproduktionen. Effekten bedöms vara marginell.

Miljömålsberedningen lämnar inte något förslag om hur stor en ny miljöersättning för vall bör vara och huruvida den ska avgränsas geografiskt. Om ersättningen utformas på samma sätt som i landsbygdsprogrammet blir sannolikt kostnaden densamma, dvs. cirka 100 miljoner kronor per år, varav 25 procent eller cirka 25 miljoner kronor kan antas utgöras av nationell medfinansiering. Ersättningen tillfaller då cirka 8 000 lantbrukare utanför kompensationsstödsområdet. Om ersättningen höjs eller om stödområdet utvidgas kommer fler lantbrukare att kunna söka ersättningen. Den offentliga kostnaden stiger då både med anledning av ett högre stödbelopp och fler ansökningar till följd av ett större intresse och fler stödberättigade lantbrukare.

19.6.3 Förslag om ersättning för odling av mellangröda

Ersättningarna för mellangröda betalas ut till lantbrukare som bor i de delar av landet där växtsäsongen är tillräckligt lång för att odla sådana grödor, dvs. ungefär upp till södra Värmland och Dalarna.

Förslaget att regeringen avsätter tillräckliga medel för ersättningen för odling av mellangröda i den strategiska planen innebär att mer medel behöver avsättas. Om mellangrödorna når sin fulla potential till 2030 kommer det att odlas på 300 000 hektar. Om lantbrukare söker och beviljas ersättning för hela denna areal ökar ersättningsbehovet med motsvarande 120 000 hektar jämfört med 2024. Om ersättningsnivån är på samma nivå som 2024 kommer den tillkommande kostnaden för ersättningen att uppgå till 190 miljoner kronor per år, varav 25 procent eller cirka 47,5 miljoner kronor,

kan antas bestå av nationell medfinansiering. För att kunna uppfylla potentialen behövs därmed en ökning inom den nuvarande programperioden 2023–2027 för åren 2026 och 2027 med 380 miljoner kronor och för den kommande programperioden 2028–2032 med 570 miljoner kronor fram till och med 2030.

19.6.4 Förslag om biogasstöd för vall

Förslaget innebär att fler lantbrukare kan få stöd för att producera biogas, vilket bidrar till energiproduktionen och självförsörjningen. Finansieringen bör kunna rymmas inom ramen för den planerade utökningen av biogasstödet i anslaget 1:9 Biogasstöd i utgiftsområde 21 Energi. I budgetpropositionen för 2025 beräknade regeringen att anslaget skulle ökas med 100 miljoner kronor till 985 miljoner kronor 2025, vilket riksdagen även beslutat.¹⁰ I budgetpropositionen för 2025 beräknade regeringen en ökning av anslaget med 150 miljoner kronor 2026 och 400 miljoner kronor 2027. Förslaget innebär en mindre förändring av Energimyndighetens arbete med biogasstödet som bedöms rymmas inom befintlig verksamhet och inte medföra behov av särskild finansiering.

19.7 Förslag om att öka nettoupptaget i bebyggd mark

Miljömålsberedningen lämnar förslag som syftar till att skapa möjligheter för att öka nettoupptaget i bebyggd mark.

19.7.1 Uppdrag till SLU att vidareutveckla ett verktyg för att mäta exploaterings effekter på nettoupptaget av koldioxid

Förslaget innebär att exploaterings påverkan på nettoupptaget av koldioxid synliggörs. Det kan innebära att bebyggelse av olika slag, såsom hus, vägar och järnvägar, kan komma att byggas på platser som inte är optimala ur andra perspektiv. Det kan påverka stadsutveckling och resvägar. Det kan också öka efterfrågan på ekologisk kompensation.

¹⁰ Prop. 2024/25:1 utgiftsområde 21, bet. 2024/25:NU3, rskr. 2024/25:106, bet. 2024/25:FiU10.

SLU som enligt förslaget ska leda uppdraget föreslås tillföras medel för utgifter för cirka två årsarbetskrafter. Om verktyget ska förvaltas långsiktigt tillkommer kostnader för den myndighet som får uppgiften att göra det.

19.7.2 En ny bestämmelse om när torvmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar

Förslaget styr mot att lägre arealer av torvmark exploateras, vilket ger lägre utsläpp av växthusgaser. Förslaget innebär en extra kostnad för exploatörer vid exploatering av torvmark, vilket kan påverka byggherrar, fastighetsägare och ansvariga för vägbyggen och annan infrastruktur. Kostnaden kan uppstå om vägsträckningar behöver ändras till följd av att den tänka vägsträckningen går över torvmark, om nya tekniker som minimerar exploatering eller utsläpp vid exploatering används, eller vid kompensation av utsläpp.

Förslaget styr mot att bebyggelse av olika slag, inklusive hus, vägar och järnvägar, kan komma att byggas på platser som inte är optimala ur andra perspektiv vilket t.ex. kan påverka stadsutveckling och resvägar.

19.8 Förslag om att öka nettoupptaget i träprodukter

Förslagen stimulerar ett ökat byggande i trä. Kolinlagringseffekten beror på i vilken utsträckning tillförseln av träprodukter är ett resultat av en ökad avverkning eller ett resultat av en omfördelning av skogsråvaran från massaved till sågade trävaror. En högre efterfrågan på sågade trävaror är en drivkraft för ökad avverkning. I den mån efterfrågan kan mötas av inhemsk råvara bidrar det till ökad produktion i den svenska skogsnäringen och om den inhemska råvaran inte räcker till leder det till högre import. Efterfrågans och utbudets korrelation med virkespriser, och hur det påverkar marknadens aktörer, beskrivs på annan plats i detta betänkande.

En högre efterfrågan på trä i byggbranschen påverkar efterfrågan på annat byggmaterial, såsom betong, stål och aluminium. Om den totala efterfrågan på byggmaterial är konstant så leder förslagen till minskad efterfrågan på andra byggmaterial än trä. Om den totala efterfrågan ökar kan det finnas utrymme för en ökning för såväl

trämaterial som andra material. Alla branscher arbetar aktivt med klimatfrågan och i takt med att stål, betong och aluminium tillverkas med allt mindre klimatbelastande metoder och med en hög grad av återvinning förändrar det jämförelsen mellan de olika materialen ur ett klimatperspektiv.

19.8.1 Uppdrag till Boverket att utöka klimatdeklarationen

Eftersom det är byggherrar som ansvarar för att upprätta och lämna in klimatdeklarationer leder förslaget till att byggherrars administrativa kostnader ökar. Byggherren är enligt plan- och bygglagen ”den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten”. Det är oftast fastighetsägaren, brukaren eller förvaltaren av fastigheten som är byggherre. Det kan vara företag, bostadsrättsföreningar, kommuner, regioner eller myndigheter. Eftersom beräkning av klimatdeklarationer ofta involverar konsulter stimulerar förslaget också sådana uppdrag. Särskilt små byggherrar använder konsulter för detta ändamål, vilket innebär högre konsultkostnader för dem. Förslaget kan också påverka byggnadsentreprenörer och byggprodukttillverkare.

Förslaget innebär att Boverket behöver lägga mer resurser på klimatdeklarationer. Vid utveckling av klimatdeklarationerna arbetar Boverket med metodutveckling, information och vägledning, uppdatering av klimatdatabasen, utveckling av klimatdeklarationsregistret och utökad tillsyn.¹¹ För det aktuella förslaget behöver Boverket sannolikt genomföra en inledande utredning.

Metodutveckling kan bli en resurskrävande uppgift eftersom det ännu inte finns någon samsyn om metoder för att mäta biogen kolinlagring i byggnader. Tidigare liknande utredningar har kostat mellan en och två miljoner kronor. Förslaget ligger inom ramen för Boverkets befintliga uppgifter och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.

¹¹ Boverket, 2023. Gränsvärde för byggnaders klimatpåverkan och en utökad klimatdeklaration. Rapport 2023:20.

19.8.2 Uppdrag till Boverket att främja ökad återanvändning av träprodukter

Ett större återbruk av byggmaterial minskar efterfrågan på likvärdigt material som har producerats av jungfrulig råvara. Om långlivade träprodukter återbrukas mer minskar efterfrågan på sågtimmer och förädlade produkter av det. Minskad efterfrågan kan ge ett lägre pris, men det är svårt att bedöma hur stor en sådan effekt skulle kunna bli.

Förslaget innebär att Boverket behöver ta fram ett förslag på uppföljningsbara mål för ökat återbruk i byggsektorn, genomföra en riktad informationsinsats för att höja kunskapen om möjligheterna till återbruk av byggmaterial inklusive långlivade produkter, genomföra åtgärder som underlättar för spårbarhet av material för återbruk samt analysera vilka ekonomiska styrmedel som skulle kunna främja ökat återbruk av byggmaterial. Uppdraget bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.

19.8.3 Skogsstyrelsen ger råd om skogsskötsel som leder till långlivade träprodukter

Förslaget innebär att markägare får ta del av kostnadsfri rådgivning om skogsskötsel som ger en större andel virke som kan bli sågtimmer. Eftersom sågtimmer ger mer betalt än massaved skapar det förutsättningar för bättre avkastning för markägaren.

Om en större andel virke blir sågtimmer än massaved innebär det att utbudet ökar på sågtimmer och minskar på massaved. Sågverk behöver utöka sin kapacitet för att ta vara på sågtimmer medan pappers- och massabruk får svårare att hitta råvara och kan behöva importera mer. Förslaget stimulerar de delar av industrin som förädlar sågade trävaror, även senare i förädlingsledet, och skapar förutsättningar för ett högre förädlingsvärde från skogsnäringen.

19.8.4 En nationell samordnare som stöd för att bygga upp en trävarubransch för långlivade träprodukter av lövträ

Utgiften för en särskild utredare som ska fungera som en nationell samordnare och stöd till aktörer på marknaden som bygger upp en trävarubransch med långlivade träprodukter av lövträ i takt med att lövträden ökar i skogsbrukssektorn kan jämföras med utgiften för nationella samordnare med liknande uppdrag. Fossilfritt Sverige har sedan 2016 haft i uppdrag att stödja näringslivets omställning till fossilfrihet bl.a. genom branschvisa färdplaner. Budgeten för Fossilfritt Sverige, med en särskild utredare i rollen som nationell samordnare och ett sekretariat (totalt 4–7 anställda), har uppgått till 7–10 miljoner kronor per år under perioden 2020–2024. Budgeten för den nationella samordnaren för Agenda 2030, inklusive sekretariat, uppgick till 6 miljoner kronor per år 2020–2022 och 4 miljoner kronor 2023. Agenda 2030-samordnaren slutredovisade sitt uppdrag 31 mars 2024.

Budgeten för en nationell samordnare som stöd för att bygga upp en trävarubransch för långlivade träprodukter av lövträ skulle sannolikt utgifter i samma storleksordning som för Fossilfritt Sverige och den nationella samordnaren för Agenda 2030. Den nationella samordnaren och dess sekretariat som föreslås vara en del av kommittéväsendet finansieras med medel ur anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. i utgiftsområde 1 Rikets styrelse och utgiften bedöms kunna ingå i Regeringskansliets befintliga finansiering och inte medföra behov av särskild finansiering.

19.9 Förslag för att öka nettoupptaget och gynna biologisk mångfald genom restaurering av våtmarker

Samhällsekonomiska målkonflikter kan uppstå av återvätning, men de kan hanteras genom medvetna val av vilka marker som blir föremål för återvätning.

Konsekvenserna av att återväta stora arealer skogsmark kan påverka virkesförsörjningen. Skog på virkesproduktionsmark återväts ofta i samband med en förnygringsavverkning. Ett stöd för återvätning kan alltså skapa ett ekonomiskt incitament för markägaren att avverka, vilket skulle kunna tidigarelägga en del avverkningar. Efter

att en skogsmark har återvåtts sänks skogstillväxten vilket påverkar virkesförsörjningen på lång sikt. Marken blir inte längre lämplig för att bedriva trakthyggesbruk, men skogen kan ofta avverkas med hyggesfria metoder. Det skulle innebära att återvätning av skogsmark på sikt bidrar till en förskjutning från trakthyggesbruk mot hyggesfritt skogsbruk. Effekter på avverkning och tillväxt påverkar också nettoupptaget av växthusgaser på skogsmark. En betydande andel av återvätningen genomförs dock inom skyddade områden eller på frivilliga avsättningar och påverkar då inte virkesproduktionen.

Återvätning av jordbruksmark kan påverka livsmedelsproduktionen – om den genomförs på mark som annars skulle ha använts för detta ändamål. Miljömålsberedningens bedömning är att det främst är nedlagd jordbruksmark som ej används och där sannolikheten att marken inom överskådlig framtid kommer att användas för jordbruk igen bedöms som mycket låg som kommer att bli föremål för återvätning. Återvätt jordbruksmark kan också användas för viss livsmedelproduktion, t.ex. genom paludikultur. Återvätning kan även påverka närliggande marker och därmed få konsekvenser för andra fastighetsägares innehav, bebyggd mark och infrastruktur. Det kan också påverka skyddsvärda kulturminnen negativt.

Återvätning genererar också ett antal samhällsekonomiska nyttor, inklusive näringsretention som minskar övergödning och vattenbalansering. Det kan vara en klimatanpassningsåtgärd, dels i skogslandskapet där det minskar risken för stora skogbränder, dels i odlingslandskapet där risken för torra minskar. En våtmark kan om den också har en öppen vattenyta ha stora rekreativvärden, exempelvis vattenspeglar som blir skridskois på vintern eller dammar som lockar till sig fåglar.

19.9.1 En ny satsning på återvätning och restaurering av våtmarker

Miljömålsberedningen förslår att riksdagen under perioden 2026–2030 anvisar 1,65 miljarder kronor per år till det föreslagna nya anslaget för en sammanhållen våtmarkssatsning och att riksdagen därutöver för över de beräknade medlen för våtmarksåtgärder i anslaget 1:3 Åtgärder för värdefull natur, utgiftsområde 20 Klimat, miljö och

natur till det nya anslaget. Förslaget innebär att statens utgifter ökar och att 1:3-anslaget minskar.

Om förslaget genomförs förändras myndigheternas ansvarsfördelning för det statliga våtmarksstödet. Dispositionsrätten för våtmarkssatsningen flyttas från Naturvårdsverket till länsstyrelserna och Skogsstyrelsen. I jämförelse med nuläget, där en stor andel av medlen betalas från Naturvårdsverket till länsstyrelserna och Skogsstyrelsen genom inomstatliga bidrag, innebär det en effektivisering av statsfinanserna, förbättrade möjligheter till planering för länsstyrelserna och en möjlighet för länsstyrelserna själva att diskutera behovet av resurser i sina årliga budgetunderlag till regeringen.

Förslaget avlastar kommuner och organisationer som i nuläget behöver stå som huvudsökande för vissa våtmarksstöd.

Den del av våtmarksanslaget som inte består av markersättningar skapar sysselsättningseffekter. Markersättningarna har uppskattats till cirka 500 miljoner kronor per år och därmed kan sysselsättningseffekter beräknas utifrån beloppet 1,15 miljarder kronor. Sysselsättning skapas framför allt bland entreprenörer som utför åtgärderna som leder till återvätning och som till allra största del är verksamma på landsbygden. Sysselsättning skapas även på de myndigheter som administrerar stödet, analyserar och planerar åtgärder och ger råd och information till markägare om att stödet finns.

Miljömålsberedningens förslag innebär att statens utgifter för våtmarksstödet ökar med 1,5 miljarder kronor per år 2026–2030. Det kan jämföras med våtmarkssatsningens förbrukade medel 2023 som uppgick till 207 miljoner kronor. Det utgjorde 20 procent av de totala förbrukade medlen inom 1:3-anslaget i utgiftsområde 20 som i sin helhet gav upphov till 784 helårsarbetskrafter. En våtmarkssatsning i storleksordningen 207 miljoner kronor kan därmed antas ha genererat cirka 160 helårsarbetskrafter. Om våtmarksstödet höjs till att bli cirka fem gånger större, och sysselsättningseffekterna är proportionerliga, så motsvarar det cirka 800 helårsarbetskrafter. Arbetsstillfällena kommer framför allt att skapas inom skogsskötsel och förvaltning. Sysselsättning kommer att skapas i alla län och 30 procent av jobben förväntas gå till kvinnor.

19.9.2 Uppdrag till myndigheter att genom sitt våtmarksarbete bidra till att minska nettoutsläppen från dränerad organogen mark med en miljon ton koldioxidekvivalenter

Förslaget innebär att länsstyrelserna, Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket i sitt våtmarksarbete ska arbeta för att restaurering av våtmarker inklusive återvätning av torvmarker ska bidra till att utsläppen från dränerad organogen mark 2030 är en miljon ton koldioxidekvivalenter lägre än 2025. Uppdraget ger myndigheterna vägledning för det våtmarksarbete som redan utförs eller som ska göras till följd av andra förslag i betänkandet. Förslaget bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.

19.9.3 Inrätta ett nationellt återvätningsråd

Förslaget innebär att Naturvårdsverket behöver tillföras resurser för att inrätta och driva ett nationellt återvätningsråd. Miljömålsberedningen uppskattar behovet till cirka en årsarbetskraft på Naturvårdsverket, vars genomsnittliga driftskostnad per årsarbetskraft var 1,3 miljoner 2023.¹² Resursbehovet på länsstyrelsen, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen, som får i uppdrag att bistå rådet, beror på hur uppdraget tolkas och genomförs. För dessa myndigheter bedöms dock inte förslaget medföra behov av särskild finansiering.

19.9.4 Översyn av regler för prövning av vattenverksamhet

Förslagen innebär sammantaget en betydande regelförenkling för markägare som vill genomföra en återvätning. Återvätningsarbetet blir också mindre resurskrävande för Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och länsstyrelserna.

Förslaget om markavvattningsföretag påverkar sådana företag, dvs. de samfälligheter som bildats för att genomföra företag i betydelsen vattenverksamhet. De flesta av dessa företag är vilande verksamheter. Hur många av de 40 000–50 000 markavvattningsföretag som finns som kan påverkas av förslaget är mycket svårt att uppskatta.

¹² Naturvårdsverkets årsredovisning 2023.

Det kan uppstå situationer då staten är verksamhetsutövaren vid återvätning, t.ex. om det inte har varit möjligt att klarlägga om det finns några aktiva markavvattningsföretag som skulle kunna beröras av en planerad återvätning. Det förutsätter även att man på förhand gör bedömningen att återvätningen inte kommer innebära någon stor negativ påverkan på närliggande fastigheter. Skulle det i efterhand visa sig att återvätningen, trots detta, orsakat negativ påverkan på någon närliggande fastighet, kan en konsekvens då bli att staten blir skyldig att ersätta eller åtgärda den skadan. Risken är sannolikt liten. Förslaget bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.

19.9.5 Utfasning av torvutvinning

Om inga nya tillstånd förlängs eller beviljas halveras den täktareal där tillstånd för att bedriva torvverksamhet finns till 2030. Om produktionen av torv halveras fram till 2030 och antalet företag och anställda påverkas proportionerligt motsvarar det uppskattningsvis runt 20–25 företag och lika många anställda. Eftersom torv bara utvinns på våren och sommaren har sannolikt en del av dessa personer också en sysselsättning vid sidan om torvutvinningen. Vid år 2050 kvarstår endast torvutvinning som behövs för totalförsvarets behov av energitorv som beredskapsbränsle.

Den svenskproducerade odlingstorven används till nästan hälften inom fritidsodlingen. Dessutom används torv till yrkesodling, som strö och som ett material i anläggningsjord.¹³ Ett minskat utbud av inhemskt producerad odlingstorv leder till högre priser och ökad import, åtminstone fram tills att prisvärda torvfria alternativ finns tillgängligt på marknaden i stor skala. Kostnaderna kan komma att slussas vidare till konsumenterna som i så fall får betala mer för produkterna. Företag inom yrkesodlingen som använder torvbaserade produkter odlar främst grönsaker, prydnadsväxter, bär och skogsplantor. Förslaget påverkar dessa företag och i förlängningen också de som köper dessa produkter, t.ex. företag, offentliga verksamheter och hushåll. Förslagen kan också påverka lantbrukare och företag inom hästnäringen som använder torvbaserat strö.

¹³ Svensk Torv, 2022. Sammanställning av enkät om svensk produktion av odlingssubstrat för växter 2020.

Förslaget ökar efterfrågan på torvreducerade och torvfria produkter, framför allt odlingssubstrat, som kan fylla torvens funktion. Det gynnar företag som utvecklar sådana alternativ och stärker deras konkurrenskraft och exportmöjligheter, eftersom torvfria produkter sannolikt även kommer att efterfrågas utomlands.

Samtidigt minskar exportintäkterna av torv. År 2022 exporterade Sverige torv och produkter som innehåller torv till ett värde av cirka 300 miljoner kronor.¹⁴ Om produktionen av torv halveras till 2030 och exporten av dessa produkter påverkas proportionerligt motsvarar det alltså 150 miljoner kronor. Om torvutvinning, med undantag för torv av beredskapsskäl, fasas ut till 2050 försvinner denna export.

Förslaget bidrar till att en mindre andel torv används i energisystemet för produktion av el och fjärrvärme. Eftersom energitorven redan har minskat kraftigt och är på väg att fasas ut genom EU ETS1 kommer förslaget att påskynda en utveckling som redan har andra starka drivkrafter. Möjligheten att utvinna torv i syfte att kunna använda det som beredskapsbränsle kvarstår.

19.10 Förslag för skydd av natur

19.10.1 Områden som rapporteras in som skyddad natur eller OECM

Andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder, OECM, tar sikte på områden där naturvärdena bibehålls och gynnas, men där det primära syftet med området är något annat än just bevarande av biologisk mångfald. Ett exempel är områden som fastighetsägaren brukar där bevarande av biologisk mångfald är ett sekundärt syfte eller bieffekt av brukandet, ett exempel är naturbetesmarker där själva brukandet är en förutsättning för bevarandet av naturvärdena. OECM är i allmänhet frivilliga för privata markägare och inskränker därmed inte deras markanvändning mer än de själva vill.

Förslagen innebär bl.a. att Naturvårdsverket får i uppgift att ta emot information från fastighetsägare, teckna inomstatliga överenskommelser och rapportera in ett antal områden som OECM till

¹⁴ SCB:s statistikdatabas, Varuimport från samtliga länder, ej bortfallsjusterat efter varugrupp enligt KN, handelspartner, tabellinnehåll och år. KN Varukod 2703 Torv, inkl. torvströ, även agglomererad. 1995–2022.

den Europeiska miljöbyrån. Omfattningen av uppgifterna är liten och bör ingå i myndighetens ordinarie uppgifter att rapportera in skyddade områden till den Europeiska miljöbyrån. En del förslag innebär att ägare eller förvaltare av skog och annan natur rapporterar in områden till Skogsstyrelsen eller länsstyrelserna. Även detta bör kunna omfattas av myndigheternas ordinarie uppgifter och rymmas inom ramen för myndigheternas nuvarande finansiering.

Konsekvenser av förslag om att utveckla arbetet med artrika vägranter, järnvägsmiljöer och alléer så att dessa kan rapporteras som OECM

Förslaget innebär att Trafikverket får i uppgift att rapportera in områden till Naturvårdsverket. Trafikverket bedöms kunna utföra uppgiften inom ramen för nuvarande finansiering.

Förslaget innebär också att Trafikverket ska förvalta artrika vägranter, järnvägsmiljöer och alléer på ett sätt som innebär att naturvärdena bibehålls eller stärks. Miljömålsberedningen bedömer att det framför allt handlar om en anpassning av den befintliga skötseln. Beroende på omfattningen av tillkommande skötselbehov kan förslaget medföra ökade utgifter för Trafikverket.

Konsekvenser av förslag om att utveckla arbetet med artrika kraftledningsgator och stationsområden så att dessa kan rapporteras som OECM

Förslaget kan innebära ökade utgifter för Svenska kraftnät. Förslaget kan innebära utgifter för Vattenfall Eldistribution som ägs av Vattenfall AB som i sin tur är helägt av staten och det största statligt ägda bolaget. Vattenfalls utdelning till den svenska staten var 4 miljarder kronor 2023.¹⁵ Miljömålsberedningen bedömer att även om förslaget medför tillkommande utgifter för Vattenfall kommer det ha en mycket liten påverkan på statsfinanserna i form av utdelningar.

¹⁵ Skr. 2023/24:140, 2024 års redogörelse för företag med statligt ägande, bilaga.

Konsekvenser av förslag om att utveckla arbetet med alléer och naturliga gräsmarker längs Göta kanal så att dessa kan rapporteras som OECM

Förslaget innebär AB Göta kanalbolag, om bolaget vill följa statens uppmaning, kommer att lägga resurser på att avgränsa och långsiktigt förvalta alléer och naturliga gräsmarker längs Göta kanal.

Förslaget kan innebära utgifter för AB Göta kanalbolag som är helägt av staten. Bolaget genererar inte någon utdelning och finansieras både genom anslagsmedel från staten och genom kommersiella intäkter.

Konsekvenser av förslag om att rapportera naturbetesmarker och slätterängar med miljöersättning som OECM

Förslaget innebär att Jordbruksverket får en uppgift av mindre omfattning som innebär att myndigheten ska rapportera in naturbetesmarker och slätterängar med miljöersättning till Naturvårdsverket. Miljömålsberedningen bedömer att utgifterna för uppgiften ryms inom ramen för Jordbruksverket nuvarande finansiering. Förslaget har inga konsekvenser för lantbrukare eftersom de aktuella områdena redan förvaltas enligt villkoren för miljöersättningarna.

Konsekvenser av förslag om att rapportera den inomstatliga överenskommelsen mellan Naturvårdsverket och Fortifikationsverket som OECM

Förslaget har inga konsekvenser utöver de beskrivna övergripande konsekvenserna.

Konsekvenser av förslag om att rapportera naturvårdsavtal för återvätning av torvmark som OECM

Förslaget har inga konsekvenser utöver de beskrivna övergripande konsekvenserna.

Konsekvenser av förslag om att möjliggöra frivillig rapportering av frivilliga avsättningar som skyddade områden eller OECM

Förslaget innebär att markägare, om de vill följa statens uppmaning, lägger resurser i form av tid på att rapportera in frivilliga avsättningar som skyddade områden eller OECM. För de sju stora fastighetsägare som redan offentliggör sina frivilliga avsättningar (Statens fastighetsverk, Holmen Skog, SCA Skog, Sveaskog AB, Svenska kyrkan, Bergvik Skog Öst och Kopparfors skogar) bedöms förslaget innebära ett mycket litet behov av resurser. Även för övriga fastighetsägare bedöms förslaget innebära en liten insats. Konsekvenserna för markägarna är svårbedömd men insatsen görs på frivillig basis.

Konsekvenser av förslag om att möjliggöra frivillig rapportering av skogliga impediment som OECM

Förslaget innebär att markägare, om de vill följa statens uppmaning, lägger resurser i form av tid på att avgränsa, sätta förvaltningsmål, förvalta och rapportera in skogliga impediment som OECM. Konsekvenserna för markägarna är svårbedömda men insatsen görs på frivillig basis.

Konsekvenser av förslag om att möjliggöra rapportering av rekreationsområden som OECM

Förslaget innebär att Statens Fastighetsverk kommer att lägga resurser på att avgränsa tätortsnära natur och bestämma förvaltningsmål. Det bedöms vara en mindre uppgift som Statens Fastighetsverk kan utföra inom ramen för nuvarande finansiering. Förslaget innebär också att Statens Fastighetsverk ska förvalta områdena med syftet rekreation och/eller biologisk mångfald.

Förslaget kan innebära att ett stort antal kommuner, om de vill följa statens uppmaning, lägger tid på att rapportera in rekreationsnära områden och viss stadsgrönska som OECM. Miljömålsberedningen har inte bedömt arealernas omfattning eftersom det är nära kopplat till de arealer för restaurering som kommer att fastställas i den nationella restaureringsplanen. Rekreationsområdena samman-

faller i stor utsträckning med tätortsnära skog. Kommuner och regioner äger 33 procent av skog upp till 300 meter från tätort, dvs. en koncentrerad bebyggelse med minst 200 invånare.¹⁶ Miljömålsberedningen bedömer att tidsåtgången för respektive kommun att rapportera in de aktuella områdena är marginell.

Sveaskog AB har uppskattat att bolaget äger 19 500 hektar inom 1 000 meter från tätort.¹⁷ Det är 0,5 procent av bolagets totala innehav på cirka 3,9 miljoner hektar. En stor andel av den tätortsnära naturen brukas redan lågintensivt eller inte alls och därmed blir ett eventuellt virkesbortfall litet.

Konsekvenser av förslag om att möjliggöra för fastighetsägare att frivilligt rapportera sina värdefulla områden som OECM

Förslaget innebär att markägare, om de vill följa statens uppmaning, lägger resurser i form av tid på att rapportera in sina värdefulla områden som OECM. Insatsen för markägare bedöms vara liten. Om intresset bland markägare är stort så kommer det att kräva resurser från länsstyrelsen för rådgivning och framtagande av bevarandeplaner för OECM-områdena. Miljömålsberedningen bedömer att denna uppgift bör kunna hanteras inom ramen för länsstyrelsens befintliga uppgifter. Däremot innebär förslaget att länsstyrelsen ska skapa ett system som gör det praktiskt möjligt att hantera detta. Hur detta bör utformas i detalj överlämnas till länsstyrelsen att bestämma. Länsstyrelsernas behov av resurser för att genomföra uppdraget beror på hur länsstyrelserna utformar systemet för fastighetsägarnas frivilliga rapportering samt fastighetsägarnas intresse av att frivilligt rapportera sina värdefulla områden som OECM. Miljömålsberedningen bedömer att länsstyrelsernas kommer att behöva tillföras ökade medel för utgifterna för detta arbete men att det i nuläget är svårt att uppskatta en lämplig nivå.

¹⁶ Skogsstyrelsens webbplats, <https://www.skogsstyrelsen.se/statistik/statistik-efter-amne/tatortsnara-skog/>, hämtat 2024-11-22.

¹⁷ Sveaskog, powerpointpresentation, e-post 2024-04-20.

19.11 Förslag om skydd av urskog och gammal skog

19.11.1 Konsekvenser av skydd av urskog och gammal skog

I Skogsstyrelsens redovisning av regeringsuppdraget att lämna förslag till nationell definition av gammal skog (*old growth forests*) enligt förnybartdirektivet gör myndigheten en preliminär bedömning att arealen urskog och gammal skog – enligt föreslagna kriterier – inte överstiger 500 000 hektar produktiv skogsmark utanför formellt skydd. Arealen uppskattas till cirka 200 000–300 000 hektar produktiv skogsmark utanför formellt skydd, men dessa värden är indikativa och osäkra. Urskog, som utgör en mindre del av den angivna arealen, förekommer främst i norra Sverige inom den fjällnära skogen.

Eftersom det inte finns någon kartläggning av urskog och gammal skog enligt Skogsstyrelsens föreslagna kriterier är det inte känt var denna skog ligger och vilka som äger den. Möjligheterna att analysera konsekvenserna av att skydda den är därför begränsade. Vid skydd kommer ersättning att utgå i form av intrångsersättning. Fastighetsägaren kan också välja att bevara skogen utan att strikt skydda den och därmed inte göra anspråk på någon ersättning. Möjligheterna att använda ersättningsmark är små. Behovet av förvaltning av denna skog är sannolikt lågt och eventuella tillkommande kostnader för skötsel avrundas till noll.

Virkesbortfallet av förslaget är nära noll eftersom den skog som är föremål för förslaget med stor sannolikhet endast i enstaka fall skulle ha avverkats utan förslagets genomförande. Därmed blir förslagets påverkan på sysselsättning, förädlingsvärde och export också nära noll.

19.11.2 En fältinventering av gammal skog enligt förnybartdirektivet

I Skogsstyrelsens redovisning av regeringsuppdraget att lämna förslag till nationell definition av gammal skog (*old growth forests*) enligt förnybartdirektivet uppskattas arealen till cirka 200 000–300 000 hektar produktiv skogsmark utanför formellt skydd, men dessa värden är indikativa och osäkra.¹⁸ Eftersom det inte finns någon kartläggning av urskog och gammal skog enligt Skogsstyrelsens föreslagna kriterier är det inte känt var denna skog ligger och vilka som äger den.

Förslaget om kartläggningen av urskog och gammal skog genom fältinventering innebär att Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och SLU behöver resurser för genomföra den. I Skogsutredningen 2019 lämnades ett förslag om en storskalig inventering av cirka 800 000 hektar som skulle utföras av Skogsstyrelsen. I konsekvensanalyserna uppskattades kostnaden för en sådan inventering till cirka 250 kronor per inventerad hektar. Kostnaderna består framför allt av att utföra själva inventeringen, men resurser behövs också för metodutveckling, fältstöd, samordning och uppföljning. Om kostnaderna skulle vara proportionerliga för en kartläggning av urskog och gammal skog enligt förnybartdirektivet skulle de uppgå till cirka 50–125 miljoner kronor i det penningvärde som användes i Skogsutredningen 2019. Kostnaderna sprids ut på de år som inventeringen utförs. Om hela arealen ska inventeras till 2030, och det förberedande arbetet tar ett år med start 2026, krävs en inventeringstakt på 50 000–125 000 hektar per år 2027–2030.

19.12 Förslag om förvaltning av formellt skyddad natur

19.12.1 Ökade medel för förvaltning av formellt skyddade områden

Förslaget medför utgifter för staten enligt beskrivningen i förslaget, dvs. i genomsnitt 1,6 miljarder kronor per år 2026–2030 på anslaget 1:3 i utgiftsområde 20 och i genomsnitt 80 miljoner kro-

¹⁸ Skogsstyrelsen 2024. Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning. Skogsstyrelsen rapport 2024/09, s. 69.

nor på anslaget 1:2 i utgiftsområde 23. Om skötsel utförs på denna nivå under fem år kan beloppen därefter sjunka.

Förslaget att öka beloppet på anslaget 1:3 i utgiftsområde 20 innebär att den del av anslaget som har finansierat förvaltning av skyddad natur ökar från cirka 400 miljoner 2023 till 2 miljarder per år, dvs. en ökning med 1,6 miljarder som motsvarar 400 procent. Kostnaderna har delats upp i två kategorier: generella och administrativa kostnader (60 procent av kostnaderna) samt underhålls- och restaureringsåtgärder för arter och livsmiljöer (40 procent av kostnaderna). Generella och administrativa kostnader, som omfattar områdesadministration och kommunikation med intressenter, uppföljning och rapportering samt kvarvarande kunskapsluckor och behov av forskning, antas framför allt skapa sysselsättning på myndigheter såsom Naturvårdsverket, länsstyrelsen och Lantmäteriet samt inom akademien. Sysselsättningseffekterna av underhålls- och restaureringsåtgärder för arter och livsmiljöer har uppskattats med stöd av Naturvårdsverkets årliga redovisning av sysselsättnings-effekter av 1:3-anslaget. Den totala årliga kostnaden för sådana åtgärder 2026–2030 har uppskattats till 800 miljoner kronor.

Arbetsstillfällena kommer framför allt att skapas inom skogsskötsel, jordbruksverksamhet och förvaltning. Sysselsättning kommer att skapas i alla län och 30 procent av jobben förväntas gå till kvinnor.

19.12.2 Uppdatering av inaktuella skötselplaner

Kostnaden för att ta fram eller revidera en skötselplan varierar mycket beroende på vilket område det handlar om. För att bedöma kostnaden för att uppdatera skötselplaner och ta fram nya där sådana saknas har Miljömålsberedningen använt uppgifter i PAF:en 2021 där en beräkning av den genomsnittliga kostnaden för alla skötselplaner togs fram.¹⁹ Enligt PAF:en skulle det kosta 103 miljoner kronor per år i 2021 års penningvärde att revidera 3 000 skötselplaner för naturreservat och 2 650 bevarandeplaner för Natura 2000-områden. Miljömålsberedningen har antagit att i de fall där naturreservaten eller nationalparkerna också är Natura 2000-om-

¹⁹ Naturvårdsverket, 2021. Prioritised Action Framework (PAF) for Natura 2000 in Sweden pursuant to Article 8 of Council Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (the Habitats Directive) for the Multiannual Financial Framework period 2021–2027.

råden tillkommer nästan inga ytterligare resurser för att även uppdatera bevarandeplaner. Kostnaden per uppdaterad skötselplan antas därmed vara 35 000 kronor. Kostnaden för att ta fram en ny skötselplan antas vara dubbelt så hög, dvs. 70 000 kronor. Kostnaderna för att genomföra förslaget uppskattas enligt nedan:

- Länsstyrelsens kostnader för att uppdatera skötselplaner för 1 800 statliga naturreservat: 63 miljoner kronor i 2021 års penningvärde.
- Länsstyrelsens kostnader för att ta fram nya skötselplaner för 150–175 statliga naturreservat: 10–12 miljoner kronor i 2021 års penningvärde.
- Naturvårdsverkets kostnader för att uppdatera skötselplaner för 19 nationalparker: 700 000 kronor i 2021 års penningvärde.

Enligt Riksrevisionen finansieras ofta revideringarna av skötselplanerna med medel från anslaget 1:14 i utgiftsområde 20, vilket är samma anslag som finansierar bildandet av nya områden.²⁰ Det skulle innebära att beloppet på anslaget behöver öka i motsvarande omfattning.

Om informationsinsatsen resulterar i att kommunerna uppdaterar skötselplaner i den omfattning som har antagits i uppskattningarna av behoven innebär det kostnader för kommunerna. Nedan uppskattas de totala kostnaderna för samtliga kommuner som kan beröras av förslaget.

- Kommunernas kostnader för att uppdatera skötselplaner för 170 kommunala naturreservat: 6 miljoner kronor.
- Kommuners kostnader för att införa skötselplaner för 15 kommunala naturreservat: 1 miljon kronor.

²⁰ Riksrevisionen, 2024. Förvaltningen av skyddad natur. RiR 2024:11.

19.13 Förslag om restaurering av natur

19.13.1 Förbered finansiering av restaureringsåtgärder

Miljömålsberedningen föreslår att regeringen ser över den strategiska planen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP), både för den innevarande perioden 2023–2027 och för den kommande perioden 2028–2031, i syfte att möjliggöra en finansiering av restaureringsåtgärder.

Miljömålsberedningen föreslår också att regeringen förbereder en nationell finansiering av restaureringsåtgärder. Omfattningen av ersättningarna beror på de arealer som fastslås i den nationella restaureringsplan som Sverige ska lämna in till EU-kommissionen senast i september 2026. Därför har Miljömålsberedningen inte kostnadsberäknat ersättningarna. Det är dock sannolikt att finansieringen av restaureringsåtgärder behöver ökas jämfört med tidigare.

19.13.2 Uppdrag till länsstyrelserna att genomföra och samordna rådgivning om naturrestaurering

Förslaget innebär att länsstyrelserna behöver resurser för att genomföra och samordna rådgivning om naturrestaurering. Omfattningen kommer att vara beroende av vilka arealer som fastställs i den nationella restaureringsplanen. Som en förberedelse bör en funktion för rådgivning om naturrestaurering inrättas på alla 21 länsstyrelser. Om en sådan funktion motsvarar en heltid per länsstyrelse och den genomsnittliga kostnaden per årsarbetskraft är 1,5 miljoner kronor behöver länsstyrelserna tillföras sammanlagt cirka 30 miljoner kronor per år för att finansiera funktionen.

19.13.3 Avskaffa återbeskningsplikten i skogsbyn närmast jordbruksmark

Förslaget innebär en regelförenkling för markägaren och en frihet för markägaren att själv fatta beslut om återbesknogning i skogsbyn närmast jordbruksmark.

Förslaget kan leda till ett visst produktionsbortfall av sågtimmer, massaved och brännved. Produktionsbortfallet uppkommer på lång sikt, vid den tid som råvaran från återbesknogningen skulle ha varit

avverkningsmogen. Omfattningen av ett sådant produktionsbortfall är svår att bedöma eftersom det beror på markägarnas intresse av återbeskogning när plikten är borttagen. När den skogliga biomassan minskar innebär det också att kolinlagringen blir lägre, men effekten är begränsad.

Fler välutvecklade skogsbryn innebär att viltbetet minskar på skogsplantor i omgivande landskap. Det kan också innebära ett visst skydd mot stormskador och granbarkborreangrepp vilket påverkar skogens resiliens.

19.14 Förslag om minimal förlust av biologisk mångfald

19.14.1 En nationell fröbank för vilda växter

Förslaget innebär att staten behöver avsätta resurser till en överenskommelse med NordGen att inrätta en fröbank. Finansieringsbehovet beror på fröbankens utformning och omfattning, t.ex. om den utformas för att fröerna ska långtidsbevaras, dvs. odlas för produktion av nya frön när vitaliteten går ner, eller korttidsbevaras för att sedan samlas in på nytt.

Utifrån genomsnittliga kostnader för de senaste tre åren för NordGen för bevarande av fröer har kostnader för olika nivåer av bevarande av fröer från rödlistade svenska kärlväxtarter beräknats. Kostnaden att bevara fröer från endast *akut hotade* arter beräknas till cirka 238 000 kronor per år under en tioårsperiod. Kostnaden för att bevara fröer från *alla rödlistade* arter beräknas till cirka 9,3 miljoner kronor per år under en tioårsperiod. Kostnaden för mellanalternativet, att bevara fröer för *alla hotade arter* (akut hotade, starkt hotade och sårbara) beräknas till cirka 3,2 miljoner kronor per år under en tioårsperiod.

19.14.2 Ett nytt system för inrapportering och sökning av områden med höga naturvärden

Förslaget innebär att SLU behöver ta fram ett nytt it-system för inrapportering och sökning av områden med höga naturvärden. SLU kan i detta arbete dra nytta av erfarenheterna från Artportalen som drivs av SLU Artdatabanken.

Bedömningen är att det inte behövs någon omfattande teknisk utveckling för att genomföra förslaget eftersom samma teknik som används för Artportalen skulle kunna användas även för områden med höga naturvärden. Däremot behövs resurser för löpande drift och förvaltning. SLU har i tidigare budgetunderlag till regeringen äskat en förstärkning till Artportalen på 23 miljoner kronor per år. Om systemet ska utvidgas för att omfatta områden med höga naturvärden behöver grundfinansieringen finnas på plats. Dessutom kan en kvalitetsgranskning av de områden som har rapporterats in vara motiverat, vilket skulle medföra utgifter för den myndighet som skulle vara ansvarig för en sådan kvalitetsgranskning, t.ex. Skogsstyrelsen.

År 2023 beviljade Naturvårdsverket totalt 10 miljoner kronor till fynddatahantering, drift och förvaltning av Artdatabanken samt arbetet med rödlistan. Finansieringen belastade 1:3-anslaget Åtgärder för värdefull natur inom utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur.²¹

19.14.3 Öka möjligheterna att tillämpa ekologisk kompensation

Att öka möjligheterna att tillämpa ekologisk kompensation kan komma att medföra något ökade kostnader i inledande faser av en exploatering. Kostnader kan avse merarbete för bl.a. miljökonsekvensbeskrivningar till den del de avser ekologisk kompensation. Dock syftar förslagen till att Sverige ska leva upp till krav om icke-försämring i EU:s restaureringsförordning. Dessa kostnadsökningar kan även innebära kostnadsbesparingar i senare skede av exploateringsprocessen, t.ex. genom tidsbesparingar genom att viktiga aspekter identifieras tidigt i processen. I ett livscykelperspektiv bedöms den eventuella merkostnaden vara försumbar eller mycket liten. I de fall en exploatering hotar värdefulla naturmiljöer bidrar skadelindringshierarkin till att ett exploateringsalternativ med mindre miljökonsekvenser väljs, och att en ekologisk kompensation på så sätt helt eller delvis kan undvikas. Konsekvenser för näringsliv, bostadsförsörjning, infrastruktur och annan byggnation kommer snarare gälla exakt var och hur exploateringen genomförs, än att

²¹ Naturvårdsverket, 2024. Åtterrapporering av medelsanvändning och resultat för skydd av och åtgärder för värdefull natur 2021–2023.

den inte kan genomföras. I de fall en exploatering genomförs på bekostnad av förluster av värdefull naturmark och ekosystemtjänstproduktion, och exploatören ersätter det som går förlorat genom ekologisk kompensation, följs principen om att förorenaren ska betala (*polluter pays principle*).

Regeringskansliets beredning av förslagen som lämnades i betänkandet SOU 2017:34 Ekologisk kompensation bedöms vara en del av Regeringskansliets ordinarie arbetsuppgifter därmed ingå i dess befintliga finansiering.

19.14.4 Förslag om investeringsstöd till naturturism

Under åren 2021–2024 har Tillväxtverket gett investeringsstöd för att utveckla infrastrukturen för rekreation och turism i landsbygder. Stödet förmedlades via utlysningar. Investeringsstödet har getts inom ramen för EU:s landsbygdsprogram,²² för vilket Jordbruksverket är förvaltande myndighet. Stödet som förmedlades uppgick till ett totalt belopp på cirka 110 miljoner kronor.²³

Förslaget innebär att investeringsstödet för att utveckla infrastrukturen för rekreation och turism i landsbygder förlängs. Stödet föreslås även fortsättningsvis finansieras inom ramen för CAP. Förslaget föreskriver inte någon tidsperiod. Om investeringsstödet skulle förlängas med en femårsperiod, skulle kostnaden kunna antas bli ungefär densamma som tidigare, uppräknad med viss inflation.

19.14.5 En nationell samordnare för näringslivets arbete med biologisk mångfald

Kostnaden för en nationell samordnare för näringslivets arbete med biologisk mångfald kan jämföras med kostnaden för nationella samordnare med liknande uppdrag. Fossilfritt Sverige har sedan 2016 haft i uppdrag att stödja näringslivets omställning till fossilfrihet bl.a. genom branschvisa färdplaner. Budgeten för Fossilfritt Sverige,

²² Delåtgärd 7.5, fokusområde 6b.

²³ Den första utlysning genomfördes november 2021–januari 2022. De fick in 53 ansökningar till ett sökt belopp på cirka 100 miljoner. 16 projekt med total budget på cirka 46,5 miljon beviljades. Den andra utlysning genomfördes 1 november 2022–januari 2023. Vid den andra utlysningen fick de in 60 ansökningar till ett sökt belopp på cirka 150 miljoner kronor. 23 projekt med total budget på cirka 63 miljoner beviljades.

med en särskild utredare i rollen som nationell samordnare och ett sekretariat (totalt 4–7 anställda), har uppgått till 7–10 miljoner kronor per år under perioden 2020–2024.²⁴ Budgeten för den nationella samordnaren för Agenda 2030, inklusive sekretariat, uppgick till 6 miljoner kronor per år 2020–2022 och 4 miljoner kronor 2023.²⁵ Agenda 2030-samordnaren slutredovisade sitt uppdrag 31 mars 2024.

Budgeten för en nationell samordnare för näringslivets arbete med biologisk mångfald skulle sannolikt utgifter i samma storleksordning som för fossilfritt Sverige och den nationella samordnaren för Agenda 2030. Den nationella samordnaren och dess sekretariat som föreslås vara en del av kommittéväsendet finansieras med medel ur anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. i utgiftsområde 1 Rikets styrelse och utgiften bedöms kunna ingå i Regeringskansliets befintliga finansiering och inte medföra behov av särskild finansiering.

19.15 Övriga konsekvenser

19.15.1 Den kommunala självstyrelsen

Förslagen har inga konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

19.15.2 Brottligheten och det brottsförebyggande arbetet

Förslagen har inga konsekvenser för brottligheten och det brottsförebyggande arbetet.

19.15.3 Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Flera av förslagen kan påverka sysselsättning och landsbygdsutveckling, både positivt och negativt. Förslagen bidrar också till småföretagande och till bättre förutsättningar för enskilda skogsägare att snabbare få ersättning vid skydd av värdefull natur.

Flera förslag i detta betänkande gör anspråk på medel ur anslagen 1:3 Åtgärder för värdefull natur och 1:14 Skydd av värdefull natur i utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur. Naturvårdsverket

²⁴ E-post från Sebastian Axelsson, Regeringskansliet, 2024-11-13.

²⁵ E-post från Parasto Nosrati, Regeringskansliet, 2024-11-11.

redovisar årligen sysselsättningseffekter av båda dessa anslag. Nästan hela 1:3-anslaget har sysselsättningseffekter. År 2022 beräknades 99,7 procent av anslaget ha använts till ändamål som skapade sysselsättning, medan endast en liten del av 1:14-anslaget hade det. 1:3-anslaget sysselsättningseffekter korrelerar dock starkt med anslaget storlek.

För de förslag som berör ovan nämnda anslag och bedöms ha relativt stora sysselsättningseffekter har dessa beräknats med stöd av Naturvårdsverkets årliga redovisning. Det innebär att intrångsersättningar och andra markersättningar inte ingår som en grund för beräkningarna.

19.15.4 Jämställdheten mellan kvinnor och män

Förslagen har inga konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

19.15.5 Möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Förslagets påverkan på de integrationspolitiska målen är små. Förslag som bidrar till skydd av natur, förvaltning av skyddade områden, restaurering av natur och minimal förlust skapar förutsättningar för sysselsättning i besöksnäringen, som i större utsträckning än det övriga näringslivet sysselsätter personer med utländsk bakgrund.²⁶

²⁶ Sweco, 2023. Statistisk beskrivning av besöksnäringen. Rapport 0429.

20 Diskuterade och övervägda förslag om skydd av urskog, naturskog och gammal skog

I detta kapitel finns tre alternativa förslag som Miljömålsberedningen diskuterat och övervägt under utredningstidens gång, när det gäller skydd av såväl urskog och naturskog, som gammal skog. Alternativen återges här i de lydelse de hade när beredningen beslutade att arbeta vidare med ett annat alternativ.

20.1 Sekretariatets förslag till förslag om skydd av urskogar och naturskogar (alternativ 1)

I EU:s strategi för biologisk mångfald konstaterar kommissionen att det är avgörande att definiera, kartlägga och strikt skydda alla återstående urskogar och naturskogar i EU. Här nedan presenteras sekretariatets förslag till förslag om hur all återstående urskog och naturskog i Sverige kan skyddas strikt till 2030. De arealer som redovisas är främst produktiv skogsmark. Detta beror på att det huvudsakligen är produktiv skogsmark som har inventerats. Vid avgränsning av ändamålsenliga skyddade områden tillkommer angränsande och sammanbindande improduktiv skogsmark, myrar och fjäll.

Sekretariatets förslag till förslag:

- att en ny bestämmelse som syftar till att förbjuda skogsbruk i urskogar och naturskogar införs i 7 kap. miljöbalken (1998:808).
- att det införs en ny paragraf med beteckningen 7 kap. 11 c § miljöbalken, med lydelsen: ”Samtliga urskogar och naturskogar ska utgöra biotopskyddsområden, i syfte att bevara och gynna den biologiska mångfalden genom att dessa skogar lämnas orörda, med undantag för den naturvårdande skötsel som bedöms ändamålsenlig.”
- att det i den förslagna nya paragrafen 7 kap. 11 c § miljöbalken införs en definition av urskogar och naturskogar, enligt följande. ”Med *urskogar* avses naturligt föryngrad skog av inhemska trädarter, där det inte finns några tydliga tecken på mänsklig påverkan och där de ekologiska processerna inte har varit utsatta för några betydande störningar. Med *naturskogar* avses skogsbestånd som har utvecklats genom naturliga processer och med strukturer som gamla träd, död ved och arter som förknippas med skog i sena utvecklingsstadier. Det finns inget strikt kriterium för åldern på träden eller mängden död ved i en naturskog, de naturliga nivåerna varierar bl.a. beroende på skogstyp och bonitet. En sammanvägd bedömning av skogens historik, mängden gamla träd och död ved av olika typ, andra naturskogsstrukturer och förekomsten av indikatorarter ska göras. En naturskog ska alltid ha stor betydelse för hotade arter och andra arter som har svårt att hysa livskraftiga populationer i brukad skog. Det kan finnas synliga tecken på tidigare mänsklig påverkan, men de är alltför begränsade för att i betydande utsträckning störa de naturliga processerna.”
- att det förtydligas i den föreslagna 7 kap. 11 c § miljöbalken att privata fastighetsägare, inklusive aktiebolag som äger fastighet med urskog eller naturskog har rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 a § miljöbalken (som blir en ny paragraf). I samband med ersättning ska dessa skogar avgränsas i detalj på karta. Det finns även möjlighet att besluta att området, i stället för biotopskyddsområde, ska utgöra naturreservat, nationalpark, eller annat likvärdigt skyddat område. Sekretariatet föreslår

följande formulering: ”Den som äger fastighet med urskog eller naturskog har rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 a § miljöbalken. I samband med ersättning ska dessa skogar avgränsas i detalj på karta. Det finns då även möjlighet att besluta att området i stället för biotopskyddsområde ska utgöra naturreservat, nationalpark, eller annat likvärdigt skyddat område.”

- att avverkningsanmälningar och anmälan för samråd till Skogsstyrelsen används som metod för att löpande identifiera och skydda ännu inte kända/inventerade urskogar och naturskogar.
- att Skogsstyrelsens handläggning av avverkningsanmälningar och anmälan för samråd i fortsättningen finansieras med avgifter i stället för som nu med anslagsmedel.
- att Skogsstyrelsen får i uppgift att handlägga ersättning och hantera detaljavgränsning av områden med urskogar och naturskogar och att det införs ett tillägg i 6 § i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. så att Skogsstyrelsen föreskrivs vara den myndighet som hanterar den nya formen av biotopskyddsområden. Tillägget får följande lydelse: ”... att ange gränserna för en sådan urskog eller naturskog som ska utgöra biotopskyddsområde”.
- att Skogsstyrelsen får i uppgift att tillgängliggöra kartor och annan information om de kända fältinventerade urskogarna och naturskogarna, antingen genom den befintliga e-tjänsten Mina sidor eller på annat sätt.
- att en ny bestämmelse införs, 31 kap. 4 a § miljöbalken, som anger att fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller avgränsning av sådan urskog eller naturskog som avses i 7 kap. 11 c §. Ersättningen ska grunda sig på schablonvärde. Ersättning ska betalas som intrångsersättning, ersättningsmark eller köpeskillning.
- att om urskog eller naturskog också är fjällnära skog ska denna urskog och naturskog hanteras och ersättas enligt samma förfarande som urskog och naturskog utanför fjällnära skog och

inte enligt de regler som gäller för nekat tillstånd till avverkning enligt skogsvårdslagen.

- *att* kommuner inte omfattas av ersättningsrätt enligt schablon, utan får i stället 50 procent statsbidrag för att bilda naturreservat av de urskogar och naturskogar som de äger, i enlighet med nuvarande praxis.
- *att* samtliga urskogar och naturskogar på Sveaskog AB:s mark skyddas som naturreservat eller nationalpark utan ersättning. Detta gäller även den areal urskog och naturskog på improduktiv skogsmark som ligger på Sveaskog AB:s mark, liksom de myrar och fjäll som bör inkluderas för att få ett funktionellt skydd. Mark som ska skyddas som nationalpark överförs till Naturvårdsverket.
- *att* samtliga urskogar och naturskogar på mark staten äger och som förvaltas av Statens fastighetsverk skyddas som naturreservat eller nationalpark utan ersättning. Detta gäller även den areal urskog och naturskog på improduktiv skogsmark som ligger på statens mark som förvaltas av Statens fastighetsverk, liksom de myrar och fjäll som bör inkluderas för att få ett funktionellt skydd. Mark som ska skyddas som nationalpark överförs till Naturvårdsverket.
- *att* samtliga urskogar och naturskogar på mark som staten äger och som förvaltas av andra statliga myndigheter än Statens fastighetsverk skyddas som naturreservat eller nationalpark utan ersättning. Mark som ska skyddas som nationalpark överförs till Naturvårdsverket.
- *att* riksdagen bemyndigar regeringen att under perioden 2025–2030 varje år utan ersättning överföra fastigheter med en sammanlagd areal om högst XXX XXX hektar ej skyddsvärd produktiv skogsmark från Sveaskog AB till staten. Dessa fastigheter ska under perioden 2025–2030 erbjudas som ersättningsmark till privata fastighetsägare, inklusive aktiebolag, som innehar urskogar och/eller naturskogar som skyddas.
- *att* riksdagen bemyndigar regeringen att avsätta cirka 100 000 hektar av den statliga ägda ej skyddade eller skyddsvärda produktiva skogsmarken som förvaltas av Statens fastig-

hetsverk. Dessa fastigheter ska under perioden 2025–2030 erbjudas som ersättningsmark till privata fastighetsägare, inklusive aktiebolag, som innehar urskogar och/eller naturskogar som skyddas.

- att privata fastighetsägare, inklusive aktiebolag, som innehar urskogar och/eller naturskogar och som inte vill ha formellt skydd kan bevara sina urskogar och naturskogar utan ersättning från staten, så att fastighetsägaren i möjligaste mån ska kunna välja om sådan skog ska bevaras av fastighetsägaren själv eller genom inrättande av naturreservat eller beslutat biotopskyddsområde med skötselplan.

20.1.1 Förslag till förslag om skydd för urskogar och naturskogar – utgångspunkter och överväganden

Enligt EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 ska alla återstående urskogar och naturskogar i EU skyddas strikt.

Det finns kända inventerade, respektive ännu inte kända, urskogar och naturskogar

I sin vägledning om urskogar och naturskogar har kommissionen angett bl.a. att medlemsstaterna utan dröjsmål bör strikt skydda de skogsområden som, baserat på den information som finns tillgänglig, med stor sannolikhet uppfyller definitionerna och kriterierna för urskog eller naturskog enligt kommissionens vägledning. Enligt sekretariatets analys finns det relevanta inventeringar av skogar i Sverige som i hög grad överensstämmer med de krav och kriterier som kommissionen uppställt, vilket innebär att dessa inventeringar kan tillämpas för att kartlägga urskogar och naturskogar i Sverige.

De inventerade skogar som sekretariatet bedömer i hög utsträckning uppfyller kommissionens definition och vägledning för urskogar och naturskogar är följande.¹

¹ Läs mer om detta i avsnittet *Överväganden om naturskydd – en gapanalys*.

- De stora sammanhängande naturskogarna ovan och i anslutning till gränsen för fjällnära skog enligt avgränsningen i Skogsutredningen 2019
- Nyckelbiotoper enligt Skogsstyrelsens definition
- Skyddsvärda statliga skogar inventerade av länsstyrelserna
- Skogsbiologiska värdekärnor inom övriga skogar som är inventerade av länsstyrelserna inför formellt skydd.

I sin vägledning anger kommissionen att medlemsstaterna utan dröjsmål bör strikt skydda de skogsområden som, baserat på den information som finns tillgänglig, med stor sannolikhet uppfyller definitionerna och kriterierna i vägledningen.

Vid utformning av ett skydd av alla återstående urskogar och naturskogar behöver medlemsstaterna därför ha i åtanke att det finns urskogar och naturskogar som genom inventeringar är kända av myndigheterna, men det finns även urskogar och naturskogar som ännu inte är kända av myndigheterna.

Strikt skydd

Sekretariatets bedömning:

Enligt sekretariatets bedömning av befintliga former av områdeskydd i Sverige, motsvarar strikt skydd nationalpark, naturreservat, Natura 2000 och biotopskyddsområde.

Enligt uppgift kan processerna för att bilda nationalpark och Natura 2000-områden ta lång tid från initiativ till beslut. Även om både nationalparker och Natura 2000-områden har stora fördelar, både för bevarandet av naturvärden och för turism och friluftsliv, bedömer sekretariatet att det för Miljömålsberedningens vidkommande i detta uppdrag är lämpligt, bl.a. av tidsskäl, att i första hand titta på möjligheterna att skydda urskogar och naturskogar till 2030 antingen som naturreservat som beslutas av länsstyrelserna eller som biotopskyddsområde inom Skogsstyrelsens område eftersom det är fråga om skogsmark. Detta gäller de ur-

skogar och naturskogar som är kända. För hantering av de urskogar eller naturskogar som ännu inte är kända, se nedan.

Länsstyrelsernas arbete med att bilda naturreservat gör det möjligt att beakta ett landskapsperspektiv och flera allmänna intressen, genom att arbeta uppsökande och ta ett samlat grepp om flera fastigheter som tillsammans utgör ett lämpligt område för naturreservat. Även Skogsstyrelsen arbetar strategiskt med att bilda biotopskyddsområden. Länsstyrelserna och Skogsstyrelsen arbetar samordnat utifrån en myndighetsgemensam nationell strategi för formellt skydd av skog. Sekretariatet föreslår att detta arbete fortsätter och att myndigheterna uppmuntras att vara proaktiva, att arbeta för samförståndslösningar med markägarna och fortsätta att bilda naturreservat respektive biotopskyddsområden av områden med höga naturvärden.

Sekretariatet bedömer dock att det uppsökande och strategiska naturvårdsarbetet ensamt inte är en tillräcklig garant för att lyckas skydda all återstående urskog och naturskog till 2030.

Grund för avsteg från frivillighet vid formellt skydd av skog

Enligt den nationella strategin för formellt skydd av skog (kommande, 2024) är frivillighet utgångspunkten vid formellt skydd av skog och det huvudsakliga arbets sättet för Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. Det innebär att fastighetsägare och myndighet är överens om att ett områdes naturvärden ska bevaras genom formellt skydd. Fastighetsägaren har möjlighet att avstå från formellt skydd och kan ändra sig under processens gång. Avsteg från frivillighet bör tillämpas mer restriktivt men det kan dock, enligt nationella strategin, vara befogat att göra avsteg från frivilligheten om det specifika området bör bevaras till följd av nationella eller internationella åtaganden eller av andra särskilt viktiga skäl, samt i de fall när myndigheterna redan har ersatt fastighetsägaren.²

Sekretariatet bedömer att EU-målet att skydda all återstående urskog och naturskog strikt till 2030 rör så specifika områden, som det inte enbart är av nationellt intresse att bevara, att det för dessa finns fog för att begränsa frivilligheten när det gäller urskogar och

² Naturvårdsverket, Nationell strategi för formellt skydd av skog – Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens reviderade nationella strategi för formellt skydd av skog Rapport 7168, 2024, s. 31 ff.

naturskogar. Det kan enligt sekretariatet inte vara upp till fastighetsägaren att själv välja mellan att bevara eller att avverka urskog eller naturskog. Däremot bör fastighetsägaren i möjligaste mån kunna välja om sådan skog ska bevaras av fastighetsägaren själv eller genom inrättande av naturreservat eller beslutat biotopskyddsområde med skötselplan. Det viktiga är att dessa skogar bevaras. Ett förslag om skydd av urskogar och naturskogar behöver, enligt sekretariatets bedömning, därför ta sikte på att dessa skogar både har blivit strikt skyddade för all framtid till 2030 och att skogarna inte avverkas.

20.1.2 Sekretariatets förslag till förslag om skyddsform för urskogar och naturskogar

Ett av sekretariatets förslag till förslag för att strikt skydda urskog och naturskog är en ny form av biotopskyddsområde.

En ny form av biotopskyddsområde

Sekretariatet föreslår att en ny bestämmelse införs i 7 kap. miljöbalken (1998:808) som innebär ett förbud mot skogsbruk i urskogar och naturskogar. Detta för att säkerställa att skogarna inte avverkas.

I 7 kap. 11 § miljöbalken föreskrivs i dagsläget följande.

Regeringen får i fråga om små mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda meddela föreskrifter om

1. att samtliga lätt igenkännbara områden av ett visst slag i landet eller i en del av landet ska utgöra biotopskyddsområden, och
2. att en myndighet eller kommun i det enskilda fallet får besluta att ett område ska utgöra ett biotopskyddsområde.

Inom ett biotopskyddsområde får man inte bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön. Om det finns särskilda skäl, får dispens från förbudet ges i det enskilda fallet. En fråga om dispens ska prövas av den myndighet som regeringen bestämmer, om dispensen avser ett område enligt första stycket 1, och i andra fall av den myndighet eller kommun som har bildat biotopskyddsområdet.

De åtgärder som behövs för att vårda ett biotopskyddsområde får vidtas av kommunen, om den har bildat området, och i fråga om andra områden av den myndighet som regeringen bestämmer. Innan en åt-

gärd vidtas ska den som äger eller har särskild rätt till området under rättas särskilt.

Ett beslut som avses i första stycket 2 ska gälla omedelbart även om det överklagas.

Biotopskyddsområden som faller in under den första punkten benämns ofta det generella biotopskyddet och utgörs, enligt bilaga 1 till förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., av bl.a. alléer, odlingsrösen och åkerholmar. Biotopskyddsområdena under den andra punkten är däremot särskilt beslutade och avgränsade.

Sekretariatet föreslår därför att det införs en ny paragraf 7 kap. 11 c § efter 7 kap. 11 § miljöbalken,³ med följande lydelse.

Samtliga urskogar och naturskogar ska utgöra biotopskyddsområden, i syfte att bevara och gynna den biologiska mångfalden genom att dessa skogar lämnas orörda, med undantag för den naturvårdande skötsel som bedöms ändamålsenlig.

Genom att införa en tredje form av biotopskyddsområde förtydligas att dessa skogar ska bevaras och inte avverkas. Som vid andra biotopskydd finns det en möjlighet att ansöka om dispens från biotopskyddet. Dispensmöjligheten är en ventil avsedd för exempelvis samhällsviktig infrastruktur, såsom järnväg, väg, flygplatser, kraftledningar, gruvdrift eller andra samhällsviktiga åtgärder. Dispensmöjligheten är dock inte tänkt att användas för att bedriva skogsbruk.

Genom att placera in urskogar och naturskogar i den befintliga systematiken av biotopskyddsområden bedömer sekretariatet att hanteringen av denna förändring blir mer lättillgänglig och enklare att genomföra än ett förslag som innebär att skapa och genomföra en helt ny form av skydd eller förbud. Med det sagt bör ett par skillnader noteras jämfört med de befintliga biotopskyddsområdena.

Det generella biotopskyddet (punkten 1 i bestämmelsen ovan) är utformat som ett s.k. normbeslut. Alla alléer, som uppfyller definitionen i bilaga 1 till förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., är skyddade. Dessa ska vara lätt igenkännbara för fastighetsägaren, som behöver känna till skyddet och förhålla sig till det. Vid åtgärder som kan skada allén behöver fastighetsägaren ansöka om dispens från biotopskyddet. Om dispens ges förenas det ofta med någon form av krav på kompensations-

³ Detta eftersom det redan finns en 11 a § och en 11 b §.

tionsåtgärd, dvs. nyplantering. Vid nekad dispens har fastighetsägaren rätt till ersättning om ”pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras”, enligt 31 kap. 4 § tredje punkten miljöbalken. Denna ersättningsrätt har en koppling till det grundlagsfästa egendomsskyddet i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen (se mer om detta nedan). Normbeslutet genererar alltså inte en automatisk ersättning här, utan det är först när fastighetsägaren önskar vidta en åtgärd och inte får genomföra den åtgärden som ersättningsrätten materialiseras.

Att föreskriva att urskogar och naturskogar ska utgöra biotopskyddsområden innebär också ett normbeslut som liknar det generella biotopskyddets konstruktion. Det kräver att det finns en definition av vilka skogar som avses. En skillnad här är dock att dessa skogar – i vart fall naturskogarna – inte alltid är lätt igenkännbara på samma sätt som småbiotoperna i det generella biotopskyddet. Det krävs en sammanvägd bedömning av olika kriterier för att avgöra om skogen i fråga faktiskt är en naturskog och för att bestämma exakt var gränserna för naturskogen går. Behovet av någon form av bedömningssteg skiljer alltså det nu föreslagna biotopskyddet från det befintliga generella biotopskyddet.

Det beslutade biotopskyddet (punkten 2 i bestämmelsen ovan) är i sin tur utformat så att det krävs ett beslut av en myndighet – ett förvaltningsbeslut – för att ett skyddsvärt område ska bli skyddat som ett biotopskyddsområde. Skogsstyrelsen är den myndighet som fattar besluten inom skogsvårdslagens tillämpningsområde och länsstyrelsen är den myndighet som fattar besluten i andra fall. Själva bestämmelsen innebär alltså inget direkt förbud mot att avverka skogen och skada naturmiljön. Det krävs först en urvalsprocess med bedömning av lämpligt område och en avgränsning på en karta. Bildandet av en sådant biotopskyddsområde, dvs. i samband med förvaltningsbeslutet, ger fastighetsägaren rätt till ersättning om ”pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras”, enligt 31 kap. 4 § fjärde punkten miljöbalken. Även denna ersättningsrätt har en koppling till det grundlagsfästa egendomsskyddet i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen (se mer om detta nedan). I denna form av biotopskyddsområde finns alltså det bedömningssteg som skulle behövas i den nu föreslagna nya formen av biotopskyddsområden för urskogar och naturskogar.

Att föreskriva att urskogar och naturskogar ska utgöra biotopskyddsområden blir därmed en ny form av biotopskydd som placerar sig mitt emellan de två olika befintliga formerna av biotopskyddsområden. Genom att utforma ett förbud mot att avverka dessa skogar som ett biotopskydd torde det, enligt sekretariatets bedömning, bli tydligt att rätten till ersättning kan passa in i logiken på samma sätt som vid övriga biotopskyddsområden. Utgångspunkten skulle följaktligen även här kunna bli en ersättningsrätt i 31 kap. 4 § miljöbalken, ”om pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras”, med koppling till 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen. (Se mer om detta nedan.)

Definition av urskog och naturskog

Sekretariatet föreslår att det i den förslagna nya paragrafen 7 kap. 11 c § miljöbalken införs en definition av urskogar och naturskogar, enligt följande.

Med *urskogar* avses naturligt föryngrad skog av inhemska trädarter, där det inte finns några tydliga tecken på mänsklig påverkan och där de ekologiska processerna inte har varit utsatta för några betydande störningar.

Med *naturskogar* avses skogsbestånd som har utvecklats genom naturliga processer och med strukturer som gamla träd, död ved och arter som förknippas med skog i sena utvecklingsstadier. Det finns inget strikt kriterium för åldern på träden eller mängden död ved i en naturskog, de naturliga nivåerna varierar bl.a. beroende på skogstyp och bonitet. En sammanvägd bedömning av skogens historik, mängden gamla träd och död ved av olika typ, andra naturskogsstrukturer och förekomsten av indikatorarter ska göras. En naturskog ska alltid ha stor betydelse för hotade arter och andra arter som har svårt att hysa livskraftiga populationer i brukad skog. Det kan finnas synliga tecken på tidigare mänsklig påverkan, men de är alltför begränsade för att i betydande utsträckning störa de naturliga processerna.

I båda fallen överensstämmer definitionerna med kommissionens riktlinjer för definition, kartläggning, övervakning och strikt skydd av urskog och naturskog i EU.⁴

Definitionen av urskogar är identisk med den definition som kommissionen, och FAO, tillämpar. Definitionen av naturskogar är

⁴ Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för miljö, *Kommissionens riktlinjer för definition, kartläggning, övervakning och strikt skydd av urskog och naturskog i EU*, Europeiska unionens publikationsbyrå, 2023. Tillgänglig digitalt: <https://data.europa.eu/doi/10.2779/262798>, hämtat 2024-04-17.

förkortad, jämfört med kommissionens definition, men även förtydligad utifrån kriterierna i kommissionens vägledning.

Som beskrivits i avsnittet ovan krävs det ett ”bedömningssteg” för att kunna avgöra om det är fråga om en urskog eller naturskog, men även för att kunna detaljavgrensa denna, vilket är en förutsättning för att kunna bestämma gränsen för vad som är skyddat och vad som inte är skyddat. Det blir även avgörande för beräkning av ersättning till fastighetsägaren. Eftersom det finns ännu inte identifierad urskog och naturskog bedömer sekretariatet att det kan krävas stöd, med mer utförliga kriterier än i definitionerna ovan, för att myndigheterna ska kunna tillämpa de nu föreslagna definitionerna i praktiken. Detta bör framgå i samma bestämmelse som definitionerna.

Ersättning genom ett förvaltningsbeslut

Att införa en bestämmelse som innebär att urskogar och naturskogar är biotopskyddsområden betyder att alla skogsområden som uppfyller kriterierna i definitionerna, genom ett s.k. normbeslut – direkt till följd av en bestämmelse i lag – omfattas av en begränsning. Detta normbeslut genererar i sig inte en direkt ersättning till fastighetsägaren, även om själva inskränkningen i sig innebär en *ersättningsrätt* med stöd av 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen. Enligt sekretariatets bedömning krävs en närmare avgränsning av urskogens eller naturskogens gränser, i terrängen och på karta, för att kunna ta fram underlag för att kunna beräkna en ersättning till fastighetsägaren.

Detta kan också innebära att urskogar och naturskogar inte per definition blir strikt skyddade genom den nya formen av biotopskyddsområde som sekretariatet föreslår. Det främsta kriteriet som inte är uppfyllt är just att områdena inte är detaljavgrensade. Möjligen skulle det kunna gå att rapportera dessa som skyddade områden till Europeiska miljöbyrån utifrån en grov avgränsning baserat på de fältinventeringar som nämnts ovan och att de därmed kan redovisas som ”skyddade” enligt EU:s strategi för biologisk mångfald. Kriteriet om bevarandemål och skötselplan skulle kunna vara generellt uppfyllt genom den föreslagna formuleringen, att urskogar och naturskogar ska utgöra biotopskyddsområden ”i syfte att be-

vara och gynna den biologiska mångfalden genom att dessa skogar lämnas orörda, med undantag för den naturvårdande skötsel som bedöms ändamålsenlig”. Det skulle dock kunna finnas anledning att precisera vad som bör gälla i detalj för ett visst område, genom en platsspecifik skötselplan.

Sekretariatet föreslår att en urskog eller en naturskog avgränsas i detalj i samband med att fastighetsägaren ansöker om ersättning för biotopskyddsområdet om det innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten. I klartext blir detta en ny ärendetyp. Ärendet utmynnar då i ett förvaltningsbeslut om biotopskyddsområde – ev. med platsspecifika bevarandemål och skötselplan – och ersättning. Om det i handläggningen av dessa ärenden, i samråd med fastighetsägaren, blir tydligt att det är mer ändamålsenligt att bilda ett naturreservat, bör det enligt sekretariatet vara möjligt att vilandeförklara ärendet en viss tid – förslagsvis som mest två eller tre år – i väntan på att länsstyrelsen hanterat reservatsbildning, vilket även omhändertar frågan om ersättning till fastighetsägaren. Det behöver, enligt sekretariatets bedömning, även finnas en öppning för att vid ett senare tillfälle bilda ett naturreservat eller en nationalpark där fastigheten i fråga ingår.

Sekretariatet föreslår därför att det förtydligas i den föreslagna 7 kap. 11 c § miljöbalken att den som äger fastighet med urskog eller naturskog har rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 a § miljöbalken (som blir en ny paragraf). I samband med ersättning ska dessa skogar avgränsas i detalj på karta. Det finns även möjlighet att i stället för biotopskyddsområde besluta att området ska utgöra naturreservat, nationalpark, eller annat likvärdigt skyddat område. Sekretariatet föreslår följande formulering.

Den som äger fastighet med urskog eller naturskog har rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § [ny punkt] miljöbalken. I samband med ersättning ska dessa skogar avgränsas i detalj på karta. Det finns då även möjlighet att i stället för biotopskyddsområde besluta att området ska utgöra naturreservat, nationalpark, eller annat likvärdigt skyddat område.

Sekretariatet föreslår ett tillägg i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. så att Skogsstyrelsen föreskrivs vara den myndighet som hanterar den nya formen av biotopskyddsområden. Sekretariatet föreslår att 6 § i förordningen får följande lydelse, med tillägget i kursivt.

Skogsstyrelsen får inom områden som omfattas av bestämmelserna i skogsvårdslagen (1979:429) i det enskilda fallet besluta

1. att ett sådant särskilt skyddsvärt mark- eller vattenområde som anges i bilaga 2 ska utgöra ett biotopskyddsområde. I beslutet ska gränserna för biotopskyddsområdet anges.

2. att ange gränserna för en sådan urskog eller naturskog som ska utgöra biotopskyddsområde.

Skogsstyrelsen får besluta om de åtgärder som behövs för att vårda ett sådant biotopskyddsområde.

Ny bestämmelse om ersättning i 31 kap. miljöbalken

I 31 kap. miljöbalken finns bestämmelser om bl.a. ersättning vid ingripande av det allmänna i form av skydd av områden. I 31 kap. 4 § miljöbalken regleras frågan om ersättning när en fastighetsägares rätt att nyttja en fastighet begränsas med stöd av bestämmelser i 7 kap. och 12 kap. 6 § miljöbalken.

Sekretariatet föreslår att en ny bestämmelse införs, 31 kap. 4 a § miljöbalken, som innebär att fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller avgränsning av sådan urskog eller naturskog som avses i 7 kap. 11 c §.

Det föreslagna nya biotopskyddet – som är ett normbeslut – leder till en rätt till ersättning med stöd av grundlagen. För att kunna bestämma ersättningen behöver dock fastighetsägaren få urskogen eller naturskogen detaljavgränsad, på samma sätt som vid beslutade biotopskyddsområden. Detta innebär också att staten i gengäld ”får” ett strikt skydd för den ersättning som betalas ut, i och med att dessa skogar då detaljavgränsas. Därefter kan de skyddade urskogarna och naturskogarna med större precision rapporteras som formellt skyddade områden till Europeiska miljöbyrån.

Sekretariatet föreslår alltså att Skogsstyrelsen får i uppgift att handlägga ersättning och hantera detaljavgränsning av områden med urskogar och naturskogar. Sekretariatet bedömer i detta sammanhang att hanteringen av ersättning och detaljavgränsning av urskogar och naturskogar, vid eventuellt behov av prioritering av handläggningsärendena, inte bör få företräde i Skogsstyrelsens handläggning jämfört med handläggning av annat strategiskt områdeskydd. Dock är det viktigt att det finns en föreskriven tidsgräns för

hanteringen, som förslagsvis bestäms till två eller tre år räknat från fastighetsägarens ansökan om ersättning.

En fastighetsägare som, av olika skäl, inte vill ha ett beslut om biotopskyddsområde inom sin fastighet kan välja att inte ansöka om detaljavgränsning och ersättning för den urskog eller naturskog som finns där. Området skulle exempelvis i stället kunna ingå i en frivillig avsättning.

När det sedan kommer till utformningen av ersättningsbestämmelsen i detalj finns det stora möjligheter att utforma denna på olika sätt. Sekretariatets bedömning är dock att hanteringen av ersättningen snabbas på och blir enklare samt inte minst bidrar till förutsebarhet om ersättningsrätten och ersättningsbeloppets storlek om den utgår från en schablon. Samma schablon torde gälla för fastighetsägaren vid bildande av naturreservat av en urskog eller naturskog.

Sekretariatet föreslår att den nya bestämmelsen, med beteckningen 31 kap. 4 a § miljöbalken, ska ha följande lydelse.

Fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller detaljavgränsning av sådana urskogar och naturskogar som avses i 7 kap. 11 c §.

Ersättning ska betalas som intrångsersättning enligt schablon, ersättningsmark eller köpeskilling.

Pågående markanvändning

För att ha rätt till ersättning för rådighetsinskränkningar som ett områdesskydd normalt skulle kunna innebära krävs enligt 31 kap. 4 § miljöbalken att *den pågående markanvändningen avsevärt försvåras inom den berörda delen av fastigheten*. I annat fall är skadan inte kvalificerad för ersättning. Enligt definitionen ska det inte finnas några tecken på mänsklig påverkan i en urskog. Enligt definitionen av naturskog kan det finnas synliga tecken på mänsklig påverkan, men dessa bör vara begränsade. Eftersom detta innebär att det under lång tid inte bör ha förekommit skogsbruk i egentlig mening, finns det anledning att förklara innebörden av begreppet *pågående markanvändning* och dess tillämpning enligt vedertagen praxis.

Begreppet pågående markanvändning ska ges en generös tolkning⁵ och kan vålla vissa gränsdragningsproblem eftersom det även kan omfatta passivt pågående markanvändning, som passivt brukande, både när det handlar om skogsbruk och jordbruk.

Slutavverkning av gammal skog har i praxis bedömts vara pågående markanvändning även om det är åtgärder som aldrig tidigare utförts i området. Ett av argumenten är att skogsbruk kan bedrivas på många olika sätt.⁶ En tolkning kan vara att skogen växer och såväl skapar som representerar ett ekonomiskt värde utan att ägaren behöver göra särskilt stora insatser. Det kan även finnas en tanke om att den fastighetsägare som tar hand om sin skog på ett sätt som främjar höga natur- och artvärden inte bör ha en sämre ersättningsmässig ställning än den fastighetsägare som inte tar sådan hänsyn eller till och med försvårar för dessa värden att etablera sig på fastigheten.⁷ Enligt praxis har ersättningsrätt även gällt för jordbruksmark som inte aktivt brukats på 40 år. Även om det faktiskt inte pågick någon användning la Högsta domstolen i ett fall vikt vid att marken tidigare haft sådan användning och att ett igångsättande av jordbruksverksamhet inte krävde några grundläggande tillstånd.⁸

Kvalifikationsgränsen att den pågående markanvändningen ”avsevärt försvåras” innebär vidare att skadan måste nå över en viss nivå, eller tröskel. Skador som ligger under denna tröskel berättigar inte till ersättning, utan får tålas av fastighetsägaren. När skadan når över tröskeln ersätts dock hela skadan. Före 2010 fanns ett s.k. toleransavdrag, som motsvarade skadan under tröskeln, vilken inte ersattes. Var denna kvalifikationsgräns ligger kan bero på, men nyckelfrågan är när ett ingrepp bedöms oproportionerligt gentemot fastighetsägaren. Skadan ska här relateras till den berörda delen av fastigheten. Eftersom vad som är ett avsevärt försvårande skiftar mellan olika typer av ägare finns det t.ex. ingen fast procentsats att luta sig tillbaka på.⁹ Att anta ett relativt betraktelsesätt innebär i teorin att en privatperson normalt har en lägre smärttröskel för vad

⁵ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 550.

⁶ Se t.ex. MÖD 2020:8 och MÖD mål nr. M 7903-15.

⁷ Landeman, Marc, Markåtkomstersättning, Jure, 2022, s. 502.

⁸ NJA 2015 s. 323.

⁹ Landeman, Marc, Markåtkomstersättning, Jure, 2022, s. 505, som i sin tur hänvisar till bl.a. BoU 1986/87:1 s. 150, anger att det dock i förarbetena till äldre plan- och bygglagen (där gränsen avsevärt försvåras reformerades) uttalades att den maximala skadan som någon fastighetsägare i detta sammanhang någonsin ska behöva tåla är 10 procent av den berörda delen av fastigheten.

som är betungande jämfört med stora bolag. Ju större – ekonomiskt starkare – aktör som drabbas av ett ingrepp, desto större är det ersättningsfria utrymmet, dvs. tröskeln. Det grundlagsskyddade egendomsskyddet i 2 kap. 15 § andra stycket miljöbalken har med andra ord en variation i sina ersättningsgarantier beroende av karaktären på ägaren.¹⁰

I 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen föreskrivs – såvitt nu är av intresse – att den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på ett sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten ska vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som anges i lag. Bestämmelsen får anses i första hand rikta sig till lagstiftaren. I den utsträckning sådana lagregler som bestämmelsen föreskriver inte har införts kan emellertid den enskilde åberopa den direkt mot staten. Bestämmelsen i 2 kap. 15 § andra stycket har dock vissa undantag. Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller, enligt paragrafens tredje stycke, vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning. Vid dessa slag av inskränkningar har en fastighetsägare alltså inte någon grundlagsfäst rätt till ersättning.

Det kan i sammanhanget nämnas att av förarbetena till regeringsformen framgår att lagstiftaren har avsett att inrättandet av exempelvis nationalparker, naturreservat, kulturresevat och biotopskyddsområden, enligt 7 kap. miljöbalken, ska falla in under andra stycket, medan tredje stycket är avsett att tillämpas vid ingripanden enligt exempelvis de bestämmelser som tidigare fanns i miljöskydds- och hälsoskyddslagarna. I förarbetena konstaterades att också ingripanden av djurskyddshänsyn är avsedda att falla in under tredje stycket.¹¹

Mot denna bakgrund bedömer sekretariatet att det finns anledning att titta närmare på skillnaden mellan just områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken och artskyddsbestämmelserna med stöd av 8 kap. miljöbalken, som är en möjlig konstruktion för skydd.

¹⁰ Landeman, Marc, Markåtkomstersättning, Jure, 2022, s. 507.

¹¹ Se prop. 2009/10:80 s. 169 f.

Skillnad mellan 7 kap. och 8 kap. miljöbalken

Begränsningar i en fastighetsägares handlingsfrihet kan komma till uttryck på olika sätt. En vattendelare görs mellan *förbud* pga. artskyddet och *områdesskydd*. Kort beskrivet regleras artskyddsbestämmelserna i 8 kap. miljöbalken och i artskyddsförordningen (2007:845). Regleringen i artskyddsförordningen ses som en precisering av hänsynsbestämmelserna i 2 kap. miljöbalken. Eftersom hänsynsreglerna alltid är tillämpliga finns det ingen särskild reglering som ger den enskilde rätt till ersättning för den begränsning av markanvändningen som artskyddsförordningens bestämmelser i sig innebär. Begränsningar i markanvändningen som enbart utgör en följd av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken anses nämligen falla utanför 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen. Pågående markanvändning – som i egentlig mening är pågående *laglig* markanvändning – behöver nämligen alltid förhålla sig till artskyddet. Utgångspunkten är därför att den enskilde inte har rätt till ersättning i dessa fall. Detta utesluter dock inte att det under speciella omständigheter kan finnas en rätt till ersättning enligt allmänna principer, vilket Högsta domstolen uttalade i den så kallade Malsättradomen.¹² En sådan ersättningsrätt kan finnas under speciella omständigheter, när det inte framstår som rimligt att fastighetsägaren ensam tvingas ta de ekonomiska konsekvenserna av en i och för sig motiverad begränsning i markanvändningen.¹³

Sekretariatet bedömer att det här är viktigt att skapa förutsebarhet för såväl fastighetsägare som för staten samt att så många frågor som möjligt är tydligt avgjorda och reglerade på förhand, för att i så stor utsträckning som möjligt undvika domstolsprocesser. Sekretariatet konstaterar även att artskyddsregler i grunden tar sikte på att skydda arter där de befinner sig och att skyddsbehovet inte nödvändigtvis är geografiskt bestående. Mot denna bakgrund motsvarar skydd av urskogar och naturskogar, enligt sekretariatets bedömning, bättre regleringen enligt 7 kap. miljöbalken som tar sikte på långsiktigt skydd av områden. Inskränkningar av pågående

¹² Högsta domstolens dom av den 5 april 2023 i mål T 538-22.

¹³ Se Högsta domstolens dom av den 5 april 2023 i mål T 538-22. Rätten till ersättning bör, enligt HD, då regelmässigt förutsätta, utöver att begränsningen har varit mycket betungande för den enskilde, att han eller hon har begärt men nekats dispens enligt artskyddsförordningen. Eftersom denna ersättningsrätt inte följer direkt av 31 kap. 4 § miljöbalken bör ersättningen inte överstiga fastighetsägarens faktiska skada.

markanvändning genom den sortens områdesskydd kan då berättiga till ersättning med stöd av 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen.

Jämförelse mellan miljöbalken och skogsvårdslagen

I valet mellan att införa en begränsningsbestämmelse för urskogar och naturskogar i antingen miljöbalken eller skogsvårdslagen har sekretariatet beaktat följande. Skogsvårdslagen reglerar kort uttryckt brukande av skog, där det finns två jämbördiga mål – ett produktionsmål och ett miljömål. Produktionsmålet innebär att skog och skogsmarker ska utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att de ger en uthålligt god avkastning. Miljömålet innebär bl.a. att skogsmarkernas naturgivna produktionsförmåga ska bevaras och biologisk mångfald och genetisk variation i skogen ska säkerställas. Det innebär att skogen ska brukas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma i skogen ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. I de delar som brukandet av skogen begränsas av områdesskydd, hänvisar skogsvårdslagen till miljöbalkens bestämmelser (se t.ex. 4 § skogsvårdslagen som hänvisar till såväl 7 som 8 kap. miljöbalken).

I 7 kap. miljöbalken finns en lång rad olika former av områdesskydd. Sekretariatet bedömer att en reglering som innebär att urskogar och naturskogar inte får avverkas bättre hör hemma i 7 kap. miljöbalken än i skogsvårdslagen. Detta även om bestämmelsen om exempelvis tillståndsplikt för avverkning av fjällnära skog placerats i skogsvårdslagen. Hanteringen av den fjällnära skogen bör, enligt sekretariatets bedömning, inte vara en modell att använda för urskogar och naturskogar, bl.a. med hänsyn till oförutsebarheten för såväl fastighetsägare som staten när det exempelvis gäller värdering och ersättning, vilket i många fall blivit ärenden som fått avgöras i domstol. I ett rättsligt ställningstagande har Skatteverket därutöver bedömt att ett nekat tillstånd till avverkning av fjällnära skog inte är att likställa med ett områdesskydd för all framtid. Detta har lett till att ersättningen beskattas som inkomst av näringsverksamhet och inte i inkomstslaget kapital. Sekretariatet bedömer vidare att det inte vore önskvärt att det finns en risk för att bestämmelserna om strikt skydd av urskogar och naturskogar kan tolkas som att skyddet är tidsbegränsat. Se vidare nedan under ersättning.

Det finns stora områden med urskog och naturskog som ligger inom det område som är avgränsat som fjällnära skog. Detta skulle kunna leda till att två olika hanteringar och ersättningsregler kan gälla för ett och samma område. En principiell skillnad mellan dessa regler är dock att ett biotopskyddsområde enligt miljöbalken innebär ett förbud, där utgångspunkten är att inte få lov att avverka. En tillståndsplikt enligt skogsvårdslagen är i stället en förhöjd prövningsnivå där utgångspunkten är att avverkning är tillåten såvida inte vissa situationer är för handen (och med vissa förhållningsregler). Det kan också konstateras att miljöbalkens bestämmelser om biotopskyddsområden och föreskrifter meddelade enligt miljöbalken om områdesskydd eller skydd för djur- och växtarter har företrädare framför skogsvårdslagens bestämmelser, enligt 4 § skogsvårdslagen. Man hänvisar där till de beslutade biotopskyddsområdena i 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken och till ”föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 eller 8 kap. samma balk eller med stöd av annan lag”.

Sekretariatet föreslår därför att om urskog eller naturskog också är fjällnära skog ska denna urskog och naturskog hanteras och ersättas enligt samma förfarande som urskog och naturskog utanför fjällnära skog och inte enligt de regler som gäller för nekat tillstånd till avverkning enligt skogsvårdslagen. Man kan överväga att införa en uttrycklig hänvisning till dessa nya biotopskyddsområden i 4 § skogsvårdslagen, för att undanröja oklarheter.

Tillgång till information

De urskogar och naturskogar som i dag är kända av myndigheterna framgår i hög utsträckning av följande fältinventeringar:

1. De stora sammanhängande naturskogarna ovan och i anslutning till gränsen för fjällnära skog, enligt avgränsningen i Skogsutredningen 2019
2. Nyckelbiotoper, enligt Skogsstyrelsens definition
3. Skyddsvärda statliga skogar, inventerade av länsstyrelserna
4. Skogsbiologiska värdekärnor inom övriga skogar, inventerade av länsstyrelserna inför formellt skydd.

De områden som detta gäller framgår redan av kartor. Sekretariatet föreslår därför att Skogsstyrelsen får i uppgift att tillgängliggöra kartor och annan information om de kända fältinventerade urskogarna och naturskogarna, antingen genom den befintliga e-tjänsten Mina sidor eller på annat sätt.

Sekretariatet bedömer vidare att om de inventerade områdena inte är detaljavgrensade, skulle tillgängliggörande av inventeringarna kunna ge fastighetsägaren mer kunskap om den egna fastigheten och om omkringliggande områden och genom att få tillgång till den information som finns kunna fatta välgrundade beslut gällande den egna fastigheten. Det kan vara av stort värde även för andra aktörer att få tillgång till informationen bl.a. för att kunna få ett landskapsperspektiv.

Sekretariatets förslag till identifiering av ännu inte kända/inventerade urskogar och naturskogar

I kartläggningen av urskogar och naturskogar redovisade Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket att de genom fjärranalys av skogar bedömt att det i vissa områden – som inte är inventerade – finns en förhöjd sannolikhet för förekomst av urskogar och naturskogar. Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket gjorde därutöver även en skattning av hur många fler urskogar eller naturskogar som kan finnas, dvs. utanför de hittills fjärranalyserade och de inventerade områdena.

Sekretariatet bedömer att den analys av det Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen kallar kontinuitetsskogar som gjorts genom att jämföra flygbilder från 1960 med nyare flygbilder är en osäker metod för att bedöma den faktiska förekomsten av urskogar och naturskogar. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har även inkluderat skogar som enligt riksskogstaxeringen uppfyller kriterierna för naturtyp enligt art- och habitatdirektivet i skattningen av okända urskogar och naturskogar. Sekretariatet bedömer att kriterierna för naturtyp enligt art- och habitatdirektivet är betydligt vidare än kriterierna för naturskog enligt kommissionens vägledning och att arealerna därför har överskattats. Denna överskattning uppmärksammas även av Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen.¹⁴

¹⁴ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023, Urskogar och naturskogar – sammanställning av underlag och bedömning av arealer, Kunskapsunderlag till Miljömålsberedningen, s. 41.

För att få en uppfattning av arealerna okända urskogar och naturskogar har sekretariatet låtit riksskogstaxeringen göra en kompletterande analys. Riksskogstaxeringen inventerar 12 000 provytor i fält varje år. Provytorna är slumpvis utlagda över landet och man följer utvecklingen för olika skogliga parametrar enligt en standardiserad metod. Riksskogstaxeringen bedömer bl.a. om de olika provytorna består av urskog utifrån FAO:s definition och detta ligger sedan till grund för Sveriges rapportering av förekomst av urskog till FAO.

Riksskogstaxeringen har, utifrån sin inventeringsdata, jämfört förekomsten av urskog enligt FAO:s definition inom de fältinventerade oskyddade urskogarna och naturskogarna med förekomsten av urskog utanför dessa fältinventeringar. Resultatet visar att 175 000 hektar urskog förekommer inom och 77 000 hektar utanför fältinventeringarna. Drygt 30 procent av all urskog finns alltså utanför fältinventeringarna. Ett annat sätt att uttrycka det på är att ytterligare 44 procent urskog finns utanför fältinventerad urskog och naturskog utanför strikt skydd.

Sekretariatet har på annat ställe i detta betänkande framfört att urskog kan ses som en delmängd av naturskog. Om andelarna urskog och naturskog innanför fältinventeringarna är lika stora som utanför skulle mängden urskog och naturskog utanför de fältinventerade urskogarna och naturskogarna utanför strikt skydd uppgå till cirka 570 000 hektar produktiv skogsmark. Om förekomsten fördelar sig på samma sätt på de olika markägarkategorierna så skulle nästan 250 000 av dessa tillhöra enskilda fastighetsägare med ett innehav på mindre än 1 000 hektar produktiv skogsmark. För detaljerade beräkningar se avsnitt 20.1.6 nedan. Sekretariatet bedömer att denna siffra är osäker men ändå en rimlig bedömning av storleksordningen. Precis som för de kända urskogarna och naturskogarna bedömer sekretariatet att en betydande andel av de av myndigheterna okända urskogar och naturskogarna är frivilligt avsatta av markägarna.

Det kan alltså konstateras att samtliga urskogar eller naturskogar ännu inte är kända för myndigheterna. För att Sverige ska leva upp till åtagandet att skydda samtliga återstående urskogar och naturskogar behövs en metod för att identifiera och skydda även okända skogar. Sekretariatet föreslår att avverkningsanmälningar används som metod för att kunna identifiera och skydda dessa skogar löpande.

En anmälan om avverkning som lämnas in till Skogsstyrelsen är även en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Eftersom miljöbalken gäller parallellt med skogsvårdslagen gäller redan i dag miljöbalkens hänsynsregler – i det här sammanhanget främst kravet på verksamhetsutövaren. Bestämmelserna innebär att den som planerar att vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs (vilket framgår av 2 kap. 2 § miljöbalken) och att kunna visa att man iakttar de förpliktelser som följer av 2 kap. miljöbalken (vilket framgår av 2 kap. 1 § miljöbalken). Här finns alltså både ett kunskapskrav och en bevisbörda. Det finns därför redan i dag stöd för att en fastighetsägare som lämnar in en avverkningsanmälan ska ha kunskap – till en rimlig nivå – om vilken skog som anmälan gäller. Om detta inte framgår av anmälan kan Skogsstyrelsen begära in en komplettering av anmälan.¹⁵ Sekretariatet bedömer att kompletteringen skulle kunna vara en inventering. Om inventeringen visar att det, helt eller delvis, är ett område med urskog eller naturskog, ska avverkningsanmälan resultera i ett förbud att avverka (helt eller i del). I samråd med sökanden kan Skogsstyrelsen registrera ett beslut om förbud till följd av en anmälan om avverkning som en inledande handling i ett ärende om detaljavgränsning och ersättning. Sekretariatet bedömer att ett sådant förbud, av likabehandlingsskäl, ger rätt till ersättning enligt schablon enligt den nya föreslagna 31 kap. 4 a § miljöbalken, dvs. inte enligt 31 kap. 4 § miljöbalken som skulle vara fallet annars.

Ett alternativt tillvägagångssätt att identifiera okända urskogar och naturskogar som ligger utanför strikt skydd skulle kunna vara att genomföra en omfattande inventering av ännu inte inventerade skogar. Sekretariatet bedömer dock att det är mer kostnadseffektivt att fånga upp urskogar och naturskogar genom fastighetsägarnas avverkningsanmälningar och samråd med Skogsstyrelsen.

¹⁵ I viss mån kan förvaltningslagens (2017:900) serviceskyldighet innebära att myndigheten kan ge en verksamhetsutövare viss vägledning, men den skyldigheten står i stor grad i relation till verksamhetsutövarens egen position och förutsättningar till kunskapsinhämtning. Ett skogsbolag bör normalt inte ha behov av vägledning och hjälp på samma sätt som vissa enskilda skogsägare som inte bedriver skogsbruk i någon vidare utsträckning.

Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets regeringsuppdrag – Mer flexibelt, ändamålsenligt, attraktivt biotopskydd samt skydds- och ersättningsformer anpassade för fjällnära skog

År 2023 rapporterade Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket ett regeringsuppdrag om ett mer flexibelt, ändamålsenligt, attraktivt biotopskydd samt skydds- och ersättningsformer anpassade för fjällnära skog.¹⁶ Inom ramen för uppdraget tog Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket fram nio åtgärdsförslag som syftar till att göra skyddsformerna biotopskydd (enligt 7 kap. 11 § miljöbalken) och naturvårdsavtal mer flexibla, ändamålsenliga och attraktiva:

- Biotopskyddsområden får även omfatta funktionella skyddszoner, utvecklingsmark och arronderingsmark om det är lämpligt.
- Det ska vara möjligt att stanna vid fastighetsgräns vid beslut om biotopskydd för en värdekärna och därefter successivt besluta om skydd.
- En skoglig basväg ska kunna undantas från ett biotopskyddsområde.
- Det bör övervägas att införa ett artskyddsavtal, en särskild variant av naturvårdsavtal, för att specifikt hantera artskyddet i ordinära livsmiljöer.
- Ett biotopskyddsområde ska kunna omfatta flera biotopskyddstyper.
- Medålders till sena lövsuccessioner blir en ny biotopskyddstyp.
- Biotopskyddsområden ska kunna omfatta områden med en storlek på upp till 50 hektar.
- En variant av naturvårdsavtal införs ovan gränsen för fjällnära skog med möjlighet till anpassat nyttjande.
- Ersättningen för naturvårdsavtal höjs ovan gränsen för fjällnära skog.

¹⁶ Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, 2023, Förslag på mer flexibla biotopskydd samt anpassade skydds- och ersättningsformer för det fjällnära området, Regeringsuppdrag. Rapport 2023/09.

Sekretariatet gör bedömningen att flera av åtgärdsförslagen stämmer överens med sekretariatets förslag om skydd av urskogar och naturskogar. Särskilt åtgärdsförslaget att biotopskyddsområden får inkludera funktionella skyddszoner, utvecklingsmark och arronderingsmark där det är lämpligt och åtgärdsförslaget som innebär att biotopskyddsområden bör kunna omfatta områden med en storlek på upp till 50 hektar. Detta förslag bör, enligt Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, regeringen genomföra genom ett förarbetsuttalande som förtydligar att ett biotopskyddsområde i de fall som anges i denna rapport får omfatta områden med en yta om upp till 50 hektar. Myndigheterna angav bl.a. att detta skulle bidra i arbetet med att retroaktivt, efter det att ersättning utbetalts till följd av ett nekat tillstånd i den fjällnära skogen, inrätta ett ändamålsenligt och permanent skydd för dessa områden. Förändringen skulle skapa förutsättningar för Skogsstyrelsen att i större utsträckning än i dag kunna skydda sådana avlagsytor som biotopskyddsområden, även om naturreservat även fortsättningsvis kommer att vara det skyddsinstrument som mest frekvent behöver användas till följd av de mycket stora och sammanhängande arealer det handlar om.¹⁷

Avskogningsförordningens regler

Avskogningsförordningen¹⁸ innehåller regler för att minska avskogning och skogsförstörelse. Förordningen innebär att det är förbjudet att släppa ut eller tillhandahålla råvarorna nötkreatur, kakao, kaffe, oljepalm, soja, trä och gummi samt de produkter som anges i bilaga till förordningen som innehåller, har utfordrats med eller har producerats med användning av de relevanta råvarorna på EU:s inre marknad, eller exportera dem från unionen, om inte samtliga följande villkor i artikel 3 är uppfyllda:

¹⁷ Se Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, 2023, Förslag på mer flexibla biotopskydd samt anpassade skydds- och ersättningsformer för det fjällnära området, Regeringsuppdrag. Rapport 2023/09, s. 18.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1115 av den 31 maj 2023 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010.

- De är avskogningsfria.
- De har producerats i enlighet med relevant lagstiftning i produktionslandet.
- De omfattas av en förklaring om tillbörlig aktsamhet enligt artikel 8.

Med *avskogningsfri* avses enligt förordningen

- dels att de relevanta produkterna innehåller, har utfordrats med eller har producerats med användning av relevanta råvaror som producerats på mark där ingen avskogning ägt rum efter den 31 december 2020
- dels, när det gäller en relevant produkt som innehåller eller har producerats med användning av trä, att skogen har avverkats utan att orsaka skogsförstörelse efter den 31 december 2020 (artikel 2.13).

Med *avskogning* avses omvandling av skog till jordbruksanvändning oberoende av om omvandlingen är orsakad av människan eller inte (artikel 2.3). Med *skogsförstörelse* avses i sin tur strukturella ändringar av krontäckning i form av omvandling av urskog eller naturligt föryngrad skog till skogsplantage eller till annan träd- och buskmark eller av urskog till planterad skog (artikel 2.7). Vad som avses med begreppen urskog, naturligt föryngrad skog, skogsplantage, träd- och buskmark samt planterad skog definieras närmare i förordningen (artikel 2.8–2.12).

Avskogningsförordningen begränsar med andra ord redan i dag möjligheterna att kommersiellt nyttja virke som härstammar från avverkning av urskog och ”naturligt föryngrad skog”.

20.1.3 Sekretariatets förslag till förslag om former av ersättning vid skydd av urskog och naturskog – utgångspunkter och överväganden

Att strikt skydda den urskog och naturskog i Sverige som är fältinventerad och känd innebär, enligt sekretariatets bedömning – som bygger på en analys utifrån Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens

kunskapsunderlag till Miljömålsberedningen¹⁹ – att cirka 960 000 hektar urskogar och naturskogar på produktiv skogsmark skyddas strikt. Detta utgör cirka 3,9 procent av den produktiva skogsmarken i Sverige. Sekretariatet bedömer också att ytterligare cirka 570 000 hektar urskogar och naturskogar på produktiv mark som är okända för myndigheterna tillkommer i takt med att de upptäcks. Sammantaget beräknas drygt 1,5 miljoner hektar på produktiv skogsmark skyddas. Det motsvarar cirka 6,5 procent av den produktiva skogsmarken i Sverige. För en detaljerad redovisning av beräkningarna, se avsnitt 20.1.6 nedan.

Fördelat på olika fastighetsägarkategorier fördelar sig ägandet av kända urskogar och naturskogar så att de stora skogsbolagen exklusive Sveaskog AB äger sammanlagt 210 000 hektar kända urskogar och naturskogar utanför strikt skydd på produktiv skogsmark och övriga fastighetsägare med mer än 1 000 hektar äger 125 000 hektar kända urskogar och naturskogar på produktiv skogsmark. Fastighetsägare som var och en äger mindre än 1 000 hektar äger sammantaget 410 000 hektar urskog och naturskog. Sveaskog AB äger 170 000 hektar, staten (exklusive Naturvårdsverket) 26 000 hektar och kommuner och regioner 20 000 hektar urskog och naturskog utanför strikt skydd. Se även beräkning i avsnitt 20.1.6 nedan.

Sekretariatets förslag till förslag inkluderar även sammanbindande skyddsvärd mark av andra typer såsom improduktiv skogsmark, fjäll och myr. Arealen av sådan mark som skulle komma att inkluderas i samband med en lämplig avgränsning av skyddade områden är svår att bedöma. Av all skogsmark i Sverige är 84 procent produktiv skogsmark och 16 procent improduktiv skogsmark. Om improduktiv skogsmark skyddas i samma omfattning som produktiv skogsmark tillkommer cirka 150 000 hektar i anslutning till de kända skogarna och cirka 90 000 hektar i anslutning till de okända skogarna. Sammanfattningsvis omfattar förslaget cirka 1,1 miljoner hektar skogsmark i anslutning till de kända skogarna och cirka 1,8 miljoner hektar skogsmark i de skogar som är okända av myndigheterna. Det innebär att ytterligare cirka 2,7 respektive 4,4 procent av Sveriges landareal, dvs. 41 miljoner hektar, får ett strikt skydd.

Sekretariatet föreslår samtidigt på annat ställe i detta kapitel att om urskog eller naturskog också är fjällnära skog ska denna urskog

¹⁹ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023, Urskogar och naturskogar – sammanställning av underlag och bedömning av arealer, Kunskapsunderlag till Miljömålsberedningen.

och naturskog hanteras och ersätts enligt samma förfarande som urskog och naturskog utanför fjällnära skog och inte enligt de regler som gäller för nekat tillstånd till avverkning enligt skogsvårdslagen.

Sekretariatets förslag till förslag avseende de kända, fältinventerade urskogarna och naturskogarna enligt ovan innebär i korthet att de skyddas formellt eller bevaras på annat sätt samtidigt som privata fastighetsägare, inklusive bolag exklusive Sveaskog AB, vid rättsligt skydd erbjuds ersättning av staten. I linje med sekretariatets utgångspunkt att staten ska använda sin egen rådighet i så stor utsträckning som möjligt vid skydd av urskogar och naturskogar är förslaget till förslag att staten, vid behov av rättsligt skydd, i största möjliga mån ska använda sitt eget markinnehav för att kunna erbjuda ersättning till privata fastighetsägare, inklusive aktiebolag, exklusive Sveaskog AB. Förslaget till förslag baseras vidare på ambitionen att huvudsakligen använda redan kända former för statlig ersättning vid områdesskydd, dvs. sådana ersättningsformer som Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och länsstyrelserna redan i dag har i uppgift att administrera. Ytterligare en utgångspunkt för sekretariatets överväganden och förslag om ersättningsform och ersättningsnivå är att ersättningsformer och ersättningsnivåer kan vara olika för små och stora fastighetsägare samt för olika fastighetsägarkategorier.

Som beskrivits i närmare detalj tidigare föreslår sekretariatet att den som äger urskog eller naturskog har rätt till ersättning om pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras till följd av att dessa skogar skyddas. Utformningen av denna ersättning kan göras på olika sätt. Sekretariatet har bl.a. beaktat att ersättning i pengar inte nödvändigtvis behöver motsvara marknadsvärdet och att ersättningsform och ersättningsnivå kan vara olika för små och stora fastighetsägare. Sekretariatet föreslår ersättningar till följd av skydd av urskog och naturskog enligt följande.

Statliga myndigheter samt bolag med helstatligt ägande, främst Sveaskog AB, erbjuds inte någon ersättning i linje med sekretariatets förslag till övergripande princip att staten ska använda sin egen rådighet i så stor utsträckning som möjligt. Kommuner erbjuds 50 procent markåtkomstbidrag för att bilda naturreservat av de urskogar och naturskogar som de äger, i enlighet med nuvarande

praxis.²⁰ Alla andra fastighetsägare får välja mellan fyra ersättningsformer, där den fjärde formen innebär ingen ersättning.

1. *Ersättningsmark*: Ersättningsmark från staten i utbyte mot urskog och naturskog
2. *Intrångsersättning*: Ersättning enligt schablon med stöd av en ny bestämmelse i 31 kap. 4 a § miljöbalken
3. *Köpeskilling*: Köpeskilling till den som önskar sälja sin urskog och naturskog till staten
4. *Frivillig avsättning*: Området bevaras utan ersättning från staten.

Ersättningsmark från staten

Denna form av ersättning innebär att privata fastighetsägare, inklusive aktiebolag, exklusive Sveaskog AB, i möjligaste mån erbjuds ersättningsmark utan höga naturvärden i utbyte mot sin urskog och naturskog. Den ersättningsmark som staten erbjuder är, enligt sekretariatets förslag till förslag, statligt ägd mark som i dag förvaltas av Statens fastighetsverk respektive mark som ägs av Sveaskog AB.

Grundprinciperna för ersättningsmark

Den erbjudna ersättningsmarken ska vara av skogsbruksmässigt god kvalitet och inte innehålla skog med höga naturvärden. Förslaget innebär att riksdagen ska bemyndiga regeringen att under perioden 2025–2030 varje år utan ersättning överföra fastigheter med en sammanlagd areal om högst xxx 000 hektar ej skyddsvärd produktiv skogsmark från Sveaskog AB till staten. Under perioden 2025–2030 ska den överförda marken kunna erbjudas som ersättningsmark till privata fastighetsägare, inklusive aktiebolag, exklusive Sveaskog AB, vilka innehar urskogar och/eller naturskogar

²⁰ Praxis bygger på villkor 3 till ap. 1 anslaget 1:14 skydd av värdefull natur i Naturvårdsverkets regleringsbrev för av vilken det framgår att anslagsposten får användas för statsbidrag till kommuner för skydd av värdefulla naturområden. Att statsbidraget ska vara 50 procent har Naturvårdsverket bestämt. Naturvårdsverket har resonerat att 50 procent kan ses som ett uttryck för att staten och kommunen delar på ansvaret för skydd av värdefull natur. Många gånger ha de kommunala reservaten en tydlig friluftslivskaraktär, ligger ofta tätortsnära och nyttjas av kommunens invånare. Det är mot den bakgrunden Naturvårdsverket har landat i 50 procent. (Källa: e-post från Naturvårdsverket 2024-06-20 Fråga om bidrag till markåtkomst.)

som skyddas. Förslaget innebär vidare att riksdagen ska bemyndiga regeringen att avsätta cirka 100 000 hektar av den statligt ägda (ej skyddade eller skyddsvärda) produktiva skogsmarken som förvaltas av Statens fastighetsverk. Under perioden 2025–2030 ska marken kunna erbjudas som ersättningsmark till privata fastighetsägare, inklusive aktiebolag, exklusive Sveaskog AB vilka innehar urskogar och/eller naturskogar som skyddas. Som framgår nedan är det en begränsad andel icke skyddsvärd produktiv skogsmark från Sveaskog AB och Statens fastighetsverk som tas i anspråk i detta förslag om ersättningsmark från staten.

Sveaskog AB äger 3,9 miljoner hektar mark, varav 3,03 miljoner hektar är produktiv skogsmark. Det motsvarar 14 procent av Sveriges produktiva skogsmark. Markinnehavet är spritt i hela Sverige, utom Gotland, med tyngdpunkten i Norrbotten och Västerbotten. Sveaskog äger förhållandevis lite mark i Jämtlands län, där en stor del av urskogarna och naturskogarna i stället finns på enskilda fastighetsägares mark.

Statens fastighetsverk förvaltar cirka 650 000 hektar produktiv skogsmark som ägs av staten. Cirka 310 000 hektar är naturreservat, cirka 25 000 hektar är blivande naturreservat samt cirka 64 000 hektar är frivilliga avsättningar där åtgärder inte ska utföras. På resterande delar av den produktiva skogsmark som Statens fastighetsverket förvaltar, dvs. cirka 200 000 hektar, bedrivs Forest Stewardship Council-certifierat skogsbruk (FSC).²¹ Cirka 91 000 hektar av Statens fastighetsverks produktiva skogsmark ingår i de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden som ska skyddas enligt uppdrag av regeringen.²²

När ersättningsmark överförs från Sveaskog AB och Statens fastighetsverk behöver det säkerställas att områden med höga natur- eller kulturvärden inte ingår mer än i mycket begränsad utsträckning. Likaså bör områden av stor betydelse för renskötseln undvikas i urvalet. För att säkerställa detta behöver områdena inventeras innan ersättningsmarken väljs ut. Om mindre områden med höga naturvärden ingår i ersättningsmarken bör dessa bevaras genom biotopskydd eller naturvårdsavtal utan ersättning, på samma sätt som i ESAB-paketet.

²¹ Statens fastighetsverks årsredovisning 2023.

²² Regeringsbeslut 22-06-09, M2022/01240.

Ersättningsmark från staten vid områdesskydd har använts tidigare

Enligt beslut av riksdagen har Sveaskog vid två tillfällen tidigare överfört produktiv skogsmark till staten för att användas som ersättningsmark vid inbyte av fastigheter med skyddsvärd skog.²³

Metoden som har använts för att hantera markbytena enligt riksdagens beslut har inneburit att Sveaskog AB har bildat ett helägt dotterbolag och placerat utvald del av sitt markinnehav i det nya bolaget. Dotterbolaget har därefter överfört marken till staten. Regeringen har därefter gett Naturvårdsverket i uppdrag att hantera byten av statligt ägd ej skyddad skogsmark mot skyddsvärd skog som ägs av privata fastighetsägare. Denna metod har i dagligt tal kallats ESAB-metoden efter dotterbolagets namn: Ersättningsmark i Sverige AB och Ersättningsmark i Sverige 2 AB.

Syftet med att erbjuda fastighetsägare ersättningsmark vid inrättande av naturreservat eller nationalpark har bl.a. varit att ge skogsägare bättre förutsättningar till ett aktivt skogsbruk.

Erbjudandet om ersättningsmarker i de båda tidigare beslutade ersättningsmarksprogrammen har riktats till utpekade grupper av skogsägare. Det är värt att notera att sekretariatets förslag till förslag om nytt ersättningsmarksprogram, till skillnad från tidigare, riktar sig till alla privata skogsägare och bolag med undantag av Sveaskog AB.

I det första ersättningsmarksprogrammet som riksdagen beslutade om i juni 2010²⁴ var det nästan uteslutande de större skogsbolagen som fick ersättningsmark i form av produktiv skogsmark från Sveaskog AB. Enligt det andra ersättningsmarksprogrammet som riksdagen beslutade om i mars 2022 är det enskilda fastighetsägare och allmänningsskogar som erbjuds ersättningsmark. Det andra ersättningsmarksprogrammet innebar att riksdagen gav regeringen rätt att överföra en sammanlagd areal om högst 25 000 hektar icke skyddsvärd produktiv skogsmark från Sveaskog AB till staten för att sedan användas som ersättningsmark.²⁵ Den totala arealen av utvald ersättningsmark uppgick slutligen till cirka 21 100 hektar produktiv skogsmark som överfördes till staten

²³ Prop. 2009/10:169, bet. 2009/10:NU22, rskr. 2009/10:384 och prop. 2021/22:58, bet. 2021/22:MJU18, rskr. 2021/22:206.

²⁴ Prop. 2009/10:169, bet. 2009/10:NU22, rskr. 2009/10:384.

²⁵ Prop. 2021/22:58, bet. 2021/22:MJU18, rskr. 2021/22:206.

i samband med Sveaskogs extra bolagsstämma i december 2023. Det innebär att staten genom Naturvårdsverket i skrivande stund förfogar över 21 100 hektar ersättningsmark. Att arealen inte nådde upp till 25 000 hektar berodde på att Naturvårdsverket av hänsyn till samebyarnas önskemål valde att inte gå vidare med samtliga områden i norra Sverige och att Sveaskog AB inte hade möjlighet att erbjuda ytterligare områden med ersättningsmark i andra delar av landet. Samtidigt hade hänsyn till önskemålen från samebyarna inte tillgodosetts fullt ut.²⁶

Ersättningsmark genom trepartsbyten

Staten har inte tillgång till skogsmark som kan användas som ersättningsmark i alla delar av landet. Ibland har det därför saknats lämplig ersättningsmark i närheten av den mark som byts bort. För den fastighetsägare som vill ha ersättningsmarken i närheten av den utbytta skyddsvärda marken har detta i tidigare fall kunnat lösas genom att ta hjälp av en tredje part. Den fastighetsägare som har skyddsvärd skogsmark har då erbjudits skogsmark av en fastighetsägare i närheten samtidigt som denna i sin tur erbjudits statlig skogsmark längre bort. Sekretariatet förespråkar att metoden med trepartsbyten används även inom ramen för sekretariatets förslag till förslag om ersättningsmark vid skydd av urskog och naturskog. Sekretariatet föreslår att intrångsersättningen beräknas och betalas ut enligt schablon. Denna ersättning innebär att privata fastighetsägare, inklusive aktiebolag, exklusive Sveaskog AB, vilka innehar kända urskogar eller naturskogar erbjuds ersättning i pengar.

Som framgått tidigare bör inte, enligt sekretariatets bedömning, hanteringen av den fjällnära skogen vara en modell att använda för utformningen av intrångsersättning vid skydd av urskogar och naturskogar. Detta bl.a. med hänsyn till oförutsebarheten för såväl fastighetsägare och staten när det exempelvis gäller värdering och ersättning, vilket i många fall blivit ärenden som fått avgöras i domstol.

I sekretariatets förslag till förslag om intrångsersättning vid strikt skydd av urskog och naturskog beräknas i stället storleken på ersättningen enligt en schablon. Detta eftersom ersättningsbeloppet måste

²⁶ Naturvårdsverkets årsredovisning 2023.

finnas tillgängligt i god tid så att de kan ingå i fastighetsägarens underlag för val och beslut om ersättningsform.

Sekretariatet bedömer att det kan vara möjligt att utforma ersättningsrätten så att ersättning enligt schablon inte erbjuds de största/stora skogsbolagen och att ersättningsnivån kan vara olika för små och stora fastighetsägare. Sekretariatet föreslår trots det att ersättningsrätten utformas på samma sätt för samtliga fastighetsägare, så att alla i möjligaste mån får välja mellan samma alternativ. Det övervägande skälet för detta är att det är förenat med vissa svårigheter att på principnivå ange tillräckligt godtagbara objektiva grunder att göra skillnad på olika fastighetsägare, exempelvis enbart utifrån markinnehav. Det skulle även innebära en viss osäkerhet om hur frågan skulle bedömas i domstol om den skulle ställas på sin spets.

I likhet med vad som gäller för beräkning av intrångsersättning vid avverkningsförbud av fjällnära skog²⁷ föreslår sekretariatet att vid beräkningen av ersättning enligt schablon *ska pågående markanvändning presumeras vara skogsbruk*, om marken inte används uteslutande för andra ändamål eller är taxerad som produktiv skogsmark med avverkningsrestriktioner. Detta oavsett vilken utgångspunkt som används för beräkningen av schablonen. Sekretariatet har undersökt två olika utgångspunkter för beräkningen av schablonerna. Den ena utgångspunkten är medelvärdet av 100 procent av beslutade intrångsersättningar under en viss tidsperiod och den andra utgångspunkten är den produktiva skogens taxeringsvärde. Här finns även anledning att framhålla att intrångsersättning inte behöver följa marknadsvärdet.²⁸ Båda dessa utgångspunkter – medelvärdet av tidigare beslutade inresångsersättningar och fastighetstaxering – bygger dock på empiriska underlag som på olika sätt har en relation till en bedömning av ett marknadsvärde.

Den ena utgångspunkten för ersättning enligt schablon är medelvärdet av de beslutade intrångsersättningarna under en bestämd relevant tidsperiod som slutar så nära beslutstillfället som möjligt. Om intrångsersättningarna som ligger till grund för beräkningen beslutats vara 125 procent av marknadsvärdet ska schablonen räknas på medelvärdet av marknadsvärdet exklusive 25 procents påslag. Även här är det viktigt att ta hänsyn till var i landet den skyddsvärda skogen är belägen. Tanken är alltså inte att det ska vara en

²⁷ Se 2 st. 19 § skogsvårdslagen (1979:429).

nationell schablon utan att medelvärdet ska beräknas enligt en geografisk avgränsning. En möjlig sådan geografisk avgränsning är de s.k. SUS-regionerna men det skulle kunna vara lämpligare att dela in de geografiska områdena i något fler regioner, exempelvis genom att dela in den nordboreala och de sydboreala regionerna i en östlig och en västlig del.

Den andra utgångspunkten för ersättning enligt schablon är skogens taxeringsvärde. För att intrångsersättningen enligt schablon ska kunna uppfattas så rättvisande som möjligt för den enskilda fastighetsägaren bedömer sekretariatet att fastighetstaxeringen är en lämplig utgångspunkt. Sekretariatet föreslår att schablonen med utgångspunkt i taxeringsvärdet ska vara taxeringsvärdet av produktiv skogsmark utan avverkningsrestriktioner plus 33 procent av samma taxeringsvärde.

Enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152) ska taxeringsvärdet bestämmas till det belopp som motsvarar 75 procent av taxeringsenhetens marknadsvärde. Med marknadsvärdet för en taxeringsenhet avses det pris som den sannolikt betingar på den allmänna marknaden. Bestämmelser om taxeringsvärdets andel av marknadsvärdet och hur marknadsvärdet fastställs finns i 5 kap. fastighetstaxeringslagen.

I fastighetstaxeringslagen är den produktiva skogsmarken indelad i två s.k. ägoslag. Ägoslagen är produktiv skogsmark utan avverkningsrestriktioner och produktiv skogsmark med avverkningsrestriktioner. Med produktiv skogsmark avses detsamma som i 2 § skogsvårdslagen (1979:429).

Produktiv skogsmark med avverkningsrestriktioner är skogsmark som ligger i ett naturreservat eller biotopskyddsområde och som har restriktioner mot avverkning. Till ägoslaget Produktiv skogsmark med avverkningsrestriktioner räknas inte nyckelbiotoper, Natura 2000-områden, naturvårdsområden, naturvårdsavtal, frivilliga avsättningar och naturreservat som inte har avverkningsrestriktioner.

Produktiv skogsmark utan avverkningsrestriktioner är skogsmark som kan producera i genomsnitt minst en kubikmeter virke per hektar och år.

Värderingsenhet är den egendom som ska värderas för sig. En värderingsenhet ska endast omfatta egendom som ingår i en enda taxeringsenhet. Vart och ett av ägoslagen produktiv skogsmark

med avverkningsrestriktioner, produktiv skogsmark utan avverkningsrestriktioner och skogligt impediment inom en taxeringsenhet, m.fl. ska utgöra en värderingsenhet. Värderingsenheten ligger i ett värderingsområde. Fastighetstaxeringen delar in landet i olika geografiskt avgränsade områden, s.k. värderingsområden. Värdeområdena har utformats så att de skogliga förhållandena är så likartade som möjligt inom områdenas olika delar och gränserna för värdeområdena följer normalt kommungränser.

Ersättning genom köpeskilling

Denna form av ersättning innebär att privata fastighetsägare, inklusive aktiebolag, exklusive Sveaskog AB, vilka innehar kända urskogar eller naturskogar erbjuder köpeskilling av staten vid avyttring av sin urskog eller naturskog till staten. Köpeskillingen bör motsvara ersättning enligt schablon.

Området bevaras utan ersättning från staten

Denna form av ersättning innebär att privata fastighetsägare, inklusive aktiebolag, exklusive Sveaskog AB, vilka innehar urskogar eller naturskogar men inte vill ha formellt skydd kan bevara sina urskogar och naturskogar utan ersättning från staten. Detta alternativ syftar till att fastighetsägaren i möjligaste mån ska kunna välja om sådan skog ska bevaras av fastighetsägaren själv eller genom inrättande av naturreservat eller beslutat biotopskyddsområde.

Med frivillig avsättning avses ett område med produktiv skogsmark för vilket fastighetsägaren frivilligt har fattat beslut om att inte utföra åtgärder som kan skada naturvärden, kulturmiljöer eller sociala värden. Området ska finnas dokumenterat i en plan eller annan handling.

Frivilliga avsättningar kan, om fastighetsägaren sedermera önskar offentliggöra dessa geografiskt, redovisas i Sveriges internationella rapportering av skyddade områden och andra effektiva arealbaserade skyddsformer (OECM).

Formellt skydd utan ersättning

I linje med sekretariatets utgångspunkt att staten ska använda sin egen rådighet i så stor utsträckning som möjligt vid skydd av urskogar och naturskogar föreslår sekretariatet att statens och Sveaskog AB innehav av urskogar och naturskogar ska skyddas strikt utan ersättning. Det innebär att kända urskogar och naturskogar som finns dels på statligt ägd mark, dvs. mark som förvaltas av Statens fastighetsverk och andra statliga myndigheter, dels på skog som ägs av Sveaskog AB, och som tillsammans utgör sammanlagt cirka 195 000 hektar produktiv skogsmark skyddas som naturreservat eller nationalpark utan ersättning.

Enligt Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen finns 170 000 hektar kända, oskyddade urskogar och naturskogar på produktiv skogsmark på Sveaskog AB mark. Sekretariatets förslag till förslag är att samtliga urskogar och naturskogar på Sveaskog AB mark skyddas som naturreservat eller nationalpark utan ersättning. Detta gäller även den areal urskog och naturskog på improduktiv skogsmark som ligger på Sveaskog AB mark, liksom de myrar och fjäll som bör inkluderas för att få ett funktionellt skydd. Mark som ska skyddas som nationalpark överförs till Naturvårdsverket.

Ungefärliga arealer känd, fältinventerad urskog och naturskog utanför strikt skydd på statligt ägd produktiv skogsmark uppgår till 26 000 hektar, varav andra statligt ägda bolag än Sveaskog AB står för cirka 800 hektar. Med andra ord förvaltas cirka 25 000 statligt ägd mark av statliga myndigheter. Sekretariatet föreslår att samtliga urskogar och naturskogar på mark som förvaltas av Statens fastighetsverk skyddas som naturreservat eller nationalpark utan ersättning. Detta gäller även den areal urskog och naturskog på improduktiv skogsmark som ligger på statens mark som förvaltas av Statens fastighetsverk, liksom de myrar och fjäll som bör inkluderas för att få ett funktionellt skydd. Mark som ska skyddas som nationalpark överförs till Naturvårdsverket. I förslaget ingår även att samtliga urskogar och naturskogar på mark som förvaltas av andra statliga myndigheter än Statens fastighetsverk skyddas som naturreservat eller nationalpark utan ersättning. Mark som ska skyddas som nationalpark överförs till Naturvårdsverket.

20.1.4 Förslag till förslag om avgiftsfinansiering av avverkningsanmälningar och samråd

Sekretariatet återkommer på annat ställe i detta betänkande med resonemang om finansiering med anslag på statsbudgetens utgifts-sida för att genomföra de lämnade förslagen. Dock, i fråga om finansieringen av kostnaderna för Skogsstyrelsens handläggning avverkningsanmälningar och samråd samt förslaget om avverkningsanmälningar som en metod för identifiering av ännu inte identifierade urskogar och naturskogar lämnas här ett förslag till förslag om avgiftsfinansiering av avverkningsanmälningarna.

Sekretariatets förslag till förslag innebär att Skogsstyrelsens handläggning av avverkningsanmälningar och anmälan av samråd i fortsättningen ska finansieras med avgifter i stället för som nu med anslagsmedel. Enligt förslaget ska Skogsstyrelsen bemyndigas att ta ut avgifter för handläggningen av avverkningsanmälningarna och samråden samt bemyndigas att disponera avgiftsinkomsterna. Det ekonomiska målet för avgiften för avverkningsanmälningar och samråd ska vara full kostnadstäckning. Detta för att avgiften ska täcka samtliga Skogsstyrelsens kostnader för att handlägga dessa ärenden.

Under 2023 inkom 61 695 anmälningar om förnyrningsavverkning till Skogsstyrelsen. Enligt Skogsstyrelsens årsredovisning för 2023 uppgick Skogsstyrelsens genomsnittliga handläggningskostnad för ett anmälningsärende till 568 kronor. Skogsstyrelsens sammanlagda kostnad för hanteringen av avverkningsanmälningarna 2023 uppgick därmed till 35 042 760 kronor. Enligt Skogsstyrelsen har kostnaderna för handläggning av dessa anmälningar om avverkning och anmälan om samråd enligt miljöbalken under åren 2020 och 2023 legat på mellan 450 och 650 kronor per ärende, automatgranskade ärenden inräknade. Samtidigt anför Skogsstyrelsen att Skogsstyrelsen är

skyldig att göra en bedömning av den anmälda åtgärdens påverkan på fridlysta arter utifrån miljöbalken, *men i dagsläget är det endast i en mindre andel av de inkommande ärendena som Skogsstyrelsen har möjlighet att göra en utredning* (sekretariatets kursivering). I en sådan utredning ingår exempelvis att begära mer information från markägare, fältbesök och kontakter med andra myndigheter.²⁹

²⁹ Skogsstyrelsens årsredovisning 2023, s. 72.

Vidare anför Skogsstyrelsen följande.

I dagsläget har Skogsstyrelsen enbart möjlighet att utreda en bråkdelen av de inkomna ärendena på ett sådant sätt att den handläggning som till följd av rättsutvecklingen åligger myndigheten kan uppfyllas.³⁰

En tolkning av vad som framgår av citaten ovan är att Skogsstyrelsens nuvarande anslagsmedel för handläggning av avverkningsanmälningarna och samråden inte motsvarar det faktiska behovet.

Avgiftsfinansiering av avverkningsanmälningar och samråd betyder att det är den fastighetsägare/verksamhetsutövare som gör en anmälan om avverkning och samråd som betalar en avgift för Skogsstyrelsens (direkta och indirekta) kostnader för handläggningen av ärendet. En avgift är en ersättning som betalas för en specifik motprestation och som är avsedd att helt eller delvis täcka kostnaderna för att tillhandahålla denna. En avgift har ett ekonomiskt mål som talar om hur stor del av kostnaderna för en viss verksamhet som avgifterna ska täcka. Det vanligaste ekonomiska målet för sådan verksamhet i staten full kostnadstäckning. Då ska avgifterna beräknas så att intäkterna på sikt täcker kostnaderna för verksamheten.

Avgiften är antingen offentligrättslig eller ersättning för frivilligt efterfrågade varor eller tjänster, så kallad uppdragsverksamhet. En avgift för avverkningsanmälan och samråd är en offentligrättslig avgift. En offentligrättslig avgift innebär ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden, vilket innebär att avgiften nästan uteslutande tas ut av företag och hushåll.

Det är riksdagen som fattar beslut om att avgiften ska införas. Riksdagen har rätt att bestämma avgiftens storlek, men har i regel delegerat denna rätt till regeringen. Den verksamhet som helt eller delvis finansieras med offentligrättsliga avgifter regleras i lag och förordning.³¹

³⁰ Skogsstyrelsens årsredovisning 2023, s. 71.

³¹ Avgiftsförordningen (1992:191).

20.1.5 Relevanta svenska miljökvalitetsmål, åtgärds mål i Kunming-Montreal-ramverket och Agenda 2030

Miljökvalitetsmål

Detta förslag till förslag bidrar huvudsakligen till att miljökvalitetsmålen Levande skogar, Ett rikt växt- och djurliv, En storslagen fjällmiljö samt att Generationsmålet ska kunna nås. Förslaget har även betydelse som bidrag till att miljökvalitetsmålet Myllrande våtmarker ska kunna nås i den del som avser indikatorn genomförande av myrskyddsplanen.

Kunming-Montreal-ramverket

Detta förslag till förslag bidrar delvis till att nå åtgärds mål 3 i Kunming-Montreal-ramverket som utgångspunkt. Av skäl som förklaras nedan bidrar förslaget även till att nå åtgärds målen 4, 8 och 11.

Åtgärds mål 3 anger bl.a. att minst 30 procent av alla land- och inlandsvattenområden senast 2030 effektivt bevaras och förvaltas genom ekologiskt representativa, väl sammanlänkade och rättvist styrda system med skyddade områden och andra verkningfulla områdesbaserade bevarandeåtgärder. När det gäller val av områden preciseras i åtgärds målet att kravet ska gälla ”särskilt områden som har särskild betydelse för biologisk mångfald, ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster”.

Åtgärds mål 4 tar sikte på att stoppa utrotningen av kända hotade arter och för att säkerställa arters, särskilt hotade arters, återhämtning och bevarande, bl.a. genom in situ-bevarande.

Enligt åtgärds mål 8 om klimatförändringar ska bl.a. den biologiska mångfaldens resiliens ökas genom begränsnings-, anpassnings- och katastrofriskreduceringsåtgärder, bl.a. genom naturbaserade lösningar och/eller ekosystembaserade ansatser. Bevarande av biologisk mångfald genom att skog skyddas ökar skogsekosystemets resiliens mot exempelvis klimatförändringarna och kan ses som en naturbaserad lösning.

Åtgärds mål 11 föreskriver i korthet att återställa, upprätthålla och öka naturens bidrag till människan, inklusive ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster, genom naturbaserade lösningar och/eller ekosystembaserade strategier.

Agenda 2030

Detta förslag till förslag kan bidra till att leva upp till följande delmål till de globala målen.

Enligt delmål 1.4, skydda världens kultur- och naturarv, ska länderna stärka insatserna för att skydda och trygga världens kultur- och naturarv.

Enligt delmål 15.4 ska länderna senast 2030 säkerställa att bevara bergsekosystemen, inklusive deras biologiska mångfald, i syfte att öka deras förmåga att producera nytta som behövs för en hållbar utveckling.

20.1.6 Bilaga 1. Förklaringar till beräkningar

De beräkningar som ligger till grund för sekretariatets förslag till förslag om skydd av urskogar och naturskogar bygger på kunskapsunderlaget som Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket tog fram till Miljömålsberedningen.³² Följande justeringar av beräkningarna har gjorts av sekretariatet.

- I beräkningarna som fokuserar på att skydda kända, inventerade urskogar och naturskogar har sannolika kontinuitetsskogar dragits bort. Dessa skogar har inte inventerats i fält utan har avgränsats genom fjärranalys (opreciserade kontinuitetsskogar), ibland i kombination med stickprovskontroller i fält (preciserade kontinuitetsskogar). Även om dessa skogar har en förhöjd sannolikhet för förekomst av urskogar och naturskogar bedömer sekretariatet att de bör hållas separerade i analysen.
- Den areal som förvaltas av Naturvårdsverket är på väg att bli formellt skyddad och har räknats bort.
- Arealer som ingår i den pågående processen att skydda värdefulla statliga fjällnaturskogar har dragits bort. Markägarkartan i rapporten bygger på data t.o.m. 2021. Sekretariatet har därför justerat siffrorna med anledning av den pågående processen som innebär att 91 000 hektar som förvaltas av Statens Fastighetsverk och 49 000 hektar som ägs av Sveaskog skyddas formellt. Enligt uppgifter från Naturvårdsverket har den pågående pro-

³² Urskogar och naturskogar – sammanställning av underlag och bedömning av arealer. Kunskapsunderlag till Miljömålsberedningen. Dnr SKS: 2023/3258. Dnr NV-02484-23.

cessen visat att 6 000 hektar av de arealer som förvaltas av Statens fastighetsverk är improduktiv skogsmark och därför är det 85 000 hektar i stället för 91 000 hektar som kommer att skyddas. Sekretariatet har dock inte justerat för dessa siffror här eftersom den data som materialet bygger på inte hade justerat för detta heller.

- Enligt Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket är cirka 90 procent av den fältinventerade arealen urskog eller naturskog. Resterande cirka 10 procent är andra kulturskapande och hävdberoende naturtyper. För att få fram vilka arealer urskog och naturskog finns på har sekretariatet schablonmässigt dragit bort 10 procent av arealen. Det ska tolkas som ett genomsnitt och kan variera mellan olika delar av landet och olika fastighetsägarkategorier.
- Efter dessa beräkningar uppskattar sekretariatet att cirka 960 000 hektar kända, fältinventerade urskogar och naturskogar behöver skyddas strikt. Cirka 21 500 hektar icke-skyddsvärd produktiv skogsmark finns redan tillgängligt som ersättningsmark i den pågående processen att överföra ersättningsmark från Sveaskog till staten för skydd av värdefulla skogar. Behovet av ersättningar är därför beräknat på 940 000 hektar.

Tabell 20.1 Bearbetning av tabell 12 i kunskapsunderlaget

Tabell 12 i kunskapsunderlaget som Skogsstyrelsen och Naturvårdverket tog fram till Miljömålsberedningen har beräknats om till nedanstående tabell

	Fältinven- terade underlag	Areal i pågå- ende skydds- process	Kvarvarande areal, varav 90 % förvän- tad naturskog	Avrundat*
Naturvårdsverket	87 300	87 300	0	0
Statens fastighetsverk	99 500	91 000	7 700	8 000
Övriga statliga verk och myndigheter	20 200	0	18 200	18 000
Sveaskog AB	237 700	49 000	169 800	170 000
Övriga aktiebolag med >100 000 ha skog	233 900	0	210 500	210 000
Kommuner och regioner	22 000	0	19 800	20 000
Övriga ägare med >1 000 ha skog	138 800	0	124 900	120 000
Privata ägare med <1 000 ha skog	459 100	0	413 200	410 000
Totalt	1 298 400	221 300	964 100	960 000

* Sekretariatet har avrundat arealen till hundratal om den understiger 1 000 hektar, tusental om den är mellan 1 000 och 100 000 hektar och tiotusental om den överstiger 100 000 hektar. Dessa avrundningsprinciper speglar de osäkerheter som råder vid uppskattning av arealerna.

Arealen okända urskogar och naturskogar, utanför fältinventerade underlag, har beräknats utifrån underlag från Riksskogstaxeringen enligt beskrivning i detta kapitel. De okända arealerna uppskattas vara ungefär 570 000 hektar. För att få en uppfattning om hur de okända arealerna kan fördelas på olika fastighetsägarkategorier har sekretariatet gjort en överslagsberäkning utifrån ett antagande att den okända arealen skulle fördela sig på samma sätt som den kända arealen. Eftersom dessa beräkningar är osäkra har aggregerade fastighetsägarkategorier använts. Beräkningarna redovisas i tabellen nedan.

Tabell 20.2 Uppskattning av areal okänd urskog och naturskog

Sekretariatets beräkning

Fastighetsägare	Areal känd skog, urskog och naturskog	Procentuell andel av känd urskog och naturskog	Uppskattad areal okänd urskog och naturskog
Sveaskog AB	170 000	18 %	100 000
Staten	25 000	3 %	17 000
Övriga aktiebolag med >100 000 ha skog	210 000	22 %	125 000
Kommuner och regioner	20 000	2 %	11 000
Övriga ägare med >1 000 ha skog	125 000	13 %	74 000
Privata ägare med <1 000 ha skog	410 000	43 %	245 000
Totalt	960 000		570 000

20.2 Sekretariatets förslag till förslag om skydd av de urskogar och naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 (alternativ 2)

Sekretariatets bedömningar:

- att Miljömålsberedningens förslag om skydd av de återstående urskogar och naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald *i första hand* bör utgå ifrån redan utförda kartläggningar och inventeringar i Sverige.
- att vid en jämförelse mot kriterierna i kommissionens riktlinjer ska de inventeringar som överensstämmer med kriterierna för vad som bör klassas som urskogar och naturskogar enligt kommissionens riktlinjer anses vara Sveriges ”kända” sådana urskogar och naturskogar.
- att Sveriges *kända* sådana urskogar och naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald framgår av följande fältinventeringar: (1) De stora sammanhängande naturskogarna ovan och i anslutning till gränsen för fjällnära skog, enligt avgränsningen i Skogsutredningen 2019, (2) Nyckelbiotoper, enligt Skogsstyrelsens definition, (3) Skyddsvärda

statliga skogar, inventerade av länsstyrelserna, (4) Skogsbiologiska värdekärnor inom övriga skogar, inventerade av länsstyrelserna inför formellt skydd.

- *att* små områden mindre än fem hektar, på grund av tidigare eller nuvarande negativ påverkan från omgivningen inte kan anses ha sådana fungerande ekologiska processer och sådan artsammansättning som ska råda i en sådan naturskog som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald, med undantag för naturligt små naturskogor på exempelvis öar eller myrholmar som inte påverkats av omgivande aktiviteter, även om dessa är mindre än fem hektar.
- *att* Sverige i hög utsträckning genom dessa inventeringar har identifierat urskogor och naturskogor. Därutöver finns urskogor och naturskogor som inte är kända av myndigheterna.
- *att* EU-målet att skydda all återstående urskog och naturskog strikt till 2030 rör så specifika områden, som det inte enbart är av nationellt intresse att bevara, att det finns skäl att begränsa frivilligheten när det gäller att som fastighetsägare välja mellan att bevara eller att avverka urskog eller naturskog. Däremot bör fastighetsägaren i möjligaste mån kunna välja om sådan skog ska bevaras av fastighetsägaren själv eller genom inrättande av naturreservat eller beslutat biotopskyddsområde med skötselplan. Det viktiga är att dessa skogar bevaras.
- *att* ett skyddat område behöver uppfylla följande kriterier: (1) området behöver vara geografiskt avgränsat, redovisat på en karta, (2) det behöver finnas en rättsligt giltig avsikt att bevara området långsiktigt, (3) med bevarandemål och skötselplan, och (4) bevarandeinstrumentet måste leda till att den biologiska mångfalden bevaras som primärt syfte.
- *att* strikt skydd i korthet innebär (utöver de krav som gäller skyddade områden) att områdena antingen lämnas orörda, eller enbart sköts med naturvårdande skötsel.
- *att* ”strikt skydda” skogsområden med befintliga former av områdesskydd i Sverige är genom (1) nationalpark, (2) Natura 2000, (3) naturreservat, om syftet enligt beslutet är att bevara

biologisk mångfald, eller (4) beslutade (skogliga) biotopskyddsområden.

- *att* frivilliga avsättningar som har biologisk mångfald som primärt syfte, är avgränsade på karta, offentliggjorda, har förvaltningsmål (t.ex. målklass naturvård orört, NO, eller naturvård skötsel, NS, i en skogsbruksplan) och är tredje-parscertifierade kan, om markägaren så önskar, rapporteras till Europeiska miljöbyrån som skyddade områden.
- *att* det finns en stor likhet mellan kommissionens definition och kriterier för ”naturskog” och de definitioner och kriterier för att en skog, enligt svenska inventeringar, ska klassas som (1) en nyckelbiotop eller (2) skogsbiologisk värdekärna.
- *att* en reglering som innebär att urskogar och naturskogar inte får avverkas bättre hör hemma i 7 kap. miljöbalken än i skogsvårdslagen.
- *att* det för Miljömålsberedningens vidkommande i detta uppdrag är lämpligt, bl.a. av tidsskäl, att i första hand titta på möjligheterna att skydda urskogar och naturskogar till 2030 antingen som naturreservat som beslutas av länsstyrelserna eller som skogliga biotopskyddsområde av Skogsstyrelsen. Detta gäller de urskogar och naturskogar som är kända.
- *att* genom att skydda kända urskogar och naturskogar enligt 7 kap. miljöbalken, som tar sikte på långsiktigt skydd av områden, innebär att inskränkningar av pågående markanvändning ger rätt till ersättning med stöd av 31 kap. 4 § miljöbalken och i enlighet med 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen.
- *att* sådana frivilliga avsättningar som kan rapporteras ska kunna ingå som skyddsform för att bevara de urskogar och naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald.
- *att* det uppsökande och strategiska naturvårdsarbetet ensamt inte är en tillräcklig garant för att lyckas, till 2030, skydda all den redan kartlagda urskog och naturskog som avses i EU-strategin för biologisk mångfald.

- *att* det här är viktigt att skapa förutsebarhet för såväl fastighetsägare som för staten samt att så många frågor som möjligt är tydligt avgjorda och reglerade på förhand, för att i så stor utsträckning som möjligt undvika domstolsprocesser.
- *att* Sveriges rapporterade utfästelser inte avsåg att inkludera strikt skydd av de urskogar och naturskogar på sätt som avses i EU-strategin för biologisk mångfald. Utfästelserna visar därför inte hur Sverige ska leva upp till åtagandet att strikt skydda dessa skogar till 2030. Eftersom utfästelserna visar att dagens skyddstakt och avgränsning inte kommer att vara tillräckliga för att nå målet krävs ytterligare åtgärder.
- *att* skogar eller skogsområden som uppfyller definitionerna och kriterierna i kommissionens riktlinjer om urskogar och naturskogar alltid utgör någon av de listade naturtyperna (oftast Västlig taiga) i restaureringsförordningen 2014/1991. Det innebär att de kommer att omfattas av restaureringsförordningens icke-försämringskrav i artikel 4.12 och behöva bevaras för att nå restaureringsmålen enligt artikel 4.17.
- *att* skydda de urskogar och naturskogar som är kända genom de tidigare nämnda fyra inventeringarna bidrar till att leva upp till restaureringsförordningens krav på icke-försämring i artikel 4.12.
- *att* flera av Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets åtgärdsförslag från regeringsuppdrag som redovisades 2023 stämmer överens med sekretariatets förslag om skydd av kända urskogar och naturskogar, t.ex. åtgärdsförslaget som innebär att biotopskyddsområden bör kunna omfatta områden med en storlek på upp till 50 hektar.
- *att* i de fall de inventerade områdena inte är detaljavgrensade, skulle tillgängliggörande av inventeringarna kunna ge fastighetsägaren mer kunskap om den egna fastigheten och om omkringliggande områden och genom att få tillgång till den information som finns kunna fatta välgrundade beslut gällande den egna fastigheten.

- att i nuläget inte föreslå några kartläggningsinsatser med fokus på ännu inte kända sådana urskogar och naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald.
- att intrångsersättning ska betalas på samma sätt som i dag, med stöd av de bestämmelser som gäller för samtliga former av formellt områdesskydd i 7 kap. miljöbalken (1998:808). Sekretariatet bedömer samtidigt att det är viktigt att riksdagen årligen anvisar anslag för betalning av sådan intrångsersättning som fastighetsägare som har författningsreglerad rätt till med tillräckliga belopp så att den som har rätt till ersättning inte behöver invänta framtida statsbudgetar för utbetalning av ersättningen.

Sekretariatets förslag till förslag:

- att Sverige till 2030 skyddar de områden som har identifierats i följande fyra fältinventeringar och som ännu inte är skyddade: (1) De stora sammanhängande naturskogarna ovan och i anslutning till gränsen för fjällnära skog, enligt avgränsningen i Skogsutredningen 2019, (2) Nyckelbiotoper, enligt Skogsstyrelsens definition, (3) Skyddsvärda statliga skogar, inventerade av länsstyrelserna, (4) Skogsbiologiska värdekärnor inom övriga skogar, inventerade av länsstyrelserna inför formellt skydd.
- att vid avgränsning av ändamålsenliga skyddade områden tillkommer angränsande och sammanbindande improduktiv skogsmark, myrar och fjäll.
- att skyddsförslaget endast bör omfatta de områden som är minst fem hektar i storlek, ensamt eller tillsammans med omgivande skogsområde med motsvarande värden, med undantag för naturligt små naturskogar på exempelvis öar eller myrholmar som inte påverkats av omgivande aktiviteter, även om dessa är mindre än fem hektar.
- att riksdagen beslutar om två nya anslag vars ändamål är avgränsat till intrångsersättning till fastighetsägare som har stöd i 31 kap. 4 § miljöbalken och 2 kap. 15 § regeringsformen.

- *att* myndigheternas uppsökande naturskyddsarbete fortsätter och att myndigheterna uppmuntras att vara proaktiva, att arbeta för samförståndslösningar med markägarna och fortsätta att bilda naturreservat respektive biotopskyddsområden av områden med höga naturvärden.
- *att* sådan urskog och naturskog som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald, som ännu inte är kartlagd och känd av myndigheterna, ska hanteras med samma regelverk som finns i dag.
- *att* om en fastighetsägare frivilligt anmäler till myndigheterna att hen äger sannolik urskog eller naturskog och vill skydda denna, bör den skogen få ett skydd och fastighetsägaren få intrångsersättning för detta.
- *att* Skogsstyrelsens handläggning av avverkningsanmälningar och anmälan för samråd i fortsättningen finansieras med avgifter i stället för som nu med anslagsmedel.
- *att* Skogsstyrelsen får i uppgift att tillgängliggöra kartor och annan information om de kända fältinventerade urskogarna och naturskogarna, antingen genom den befintliga e-tjänsten Mina sidor eller på annat sätt.
- *att* om urskog eller naturskog också är fjällnära skog ska denna urskog och naturskog hanteras och ersättas enligt samma förfarande som urskog och naturskog utanför fjällnära skog och inte enligt de regler som gäller för nekat tillstånd till avverkning enligt skogsvårdslagen.
- *att* kommuner får 50 procent statsbidrag för att bilda naturreservat av de urskogar och naturskogar som de äger, i enlighet med nuvarande praxis.
- *att* samtliga kända urskogar och naturskogar på Sveaskog AB:s mark skyddas som naturreservat eller nationalpark utan ersättning. Detta gäller även den areal urskog och naturskog på improduktiv skogsmark som ligger på Sveaskog AB:s mark, liksom de myrar och fjäll som bör inkluderas för att få ett funktionellt skydd. Mark som ska skyddas som nationalpark överförs till Naturvårdsverket.

- *att* samtliga kända urskogar och naturskogar på mark staten äger och som förvaltas av Statens fastighetsverk skyddas som naturreservat eller nationalpark utan ersättning. Detta gäller även den areal urskog och naturskog på improduktiv skogsmark som ligger på statens mark som förvaltas av Statens fastighetsverk, liksom de myrar och fjäll som bör inkluderas för att få ett funktionellt skydd. Mark som ska skyddas som nationalpark överförs till Naturvårdsverket.
- *att* samtliga kända urskogar och naturskogar på mark som staten äger och som förvaltas av andra statliga myndigheter än Statens fastighetsverk skyddas som naturreservat eller nationalpark utan ersättning. Mark som ska skyddas som nationalpark överförs till Naturvårdsverket.
- *att* riksdagen bemyndigar regeringen att under perioden 2025–2030 varje år utan ersättning överföra fastigheter med en sammanlagd areal om högst XXX XXX hektar ej skyddsvärd produktiv skogsmark från Sveaskog AB till staten. Dessa fastigheter ska under perioden 2025–2030 erbjudas som ersättningsmark till privata fastighetsägare, inklusive aktiebolag, som innehar kända urskogar och/eller naturskogar som skyddas.
- *att* riksdagen bemyndigar regeringen att avsätta cirka 100 000 hektar av den statliga ägda ej skyddade eller skyddsvärda produktiva skogsmarken som förvaltas av Statens fastighetsverk. Dessa fastigheter ska under perioden 2025–2030 erbjudas som ersättningsmark till privata fastighetsägare, inklusive aktiebolag, som innehar kända urskogar och/eller naturskogar som skyddas.
- *att* privata fastighetsägare, inklusive aktiebolag, som innehar kända urskogar och/eller naturskogar och som inte vill ha formellt skydd kan bevara sina kända urskogar och naturskogar utan ersättning från staten, så att fastighetsägaren i möjligaste mån ska kunna välja om sådan skog ska bevaras av fastighetsägaren själv eller genom inrättande av naturreservat eller beslutat biotopskyddsområde med skötselplan.

20.2.1 Bakgrund till åtagandet – EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 och efterföljande arbete

Den 20 maj 2020 presenterade kommissionen sin EU-strategi för biologisk mångfald för 2030 som en del av den europeiska gröna given.³³ Strategin är inte den första i sitt slag. År 2011 antog kommissionen en första strategi för biologisk mångfald med 6 mål och 20 åtgärder i syfte att sätta stopp för förlusten av biologisk mångfald och förstörelsen av ekosystemtjänster till 2020. År 2016 antog Europaparlamentet en resolution för halvtidsutvärderingen av strategin, där parlamentet uttryckte sin allvarliga oro över den fortsatta förlusten av biologisk mångfald och konstaterade att målen inte kommer att nås utan ytterligare, avsevärda och fortgående insatser. Parlamentet betonade där att habitatförstörelse, till följd av förändrad markanvändning, klimatförändringar, ohållbar konsumtion och nyttjandet av haven, är den viktigaste faktorn som driver förlusten av biologisk mångfald.

I EU-strategin räknas de fem främsta orsakerna bakom förlusten av biologisk mångfald upp:

- förändrad markanvändning
- förändrad havsanvändning
- överexploatering
- klimatförändring
- invasiva främmande arter.

Ansatsen i strategin är att ta sig an dessa främsta orsaker till förlust av biologisk mångfald. Den övergripande ambitionen i strategin är att före 2050 säkerställa en situation där alla världens ekosystem har restaurerats, är motståndskraftiga och skyddas i tillräcklig utsträckning. Detta ska även vara i linje med Agenda 2030 för hållbar utveckling och med målen för Parisavtalet om klimatförändringar. Strategin är uppdelad i fyra huvudområden:

³³ Kommissionen, EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 – Ge naturen större plats i våra liv, KOM (2019) 640 (CELEX: 52020DC0380), se Fakta PM 2019/20: FPM14.

1. Naturskydd och ett sammanhängande nätverk av skyddade områden
2. Återställande av natur
3. Möjliggöra transformativa förändringar
4. EU-åtgärder för att stödja biologisk mångfald globalt sett/EU:s yttre åtgärder och en ambitiös global agenda för biologisk mångfald.

EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 syftar till att föra Europas biologiska mångfald mot återhämtning till 2030 till nytta för människor, klimatet och planeten. Strategin avspeglar kommissionens förslag till EU:s bidrag till de då pågående förhandlingarna om ”det globala post-2020 ramverket för biologisk mångfald”, som skulle beslutas vid det femtonde partsmötet inom konventionen för biologisk mångfald, CBD COP-15 som sedermera utmynnade i Kunming-Montreal-ramverket.³⁴ I strategin anger kommissionen att ”[m]ed denna strategi föreslår kommissionen ambitiösa åtaganden som EU ska ha med sig till förhandlingsbordet”.

I slutversionen av Kunming-Montreal-ramverket är det åtgärds-mål 3 som omfattar dessa frågor. Åtgärds-mål 3 har följande lydelse på engelska:

Ensure and enable that by 2030 at least 30 per cent of terrestrial and inland water areas, and of marine and coastal areas, especially areas of particular importance for biodiversity and ecosystem functions and services, are effectively conserved and managed through ecologically representative, well-connected and equitably governed systems of protected areas and other effective area-based conservation measures, recognizing indigenous and traditional territories, where applicable, and integrated into wider landscapes, seascapes and the ocean, while ensuring that any sustainable use, where appropriate in such areas, is fully consistent with conservation outcomes, recognizing and respecting the rights of indigenous peoples and local communities, including over their traditional territories.

³⁴ Beslut 15/4 av den 19 december 2022, *Decision adopted by the conference of parties to the Convention on Biological Diversity, 15/4 Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (CBD/COP/DEC/15/4)*. I EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 hänvisar man till ett första utkast till detta ramverk som fanns tillgängligt då.

Åtgärds målet innebär ett krav på att senast 2030 säkerställa och möjliggöra skydd och förvaltning av minst 30 procent land- och inlandsvattenområden och av minst 30 procent av alla kust- och havsområden, särskilt områden som har särskild betydelse för biologisk mångfald, ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster. Områdena ska vara ekologiskt representativa, väl sammanlänkade och rättvist styrda system med antingen skyddade områden eller andra verkningfulla områdebaserade bevarandeåtgärder, med erkännande av urfolks och traditionella territorier, i tillämpliga fall, och integreras i omgivande land och hav, samtidigt som det säkerställs att allt eventuellt hållbart nyttjande, där sådant är lämpligt i sådana områden, är helt förenligt med bevarandemålen, med erkännande och iakttagande av urfolks och lokalsamhällets rättigheter, bl.a. när det gäller deras traditionella territorier.

EU-strategins mål om naturskydd

I strategin konstaterar och utvecklar kommissionen att det finns både miljömässiga och ekonomiska skäl för att skydda mer natur.

I denna anda bör **minst 30 % av landytan och minst 30 % av havet skyddas i EU.**

Kommissionen konstaterar att detta mål³⁵ är i linje med utkastet till det internationella avtalet (eller ”globala ram”) för arbetet med konventionen för biologisk mångfald för tiden efter 2020 (Kunming-Montreal-ramverket).³⁶ Kommissionen anger vidare att det här särskilt bör fokuseras på ”områden med mycket högt värde eller mycket hög potential för biologisk mångfald”. Dessa områden drabbas särskilt hårt av klimatförändring och bör ges särbehandling i form av strikt skydd.

I denna anda bör minst en tredjedel av de skyddade områdena – motsvarande **10 % av EU:s landyta och 10 % av EU:s hav – vara strikt skyddade.**

³⁵ Den engelska språkversionen använder begreppet *target* här.

³⁶ I maj 2020 benämns ramverket en ”global ram” för biologisk mångfald för tiden efter 2020.

Som ett led i fokuseringen på strikt skydd konstaterar kommissionen att det är

... avgörande att definiera, kartlägga och **strikt skydda alla återstående urskogar och naturskogar**³⁷ i EU.

Dessa skogar är de rikaste skogsekosystemen och de tar upp kol-dioxid från atmosfären samtidigt som de innehåller stora kollager. Betydande områden bestående av andra kolrika ekosystem som torvmarker, gräsmarker, våtmarker, mangroveskogar och sjögräs-ängar bör också skyddas,³⁸ med beaktande av prognoserna för förändringar i vegetationszoner.

Målen avser EU som helhet och kan delas upp efter EU:s biogeografiska regioner och havsområden eller på mer lokal nivå. Enligt kommissionen kommer varje medlemsstat kommer behöva ta sin del av ansvaret, baserat på objektiva ekologiska kriterier och utifrån ett erkännande av att de olika länderna inte har samma mängd och kvalitet i fråga om biologisk mångfald. Ytterligare Natura 2000-områden kommer, enligt strategin, att utses med stöd från EU:s fonder och genom efterlevnadskontroll, beroende på vad som är lämpligt.³⁹

Som det uttrycks i strategin kommer medlemsstaterna att ha ansvaret för att utse dessa ytterligare skyddade och strikt skyddade områden. Dessa utsedda områden bör antingen ingå i Natura 2000-nätverket eller i nationella skyddssystem. Alla skyddade områden måste ha tydligt definierade bevarandemål och bevarandeåtgärder.

För att få till ett verkligt sammanhängande och motståndskraftigt transeuropeiskt naturnätverk följer det av strategin att det också kommer att vara viktigt att inrätta ekologiska korridorer för att

³⁷ I den engelska språkversionen använder man begreppet *primary and old growth forests*.

³⁸ Det kan vara värt att observera att det i den engelska språkversionen står att dessa områden ska skyddas *strikt* ("... *should also be strictly protected*"). Detta upprepas sedan i den vägledning som kommissionen tagit fram om utseende av områden att skydda, se avsnitt nedan.

³⁹ Enligt en uppföljningssida som kommissionen har skapat, s.k. action tracker, har kommissionen förtydligat att medlemsstaterna har en rättsligt bindande skyldighet enligt naturvårdsdirektiven att öka nätverket av Natura 2000-områden, vilket kommer att bidra till att nå upp till målet om 30 % skyddade områden på land (och 30 % i hav). Man tillägger även att detta nätverk är nästan komplett när det gäller landbaserade Natura 2000-områden. Kommissionen främjar efterlevnad av dessa krav och arbetar bl.a. med att föra dialog med medlemsstater i denna fråga och kommer vid behov ta till rättsliga åtgärder vid bristande efterlevnad (*enforcement action* är uttrycket de använder på originalspråket), se kommissionens webbsida *EU Biodiversity Strategy Actions Tracker*: <https://dopa.jrc.ec.europa.eu/kcbd/actions-tracker/#COHERENT%20NETWORK%20OF%20PROTECTED%20AREAS>, hämtat 2023-12-13.

förhindra genetisk isolering, underlätta arters migration och bevara och förbättra välfungerande ekosystem.

I detta sammanhang bör investeringar i grön och blå infrastruktur och samarbete över gränserna mellan medlemsstater att främjas och stödjas, bland annat genom europeiskt territoriellt samarbete.⁴⁰

Enligt strategin skulle kommissionen bistå med kriterier och vägledning för utseendet av ytterligare/nya områden. Medlemsstaterna skulle därefter till slutet av 2023 visa betydande framsteg i fråga om att utse nya rättsligt skyddade områden och integrera ekologiska korridorer. Utifrån detta kommer kommissionen senast 2024 att utvärdera om EU är på väg att uppfylla sina mål för 2030 eller om strängare åtgärder, inklusive EU-lagstiftning, krävs.

Kommissionens vägledning om skyddade områden för att leva upp till målet om rättsligt skydd (30 procent) och målet om strikt skydd (10 procent)

I enlighet med EU-strategin skulle kommissionen ta fram kriterier för identifiering och utseende av ytterligare områden, inklusive en definition av strikt skydd, samt kriterier för lämplig förvaltningsplanering. I januari 2022 gav kommissionen ut sin vägledning om dessa frågor.⁴¹ I vägledningen anger kommissionen att kriterierna och vägledningen är icke-bindande och syftar till att hjälpa medlemsstaterna att leva upp till de politiska åtaganden som kom till uttryck i Rådets slutsatser 2020 om EU-strategin, när de välkomnade strategins mål om skyddade områden.⁴²

Av vägledningen framgår kriterier för att utse dels områden med rättsligt skydd (målet på 30 procent), dels områden med strikt skydd (målet på 10 procent).

⁴⁰ Kommissionen, EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030, sid. 5.

⁴¹ Kommissionen, *Commission staff working document, Criteria and guidance for protected areas designations* av den 28 januari 2022, SWD(2022) 23 final.

⁴² Rådet yttrande sig över EU-strategin efter att den publicerats, vilket även Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén gjorde. Om dessa yttranden och slutsatser, se avsnitt nedan.

Områden med rättsligt skydd (30 procent)

Enligt vägledningen förväntas samtliga medlemsstater bidra för att nå upp till EU-strategins mål om skyddade områden i den utsträckning som står i proportion till de naturvärden som finns i respektive medlemsstat och deras potential för naturrestaurering.

I vägledningen anges att medlemsstaterna som ett första steg mot att nå målet bör välja områden för att fylla ut (luckor i) Natura 2000-nätverket, vilket i landområden i första hand handlar om att uppfylla befintliga krav på områdesskydd enligt vad som föreskrivs i fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet.

Utänför Natura 2000-nätverket bör medlemsstaterna i första hand välja områden som – även om de inte ska ingå i nätverket – är viktiga för att göra Natura 2000-nätverket mer sammanhängande och öka konnektiviteten mellan Natura 2000-områdena.

Ytterligare områden bör väljas för att skydda livsmiljöer och arter som upptagits på europeiska rödlistan eller på en medlemsstats nationella rödlista. I vägledningen nämns här att områden med vilda pollinerande insekter, såsom gräsmarker,⁴³ skulle bidra till att leva upp till EU-strategins mål om långsiktig återhämtning av pollinatörer.

Om medlemsstaterna väljer andra former av områdesskydd än Natura 2000-områden uppställer vägledningen följande kriterier för att nå upp till kraven på ”rättsligt skydd”:

- Det måste vara ett *långsiktigt åtagande* för att skydda särskilda områden.⁴⁴ Om skyddsformen exempelvis är baserad på avtal bör skyddet minst utgå ifrån vad arterna eller livsmiljöerna i fråga kräver rent ekologiskt för att vara skyddade.
- Andra effektiva arealbaserade bevarandeåtgärder (OECM)⁴⁵ kan räknas in för att nå upp till EU-målet under förutsättning att samtliga följande krav är uppfyllda.

⁴³ I vägledningen anges även på engelska *semi-natural grasslands*.

⁴⁴ I vägledningen anges att detta skulle kunna omfatta, där det är lämpligt, säsongsbegränsningar som återkommer varje år för en tillräckligt lång tid att ha en påtaglig och långsiktig inverkan. Som exempel anges fiskerestriktioner.

⁴⁵ [Användningen av begreppet OECM i texten kan ändras om vi väljer att i stället använda en svensk förkortning eller ett svenskt begrepp.]

- Området regleras av ett nationellt eller internationellt regelverk (t.ex. lag eller förordning) eller ett avtal med syfte att uppnå långsiktiga bevarandemål.
 - Bevarandemål och åtgärder⁴⁶ är på plats.
 - Verkningsfull⁴⁷ förvaltning och övervakning av områdets biologiska mångfald bedrivs.
- Urbana och stadsnära grönområden bör räknas in för att nå upp till EU-målet, under förutsättning att dessa områden antingen utgör skyddade områden, eller bedömts utgöra OECM och uppfyller kraven för OECM enligt ovan.

Områden med strikt skydd (10 procent)

I vägledningen tar kommissionen upp följande områdestyper som bör skyddas strikt:

- Samtliga⁴⁸ områden som bedöms utgöra ur- och naturskog (*primary and old-growth forests*) – enligt den gemensamma definitionen – bör få ett strikt skydd.
- Betydande andra områden med kolrika ekosystem, exempelvis, torvmarker, gräsmarker och våtmarker bör företrädesvis få ett strikt skydd.
- Utöver ovannämnda kategorier bör andra områden med särskilt höga värden eller potential, exempelvis p.g.a. viktiga ekosystemtjänster, eller de som kräver ökad motståndskraft för att anpassas till klimatförändringen, prioriteras för strikt skydd.

När det gäller de formella kraven för vad som utgör ”strikt skydd”, innehåller vägledningen inte något som förändrar vad som anses redan gälla enligt svenska regler för formella områdesskydd. Kommissionen hänvisar generellt till IUCN:s definitioner och skyddskategorier.

⁴⁶ I vägledningen används ordet *measures*, men det är närmast till hands att förstå det som *skötselåtgärder*.

⁴⁷ I vägledningen används *effective*, som vi har översatt till verkningsfull, i betydelsen fungerande eller som ”har effekt”.

⁴⁸ Vägledningen betonar skillnaden mot andra områdestyper och att man här menar att *alla* ur- och naturskogar bör omfattas av det strikta skyddet.

Kommissionens riktlinjer om urskog och naturskogar (*primary and old growth forests*)

I EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 fastställs målet att definiera, kartlägga, övervaka och strikt skydda alla EU:s återstående urskogar och naturskogar. Kommissionen utarbetade riktlinjer till stöd för detta arbete i en samverkansprocess mellan kommissionen, medlemsstater och intressentorganisationer.⁴⁹ Syftet var att identifiera kartläggningskriterier som underlättar åtgärder för att ge dessa skogar ett strikt skydd, i enlighet med såväl EU:s strategi för biologisk mångfald som EU:s skogsstrategi för 2030. Våren 2023 publicerades kommissionens riktlinjer för definition, kartläggning, övervakning och strikt skydd av urskog och naturskog i EU, med gemensamma definitioner på EU-nivå och föreskrev samtidigt tillvägagångssätt för att kartlägga, utvärdera och skydda urskogar och naturskogar (*primary and old growth forests*) i EU, nedan kallad kommissionens riktlinjer.⁵⁰ Kommissionens riktlinjer utkom först på engelska. Kommissionen har därefter publicerat översatta versioner av riktlinjerna och de svenska begrepp och definitioner som används nedan är hämtade från den svenska översättningen.

I riktlinjerna anger kommissionen att medlemsstaterna utan dröjsmål bör strikt skydda de skogsområden som, baserat på den information som finns tillgänglig, med stor sannolikhet uppfyller definitionerna och kriterierna i riktlinjerna.

Riktlinjerna behandlar de två begreppen urskog respektive naturskog. För urskog föreslår kommissionen att man använder den definition som FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (the Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO) använder vid den återkommande sammanställningen av tillståndet i världens skogar.⁵¹ För naturskog föreslår kommissionen en ny definition.⁵²

⁴⁹ Det framgår uttryckligen att dokumentet har utarbetats i aktiv dialog med medlemsstaternas experter mfl. och utgör inte ett officiellt ställningstagande från kommissionens sida.

⁵⁰ Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för miljö, *Kommissionens riktlinjer för definition, kartläggning, övervakning och strikt skydd av urskog och naturskog i EU*, Europeiska unionens publikationsbyrå, 2023. Tillgänglig digitalt: <https://data.europa.eu/doi/10.2779/262798>, hämtat 2024-01-12.

⁵¹ FAO har sedan 1948 återkommande undersökt den globala skogsresursen. Numera kallas denna undersökning för Forest Resource Assessment (FRA) och genomförs sedan 1990 som en enkätundersökning vart 5:e år till världens länder. I undersökningen och sammanställningen finns en uppgift om arealen urskog. FAO:s definition av urskog har utvecklats sedan 1980-talet och den nuvarande definitionen har inkluderats i kommissionens vägledning.

⁵² Det kan noteras att urskog normalt kan ses som en delmängd av det vidare begreppet naturskog.

Definition av urskog (primary forests)

Kommissionen definierar urskog på följande sätt:

[N]aturligt föryngrad skog av inhemska trädarter, där det inte finns några tydliga tecken på mänsklig påverkan och där de ekologiska processerna inte har varit utsatta för några betydande störningar.

Till definitionen finns också ”förklarande anmärkningar” som, liksom definitionen, är desamma som FAO:s termer och definitioner:⁵³

1. Denna definition omfattar både orörd och brukad skog som uppfyller definitionen.
2. Denna definition omfattar skog där ursprungsbefolkningar ägnar sig åt traditionellt brukande av skogen som uppfyller definitionen.
3. Denna definition omfattar skog med synliga tecken på abiotiska skador (t.ex. stormar, snö, torka och bränder) och biotiska skador (t.ex. från insekter, skadegörare och sjukdomar).
4. Denna definition omfattar inte skog där jakt, tjuvjakt, fångst eller insamling har orsakat förlust av viktiga inhemska arter eller störningar av ekologiska processer.
5. Urskog har flera karaktäristiska egenskaper:
 - Den uppvisar en *naturlig skogsdynamik*, såsom en naturlig trädartsammansättning, förekomst av död ved, en naturlig åldersstruktur och naturliga förnyngsprocesser.
 - Den har en *tillräckligt stor* areal för att bibehålla sina naturliga ekologiska processer.
 - Den har *inte utsatts för någon känd betydande mänsklig påverkan* eller det har gått så lång tid sedan skogen senast utsattes för betydande mänsklig påverkan att dess naturliga artsammansättning och processer har kunnat återupprättas.

⁵³ FAO, 2020. *Global Forest Resources Assessment 2020: Main report*. Rome. Tillgänglig digitalt: <https://doi.org/10.4060/ca9825en>, hämtat 2024-01-12.

Definition av naturskog (old-growth forests)

Kommissionen definierar naturskog på följande sätt:

[E]tt skogsbestånd eller skogsområde som består av inhemska trädarter som huvudsakligen har utvecklats genom naturliga processer, strukturer och dynamiska processer som normalt förknippas med de sena utvecklingsfaserna av urskog eller ostörd skog av samma typ; det kan finnas synliga tecken på tidigare mänsklig påverkan, men dessa försvinner gradvis eller är alltför begränsade för att i betydande utsträckning störa de naturliga processerna.

Även naturskogsdefinitionen har förklarande anmärkningar:

1. Denna definition omfattar skogsbestånd som inte bara härrör från naturlig föryngring utan även från planterade eller sådda inhemska trädarter (förutsatt att de uppfyller resten av definitionen).
2. Denna definition omfattar skogsbestånd där ursprungsbefolkningar ägnar sig åt traditionellt brukande av skog som i övrigt uppfyller definitionen.
3. Denna definition omfattar skogsbestånd med synliga tecken på abiotiska skador (t.ex. stormar, snö, torka och bränder) och biotiska skador (t.ex. från insekter och sjukdomar) som motsvarar definitionen.
4. Skog med synliga tecken på tidigare mänsklig påverkan undantas inte från definitionen av naturskog, såvida inte påverkan är av sådan omfattning att den hindrar skogsbeståndet från att räknas som naturskog.
5. Naturskogsbestånd omfattar inte bestånd för vilka det finns belegg för att de är föremål för aktiv produktiv förvaltning. Detta inbegriper lågintensiva skogsbrukssystem och skottskogsskötsel.
6. Naturskogsbestånd kännetecknas bl.a. av följande egenskaper:
 - De uppvisar strukturella särdrag och dynamiska processer såsom naturlig föryngring, luckdynamik, omfattande och varierad död ved, strukturell komplexitet och förekomst av gamla eller åldrande träd och trädrelaterade mikrohabitat.

- De har förvärvat dessa strukturella särdrag och dynamiska processer genom flera årtionden av naturlig utveckling utan någon betydande mänsklig påverkan.

Riktlinjerna innehåller även dessa ytterligare anmärkningar och förtydliganden:

- Vissa medlemsstater eller skogstyper kanske inte har några överlevande exempel på urskog eller naturskog. Där bör man prioritera restaurering av sådana skogstyper för att uppnå naturskogens egenskaper.
- Urskogar kan till stor del också utgöras av naturskogsbestånd. Urskog kan dock även innehålla yngre bestånd i förnygringsfasen (t.ex. efter naturliga störningar).
- Naturskogsbestånd kan också tillfälligt förlora vissa av sina särdrag när de utsätts för naturliga störningar som skadegörare, stormar eller andra beståndsersättande störningar. I sådana fall bör det strikta skyddsmålet förbli oförändrat, även om vissa av indikatorerna tillfälligt saknas.
- Naturskogskaraktär innebär att skogen har vissa egenskaper avseende tillstånd och struktur. Det bör inte förväxlas med skogens ålder, som tyder på en kontinuitet i tid utan förändring i markanvändningen. Områden som uppvisar naturskogskaraktär och tecken på hög ålder kan ofta överlappa varandra. En gammal skog (d.v.s. en kontinuerligt trädbevuxen skogsmark) som har skötts aktivt under århundradenas lopp saknar dock i allmänhet naturskogskaraktär. Å andra sidan kan områden som har beskogats på senare tid med tiden utveckla strukturer som förknippas med naturskog.

Av en fotnot till den nedersta punktsatsen framgår följande.

Skogens ålder ingår inte i definitionen av naturskog. Den är dock en viktig indikator på skogens ekologiska värde, eftersom många skogsrelaterade arter är beroende av skogens kontinuitet i tiden.

Indikatorer för urskog och naturskog

Utöver de överenskomna definitionerna finns det enligt EU-kommissionens riktlinjer också ett behov av vad kommissionen kallar ”operativa kriterier” som kan underlätta avgränsningen av urskogar och naturskogar på fältet.

För att säkerställa en konsekvent rapportering av urskogar, minska rapporteringsbördan och möjliggöra internationella jämförelser utanför EU, framgår det av riktlinjerna att kommissionen planerar att tillämpa den metod som FAO håller på att utveckla för rapportering av urskogsområden.

När det gäller naturskog har kommissionen i samarbete med medlemsstaterna tagit fram en förteckning över indikatorer som kan anpassas till de olika skogstyper och naturlighetsnivåer som finns i EU. Även om medlemsstaterna kommer att använda sina egna metoder för att identifiera naturskogar bör dessa metoder enligt riktlinjerna bygga på indikatorerna och vara förenliga med den gemensamma definitionen.

Dessutom bör medlemsstaternas metoder enligt kommissionen bygga på vetenskap, utvecklas öppet och offentliggöras, säkerställa gränsöverskridande harmonisering och överensstämmelse med den gemensamma definitionen och göra det möjligt att objektivt kontrollera att alla berörda skogsaktörer genomför dem på ett lämpligt och korrekt sätt.

Samtliga av nedanstående huvudindikatorer och minst två kompletterande indikatorer måste uppfyllas för att ett område ska vara en naturskog. *Huvudindikatorerna* för naturskog är följande.

– **Inhemska arter**

Naturskogar består av inhemska arter. Förekomsten av ett litet antal främmande träd bör dock inte förhindra att en skog betecknas som naturskog om de inte i betydande grad stör de ekologiska processerna.

– **Död ved**

Naturskogar kännetecknas av en stor andel och mångfald av stående och liggande död ved. Mängden och typen av död ved kan variera kraftigt mellan naturskogar (beroende på skogstyp, lokala miljöförhållanden och områdets senaste störningshistoria).

– **Gamla eller stora träd**

Naturskogar kännetecknas ofta av en stor mängd stående träd i förhållande till tidigare utvecklingsstadier för den givna skogstypen och lokala odlingsförhållanden, och av förekomsten av gamla eller stora träd, varav vissa kan uppnå den högsta ålder som är känd för arten under de lokala förhållandena.

De *kompletterande indikatorerna* för naturskog är följande. Minst två av dessa måste vara uppfyllda för att ett område ska vara en naturskog.

– **Beståndets ursprung**

De flesta naturskogsbestånd härrör från naturlig föryngring, men vissa sådda eller planterade skogar kan uppfylla definitionen om de ges tillräckligt med tid att utveckla naturskogens egenskaper.

– **Strukturell komplexitet**

Naturskogar kännetecknas i allmänhet av strukturell komplexitet. De kan till exempel ha en flerskiktad kronstruktur, en horisontell strukturell mångfald och mikroreliefstrukturer i marken, t.ex. kullar efter rotvältor.

– **Habitatträd**

Naturskogar kännetecknas ofta av hög täthet och stor mångfald av trädrelaterade mikrohabitat. Dessa definieras som en distinkt, väl avgränsad struktur som förekommer på levande eller stående döda träd och som utgör ett särskilt och viktigt substrat eller habitat för arter eller artsamhällen under åtminstone en del av deras livscykel för utveckling, föda, skydd eller fortplantning.

– **Indikatorarter**

I naturskog återfinns ofta arter i sena utvecklingsfaser som är specifika för en viss skogstyp. Dessa kan inkludera arter på Internationella naturvårdsunionens (IUCN) rödlista.

Vidare framgår av kommissionens riktlinjer avsnitt om kartläggning och om övervakning.

Riktlinjerna förordar att *kartläggningen* av urskogar och naturskogar bör göras när metoden för identifiering och kartläggning av dessa har utvecklats på nationell nivå. Denna metod bör baseras på

definitionerna, kriterierna och indikatorerna i EU-kommissionens riktlinjer. Fjärravlästa data kan i ett första skede användas för förhandskontroll av potentiella områden, i kombination med fälldata och modelleringstekniker. Kartläggningen måste samordnas på nationell nivå för att säkerställa konsekvens och jämförbarhet.

Det anges att medlemsstater som redan har identifierat sina urskogar och/eller naturskogar åtminstone bör stämma av dessa mot kriterierna och indikatorerna i detta dokument och vid behov justera kartläggningen.

Enligt kommissionens riktlinjer är det av yttersta vikt att de behöriga myndigheterna utvecklar GIS-kartläggningen av urskogar och naturskogar på nationell nivå och gör den tillgänglig för allmänheten på ett öppet sätt. GIS-data om urskogar och naturskogar bör sedan, när de åtnjuter rättsligt skydd, rapporteras till Europeiska miljöbyråns gemensamma databas över nationellt skyddade områden.

När det sedan gäller *övervakning* tydliggörs det i riktlinjerna att de utpekade skogarna, efter kartläggning, förväntas övervakas med avseende på förvaltning, skötsel, påverkan och skador. Riktlinjerna innehåller, som kommissionen uttrycker det, allmänna rekommendationer i denna fråga, i avvaktan på kommande lagstiftningsinitiativ om skogsövervakning och strategiska planer. Urskogar och naturskogar bör övervakas strukturellt och regelbundet för att mäta och bedöma effekterna av styrning, förvaltningsåtgärder samt mänskliga och naturliga (biotiska och abiotiska) störningar, inbegripet klimatförändringarnas konsekvenser. Övervakning är också avgörande för att vägleda bevarandet av dessa skogsområden och för att informera om genomförandet av nuvarande och framtida strategier, politik och lagstiftning.

Preliminär tidsplan för genomförandet

I riktlinjerna finns följande preliminära tidsplan för genomförandet:

- Början av 2023: Medlemsstaterna ska till kommissionen lämna in sina utfästelser om skyddade områden, inbegripet om strikt skydd. Här anges även att i enlighet med försiktighetsprincipen bör medlemsstaterna utan dröjsmål strikt skydda de skogsområden som, baserat på den information som för närvarande finns

tillgänglig, med stor sannolikhet uppfyller definitionerna och kriterierna i detta dokument.

- Slutet av 2023: Utveckla en identifierings- och kartläggningsmetod.
- Mitten av 2025: Slutföra kartläggningen av offentliga urskogar och naturskogar.
- Slutet av 2025: Slutföra kartläggningen av privata urskogar och naturskogar.
- Slutet av 2029: Strikt skydda identifierade och kartlagda urskogar och naturskogar.

Förekomst av sådana urskogar och naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald i Sverige enligt Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens bedömning 2023

För att få en uppfattning om förekomsten i Sverige av de skogar som enligt EU-strategin och kommissionens efterföljande riktlinjer beskriver som urskogar och naturskogar tecknade Miljömålsberedningen en överenskommelse med Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen för att de skulle sammanställa och översiktligt beskriva de urskogar och naturskogar som är kända av myndigheterna och som saknar strikt skydd. Analysen och sammanställningen genomfördes utifrån kommissionens riktlinjer på underlag och uppgifter till och med 2022.

Då det i EU-strategin inte görs någon skillnad i fråga om behandlingen av urskogar och naturskogar behövdes i första hand en helhetsbild av dessa skogar sammantagna. Skog som uppfyller definitionen för urskog uppfyller normalt även definitionen för naturskog. Därför har främst kommissionens definition för naturskog varit relevant vid bedömningarna. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen skulle enligt överenskommelsen med Miljömålsberedningen bedöma tillämpbarheten av kommissionens riktlinjer på svenska skogsekosystem.⁵⁴

⁵⁴ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023, Urskogar och naturskogar – sammanställning av underlag och bedömning av arealer, Kunskapsunderlag till Miljömålsberedningen, dnr SKS 2023/3258, dnr NV-02484-23.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bedömde att kommissionens riktlinjer om urskogar och naturskogar är relevant och tillämpbar på en övergripande nivå i Sverige. Enligt Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen innehåller riktlinjernas definition av naturskog välkända kriterier som berörda myndigheter sedan tidigare tillämpat vid olika inventeringar och karteringar av svenska skogsekosystem. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bedömde att definitionen är relevant och tillämplig på de befintliga nationella inventeringar och kartläggningar som är av betydelse för att beskriva förekomsten av kända urskogar och naturskogar i Sverige.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bedömde dessutom att kunskapen om förekomsten av de urskogar och naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald är relativt god samt att befintliga inventeringar och karteringar av skogar i Sverige håller en hög kvalitet och har stor relevans i förhållande till kommissionens definition och riktlinjer om urskog och naturskog.

Eftersom det inte fanns en detaljerad uttolkning av naturskog i svensk kontext enligt kommissionens definition, påpekade Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen att de endast redovisade en bedömd storleksordning av arealerna naturskog.

Strikt skyddad skogsmark enligt Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen

I sammanställningen har Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen utgått från den EU-gemensamma definitionen av ”strikt skydd”⁵⁵ och tillämpat den på så sätt att ”strikt skyddad skogsmark” motsvarar skog inom *nationalparker, naturreservat, biotopskyddsområden* och *Natura 2000-områden* där besluten vunnit laga kraft. Den strikt skyddade skogen begränsades därutöver till den del inom de skyddade områdena som enligt besluten skyddar skogen genom föreskrifter mot skogsbruk inom naturreservat samt arealer som har pekats ut som en naturtyp enligt art- och habitatdirektivet inom Natura 2000-områden.

⁵⁵ Kommissionen, Commission staff working document, Criteria and guidance for protected areas designations av den 28 januari 2022, SWD(2022) 23 final.

Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens bedömda urskogar och naturskogar kan delas in i tre grupper

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen valde ut de befintliga underlag som de bedömde är mest relevanta för att beskriva förekomsten av urskogar och naturskogar i Sverige. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen noterade samtidigt att det finns ytterligare underlag som kan komplettera bilden på regional och lokal nivå. De skogar utanför strikt skyddad skog som Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bedömt utgör de urskogar och naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald kan delas in i tre grupper med hänvisning till tre olika kunskapsunderlag.

1. **Fältinventerade urskogar och naturskogar.** Urskogar och naturskogar utanför strikt skyddad skog som är inventerade, beskrivna och naturvärdesbedömda enligt särskild metodik av utbildad personal på plats i skogen.
2. **Fjärranalyserade skogar med förhöjd sannolikhet att vara urskogar eller naturskogar.** Områden utanför strikt skyddad skog med förhöjd sannolikhet för förekomst av urskogar och naturskogar enbart utifrån analys av flygbilder och satellitbilder. Fältinventering behövs normalt för att fastställa om de i verkligheten är urskogar/naturskogar eller inte.
3. **Skattning av urskogar och naturskogar utanför fältinventerade och fjärranalyserade skogar.** Urskogar och naturskogar utanför strikt skyddad skog som kan förväntas förekomma utanför fältinventerade och fjärranalyserade skogar utifrån analys av riksskogstaxeringens stickprovdata. Kunskap om var dessa är belägna i terrängen saknas hos Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket.

Fältinventerade urskogar och naturskogar

De fältinventerade urskogar och naturskogar som sammanställts har naturvärdesbedömts med olika metoder men har vid en inventering i fält – av Skogsstyrelsen, länsstyrelserna eller Naturvårdsverket – bedömts hålla höga naturvärden.

De skogar som har klassats som nyckelbiotop eller objekt med naturvärden enligt nyckelbiotopsinventeringens metodik⁵⁶ eller som skogsbiologisk värdekärna enligt Naturvårdsverkets vägledning för planering av naturreservat⁵⁷ och den nationella strategin för formellt skydd av skog⁵⁸ har enligt Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen för cirka 90 procent av arealen bedömts uppfylla kriterierna i kommissionens riktlinjer för urskog eller naturskog. Såväl inventeringen av skyddsvärda statliga skogar och urskogsartade skogar⁵⁹ som länsstyrelsernas inventeringar inför områdesskydd har utförts enligt Naturvårdsverkets vägledning för planering av naturreservat som utgår ifrån begreppet skogsbiologisk värdekärna.

En anledning till att skogarna i vissa fall inte uppfyller kriterierna som urskog eller naturskog, trots att de bedöms ha mycket höga naturvärden, är att de är av en kulturpräglad naturtyp, exempelvis en ekhage eller betad skog. Kulturpräglade naturtyper klassas inte som urskog eller naturskog enligt kommissionens riktlinjer. Cirka 5–10 procent av nyckelbiotoperna bedöms av myndigheterna vara sådana kulturpräglade skogar som inte är urskogar eller naturskogar.

En annan anledning till att all fältinventerad skog inte uppfyller kriterierna som urskog eller naturskog är att i vissa inventeringar kan en viss mängd skog med lägre naturvärden som är innesluten i skog med mycket höga naturvärden ingå i den fältinventerade arealen. Detta är fallet i inventeringen av de stora sammanhängande naturskogarna i och i anslutning till den fjällnära skogen som föreslogs skyddas av Skogsutredningen 2020.⁶⁰ Dessa skogar bedömdes till cirka fem procent⁶¹ innehålla skog som inte uppfyller kriterierna för skogsbiologisk värdekärna.⁶²

⁵⁶ Skogsstyrelsen 2020, Handbok – Nyckelbiotopsinventering.

⁵⁷ Naturvårdsverket 2008, Planering av naturreservat – vägledning för beskrivning, indelning och avgränsning, NV-rapport 5788.

⁵⁸ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2017, Nationell strategi för formellt skydd av skog, Reviderad version 2017, Naturvårdsverket rapport 6762, april 2017.

⁵⁹ Naturvårdsverket 2004, Skyddsvärda statliga skogar och urskogsartade skogar, Huvudrapport över uppdrag om naturvärdesbedömning och skydd av viss skog, Rapport 5339 samt kompletteringar i BD län i rapport 5473 och AC-län 5474.

⁶⁰ SOU 2020:73, Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen, betänkande av Skogsutredningen 2019, s. 972.

⁶¹ SOU 2020:73, Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen, betänkande av Skogsutredningen 2019, s. 970.

⁶² Naturvårdsverket 2008, Planering av naturreservat – vägledning för beskrivning, indelning och avgränsning, NV-rapport 5788, s. 27. Med värdekärna avses här ett sammanhängande naturområde som av länsstyrelsen bedömts ha en stor betydelse för fauna och flora och/eller för en prioriterad naturtyp. Storleken varierar från enstaka hektar till i sällsynta fall flera

Tabell 20.3 Fältinventerade urskogar och naturskogar utanför strikt skydd per markägarkategori och SUS-region, produktiv skogsmark (hektar)

Observera att tabellens siffror kommer att uppdateras genom att skog som nyligen skyddats eller ersatts räknas bort. Arealerna i tabellen kommer alltså att minska en del

Region	SFV	Övriga statliga verk	Svea-skog	Bolag >100 000 hektar	Kommun och region	Övriga >1 000 hektar	Privatägd <1 000 hektar	Summa
Fjällnära	?	8900	?	52 900	1 600	55 100	137 300	?
Nordboreal	?	3800	?	26 300	2 100	33 000	59 100	?
Sydboreal	?	3 700	?	149 700	3 900	27 800	121 300	?
Boreonem	1000	2 700	21 400	5 000	13 100	21 500	125 500	192 500
Nemoral	0	1 100	1 000	0	1 300	1 300	15 800	21 000
Sverige	8 500	20 200	188 700	233 900	22 000	138 800	459 100	1 071 200

Källa: Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023. Urskogar och naturskogar – sammanställning av underlag och bedömning av arealer. Kunskapsunderlag till Miljömålsberedningen. Dnr SKS: 2023/3258. Dnr NV-02484-23. Den areal på Statens Fastighetsverks och Sveaskogs marker som ska skyddas enligt regeringsuppdrag är borträknad. I siffrorna ingår däremot övrig skog i skyddsprocess där markägaren ersatts och även naturvårdsavtal, exempelvis ekoparksavtal. Naturvårdsverket bedömer att cirka xx hektar är ersatt skog i skyddsprocess och xx hektar ligger inom naturvårdsavtal.

Fjärranalyserade skogar med förhöjd sannolikhet att vara sådana urskogar eller naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen redovisade även förekomsten av skogsområden där det utifrån fjärranalys bedömts en förhöjd sannolikhet att sådana urskogar eller naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald förekommer.

Enligt Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen finns knappt 1,5 miljoner hektar skogsmark varav drygt 900 000 hektar produktiv skogsmark som utgör sådana urskogar och naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald och som inte är kända av myndigheterna på annat sätt än genom en förhöjd sannolikhet utifrån fjärranalysdata. Cirka 600 000 hektar ligger på improduktiv skogsmark där skogsbruk enligt skogsvårdslagen inte ska bedrivas.

hundra hektar. I skogsmark avses i första hand ett område som med avseende på både bestånds-, struktur- och artdata bedömts ha en stor betydelse för rödlistade arter, signalarter och andra skyddsvärda arter. Värdekärnor kan här utgöras av delar av bestånd eller flera bestånd. Nyckelbiotoper och naturvärdesobjekt ingår normalt som en delmängd i begreppet värdekärna. Detta gäller även för utpekade våtmarker i Myrskyddsplanen, områden i ängs- och hagmark/betesmarksinventeringen samt nationellt särskilt skyddsvärda vattenmiljöer. Värdekärnor utgör värdefulla och särskilt skyddsvärda naturmiljöer.

Skattning av sådana urskogar och naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald utanför fältinventerade och fjärranalyserade skogar

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen gjorde även en grov skattning av den areal urskog eller naturskog som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald som finns utanför strikt skydd och som inte ingår i vare sig fältinventerad eller fjärranalyserad skog. Arealen urskog och naturskog har grovt skattats genom uppgifter om naturtyper enligt art- och habitatdirektivet som Riksskogstaxeringen redovisar.⁶³

Enligt denna skattning uppgår arealen naturtypsklassad skog utanför strikt skydd och redovisade fältinventerade och fjärranalyserade områden till cirka 2,2 miljoner hektar skogsmark varav cirka 800 000 hektar är produktiv skogsmark. Detta kan enligt Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen ses som en indikation på omfattningen.

EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 är en rättsakt inom EU-rätten

Som redan nämnts presenterade kommissionen den 20 maj 2020 sin EU-strategi för biologisk mångfald för 2030⁶⁴ som en del av den europeiska gröna given.⁶⁵ Strategin är inte den första i sitt slag. År 2011 antog kommissionen en första strategi för biologisk mångfald med 6 mål och 20 åtgärder i syfte att sätta stopp för förlusten av biologisk mångfald och förstörelsen av ekosystemtjänster till 2020. År 2016 antog Europaparlamentet en resolution för halvtidsutvärderingen av strategin, där parlamentet uttryckte sin allvarliga oro över den fortsatta förlusten av biologisk mångfald och konstaterade att målen inte kommer att nås utan ytterligare, avsevärda och fortgående insatser. Parlamentet betonade där att habitatförstörelse, till följd av förändrad markanvändning, klimatförändringar, ohållbar konsumtion och nyttjandet av haven, är den viktigaste faktorn som driver förlusten av biologisk mångfald.

⁶³ SLU 2019, Instruktion för habitatinventering i Riksskogstaxeringen 2019, Version 2019-04-01. Institutionen för skoglig resurshushållning. SLU, Umeå och SLU 2023 Fältinstruktion 2023. Riksinventeringen av skog. Institutionen för skoglig resurshushållning. SLU, Umeå.

⁶⁴ KOM (2019) 640, se Fakta PM 2019/20: FPM14.

⁶⁵ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, Den europeiska gröna given, KOM (2019) 640, 11 december 2019.

EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 är formellt sett ett ”meddelande” från kommissionen. Kommissionen uttalar sig här inte som lagstiftare. Inom de allra flesta områden är det nämligen Europeiska unionens råd (rådet) tillsammans med Europaparlamentet som är ”lagstiftaren”, enligt vad som i grundfördragen anges som ett ordinarie lagstiftningsförfarande.⁶⁶ Med det sagt är kommissionens meddelande inte utan rättsligt värde. För att bringa klarhet i hur detta hänger ihop följer här en mycket kort genomgång av EU:s rättsakter och dess normhierarki.

Primärrätten

EU vilar på ett antal fördrag som medlemsstaterna har kommit överens om. Bestämmelserna i fördragen kallas för EU:s primärrätt och innehåller grunderna för EU-samarbetet, regler om hur EU-institutionerna ska arbeta och ramarna för EU:s beslutanderätt, med andra ord vad EU får besluta om och hur besluten fattas. De grundfördrag som samarbetet inom EU bygger på är:

- Unionsfördraget eller Fördraget om Europeiska unionen (förkortat FEU) som fick sitt nuvarande innehåll genom det så kallade Lissabonfördraget.
- Funktionsfördraget eller Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (förkortat FEUF). I nuvarande form utgör FEUF ett till Unionsfördraget kompletterande fördrag, med mer funktionell eller operativ karaktär och innehåller detaljerade bestämmelser om de olika politikområden, men också om EU:s organisation, rättsakter och beslutsförfaranden. Där finns bl.a. bestämmelser om miljöpolitiken. Med stöd av fördragets bestämmelser antas förordningar, direktiv och beslut inom respektive område.
- Vid sidan om Unionsfördraget och Funktionsfördraget omfattar primärrätten ytterligare ett grundfördrag, det så kallade Atomenergifördraget, eller Euratomfördraget, som omfattar EU:s kärnenergieregler.

⁶⁶ Detta framgår av artikel 289.1 FEUF som förklarar att detta förfarande består i att ”Europaparlamentet och rådet på förslag av kommissionen gemensamt antar en förordning, ett direktiv eller ett beslut”. Både Europaparlamentet och rådet behöver i slutändan vara överens om vilket innehåll den lagstiftning man diskuterar ska ha. Dessutom innebär förfarandet att rådet för att fastställa sin position inte måste uppnå enhällighet, utan endast kvalificerad majoritet.

Till primärrätten hör också EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.⁶⁷ Till sitt innehåll samlar EU:s stadga rättigheter och principer som återspeglar medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner, det vill säga centrala bestämmelser i nationella grundlagar, och även medlemsstaternas internationella förpliktelser. Bland dessa internationella förpliktelser märks främst Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och Europeiska sociala stadgan. I huvudsak rör det sig om sådana allmänna rättsprinciper som EU-domstolen i sin rättspraxis redan sagt sig skydda, som här kodifierats och därmed blivit mer synliga.

Med utgångspunkt, eller rättslig grund, i primärrätten kan en mängd olika typer av föreskrifter beslutas. Detta är sekundärrätten. I primärrätten finns, som nämnts, de föreskrifter som ska följas när föreskrifter inom sekundärrätten blir till. Primärrätten ställer även upp begränsningar.

Kort kan sägas att – såsom den Europeiska ekonomiska och sociala kommittén redogör i sitt yttrande över EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 – är den rättsliga grunden för EU:s åtgärder på den biologiska mångfaldens område grundat på bl.a. följande artiklar i EUF-fördraget:⁶⁸

- Artikel 4.2 e, där det fastställs att EU och medlemsstaterna ska ha delade befogenheter i miljöfrågor.
- Artikel 11, där miljöskyddskraven införs.
- Artikel 191, där EU:s åtgärder på miljöområdet regleras.⁶⁹

Därutöver är EU part i FN:s konvention om biologisk mångfald, som undertecknades i Rio de Janeiro 1992.

När det gäller sekundärrätten har EU flera rättsakter som syftar till att skydda och på ett hållbart sätt förvalta naturliga livsmiljöer och hotade arter samt bidra till att integrera biologisk mångfald i EU:s politik och åtgärder. Särskilt viktigt är Natura 2000-nätverket, ett system av naturskyddsområden över hela EU som inrättades genom habitatdirektivet och som också omfattar de särskilda skydds-

⁶⁷ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, EUT 2012 C 326 s. 2.

⁶⁸ Yttrande av Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 – *Ge naturen större plats i våra liv* [COM(2020) 380 final], 2020/C 429/33. (Celex: 52020AE0896).

⁶⁹ Den artikeln följs av bestämmelser som reglerar förfarandet.

områden som inrättades genom fågeldirektivet, ramdirektivet om en marin strategi och förordningen om invasiva främmande arter.

Sekundärrätten består av bindande rättsakter och icke-bindande rättsakter

Av intresse för Miljömålsberedningen i detta uppdrag är de rättsakter som är direkt kopplade till EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030. Miljömålsberedningen tar härvid avstamp i begreppet ”rättsakter” såsom de regleras i FEUF. I artikel 288 i FEUF anges vilka rättsakter som till sin natur är bindande och vilka som inte är bindande.⁷⁰

När institutionerna utövar unionens befogenheter ska de anta förordningar, direktiv, beslut, rekommendationer och yttranden.

En förordning ska ha allmän giltighet. Den ska till alla delar vara bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat.

Ett direktiv ska med avseende på det resultat som ska uppnås vara bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat, men ska överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.

Ett beslut är till alla delar bindande. Om ett beslut anger till vem eller vilka det riktar sig, är det bindande endast för dessa.

Rekommendationer och yttranden ska inte vara bindande.

I artikel 291 i FEUF anges att medlemsstaterna ska vidta alla nationella lagstiftningsåtgärder som är nödvändiga för att genomföra unionens rättsligt bindande akter. Det är alltså här endast de ”rättsligt bindande” akterna – förordningar, direktiv och beslut – som avses.

EU-förordningar

Förordningar är direkt tillämpliga i alla medlemsstater från den dagen då de träder i kraft. Förordningar ska till alla delar vara bindande och kan därför inte tillämpas på ett ofullständigt, selektivt eller partiellt sätt. Förordningar är bindande för EU:s egna institutioner

⁷⁰ Det kan noteras att besked från EU:s domstol inte finns med i uppräknningen trots att dessa är rättsligt bindande. Dessa utgör en annan rättskategori vid sidan om rättsakter. Till samma rättskategori hör även de särskilda yttranden som EU-domstolen i förväg ger om EU:s internationella avtal, se Bergström och Hettne, *Introduktion till EU-rätten* (2015, JUNO), s. 36.

och organ, för medlemsstaterna och dessutom för enskilda individer. Förordningar ska inte införlivas med nationell rätt, de ger upphov till rättigheter och skyldigheter i alla medlemsländer simultant, automatiskt och enhetligt. Däremot kan medlemsstaterna i vissa fall behöva införa vissa genomförandebestämmelser (genom lagar, andra författningar eller ekonomiska åtgärder) för att förordningens bestämmelser ska kunna tillämpas effektivt. Den främsta anledningen till att förordningar inte ska införlivas med nationell rätt är att detta skulle medföra en risk att deras rättsliga natur och allmänna giltighet blev mindre tydlig.⁷¹

Direktiv

Direktiv är precis som förordningar bindande för de medlemsstater som de riktar sig till. Dessutom är de till alla delar bindande och kan därför inte tillämpas på ett ofullständigt, selektivt eller partiellt sätt. Samtidigt skiljer sig direktiv från förordningar på flera sätt. Där förordningar är direkt tillämpliga, förutsätts direktiv införlivas av medlemsstaterna inom en viss tidsfrist (normalt mellan sex månader och två år). Detta innebär att medlemsstaterna beslutar om de nationella bestämmelser som krävs för att det resultat som föreskrivs i ett direktiv ska uppnås, och då är fria att välja form och tillvägagångssätt. Om den tidsfrist inom vilken ett direktiv ska införlivas överskrids, får detta flera konsekvenser. Dessa framgår av principen om lojalt samarbete och det övergripande krav på unionsrättens enhetlighet och verkan som EU-domstolen utvecklat i rättspraxis.

Beslut

Beslut är även de bindande till alla sina delar och kan inte heller tillämpas på ett ofullständigt, selektivt eller partiellt sätt. Däremot kan beslut vara riktade till en eller flera adressater och får då en strikt individuell giltighet som gör att de bara är bindande för sina adressater. Dessa kan vara medlemsstater eller enskilda. Samtidigt förutsätts inte att beslut alltid är riktade till särskilda adressater.

⁷¹ Bergström och Hettne, Introduktion till EU-rätten (2015, JUNO), s. 33 f.

Övriga rättsakter: meddelanden, tillkännagivanden, riktlinjer, vägledningar m.m.

Som framgår av artikel 288 i FEU ovan finns utöver förordningar, direktiv och beslut även ytterligare typer av rättsakter som namnet till trots kännetecknas av att de inte är rättsligt bindande. I artikel 288 i FEU nämns uttryckligen rekommendationer och yttranden, men vid sidan om dessa finns även flera andra rättsakter som inte är rättsligt bindande. Kommissionen och rådet utfärdar även andra dokument, såsom meddelanden, tillkännagivanden, riktlinjer och uppförandekoder. Dessa brukar betraktas som *atypiska rättsakter*, för att de inte nämns i artikel 288 FEUF utan i stället framgår av andra bestämmelser i EU:s grundfördrag eller upprättats inom ramen för det praktiska arbetet.

Rättsakter som inte är rättsligt bindande används ofta av EU:s institutioner och har därmed politisk eller administrativ betydelse. De kan på detta sätt också få betydelse för rättstillämpningen, som tolkningsunderlag, eftersom de ger information om det politiska syfte som är tänkt att uppnås i en viss fråga eller om den inställning en central aktör har i denna fråga. Även EU-domstolen har klarlagt att vissa rättsakter som inte är rättsligt bindande i den mening som avses i artikel 288 FEUF ändå kan "ha antagits syfte att viss rättsverkan ska inträda" och därför, trots sin juridiska beskaffenhet eller form, själva bli föremål för en rättslig prövning. (Detta gäller dock inte *rekommendationer* och *yttranden* vilka uttryckligen undantagits från sådan prövning i artikel 263 FEUF.)⁷²

Den exakta avgränsningen av vad som är rättsakter som inte är bindande är inte fastslagen, och det är därför oklart om den omfattar alla typer av dokument som används med någon form av regelbundenhet eller om vissa av dessa faller utanför.

För tydlighetens skull bör det noteras att det finns två typer av icke-bindande instrument här, även om man inte gör skillnad på deras benämning. Den ena formen är uttalanden *efter* att finns en EU-reglering på området och som tar sikte på att förtydliga, vägleda eller tolka denna lagstiftning. Den andra formen är uttalanden "*på förhand*", när det ännu inte finns någon bindande reglering på plats. EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 är ett exempel på den senare formen. Uttalanden om dessa atypiska rättsakter i

⁷² Bergström och Hettne, Introduktion till EU-rätten (2015, JUNO), s. 34 f.

praxis och litteraturen tar dock oftast sikte på den förstnämnda formen. I båda fallen är frågan som uppstår vilken inverkan instrumenten får vid tolkning av EU-rättens innebörd.

Icke-bindande rättsakter som ”förarbeten”

Enligt den traditionella synen inom svensk rätt har förarbeten stor betydelse som rättskälla, och juridiska resonemang stödjer sig ofta på uttalanden i förarbeten. Den konventionella uppfattning om förarbetens betydelse inom EU-rätten som framkommer i svensk doktrin betonar hur stora skillnaderna är mot den svenska rätten. Samtidigt finns det tydliga tecken på att förarbetens betydelse inom EU-rätten ökar. Det finns numera en omfattande rättspraxis från EU-domstolen som bekräftar att såväl den så kallade motiveringen som kommissionen gett till sitt förslag till direktiv, som andra typer av förarbeten är en av de rättskällor som EU-domstolen i dag använder sig av när man tolkar sekundärrättens bestämmelser.⁷³

Grönböcker och vitböcker har en central betydelse inom EU:s normgivningsprocess och är samrådsdokument som kommissionen utarbetar inom ett visst ämnesområde i början av ett lagstiftningsförfarande. I en grönbok presenterar kommissionen sina idéer och förslag till åtgärder i syfte att skapa en offentlig diskussion där berörda och intresserade parter får yttra sig. En grönbok följs ofta av en vitbok, i vilken kommissionen redovisar sina konkreta förslag och de överväganden som legat till grund för det formella utkast till lagstiftning som kommissionen sedan överlämnar till rådet och Europaparlamentet att besluta om. Även om dessa har en central betydelse inom EU:s normgivningsprocess har de ännu så länge inte fått någon större uppmärksamhet i rättspraxis och något avgörande saknas där EU-domstolen uttalar sig om deras betydelse för rättstillämpningen.⁷⁴

⁷³ Bergström och Hettne, *Introduktion till EU-rätten* (2015, JUNO), s. 59.

⁷⁴ Däremot omnämns såväl grönböcker som vitböcker i flera avgöranden och i synnerhet förslag till avgöranden från generaladvokater.

Riktlinjer och vägledning

Oftast är det kommissionen som utfärdar riktlinjer, vägledning och meddelanden för att klargöra rättsläget, underlätta reglernas tolkning, ge närmare information till enskilda om bedömningar i ett visst hänseende och främja en enhetlig tillämpning i medlemsstaterna. Exempelvis inom EU:s konkurrensrätt, där kommissionen regelmässigt utfärdar riktlinjer om tillämpningen av konkurrensreglerna, har dessa icke-bindande instrument med tiden fått allt större betydelse. Därmed uppstår emellanåt frågan om vilket rättskällvärde dessa instrument egentligen har. Även om man i dessa fall har en ambition att uttolka rättsläget kan man ofta märka en tydlig ambition att verka styrande. Det kan många gånger vara fråga om viktiga preciseringar av rättsläget på olika öppna punkter och där det saknas klargörande praxis från unionsdomstolarna (EU-domstolen eller Tribunalen).⁷⁵

EU-domstolen har vid ett antal tillfällen uttalat sig om rättsverkan av kommissionens icke-bindande rättsakter, främst med utgångspunkt i frågan i vilken mån kommissionen själv är bunden av sina egna utfärdade icke-bindande instrument. Man kan göra skillnad här mellan instrument där en EU-institution gör tolkningar av gällande rätt, respektive där EU-institutionen utövar ett eget skönsmässigt utrymme. Tolkningar av EU-rätten är det nämligen endast EU-domstolen som kan göra med rättsligt bindande verkan. En felaktig tolkning av EU-rätten av t.ex. kommissionen anses därför inte vara bindande ens för institutionen själv. Om det däremot är ett område där kommissionen har ett skönsmässigt utrymme har kommissionens möjlighet genom sina beslut att utöva policybildning. Kommissionen kan därmed genom rättsakter som riktlinjer, meddelanden och tillkännagivanden på förhand förklara hur den kommer att utnyttja sitt skönsmässiga utrymme i framtida beslut (under förutsättning att dessa inte strider mot fördragen).

Det kan strida mot likabehandlingsprincipen och skyddet för berättigade förväntningar om sådana normer frångås av kommissionen i ett visst fall till nackdel för den som förlitat sig på bedömningen. Som EU-domstolen uttalat får kommissionen till stor del anses själv vara bunden att i sina beslut följa de kriterier för sköns-

⁷⁵ Bernitz och Kjellgren, *Europarättens grunder* (2022, version 7, JUNO), s. 210 f.

mässig bedömning som den har tillkännagett och inte avvika från dessa till nackdel för enskilda.⁷⁶

Om riktlinjerna anger kriterier för hur kommissionen ska utöva sitt skönmässiga utrymme, begränsas detta utrymme genom utfärdandet av riktlinjerna. Eftersom domstolarnas roll i dessa fall är att kontrollera att kommissionen har följt dessa regler, innebär det i praktiken att det formellt sett icke-bindande instrumentet i realiteten har en bindande verkan i sådana fall.⁷⁷

Principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 i FEU

Som beskrivits i tidigare avsnitt bygger EU-rätten på ett antal principer, vissa är direkt inskrivna i fördragen och vissa har slagits fast av EU-domstolen. Numera ingår principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 i FEU.

Enligt principen om lojalt samarbete ska unionen och medlemsstaterna respektera och bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen.

Medlemsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter.

Medlemsstaterna ska hjälpa unionen att fullgöra sina uppgifter, och de ska avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål.

Enligt denna princip ska medlemsländerna och unionen respektera och bistå varandra när de fullgör uppgifter som följer av fördragen.

Principens innehåll kan delas in i positiv och negativ lojalitet. Den positiva lojalitetsprincipen är att medlemsstaterna ”ska vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter.” Den negativa lojalitetsprincipen är att medlemsstaterna ”ska hjälpa unionen att fullgöra sina uppgifter,

⁷⁶ I mål C-464/09 P, Holland Malt, EU:C:2010:733, punkt 46, slog Domstolen fast att när kommissionen själv har offentliggjort förhållningsregler för sin bedömning av stödåtgärder har den begränsat utrymmet för sin skönmässiga bedömning och riskerar, om den frångår dessa regler, att dömas för att ha åsidosatt allmänna rättsprinciper såsom likabehandlingsprincipen eller principen om skydd för berättigade förväntningar.

⁷⁷ Hettne och Otken Eriksson, EU-rättslig metod (2011, JUNO), s. 48. Som EU-domstolen påpekat kan oförbindande normer kasta ljus över tolkningen av bindande unionsrättsliga bestämmelser eller därpå baserade nationella åtgärder och utgöra tolkningsunderlag (Se mål C-322/88, Grimaldi, EU:C:1989:646). Se även Hettne, s. 392.

och de ska avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål.”

Lojalitetsprincipen är en central konstitutionell princip, som påverkar hela unionsrätten. Principens kärna är att medlemsstaterna är skyldiga att samarbeta med unionen. Detta är nödvändigt för att unionsrätten ska vara effektiv.

Lojalitetsprincipen har tolkats på flera sätt. Den används också som ett argument som stärker EU-domstolens befogenhet och kompetens när den nationella rätten står i konflikt med EU-rätten och när domstolen, genom förhandsavgöranden, försöker främja integrationen.

Principen om lojalt samarbete är allmän och gäller

1. den verkställande makten,
2. den lagstiftande makten,
3. den dömande makten, och
4. statligt ägda företag samt regionala och lokala myndigheter när dessa utövar offentlig makt.

En skyldighet till lojalt samarbete har också tolkats av EU-domstolen att gälla mellan unionens egna institutioner. Denna tolkning utvecklades på 1990-talet. I målet Europaparlamentet mot rådet bekräftade EU-domstolen att skyldigheten till lojalt samarbete gäller också i dialogen mellan EU:s institutioner.⁷⁸ Här fann domstolen att parlamentet hade brutit mot sin skyldighet till lojalt samarbete gentemot rådet.⁷⁹

Hur strategin omnämns i ett par sammanhang

Det är tydligt att kommissionen anser att EU-strategin innehåller åtaganden riktade mot EU (som helhet) och mot kommissionen själv. Kommissionen anger följande i sin slutsats i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030:

Att skydda och återställa den biologiska mångfalden är det enda sättet att bevara kvalitet och kontinuitet i människans liv på jorden. De åtaganden som föreslås i denna strategi banar väg för ambitiösa och nöd-

⁷⁸ Mål C-65/93 Europaparlamentet mot rådet (1995).

⁷⁹ Lindroos-Hovinhoimo, Europeiska unionens domstol, Behörighet, uppgifter och förfaranden (2022, version 1, JUNO), s. 99f.

vändiga förändringar – förändringar som kommer att säkerställa välbefinnande och ekonomiskt välstånd för nuvarande och kommande generationer, i en frisk miljö. Genomförandet av dessa åtaganden kommer att ske med beaktande av att utmaningarna varierar beroende på vilka sektorer, regioner och medlemsstater som berörs samt med erkännande av behovet av att säkerställa social rättvisa och inkludering i linje med den europeiska pelaren för sociala rättigheter, och det kommer att kräva ansvarstagande och kraftiga gemensamma ansträngningar av EU, dess medlemsstater, aktörer och medborgare.

Från kommissionen förväntar man sig alltså ett ”ansvarstagande och kraftiga gemensamma ansträngningar” av bl.a. medlemsstaterna (vår kursivering). På ett par andra ställen i strategin talar kommissionen om strategin som innehållande ”ambitiösa åtaganden” (vår kursivering). I strategins inledande avsnitt anges att strategin fastställer en förstärkt styrningsram för att bl.a. fylla luckor i EU:s lagstiftning och säkerställa ett fullt genomförande av den lagstiftning som finns. Kommissionen anger att strategin bygger på handlingskraft och skapande av incitament, men betonar sedan att ”det kommer att krävas mer för att skydda naturen och återställa naturen än bara lagstiftning”. Det kommer, enligt kommissionen, att kräva insatser från alla håll – medborgare, företag, arbetsmarknadens parter – och starka partnerskap på och mellan olika nivåer, dvs. lokal, regional och nationell och europeisk nivå.

I sin *Annual Activity Report* för 2020 redogör kommissionens miljöavdelning (DG Environment) för vad som hänt under det året.⁸⁰ EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 beskrivs där som en tydlig färdplan med åtgärder, åtaganden och mål för skydd och restaurering av natur, av EU och dess medlemsstater.⁸¹

Som framgår av genomgången ovan är EU-strategin för biologisk mångfald för 2030 i många delar formulerad i termer av åtaganden som kommissionen gör med beskrivningar av det arbete som ska genomföras på EU-nivå, utifrån den kontext vi befinner oss i. Vissa skrivningar i EU-strategin riktar sig dock mot medlemsstaterna. Dessa är ibland formulerade som att ”kommissionen kommer att be medlemsstaterna om” åtgärder.

⁸⁰ Kommissionen, DG Environment, *Annual Activity Report 2020*. Tillgänglig digitalt: https://commission.europa.eu/system/files/2021-06/annual-activity-report-2020-environment_en.pdf, hämtat 2024-01-10.

⁸¹ Fritt översatt från originalspråkets engelska ”... setting a clear roadmap of measures, commitments and targets for the protection and restoration of nature by the EU and its Member States”.

Ersättning som rättighet

Att äga och bruka mark är förknippat med såväl rättigheter som skyldigheter. Äganderätten är grundlagsfäst genom 2 kap. 15 § regeringsformen och kan ur naturvårdssynpunkt sägas vara en fördelningsregel mellan det allmänna och den enskilde markägaren vad gäller kostnadsansvaret för att bevara biologisk mångfald. I vissa situationer kan markägaren helt tvingas avstå sin egendom för att värdefulla naturområden ska bevaras. I dessa fall, t.ex. vid bildandet av naturreservat, har markägaren rätt till ersättning. I andra fall kan inskränkningar i rätten att använda marken vara tillräcklig för att skydda naturvärdena, s.k. rådighetsinskränkningar. För dessa fall gäller att markägaren har rätt till ersättning om ”pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras”. Å andra sidan har markägaren ett eget ekonomiskt kostnadsansvar för den naturhänsyn som ryms under intrångstaket (den s.k. ”toleransströskeln”).

Egendomsskyddet i regeringsformen

Den mest centrala äganderättsliga lagstiftningen utgörs av egendomsskyddet som begränsar statens möjlighet att inskränka denna rättighet. Egendomsskyddet följer av Europakonventionen för mänskliga rättigheter,⁸² som har införlivats såsom svensk lag.⁸³ Liksom andra stater har Sverige även en särskild grundlagsregel om egendomsskydd, 2 kap. 15 § regeringsformen.

Vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättning ska också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till

⁸² 1950 års europeiska konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, SÖ 1952:35, första tilläggsprotokollet, artikel 1.

⁸³ Lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller dock vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

Alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan.

Här skyddas i viss utsträckning individen mot ingrepp från det allmänna, dvs. stat och kommun. Regeln omfattar inledningsvis expropriation eller ”annat sådant förfogande”, med vilket avses tvångsövertagande av äganderätt eller annan särskild rätt med ett ekonomiskt värde, till exempel nyttjanderätt, servitut eller jakträtt.⁸⁴ Regeln omfattar även så kallade rådighetsinskränkningar, vilket innebär begränsning av ägarens eget utnyttjande av egendomen, till exempel ett förbud att avverka naturskog på en fastighet. Sådana ingrepp från det allmänna är tillåtna endast om de tillgodoser ”angelägna allmänna intressen”.⁸⁵

Äganderätten är förknippad med såväl rättigheter som skyldigheter

En princip som genomsyrar miljö- och fastighetsområdet i Sverige och i de flesta andra staters rättsordningar är att äganderätten till mark, naturresurser eller annan egendom är negativt bestämd. Om det inte finns en rättsregel eller ett avtal som anger annat, har ägaren rätt att utnyttja egendomen på det sätt hen önskar, även om miljöskadorna skulle bli förödande.⁸⁶ Denna princip kom även till uttryck i 1909 års lagberedningsförslag till ny jordabalk, där man uttalade bl.a. att den rättsliga makt som jordäganderätten innebär inte är ovillkorlig. Den är given av rättsordningen och därmed underkastad den begränsning som rättsordningen kräver. Principen om att markäganderätten inte är ovillkorlig, utan är undankastad de begränsningar som rättsordningen uppställer, framkom även i 1966 års proposition till ny jordabalk och har präglat allt lagstiftningsarbete därefter.⁸⁷ Äganderättens innebörd vid en viss tid kan därmed sägas vara en politisk fråga. Principen har ändå betydelse

⁸⁴ Jfr. NJA 1989 s. 20.

⁸⁵ Michanek och Zetterberg, Den svenska miljöretten (2021, version 5, JUNO), s. 37.

⁸⁶ Michanek och Zetterberg, Den svenska miljöretten (2021, version 5, JUNO), s. 36.

⁸⁷ Åslund, Allemansrätten och markutnyttjande, Ak.avh. Linköpings universitet, 2008, s. 85.

från miljösynpunkt eftersom det är lagligt att förstöra så länge som det inte finns lagstiftning som hindrar. Detta ställer krav på uppmärksamhet och vilja hos lagstiftande organ att i tid skapa de rättsliga säkerhetssystem som krävs för att nå en hållbar utveckling. Ett konkret exempel på principens betydelse är frågan om vem som har rätt att utvinna energi från vind, värme i mark och vatten och solinstrålning. Denna fråga har inte reglerats särskilt och markägaren råder därför över dessa resurser vid det tillfälle som de finns inom fastighetens gränser. Utan särskilt tillstånd från markägaren får ingen annan ta resurserna i anspråk.⁸⁸

En annan utgångspunkt av principiell natur är att all markanvändning står under offentlig kontroll. Staten och kommunerna har till uppgift att kontrollera hur marken används, vilket får till följd att markägaren inte helt fritt får förfoga över sin egendom. Ett uttryck för det är till exempel plan- och bygglagens bestämmelse om kommunernas planmonopol samt regleringarna i fastighetsbildningslagen (1970:988).⁸⁹

Ett ytterligare utmärkande drag för fastighetsrätten är syftet att skapa förutsättningar för en fastighetsanvändning som är effektiv ur samhällsynpunkt. Utgångspunkten innebär att marken bör användas på det sätt som ger mesta möjliga nytta för samhället i stort och samhällsplaneringsfrågorna har varit centrala för att uppnå samhällsplaneringsmål. De kollektiva inslagen i lagstiftningen har därmed varit framträdande. Samtidigt utgör fastighetsrätten en central del av det marknadsekonomiska systemet, där rättsordningen bör skapa regler och institutioner som ger goda förutsättningar för den ekonomiska aktiviteten i samhället. Den fastighetsrättsliga lagstiftningen behöver därför klargöra vilka rättigheter som finns till en fastighet och förhållandet mellan olika rättigheter. Den innehåller också de intresseavvägningar som ska göras mellan olika intressen. I dessa avvägningar är begreppen allmänna och enskilda intressen centrala.⁹⁰

⁸⁸ Michanek och Zetterberg, *Den svenska miljöretten* (2021, version 5, JUNO), s. 36 f.

⁸⁹ Varje fastighetsbildning (nybildning eller ombildning) ska genomgå en lämplighetsbedömning, med olika allmänna intressen som ska beaktas i fastighetsbildningsärendet. Det är lantmäterimyndigheten som ska bevaka de allmänna intressena.

⁹⁰ Skogsutredningen SOU 2020:73, s. 154 som i sin tur hänvisar till Brännström, Malin, *Skogsbruk och renskötsel på samma mark*, 2017, s. 44 f.

Angelägna allmänna intressen och regeringsformens program- och målsättningsstadgande

Som framgår ovan är den enskildes egendom inte ovillkorligt skyddad enligt grundlagsbestämmelsen i 2 kap. 15 § regeringsformen. Samhällets behov av mark för naturvårds- och miljöintressen, totalförsvarsändamål och för bostadsbyggande, trafikleder, rekreation och andra liknande ändamål måste kunna tillgodoses. I de fall det finns sådana särskilt angelägna ändamål finns, som en sista utväg, möjlighet att tvångsvis ta i anspråk en enskilds egendom eller begränsa ägarens möjlighet att fritt använda egendomen. Från naturvårdssynpunkt åsyftas främst ingrepp motiverade av att kunna tillgodose allmänhetens berättigade krav på en god miljö och möjligheterna att kunna bevara och skydda områden som är av särskild betydelse, liksom intresset av att kunna ge allmänheten tillgång till naturen för rekreation och friluftsliv. Vad som kvalificeras som ett angeläget allmänt intresse måste till slut i viss mån bli föremål för en politisk värdering där hänsyn då även måste tas till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle.⁹¹ I detta hänseende kan man söka ledning i regeringsformens målsättningsstadgande i 1 kap. 2 § regeringsformen som tillkom 1976 och ger uttryck för vissa särskilt viktiga mål för den samhälls- verksamheten. År 2002 kompletterades paragrafen med ett tredje stycke i den bestämmelsen som lyfter fram det allmännas roll i arbetet för en hållbar utveckling:

Det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Paragrafen ger uttryck för vissa särskilt viktiga mål för den samhälls- verksamheten. Den ger däremot inte upphov till några rättig- heter för medborgarna. De rättsligt bindande rättighetsreglerna har samlats i 2 kap. Som skäl angav regeringen i motiven till detta till- lägg att Sverige ska vara ett föregångsland när det gäller skyddet för miljön. För att markera detta skulle en bestämmelse om skydd för miljön föras in i regeringsformens målsättningsstadgande.⁹² Orda-

⁹¹ Prop. 1993/94:117, s. 48.

⁹² Prop. 2001/02:72, s. 23. Det kan tilläggas att 1 kap. 2 § sjätte stycket regeringsformen innehåller en programförklaring för samhällsverksamhetens inriktning när det gäller stödet åt nationella minoriteter. Enligt bestämmelsen ska det samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfunds-

lydelsen i bestämmelsen knöt an till miljöbalkens målsättningsparagraf (1 kap. 1 § miljöbalken) som utförligt beskrev syftet med svensk miljöpolitik. Miljöbalkens grundläggande syfte, enligt vad som framgår av portalparagrafen, är att ta tillvara allmänna naturvårds- och miljöintressen av sådant slag som i förhållande till grundlagsstadgandet bör betraktas som ”angelägna allmänna intressen”, enligt miljöbalkens förarbeten.⁹³ Det var även naturligt att det centrala miljöpolitiska begreppet hållbar utveckling lyftes fram särskilt. Det framstod vidare som angeläget att i en övergripande miljöskyddsbestämmelse av detta slag betona principen om solidaritet med kommande generationer, dvs. vikten av att utvecklingen i samhället styrs in på banor som är långsiktigt hållbara.⁹⁴

Intrångsersättning

I 31 kap. 4 § miljöbalken regleras frågan om ersättning när en fastighetsägars rätt att nyttja en fastighet begränsas med stöd av bestämmelser i 7 kap. och 12 kap. 6 § miljöbalken. Som framgår av lagtexten kan ersättning betalas ut vid direkt ianspråktagande av mark eller vid avsevärt försvårande av pågående markanvändning.

Fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller

1. föreskrifter enligt 7 kap. 3 § om åtgärder och inskränkningar som rör nationalparker,
2. föreskrifter enligt 7 kap. 5, 6 eller 9 § om åtgärder och inskränkningar som rör naturreservat och kulturresevat,
3. en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket som har förenats med särskilda villkor eller en vägran att ge en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket, om dispensen avser ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 1,
4. bildande av ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 2,
5. föreskrifter enligt 7 kap. 22 § om åtgärder och inskränkningar som rör vattenskyddsområden,
6. skydd för särskilda områden enligt 7 kap. 28 a–29 b §§, eller

liv främjas. När bestämmelsen infördes framhöll regeringen att ordet ”kultur” i detta sammanhang ska ges en vidsträckt tolkning. Det innefattar sålunda bl.a. den renskötsel som är ett centralt inslag i samernas levnadssätt. Se även Hirschfeldt, Regeringsformen (1974:152), 1 kap. 2 §, Karnov (JUNO), besökt 2023-09-28.

⁹³ Prop. 1997/98:45, s. 321.

⁹⁴ Se Hirschfeldt, Regeringsformen (1974:152), 1 kap. 2 §, Lexino 2023-01-01 (JUNO) och prop. 2001/02:72 s. 23.

7. förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet.

En föreskrift enligt 7 kap. 3 § om begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, järv, älg eller örn medför inte rätt till ersättning.

I 31 kap. miljöbalken anges de situationer när föreskrifter, förbud och förelägganden medför rätt till ersättning. Exempelvis i samband med beslut att bilda naturreservat kan fastighetsägare och andra sakägare ha rätt till ersättning, under vissa förutsättningar. Frågor om ersättning behandlas tidigt i processen att bilda naturreservat även om rätten till ersättning förutsätter att ett beslut om naturreservat vunnit laga kraft.

Oftast träffas ett avtal om intrångsersättning innan reservatsbeslutet är fattat. Om den beslutande myndigheten i ett senare skede behöver ändra förslaget till föreskrifter, kan det behövas en kompletterande utredning om ersättning och en ny överenskommelse. Länsstyrelsen undertecknar avtal om intrångsersättning för statens del. När en kommun bildar naturreservat är det kommunen som tecknar överenskommelse om intrångsersättning (31 kap. 7 § första stycket miljöbalken).

Om en överenskommelse om intrångsersättning inte träffats har ägaren ett år på sig, från att beslutet att bilda ett naturreservat vunnit laga kraft, att väcka talan hos mark- och miljödomstolen (31 kap. 13 § miljöbalken). Då prövar en domstol rätten till ersättning i stället. Staten företräds i de sammanhangen av Kammarkollegiet. Det innebär i många fall att parterna kan fortsätta förhandlingen ett år räknat från beslutet att bilda naturreservatet.⁹⁵

Pågående markanvändning

För att ha rätt till ersättning för rådighetsinskränkningar som ett områdesskydd normalt skulle kunna innebära krävs enligt 31 kap. 4 § miljöbalken att *den pågående markanvändningen avsevärt försvåras inom den berörda delen av fastigheten*. I annat fall är skadan inte kvalificerad för ersättning. Enligt definitionen ska det inte finnas några tecken på mänsklig påverkan i en urskog. Enligt definitionen av naturskog kan det finnas synliga tecken på mänsklig

⁹⁵ Naturvårdsverket, Process att bilda naturreservat. Naturvårdsverkets webbplats: <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/skyddad-natur/process-att-bilda-naturreservat/>, hämtat 2023-10-24.

påverkan, men dessa bör vara begränsade. Eftersom detta innebär att det under lång tid inte bör ha förekommit skogsbruk i egentlig mening, finns det anledning att förklara innebörden av begreppet *pågående markanvändning* och dess tillämpning enligt vedertagen praxis.

Begreppet pågående markanvändning ska ges en generös tolkning⁹⁶ och kan vålla vissa gränsdragningsproblem eftersom det även kan omfatta passivt pågående markanvändning, som passivt brukande, både när det handlar om skogsbruk och jordbruk.

Slutavverkning av gammal skog har i praxis bedömts vara pågående markanvändning även om det är åtgärder som aldrig tidigare utförts i området. Ett av argumenten är att skogsbruk kan bedrivas på många olika sätt.⁹⁷ En tolkning kan vara att skogen växer och såväl skapar som representerar ett ekonomiskt värde utan att ägaren behöver göra särskilt stora insatser. Det kan även finnas en tanke om att den fastighetsägare som tar hand om sin skog på ett sätt som främjar höga natur- och artvärden inte bör ha en sämre ersättningsmässig ställning än den fastighetsägare som inte tar sådan hänsyn eller till och med försvårar för dessa värden att etablera sig på fastigheten.⁹⁸ Enligt praxis har ersättningsrätt även gällt för jordbruksmark som inte aktivt brukats på 40 år. Även om det faktiskt inte pågick någon användning lade Högsta domstolen i ett fall vikt vid att marken tidigare haft sådan användning och att ett igångsättande av jordbruksverksamhet inte krävde några grundläggande tillstånd.⁹⁹

Kvalifikationsgränsen att den pågående markanvändningen ”avsevärt försvåras” innebär vidare att skadan måste nå över en viss nivå, eller tröskel. Skador som ligger under denna tröskel berättigar inte till ersättning, utan får tålas av fastighetsägaren. När skadan når över tröskeln ersätts dock hela skadan. Före 2010 fanns ett s.k. toleransavdrag, som motsvarade skadan under tröskeln, vilken inte ersattes. Var denna kvalifikationsgräns ligger kan bero på, men nyckelfrågan är när ett ingrepp bedöms oproportionerligt gentemot fastighetsägaren. Skadan ska här relateras till den berörda delen av fastigheten. Eftersom vad som är ett avsevärt försvårande skiftar mellan olika typer av ägare finns det t.ex. ingen fast procentsats att luta sig

⁹⁶ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 550.

⁹⁷ Se t.ex. MÖD 2020:8 och MÖD mål nr. M 7903-15.

⁹⁸ Landeman, Marc, Markåtkomstersättning, Jure, 2022, s. 502.

⁹⁹ NJA 2015 s. 323.

tillbaka på.¹⁰⁰ Att anta ett relativt betraktelsesätt innebär i teorin att en privatperson normalt har en lägre smärtröskel för vad som är betydande jämfört med stora bolag. Ju större – ekonomiskt starkare – aktör som drabbas av ett ingrepp, desto större är det ersättningsfria utrymmet, dvs. tröskeln. Det grundlagsskyddade egendoms-skyddet i 2 kap. 15 § andra stycket miljöbalken har med andra ord en variation i sina ersättningsgarantier beroende av karaktären på ägaren.¹⁰¹

I 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen föreskrivs – såvitt nu är av intresse – att den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på ett sådant sätt att pågående mark-användning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten ska vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som anges i lag. Bestämmelsen får anses i första hand rikta sig till lagstiftaren. I den utsträckning sådana lagregler som bestämmelsen föreskriver inte har införts kan emellertid den enskilde åberopa den direkt mot staten. Bestämmelsen i 2 kap. 15 § andra stycket har dock vissa undantag. Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller, enligt paragrafens tredje stycke, vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning. Vid dessa slag av inskränkningar har en fastighetsägare alltså inte någon grundlagsfäst rätt till ersättning.

Det kan i sammanhanget nämnas att av förarbetena till regeringsformen framgår att lagstiftaren har avsett att inrättandet av exempelvis nationalparker, naturreservat, kulturresevat och biotopskyddsområden, enligt 7 kap. miljöbalken, ska falla in under andra stycket, medan tredje stycket är avsett att tillämpas vid ingripanden enligt exempelvis de bestämmelser som tidigare fanns i miljöskydds- och hälsoskyddslagarna. I förarbetena konstaterades att också ingripanden av djurskyddshänsyn är avsedda att falla in under tredje stycket.¹⁰²

¹⁰⁰ Landeman, Marc, Markåtkomstersättning, Jure, 2022, s. 505, som i sin tur hänvisar till bl.a. BoU 1986/87:1 s. 150, anger att det dock i förarbetena till äldre plan- och bygglagen (där gränsen avsevärt försvåras reformerades) uttalades att den maximala skadan som någon fastighetsägare i detta sammanhang någonsin ska behöva tåla är 10 procent av den berörda delen av fastigheten.

¹⁰¹ Landeman, Marc, Markåtkomstersättning, Jure, 2022, s. 507.

¹⁰² Se prop. 2009/10:80 s. 169 f.

Både principiella och praktiska frågor spelar in

I rapporten *Landskapsplanering av skog för biologisk mångfald och ett varierat skogsbruk* anför Michanek m.fl. om principiella och praktiska frågor bl.a. att frågan om markägare bör ha rätt till ersättning vid restriktioner för att skydda naturvärden är omdiskuterad i Sverige såväl som i USA och andra stater.¹⁰³ Ibland tar diskussionen sin utgångspunkt i äganderätten som sådan. Argument för starkt privat egendomsskydd ställs mot åsikten att ägare – utan ersättning – bör anses ha ett visst ansvar att förvalta fastighetens resurser för kommande generationer. Det uttalade sektorsansvaret för skogsägare är ett liknande argument. Det kan även framhållas att miljöbalkens hänsynsregler i 2 kap. ställer generella minimikrav som gäller alla verksamhetsutövare och som inte är kopplade till någon ersättningsrätt.

Däremot får kraven inte vara ”orimliga” (2 kap. 7 § miljöbalken). En annan utgångspunkt för diskussion är de praktiska konsekvenserna för naturskyddet av en långtgående ersättningsrätt. En argumentationslinje är då att en generös rätt till ersättning kan omöjliggöra behövligt skydd i tider när det saknas statliga resurser för att betala markägare. Skador efter ett fysiskt ingrepp, t.ex. efter en traktavverkning, kan ofta inte repareras i efterhand även om naturvårdsbudgeten då är starkare. Om arter till följd av bristande statliga resurser inte ges ett tillräckligt skydd kan detta även innebära brott mot EU-rätten och Sveriges internationella förpliktelser att bevara biologisk mångfald. En motsatt argumentationslinje är att en brist på ersättningsrätt skadar legitimiteten hos markägare för samhällets naturskydd. Markägare kan därför bli mindre benägna att informera myndigheter om fastighetens naturvärden och att medverka i skötseln av naturvärdena. Det kan då uppstå en risk att markägare medvetet skadar naturvärden i syfte att undvika restriktioner för naturskydd. I stället bör, enligt denna argumentationslinje, ersättning eller andra subventioner användas för att skapa legitimitet och delaktighet hos markägare.

¹⁰³ Michanek m.fl., *Landskapsplanering av skog för biologisk mångfald och ett varierat skogsbruk*, Naturvårdsverkets rapport 6909 (2019).

20.2.2 Överväganden vid tolkning av åtagandet

När det gäller vad som förväntas av Sverige som medlemsstat kan det konstateras att det följer av bl.a. principen om lojalt samarbete att Sverige *både* ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av bl.a. kommissionens akter, *och* ska hjälpa unionen att fullgöra sina uppgifter, och de ska avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål. Även om man inte bedömer att EU-strategin innebär några rättsligt bindande skyldigheter för Sverige som enskild medlemsstat, innehåller strategin så pass tydligt uttryckta mål att Sverige bör vidta åtgärder som går i samma riktning som målen och inte vidta åtgärder som går på tvärs mot dessa mål.

Strategin är så pass detaljerad att den ger en tydlig indikation om vilka rättsligt bindande krav som kommer framöver. Mot bakgrund av vad som angetts ovan om rättslig verkan av icke-bindande rättsakter (och bl.a. den EU-rättsliga principen om berättigade förväntningar) är det mycket som tyder på att kommissionen själv får anses bunden av EU-strategin. Detta talar emot att medlemsstaterna kommer se betydande avsteg från strategin i lagstiftningsarbetet på EU-nivå framöver. Till detta kommer att rådet har bekräftat strategin i stor utsträckning, vilket har gett den ytterligare politisk tyngd. Det finns därför anledning att förvänta att det som inte är rättsligt bindande i nuläget med stor sannolikhet kommer att bli det framöver.¹⁰⁴

Vad är att "strikt skydda"?

Strikt skyddade områden är en delmängd av skyddade områden

I åtgärds mål 3 i Kunming-Montreal-ramverket anges att minst 30 procent av alla land- och inlandsvattenområden senast 2030 ska effektivt bevaras och förvaltas genom ekologiskt representativa, väl sammanlänkade och rättvist styrda system med skyddade områden

¹⁰⁴ Ett exempel på sådan utveckling blev tydligt på området om återställning av natur. I sin konsekvensbeskrivning till förslaget till naturrestaureringsförordning angav kommissionen att det krävs bindande lagstiftning från EU bl.a. eftersom medlemsstaternas åtgärder på området visat sig otillräckliga, citat: *The roll out of the Biodiversity Strategy to 2020 has shown that the voluntary commitments of Member States are not sufficiently conducive to reaching EU objectives for restoring ecosystems*. Se *Commission staff working document, Impact assessment Accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration* [COM(2022) 304 final] – [SEC(2022) 256 final] – [SWD(2022) 168 final].

och andra verkningsfulla områdesbaserade bevarandeåtgärder. Det ska alltså vara fråga om antingen ”skyddade områden” eller ”andra verkningsfulla områdesbaserade bevarandeåtgärder”. Det senare har den lite mer kända förkortningen OECM på engelska).

I artikel 2 i mångfaldskonventionen definieras ”skyddade områden” som ”ett geografiskt avgränsat område som är avsatt eller reglerat och skött för att uppnå särskilda bevarandemål”. Internationella naturvårdsunionen (IUCN) har en annan definition. Ett skyddat område definieras av IUCN som

A clearly defined geographical space, recognised, dedicated and managed, through legal or other effective means, to achieve the long-term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values.¹⁰⁵

Det sägs vara underförstått att dessa två definitioner är likvärdiga, vilket innebär att länder kan tillämpa IUCN:s vägledningar för att förstå innebörden av definitionerna i praktiken.

I ett EU-sammanhang har kommissionen, till följd av EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030, tagit fram kriterier för att utse ytterligare områden, inklusive en definition av strikt skydd, samt kriterier för lämplig förvaltningsplanering. Av vägledningen framgår kriterier för utseende dels av områden med rättsligt skydd (målet 30 procent), dels av områden med strikt skydd (målet 10 procent). Samtliga medlemsstater förväntas, enligt vägledningen, att bidra för att nå upp till EU-strategins mål om skyddade områden, i den utsträckning som står i proportion till de naturvärden som finns i medlemsstaterna och deras potential för naturrestaurering.

Strikt skydd är en delmängd av de bevarandeinstrument som uppfyller kraven enligt definitionen av ”skyddade områden”. Det är ett begrepp som förekommer i EU:s strategi om biologisk mångfald för 2030 (och relaterade sammanhang). Kommissionen har formulerat följande definition:¹⁰⁶

Strictly protected areas are fully and legally protected areas designated to conserve and/or restore the integrity of biodiversity-rich natural areas with their underlying ecological structure and supporting natural environmental processes. Natural processes are therefore left essentially undisturbed from human pressures and threats to the area’s overall

¹⁰⁵ Dudley, N. m.fl. 2013. Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 21, Gland, Switzerland: IUCN, s. 8.

¹⁰⁶ Kommissionen, Commission staff working document, Criteria and guidance for protected areas designations av den 28 januari 2022, SWD(2022) 23 final, s. 19.

ecological structure and functioning, independently of whether those pressures and threats are located inside or outside the strictly protected area.

Enligt kommissionens vägledning ges följande förklaringar om skyddsformens innebörd och vilka områden som det kan vara fråga om. Det strikta skyddet bör lämpa sig för områden som hyser naturliga kännetecken som kan gynnas genom naturliga processer, såsom ur- och naturskogar eller högmossar. Kravet på att de naturliga processerna bör lämnas opåverkade av mänsklig störning och hot innebär att många strikt skyddade områden lämnas orörda. Endast begränsade eller väldigt styrda åtgärder är tillåtna, och då utformade så att de naturliga processerna antingen gynnas, eller inte störs. Åtgärder det skulle kunna vara fråga om är t.ex.:

- vetenskaplig forskning
- katastrofförebyggande åtgärder
- hantering av invasiva främmande arter
- åtgärder och installationer som inte stör
- friluftaktiviteter som inte stör och som är strängt kontrollerade, under förutsättning att sådana aktiviteter är förenliga med områdets bevarandesyfte, vilket måste bedömas från fall till fall.

Utöver dessa situationer kan strikt skyddade områden också vara områden med aktiv skötsel för att bibehålla eller gynna de naturliga processerna, t.ex. naturliga gräsmarker¹⁰⁷ och vissa torvmarker. I sådana fall bör skötseln vara inriktad enbart på att restaurera och/eller bevara de livsmiljöer och arter som är avsedda att skyddas i och med områdesskyddet. Vägledningen tar som exempel upp att slåtter eller bete av gräsmarker skulle kunna vara förenligt med ett strikt skydd under förutsättning att detta är begränsat till den grad som behövs för att optimera den ifrågavarande gräsmarkens bevarandevärde. Likaså skulle det kunna vara förenligt med strikt skydd att kontrollera populationen av vilda klövvilt för att säkerställa god status för de livsmiljöer och arter som avses skyddas i ett område, när det saknas tillräckligt många naturliga rovdjur. Motsats-

¹⁰⁷ På engelska *semi-natural grasslands*, vilket i Sverige skulle det kunna översättas till betade ängs- och hagmarker eller naturbetesmarker.

vis skulle det inte vara förenligt med strikt skydd med åtgärder som skulle störa de naturliga processerna genom att inte bibehålla, eller gynna, dessa.

Andra åtgärder som kan tillåtas i strikt skyddade områden skulle kunna vara restaureringsåtgärder som är nödvändiga för de naturliga värdena i områdena i fråga. Ett ytterligare exempel är urfolks småskaliga nyttjande, förutsatt att detta inte motverkar områdets bevarandemål.

När kommissionen översätter konceptet strikt skydd till IUCN:s vägledning om kategorier av skyddade områden, bedömer kommissionen att det strikta skyddet oftast förknippas med områdena i kategori Ia, Ib och II, med följande kommentar. Definitionerna av kategori Ia och Ib är i stort i linje med EU-strategins syfte att lämna de naturliga processerna väsentligen ostörda för att tillgodose områdenas ekologiska krav. Enligt definitionen av områden i kategori II kan det däremot vara tillåtet med en sådan indelning¹⁰⁸ inom ett och samma skyddade område att strikt skydd inte nödvändigtvis gäller området i sin helhet.¹⁰⁹ Kommissionen uttalar sig inte i vägledningen, mer än så, om i vilken mån övriga kategorier av skyddade områden skulle kunna vara förenliga med konceptet strikt skydd.

Det finns en uppgift i remissversionen av Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens nationella strategi för formellt skydd av skog att strikt skydd där tolkas som områden i IUCN-kategori I–IV och att utpekade naturvärden i skog har ett långsiktigt formellt skydd med föreskrifter som förbjuder skogsbruk.¹¹⁰

Vid kontakt med Naturvårdsverket har sekretariatet fått följande förtydligande, när det gäller kategorisering av skyddad skog. Enligt Naturvårdsverket är det ett grundkrav att det måste finnas föreskrifter mot skogsbruk. Den typiska urskogsartade skogen eller naturskogen hör primärt hemma i kategorierna I eller II. Naturvårdsverket har dock bedömt att det är rimligt att beakta även kategori IV i det strikta skyddet. I kategori IV finns många olika slags skogar som alla har ett betydande behov av skötselåtgärder

¹⁰⁸ Man talar på engelska om *zoning* och det skulle kunna vara fråga om en avgränsning av inom ett område t.ex. genom att olika delar av området hanteras olika i föreskrifter eller skötselplan.

¹⁰⁹ Kommissionen, Commission staff working document, Criteria and guidance for protected areas designations av den 28 januari 2022, SWD(2022) 23 final, s. 20.

¹¹⁰ Sedermera Naturvårdsverket, Nationell strategi för formellt skydd av skog – Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens reviderade nationella strategi för formellt skydd av skog Rapport 7168, 2024.

samtidigt som naturvärdena inte klarar skogsbruk. En stor andel av de områden som kommer i fråga för reservatsbildning i södra landet är kategori IV-områden. Det är oftast kulturpräglade skogar såsom betesskog men det kan även gälla äldre skogar med naturskogsinslag i behov av bränning. Naturvårdsverket tillägger att kategori IV är areellt sett liten jämförbart med kategori Ia, Ib och II. Den andel inom kategori IV som har naturskog/naturskogsartade skogar är än mindre så de har en mer begränsad roll i naturskogs-kontexten.¹¹¹

Sekretariatet har jämfört IUCN:s kategorier med kommissionens vägledning och bedömer i likhet med Naturvårdsverket att *kategorierna Ia, Ib, II, III och IV kan motsvara kommissionens beskrivning av strikt skydd*. I kategori Ia, Ib, II och III betonas att vissa skötsel- eller förvaltningsåtgärder kan tillåtas, men endast i begränsad utsträckning. Kategori IV fokuserar på mer aktiva åtgärder, inriktade på arter eller specifika livsmiljöer. Dessa restaurerings- eller skötselåtgärder kan även ha karaktären av ”interventioner”, vilket sekretariatet bedömer visserligen inte är förenligt med kommissionens beskrivning av hanteringen av urskogar och naturskogar. Det framgår dock tydligt av kommissionens vägledning att naturvårdande skötsel är väl förenligt med det strikta skyddet.

Tillämpning av IUCN:s definition av skyddade områden och kommissionens vägledning om strikt skyddade områden på svenska bevarandeinstrument

När det gäller ”skyddade områden” uppställs, enligt sekretariatets bedömning, sammanfattningsvis följande gemensamma krav enligt kommissionen och IUCN:s definition, tillämpad i en svensk kontext:

1. Det primära syftet är att bevara naturvärdena (den biologiska mångfalden)¹¹² och detta ges företräde i en konfliktsituation

¹¹¹ Mejlkonversation med Naturvårdsverket, den 19 mars 2024.

¹¹² Det har framförts till sekretariatet att ”naturvärden” borde omfatta annat än biologisk mångfald. Av IUCN:s vägledning framgår att naturvärden *alltid* betyder biologisk mångfald, på genetisk nivå, artnivå eller på ekosystemnivå, men kan *därutöver* också handla om geologisk mångfald, landformationer och bredare naturvärden. Se Dudley, N. m.fl. 2013. Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 21, Gland, Switzerland: IUCN, s. 9, angående definitionens ”nature”: ”In this context nature always refers to biodiversity, at genetic, species and ecosystem level, and often also refers to geodiversity, landform and broader natural values.”

2. Geografiskt avgränsat område (redovisat på en karta)
3. Avsikt att bevara långsiktigt
4. Plan för skötsel/förvaltning, med bevarandemål
5. Avsiktsförklaringen är reglerad (dvs. rättsligt giltig) t.ex. genom reglering, avtal eller beslut

När det sedan gäller ”strikt skyddade områden” tillkommer kravet, ur ett EU-perspektiv, att skyddet i huvudsak innebär

6. Att områdena lämnas orörda så att de naturliga processerna inte påverkas eller störs av människan, eller att områdena enbart sköts med naturvårdande skötsel (t.ex. bete av gräsmarker).

En bedömning ska göras för varje område och detta gör Naturvårdsverket varje år i samband med att statistiken tas fram och Sverige ska rapportera sina skyddade områden. Även om bedömningen ska göras område för område kan en mer generell bedömning göras utifrån de förutsättningar som respektive bevarandeinstrument har enligt gällande bestämmelser.

De svenska bevarandeinstrumenten

Här följer en genomgång av de svenska bevarandeinstrumenten, jämförda med definitionen av ett skyddat område enligt IUCN:s vägledning utifrån principer och förklaringar i vägledningen. I detta avsnitt redovisas de viktigaste och avgörande skälen för varför ett bevarandeinstrument, enligt sekretariatets analys, uppfyller eller inte uppfyller kriterierna för ett skyddat område. För det fall bevarandeinstrumentet bedöms uppfylla kriterierna anges även om bevarandeinstrumentet bedöms uppfylla kraven på strikt skydd. Notera att denna bedömning alltså fokuserar på kriterierna för skyddade områden och inte i ett första skede uppdelat på IUCN:s kategorier, eftersom kategoriseringen av områden förutsätter att grundkriterierna för ett skyddat område är uppfyllda först. Därefter blir det relevant att se om de ytterligare kraven är uppfyllda för att se om bevarandeinstrumentet skulle kunna motsvara strikt skydd.

Nationalparker

Syftet med en nationalpark är, enligt 7 kap. 2 § miljöbalken, att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick. Att bilda en nationalpark innebär att naturområdet får ett mycket starkt skydd, förutom att det också innebär en kvalitetsstämpel för naturupplevelser. Samtliga nationalparker, framgår av nationalparksförordningen (1987:938), tillsammans med en beskrivning av i vilket syfte respektive nationalpark har bildats. För varje nationalpark finns både nationalparksföreskrifter och en skötselplan, beslutade av Naturvårdsverket i samråd med berörd länsstyrelse. Mot denna bakgrund bedömer sekretariatet att nationalparker uppfyller samtliga krav på att vara ett skyddat område.

Eftersom nationalparker bevaras i huvudsak orörda gör sekretariatet bedömningen att nationalparker som utgångspunkt *även uppfyller kraven på strikt skydd.*

Naturreservat

Naturreservat kan enligt 7 kap. 4 § miljöbalken bildas för tre olika syften:

- för att bevara biologisk mångfald,
- för att vårda och bevara värdefulla naturmiljöer
- för att tillgodose friluftsentressen.

Ett och samma naturreservat kan inrättas för att samtidigt fylla flera syften. I samband med reservatsbeslutet meddelas reservatsföreskrifter med olika avvägda restriktioner för att syftet med reservatet ska uppnås eller tillgodoses. I varje beslut om naturreservat ska det även ingå en skötselplan för reservatets långsiktiga vård. Den beskriver de åtgärder som behöver vidtas i området för att syftet med naturreservatet ska kunna uppnås eller tillgodoses.

De naturreservat som bildats i syfte att bevara biologisk mångfald och naturmiljöer innebär normalt att bevara eller öka ekosystemens naturlighet. Kriterierna för skyddade områden är då uppfyllda. Naturreservat som bildats enbart i syfte att tillgodose områden för

friluftslivet, där bevarande av biologisk mångfald inte har företräde i en konfliktsituation, uppfyller inte kriterierna för skyddade områden.

Naturvårdsområde

Naturvårdsområden kan till stor del ses som en föregångare till dagens naturreservat, även om reglerna för dessa inte varit identiska. Sedan miljöbalken trädde i kraft ska naturvårdsområden i tillämpningen ses som naturreservat, enligt 9 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken. Men huruvida dessa områden ska bedömas uppfylla kriterierna för skyddade områden och strikt skyddade områden, beror på för vilket syfte respektive naturvårdsområde bildades. Naturvårdsområden bildades, enligt 19 § naturvårdslagen (1964:822) där

särskilda åtgärder behövs för att skydda eller vårda naturmiljön men som med hänsyn till den begränsade omfattningen av åtgärderna eller andra omständigheter inte lämpligen bör avsättas till naturreservat, kan av länsstyrelsen förklaras som naturvårdsområde. Är åtgärd som bör vidtagas så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av en fastighet inom området, skall denna del dock avsättas till naturreservat.

Liksom dagens naturreservat finns naturvårdsområden som bildats med friluftsliv som huvudsyfte. Det finns inte heller alltid restriktioner som begränsar t.ex. skogsbruk i naturvårdsområden. Detta innebär behov av att kontrollera för vilket syfte vart och ett av befintliga naturvårdsområden bildats för att bedöma om kriteriet om det primära syftet är att bevara naturvärdena och dessa ges företräde i en konfliktsituation. Övriga kriterier bedömer sekretariatet är uppfyllda för att bedömas och rapporteras som ”skyddade områden”. Detta innebär alltså att de naturvårdsområden där syftet att skydda och vårda naturmiljön är det primära – och har företräde framför annan markanvändning – kan räknas in som skyddade områden. Övriga naturvårdsområden kan inte räknas som skyddade områden, enligt IUCN:s vägledning.

Det ovanstående är alltså endast relevant för rapporteringen av befintliga områden. För arbetet framåt, med att skydda nya områden, saknar naturvårdsområden relevans eftersom de i och med miljöbalkens införande inte längre finns som alternativ.

Kulturresevat

Kulturresevat inrättas i syfte att bevara värdefulla kulturpräglade landskap.¹¹³ Kulturresevat uppfyller kriterierna för ett skyddat område om de har bevarande av biologisk mångfald som syfte i beslutet.¹¹⁴ Kulturresevat vars syfte enligt beslutet enbart är att bevara kulturmiljö (och det biologiska kulturarvet inte anges i syftet), och där bevarande av biologisk mångfald inte har företräde i en konflikt-situation ska enligt vägledningen inte räknas som ett skyddat område.

Naturminne

Det är numera ovanligt att besluta om naturminnen. Naturminnen är avsedda för enstaka särskilda föremål även om skyddet även kan omfatta området närmast föremålet. Exempel på naturföremål är flyttblock, raukar, jättegrytor och enstaka träd. Naturminnen skulle kunna uppfylla kriterierna för ett skyddat område om de är geografiskt avgränsade områden. Eftersom naturminnen i de flesta fall består av enskilda träd eller geologiska formationer och är punktformiga objekt har de ingen egentlig areal. Punktformiga naturminnen, som inte har någon egentlig areal, bedömer sekretariatet i likhet med Naturvårdsverket kan svårigen rapporteras in, även om IUCN:s övriga kriterier är uppfyllda för att bedömas som ett skyddat område. Det finns ett mindre antal naturminnen som har en yta (ängar, växtplatser, alléer och andra små områden). Dessa uppfyller kriterierna för att kunna rapporteras in som skyddat område.

Beslutade biotopskyddsområden i skogsmark och utanför skogsmark

Biotopskyddsområde inom ett område som definieras som skogsmark inrättas genom beslut av Skogsstyrelsen, enligt 7 kap. 11 § första stycket 2 miljöbalken och 6 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Biotopskyddsområde som inte är inom ett område som definieras som skogsmark får inrättas genom beslut av länsstyrelsen, enligt 7 kap. 11 § första stycket 2 miljöbalken och 7 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd

¹¹³ Kulturresevat kan exempelvis bestå av miljötyperna gårdsmiljö, bymiljö, fåbod, sågverks-samhälle och herrgårdsmiljö.

¹¹⁴ 7 kap. 9 § miljöbalken, 3 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

enligt miljöbalken m.m. I vissa fall kan även en kommun besluta om dessa.

Syftet med biotopskyddet är enligt 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken att skydda små värdefulla naturområden och natur-element som riskerar att försvinna. Detta görs genom att skydda området från verksamheter och åtgärder som kan skada naturmiljön. Redan en risk för skada är förbjuden. Dessa områden innehåller en listad biotop men som först måste pekas ut och avgränsas av en utsedd myndighet, genom beslut, för att vara skyddad. Beslutade biotopskyddsområden har vissa likheter med naturreservat när det gäller de restriktioner som områdesskydden kan innebära. Kriterierna för ett skyddat område bedöms vara uppfyllda. Eftersom biotopskyddsområden i huvudsak bevaras orörda, eller med enbart naturvårdande skötsel, gör sekretariatet bedömningen att biotopskyddsområden som utgångspunkt *även uppfyller kraven på strikt skydd*.

Generellt biotopskydd

De biotopskyddsområden som ibland också benämns det generella biotopskyddet omfattar, enligt 7 kap. 11 § miljöbalken, små – lätt igenkännbara – mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda. Dessa finns uppräknade i bilaga 1 till förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., och är

- Allé
- Källa med omgivande våtmark i jordbruksmark
- Odlingsröse i jordbruksmark
- Pilevall
- Småvatten och våtmark i jordbruksmark
- Stenmur i jordbruksmark
- Åkerholme.

I korthet innebär biotopskyddet, precis som vid beslutade biotopskyddsområden, ett förbud mot att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön. Om det finns särskilda skäl, får dispens från förbudet ges i det enskilda fallet.

Områdena är skyddade i och med att de finns uppräknade i bilagan och det är varje markägares ansvar att vara uppmärksam på om dessa biotopskyddsområden finns inom fastigheten. Detta innebär även att områdena inte är fullständigt kartlagda och inte redovisade på en karta. Områdena uppfyller därmed inte kriteriet att området ska vara geografiskt avgränsat och redovisat, för att kunna rapporteras in som ett skyddat område. Sekretariatet bedömer att de i övrigt uppfyller kriterierna för skyddade områden. Om det skulle kunna gå att få till en ordning där exempelvis markägaren kunde rapportera in de biotopskyddsområden som finns inom den egna fastigheten vore det i teorin möjligt att inkludera dessa områden i rapporteringen av skyddade områden. Det är värt att notera att vissa av biotopskyddsområdena är mycket små och skulle inte bidra med någon egentlig areal. Andra biotopskyddsområden, ”småvatten och våtmark i jordbruksmark” och ”källa med omgivande våtmark i jordbruksmark” kan enligt definitionen uppgå till ett hektar.

Djur- och växtskyddsområde

Djur- och växtskyddsområden, enligt 7 kap. 12 § miljöbalken, ska huvudsakligen skydda sällsynta eller störningskänsliga djur eller växter från mänsklig störning. Oftast utformas detta skydd som tillträdesförbud. I praktiken utgörs dessa till största delen av fågel-skyddsområden som är en skyddsform som huvudsakligen innebär tillträdesförbud under hela eller del av året. Det är inte ett skydd för naturmiljöerna som sådana utan syftar till att skydda arter från störningar. Skyddet innebär endast tillträdesförbud under hela eller delar av året. Det saknas möjlighet att få inträngsersättning när pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del till följd av föreskrifterna, enligt 31 kap. 4 § miljöbalken. Det innebär att det finns en begränsning av vilka föreskrifter som är möjliga. Markanvändningen är inte reglerad och bevarande av biologisk mångfald har därmed inte alltid företräde i en konfliktsituation. Sekretariatet

bedömer, i motsats till Naturvårdsverket, att kriterierna för skyddade områden i dessa fall inte är uppfyllda. Däremot bedömer sekretariatet att dessa områden i stället kan rapporteras som OECM.

Strandskyddsområde

Det har framförts till sekretariatet att strandskyddsområden borde rapporteras som skyddade områden, varför det finns anledning att titta lite närmare på detta.

Strandskyddsområden är ett generellt områdesskydd i form av ett utpekande av området närmast stränderna i hela Sverige. Strandskyddet har enligt 7 kap. 13 § miljöbalken det dubbla syftet *dels* att trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, *dels* att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Strandskyddet innebär en reglering med förbud mot vissa åtgärder som räknas upp i 7 kap. 15 § miljöbalken, bl.a. nybyggnation och grävarbeten. Det finns möjlighet att söka dispens för att vidta åtgärder som omfattas av förbuden. Förbuden gäller dock inte inom hela det strandskyddade området. Inom tomtplats, eller hemfridszon, är det inte allt som är förbjudet. En bedömning som behöver göras i varje enskilt fall är om en planerad åtgärd ”hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle fått färdas fritt” (se 7 kap. 15 § andra punkten miljöbalken). Detta innebär en osäkerhet om var gränsen för strandskyddets förbud går, vilket innebär att strandskyddsområden inte kan rapporteras i sin helhet eftersom de inte är tillräckligt geografiskt avgränsade. För att uppfylla kriteriet för geografisk avgränsning behöver samtliga strandskyddsområden gås igenom så att de delar som är ianspråkta eller omfattas av tomtplats eller hemfridszon ”tas bort” genom reglering, beslut eller avtal.

Det finns vidare en lång rad åtgärder som inte omfattas av strandskyddets förbud, antingen genom att inte omfattas av 7 kap. 15 § eller genom att vara undantagna enligt 7 kap. 16 § miljöbalken. Vissa verksamheter och åtgärder är exempelvis inte alls reglerade inom bevarandearmarna strandskydd, nämligen pågående markanvändning, jord- och skogsbruk – helt oavsett om de påverkar naturvärdena. Detta innebär att bevarande av biologisk mångfald inte har företräde i en konfliktsituation, utan endast i förhållande

till vissa förbud. För att uppfylla kriteriet om bevarande av biologisk mångfald skulle strandskyddet behöva utökas till att även omfatta förbud mot pågående markanvändning i de fall det innebär åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- och växtliv. Till sist saknar strandskyddsområden en långsiktig bevarandeplan med mål, skötselplan och uppföljning, vilka skulle behövas för att leva upp till kriteriet om detta. Strandskyddsområden uppfyller därmed inte, i sin nuvarande form, IUCN:s kriterier för att utgöra ett skyddat område.

Vattenskyddsområde

Vattenskyddsområden regleras i 7 kap. 21–22 §§ miljöbalken och är ett områdesskydd, beslutat av länsstyrelsen eller kommunen, vilket omfattar ett mark- eller vattenområde för att skydda en grund- eller ytvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt. Syftet ska alltså vara att skydda själva grund- eller ytvattentillgången. Vattenskyddsföreskrifter, som länsstyrelsen eller kommunen beslutar om, reglerar markanvändningen och kan innebära förbud mot användning av vissa kemikalier, skogsavverkning eller grävning. Oftast utformas vattenskyddsområden med en primär zon med fler restriktioner och en sekundär zon med färre restriktioner.

Sekretariatet noterar att naturvärden inom vattenskyddsområdet skulle kunna gynnas genom dessa föreskrifter, men det är inte alla naturvärden som gynnas. Vattenskyddsområden behöver analyseras var för sig. I de fall där bevarande av biologisk mångfald har företräde i en konfliktsituation skulle de kunna uppfylla kriterierna för ett skyddat område. I de flesta fall torde dock inte så vara fallet.

Riksintressen

För riksintressen enligt såväl 3 kap. som 4 kap. miljöbalken finns undantag för pågående markanvändning. Detta innebär att biologisk mångfald inte alltid har företräde i en konfliktsituation. Av denna anledning bedömer sekretariatet att riksintressen inte uppfyller IUCN:s kriterier för ett skyddat område.

I juni 2021 redovisade Naturvårdsverket hur Sveriges rapportering av skyddad natur (land och sötvatten) skiljer sig från andra länders. Grunden för rapporteringen är Internationella Naturvårdsunionens (IUCN) definitioner av skyddad natur. Med anledning av resultatet av granskningen föreslog Naturvårdsverket flera revideringar av den svenska rapporteringen, bl.a. att en närmare geografisk studie av riksintresset obrutna fjäll genomförs för att möjliggöra att de obrutna fjällområdena kommer med i framtida rapportering.¹¹⁵ Sekretariatet har därför tittat närmare på detta riksintresse.

Riksintresse obrutna fjäll, som är ett riksintresseutpekande enligt 4 kap. 5 § miljöbalken, innebär visserligen ett långsiktigt skydd och förbud mot påtaglig skada på naturvärdena samt mot uppförande av viss typ av bebyggelse och andra anläggningar. Skötselbehovet kan också hävdas är högst begränsat med undantag för behovet av renbete. Riksintressen är dock markpolitiska avvägningar där naturvärdena inte nödvändigtvis har företräde eftersom det finns ett antal undantag och eftersom det först är i en prövning som gäller ändrad markanvändning som själva avvägningen görs. Att riksintressen kommer i spel först när det är fråga om ändrad markanvändning innebär också att pågående markanvändning inte begränsas genom riksintressen. Utöver detta är inte alla riksintressen geografiskt avgränsade i detalj och det saknas skötselplaner för långsiktigt förvaltande av naturvärdena. Sekretariatet bedömer att det skulle krävas alltför stora förändringar i miljöbalkens systematik för att få till sådana ändringar att exempelvis riksintresse obrutna fjäll ska uppfylla kriterierna för ett skyddat område. Till detta kommer att stora delar av detta riksintresse redan omfattas av andra bevarandeinstrument, såsom naturreservat, nationalpark och Natura 2000. De delar som inte redan är skyddade skulle kunna få ett sådant skydd, vilket sekretariatet bedömer mer lämpligt än att föreslå ändringar i riksintressesystemet.

¹¹⁵ Naturvårdsverkets skrivelse Uppdrag att jämföra, redovisa och föreslå förändringar i den internationella rapporteringen av skyddad natur, M2021/01263, s. 97.

Nationalstadsparken

Nationalstadsparken – som är området Ulriksdal-Haga-Brunns-viken-Djurgården i Solna och Stockholms kommuner – regleras i 4 kap. 7 § miljöbalken, bland de utpekade riksintressena, men har ändå en särställning. Inom en nationalstadspark får ny bebyggelse och nya anläggningar komma till stånd och andra åtgärder vidtas endast om det kan genomföras utan intrång i parklandskap eller naturmiljö och utan att det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas. Skyddet är dock inte absolut sedan en lagändring 2009. Trots bestämmelsen i andra stycket får en åtgärd som innebär ett tillfälligt intrång eller en tillfällig skada i en nationalstadspark vidtas, om ”åtgärden höjer parkens natur- och kulturvärden eller tillgodoser ett annat angeläget allmänt intresse, och parken återställs så att det inte kvarstår mer än ett obetydligt intrång eller en obetydlig skada”. Denna lydelse infördes bl.a. för att möjliggöra åtgärder för byggandet av den s.k. Norra länken i Stockholm, och gör det möjligt att åstadkomma ett tillfälligt intrång eller en tillfällig skada i en nationalstadspark.¹¹⁶

Sekretariatet noterar att de bebyggda delarna av nationalstadsparken även omfattas av detaljplaner och att nationalstadsparken som helhet omfattas av en fördjupad översiktsplan. Sekretariatet bedömer att det innebär att området uppfyller kriterierna för att anses vara ett skyddat område, om än inte strikt skyddat. Sekretariatet noterar att Sverige rapporterar Nationalstadsparken enligt IUCN:s kategori V, som tar sikte på landskapet och interaktion mellan människa och natur.

Naturvårdsavtal

Naturvårdsavtal är en skyddsform som myndigheterna använder för att tillsammans med markägaren verka för att ett områdes naturvärde bevaras och utvecklas. Det är ett flexibelt skyddsinstrument som syftar till ökad delaktighet och engagemang och som baseras på ett civilrättsligt avtal mellan en myndighet och en markägare. Flexibiliteten gäller bl.a. vilka naturmiljöer och ägoslag som kan omfattas av naturvårdsavtal samt avtalstidens längd.

¹¹⁶ Se Svenning, Miljöbalken (1998:808) 4 kap. 7 §, Lexino 2017- 01-19 (JUNO). Se även prop. 2008/09:110.

Syftet med ett naturvårdsavtal är att bevara och/eller förstärka biologiska naturvärden. Det ska dock vara fullt möjligt att kombinera detta med andra syften, t.ex. kulturmiljövärden eller värden för friluftsliv och rekreation.

Naturvårdsverket och länsstyrelserna kan teckna naturvårdsavtal avseende samtliga ägoslag och naturtyper. Normalt sett är det Skogsstyrelsen som tecknar naturvårdsavtal för skogsmark. Det finns också ekoparksavtal och vitryggsavtal som utgör särskilda varianter av naturvårdsavtal.

Sammanlagt finns det cirka 140 000 hektar skogsmark inom olika former av naturvårdsavtal varav cirka 120 000 hektar utgörs av produktiv skogsmark.¹¹⁷

Sekretariatet bedömer att kriterierna för ett skyddat område är uppfyllda för de naturvårdsavtal som har långa löptider utifrån vad naturtypen behöver, och som är inskrivna i fastigheten, och där bevarande av biologisk mångfald har företräde i en konfliktsituation. Det är värt att notera att inte alla naturvårdsavtal kommer uppfylla kriteriet på tillräckligt lång avtalstid. Det finns även naturvårdsavtal som tecknas utifrån andra syften än bevarande av biologisk mångfald. Sådana avtal skulle i stället kunna vara lämpliga att rapporteras som OECM.

Sekretariatet bedömer vidare att kriterierna för strikt skydd inte är uppfyllda, bl.a. med hänvisning till att naturvårdsavtal är tidsbegränsade och kan användas som ett sätt att kombinera naturbevarande med andra syften.

Skogliga impediment

Skogliga impediment regleras av 13 a § skogsvårdslagen och inkluderar sådan skogsmark som i skogsvårdslagen definieras som improduktiv skogsmark samt träd- och buskmark. Improduktiv skogsmark definieras vidare som mark som inte har de möjligheter att producera virke som gäller för produktiv skogsmark, dvs. mark som producerar minst en skogskubikmeter per hektar. Impedimenten omfattar i huvudsak marker som är för torra, för fuktiga eller för kyliga för att produktiv skog ska kunna växa. Brukandet av skogliga

¹¹⁷ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023, Urskogar och naturskogar – sammanställning av underlag och bedömning av arealer, Kunskapsunderlag till Miljömålsberedningen, dnr SKS 2023/3258, dnr NV-02484-23, s. 36.

impediment begränsas i Skogsvårdslagen genom att avverkning, skogsvårdsåtgärder och gödsling inte får genomföras på skogliga impediment som är större än 0,1 hektar. Enstaka träd får dock avverkas om det inte förändrar naturmiljöns karaktär. I Skogsstyrelsens allmänna råd till 13 a § skogsvårdslagen står vidare att naturmiljöns karaktär vanligen förändras om de grövre träden avverkas.¹¹⁸ Impediment är med andra ord generellt definierade och inte geografiskt avgränsade, utpekade områden på en karta. Andra verksamheter än skogsbruk, såsom vissa exploateringar, är inte reglerade. Bevarande av biologisk mångfald har därmed inte alltid företräde i en konfliktsituation. En långsiktig förvaltning med skötselplan saknas även. Sekretariatets bedömning är därför att IUCN:s kriterier för ett skyddat område inte är uppfyllda.

Frivilliga avsättningar

Frivilliga avsättningar är områden som genom markägarens eget beslut undantas från ordinarie skogsbruk och förvaltas för att bevara och utveckla områdets naturvärden. Frivilliga avsättningar dokumenteras i regel i skogsbruksplan och en stor del av fastigheter med frivilliga avsättningar ingår i något av de större certifieringssystemen FSC eller PEFC. Enligt dessa certifieringssystem ska de frivilliga avsättningarna omfatta de skogsbestånd på produktiv skogsmark som har högst naturvärden på en fastighet. De frivilliga avsättningarna är ofta klassade i mållklasserna naturvård orört (NO) eller naturvård skötsel (NS) där detaljeringsgraden i skötselbeskrivningar och mål kan variera. Vissa verksamheter med negativ påverkan på biologisk mångfald, såsom vissa exploateringar, är inte reglerade och bevarande av biologisk mångfald har därmed inte alltid företräde i en konfliktsituation.

Eftersom de frivilliga avsättningarna i grunden är frivilliga, finns det inget som förbinder markägaren att behålla avsättningen långsiktigt. En frivillig avsättning följer inte heller med vid överlåtelse av fastighet. Områdena är därmed inte långsiktigt skyddade. En ytterligare utmaning har hittills även varit att de frivilliga avsättningarna inte alltid är redovisade och offentligt gjorda på en karta. Kravet på att vara ett geografiskt avgränsat område är då inte heller

¹¹⁸ SKSFS 2011:7, Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till Skogsvårdslagen.

uppfyllt. Sammantaget bedömer sekretariatet att kriterierna för att vara ett skyddat område – under dessa förutsättningar – inte är uppfyllda. Sekretariatet bedömer dock att vissa frivilliga avsättningar, med vissa ändringar, skulle kunna uppfylla kraven för att rapporteras som OECM, eller till och med som skyddade områden.

Fjällnära skog

Enligt 15 § skogsvårdslagen får fjällnära skog inte avverkas utan Skogsstyrelsens tillstånd. Tillstånd behövs inte för röjning eller gallring som främjar skogens utveckling. Gränsen för vilka områden som utgör fjällnära skog är en administrativ gräns reglerad i Skogsstyrelsens förordning SKSFS 1991:3 om gränserna för fjällnära skog. Sekretariatet noterar att denna gräns inte är liktydig med den skog som har höga naturvärden och där avverkning är förbjuden. Den skog som bevaras som en följd av regleringen är därmed inte tydligt avgränsad i och med bestämmelserna, utan det genomförs vid en senare tillståndsprövning.

I definitionen av den fjällnära skogen i 2 b § i skogsvårdslagen anges att det är skog inom det fjällnära området där bl.a. skogsbruksåtgärder kan påverka intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden, kulturmiljövärden eller rennäringen. Tillstånd till avverkning får vidare, enligt 18 § skogsvårdslagen, inte ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden eller kulturmiljövärden. Det är, enligt sekretariatet, alltså inte enbart på grund av naturvärdena som fjällnära skogen är i behov av särskild hantering. Vid prövningen av rätten till ersättning avseende produktiv skogsmark i fjällnära skog, ska enligt 19 § skogsvårdslagen, pågående markanvändning presumeras vara skogsbruk, om marken inte används uteslutande för andra ändamål. Det innebär att tillståndsplikten inte innebär en otvetydig avsikt att långsiktigt bevara områdenas naturvärden. Härutöver saknas bevarandemål och skötselplan. Tillståndsplikten för avverkning av fjällnära skog kan mot denna bakgrund, enligt sekretariatets bedömning, inte motsvara skyddade områden enligt IUCN:s kriterier.

Sammanfattning av bevarandeinstrument för strikt skydd

Enligt sekretariatets analys kan sammanfattningsvis något av följande bevarandeinstrument tillämpas för att skydda ett område *strikt*:

1. Nationalpark
2. Natura 2000
3. Naturreservat där syftet enligt beslutet är att bevara biologisk mångfald
4. Beslutade (skogliga) biotopskyddsområden.

Vad ska omfattas av "alla" urskogar och naturskogar?

Förslag att strikt skydda de urskogar och naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald kräver att man förhåller sig till begreppet "alla". Ett sätt att ta sig an ett sådant skyddsarbete är "kategoriskt" så att ett skyddsförslag som utgångspunkt fångar upp all sådan skog, oavsett om man vet var den finns eller inte, oavsett om den är känd eller kommer att påträffas i framtiden. Ett annat sätt att ta sig an åtagandet är mer stegvis där ett första steg är att fokusera på de skogar som är kända i dag.

Kommissionens riktlinjer förordar att utan dröjsmål fokusera på sannolika urskogar och naturskogar

Av riktlinjerna framgår att de medlemsstater som inte redan har gjort så behöver kartlägga urskogar och naturskogar (först de offentliga, därefter de privata) – efter att först ha utvecklat en identifierings- och kartläggningsmetod.

De medlemsstater som däremot redan har identifierat sina urskogar och/eller naturskogar bör åtminstone stämma av dessa mot kriterierna och indikatorerna i riktlinjerna och vid behov justera kartläggningen. Som nämnts tidigare framgår det tydligt av kommissionens riktlinjer om urskogar och naturskogar att medlemsstaterna utan dröjsmål bör strikt skydda de skogsområden som, baserat på den information som finns tillgänglig, med stor sann-

likhet uppfyller definitionerna och kriterierna för urskog eller naturskog enligt kommissionens riktlinjer.

Restaureringsförordningen särskiljer områden med naturtyp vars tillstånd är känt

Beskrivningarna av de urskogar och naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald sammanfaller i stor utsträckning med områden med naturtyp västlig taiga, eller taiga.¹¹⁹ Eftersom denna naturtyp omfattas av restaureringsförordningen finns anledning att känna till hur kvantifiering av arealer regleras där.

Vid utarbetande av nationella restaureringsplaner ska medlemsstaterna bl.a. kvantifiera den areal som behöver restaureras för att uppnå förordningens föreskrivna restaureringsmål, utifrån ett antal parametrar, enligt artikel 14. Vid kvantifieringen av varje naturtyp som behöver restaureras ska redovisningen av en naturtyps areal som ”inte är i gott tillstånd” endast omfatta de arealer för vilka livsmiljötypens tillstånd är känt eller som kommer att vara känt pga. krav på uppdatering av kunskapsläget till 2030 respektive 2040. Detta framgår av artikel 14.2 andra och tredje stycket. Det kan även nämnas att det i flera sammanhang i restaureringsförordningen även hänvisas till att uppgifter ska utgå ifrån senaste vetenskapliga rön.

Restaureringsförordningens fokus på områden med naturtyp vars tillstånd är känt är utgångspunkt för restaureringsbehov av naturtyp där målet är ”gott tillstånd”. Restaureringsförordningens icke-försämringskrav – att områden där naturtyp finns, helt oavsett i vilket tillstånd, inte får försämrats – tar sikte på samtliga områden, kända som okända. Detta krav berörs i ett avsnitt längre ner.

Börja med de redan kartlagda sannolika urskogarna och naturskogarna

Sverige har en lång tradition av att kartlägga och inventera skogar med höga naturvärden och har redan ett antal kartläggningar av sannolika urskogar och naturskogar. Detta förklaras mer ingående i ett följande avsnitt. Situationen är annorlunda i många andra medlemsstater som i stället behöver börja med att identifiera och kart-

¹¹⁹ EU-kod 9010.

lägga sina urskogar och naturskogar. Även med ytterligare kartläggningsinsatser i Sverige kommer det alltid att finnas skogar som motsvarar beskrivningen av urskogar och naturskogar enligt kommissionens riktlinjer som inte identifierats. Det är nämligen i praktiken inte möjligt att fältinventera all skog. Av denna anledning finns det skäl att fokusera på de kartläggningar som redan utförts och jämföra dem med kriterierna i kommissionens riktlinjer.

Mot denna bakgrund bedömer sekretariatet att Miljömålsberedningens förslag om skydd av de återstående urskogar och naturskogar som avses i EU-strategin *i första hand* bör utgå ifrån redan utförda kartläggningar och inventeringar. Dessa inventeringar bör jämföras med kriterierna i kommissionens riktlinjer. De inventeringar som överensstämmer med kriterierna för vad som bör klassas som urskogar och naturskogar enligt kommissionens riktlinjer får då anses vara Sveriges kända urskogar och naturskogar enligt EU-strategin för biologisk mångfald, baserat på senaste vetenskapliga rön.

Genom att i första hand fokusera på att strikt skydda de av myndigheterna kända skogarna, kan det hävdas att Sverige i stor utsträckning bidrar till åtagandet att till 2030 skydda all återstående urskog och naturskog inom EU. Eftersom dessa skogar i stor utsträckning även omfattas av naturtyp västlig taiga – vilka inte får försämrats avsevärt enligt restaureringsförordningens krav – sammanfaller även ett sådant förslag med förordningens krav.

Vad ska omfattas av "urskogar och naturskogar"?

Sekretariatet har gått igenom kommissionens vägledande definition och kriterier för urskogar och naturskogar. Sekretariatet har analyserat Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens bedömning och noterat deras slutsatser. En sådan slutsats är att det finns relevanta inventeringar som har utförts i Sverige som i hög grad överensstämmer med de krav och kriterier som kommissionen uppställt, vilket innebär att dessa inventeringar kan tillämpas för att i Sverige kartlägga de urskogar och naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald. Sekretariatet saknar i vissa delar en redogörelse för de ingående skälen till hur myndigheterna nått fram till sina slutsatser. På grund av bl.a. detta anser sekretariatet att det finns anledning att göra en noggrann genomgång av kommissionens riktlinjer.

Sekretariatets analys överensstämmer i huvudsak med Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens slutsatser, med två huvudsakliga undantag. För det första bedömer sekretariatet att ”objekt med naturvärde” inte bör omfattas i begreppet urskogar och naturskogar även om följderna härav är av mindre betydelse, av skäl som följer nedan, för det andra bedömer sekretariatet att när det gäller de icke-fältinventerade områdena, dvs. de ännu inte kända, bör ”naturtypsklass” inte heller inkluderas inom naturskogsbegreppet. Här följer sekretariatets analys i detalj.

Jämförelse av utförda svenska kartläggningar och kriterierna för ”urskogar och naturskogar”

Sverige har en lång tradition av att kartlägga och inventera skogar med höga naturvärden. En av de tidigaste var den landsomfattande inventeringen av urskogar som genomfördes av Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 1978–1981.¹²⁰ Metoderna för att inventera och identifiera skogar med höga naturvärden har utvecklats med tiden och sedan början av 1990-talet har s.k. nyckelbiotoper inventerats i bl.a. Skogsstyrelsens regi enligt en särskild metod baserad på bl.a. förekomsten av gamla träd, död ved, s.k. signalarter och skogens historik.¹²¹

En nationell strategi för formellt skydd av skog som baserade sig på bl.a. begreppen nyckelbiotop och skogsbiologisk värdekärna beslutades av Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket 2005. Begreppet skogsbiologisk värdekärna har sedan dess använts av länsstyrelserna och Skogsstyrelsen vid inventeringar inför eventuellt områdeskydd.¹²² Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och länsstyrelserna har sedan 2005 arbetat för att få en samsyn och likhet i den praktiska fältbedömningen utifrån strategin.

Mot bakgrund av kommissionens uttalande i sina riktlinjer om att medlemsstaterna utan dröjsmål bör strikt skydda de skogsområden som, baserat på den information som finns tillgänglig, med stor sannolikhet uppfyller definitionerna och kriterierna i riktlinjerna,

¹²⁰ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 1982, Urskogar, Inventering av urskogsartade områden i Sverige, Naturvårdsverket PM 1507.

¹²¹ Skogsstyrelsen, Handbok Nyckelbiotopsinventering, 2020-02-24.

¹²² Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, Nationell strategi för formellt skydd av skog, reviderad 2017, s. 66 och Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, Nationell strategi för formellt skydd av skog. Reviderad version 2017.

har sekretariatet tittat närmare på om redan utförda inventeringar av dels nyckelbiotoper, dels skogsbiologiska värdekärnor inom länsstyrelsernas områdesskyddsarbete, uppfyller definitionerna och kriterierna i kommissionens riktlinjer.¹²³

Begreppet nyckelbiotop

Skogsstyrelsen har definierat begreppet nyckelbiotop enligt följande.

En nyckelbiotop är ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö i dag har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna. Där finns eller kan förväntas finnas rödlistade arter.¹²⁴

Det är alltid en helhetsbedömning av biotopens samlade naturvärde som avgör om ett område klassas som nyckelbiotop eller inte. Bedömningen av området görs i fält och grundas på vissa huvudfaktorer som strukturer, arter, skogshistorik, störning och fysiska faktorer.

Den relativa betydelsen av dessa huvudfaktorer kan variera mellan olika slags nyckelbiotoper. Det finns drygt 50 olika nyckelbiotopstyper, vilka beskrivs i metoden.¹²⁵

Områdets egenskaper bedöms också utifrån ett stort antal detaljfaktorer, t.ex. trädslagsblandning, volym, beståndsålder, bonitet, markslag, fuktighet, vegetationstyp och gamla/grova träd.

Förekomst av rödlistade eller hotade arter i ett skogsbestånd innebär inte per automatik att området utgör en nyckelbiotop. Ett stort antal rödlistade arter i ett område signalerar normalt att området bör bedömas vara en nyckelbiotop, särskilt vid förekomst av hotade arter enligt rödlistan. Likväl kan ett naturskogsartat bestånd, utan fynd av rödlistade arter eller signalarter, också registreras som nyckelbiotop. Förekomst av arter med utpräglad landskapsekologiska krav, t.ex. många fåglar och däggdjur, tas inte med vid bedömningen.

¹²³ Sekretariatet noterar i det här sammanhanget att Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har gjort bedömningen att definitionen i kommissionens vägledning är tillämplig på de befintliga nationella inventeringar och kartläggningar som är av betydelse för att beskriva förekomsten av kända urskogar och naturskogar i Sverige. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023, *Urskogar och naturskogar – sammanställning av underlag och bedömning av arealer, Kunskapsunderlag till Miljömålsberedningen*, dnr SKS 2023/3258, dnr NV-02484-23.

¹²⁴ Skogsstyrelsen, Rutin – arbete med nyckelbiotoper, H-46/2017.

¹²⁵ Skogsstyrelsen, Handbok, Nyckelbiotopsinventering 2020-02-24.

Begreppet skogsbiologisk värdekärna

I den nationella strategin för formellt skydd av skog, som fastställdes 2005 och reviderades 2017, utvecklas hur den värdebaserade ansats som ligger till grund för naturvårdspolitiken bör komma till uttryck vid myndigheternas arbete med formellt skydd av skogsmark.¹²⁶

I första hand ska staten ta ansvar för att bevara de skogsbiologiskt mest skyddsvärda objekten. Enligt strategin är avsikten med ett värdebaserat arbetssätt att arbeta planmässigt så att det är skogarna med de högsta naturvärdena som skyddas formellt eller avsätts frivilligt. I strategin anges att grundkravet för att ett område ska prioriteras för formellt skydd är att området utgår från en skogsbiologisk värdekärna. Förutom värdekärnan kan även en mindre andel utvecklingsmark och arronderingsmark ingå i ett formellt skydd. I normalfallet ska minst 70 procent av ett naturreservat utgöras av värdekärna.

Inför inrättande av områdesskydd inventeras det förmodat skyddsvärda området med omgivningarna och värdekärnor, utvecklingsmark, skyddszoner och arronderingsmark avgränsas och dokumenteras mer i detalj. Det har då ingen betydelse om en värdekärna är registrerad som nyckelbiotop eller inte, det är de faktiska förhållandena i naturen som är avgörande. Anledningen till att strategin prioriterar befintliga värdekärnor är att det tar lång tid för de flesta typer av skogliga värdekärnor, med dess innehåll av strukturer såsom gamla träd och grov död ved, att bildas.

Skogsbiologisk värdekärna definieras i den nationella strategin för formellt skydd av skog enligt följande.

Ett sammanhängande skogsområde som av länsstyrelsen och Skogsstyrelsen bedömts ha en stor betydelse för fauna och flora och/eller för en prioriterad skogstyp. Värdekärnor kan utgöras av delar av bestånd eller flera bestånd. Storleken varierar från enstaka hektar till i sällsynta fall flera hundra hektar. I första hand avses ett område som med avseende på bestånds-, struktur- och artdata bedömts ha stor betydelse för rödlistade arter, signalarter och andra skyddsvärda arter. Nyckelbiotoper och naturvärdesobjekt ingår normalt som en delmängd i begreppet värdekärna.¹²⁷

¹²⁶ Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, Nationell strategi för formellt skydd av skog, reviderad version 2017.

¹²⁷ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, Nationell strategi för formellt skydd av skog, reviderad 2017, s. 66.

Uppfyller begreppen nyckelbiotop och skogsbiologisk värdekärna definitionen för naturskogar?

Kriterierna för vad som ska klassas som urskog är mer strikta än för naturskog. Urskog är med andra ord normalt en delmängd av naturskog. För Miljömålsberedningens syfte i detta uppdrag räcker det att avgränsa och jämföra svenska begrepp med definitionen och kriterier för naturskog.

Enligt kommissionen definieras naturskog på följande sätt:

Ett skogsbestånd eller skogsområde som består av inhemska trädarter som huvudsakligen har utvecklats genom naturliga processer, strukturer och dynamiska processer som normalt förknippas med de sena utvecklingsfaserna av urskog eller ostörd skog av samma typ; det kan finnas synliga tecken på tidigare mänsklig påverkan, men dessa försvinner gradvis eller är alltför begränsade för att i betydande utsträckning störa de naturliga processerna.

Naturskogsbestånd kännetecknas enligt kommissionens riktlinjer bl.a. av följande egenskaper:

- De uppvisar strukturella särdrag och dynamiska processer såsom naturlig föryngring, luckdynamik, omfattande och varierad död ved, strukturell komplexitet och förekomst av gamla eller åldrande träd och trädrelaterade mikrohabitat.
- De har förvärvat dessa strukturella särdrag och dynamiska processer genom flera årtionden av naturlig utveckling utan någon betydande mänsklig påverkan.

Samtliga nedanstående huvudindikatorer och minst två kompletterande indikatorer måste enligt riktlinjerna uppfyllas för att ett område ska vara en naturskog.

Huvudindikatorer

– **Inhemska arter**

Naturskogar består av inhemska arter. Förekomsten av ett litet antal främmande träd bör dock inte förhindra att en skog betecknas som naturskog om de inte i betydande grad stör de ekologiska processerna.

- **Död ved**
Naturskogar kännetecknas av en stor andel och mångfald av stående och liggande död ved. Mängden och typen av död ved kan variera kraftigt mellan naturskogar (beroende på skogstyp, lokala miljöförhållanden och områdets senaste störningshistoria).
- **Gamla eller stora träd**
Naturskogar kännetecknas ofta av en stor mängd stående träd i förhållande till tidigare utvecklingsstadier för den givna skogstypen och lokala odlingsförhållanden, och av förekomsten av gamla eller stora träd, varav vissa kan uppnå den högsta ålder som är känd för arten under de lokala förhållandena.

Kompletterande indikatorer

- **Beståndets ursprung**
De flesta naturskogsbestånd härrör från naturlig föryngring, men vissa sådda eller planterade skogar kan uppfylla definitionen om de ges tillräckligt med tid att utveckla naturskogens egenskaper.
- **Strukturell komplexitet**
Naturskogar kännetecknas i allmänhet av strukturell komplexitet. De kan t.ex. ha en flerskiktad kronstruktur, en horisontell strukturell mångfald och mikroreliefstrukturer i marken, t.ex. kullar efter rotvältor.
- **Habitatträd**
Naturskogar kännetecknas ofta av hög täthet och stor mångfald av trädrelaterade mikrohabitat. Dessa definieras som en distinkt, väl avgränsad struktur som förekommer på levande eller stående döda träd och som utgör ett särskilt och viktigt substrat eller habitat för arter eller artsamhällen under åtminstone en del av deras livscykel för utveckling, föda, skydd eller fortplantning.
- **Indikatorarter**
I naturskog återfinns ofta arter i sena utvecklingsfaser som är specifika för en viss skogstyp. Dessa kan inkludera arter på Internationella naturvårdsunionens (IUCN) rödlista.

I kommissionens riktlinjer finns det inget strikt ålderskriterium för naturskogar. I riktlinjerna står att skogens ålder inte ingår i definitionen av naturskog men att den dock är en viktig indikator på skogens ekologiska värde, eftersom många skogsrelaterade arter är beroende av skogens kontinuitet i tiden.

Det finns inte heller något strikt kriterium för mängden död ved. Kommissionen skriver att mängden och typen av död ved kan variera kraftigt mellan naturskogar, beroende på skogstyp, lokala miljöförhållanden och områdets senaste störningshistoria.

Trädåldrar och mängd död ved varierar i hög grad mellan olika skogstyper och mellan olika delar av Sverige utifrån bl.a. klimat och jordmån.

Bedömning och slutsats

Som sekretariatet bedömer det krävs en sammanvägd bedömning av flera kriterier så som gamla träd, död ved, lång tid av orördhet och indikatorarter, som sammantaget avgör om en viss skog är en sådan naturskog som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald eller inte. Sekretariatet konstaterar samtidigt att det följer av riktlinjerna att en skog ska ha en mycket stor betydelse för den biologiska mångfalden och särskilt arter knutna till orörda skogar med naturliga strukturer och processer för att klassas som naturskog. Det finns därmed en stor likhet mellan definition och kriterier enligt kommissionens riktlinjer och definitioner och kriterier för att en skog ska klassas som en nyckelbiotop eller skogsbiologisk värdekärna enligt svenska inventeringar.

Nyckelbiotoper identifieras utifrån en metod som innehåller samma kriterier som för att identifiera urskogar och naturskogar enligt kommissionens riktlinjer. Dessa kriterier är bl.a. gamla träd, död ved, indikatorarter och fungerande naturliga störningar.

Skogsbiologiska värdekärnor identifieras på ett likartat sätt som nyckelbiotoper men definitionen är något vidare då även vissa andra skogar som bedöms ha stor betydelse för biologisk mångfald ska klassas som värdekärnor. De skogsbiologiska värdekärnor som inkluderats i Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens sammanställning är dock bara sådana som prioriterats av länsstyrelserna för formellt skydd enligt den nationella strategin för formellt skydd av skog.

Sekretariatet bedömer därför att dessa skogsbiologiska värdekärnor i de allra flesta fall uppfyller definitionen för urskog eller naturskog.

Sekretariatets sammanlagda bedömning är att definitioner och kriterier för nyckelbiotoper och skogsbiologiska värdekärnor i allt väsentligt överensstämmer med definitionen och kriterierna för naturskog enligt kommissionens riktlinjer. Undantag är sådana typer av nyckelbiotoper och skogsbiologiska värdekärnor vars värden inte utvecklats av orördhet utan av traditionell hävd såsom betesdrift och slätter.

Begreppet objekt med naturvärde

Objekt med naturvärden som används inom nyckelbiotopsinventeringen är skogsområden som inte uppfyller kraven på att vara nyckelbiotop men som ändå kan vara viktiga för den biologiska mångfalden och kan utvecklas till nyckelbiotoper inom relativt kort tid. Objekt med naturvärde ingår också tillsammans med nyckelbiotop i begreppet skogsbiologisk värdekärna. Objekt med naturvärde definieras på följande sätt¹²⁸:

Ett objekt med naturvärden är ett skogsområde som innehåller höga naturvärden i dag i form av strukturer eller naturvårdsarter, som är kopplade till historiken eller den fysiska miljön. Naturvärden når inte upp till den kalibrerade nivån för nyckelbiotoper.

Då bedömningen av den nedre kvalitetsgränsen för objekt med naturvärden har varierat inom Sverige och över tid¹²⁹ bedömer sekretariatet att en del av dessa områden inte uppfyller kriterierna för urskog eller naturskog. Objekt med naturvärden omfattar sammanlagt cirka 105 000 hektar. Nyckelbiotopsinventeringen startade för cirka 30 år sedan och objekt med naturvärden förväntas utvecklas till nyckelbiotoper inom inte alltför avlägsen tid. Vid senare återbesök bedöms objekt med naturvärden, enligt uppgifter från inventerare, ganska ofta som nyckelbiotoper. Om det beror på att naturvärdena utvecklats eller att bedömningar av naturvärdena och kunskapen hos de som inventerar har förändrats är svårt att säga.¹³⁰

¹²⁸ Skogsstyrelsen, Handbok, Nyckelbiotopsinventering 2020-02-24, s. 13.

¹²⁹ SOU 2020:73, Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen, betänkande av Skogsutredningen 2019, s. 681.

¹³⁰ Skogsstyrelsen, Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper, rapport 7/2016, s. 92.

Sekretariatet bedömer därför att Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens sammanställning av urskogar och naturskogar inte i nämnvärd grad påverkats av att en del objekt med naturvärden med oklar naturvärdesstatus inkluderats i beräkningarna. Sekretariatet bedömer dock att vid inventering i samband med eventuellt områdesskydd bör särskild uppmärksamhet ägnas åt att bedöma registrerade objekt med naturvärden för att utröna om de i verkligheten är urskogar eller naturskogar.

Vilka inventerade skogar uppfyller definition och kriterier för urskogar eller naturskogar enligt kommissionens riktlinjer?

Sekretariatet bedömer att både fältinventerade nyckelbiotoper och sådana skogsbiologiska värdekärnor som av länsstyrelserna efter fältinventering bedömts vara prioriterade för områdesskydd uppfyller kommissionens definition och riktlinjer för urskogar och naturskogar.

Undantag är sådana nyckelbiotoper och skogsbiologiska värdekärnor som är skapade genom traditionell hävd, såsom betade skogar och ekhagmarker. Sådana skogstyper kan ha stor betydelse för den biologiska mångfalden men klassas i normalfallet inte som urskogar eller naturskogar eftersom de vanligtvis inte uppfyller orördhetskriterierna för urskogar eller naturskogar enligt kommissionens riktlinjer. Sekretariatet gör i dessa delar samma bedömning som Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen.

De av Skogsutredningen 2019 utpekade fjällnaturskogarna bedöms av länsstyrelserna till 95 procent utgöras av skogsbiologisk värdekärna.

Sekretariatet bedömer att även de fem procent av de avgränsade fjällnaturskogarna som inte uppfyller kriterierna för skogsbiologisk värdekärna bör skyddas både av praktiska skäl då de ligger insprängda i stora skogsbiologiska värdekärnor och därmed är svåra att komma åt för skogsbruk, och av biologiska skäl för att inte fragmentera de stora sammanhängande intakta naturskogslandskapen.

De skyddsvärda statliga skogarna utgörs, i enlighet med riktlinjerna i den nationella strategin för formellt skydd av skog, till minst 70 procent av skogsbiologisk värdekärna. Den andel av de avgränsade skyddsvärda statliga skogarna som inte utgörs av skogsbiologisk värdekärna har av länsstyrelserna ändå bedömts behöva

ingå i det skyddade området för att få ett långsiktigt ändamålsenligt bevarande av områdets biologiska mångfald.

Sekretariatet instämmer i Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens bedömning att när kulturskapade värdekärnor och skogar som inte uppfyller kriterierna för värdekärna, enligt ovan, räknas bort så uppfyller sammantaget cirka 90 procent av arealen av de fältinventerade skogarna kommissionens kriterier för urskog eller naturskog.¹³¹

Sekretariatet bedömer därför att Sverige i hög grad genom dessa inventeringar redan har identifierat urskogar och naturskogar.

Att skydda ovanstående skogar är enligt sekretariatet även helt i linje med EU:s strategi för biologisk mångfald att skydda de skogar som har högst betydelse för biologisk mångfald. Sekretariatet bedömer också att dessa skogar utgör den absoluta merparten av de mest värdefulla skogarna i Sverige från biologisk mångfaldsynpunkt och därmed utgör sådana skogar med höga naturvärden som bör skyddas enligt åtgärdsområde 3 i Kunming-Montreal-ramverket.

Beskrivning av de skogar som sekretariatet bedömer uppfyller kommissionens definition för urskogar och naturskogar

De inventerade skogar som sekretariatet bedömer i hög grad uppfyller kommissionens definition och riktlinjer för urskogar och naturskogar beskrivs mer ingående nedan under följande rubriker:

- De stora sammanhängande naturskogarna ovan och i anslutning till gränsen för fjällnära skog enligt avgränsningen i Skogsutredningen 2019
- Nyckelbiotoper enligt Skogsstyrelsens definition
- Skyddsvärda statliga skogar inventerade av länsstyrelserna
- Skogsbiologiska värdekärnor inom övriga skogar som är inventerade av länsstyrelserna inför formellt skydd.

¹³¹ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023, Urskogar och naturskogar – sammanställning av underlag och bedömning av arealer, Kunskapsunderlag till Miljömålsberedningen, dnr SKS 2023/3258, dnr NV-02484-23, s. 49.

De stora sammanhängande naturskogarna ovan och i anslutning till gränsen för fjällnära skog enligt avgränsningen i Skogsutredningen 2019

Att stora delar av skogarna i anslutning till fjällkedjan på många sätt är unika för biologisk mångfald i ett västeuropeiskt sammanhang har blivit alltmer uppenbart. De höga naturvärdena konstaterades tidigt och en särskild lagstiftning för fjällnära skog som bl.a. krävde tillstånd för avverkning infördes i Skogsvårdslagen 1979. Det är dock först under senare år som skogarna inventerats systematiskt och heltäckande, främst av länsstyrelserna.¹³²

Naturvärdet av dessa skogar består dels i att de är ett av de få kvarvarande stora sammanhängande naturskogsområdena i Europa, dels att de utgörs av ofta väglösa områden, som endast i liten grad är påverkade av skogsbruk. Skogarnas unika värden består både av att de har höga naturvärden i form av gamla träd och död ved, är relativt orörda samt att de utgör större sammanhängande funktionella ekosystem. Naturvärdet av dessa skogar ökar om de får stå kvar som intakta delar i ett större intakt landskap av myrar, fjäll, produktiva och improduktiva skogar.

De stora sammanhängande naturskogarna finns både ovan och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog. Naturvärdena är likartade men regelverken om avverkning skiljer sig åt i dessa skogar. Skogsutredningen 2019 bedömde att skogarna i sin helhet utgjorde särskilt angelägna allmänna intressen att bevara.¹³³

Skogsutredningen 2019 föreslog därför ett skydd av 525 000 hektar produktiv skogsmark i det som utredningen kallade *de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden inom och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog*. Av dessa skogar finns cirka 316 000 hektar inom den fjällnära gränsen och cirka 209 000 hektar utanför den fjällnära gränsen. Cirka 95 procent av den totala arealen i de sammanhängande områdena uppfyller enligt länsstyrelsernas inventeringar kriterierna för skogsbiologisk värdekärna.

Skogsutredningen 2019 bedömde samtidigt att de 240 000 hektar produktiv skogsmark ovanför gränsen för fjällnära skog utanför

¹³² Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, Kunskapssammanställning fjällnära skog, Redovisning av kunskapsunderlag till Skogsutredningen 2019 och Naturvårdsverket, Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning, 2020.

¹³³ SOU 2020:73, Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen, betänkande av Skogsutredningen 2019, s. 955.

formellt skydd som, beroende på sin tidigare brukningshistorik, inte innehåller dokumenterade naturvärden som stora sammanhängande naturskogar från naturvårdssynpunkt bör kunna brukas på samma sätt som skog utan dokumenterade naturvärden utanför den fjällnära gränsen.¹³⁴

Enligt Skogsutredningen 2019 finns det ovan och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog drygt 140 000 hektar värdefulla skogar på statligt ägd produktiv skogsmark. Av dessa ägs cirka 91 000 hektar av staten och förvaltas av Statens fastighetsverk och cirka 49 000 hektar som ägs av Sveaskog AB.

Regeringen har föreslagit att de 140 000 hektar produktiv skogsmark som finns på Statens fastighetsverks och Sveaskogs marker i de stora sammanhängande fjällnaturskogarna ska få ett formellt skydd.¹³⁵

I juni 2022 gav regeringen Naturvårdsverket i uppdrag att arbeta för att värdefulla skogar ovan och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog, på fastigheter som ägs av staten och förvaltas av Statens fastighetsverk och som ägs Sveaskog AB, får ett långsiktigt formellt skydd. I uppdraget ingick att avgränsa de områden som ska få ett formellt skydd så att deras naturvärden bevaras och de kan förvaltas långsiktigt, samt även i övrigt får ändamålsenliga gränser. Uppdraget skulle genomföras i samråd med Statens Fastighetsverk och Sveaskog AB. Värdefulla skogar ovan och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog som förvaltas av Statens fastighetsverk skulle överföras till Naturvårdsverket och skyddas formellt enligt 7 kap. miljöbalken. Värdefulla skogar ovan och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog som ägs av Sveaskog AB skulle skyddas formellt enligt 7 kap. miljöbalken men kvarstå i Sveaskog AB ägo.¹³⁶

I februari 2023 tecknades en överenskommelse om detaljavgränsningen av skyddet på Sveaskogs marker mellan Naturvårdsverket och Sveaskog AB. Den delen av uppdraget var därmed avslutad. Arbetet med att nå överenskommelse om avgränsningen på de

¹³⁴ SOU 2020:73, Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen, betänkande av Skogsutredningen 2019, s. 969–970.

¹³⁵ Prop. 2021/22:58, Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvärden i skogen med frivillighet som grund, s. 67.

¹³⁶ Regeringsbeslut 22-06-09, M2022/01240.

marker som Statens fastighetsverk förvaltar fortsätter under 2023 och 2024.¹³⁷

Detta innebär att av de ursprungliga cirka 525 000 hektar med mycket höga naturvärden som Skogsutredningen 2019 identifierade återstår – när Sveaskogs och Statens Fastighetsverks skogar skyddats – cirka 383 000 hektar oskyddad produktiv skogsmark fördelat på markägarkategorier enligt följande¹³⁸:

- Bolag, 138 700 hektar (varav 77 500 hektar är frivilligt avsatt)
- Allmänningar etc., 48 300 hektar
- Enskilda, 179 500 hektar
- Övriga (HB, KB, gemensamhetsskogar), 8 700 hektar
- Svenska kyrkan, 5 500 hektar (varav 2 400 hektar frivilligt avsatt)
- Kommuner, 2 500 hektar.

Det enskilda skogsbrukets ägande av produktiv skogsmark i de stora sammanhängande naturskogarna består av cirka 7 300 fastigheter, som ägs av en eller flera privatpersoner som var och en taxerar för mindre än 1 000 hektar skog.¹³⁹

I norra Sverige finns ett antal allmännings- och besparingsskogar som inom sitt innehav har relativ stor andel sammanhängande naturskog med mycket höga naturvärden. Ovan den fjällnära gränsen ligger cirka 60 procent av allmännings- och besparingsskogarnas totala innehav inom de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden. Nedan den fjällnära gränsen är motsvarande siffra fyra procent.

Sekretariatet har uppfattat att det är stor samstämmighet om de höga naturvärdena i de stora sammanhängande naturskogarna längs fjällkedjan.

Flera sentida studier beskriver den fjällnära skogen på ett likartat sätt och trycker på de mycket höga naturvärdena i de stora

¹³⁷ Naturvårdsverkets webbplats: <https://www.naturvardsverket.se/om-oss/regeringsuppdrag/pagaende-regeringsuppdrag/skydda-vardefulla-statliga-skogar-ovan-och-i-nara-anlutning-till-gransen-for-fjallnara-skog/>, hämtat 24-02-14.

¹³⁸ SOU 2020:73, Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen, betänkande av Skogsutredningen 2019, s. 987.

¹³⁹ SOU 2020:73, Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen, betänkande av Skogsutredningen 2019, s. 988.

sammanhängande naturskogarna och att de som sådana är unika i ett västeuropeiskt perspektiv.¹⁴⁰

Ett forskningsprojekt om det boreala skogslandskapet, beskriver den fjällnära skogen på följande sätt.¹⁴¹

Den fjällnära barrskogsregionen, den fjällnära skogens gröna bälte, representerar ett på många sätt unikt område till sin sammansättning av naturnära skog, med mindre påverkan av kal- och trakthyggesbruk, stor geografisk utsträckning, god konnektivitet och hög ansamling av skogar med höga naturvärden. Den är en värdeetrakt och ett värdenätverk i sig och som utgångspunkt för grön infrastruktur i boreal skog över norra Sverige och Fennoskandia.

De stora, sammanhängande naturnära barr-, fjällbarr- och fjällbjörkskogarna längs den skandinaviska fjällkedjan representerar ett av mycket få större och sammanhängande områden med så kallad intakt skog i EU och Europa, och har därmed uppmärksammats i en lång rad olika globala studier, som ett område av stor internationell betydelse att bevara. ”Den fjällnära barrskogens gröna bälte” är med en syd-nordlig utsträckning på omkring 800 km (fågelvägen), motsvarande cirka 1/3 av den Skandinaviska fjällkedjan från Stavanger till Nordkap, en unik resurs som värdeelement, värdekärna, värdeetrakt, spridningszon, spridningslänk och värdenätverk i sig och som ”hemområde” och en viktig utgångspunkt för en fungerande grön infrastruktur i skog i norra Sverige.

Sammanfattningsvis visar denna studie på ett entydigt sätt att det förekommer ett stort och sammanhängande område med strukturell konnektivitet av intakt, natur- och naturnära skog längs den skandinaviska fjällkedjan. Detta bekräftar men ger samtidigt en mycket mer detaljerad bild av resultat från tidigare globala analyser av kvarvarande intakt skog och intakta skogslandskap, där de fjällnära skogarna i Sverige utgör ett av ett fåtal som fortfarande finns kvar. Därmed finns också anledning att tydligt föra fram dessa skogars unika värden utöver deras betydelse för den biologiska mångfalden i skogslandskapet i norra Sverige. Ur ett europeiskt och globalt perspektiv har Sverige ett specifikt ansvar för dessa skogars bevarande.

I skogspropositionen 2021 anförde regeringen att det längs hela den svenska fjällkedjan finns stora sammanhängande områden med naturskogar som till stora delar är opåverkade och där det finns höga

¹⁴⁰ Jonsson B-G, m.fl., European Union’s Last Intact Forest Landscapes are at A Value Chain Crossroad between Multiple Use and Intensified Wood Production, *Forests* 10(7), 2019. Kuuluvainen T., m.fl., North Fennoscandian mountain forests: History, composition, disturbance dynamics and the unpredictable future, *Forest Ecology and Management* 385, 2017, s. 140–149. Svensson J., m.fl., Conservation significance of intact forest landscapes in the Scandinavian Mountains Green Belt, *Landscape Ecology* 2020, s. 2113–2131.

¹⁴¹ Naturvårdsverket, Det boreala skogslandskapets gröna infrastruktur, rapport 6910, december 2019.

naturvärden. Naturskogarna är belägna ovan och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog. Naturvärdet består bl.a. av att det finns sammanhängande naturskogsområden som endast i låg grad är påverkade av skogsbruk. Skogarnas unika värden består både av att de har höga naturvärden i form av gamla träd och död ved, är relativt orörda samt att de utgör större sammanhängande funktionella ekosystem med representativa arter. Skydd av dessa skogar bidrar tillsammans med skydd av andra skogar till Sveriges internationella åtaganden enligt konventionen för biologisk mångfald.¹⁴²

I en underlagsrapport till Skogsutredningen 2019 konstaterade Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen att de stora arealerna sammanhängande kontinuitetsskogar med dokumenterade naturvärden i och i nära anslutning till den fjällnära skogen representerar ett unikt landskap med sin sammansättning av stora naturskogar med mycket höga naturvärden.¹⁴³ Enligt Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen finns knappast några motsvarigheter utanför denna region.

I samma underlagsrapport redovisade Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen även den fjällnära kontinuitetsskogens betydelse för renskötseln och dess kultur, för friluftslivet och naturturism samt för skogsbruket. För rennäringen är dessa områden viktiga bl.a. genom att de ingår i samebyarnas kärnområden för viktiga betesmarker och som innefattar lång samisk kulturhistoria, där renens vandringsmönster fortfarande är naturliga. För friluftsliv och naturturism redovisar Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen att den fjällnära kontinuitetsskogen är viktig framför allt för landskapsbilden och möjligheten till upplevelse av vildmark, orördhet och tystnad. Den fjällnära kontinuitetsskogen utgör en stor del av attraktionskraften för besöksnäringen och friluftslivet i regionen

Naturvårdsverket och de tre skogsbolagen Holmen Skog AB, SCA Skog AB och Stora Enso Skog och Mark AB tecknade 2021 en avsiktsförklaring för att klargöra viktiga förutsättningar för Skogsutredningens 2019 förslag om skydd av fjällnaturskogar.¹⁴⁴ I avsiktsförklaringen konstateras att det finns ett stort, i princip sammanhängande, område längs hela fjällkedjan med höga natur-

¹⁴² Prop. 2021/22:58, Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvärden i skogen med frivillighet som grund, s. 29.

¹⁴³ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2020, Kunskapssammanställning fjällnära skog. Redovisning av kunskapsunderlag till Skogsutredningen 2019.

¹⁴⁴ Avsiktsförklaring om långsiktigt skydd av fjällnaturskogar. Naturvårdsverkets webbplats: <https://www.naturvardsverket.se/4ac589/contentassets/605d0a2973b648fb99229d48571b8ce0/avsiktsforklaring-om-langsiktigt-skydd-av-fjallnaturskogar.pdf>, hämtat 2024-01-03.

värden. Området består av fjäll, fjällbjörkskogar, myrar och naturskogar och utgör ett av de få intakta större skogslandskap som fortfarande finns kvar i Europa.

Att bevara stora intakta landskap bedöms skapa förutsättningar för landsbygdsutveckling genom att områdena kan utvecklas för naturturism, rennäring, friluftsliv och lokalsamhället i övrigt. Ett skydd av skogarna bedöms också bidra till bevarandet av viktiga värden för den samiska kulturen och för andra kulturmiljövärden.

Formellt skydd i form av naturreservat och nationalparker ger även möjligheter till en statlig satsning för en uppbyggnad av en infrastruktur för friluftsliv och turism i form av exempelvis Naturum, parkeringsplatser, leder, rastplatser och övernattningsstugor.

Intresse av att skydda fjällnaturskogar formellt och erhålla ersättningsmark

Av den ovan nämnda avsiktsförklaringen som Naturvårdsverket och de tre skogsbolagen Holmen Skog AB, SCA Skog AB och Stora Enso Skog och Mark AB tecknade 2021 framgår att i det fall Skogsutredningen 2019 förslag skulle leda till att regeringen och riksdagen fattade beslut om att begränsa brukandet av fjällnaturskogarna erbjöd bolagen Naturvårdsverket att för reservatsbildning förvärva mark inom det överenskomna området till aktuellt marknadsvärde förutsatt att bolagen erhöll ersättningsmark.¹⁴⁵

Av avsiktsförklaringen framgår även att det fanns goda skäl att hantera fjällskogspaketet i ett sammanhållet arbete, där Naturvårdsverket svarar för vägledning i stort och stöd för markåtkomst medan länsstyrelserna svarar för lokala naturreservatsprocesser. Ett sammanhållet arbete skulle vara kostnadseffektivt och möjliggöra en effektiv administration. På så sätt skulle skog med höga naturvärden kunna undantas från aktivt skogsbruk till lägsta möjliga transaktionskostnad. De värdefulla skogar som ligger ovan gränsen för fjällnära skog utgör en stor latent kostnad för staten i och med tillståndsplikten i skogsvårdslagen. I och med att bevarandet rör stora arealer bedöms att naturreservatsprocessen blir effektivare än

¹⁴⁵ Avsiktsförklaring om långsiktigt skydd av fjällnaturskogar. Naturvårdsverkets webbplats: <https://www.naturvardsverket.se/4ac589/contentassets/605d0a2973b648fb99229d48571b8ce0/avsiktsforklaring-om-langsiktigt-skydd-av-fjallnaturskogar.pdf>, hämtat 2024-01-03.

att löpande hantera ersättning vid nekande av tillstånd för enskilda avverkningsansökningar.

Allmännings- och besparingsskogarna har enligt det regelverk¹⁴⁶ som styr verksamheterna, inte möjlighet att minska sitt markinnehav. Allmänningarna i nordvästra Sverige har deltagit i flera stora markaffärer med bytesmark. Sekretariatet bedömer därför att allmännings- och besparingsskogarna i första hand är intresserade av ersättningsmark. Även för övriga ägare med över 1000 hektar skog är ett aktivt skogsbruk ofta viktigt. Även för dessa bedöms ersättningsmark normalt vara den ersättningsform som föredras.

En stor del av fjällskogarna inom den fjällnära gränsen

En stor andel av fjällskogarna med höga naturvärden som är belägna inom gränsen för fjällnära skog är redan i praktiken in-tecknade ekonomiskt för staten då ersättning kommer att behöva betalas ut till markägare vid nekade avverkningsstillstånd på grund av höga naturvärden.¹⁴⁷

Av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden som återfinns inom gränsen för fjällnära skog uppskattas cirka 315 000 hektar produktiv skogsmark finnas utanför formellt skydd. Statens fastighetsverks och Sveaskogs marker, sammantaget cirka 140 000 hektar, är redan föremål för skydd.¹⁴⁸ Storskogsbruket bedöms inte söka tillstånd för att avverka skog inom sina frivilliga avsättningar. Utanför dessa kvarstår dock närmare 200 000 hektar produktiv skogsmark inom dessa områden där tillstånd till avverkning kan förväntas sökas, antingen i syfte att faktiskt avverka skogen eller för att utlösa den ersättningsrätt som markägare har rätt till vid nekat avverkningsstillstånd. Om tillstånd nekas för 70 procent av dessa skogar beräknade Skogsutredningen 2019 att detta skulle innebära en kostnad för staten på uppemot 6,5 miljarder kronor.¹⁴⁹

¹⁴⁶ SOU 2020:73, Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen, betänkande av Skogsutredningen 2019, s. 989.

¹⁴⁷ SOU 2020:73, Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen, betänkande av Skogsutredningen 2019, s. 1122 f.

¹⁴⁸ Enligt regeringsbeslut 22-06-09, M2022/01240. För ytterligare bakgrund, se prop. 2021/22:58, Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvården i skogen med frivillighet som grund, s. 67.

¹⁴⁹ SOU 2020:73, Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen, betänkande av Skogsutredningen 2019, s. 964.

Nyckelbiotoper enligt Skogsstyrelsens definition

Som tidigare beskrivits är nyckelbiotoper de skogsområden som har de allra högsta naturvärdena på beståndsnivå. Arealen nyckelbiotoper, som är registrerade av de större skogsbolagen, mellanstora skogsägare och Skogsstyrelsen är cirka 480 000 hektar vilket motsvarar cirka två procent av den produktiva skogsmarksarealen. Den senaste skattningen indikerar att det kan finnas omkring 630 000 hektar oregistrerade nyckelbiotoper utanför formellt skyddade områden i hela landet.¹⁵⁰

Många nyckelbiotopstyper har fått sina värden genom att de varit orörda eller extensivt brukade under mycket lång tid, andra nyckelbiotopstyper har uppstått genom hävd som slätter, bete eller hamling och behöver därför skötsel för att bevara sina naturvärden. I sin sammanställning av urskogar och naturskogar bedömer Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen att 90–95 procent av arealen nyckelbiotoper är sådana urskogar och naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald.¹⁵¹ Övriga 5–10 procent är kulturskapade skogstyper som ekhagmarker eller betade skogar som inte klassas som urskogar eller naturskogar.

Resultaten från inventeringarna, som omfattar både nyckelbiotoper och objekt med naturvärden,¹⁵² är ett kunskapsunderlag inom svenskt miljö- och naturvårdsarbete och ger en bild av var i skogslandskapet det vid tidpunkten för inventeringen bedömdes finnas biologiskt särskilt värdefulla miljöer. Informationen om nyckelbiotoper och objekt med naturvärden är kunskapsunderlag för myndigheternas beslut om formellt skydd och för markägares ställningstagande om frivilliga avsättningar samt annan planering som miljöhänsyn inom skogsbruket.

Resultatet från nyckelbiotopsinventeringen används även för handläggning av andra myndighetsärenden, exempelvis vid bildande

¹⁵⁰ SOU 2020:73, Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen, betänkande av Skogsutredningen 2019, s. 1083.

¹⁵¹ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023, Urskogar och naturskogar – sammanställning av underlag och bedömning av arealer, Kunskapsunderlag till Miljömålsberedningen, dnr SKS 2023/3258, dnr NV-02484-23, s. 20.

¹⁵² Objekt med naturvärden är skogsområden som inte uppfyller kraven på att vara nyckelbiotop men som ändå kan vara viktiga för den biologiska mångfalden och kan utvecklas till nyckelbiotoper inom relativt kort tid. Objekt med naturvärde definieras av Skogsstyrelsen på följande sätt: Ett objekt med naturvärden är ett skogsområde som innehåller höga naturvärden i dag i form av strukturer eller naturvårdsarter, som är kopplade till historiken eller den fysiska miljön. Naturvärden når inte upp till den kalibrerade nivån för nyckelbiotoper.

av naturreservat, samt för kommuner och länsstyrelser i olika planarbeten eller tillståndsprövningar.

Att skydda nyckelbiotoper är enligt viss forskning det mest kostnadseffektiva sättet att skydda rödlistade arter.¹⁵³ Vidare har det lyfts fram att nyckelbiotoper är av mycket stor betydelse för biologisk mångfald sett till volym död ved, diversitet av död ved samt totala antalet arter kärlväxter, mossor, lavar och tickor liksom antalet rödlistade arter.¹⁵⁴ Resultaten från projektet Uppföljning av biologisk mångfald i skog med höga naturvärden stödjer slutsatsen att nyckelbiotoperna har rika förekomster av signalarter och rödlistade arter.¹⁵⁵

Nyckelbiotoperna överlappar i hög utsträckning de tre andra kategorierna av kända, fältinventerade urskogar och naturskogar.

Skyddsvärda statliga skogar som inventerats av länsstyrelserna

År 2002 fick Naturvårdsverket ett regeringsuppdrag att genomföra en naturvärdesbedömning av all statlig skogsmark.¹⁵⁶ Syftet var bl.a. att sammanställa och bedöma den befintliga kunskapen om naturvärden i statens skogar samt bedöma vilka områden som behövde skyddas formellt. I uppdraget ingick även att i samverkan med länsstyrelserna och skogsvårdsorganisationen identifiera alla urskogsartade skogar i behov av skydd och lämna förslag på hur de skulle skyddas långsiktigt. Naturvårdsverket och länsstyrelserna redovisade inventeringarna av statliga skogar i totalt 14 rapporter.¹⁵⁷

Underlagen för inventeringarna utgjordes av skogliga indelningsdata från de statliga markägarna samt myndigheternas befintliga kunskap om förekomsten av skyddsvärda statliga skogar. Länsstyrelserna genomförde omfattande kompletterande fältinventeringar. Inventeringen utgick från den definition av skogsbiologisk värdekärna som används vid ordinarie områdesskydd enligt Naturvårds-

¹⁵³ Wikberg, S. m.fl., 2009. Cost-effectiveness of conservation strategies implemented in boreal forests: The area selection process, *Biological Conservation* 142, s. 614–624.

¹⁵⁴ Timonen, J., m.fl., 2011. Hotspots in cold climate: Conservation value of woodland key habitats in boreal forests, *Biological Conservation* 144, s. 2061–2067.

¹⁵⁵ Skogsstyrelsen 2016. Uppföljning av biologisk mångfald i skog med höga naturvärden. Metodik och genomförande, rapport 1:2016.

¹⁵⁶ Regeringen 2002, Uppdrag om att bedöma naturvärden och behov av skydd på statlig mark och för urskogsartade skogar i hela landet. M2002/2121/Na.

¹⁵⁷ Naturvårdsverket 2004, Skyddsvärda statliga skogar och urskogsartade skogar, Huvudrapport över uppdrag om naturvärdesbedömning och skydd av viss skog, Rapport 5339 samt kompletteringar i BD län i rapport 5473 och AC-län 5474.

verkets vägledning för avgränsning av naturreservat.¹⁵⁸ Inventeringen som genomfördes i hela Sverige var inte en heltäckande inventering utan begränsades till större sammanhängande områden. I södra Sverige ingick enbart områden som är större än 20 hektar och i norra Sverige 40 hektar. Det gjordes också prioriteringar av vilka områden som inventerades utifrån vad som kunde genomföras inom uppdraget.

Under 2019 tog Naturvårdsverket initiativ till en översyn av de utpekade skogarna på de statliga innehaven. Ny kunskap och förutsättningar bedömdes vara en viktig grund för en översyn och ett uppdaterat kunskapsunderlag över skyddsvärda skogar på statens, främst Sveaskogs och de marker som Statens Fastighetsverk förvaltar.

Länsstyrelserna avgränsade 2020–2021 ytterligare arealer som ett arbetsmaterial för närmare överväganden tillsammans med respektive statlig ägare.

Skyddsvärda statliga skogar överlappar i hög utsträckning de tre andra kategorierna av kända, fältinventerade urskogar och naturskogar.

Skogsbiologiska värdekärnor inom övriga skogar som är inventerade av länsstyrelserna inför formellt skydd

Länsstyrelsernas inventeringsunderlag över områden som är aktuella för formellt skydd baseras på fältinventerade skogar och omfattar de områden som av länsstyrelserna bedöms vara mest skyddsvärda i respektive län. I Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens sammanställning¹⁵⁹ ingår den del av de inventerade områdena som klassats som skogsbiologisk värdekärna enligt Naturvårdsverkets vägledning för avgränsning av naturreservat.¹⁶⁰ Skogar som inventeras inför formellt skydd kan även vara kulturpräglade skogar med höga naturvärden, såsom betespräglade skogar, vilka dock inte överensstämmer med kriterierna för naturskog.

¹⁵⁸ Naturvårdsverket 2008, Planering av naturreservat – vägledning för beskrivning, indelning och avgränsning, NV-rapport 5788.

¹⁵⁹ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023, Urskogar och naturskogar – sammanställning av underlag och bedömning av arealer, Kunskapsunderlag till Miljömålsberedningen, dnr SKS 2023/3258, dnr NV-02484-23, s. 27.

¹⁶⁰ Naturvårdsverket 2008, Planering av naturreservat – vägledning för beskrivning, indelning och avgränsning, NV-rapport 5788.

Det är enbart sådana skogsbiologiska värdekärnor som länsstyrelserna bedömer hålla så höga naturvärden att de tillsammans med sammanbindande mark är prioriterade för områdesskydd som ingår i Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens sammanställning.

Värdekärnor inom dessa skogar överlappar i stor utsträckning de tre andra kategorierna av kända, fältinventerade urskogar och naturskogar.

Andra begrepp som förekommer i andra sammanhang

Skogsbruksåtgärder som kräver samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken beror på vilket skogsområde det gäller

I 12 kap. 6 § miljöbalken finns bestämmelser om anmälan för samråd. Av första stycket framgår att om en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, ska anmälan för samråd göras hos den myndighet som utövar tillsynen.

Av 6 § första stycket förordningen (1998:904) om anmälan för samråd framgår att den som i enlighet med gällande bestämmelser har underrättat Skogsstyrelsen (1) om avverkning som ska äga rum på hans mark, (2) om uttag av skogsbränsle eller (3) om sådan dikning i samband med avverkning som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken, ska anses ha gjort anmälan för samråd för åtgärden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Av 4 § första stycket i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder, SKSFS 2013:3, framgår att skogsbruksåtgärder i ett *skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö har mycket höga naturvärden och har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna och utgör eller kan förväntas utgöra livsmiljö för akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade arter* ska anmälas för samråd.¹⁶¹

Den kursiverade beskrivningen ovan är alltså viktig för såväl fastighetsägare som för Skogsstyrelsen för att göra en bedömning om när det krävs samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Den som vidtar en åtgärd utan att ha gjort en anmälan enligt vad som krävs

¹⁶¹ Se även Högsta Förvaltningsdomstolens dom av den 4 januari 2024 i mål nr 7527-22.

enligt ovan gör sig skyldig till ”otillåten miljöverksamhet” enligt 29 kap. 4 § miljöbalken. Det gäller oavsett om åtgärden genomförs med uppsåt eller av oaktsamhet.

Sekretariatet kan konstatera att beskrivningen omfattar alla de urskogar och naturskogar som uppfyller definitionerna och kriterierna i kommissionens riktlinjer.

Äldre naturskogsartade skogar

Skogliga biotopskyddsområden beslutas med stöd av 7 kap. 11 § miljöbalken. De områden som kan komma i fråga är små mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda. Utöver denna mer generella beskrivning måste området även utgöras av någon av de 19 biotopskyddstyper som räknas upp i bilaga 2 till förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. (FOM). Vidare har Skogsstyrelsen i myndighetens allmänna råd¹⁶² till FOM beskrivit var och en av de 19 biotopskyddstyperna. En biotopskyddstyp som i traditionell mening torde ligga nära vad som i kommissionens riktlinjer beskrivs som naturskogar är i FOM benämnd *äldre naturskogsartade skogar*.

Den biotopskyddstypen är den mest frekvent beslutade av de skogliga biotopskyddstyperna och totalt finns det fler än 5 500 områden skyddade som äldre naturskogsartade skogar. Beskrivningen av den biotopskyddstypen i Skogsstyrelsens allmänna råd är:

Äldre skogar som uppkommit genom naturlig förnygring. I områdena har ingen eller endast obetydlig avverkning skett under de senaste 30 åren eller så bedöms områdena ha varit kontinuerligt trädbevuxna i flera trädgenerationer. Där finns ett inslag av mycket gamla träd eller ett påtagligt inslag av död ved.

Noterbart är att beskrivningen är förhållandevis bred eftersom det förutom obetydlig sentida avverkning och kontinuerlig trädäckning enbart krävs ett inslag av mycket gamla träd eller ett påtagligt inslag av död ved. Sekretariatet bedömer därför att äldre naturskogsartade skogar är ett vidare begrepp än urskogar och naturskogar enligt de kriterier som anges i kommissionens riktlinjer.

¹⁶² SKSFS 2013:1, Skogsstyrelsens allmänna råd till 7 kap. 11 § miljöbalken (1998 808) och 6 § förordningen (1998 1252) om områdesskydd enligt miljöbalken med mera.

Västlig taiga eller taiga

Västlig taiga, eller taiga, infördes i EU:s naturvårdsregleringar genom art- och habitatdirektivet. Där finns dock inga definitioner av de olika naturtyperna som omfattas av direktivet utan de anges bara med namn.¹⁶³ Kommissionen har därefter tagit fram en manual som stöd för tolkningen av hur de olika naturtyperna ska definieras.¹⁶⁴ Tolkningsmanualen uppdateras med några års mellanrum. Utifrån manualen tar varje land fram nationella vägledningar.

Naturvårdsverket har tagit fram vägledningar för de naturtyper och arter i art- och habitatdirektivet som förekommer i Sverige. För varje naturtyp finns en beskrivning och vissa kriterier som behöver vara uppfyllda för att ett område ska anses utgöra en viss naturtyp. För varje naturtyp finns också en lista över karakteristiska och typiska arter av mossor, lavar, svampar, däggdjur, fåglar och skalbaggar. De typiska arternas förekomst är en bedömningsgrund för naturtypens bevarandestatus. De karakteristiska arterna är vanliga arter som utmärker naturtypen.

För alla skogstyper anges dessutom kvalitetskriterier för egenskaper och strukturer. Sådana kvalitetskriterier avser exempelvis gamla träd, död ved och skoglig kontinuitet.

Den arealmässigt största naturtypen i Sverige är taiga.¹⁶⁵ Den beskrivs på följande sätt i den svenska vägledningen¹⁶⁶:

Naturtypen förekommer i boreal-boreonemoral zon på torr-blöt och näringsfattig-näringsrik mark och innefattar i typfallet produktiv skogsmark. Enstaka områden finns i kontinental region. Trädskiktets krontäckningsgrad är normalt 30–100 % och utgörs av gran, tall, björk, asp, rönn och sälg. Små inslag av andra inhemska trädslag kan förekomma. Naturtypen innefattar även brandfält och stormfällningar som då kan innebära en lägre krontäckning. Kvalitetskriterier: Skogen ska vara, eller i en relativt nära framtid kunna bli naturskog eller likna naturskog med avseende på egenskaper och strukturer. Den kan ha påverkats av t.ex. plockhuggning, bete eller naturlig störning. Skogen ska vara i ett sent eller i ett relativt sent successionsstadium. Det ska finnas gamla träd och död ved och en kontinuitet för de aktuella träd-

¹⁶³ Samma förteckning har sedan återanvänts i den nyligen beslutade restaureringsförordningen (EU) 2024/1991.

¹⁶⁴ Europeiska kommissionen, Interpretation manual of European habitats EUR 28.

¹⁶⁵ EU-benämning Western Taiga som tidigare hade den svenska benämningen Västlig taiga.

¹⁶⁶ Den svenska vägledningen är framtagen utifrån EU:s tolkningsmanual, för en jämförelse mellan beskrivningen i EU-vägledningen och den svenska tolkningen, se s. 446 i SOU 2020:73 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen, betänkande av Skogsutredningen 2019.

slagen. Om naturliga störningsprocesser eller skötselåtgärder, huvudsakligen brand/naturvårdsbränning, i syfte att imitera sådana har påverkat området kan även områden i yngre successionsstadier ingå om de utgör ett väsentligt värdehöjande komplement. Egenskaper och strukturer som är typiska för naturskog finns normalt även i yngre successionsstadier. Skogens hydrologi ska inte vara under stark generell påverkan från markavvattning. Näringskrävande örter finns endast undantagsvis. Naturtypen hyser vanligtvis en mängd rödlistade arter som gynnas av lång skoglig kontinuitet, gamla träd, död ved eller brandfält och successionsstadier efter brand.

Undergrupper: A. granskog B. tallskog C1. barrblandskog C2. blandskog D. triviallövskog E. kalmark/glest beskogad mark med mycket död ved efter störning (ex. brandfält) F. naturliga successionsstadier efter störning, (ex. barr-, löv- eller blandbrännor)

Viktiga strukturer och funktioner

Skoglig kontinuitet. Kontinuerligt skogsbevuxen mark med inhemska trädslag. Beståndet har inte någon tydlig påverkan av avverkning.

Naturlig dynamik. Skogen utvecklas i huvudsak genom naturlig dynamik, som självföryngring och att trädindivider dör av naturliga orsaker.

Naturliga störningar. Skogen utsätts för exempelvis brand, stormfällning, insektsangrepp, översvämningar. De enskilda bestånden kan därför uppvisa spår av naturlig störning eller sakna sådana.

Ostörd hydrologi, särskilt i sumpskogsmiljöer, i angränsande myrmark (s.k. skogsmyrmosaiker) och längs vattendrag. Buffertzoner. Brandrefugiala miljöer, t.ex. fuktigare granskogar, sumpskogar, raviner etc., kräver en buffertzon mot hyggen och brandfält.

En naturlig näringsstatus.

Förekomst av substrat. Mängden och typen av substrat måste i det enskilda beståndet sättas i relation till beståndets utvecklingsstadium och belägenhet. Exempel på substrat: Död ved (ex. grenar, torrträd, lågor) i olika nedbrytningsstadier. Gamla och grova träd. I områden med brandhistorik är vissa typer av bränd ved en förutsättning för många arter av fr.a. vedlevande insekter. Representativa trädslag (speciellt gamla och/eller grova träd).

Beskrivningen är förhållandevis bred eftersom det räcker att skogen i en relativt nära framtid ska kunna bli naturskog eller likna naturskog med avseende på egenskaper och strukturer och enbart behöver finnas en förekomst av gamla träd och död ved och en kontinuitet för de aktuella trädslagen. Sekretariatet bedömer därför att (västlig) taiga är ett vidare begrepp än urskogar och naturskogar enligt de kriterier som anges i kommissionens riktlinjer.

Kontinuitetsskogar

Kontinuitetsskog är ett begrepp för skogsområde som varit be-
vuxet av träd under lång tid och inte kalhuggits. Inga väsentliga
trädslagsbyten får heller ha genomförts. Kontinuitetsskogar har
vanligen höga naturvärden.¹⁶⁷ Begreppet kontinuitetsskog före-
kommer vare sig i skogsvårdslagen (1079:429) eller i skogsvårds-
förordningen (1993:1096).

Begrepp i avskogningsförordningen

I maj 2023 beslutades Europaparlamentets och rådets förordning
(EU) 2023/1115 av den 31 maj 2023 om tillhandahållande på unions-
marknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter
som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om
upphävande av förordning (EU) nr 995/2010, den s.k. avskognings-
förordningen. Avskogningsförordningen innehåller regler för att
minska avskogning och skogsförstörelse. Förordningen innebär att
det är förbjudet att släppa ut eller tillhandahålla råvarorna nötkreat-
tur, kakao, kaffe, oljepalm, soja, trä och gummi samt de produkter
som anges i bilaga I till förordningen som innehåller, har utfordrats
med eller har producerats med användning av de relevanta råvarorna
på EU:s inre marknad, eller exportera dem från unionen, om inte
samtliga följande villkor i artikel 3 är uppfyllda:

- De är avskogningsfria
- De har producerats i enlighet med relevant lagstiftning i pro-
duktionslandet
- De omfattas av en förklaring om tillbörlig aktsamhet enligt
artikel 8.

Med *avskogningsfri* avses enligt förordningen

- dels att de relevanta produkterna innehåller, har utfordrats med
eller har producerats med användning av relevanta råvaror som
producerats på mark där ingen avskogning ägt rum efter den
31 december 2020

¹⁶⁷ Ordlista från Skogskunskap, tillgänglig på <https://www.skogskunskap.se/ordlista/>,
hämtad 2024-03-26.

- dels, när det gäller en relevant produkt som innehåller eller har producerats med användning av trä, att skogen har avverkats utan att orsaka skogsförstörelse efter den 31 december 2020 (artikel 2.13).

Med *avskogning* avses omvandling av skog till jordbruksanvändning oberoende av om omvandlingen är orsakad av människan eller inte (artikel 2.3). Med *skogsförstörelse* avses i sin tur strukturella ändringar av krontäckning i form av omvandling av urskog eller naturligt förnygrad skog till skogsplantage eller till annan träd- och buskmark eller av urskog till planterad skog (artikel 2.7). Vad som avses med begreppen urskog, naturligt förnygrad skog, skogsplantage, träd- och buskmark samt planterad skog definieras närmare i förordningen (artikel 2.8–2.12).

Avskogningsförordningen begränsar med andra ord redan i dag möjligheterna att kommersiellt nyttja virke som härstammar från avverkning av urskog och ”naturligt förnygrad skog”.

”Urskog” definieras på samma sätt som enligt kommissionens riktlinjer om urskogar och naturskogar. Det är samma definition som FAO använt sig av. Enligt definitionen är urskog:

naturligt förnygrad skog med inhemska trädarter, där det inte finns några klart synliga tecken på mänsklig aktivitet och där de ekologiska processerna inte störts i betydande utsträckning.

”Naturligt förnygrad skog” som ingår i definitionen av urskog har följande definition:

skog som till övervägande del består av träd och som anlagts genom naturlig förnygring; det omfattar något av följande

- a) Skog för vilken det inte går att urskilja om den är planterad eller naturligt förnygrad.,
- b) Skog med en blandning av naturligt förnygrade inhemska trädarter och planterade eller sådda träd, och där de naturligt förnygrade träden förväntas utgöra huvuddelen av virkesförrådet vid mognad.
- c) Skottskog från träd som ursprungligen anlagts genom naturlig förnygring,
- d) Naturligt förnygrade träd av introducerade arter.

”Skogsförstörelse” definieras vidare i avskogningsförordningen som

- strukturella ändringar av krontäckning i form av omvandling av
- a) urskog eller naturligt föryngrad skog till skogsplantager eller till annan träd- och buskmark, eller
 - b) urskog till planterad skog.

Till sist är ”avskogning” definierat som

- omvandling av skog till jordbruksanvändning, oberoende av om omvandlingen är orsakad av människan eller inte.

Begrepp i förnybarhetsdirektivet och Skogsstyrelsens uppdrag att definiera *gammal skog*

I oktober 2023 beslutade EU om Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/2413 av den 18 oktober 2023 om ändring av direktiv (EU) 2018/2001, förordning (EU) 2018/1999 och direktiv 98/70/EG vad gäller främjande av energi från förnybara energikällor, och om upphävande av rådets direktiv (EU) 2015/652 (även kallat förnybarhetsdirektivet). Det kan noteras att i den engelska versionen av direktivet används begreppen *primary forests* och *old growth forests*. Dessa begrepp är i den svenska versionen översatta till ”urskog” och ”gammal skog”, alltså inte naturskog.

Syftet med direktivet är att öka användningen av energi från förnybara källor för att bekämpa klimatförändringar, skydda miljön och minska EU:s energiberoende, samt bidra till EU:s tekniska och industriella ledarskap och skapandet av sysselsättning och tillväxt, även i landsbygdsområden och isolerade områden.

Förnybartdirektivet reglerar vilken råvara som får användas vid produktion av förnybar energi. Förnybartdirektivet förbjuder inte skogsbruk, men uttaget av skogsbiomassa måste uppfylla hållbarhetskriterierna för att bränsleråvaran ska klassas som hållbar och kunna användas för de utpekade syftena i förnybartdirektivet. Restprodukter från vidareförädling av råvara från skog, till exempel bark och spån som uppstår i sågverk, omfattas inte av direktivets markrelaterade kriterier, varifrån skogsbiomassan inte får ha sitt ursprung.

I regleringsbrevet för 2024 fick Skogsstyrelsen i uppdrag att:

- Ta fram underlag för att uppfylla förnybartdirektivets hållbarhetskriterier och lämna förslag på författningsändringar som bedöms nödvändiga för att Sverige ska kunna uppfylla kriterierna för A-land enligt direktivet.
- Lämna förslag till nationell definition av gammal skog – ”old growth forest” – i skogsvårdslagstiftningen samt klassificeringskriterier för sådan skog och för urskog. Denna del skulle genomföras i samverkan med Naturvårdsverket.

Ur regleringsbrevet till Skogsstyrelsen 2024:

Skogsstyrelsen ska i samverkan med Naturvårdsverket lämna förslag till nationell definition av gammal skog (”old-growth forest”) i skogsvårdslagstiftningen samt klassificeringskriterier för sådan skog och för urskog. Kriterierna ska inte definiera kategorin naturskogar.

Skogsstyrelsen ska även ta fram underlag för att uppfylla kriterierna samt lämna förslag på författningsändringar som bedöms nödvändiga för att Sverige ska kunna uppfylla kriterierna för A-land enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (förnybartdirektivet).

Definitionen och klassificeringskriterierna ska bidra till ett samhälls-ekonomiskt effektivt genomförande av det reviderade förnybartdirektivet och avskogningsförordningen och ska avse sådan skog som är av avgörande betydelse för biologisk mångfald och därför särskilt skyddsvärd, det vill säga som ingår i områden som är formellt skyddade eller är prioriterade för formellt skydd.

Såvitt gäller urskog ska klassificeringskriterierna utgå från definitionen av urskog i artikel 2.8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1115 av den 31 maj 2023 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010 (avskogningsförordningen). Därutöver ska klassificeringskriterierna för såväl urskog som gammal skog utgå från objektiva förhållanden i naturen, och beakta avsnitten 2.2 och 2.3 i kommissionens frivilliga vägledning (SWD [2023] 62 final). Kriterierna ska ta sin utgångspunkt i skyddsvärda skogar med mycket hög beståndsålder (i huvudsak 180 år eller äldre), hög förekomst av gamla träd, död ved, präglas av flerskiktning, naturlig för yngning och som är helt utan eller i det närmaste helt utan betydande mänsklig påverkan. Kriterierna ska utformas på ett sådant sätt att enbart skyddsvärda skogar med höga naturvärden inkluderas i definitionen, för att undvika överimplementering av direktivet.¹⁶⁸

¹⁶⁸ Skogsstyrelsens regleringsbrev avseende 2024
<https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=24087>.

Skogsstyrelsen lämnade en delredovisning av uppdraget i april 2024¹⁶⁹ och en slutredovisning i augusti 2024¹⁷⁰.

Förslaget på nationell definition av gammal skog och kriterier för sådan skog och urskog togs fram av Skogsstyrelsen i samverkan med Naturvårdsverket. Övriga delar av regeringsuppdraget genomfördes av Skogsstyrelsen.

I förnybartdirektivets artikel 29, punkt 3b, anges att skogsbiomassa inte får härröra från skog och annan trädbevuxen mark med hög biologisk mångfald som den behöriga myndigheten konstaterat har hög biologisk mångfald. I delredovisningen av uppdraget lyfte Skogsstyrelsen fram att det finns behov av att närmare förtydliga vilka kriterier som lämpligen utgör grund för den behöriga myndighetens konstaterande. Enligt Skogsstyrelsen ingick det inte i uppdraget att ta fram förslag till sådana klassificeringskriterier. För att möjliggöra implementering och uppfyllande av förnybartdirektivet bör, enligt Skogsstyrelsen, ett förtydligande om kriterier och hantering av områden med hög biologisk mångfald hanteras skyndsamt.¹⁷¹

Definition av gammal skog samt kriterier för urskog och gammal skog

I Skogsstyrelsens slutredovisning beskrivs förhållandet mellan gammal skog och naturskog på följande sätt:

Det bör uppmärksammas att det finns en påtaglig risk för begreppsförvirring då samma engelska term, old growth forest, har översatts på två olika sätt i två angränsande EU-sammanhang. I den engelskspråkiga versionen av RED III 29.3a står följande ”... old growth forests as defined in the country where the forest is located”. Detta har i den svenska versionen översatts till ”... gammal skog enligt definitionen i det land skogen finns”. Samtidigt översätts begreppet old growth forest till naturskog i den svenska versionen av EU-kommissionen vägledning om primary forests och old growth forest kopplat till biodiversitetsstrategin. I föreliggande uppdrag har regeringen därtill formulerat att kriterierna inte ska definiera kategorin naturskog. Sammantaget ser myndigheterna att det i och med detta finns en uppenbar risk för otydlighet för såväl allmänhet som verksamhetsutövare.

¹⁶⁹ Skogsstyrelsen 2024. Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – delredovisning.

¹⁷⁰ Skogsstyrelsen 2024. Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning. Skogsstyrelsen rapport 2024/09.

¹⁷¹ Skogsstyrelsen 2024. Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning. Skogsstyrelsen rapport 2024/09, s. 20.

De olika översättningarna medför även ett behov av att tydliggöra hur begreppen gammal skog med kopplingar till RED III förhåller sig till begreppet naturskog i exempelvis EU:s biodiversitetsstrategi. Som redovisats tidigare i detta kapitel har begreppet old growth forest i EU-kommissionens vägledning inga tydliga nivå-satta ålder-kriterier utan fokus är att det handlar om skogar i sena successionsstadier med en hög grad av naturlig utveckling och utan betydande sentida mänsklig påverkan. Vägledningen innehåller samtidigt indikatorer med vilka förekomsten av naturskog (som det alltså benämns i det sammanhanget) ska karteras och följas upp. De omfattar tre huvudindikatorer; inhemska arter, död ved och gamla och grova träd samt fyra kompletterande indikatorer; beståndets ursprung, strukturell komplexitet/beståndsstruktur, habitatträd/värdefulla träd samt indikatorarter. Tröskelvärden för dessa indikatorer lämnas till medlemsstaterna att bestämma utifrån naturgeografiska betingelser men arbetet förväntas vila på en vetenskaplig grund. Noterbart är att beståndsålder inte utgör någon uttalad indikator i vägledningen för naturskog.

I uppdragstexten anges vidare att definitionen och kriterierna för gammal skog ska ta sin utgångspunkt i skyddsvärda skogar med mycket hög beståndsålder. Ett generellt tröskelvärde om att beståndsåldern i huvudsak ska vara 180 år och äldre är ett mycket högt ställt krav som, i synnerhet när det rör sig om flerskiktade och olikåldriga skogar med hög grad av naturlig utveckling, innebär att många skyddsvärda naturskog inte omfattas av ett sådant villkor. Myndigheternas uttolkning är med hänvisning till ovanstående att begreppet gammal skog utgör en delmängd av naturskog.

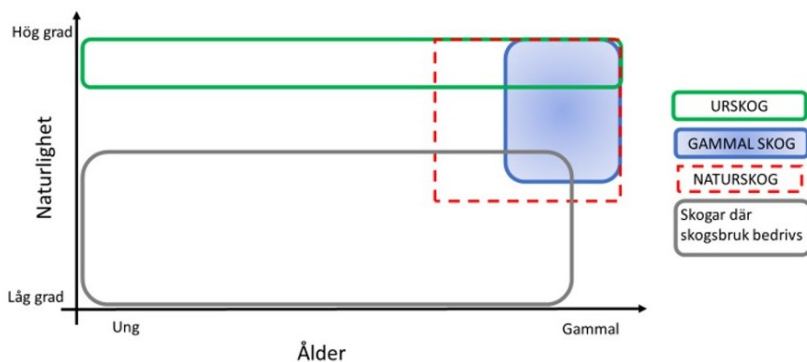
[...]

I ett försök att schematisk visa hur några centrala begrepp med relevans för RED III förhåller sig till varandra har en konceptuell illustration tagits fram. I figuren finns fyra olika kategorier inplacerade. Kategorierna är urskog, gammal skog enligt föreslagna kriterier, naturskog samt skog där skogsbruk bedrivs.

Myndigheterna vill särskilt betona att figurernas utformning och utbredning inte ska ses som proportionerliga till verkliga arealförhållanden eller faktiska areella överlapp mellan begreppen. Illustrationen är strikt konceptuell och syftar endast till att åskådliggöra hur begreppen på ett övergripande plan förhåller sig variablerna ålder och naturlighet samt till varandra. Det går inte heller att använda diagrammet för att försöka ålderssätta de olika begreppen.¹⁷²

¹⁷² Skogsstyrelsen 2024. Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning. Skogsstyrelsen rapport 2024/09, s. 28.

Figur 20.1 En konceptskiss som visar hur skogstyperna kan förhålla sig till varandra



Illustrationfritt efter Syrjänen et al. 2024 *Urskogar och naturskogar i Finland*

Källa: Skogsstyrelsen 2024.

I Skogsstyrelsens slutredovisning anges följande förslag till nationell definition av gammal skog som en anpassning till det reviderade förnybartdirektivet (RED III):

Gammal skog

Ett skogsbestånd eller skogsområde

- 1) av mycket hög ålder, och
- 2) som består av inhemska trädarter som, i huvudsak genom naturliga processer, har utvecklat strukturer och en dynamik som normalt förknippas med sena successionsstadier av urskog eller ostörd skog av samma typ; det kan finnas synliga tecken på tidigare mänsklig påverkan, men dessa försvinner gradvis eller är alltför begränsade för att i betydande utsträckning störa de naturliga processerna.¹⁷³

Till definitionen av gammal skog har klassificeringskriterier tagits fram uppdelade på obligatoriska huvudkriterier respektive kompletterande kriterier.¹⁷⁴ Huvudkriterierna är variablerna; inhemska trädarter, ålder, död ved (ej nivåsett), orördhet samt areal. De kompletterande kriterierna baseras på förekomsten av träd av särskild betydelse, volym död ved, flerskiktning/stor diameterspridning samt naturvårdsarter.

¹⁷³ Skogsstyrelsen 2024. Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning. Skogsstyrelsen rapport 2024/09, s. 31.

¹⁷⁴ Skogsstyrelsen 2024. Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning. Skogsstyrelsen rapport 2024/09, s. 31–41.

Ålderskriteriet innebär att för bestånd dominerade av barrträd- respektive ädellövträd ska den grundtyevägda medelåldern i beståndet vara minst 180 år i norra Sverige eller 160 år i södra Sverige eller så ska det äldsta trädskiktet, bestående av ett stort antal trädindivider per hektar, ha uppnått en ålder på minst 200 år i norra Sverige eller 180 år i södra Sverige. För bestånd av andra lövträd ska den grundtyevägda medelåldern i beståndet vara minst 120 år eller så ska det äldsta trädskiktet, bestående av ett stort antal trädindivider per hektar, ha uppnått en ålder av minst 140 år.

Även klassificeringskriterier för urskog har tagits fram.¹⁷⁵

Utblick mot Finland – remissversion av förslag till kriterier för naturskogar

Finland har tagit fram nationella kriterier för urskogar och naturskogar. Statsrådets¹⁷⁶ utkast till kriterier för gamla skogar remissbehandlades under tiden 11 juni–7 augusti 2024. På sändlistan fanns 48 remissinstanser men remissen tog emot totalt 255 utlåtanden.¹⁷⁷ Sekretariatet har sökt efter men inte funnit några uppgifter om den fortsatta beredningsprocessen och när beslutet om kriterierna ska fattas.

Remisskrivelsen eller begäran om utlåtande inleddes med en återkoppling till EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 ”Ge naturen större plats i våra liv” där det konstateras att alla återstående urskogar (primary forests) och naturskogar (old-growth forests) ska omfattas av strikt skydd i EU:s medlemsstater. Den 21 mars 2023 publicerades ”Kommissionens riktlinjer för definition, kartläggning, övervakning och strikt skydd av urskog och naturskog i EU” (EU-kommissionen 2023).

Medlemsstaterna ska använda dessa riktlinjer vid definitionen och kartläggningen av objekt och vid strikt skydd av dessa. Enligt riktlinjerna skulle medlemsstaterna utarbeta definitionerna före utgången av 2023.

¹⁷⁵ Skogsstyrelsen 2024. Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning. Skogsstyrelsen rapport 2024/09, s. 41–45.

¹⁷⁶ Med statsrådet avses i allmänhet Finlands regering, som leds av statsministern. Statsrådet består av 12 ministerier och vanligtvis cirka 20 ministrar, <https://valtioneuvosto.fi/sv/infom-statsradet>, hämtat 2024-08-24.

¹⁷⁷ <https://www.lausuntopalvelu.fi/SV/Proposal/Participation?proposalId=ea3f3238-5483-4954-9100-0f464b874258&respondentId=00000000-0000-0000-0000-000000000000&proposalLanguage=9ff64fe9-04da-4471-9f0c-3f2016e71b4f>, hämtat 2024-08-25.

Begäran om utlåtande fortsätter enligt följande¹⁷⁸:

Enligt kommissionens riktlinjer ska de nationella metoder som används för att identifiera naturskog baseras på förteckningen över indikatorer och överensstämja med den gemensamma definitionen. Dessutom ska de nationella metoderna bygga på vetenskap, utvecklas öppet och offentliggöras samt harmoniseras mellan medlemsstaterna inom ett och samma naturgeografiska område.

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering ”Ett starkt och engagerat Finland” skyddar regeringen de statligt ägda återstående urskogarna och naturskogarna som uppfyller de nationella kriterierna. Regeringen säkerställer att oberoende kriterier ska bli klara så fort som möjligt.

För att få en vetenskaplig grund för fastställandet av de nationella kriterierna finansierade miljöministeriet Finlands miljöcentrals och Naturresursinstitutets gemensamma projekt ”Urskogar och naturskogar i Finland: Europeiska kommissionens riktlinjer och nationella definitioner”. Projektets slutrapport publicerades den 9 februari 2024. I rapporten granskas utifrån nordiska vetenskapliga undersökningar främst urskogarnas ålder samt mängden död ved och dess andel av det levande trädbeståndet på olika vegetationstyper och i olika skogsvegetationszoner. Utifrån materialen från riksskogstaxeringarna har man beräknat potentiella arealer för olika tröskelvärden för åldern på naturskogar, och samtidigt utnyttjat riksskogstaxeringens bedömningar av graden av naturtillstånd hos bestånden av död ved.

Statsrådet har utarbetat de bifogade definitionerna av de kriterier som ska användas i Finland. Vid utarbetandet har man beaktat kommissionens riktlinjer, enligt vilka de nationella kriterierna ska bygga på vetenskapliga data. Utöver resultaten av Miljöcentralens och Naturresursinstitutets projekt har man vid utarbetandet också tagit del av annat tillgängligt material, så som resultaten från den kartläggning av de statligt ägda skogarna som gjorts av arbetsgruppen för naturskog (fi. luonnonmetsäyöryhmä) och de naturvetenskapliga urvalskriterierna för METSO-programmet, till den del de överensstämmer med EU-kommissionens riktlinjer.¹⁷⁹

¹⁷⁸ <https://www.lausuntopalvelu.fi/SV/Proposal/Participation?proposalId=ea3f3238-5483-4954-9100-0f464b874258&respondentId=00000000-0000-0000-0000-000000000000&proposalLanguage=9ff64fe9-04da-4471-9f0c-3f2016e71b4f>, hämtat 2024-08-22.

¹⁷⁹ <https://www.lausuntopalvelu.fi/SV/Proposal/Participation?proposalId=ea3f3238-5483-4954-9100-0f464b874258&respondentId=00000000-0000-0000-0000-000000000000&proposalLanguage=9ff64fe9-04da-4471-9f0c-3f2016e71b4f>, hämtat 2024-08-22.

Närmare om förslaget till kriterier för naturskogar i Finland

Följande står att läsa i remissversionen av kriterier för naturskogar i Finland.¹⁸⁰

Definitioner

Urskogar och naturskogar ska uppfylla följande definitioner enligt EU-kommissionens riktlinjer:

När det gäller urskogar (luonnontilainen metsä, primary forests) används FN:s livsmedels- och jordbruksorganisations (FAO) definition. Enligt denna definition är en urskog en ”naturligt föryngrad skog av inhemska trädarter, där det inte finns några tydliga tecken på mänsklig påverkan och där de ekologiska processerna inte har varit utsatta för några betydande störningar.”

FAO:s definition kompletteras med förklarande anmärkningar.

Urskogar kan till stor del också utgöras av naturskogsbestånd. Urskogar kan dock även innehålla yngre bestånd i föryngringsfasen (till exempel efter naturliga störningar).

Definitionen för naturskogar (vanha metsä, old-growth forest) lyder "ett skogsbestånd eller skogsområde som består av inhemska trädarter som huvudsakligen har utvecklats genom naturliga processer, strukturer och dynamiska processer som normalt förknippas med de sena utvecklingsfaserna av urskog eller ostörd skog av samma typ; det kan finnas synliga tecken på tidigare mänsklig påverkan, men dessa försvinner gradvis eller är alltför begränsade för att i betydande utsträckning störa de naturliga processerna."

Denna definition kompletteras med förklarande anmärkningar:

- Definitionen omfattar skogsbestånd som inte bara härrör från naturlig föryngring utan även från planterade eller sådda inhemska trädarter, förutsatt att de uppfyller resten av definitionen.
- Definitionen omfattar även skogsbestånd där ursprungsbefolkningar ägnar sig åt traditionellt brukande av sådan skog som i övrigt uppfyller definitionen.
- Därtill omfattar definitionen skogsbestånd med synliga tecken på abiotiska skador (till exempel stormar, snö, torka och bränder) eller biotiska skador (till exempel från insekter och sjukdomar) som i övrigt motsvarar definitionen.
- Skog med synliga tecken på tidigare mänsklig påverkan faller inte utanför definitionen av naturskog, såvida inte påverkan är av sådan omfattning att den hindrar skogsbeståndet från att räknas som naturskog.

¹⁸⁰ Kriterier för naturskogar i Finland, 2024, tillgänglig via <https://www.lausuntopalvelu.fi/SV/Proposal/Participation?proposalId=ea3f3238-5483-4954-9100-0f464b874258&respondentId=00000000-0000-0000-0000-000000000000&proposalLanguage=9ff64fe9-04da-4471-9f0c-3f2016e71b4f>, hämtat 2024-08-22.

Naturskogar uppvisar strukturella särdrag och dynamiska processer, såsom naturlig föryngring, luckdynamik, grovt och mångsidigt dött trädbestånd, strukturell komplexitet samt förekomst av gamla eller äldre träd och mikrohabitat i anslutning till dem.

Naturskogar kan också tillfälligt förlora vissa av sina särdrag när de utsätts för naturliga störningar så som skadegörare eller andra störningar i skogsförnyelsen.

Kriterier

– Huvudkriterier

Alla huvudkriterier och minst två kompletterande kriterier måste uppfyllas för att en skog ska vara en naturskog. Kriteriet enligt EU:s riktlinjer på ”inhemska arter” uppfylls i praktiken alltid i Finland, så i fråga om huvudkriterierna inriktas granskningen på skogens ålder och andelen död ved.

Skogens ålder

Naturskogar kännetecknas ofta av den stora mängden levande trädbestånd jämfört med yngre utvecklingsstadier av samma skogstyp, samt av förekomsten av stora eller gamla träd, varav vissa kan uppnå den maximala ålder som är känd för arten under de lokala växtförhållandena.

Eftersom den maximala ålder som i undersökningar observerats för tall och gran ligger mycket nära varandra, är det ändamålsenligt att slå samman alla barrskogsdominerade skogar i kriterierna.

Benämningen ”gamla träd” i kriterium nummer tre avser träd från föregående trädgeneration.

Av dessa kan en del uppnå sin biologiska ålder. I skogen finns det vanligen träd ur föregående trädgeneration som är äldre än medelåldern för det dominerande trädbeståndet.

Tabell 20.4 Medelåldern för det dominerande trädbeståndet är minst

	Skogsvegetationszon			
	Hemi- och sydboreal	Mellanboreal	Nordboreala zonens södra del	Skogs- och fjällområdena i Lappland
Ålder barrskogsdominerade	140	140	160	200
Ålder lövskogsdominerade	100	100	140	140

Död ved

Naturskogar kännetecknas av en stor andel av stående och liggande död ved med stor mångfald. Mängden och arten av död ved kan variera kraftigt mellan naturskogar (beroende på skogstyp, lokala miljöförhållanden och områdets senaste störningshistoria).

Tabell 20.5 Mängden död ved (stående och liggande) är minst (m³/ha)

	Skogsvegetationszon			
	Hemi- och sydboreal	Mellanboreal	Nordboreala zonen:s södra del	Skogs- och fjällområdena i Lappland
Död ved (m ³ /ha), barrträdsdominerade och lövträdsdominerade	50	40	30	20
Död ved (m ³ /ha), talldominerade	40	30	20	10

För att gränsvärdet för volymen av död ved ska överskridas krävs det alltid att det finns död ved i olika stadier av nedbrytning. Det döda trädbeståndet ska ha bildats under en lång tid, och grova döda träd ska finnas i alla stadier av nedbrytning i skogen.

Enbart nya eller jämgamla vindfällen gör inte en skog till naturskog, om det i skogen i övrigt inte finns död ved i olika stadier av nedbrytning.

På trädfattig tvinmark (såsom hållmarkstallskog) kan mängden död ved vara mindre än detta, om det på objektet inte finns några tecken på betydande mänsklig påverkan och om trädbeståndets ålder är minst 20 år äldre än värdena som anges i huvudkriterierna.

Bedömningen av skogens ålder och den döda veden ska basera sig på uppgifter som samlats in från terrängen.

– Kompletterande kriterier

Därtill ska minst två av de följande kompletterande kriterierna uppfyllas. I de finska förhållandena är det mycket sannolikt att minst två av de kompletterande kriterierna uppfylls om huvudkriterierna uppfylls.

Därför granskas de kompletterande kriterierna på skalan ja/nej.

1. Beståndets ursprung

- De flesta naturskogsbestånd härrör från naturlig föryngring, men vissa sådda eller planterade skogar kan uppfylla definitionen om de ges tillräckligt med tid att utveckla naturskogens egenskaper.

2. Strukturell mångfald

- Naturskogar kännetecknas i allmänhet av strukturell komplexitet. De kan till exempel ha en flerskiktad kronstruktur, en horisontell struk-

turell mångfald och mikroreliefstrukturer i marken, till exempel kullar efter rotvältor.

3. Habitatträd

- Naturskogar kännetecknas ofta av en hög täthet och stor mångfald av mikrohabitat i anslutning till träden. Dessa definieras som en distinkt, väl avgränsad struktur som förekommer på levande eller stående döda träd och som utgör ett särskilt och viktigt substrat eller habitat för arter eller artsamhällen under åtminstone en del av deras livscykel för utveckling, föda, skydd eller fortplantning.

4. Indikatorarter

- I naturskog återfinns ofta arter i sena utvecklingsfaser som är specifika för en viss skogstyp. Dessa kan inkludera arter på Internationella naturvårdsunionens (IUCN) rödlista.

– Begränsningar

Graden av aktivitet inom skogsbruket

Skogar där det bedrivs aktivt skogsbruk omfattas inte av definitionen för naturskogar:

- Ett skogsbestånd som sköts med intensiva skogsvårdsåtgärder anses vara i aktivt skogsbruk, om det inte har förflutit så lång tid sedan åtgärderna att de förändringar i skogsbilden som de har orsakat i huvudsak redan har försvunnit eller håller på att försvinna.

- Till exempel en skogs som sköts med åtgärder för förlängd omloppstid, hyggesfritt skogsbruk eller naturnära skogsvård anses vara i aktivt skogsbruk, och uppfyller därför inte definitionen för naturskog.

- Åtgärder för främjande av den biologiska mångfalden som vidtas inom ramen för skogsbruket, såsom naturvårdsträd, konstgjorda högstubbar och död ved som lämnats kvar i skogen gör inte att objektet definieras som ett skyddsobjekt enligt kriterierna för naturskog.

- Som intensiva skogsvårdsåtgärder räknas till exempel fortfarande dikning som påverkar skogens struktur, markberedning, gödsling och hyggesbränning.

– Minimiareal

Minimiarealen för objekt som räknas som naturskog beror på hur objektet kan bevaras i det omgivande skogslandskapet. På privat mark gäller till exempel följande: minimiarealen är fyra hektar i södra Finland och åtta hektar i Norra Finland, om det inte är fråga om ett objekt som naturligt har en liten areal, såsom skogsholmar på torvmarker eller öar i vattendrag. På statsägd mark kan objekt på mindre än tio hektar som uppfyller kriterierna för naturskog också skyddas som en del av områdesekologiska nätverket.

Inventering och genomförande av skydd

- Statsägd mark
 - Forststyrelsen Skogsbruk Ab inventerar objekten.
 - Det ges regelbundna rapporter om hur inventeringen framskrider, och de objekt som uppfyller kriterierna offentliggörs.
 - Objekt som sannolikt uppfyller kriterierna omfattas inte av verksamheten.
 - Forststyrelsen genomför inventeringen och de påföljande skyddslösningarna under ledning av jord- och skogsbruksministeriet.
 - De potentiella objekt som hittats genom de kartläggningar som gjorts av arbetsgruppen för naturskog och Sápmi-arbetsgruppen går igenom vid inventeringen, till den del som informationen från kartläggningarna finns att tillgå. De objekt som uppfyller kriterierna skyddas.
 - Objekt som inte uppfyller kriterierna för naturskogar, men som uppfyller kriterierna för naturobjekt enligt Forststyrelsens handbok Miljöguiden, behandlas som naturobjekt.
- Privatägd mark
 - Genomförandet görs frivilligt med hjälp av METSO-programmet. Avgränsningen avtalas med markägaren.

Storleken på Finlands förslag till permanent skydd

I ett pressmeddelande från Statsrådet i Finland från juni 2024 står att läsa:¹⁸¹

Som helhet ökar den areal statsägd mark som omfattas av nytt permanent skydd till uppskattningsvis 80 000–90 000 hektar.

[...]

¹⁸¹ <https://valtioneuvosto.fi/sv/-/1410903/nytt-beslut-om-skydd-av-statens-mark-och-nationella-kriterier-for-naturskogar-pa-remiss>, hämtat 2024-08-23.

Dessutom kommer den till södra Finland koncentrerade skogsareal som skyddas genom METSO-programmet att stiga till 96 000 hektar nästa år, vilket ligger i linje med målet.

[...]

Den slutliga skyddsarealen beror på hur många objekt som upptäcks i Forststyrelsens inventering av statens mark och hur objekten avgränsas utifrån inventeringen. I inventeringen upptäcks också sådana natur-objekt vars areal är svår att uppskatta.

I slutet av 2023 hade 97 procent av målet för skogsskydd enligt METSO-programmet uppnåtts, vilket betyder att över 93 000 hektar skog hade skyddats¹⁸². Följaktligen kvarstår cirka 3 000 hektar att skydda permanent inom METSO-programmet. Sammantaget innebär det att skyddet av urskogar och naturskogar planeras att uppgå till 83 000–93 000 hektar. Finland har cirka 22,5 miljoner hektar skogsmark vilket innebär att det totala skyddet av skogsmark som Finland planerar att skydda utgör cirka 0,4 procent av Finlands skogsmark.

Tabell 20.6 Skydd av ur- och naturskogar

	Andel av skogsmark i procent
Finlands förslag ur- och naturskogar	0,4
Sekretariatets förslag till förslag kända ur- och naturskogar alternativ 1	4
Sekretariatets förslag till förslag okända ur- och naturskogar alternativ 1	2,5
Sekretariatets förslag till förslag kända ur- och naturskogar alternativ 2	xx

¹⁸² <https://metsonpolku.fi/sv/-/frivilligt-skydd-av-skogarna-populart-bland-skogsagarna-rekordsiffror-for-miljostodsavtalen-och-naturvardsarbetena-inom-metso-programmet>, hämtat 2024-08-23.

Jämförelse mellan Finlands och sekretariatets förslag till förslag

I tabellen nedan jämförs Finlands förslag med sekretariatets förslag till förslag alternativ 1 och 2.

Tabell 20.7 Jämförelse Finlands förslag och sekretariatets förslag till förslag för naturskogar

Aspekt	Finland	Sekretariatet alternativ 1	Sekretariatet alternativ 2
Aspekt	Finland	Sekretariatet alternativ 1	Sekretariatet alternativ 2
Sammanvägning av kriterier enligt kommissionens riktlinjer	Nej	Ja	Ja
Strikt kriterium för medelålder	Ja	Nej	Nej
Strikt kriterium för mängd död ved	Ja	Nej	Nej
Landsomfattande befintliga fältinventeringar finns och bedöms	Nej	Ja	Ja
Ny inventering görs	Ja, på statsskog	Nej	Nej

Fortsatt hantering av ärendet

Sekretariatet har inte sett någon tidplan för när det remitterade förslaget kommer att behandlas och när beslut kommer att fattas.

Kort om METSO-programmet

METSO-programmet som nämns i avsnittet ovan är ett naturskyddsprogram, en handlingsplan för den biologiska mångfalden, i Finland som riktar sig till privata skogsägare och som baserar sig på frivillighet. Programmet som fortsätter till utgången av 2025 godkändes av Statsrådet i juni 2014. Via programmet kan skogsägarna skydda och vårda skogarnas naturvärden – och se till att den biologiska mångfalden bevaras.

METSO är det finska miljöministeriets och det finska jord- och skogsbruksministeriets gemensamma projekt som grundar sig på statsrådets principbeslut. Principbeslutet, genom vilket handlingsplanen inleddes, fattades 2008, och ett nytt beslut fattades 2014. Genom handlingsplanen skyddas skogar med mångsidiga naturvärden och skogar som är särskilt värdefulla livsmiljöer för olika arter. Det finns uppskattningsvis tio olika typer av sådana skogliga livsmiljöer.¹⁸³

Handlingsplanen för den biologiska mångfalden 2014–2025 eller METSO kombinerar skyddet av skogar med skyddet av den skogsökonomiska användningen. Målet med programmet är att stoppa tillbakagången hos naturtyperna med skog och skogsarter och stabilisera en gynnsam utveckling av den biologiska mångfalden i skogarna. Handlingsplanen genomförs genom ekologiskt effektiva och frivilliga åtgärder. Statsrådet godkände programmet i juni 2014. Programmet fortsätter till utgången av 2025.

Enligt METSO går skyddet av skogar ut på markägarnas frivilliga insatser och planen genomförs såväl genom kontinuerliga som tidsbegränsade metoder. Med hjälp av dessa frivilliga insatser tryggas livsmiljöer där trädbeståndet har representativa strukturella drag och skogsnaturens artrikedom är stor.

När skogsägaren vill bedöma den biologiska mångfalden i skogen kan hen vända sig till Finlands skogscentral, den lokala NTM-centralen eller de professionella skogsrådgivarna (skogsvårdsföreningar, skogsindustrin, företagare inom skogstjänster) för att få råd. De regionala skogs- och miljömyndigheterna beslutar om objektet lämpar sig för programmet.¹⁸⁴

20.2.3 Förslag till förslag om hur Sverige ska leva upp till åtagandet

Enligt tilläggsdirektivet ska Miljömålsberedningen lämna förslag om *hur* Sverige ska leva upp till åtagandet om att strikt skydda all återstående urskog och naturskog till 2030.

¹⁸³ Wikipedia <https://sv.wikipedia.org/wiki/Metso-programmet>, hämtat 2024-08-24 som använder <https://metsonpolku.fi/sv/framsida> 2024-06-29 som källa.

¹⁸⁴ Wikipedia <https://sv.wikipedia.org/wiki/Metso-programmet>, hämtat 2024-08-24 som använder <https://metsonpolku.fi/sv/framsida> 2024-06-29 som källa.

Det finns inventeringar som har inneburit kartläggning av skogar som omfattas av definitionerna och kriterierna för urskog och naturskog enligt kommissionens riktlinjer. Det finns därutöver ännu inte upptäckt sådan skog.

Ett par utgångspunkter för resonemang om olika förslag har varit följande:

- Att det ska finnas en förutsebarhet för fastighetsägarna.
- Att hanteringen av ska vara så pass tydlig att det inte återstår en rad frågor som behöver tolkas och lösas av domstol i tillämpningsskedet.
- Att förslagen ska bedömas vara förenliga med 2 kap. 15 § regeringsformen.
- Att hanteringen av dessa skogar inte sammanblandas med ”artskyddsfrågorna i skogen”.

Syftet med åtagandet

Åtagandet att ”all återstående urskog (*primary forest*) och naturskog (*old-growth forest*) ska skyddas strikt till 2030” framgår av EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 och det återupprepas i EU:s skogsstrategi. Det finns en rad olika begrepp för skyddsvärda skogar. Restaureringsförordningen 2024/1991 reglerar i stället skogar av naturtyp enligt art- och habitatdirektivet där naturtypen västlig taiga, eller taiga är den helt dominerande. Naturtyp enligt art- och habitatdirektiv, såsom västlig taiga, är ett vidare begrepp som alltid omfattar de skogar som betecknas som både urskog och naturskog.

Urskogar och naturskogar är skogar som besitter de rikaste skogsekosystemen inom EU, har ett betydande kollager och en kolsänka, samtidigt som de är av stor betydelse för den biologiska mångfalden och tillhandahållandet av kritiska ekosystemtjänster.¹⁸⁵ Denna beskrivning kvarstår och gäller helt oavsett om man definierar begreppen i en svensk kontext eller inte.

I EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 redogör kommissionen för varför det är viktigt att dessa skogar bevaras. Kommis-

¹⁸⁵ Kommissionen, Criteria and guidance for protected areas designation, 2022, s. 21.

sionen anger bl.a. att krisen för den biologiska mångfalden och klimatkrisen är nära kopplade till varandra. Klimatförändringen skyndar på förstörelsen av naturen genom torka, översvämningar och skogsbränder, samtidigt som förlusten och det ohållbara utnyttjandet av naturen i sin tur är starka drivkrafter bakom klimatförändringen. Men eftersom kriserna är kopplade till varandra är även lösningarna det. Naturen är en oumbärlig allierad i kampen mot klimatförändring. Naturen reglerar klimatet och naturbaserade lösningar som skydd, och återställande av våtmarker, torvmarker och kustnära ekosystem eller hållbar skötsel av havsområden, skogar, gräsmarker och jordbruksmark kommer att vara avgörande för utsläppsminskning och klimatanpassning. Plantering av träd och utveckling av grön infrastruktur kommer att göra stadsområden svalare och mildra effekterna av naturkatastrofer.

Kommissionen anger vidare att förlust av biologisk mångfald och ekosystemkollaps är ett av de största hoten som mänskligheten står inför under de kommande tio åren och hänvisar till World Economic Forum (2020), *The Global Risks Report 2020*.¹⁸⁶ Förlust av biologisk mångfald och ekosystemkollaps hotar också fundamenten för vår ekonomi och kostnaderna för uteblivna åtgärder är höga och väntas öka.

Den biologiska mångfalden klarar sig bättre i skyddade områden. Det nuvarande nätverket av rättsligt skyddade områden, inklusive områden som omfattas av strikt skydd, är emellertid inte stort nog för att skydda den biologiska mångfalden. Det finns vetenskapliga belägg för att de mål som definieras i konventionen om biologisk mångfald inte räcker till för att skydda och återställa naturen på det sätt som krävs. Därför bör man, enligt kommissionen, särskilt fokusera på områden med mycket högt värde eller mycket hög potential för biologisk mångfald. Dessa områden drabbas särskilt hårt av klimatförändring och bör ges särbehandling i form av strikt skydd.

Detta är några av skälen för att det, enligt kommissionen, bör vara avgörande att definiera, kartlägga och strikt skydda alla återstående urskogar och naturskogar i EU.

¹⁸⁶ World Economic Forum (2020), *The Global Risks Report 2020*, <https://www.weforum.org/publications/the-global-risks-report-2020/>, hämtat 2024-09-05.

Skyddspaket som omfattar de fyra inventeringarna

Sekretariatet bedömer att Miljömålsberedningens förslag om skydd av de återstående urskogar och naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald *i första hand* bör utgå ifrån redan utförda kartläggningar och inventeringar. Dessa inventeringar har sekretariatet jämfört mot kriterierna i kommissionens riktlinjer. De inventeringar som överensstämmer med kriterierna för vad som bör klassas som urskogar och naturskogar enligt kommissionens riktlinjer får anses vara Sveriges kända sådana urskogar och naturskogar, baserat på senaste vetenskapliga rön.

I kommissionens riktlinjer anges att medlemsstaterna bör – i enlighet med försiktighetsprincipen – utan dröjsmål strikt skydda de skogsområden som, baserat på den information som för närvarande finns tillgänglig, med stor sannolikhet uppfyller definitionerna och kriterierna i riktlinjerna.

De inventerade skogar som sekretariatet bedömer med stor sannolikhet motsvarar de definitioner och kriterier för urskogar och naturskogar som anges i kommissionens riktlinjer är följande:

- De stora sammanhängande naturskogarna ovan och i anslutning till gränsen för fjällnära skog enligt avgränsningen i Skogsutredningen 2019
- Nyckelbiotoper enligt Skogsstyrelsens definition
- Skyddsvärda statliga skogar inventerade av länsstyrelserna
- Skogsbiologiska värdekärnor inom övriga skogar som är inventerade av länsstyrelserna inför formellt skydd.

Sekretariatet föreslår därför att Sverige ”utan dröjsmål” – till 2030 – skyddar de områden som har identifierats i dessa fyra inventeringar. Vid avgränsning av ändamålsenliga skyddade områden tillkommer angränsande och sammanbindande improduktiv skogsmark, myrar och fjäll. Det bör noteras att vissa områden som täcks av dessa kartläggningar redan är skyddade eller är på väg att bli skyddade. Förslaget ska förstås så att det gäller de områden som ännu inte är skyddade eller på väg att bli skyddade.

Enligt en av Miljömålsberedningens experter är det rimligt att prioritera frågan om hur ett strikt skydd av kända, fältinventerade ur- och naturskogar ska säkerställas till 2030. Experten har tillagt

att en ökad tydlighet om statens syn på hantering av de sista kvarvarande naturskogarna har potential att lösa upp den viktigaste knut som ligger bakom de senaste årens höga konfliktnivå i skogsdebatten. Ett tydligt ställningstagande om att dessa skogar ska bevaras – och att staten är beredd att ta på sig det ekonomiska ansvaret för att det ska skötas på ett ordnat sätt – kan också ge en trygghet för de tusentals markägare som i dag sitter i kläm med skogsinnehav som är svåra att få ekonomisk avkastning från. Ett tydligt besked om att naturskogar inte ska avverkas öppnar därmed upp för konstruktiva diskussioner i många andra viktiga frågor rörande förvaltning av den svenska skogen.

Minsta areal på fem hektar

Sekretariatet föreslår vidare att skyddsförslaget endast bör omfatta de områden som är minst fem hektar i storlek, ensamt eller tillsammans med omgivande skogsområde med motsvarande värden.

Skälet till detta är att små områden, på grund av tidigare eller nuvarande negativ påverkan från omgivningen bl.a. i form av påverkan på mikroklimatet, inte kan anses ha sådana fungerande ekologiska processer och sådan artsammansättning som ska råda i en sådan naturskog som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald.

Kommissionens riktlinjer anger ingen arealgräns. I kommissionens riktlinjer anges dock – när det gäller metod – att även om medlemsstaterna kommer att använda sina egna metoder för att identifiera naturskogar bör dessa metoder bygga på förteckningen över indikatorer som framgår av riktlinjerna och vara förenliga med den gemensamma definitionen. Dessutom bör medlemsstaternas metoder bl.a. bygga på vetenskap.

Forskning visar att påverkan från omgivande trakthyggen kan påverka mikroklimat och artsammansättning cirka 50 meter in i en nyckelbiotop.¹⁸⁷ Sekretariatet drar utifrån detta slutsatsen att en rimlig arealgräns för en ekologiskt funktionell naturskog är fem hektar. Detta bör dock inte gälla naturligt små naturskogar på exempelvis öar eller myrholmar som inte påverkats av omgivande aktiviteter och som kan anses utgöra sådan naturskog som avses

¹⁸⁷ Gustafsson, L., Hannerz, M. 2018. 20 års forskning om nyckelbiotoper – Här är resultaten. Institutionen för ekologi, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), Uppsala, s. 14.

i EU:s strategi för biologisk mångfald, även om de är mindre än fem hektar.

Grund för avsteg från frivillighet vid formellt skydd av skog

Enligt den nationella strategin för formellt skydd av skog (kommande, 2024) är frivillighet utgångspunkten vid formellt skydd av skog och det huvudsakliga arbetssättet för Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. Det innebär att fastighetsägare och myndighet är överens om att ett områdes naturvärden ska bevaras genom formellt skydd. Fastighetsägaren har möjlighet att avstå från formellt skydd och kan ändra sig under processens gång. Avsteg från frivillighet bör tillämpas mer restriktivt men det kan dock, enligt nationella strategin, vara befogat att göra avsteg från frivilligheten om det specifika området bör bevaras till följd av nationella eller internationella åtaganden eller av andra särskilt viktiga skäl, samt i de fall när myndigheterna redan har ersatt fastighetsägaren.¹⁸⁸

Sekretariatet bedömer att EU-målet att skydda all återstående urskog och naturskog strikt till 2030 rör så specifika områden, som det inte enbart är av nationellt intresse att bevara, att det för dessa finns fog för att begränsa frivilligheten när det gäller urskogar och naturskogar. Det kan enligt sekretariatet inte vara upp till fastighetsägaren att själv välja mellan att bevara eller att avverka urskog eller naturskog. Däremot bör fastighetsägaren i möjligaste mån kunna välja om sådan skog ska bevaras av fastighetsägaren själv eller genom inrättande av naturreservat eller beslutat biotopskyddsområde med skötselplan. Det viktiga är att dessa skogar bevaras.

Tillgång till information

De urskogar och naturskogar som i dag är kända av myndigheterna framgår i hög utsträckning av följande fältinventeringar:

1. De stora sammanhängande naturskogarna ovan och i anslutning till gränsen för fjällnära skog, enligt avgränsningen i Skogsutredningen 2019
2. Nyckelbiotoper, enligt Skogsstyrelsens definition

¹⁸⁸ Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, (kommande 202x, lägg till när den publicerats), s. 9.

3. Skyddsvärda statliga skogar, inventerade av länsstyrelserna
4. Skogsbiologiska värdekärnor inom övriga skogar, inventerade av länsstyrelserna inför formellt skydd.

De områden som detta gäller framgår redan av kartor. Sekretariatet föreslår därför att Skogsstyrelsen, eventuellt tillsammans med Naturvårdsverket, får i uppgift att tillgängliggöra kartor och annan information om de kända fältinventerade urskogarna och naturskogarna, antingen genom Skogsstyrelsens befintliga e-tjänst Mina sidor eller på annat sätt.

Sekretariatet bedömer vidare att om de inventerade områdena inte är detaljvgränsade, skulle tillgängliggörande av inventeringarna kunna ge fastighetsägaren mer kunskap om den egna fastigheten och om omkringliggande områden. Genom att få tillgång till den information som finns skulle fastighetsägaren kunna fatta mer välgrundade beslut gällande den egna fastigheten. Det kan vara av stort värde även för andra aktörer att få tillgång till informationen bl.a. för att kunna få ett landskapsperspektiv.

Detta ligger i linje med – och omfattas av – vad som hittills redovisats av det regeringsuppdrag som Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket genomför 2023–2027 om att utveckla digitala kunskapsunderlag om skogens natur- och kulturmiljövärden.¹⁸⁹ Regeringsuppdraget bygger på regeringen bedömning att det finns ett statligt ansvar att tillse att det finns kunskapsunderlag i form av geografisk information om tillståndet i skogen och att staten har ansvar för att bistå skogsägare med kunskapsunderlag som kan vara stöd till planering av skogsbruksåtgärder, frivilliga avsättningar eller vid framtagandet av en skogsbruksplan.¹⁹⁰

Sätt att bevara de urskogar och naturskogar som avses

Syftet med att strikt skydda de återstående urskogar och naturskogar, på sätt som redogörs för i EU:s strategi för biologisk mångfald, är att säkerställa att dessa bevaras och skyddas från att avverkas.

¹⁸⁹ Skogsstyrelsen 2023, *Digitala värden i skog: uppdrag att utveckla digitala kunskapsunderlag om skogens natur- och kulturmiljövärden*, Delredovisning av regeringsuppdrag, Rapport 2023/12.

¹⁹⁰ Prop. 2021/22:58. Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvärden i skogen med frivillighet som grund, s. 42 ff.

Bevara genom strikt skydd

Sekretariatets bedömning är att ”strikt skydda” skogsområden med befintliga former av områdesskydd i Sverige är genom nationalpark, naturreservat, Natura 2000 och beslutade (skogliga) biotopskyddsområden.

Enligt uppgift kan processerna för att bilda nationalpark och Natura 2000-områden ta lång tid från initiativ till beslut. Även om både nationalparker och Natura 2000-områden har stora fördelar, både för bevarandet av naturvärden och för turism och friluftsliv, bedömer sekretariatet att det för Miljömålsberedningens vidare utveckling i detta uppdrag är lämpligt, bl.a. av tidsskäl, att i första hand titta på möjligheterna att skydda urskogar och naturskogar till 2030 antingen som naturreservat som beslutas av länsstyrelserna eller som biotopskyddsområde inom Skogsstyrelsens område eftersom det är fråga om skogsmark. Detta gäller för de urskogar och naturskogar som är kända.

Länsstyrelsernas arbete med att bilda naturreservat gör det möjligt att beakta ett landskapsperspektiv och flera allmänna intressen, genom att arbeta uppsökande och ta ett samlat grepp om flera fastigheter som tillsammans utgör ett lämpligt område för naturreservat. Även Skogsstyrelsen arbetar strategiskt med att bilda biotopskyddsområden. Länsstyrelserna och Skogsstyrelsen arbetar samordnat utifrån en myndighetsgemensam nationell strategi för formellt skydd av skog. Sekretariatet föreslår att detta arbete fortsätter och att myndigheterna uppmuntras att vara proaktiva, att arbeta för samförståndslösningar med markägarna och fortsätta att bilda naturreservat respektive biotopskyddsområden av områden med höga naturvärden.

Sekretariatet bedömer dock att det uppsökande och strategiska naturvårdsarbetet ensamt inte är en tillräcklig garant för att lyckas, till 2030, skydda all den redan kartlagda urskog och naturskog som avses i EU-strategin för biologisk mångfald.

Bevara som frivillig avsättning

Med frivillig avsättning avses ett område med produktiv skogsmark för vilket markägaren frivilligt har fattat beslut om att inte utföra åtgärder som kan skada naturvärden, kulturmiljöer eller sociala

värden. Området ska finnas dokumenterat i en plan eller annan handling.

Enligt Naturvårdsverket kan frivilliga avsättningar räknas som OECM om markägaren önskar offentliggöra avsättningarna geografiskt i Sveriges internationella rapportering av skyddad natur.¹⁹¹

Frivilliga avsättningar har normalt som primärt syfte att bevara den biologiska mångfalden och bevarandet av biologisk mångfald har företrädare framför skogsbruk. Sekretariatet har därför analyserat om frivilliga avsättningar under vissa förutsättningar skulle kunna rapporteras även som skyddade områden. Enligt IUCN:s vägledning kan certifiering kvalificera ett område som skyddat område om övriga kriterier för ett skyddat område är uppfyllda.

Sekretariatet bedömer att frivilliga avsättningar skulle kunna rapporteras som skyddade områden under ett par förutsättningar. En frivillig avsättning behöver redovisas med gränser på en karta, annars uppfylls inte kravet på att vara ett avgränsat område.

Det finns behov av restaurering och/eller naturvårdande skötsel i många frivilliga avsättningar. Det kan röra sig om naturvårdsbränning, återställande av hydrologin, betesdrift, bekämpning av främmande invasiva arter, veteranisering av yngre och medelålders träd eller skapande av död ved. Om behov av naturvårdande skötsel saknas så kan ett ställningstagande om att lämna området för fri utveckling anses vara en tillräcklig och ändamålsenlig förvaltning.

Det kan diskuteras om området behöver ha en viss minsta storlek men sekretariatet bedömer att det räcker att området är stort nog att utgöra ett eget avgränsat skogsbestånd på en karta, exempelvis en skogsbruksplan.

Frivilliga avsättningar är inte långsiktigt skyddade i teorin eftersom en frivillig avsättning är just frivillig och kan ändras. Den följer inte heller med vid överlåtelse av fastighet. De aktörer som är transparenta med sina avsatta områden och redovisar dessa offentligt, kan enligt sekretariatet ändå sägas tydligt visa att de avser bevara området långsiktigt som frivillig avsättning. Om planerade skötselåtgärder och förvaltningsmål redovisas i en skogsbruksplan bedömer sekretariatet att kravet på skötselplan och ändamålsenlig förvaltning kan anses uppfyllt.

¹⁹¹ Naturvårdsverkets skrivelse Uppdrag att jämföra, redovisa och föreslå förändringar i den internationella rapporteringen av skyddad natur, M2021/01263, 2021-06-18.

Mot denna bakgrund bedömer sekretariatet att sådana frivilliga avsättningar som kan rapporteras ska kunna ingå som skyddsform för att bevara de urskogar och naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald.

Skillnad mellan förbud, tillståndsplikt och områdesskydd

Begränsningar i en fastighetsägares handlingsfrihet när det handlar om skog kan komma till uttryck på olika sätt. En grovhuggen vattendelare är mellan *förbud*, t.ex. till följd av artskyddet, och *områdesskydd*.

Artskyddet regleras, kort beskrivet, i artskyddsbestämmelserna i 8 kap. miljöbalken och i artskyddsförordningen (2007:845), där vissa bestämmelser har sitt ursprung i EU:s naturvårdslagstiftning och andra har ett nationellt ursprung. Artskyddsregler ses som en precisering av hänsynsbestämmelserna i 2 kap. miljöbalken. Eftersom hänsynsreglerna alltid är tillämpliga finns det ingen särskild reglering som ger den enskilde rätt till ersättning för den begränsning av markanvändningen som artskyddsförordningens bestämmelser i sig innebär. Begränsningar i markanvändningen som enbart utgör en följd av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken anses nämligen falla utanför 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen. Pågående markanvändning – som i egentlig mening är pågående *laglig* markanvändning – behöver nämligen alltid förhålla sig till artskyddet. Utgångspunkten är därför att den enskilde inte har rätt till ersättning i dessa fall. Detta utesluter dock inte att det under speciella omständigheter kan finnas en rätt till ersättning enligt allmänna principer, vilket Högsta domstolen uttalade i den så kallade Malsättradomen.¹⁹² En sådan ersättningsrätt kan finnas under speciella omständigheter, när det inte framstår som rimligt att fastighetsägaren ensam tvingas ta de ekonomiska konsekvenserna av en i och för sig motiverad begränsning i markanvändningen.¹⁹³

Sekretariatet bedömer att det här är viktigt att skapa förutsebarhet för såväl fastighetsägare som för staten samt att så många

¹⁹² Högsta domstolens dom av den 5 april 2023 i mål T 538-22.

¹⁹³ Se Högsta domstolens dom av den 5 april 2023 i mål T 538-22. Rätten till ersättning bör, enligt HD, då regelmässigt förutsätta, utöver att begränsningen har varit mycket betungande för den enskilde, att han eller hon har begärt men nekats dispens enligt artskyddsförordningen. Eftersom denna ersättningsrätt inte följer direkt av 31 kap. 4 § miljöbalken bör ersättningen inte överstiga fastighetsägarens faktiska skada.

frågor som möjligt är tydligt avgjorda och reglerade på förhand, för att i så stor utsträckning som möjligt undvika domstolsprocesser. Sekretariatet konstaterar även att artskyddsregler i grunden tar sikte på att skydda arter där de befinner sig rent geografiskt och att skyddsbehovet inte nödvändigtvis är geografiskt bestående. Mot denna bakgrund motsvarar skydd av urskogar och naturskogar, enligt sekretariatets bedömning, bättre regleringen enligt 7 kap. miljöbalken som tar sikte på långsiktigt skydd av *områden*. Inskränkningar av pågående markanvändning genom den sortens områdesskydd berättigar då till ersättning med stöd av 31 kap. 4 § miljöbalken, som kopplar till 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen.

I 7 kap. miljöbalken finns en lång rad olika former av områdesskydd. Sekretariatet bedömer att en reglering som innebär att urskogar och naturskogar inte får avverkas bättre hör hemma i 7 kap. miljöbalken än i skogsvårdslagen. Detta även om bestämmelsen om exempelvis tillståndsplikt för avverkning av fjällnära skog placerats i skogsvårdslagen. Hanteringen av den fjällnära skogen bör, enligt sekretariatets bedömning, inte vara en modell att använda för urskogar och naturskogar, bl.a. med hänsyn till oförutsebarheten för såväl fastighetsägare som staten när det exempelvis gäller värdering och ersättning, vilket i många fall blivit ärenden som fått avgöras i domstol. I ett rättsligt ställningstagande har Skatteverket därutöver bedömt att ett nekat tillstånd till avverkning av fjällnära skog inte är att likställa med ett områdesskydd för all framtid. Detta har lett till att ersättningen beskattas som inkomst av näringsverksamhet och inte i inkomstslaget kapital. Sekretariatet bedömer vidare att det inte vore önskvärt att det finns en risk för att bestämmelserna om strikt skydd av urskogar och naturskogar kan tolkas som att skyddet är tidsbegränsat.

Det finns stora områden med urskog och naturskog som ligger inom det område som är avgränsat som fjällnära skog. Detta skulle kunna leda till att två olika hanteringar och ersättningsregler kan gälla för ett och samma område. En tillståndsplikt enligt skogsvårdslagen är en förhöjd provningsnivå där utgångspunkten är att avverkning är tillåten såvida inte vissa situationer är för handen, och med vissa förhållningsregler. Det kan också konstateras att miljöbalkens bestämmelser om biotopskyddsområden och föreskrifter meddelade enligt miljöbalken om områdesskydd eller skydd för djur- och växtarter har företräde framför skogsvårdslagens

bestämmelser, enligt 4 § skogsvårdslagen. Lagstiftaren hänvisar där till de beslutade biotopskyddsområdena i 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken och till ”föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 eller 8 kap. samma balk eller med stöd av annan lag”.

Sekretariatet föreslår därför att det förtydligas att om urskog eller naturskog också är fjällnära skog ska denna urskog och naturskog skyddas och ersättas enligt samma förfarande som urskog och naturskog utanför fjällnära skog och inte enligt de regler som gäller för nekat tillstånd till avverkning enligt skogsvårdslagen.

Dagens skyddstakt är otillräcklig

Naturvårdsverket har rapporterat att 15,5 procent av Sveriges landområden omfattades av skydd 2023, varav cirka 9 procent är strikt skydd.¹⁹⁴

Enligt EU:s strategi för biologisk mångfald skulle medlemsstaterna göra nationella utfästelser för hur landet avser att bidra till strategin med avseende på två mål, för skydd av natur respektive för återställande av natur. Här redogörs enbart det förstnämnda: För *skydd av natur* rapporterade Sverige in sina utfästelser till kommissionen 2023.¹⁹⁵ Följande utfästelser rapporterades in av Sverige:

Arealen av Sveriges formellt skyddade områden ska öka från 15,5 procent till 17,7 procent under perioden 2022–2030.

De svenska utfästelserna byggde på ett underlag där Naturvårdsverket, tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen och Jordbruksverket, föreslog utfästelser enligt tre ambitionsnivåer som presenterades som scenarier.¹⁹⁶ Scenarierna som föreslogs av myndigheterna var:

1. *Fortsatt genomförande-scenario*: Baseras på ett fortsatt skydd motsvarande som under perioden 2000–2021, samt genomförande av åtgärder som t.ex. restaurering och skötsel med motsvarande medel som 2021.

¹⁹⁴ Naturvårdsverket (2022) Underlag från myndigheter för utfästelser. Dnr NV-00181-22.

¹⁹⁵ Naturvårdsverket, 2023, Redovisning av uppdrag att rapportera utfästelser, Rapportering av utfästelser för skydd och återställande enligt EU:s strategi för biologisk mångfald. Ärendenummer NV-02553-23.

¹⁹⁶ Naturvårdsverket, 2022. Underlag för utfästelser. Mål 1: ett sammanhängande nätverk av skyddade områden och Mål 2: EU:s plan för återställande av natur, restaurering av ekosystem på land och i havet. Ärendenummer NV-00191-22.

2. *Staten går före-scenario*: Baseras på vad som kan göras av statliga myndigheter och bolag inom statens mark, vatten och verksamhet och med ökade resurser utöver det som redan ingår i scenario 1.
3. *Behovsscenario*: Speglar det totala behovet av insatser, även utanför statens mark och vatten, för att nå mål 1 och 2 i EU:s strategi för biologisk mångfald 2030 inom Sverige.

Naturvårdsverket fick därefter regeringens uppdrag att utveckla utfästelser utifrån scenariot *Fortsatt genomförande*.

Skyddsutfästelsen baseras på ett antagande att bildandet av formellt skydd kommer att fortsätta i samma takt som under perioden 2000–2021. Utfästelsen, som innebär att skyddet ökar från 15,5 till 17,7 procent, är resultatet av en extrapolering av denna skyddstakt fram till 2030. De arealer som förväntas uppfylla detta består i stor utsträckning av pågående och planerade områden för formellt skydd. Andra effektiva arealbaserade skyddsåtgärder (OECM) ingår inte. Skyddet innefattar både landbaserade och vattenbaserade ekosystem.

I *Fortsatt genomförande-scenariot* ökar de landbaserade skydden (inklusive våtmarker) med 528 000 hektar. I detta scenario skyddas ytterligare 378 000 hektar skogsmark, varav 283 000 hektar är produktiv skogsmark. För att scenariot ska nås föreslås skogsmark skyddas enligt följande:

- 140 000 hektar formellt skydd av skyddsvärda skogar på statens marker
- 145 000 hektar frivilligt formellt skydd på övriga markinnehav, varav 60 000 hektar fjällskog och 85 000 hektar utanför fjällregionen
- Skogsområden som planeras eller utreds för skydd enligt Naturvårdsverket skyddas till 2030.

Sekretariatet konstaterar att de utfästelser som rapporterades in inte hade som uttrycklig avsikt att inkludera strikt skydd av de urskogar och naturskogar på sätt som avses i EU-strategin för biologisk mångfald. Utfästelserna visar därför inte hur Sverige ska leva upp till åtagandet att strikt skydda dessa skogar till 2030. Utfästelserna visar dock att dagens skyddstakt och avgränsning inte kom-

mer att vara tillräcklig. Sekretariatets slutsats är därmed att något ytterligare krävs.

Koppling till icke-försämringskravet i restaureringsförordningen 2024/1991

I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur, även kallad restaureringsförordningen, finns – utöver krav på restaurering – två parallellt gällande icke-försämringskrav som aktualiseras i olika situationer. Dessa krav har motiverats bl.a. av att undvika ineffektiva investeringar i restaurering på en plats medan man tillåter försämring efter avslutad restaurering på samma plats, eller tillåter försämring på en annan plats, vilket skulle öka restaureringsbehovet i framtiden.

Den ena situationen gäller enligt artikel 4.11, kort beskrivet, att *efter restaurering* (enligt artiklarna 4.1, 4.4 eller 4.7), när restaurerad naturtyp uppnått gott tillstånd, alternativt tillräcklig kvalitet, får dessa områden inte försämrats avsevärt.

Den andra situationen som gäller enligt artikel 4.12 tar i stället sikte på *områden med listade naturtyper*, helt oavsett om restaureringsåtgärder har vidtagits eller inte. Ingen avsevärd försämring får ske av ”områden” med listade naturtyper i två olika kategorier:

- områden med listade naturtyper i gott tillstånd
- områden med listade naturtyper som krävs för att leva upp till målen i artikel 4.17.¹⁹⁷

Kravet som det är formulerat är att medlemsstaterna, senast när deras nationella restaureringsplaner offentliggörs, som senast den 1 september 2026, ska ”eftersträva att genomföra de åtgärder som krävs för att förhindra avsevärd försämring” av dessa områden. Det kan här noteras att den engelska språkversionen har en annan formulering ”... endeavour to put in place necessary measures *with the aim of preventing significant deterioration ...*” (vår kursivering),

¹⁹⁷ Målen i artikel 4.17 är *dels* en ökning av arealen i gott tillstånd för de listade naturtyperna till dess att (1) minst 90 procent är i gott tillstånd och (2) den gynnsamma referensarealen för varje naturtyp i varje biogeografisk region inom den berörda medlemsstaten har uppnåtts, *dels* en ökande trend mot tillräcklig kvalitet hos och kvantitet av livsmiljöer för arter som listas i bilagorna II, IV och V till art- och habitatdirektivet och för de arter som omfattas av fågeldirektivet.

vilket indikerar ett mjukare krav än svenska språkversionens ”som krävs för att”.

Oavsett nyansskillnaden mellan språkversionerna är det alltså inte ett resultatkrav, utan det är ansträngningen, eller strävan, som kommer att bli avgörande för en bedömning av om Sverige har vidtagit tillräckliga åtgärder. Själva ”ansträngningen”, hur den än ser ut, behöver alltså syfta till att förhindra att områdena försämrats avsevärt.

I artikel 4.13 i restaureringsförordningen finns det vissa öppningar för undantag utanför Natura 2000-områden, vilka kan vara värda att nämna i detta sammanhang. Undantagsmöjligheten innebär att icke-försämringskraven kan tillämpas på nivån för varje biogeografisk region.¹⁹⁸ För att undantagsmöjligheten överhuvudtaget ska vara möjlig att tillämpa finns det två krav – ett formellt och ett som kräver en bedömning. Det formella kravet är att medlemsstaten anmäler sin avsikt att tillämpa undantagsmöjligheten till kommissionen senast den 19 februari 2025. Det andra kravet är att undantag får tillämas ”i avsaknad av alternativ”, vilket alltså innebär att det måste saknas alternativ¹⁹⁹ till att inte avsevärt försämrade områden med naturtyp.

Artikel 4.17 som innehåller restaureringsmålen som Sverige behöver leva upp till har inte någon undantagsmöjlighet, vilket innebär att Sverige från en rapportering till nästa behöver visa på positiva trender. Detta innebär att det många gånger kan bli mycket svårt att rättfärdiga förlust av områden med naturtyp utan att riskera att försvåra för Sverige att leva upp till artikel 4.17.

Som ett exempel, när det gäller *boreala skogar*, listas i restaureringsförordningens bilaga 1 följande (här angivna med svenska och engelska namn samt gällande EU-kod):

¹⁹⁸ Detta gäller under förutsättning att ett antal krav uppfylls (på kompensationsåtgärder, övervakning, rapportering och att målen i artiklarna 1, 4 och 5 fortfarande kan nås).

¹⁹⁹ Eller alternativa lokaliseringar (jfr 2 kap. 6 § miljöbalken).

Tabell 20.8 Naturtyper i boreala skogar enligt restaureringsförordningens bilaga 1, på svenska och på engelska

Kod för livsmiljötyp enligt bilaga I till direktiv 92/43/EEG	Namn på livsmiljötyp enligt bilaga I till direktiv 92/43/EEG (enligt den svenska språkversionen av restaureringsförordningen)	Namn på livsmiljötyp enligt bilaga I till direktiv 92/43/EEG (enligt den engelska språkversionen av restaureringsförordningen)
9010	Västlig taiga	Western Taiga
9020	Fennoskandiska hemiboreala äldre naturliga ädellövskogar (Quercus, Tilia, Acer, Fraxinus eller Ulmus) med rik epifytflora	Fennoscandian hemiboreal natural old broad-leaved deciduous forests (Quercus, Tilia, Acer, Fraxinus or Ulmus) rich in epiphytes
9030	Naturliga primärskogar i landhöjningskust	Natural forests of primary succession stages of land-upheaval coast
9040	Nordiska subalpina/subarktiska skogar med <i>Betula pubescens</i> ssp. <i>Czerepanovii</i>	Nordic subalpine/subarctic forests with <i>Betula pubescens</i> ssp. <i>Czerepanovii</i>
9050	Fennoskandiska örtrika skogar med <i>Picea abies</i>	Fennoscandian herb-rich forests with <i>Picea abies</i>
9060	Barrskogar på eller i anslutning till rullstensåsar	Coniferous forests on, or connected to, glaciofluvial eskers

Kopplingen mellan restaureringsförordningens icke-försämringskrav i artikel 4.12 och skydd av de urskogar och naturskogar som avses i EU-strategin för biologisk mångfald är att samtliga listade naturtyper i boreala skogar endast förekommer i skogar som har fått utvecklas under lång tid. Avverkning skulle rimligtvis ses som en avsevärd försämring av dessa skogar, möjligen även andra åtgärder såsom gödning, utdikning eller gallring.

Efter en avverkning skulle skogarna/naturtyperna inte hinna återskapas med motsvarande värden inom överskådlig tid. Att kunna tillämpa icke-försämringskravet på nivån för biogeografisk region kräver som nämnts ovan att det saknas alternativ. Ett alternativ till att avverka sådan västlig taiga som finns i de fyra inventeringarna som diskuteras i detta avsnitt är att områdena skyddas genom områdesskydd eller frivillig avsättning, i enlighet med sekretariatets förslag till förslag. I en situation där alternativet att bevara dessa skogar finns är det alltså svårt att argumentera för att icke-försämringskravet kan hanteras på något annat sätt än område för område.

Hur icke-försämringskravet kommer att tillämpas i Sverige från den 1 september 2026 är ännu inte känt. Det vore enligt sekretariatets mening olyckligt om restaureringsförordningens krav skulle tolkas som förbud som följer av hänsynsreglerna, vilket skulle leda till att fastighetsägare vid förbud mot avverkning riskerar att bli utan rätt till ersättning – eftersom avverkning inte ses som ”pågående markanvändning” i en skog med naturtyp. Det vore enligt sekretariatets mening en mer ändamålsenlig hantering att de skogsområden som till följd av restaureringsförordningens icke-försämringskrav inte får avverkas fångas upp med reglerna om områdeskydd, antingen *proaktivt* genom att fastighetsägaren initierar ett förfarande för att få skogen skyddad, eller genom att Skogsstyrelsen, länsstyrelsen eller kommunen i dialog med fastighetsägare arbetar fram en lösning för bevarande, eller *reaktivt* till följd av att naturtyp upptäcks vid avverkningsanmälan, anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, tillståndsprövning eller någon motsvarande kontrollmekanism. Det är då viktigt att fastighetsägaren faktiskt får den intrångsersättning hen har rätt till.

Skogar eller skogsområden som uppfyller definitionerna och kriterierna i kommissionens riktlinjer om urskogar och naturskogar utgör, enligt sekretariatets bedömning, alltid någon av de listade naturtyperna (oftast västlig taiga). Det innebär att de kommer att omfattas av restaureringsförordningens icke-försämringskrav i artikel 4.12 och behöva bevaras för att nå restaureringsmålen enligt artikel 4.17. Detta innebär i sin tur att det senast den 1 september 2026 behöver finnas en mekanism i hanteringen som syftar till att fånga upp områdena för att förhindra avsevärd försämring av dessa. Det förslag som diskuteras i detta kapitel innebär att de urskogar och naturskogar som är kända genom de tidigare nämnda fyra inventeringarna skulle skyddas, vilket skulle bidra till att leva upp till restaureringsförordningens krav på icke-försämring.

Förhållande till andra förslag på området

Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets regeringsuppdrag Mer flexibelt, ändamålsenligt, attraktivt biotopskydd samt skydds- och ersättningsformer anpassade för fjällnära skog

År 2023 redovisade Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket resultatet av ett regeringsuppdrag om ett mer flexibelt, ändamålsenligt, attraktivt biotopskydd samt skydds- och ersättningsformer anpassade för fjällnära skog.²⁰⁰ Inom ramen för uppdraget tog Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket fram nio åtgärdsförslag som syftar till att göra skyddsformerna biotopskydd enligt 7 kap. 11 § miljöbalken och naturvårdsavtal mer flexibla, ändamålsenliga och attraktiva:

- Biotopskyddsområden får även omfatta funktionella skyddszoner, utvecklingsmark och arronderingsmark om det är lämpligt.
- Det ska vara möjligt att stanna vid fastighetsgräns vid beslut om biotopskydd för en värdekärna och därefter successivt besluta om skydd.
- En skoglig basväg ska kunna undantas från ett biotopskyddsområde.
- Det bör övervägas att införa ett artskyddsavtal, en särskild variant av naturvårdsavtal, för att specifikt hantera artskyddet i ordinära livsmiljöer.
- Ett biotopskyddsområde ska kunna omfatta flera biotopskyddstyper.
- Medålders till sena lövsuccessioner blir en ny biotopskyddstyp.
- Biotopskyddsområden ska kunna omfatta områden med en storlek på upp till 50 hektar.
- En variant av naturvårdsavtal införs ovan gränsen för fjällnära skog med möjlighet till anpassat nyttjande.
- Ersättningen för naturvårdsavtal höjs ovan gränsen för fjällnära skog.

²⁰⁰ Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, 2023, Förslag på mer flexibla biotopskydd samt anpassade skydds- och ersättningsformer för det fjällnära området, Regeringsuppdrag. Rapport 2023/09.

Sekretariatet gör bedömningen att flera av åtgärdsförslagen stämmer överens med sekretariatets förslag om skydd av urskogar och naturskogar. Särskilt åtgärdsförslaget att biotopskyddsområden får inkludera funktionella skyddszoner, utvecklingsmark och arronderingsmark där det är lämpligt och åtgärdsförslaget som innebär att biotopskyddsområden bör kunna omfatta områden med en storlek på upp till 50 hektar. Enligt Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, bör regeringen genomföra förslaget genom ett förarbetsuttalande som förtydligar att ett biotopskyddsområde i de fall som anges i redovisningen får omfatta områden med en yta om upp till 50 hektar. Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket angav bl.a. att detta skulle bidra i arbetet med att retroaktivt, efter det att ersättning utbetalts till följd av ett nekat tillstånd i den fjällnära skogen, inrätta ett ändamålsenligt och permanent skydd för dessa områden. Förändringen skulle skapa förutsättningar för Skogsstyrelsen att i större utsträckning än i dag kunna skydda sådana avlagsytor som biotopskyddsområden, även om naturreservat även fortsättningsvis kommer att vara det skyddsinstrument som mest frekvent behöver användas till följd av de mycket stora och sammanhängande arealer det handlar om.²⁰¹

Förslag om utökad anmälningsplikt enligt 12 kap. 6 § miljöbalken för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet

I december 2023 föreslogs ett antal förändringar för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet i Sverige.²⁰² Bl.a. föreslogs att anmälningsplikt införs för verksamheter och åtgärder som avser viss vattenförsörjning för jordbruk, avskogning, uppodling och nyplantering i syfte att ändra markanvändningen, viss omstrukturering av mark på landsbygden, uppförande av starkströmsluftledningar, uppförande av anläggning för transport av hetvatten och verksamhet som formar metall med användning av sprängmedel. Det föreslogs också ett nytt tillståndsförfarande som bl.a. omfattar jord- och skogsbruksverksamheter införs där länsstyrelsen blir tillståndsmyndighet. En specifik miljöbedömning ska göras i fråga

²⁰¹ Se Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, 2023, Förslag på mer flexibla biotopskydd samt anpassade skydds- och ersättningsformer för det fjällnära området, Regeringsuppdrag. Rapport 2023/09, s. 18.

²⁰² Klimat- och näringslivsdepartementet, Promemoria december 2023, Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet (KN2023/04664).

om en verksamhet eller åtgärd som ska prövas för ett sådant tillstånd. Det föreslogs även att det införs avgifter för ärenden om tillstånd och anmälan enligt 12 kap. miljöbalken.

Sekretariatet bedömer att förslagen som diskuteras i denna text inte får någon inverkan på föreslagna ändringar i 12 kap. miljöbalken, och vice versa.

Återstående frågor

Med det förslag till förslag som beskrivs i detta kapitel finns det ett par frågor som återstår. Helt oavsett i vilken utsträckning dessa bör hanteras av Miljömålsberedningen finns det ett värde i att belysa dessa här.

Definiering, kartläggning och övervakning

Enligt kommissionens riktlinjer behöver medlemsstaterna definiera och kartlägga de urskogar och naturskogar som avses i riktlinjerna. Det förslag till förslag som beskrivs här omfattar i nuläget inte någon ytterligare kartläggning, utan utgångspunkten har varit att jämföra redan genomförda inventeringar med definitionerna och kriterierna i kommissionens riktlinjer och skydda de skogar som motsvarar definitionerna och kriterierna för urskogar respektive naturskogar i kommissionens riktlinjer. Förslagspaketet omfattar i nuläget inte heller att slå fast definitioner i lag av begreppen urskog respektive naturskog, enligt vad som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald.

Ännu inte kända/inventerade urskogar och naturskogar

Förslag till förslag i detta kapitel – *att* skydda de skogar som omfattas av de fyra uppräknade inventeringarna och *hur* detta ska gå till – omfattar inte hanteringen av de eventuella urskogar och naturskogar som kan påträffas utanför dessa inventerade områden. Samtliga sådana urskogar och naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald är ännu inte kända av myndigheterna. För att Sverige ska leva upp till åtagandet att skydda samtliga återstående

urskogar och naturskogar fullt ut behövs en ”mekanism” som syftar till att förhindra att dessa skogsområden avverkas. Detta är även ett krav enligt artikel 4.12 i restaureringsförordningen. En oundviklig komponent i denna mekanism är att det behövs en metod för att identifiera dessa skogar som har höga naturvärden.

Det har framförts till utredningen att eftersom skogsbruket i Sverige i dag bygger på frihet under ansvar kan kontroller från myndigheters sida uppfattas som ett misstroende mot alla de skogsägare som känner starkt för sina skogar och inte vill annat än att förvalta dessa med stor omsorg. Certifieringssystemen innebär också en marknadsbaserad kontroll, fullt tillräcklig enligt vissa.

Enligt sekretariatets synsätt är kontrollmekanismer och förhållningsregler inte i första hand utformade med ansvarstagande skogsägare i åtanke. Kontrollmekanismer och förhållningsregler bör i stället finnas som ett skyddsnät för de allmänna intressena. Dessa intressen kommer till uttryck på många sätt på miljöområdet, inte minst genom regeringsformens målsättningsstadgande i 1 kap. 2 § regeringsformen, att ”[d]et allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer”. Stadgandet kopplar även till portalparagrafen i 1 kap. 1 § miljöbalken, som anger att miljöbalken ”syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.”

Regeringen uttryckte sig på följande sätt i propositionen 1997/98:45 om miljöbalken:

Om miljölagstiftningen liknas vid en kedja – som kan kallas miljöbalkskedjan – vars länkar utgörs av t.ex. miljömål, hänsyn, tillstånd, villkor, tillsyn, information, omprövning, överträdelse och straff, krävs för lagstiftningens effektivitet att länkarna var och en för sig men också samspelet mellan kedjans länkar fungerar väl.²⁰³

Inte minst i en värld där investeringar och styrning av bolag kan utvecklas på sätt som ingen kunnat förutse är ett starkt skäl till att det krävs ett robust system med en kontrollmekanism av något slag att fånga upp de risker och situationer som man ännu inte känner

²⁰³ Prop. 1997/98:45 Miljöbalk, del 1 s. 170.

till. Framöver kanske det inte är främmande med stora aktörer som lämnar certifieringssystemen, eller att certifieringssystemen tas bort. Eftersom Sverige som stat även har undertecknat en rad internationella avtal och konventioner på miljö- och klimatområdet, behöver även det allmänna säkerställa en viss rådighet över styrmekanismer som har betydelse för att leva upp till åtaganden och skyldigheter, i de fall enskilda aktörer skulle börja agera på sätt som motverkar möjligheten att tillförsäkra en ”god miljö för nuvarande och kommande generationer”. En enskild skogsägare har möjlighet – förutsatt mycket god tillgång på kunskap och information – att fatta underbyggda beslut om sin fastighet och antar då ett tidsperspektiv som är rimligt för en enskild. Men det går inte lägga för stort ansvar på den enskilde skogsägaren att i sitt beslutsfattande kunna beakta alla allmänna intressen, eller att kunna ha ett så långt tidsperspektiv som t.ex. generationsmålet kräver. Det ansvaret ligger i stället på det allmänna. Sammanfattningsvis finns det enligt sekretariatets mening skäl att följa upp bevarandet av naturvärdena i ännu inte inventerade urskogar och naturskogar.

Ungefärlig areal ännu inte inventerade urskogar och naturskogar, utifrån förhöjd sannolikhet, enligt Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket

I kartläggningen av urskogar och naturskogar redovisade Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket att de genom fjärranalys av skogar bedömt att det i vissa områden – som inte är inventerade – finns en förhöjd sannolikhet för förekomst av urskogar och naturskogar. Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket gjorde därutöver även en skattnings av hur många fler urskogar eller naturskogar som kan finnas, dvs. utanför de hittills fjärranalyserade och de inventerade områdena.

Sekretariatet bedömer att den analys av det Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen kallar kontinuitetsskogar som gjorts genom att jämföra flygbilder från 1960 med nyare flygbilder är en osäker metod för att bedöma den faktiska förekomsten av urskogar och naturskogar. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har även inkluderat skogar som enligt riksskogstaxeringen uppfyller kriterierna för naturtyp enligt art- och habitatdirektivet i skattnings av okända urskogar och naturskogar. Sekretariatet bedömer att kriterierna för

naturtyp enligt art- och habitatdirektivet och restaureringsförordningen är betydligt vidare än kriterierna för naturskog enligt kommissionens riktlinjer och att arealerna därför har överskattats. Denna överskattning uppmärksammas även av Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen.²⁰⁴

Ungefärlig areal ännu inte inventerade urskogar och naturskogar, utifrån kompletterande analys av Riksskogstaxeringen

För att få en uppfattning av arealerna okända urskogar och naturskogar har sekretariatet låtit riksskogstaxeringen göra en kompletterande analys. Riksskogstaxeringen inventerar 12 000 provytor i fält varje år. Provytorna är slumpvis utlagda över landet och man följer utvecklingen för olika skogliga parametrar enligt en standardiserad metod. Riksskogstaxeringen bedömer bl.a. om de olika provytorna består av urskog utifrån FAO:s definition och detta ligger sedan till grund för Sveriges rapportering av förekomst av urskog till FAO.

Riksskogstaxeringen har, utifrån sin inventeringsdata, jämfört förekomsten av urskog enligt FAO:s definition inom de fältinventerade oskyddade urskogarna och naturskogarna med förekomsten av urskog utanför dessa fältinventeringar. Resultatet visar att 175 000 hektar urskog förekommer inom och 77 000 hektar utanför fältinventeringarna. Drygt 30 procent av all urskog finns alltså utanför fältinventeringarna. Ett annat sätt att uttrycka det på är att ytterligare 44 procent urskog finns utanför fältinventerad urskog och naturskog utanför strikt skydd.

Urskog kan ses som en delmängd av naturskog. Om andelarna urskog och naturskog innanför fältinventeringarna är lika stora som utanför skulle mängden urskog och naturskog utanför de fältinventerade urskogarna och naturskogarna utanför strikt skydd uppgå till cirka 570 000 hektar produktiv skogsmark. Om förekomsten fördelar sig på samma sätt på de olika markägarkategorierna så skulle nästan 250 000 av dessa tillhöra enskilda fastighetsägare med ett innehav på mindre än 1 000 hektar produktiv skogsmark.

²⁰⁴ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023, Urskogar och naturskogar – sammanställning av underlag och bedömning av arealer, Kunskapsunderlag till Miljömålsberedningen, s. 41.

Förslag till hantering av ännu inte kända/inventerade urskogar och naturskogar

Sekretariatet föreslår att sådan urskog och naturskog som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald, som ännu inte är kartlagd och känd av myndigheterna, ska hanteras med det regelverk som finns i dag.

Frivillig anmälan om skydd

Sekretariatet föreslår att om en fastighetsägare frivilligt anmäler till myndigheterna att hen äger sannolik urskog eller naturskog och vill skydda denna, bör den skogen få ett skydd och fastighetsägaren få intrångsersättning för detta. Det är så systemet är tänkt att fungera i dag för skyddsvärd skog. I dessa fall kan det sägas att de anmälda skogarna övergår från att vara ”okända” till ”kända”. Det har även framförts till utredningen att det måste finnas ett annat sätt för fastighetsägare att uppmärksamma myndigheter på att sådan urskog eller naturskog som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald förekommer på ägorna än genom dagens bestämmelser om avverkningsanmälan. En avverkningsanmälan bör användas i syfte att anmäla att man tänkt avverka, inte för att markera vad som borde undantas från dessa avverkningar.

Om en fastighetsägare däremot inte är varse om att hen äger sannolik urskog eller naturskog, då bedömer sekretariatet att sådan skog skulle kunna upptäckas på två olika sätt – antingen vid en anmälan om avverkning (eller anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken), eller genom inventeringsinsatser.

Anmälan om avverkning och anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

En anmälan om avverkning som lämnas in till Skogsstyrelsen ska även anses vara en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, vilket framgår av 6 § första stycket förordningen (1998:904) om anmälan för samråd. Av 4 § första stycket i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder, SKSFS

2013:3 framgår att skogsbruksåtgärder i ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö har mycket höga naturvärden och har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna och utgör eller kan förväntas utgöra livsmiljö för akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade arter ska anmälas för samråd.

Eftersom miljöbalken gäller parallellt med skogsvårdslagen gäller redan i dag miljöbalkens hänsynsregler – i det här sammanhanget främst kravet på verksamhetsutövaren. Bestämmelserna innebär att den som planerar att vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs vilket framgår av 2 kap. 2 § miljöbalken och att kunna visa att man iakttar de förpliktelser som följer av 2 kap. miljöbalken vilket framgår av 2 kap. 1 § miljöbalken. Här finns alltså både ett kunskapskrav och en bevisbörda. Det finns därför redan i dag stöd för att en fastighetsägare som lämnar in en avverkningsanmälan ska ha kunskap – till en rimlig nivå – om vilken skog som anmälan gäller. Om detta inte framgår av anmälan kan Skogsstyrelsen begära in en komplettering av anmälan.²⁰⁵

Skogsstyrelsen har möjlighet att helt eller till del förbjuda avverkning enligt avverkningsanmälan om det skulle visa sig att det, helt eller delvis, är ett område med skyddsvärd skog, som sådan urskog eller naturskog som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald. Detta skulle också kunna bli en följd av restaureringsförordningens huvudregel om icke-försämring i artikel 4.12. Ett förbud efter samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ger enligt 31 kap. 4 § miljöbalken rätt till ersättning. Området kan bli biotopskyddsområde eller naturreservat. En fastighetsägare skulle möjligen även kunna välja att i stället bevara området som en frivillig avsättning, vilket eventuellt kan kräva att fastighetsägaren drar tillbaka sin anmälan innan beslut fattas.²⁰⁶

²⁰⁵ I viss mån kan förvaltningslagens (2017:900) serviceskyldighet innebära att myndigheten kan ge en verksamhetsutövare viss vägledning, men den skyldigheten står i stor grad i relation till verksamhetsutövarens egen position och förutsättningar till kunskapsinhämtning. Ett skogsbolag bör normalt inte ha behov av vägledning och hjälp på samma sätt som vissa enskilda skogsägare som inte bedriver skogsbruk i någon vidare utsträckning.

²⁰⁶ Notera att främsta fokus här är när avverkning sker till följd av skogsbruk. I de fall avverkning planeras av andra skäl innebär avverkningen allt som oftast en förändring av markanvändningen. Då hanteras frågan via andra regler (t.ex. prövningsregler i miljöbalken, ellagen, väglagen, lagen om byggande av järnväg), eller i sista hand av 12 kap. 6 § miljöbalken.

Inventeringar på landskapsnivå

Ett annat sätt att identifiera okända sådana urskogar och naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald och som ligger utanför formellt skydd skulle kunna vara att genomföra inventeringar. Kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken som nämndes ovan och som gäller den som planerar att utföra en åtgärd, gäller i princip endast det område som åtgärden berör. Det vore inte sällan orimligt att lägga bördan på fastighetsägaren att kunna anta ett landskapsperspektiv och ha kunskap om vilka naturvärden som finns i det omgivande landskapet. Landskapskonventionen som Sverige har undertecknat ålägger visserligen inga tydliga skyldigheter för staten i detta avseende, men beskriver ändå synsättet att det ligger på det allmänna att ha en landskapspolitik, att ha en ökad kunskap och kunna följa förändringar i landskapet över tid vilket alltså inte kan ligga på den enskilde.

Restaureringsförordningen ställer krav på Sverige att uppdatera kunskapsläget om naturtypers tillstånd. Till följd av restaureringsförordningens krav att uppnå gynnsamma referensarealer krävs även någon form av kartläggningsinsatser. Restaureringsförordningens icke-försämringskrav i artikel 4.12 gäller bl.a. i relation till att Sverige ska uppnå restaureringsmålen i artikel 4.17, vilket i förlängningen hypotetiskt sätt skulle kunna medföra att viss försämring av en naturtyp kan tillåtas i de fall kartläggningar visar att gynnsam referensareal ändå uppnås.

Sekretariatet föreslår dock i nuläget inga kartläggningsinsatser med fokus på de urskogar och naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald. Ett förslag om detta skulle kunna läggas till.

Det har framförts som synpunkt från expert till utredningen att hittills okända ur- och naturskogar borde identifieras effektivt och systematiskt, till exempel genom utvecklade fjärranalyser kompletterat med fältinventering. Detta, har det påpekats, kommer högst sannolikt att bli ett viktigt inslag i den kommande skogsövervakningslagen (Forest Monitoring Law) och det skulle innebära en stor förtroendekris för Sverige om regeringen inte skyndsamt verkar för att identifiera samtliga kvarvarande ur- och naturskogar så att de inte avverkas. Det har tillagts att gällande praxis tydligt visar att ur- och naturskogar i många fall avverkas när de anmäls för av-

verkning till Skogsstyrelsen, då Skogsstyrelsens och domstolarnas beslut huvudsakligen grundar sig på artfynd och inte på om skogen definieras som ur-/naturskog.

En annan expert har på samma tema anfört att för att begränsa konflikterna och kraven på markägare och myndigheter att göra inventeringar och kontroller i samband med enskilda skogsbruksåtgärder är det viktigt (och rimligt) att staten tar ansvar för ett mer proaktivt och systematiskt arbete för att identifiera och avgränsa kvarvarande naturskogar. Detta förutsätter en kraftfull statlig satsning på kartläggning av de oskyddade naturskogar som ligger utanför de geografiskt avgränsade områden som redovisats av Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen.

Gallring och andra åtgärder som påverkar naturmiljön negativt

Gallring kan innebära att sådan urskog och naturskog som avses i EU-strategin förlorar sina skyddvärda värden. Det talar för att gallring bör fångas upp så att gallringen inte utförs på ett sådant sätt att värdena går förlorade. Detsamma gäller även för andra åtgärder som kan påverka dessa skogars naturvärden negativt. Det förslag till förslag som beskrivs i detta avsnitt fångar inte nödvändigtvis upp detta på något generellt sätt. Däremot – i de inventerade och kända skogarna som förslaget till förslag omfattar – torde det krävas samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken för att vidta sådana åtgärder, eftersom dessa är just inventerade och kända för sina höga naturvärden.

20.2.4 Ersättningsformer vid skydd av de urskogar och naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald

Att i Sverige strikt skydda den urskog och naturskog som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald och som är fältinventerad och känd innebär, enligt sekretariatets bedömning – som bygger på en analys utifrån Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens kunskapsunderlag till Miljömålsberedningen²⁰⁷ – att cirka X hektar urskogar

²⁰⁷ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023, Urskogar och naturskogar – sammanställning av underlag och bedömning av arealer, Kunskapsunderlag till Miljömålsberedningen.

och naturskogar på produktiv skogsmark skyddas strikt. Detta utgör cirka X procent av den produktiva skogsmarken i Sverige.

Sekretariatet bedömer också att ytterligare cirka 570 000 hektar urskogar och naturskogar på produktiv mark finns som är okända för myndigheterna. En del av dessa kan komma att skyddas på markägares eget initiativ. Sammantaget beräknas X hektar på produktiv skogsmark skyddas. Det motsvarar cirka X procent av den produktiva skogsmarken i Sverige.

Fördelat på olika fastighetsägarkategorier fördelar sig ägandet av kända urskogar och naturskogar så att de stora skogsbolagen exklusive Sveaskog AB äger sammanlagt X hektar kända urskogar och naturskogar utanför strikt skydd på produktiv skogsmark och övriga fastighetsägare med mer än 1 000 hektar äger X hektar kända urskogar och naturskogar på produktiv skogsmark. Fastighetsägare som var och en äger mindre än 1 000 hektar äger sammantaget X hektar urskog och naturskog. Sveaskog AB äger X hektar, staten (exklusive Naturvårdsverket) X hektar och kommuner och regioner X hektar urskog och naturskog utanför strikt skydd.

Sekretariatets förslag till förslag inkluderar även sammanbindande skyddsvärd mark av andra typer såsom improduktiv skogsmark, fjäll och myr. Arealen av sådan mark som skulle komma att inkluderas i samband med en lämplig avgränsning av skyddade områden är svår att bedöma. Av all skogsmark i Sverige är 84 procent produktiv skogsmark och 16 procent improduktiv skogsmark. Om improduktiv skogsmark skyddas i samma omfattning som produktiv skogsmark tillkommer cirka X hektar i anslutning till de kända skogarna. Sammanfattningsvis omfattar förslaget cirka X miljoner hektar skogsmark i anslutning till de kända skogarna. Det innebär att ytterligare cirka X procent av Sveriges landareal, dvs. 41 miljoner hektar, får ett strikt skydd.

Sekretariatet föreslår samtidigt på annat ställe i detta kapitel att om sådan urskog eller naturskog som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald också är fjällnära skog ska denna urskog och naturskog hanteras och ersättas enligt samma förfarande som urskog och naturskog utanför fjällnära skog och inte enligt de regler som gäller för nekat tillstånd till avverkning enligt skogsvårdslagen.

Sekretariatets förslag till förslag avseende de kända, fältinventerade urskogarna och naturskogarna enligt ovan innebär i korthet att de skyddas formellt eller bevaras på annat sätt samtidigt som

privata fastighetsägare, inklusive bolag exklusive Sveaskog AB, vid rättsligt skydd erbjuds ersättning av staten. I linje med sekretariatets utgångspunkt att staten ska använda sin egen rådighet i så stor utsträckning som möjligt vid skydd av de urskogar och naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald är förslaget till förslag att staten, vid behov av rättsligt skydd, i största möjliga mån ska använda sitt eget markinnehav för att kunna erbjuda ersättning till privata fastighetsägare, inklusive aktiebolag, exklusive Sveaskog AB. Förslaget till förslag baseras vidare på ambitionen att huvudsakligen använda redan kända former för statlig ersättning vid områdesskydd, dvs. sådana ersättningsformer som Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och länsstyrelserna redan i dag har i uppgift att administrera. Ytterligare en utgångspunkt för sekretariatets överväganden och förslag om ersättningsform och ersättningsnivå är att ersättningsformer och ersättningsnivåer kan vara olika för små och stora fastighetsägare samt för olika fastighetsägararkategorier.

Som beskrivits i närmare detalj tidigare föreslår sekretariatet att den som äger sådan urskog eller naturskog som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald har rätt till ersättning om pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras till följd av att dessa skogar skyddas. Utformningen av denna ersättning kan göras på olika sätt. Sekretariatet har bl.a. beaktat att ersättning i pengar inte nödvändigtvis behöver motsvara marknadsvärdet och att ersättningsform och ersättningsnivå kan vara olika för små och stora fastighetsägare. Sekretariatet föreslår ersättningar till följd av skydd av den urskog och naturskog som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald enligt följande.

Statliga myndigheter samt bolag med helstatligt ägande, främst Sveaskog AB, erbjuds inte någon ersättning i linje med sekretariatets förslag till övergripande princip att staten ska använda sin egen rådighet i så stor utsträckning som möjligt. Kommuner erbjuds 50 procent markåtkomstbidrag för att bilda naturreservat av de urskogar och naturskogar som de äger, i enlighet med nuvarande praxis.²⁰⁸ Alla andra fastighetsägare får välja mellan fyra ersättningsformer, där den fjärde formen innebär ingen ersättning.

²⁰⁸ Praxis bygger på villkor 3 till ap 1 anslaget 1:14 skydd av värdefull natur i Naturvårdsverkets regleringsbrev för av vilken det framgår att anslagsposten får användas för statsbidrag till kommuner för skydd av värdefulla naturområden. Att statsbidraget ska vara 50 procent har Naturvårdsverket bestämt. Naturvårdsverket har resonerat att 50 procent kan ses som ett

1. *Ersättningsmark*: Ersättningsmark från staten i utbyte mot urskog och naturskog
2. *Intrångsersättning*: Ersättning med stöd av bestämmelserna i 31 kap. 4 § miljöbalken
3. *Köpeskillning*: Köpeskillning till den som önskar sälja sin urskog och naturskog till staten
4. *Frivillig avsättning*: Området bevaras utan ersättning från staten

Ersättningsmark från staten

Denna form av ersättning innebär att privata fastighetsägare, inklusive aktiebolag, exklusive Sveaskog AB, i möjligaste mån erbjuds ersättningsmark utan höga naturvärden i utbyte mot sin urskog och naturskog. Den ersättningsmark som staten erbjuder är, enligt sekretariatets förslag till förslag, statligt ägd mark som i dag förvaltas av Statens fastighetsverk respektive mark som ägs av Sveaskog AB.

Grundprinciperna för ersättningsmark

Den erbjudna ersättningsmarken ska vara av skogsbruksmässigt god kvalitet och endast i mycket begränsad utsträckning innehålla skog med höga naturvärden. Förslaget innebär att riksdagen ska bemyndiga regeringen att under perioden 2025–2030 varje år utan ersättning överföra fastigheter med en sammanlagd areal om högst xxx 000 hektar ej skyddsvärd produktiv skogsmark från Sveaskog AB till staten. Under perioden 2025–2030 ska den överförda marken kunna erbjudas som ersättningsmark till privata fastighetsägare, inklusive aktiebolag, exklusive Sveaskog AB, vilka innehar urskogar och/eller naturskogar som skyddas. Förslaget innebär vidare att riksdagen ska bemyndiga regeringen att avsätta cirka 100 000 hektar av den statligt ägda (ej skyddade eller skyddsvärda) produktiva skogsmarken som förvaltas av Statens fastighetsverk. Under perioden 2025–2030 ska marken kunna erbjudas som ersättningsmark

uttryck för att staten och kommunen delar på ansvaret för skydd av värdefull natur. Många gånger ha de kommunala reservaten en tydlig friluftslivskaraktär, ligger ofta tätortsnära och nyttjas av kommunens invånare. Det är mot den bakgrunden Naturvårdsverket har landat i 50 procent. (Källa: e-post från Naturvårdsverket 2024-06-20 Fråga om bidrag till markåtkomst).

till privata fastighetsägare, inklusive aktiebolag, exklusive Sveaskog AB vilka innehar urskogar och/eller naturskogar som skyddas. Som framgår nedan är det en begränsad andel icke skyddsvärd produktiv skogsmark från Sveaskog AB och Statens fastighetsverk som tas i anspråk i detta förslag om ersättningsmark från staten.

Sveaskog AB äger 3,9 miljoner hektar mark, varav 3,03 miljoner hektar är produktiv skogsmark. Det motsvarar 14 procent av Sveriges produktiva skogsmark. Markinnehavet är spritt i hela Sverige, utom Gotland, med tyngdpunkten i Norrbotten och Västerbotten. Sveaskog äger förhållandevis lite mark i Jämtlands län, där en stor del av urskogarna och naturskogarna i stället finns på enskilda fastighetsägars mark.

Statens fastighetsverk förvaltar cirka 650 000 hektar produktiv skogsmark som ägs av staten. Cirka 310 000 hektar är naturreservat, cirka 25 000 hektar är blivande naturreservat samt cirka 64 000 hektar är frivilliga avsättningar där åtgärder inte ska utföras. På resterande delar av den produktiva skogsmark som Statens fastighetsverket förvaltar, dvs. cirka 200 000 hektar, bedrivs Forest Stewardship Council-certifierat skogsbruk (FSC).²⁰⁹ Cirka 91 000 hektar av Statens fastighetsverks produktiva skogsmark ingår i de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden som ska skyddas enligt uppdrag av regeringen.²¹⁰

När ersättningsmark överförs från Sveaskog AB och Statens fastighetsverk behöver det säkerställas att områden med höga natur- eller kulturvärden inte ingår mer än i mycket begränsad utsträckning. Likaså bör områden av stor betydelse för renskötseln undvikas i urvalet. För att säkerställa detta behöver områdena inventeras innan ersättningsmarken väljs ut. Om mindre områden med höga naturvärden ingår i ersättningsmarken bör dessa bevaras genom biotopskydd eller naturvårdsavtal utan ersättning, på samma sätt som i ESAB-paketet.

²⁰⁹ Statens fastighetsverks årsredovisning 2023.

²¹⁰ Regeringsbeslut 22-06-09, M2022/01240.

Ersättningsmark från staten vid områdesskydd har använts tidigare

Enligt beslut av riksdagen har Sveaskog vid två tillfällen tidigare överfört produktiv skogsmark till staten för att användas som ersättningsmark vid inbyte av fastigheter med skyddsvärd skog.²¹¹

Metoden som har använts för att hantera markbytena enligt riksdagens beslut har inneburit att Sveaskog AB har bildat ett helägt dotterbolag och placerat utvald del av sitt markinnehav i det nya bolaget. Dotterbolaget har därefter överfört marken till staten. Regeringen har därefter gett Naturvårdsverket i uppdrag att hantera byten av statligt ägd ej skyddad skogsmark mot skyddsvärd skog som ägs av privata fastighetsägare. Denna metod har i dagligt tal kallats ESAB-metoden efter dotterbolagets namn: Ersättningsmark i Sverige AB och Ersättningsmark i Sverige 2 AB.

Syftet med att erbjuda fastighetsägare ersättningsmark vid inrättande av naturreservat eller nationalpark har bl.a. varit att ge skogsägare bättre förutsättningar till ett aktivt skogsbruk.

Erbjudandet om ersättningsmarker i de båda tidigare beslutade ersättningsmarksprogrammen har riktats till utpekade grupper av skogsägare. Det är värt att notera att sekretariatets förslag till förslag om nytt ersättningsmarksprogram, till skillnad från tidigare, riktar sig till alla privata skogsägare och bolag med undantag av Sveaskog AB.

I det första ersättningsmarksprogrammet som riksdagen beslutade om i juni 2010²¹² var det nästan uteslutande de större skogsbolagen som fick ersättningsmark i form av produktiv skogsmark från Sveaskog AB. Enligt det andra ersättningsmarksprogrammet som riksdagen beslutade om i mars 2022 är det enskilda fastighetsägare och allmänningsskogar som erbjuds ersättningsmark. Det andra ersättningsmarksprogrammet innebar att riksdagen gav regeringen rätt att överföra en sammanlagd areal om högst 25 000 hektar icke skyddsvärd produktiv skogsmark från Sveaskog AB till staten för att sedan användas som ersättningsmark.²¹³ Den totala arealen av utvald ersättningsmark uppgick slutligen till cirka 21 100 hektar produktiv skogsmark som överfördes till staten i samband med

²¹¹ Prop. 2009/10:169, bet. 2009/10:NU22, rskr. 2009/10:384 och prop. 2021/22:58, bet. 2021/22:MJU18, rskr. 2021/22:206.

²¹² Prop. 2009/10:169, bet. 2009/10:NU22, rskr. 2009/10:384.

²¹³ Prop. 2021/22:58, bet. 2021/22:MJU18, rskr. 2021/22:206.

Sveaskogs extra bolagsstämma i december 2023. Det innebär att staten genom Naturvårdsverket i skrivande stund förfogar över 21 100 hektar ersättningsmark. Att arealen inte nådde upp till 25 000 hektar berodde på att Naturvårdsverket av hänsyn till samebyarnas önskemål valde att inte gå vidare med samtliga områden i norra Sverige och att Sveaskog AB inte hade möjlighet att erbjuda ytterligare områden med ersättningsmark i andra delar av landet. Samtidigt hade hänsyn till önskemålen från samebyarna inte tillgodosetts fullt ut.²¹⁴

Ersättningsmark genom trepartsbyten

Staten har inte tillgång till skogsmark som kan användas som ersättningsmark i alla delar av landet. Ibland har det därför saknats lämplig ersättningsmark i närheten av den mark som byts bort. För den fastighetsägare som vill ha ersättningsmarken i närheten av den utbytta skyddsvärda marken har detta i tidigare fall kunnat lösas genom att ta hjälp av en tredje part. Den fastighetsägare som har skyddsvärd skogsmark har då erbjudits skogsmark av en fastighetsägare i närheten samtidigt som denna i sin tur erbjudits statlig skogsmark längre bort. Sekretariatet förespråkar att metoden med trepartsbyten används även inom ramen för sekretariatets förslag till förslag om ersättningsmark vid skydd av den urskog och naturskog som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald.

Särskilt om användning av ersättningsmark i renskötseområdet

Enligt sekretariatets bedömning bör en utgångspunkt för skydd av urskogar och naturskogar och användningen av ersättningsmark som ersättning för skydd av dessa vara att ingen sameby på ett betydande sätt ska riskera att sammantaget få försämrade möjligheter för sin renskötsel. Enligt sekretariatets bedömning bör detta innefatta följande principer vid skydd och användningen av ersättningsmark:

- Renskötselrätten ska inte inskränkas eller försvåras vid utformningen av skyddet och skötseln av urskogar och naturskogar.

²¹⁴ Naturvårdsverkets årsredovisning 2023.

- Ingen sameby ska i betydande utsträckning beröras av en större areal ersättningsmark än den areal som skyddas på den samebys renbetesmarker.
- Marker av särskild betydelse för renskötseln ska inte erbjudas som ersättningsmark.
- Urvalet av ersättningsmarker ska följa principen om fritt och informerat förhandssamtycke (Free, Prior and Informed Consent, FPIC).²¹⁵

Enligt rennäringslagen innefattar renskötselrätten befogenheter för rättighetshavaren att enligt bestämmelserna i lagen använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar.²¹⁶

Den innefattar enligt lagen en rätt till renbete, rätt att uppföra byggnader och anläggningar som behövs i renskötseln, rätt till skogsfång under vissa förutsättningar (rättigheterna i det avseendet är större på statlig mark än på privat), rätt att företa renflyttningar och rätt att jaga och fiska.²¹⁷

Renskötselområdet är indelat i 51 samebyar med särskilt tilldelade betesområden. Storleken på dessa varierar, likaså antalet renägare och yrkesverksamma renskötare i respektive sameby. Det finns tre huvudtyper av samebyar, fjällsamebyar (33 stycken), skogssamebyar (tio stycken) och koncessionssamebyar (åtta stycken).

Generellt sett har fjällsamebyarna sina åretruntmarker ovanför odlingsgränsen eller inom renbetesfjällerna och sina vinterbetesmarker nedanför odlingsgränsen respektive utanför renbetesfjällerna. Fjällsamebyarna flyttar därmed från kalfjäll till skogsland beroende på säsong.

Skogssamebyarna däremot har sina åretruntmarker i skogslandskapet nedanför odlingsgränsen. Byarnas åretruntmarker ligger allmänt sett ovanför lappmarksgränsen och vinterbetesmarkerna nedanför densamma. Skogssamebyar har därför generellt sett kortare flyttningar av sina renar.

²¹⁵ FPIC är en grundläggande princip i folkrätten rörande staters relation till sina urfolk. Principen är central i FN:s urfolksdeklaration. FPIC innebär att urfolk har rätt att bli konsulterade och informerade och har rätt att fatta beslut i frågor som berör dem och deras rättigheter, utan påtryckningar utifrån.

²¹⁶ Se 1 § första stycket rennäringslagen (1971:437).

²¹⁷ Se 15–20, 23 och 25 §§ rennäringslagen (1971:437).

Koncessionssamebyarna, belägna längs Torne och Kalix älvdalar, är en särskild form av samebyar där renskötelsen bedrivs med tillstånd från länsstyrelsen. Tillståndet innehas av en samebymedlem, medan renägarna kan vara både samiska och icke-samiska markägare. Renskötelsen i koncessionssamebyar är den som generellt är mest stationär.

Skydd av urskogar och naturskogar i renskötseområdet är enligt sekretariatets bedömning ofta positivt för renskötelsen då hänglavrika eller marklavrika skogar som annars skulle kunna avverkas bevaras. Det har dock framförts till sekretariatet att om skogsmark överförs från staten till en privat markägare kan i vissa fall möjligheterna till samråd mellan samebyarna och markägarna minska. Ersättningsmark kan enligt vad som framförts till sekretariatet även i vissa fall innebära att avverkning som påverkar renskötelsen i den samebyn ökar och påverkar den sameby där ersättningsmarken finns negativt.

Intrångsersättning

Sekretariatet bedömer att intrångsersättning ska betalas på samma sätt som i dag, med stöd av de bestämmelser som gäller för samtliga former av formellt områdesskydd i 7 kap. miljöbalken (1998:808).

Det är riksdagen som beslutar om anslag för bestämda ändamål och belopp. Riksdagen anvisar regeringen anslag för bestämda ändamål samt beslutar om de övriga finansiella befogenheter som är utgångspunkten för regeringens tilldelning av finansiella resurser till myndigheterna. Anslagen som riksdagen anvisar regeringen får inte användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt.²¹⁸ Det är av ändamålet det framgår vad riksdagen beslutat att medlen på anslaget får användas till.

²¹⁸ Se 9 kap. 3 och 7 § regeringsformen (1974:152).

Fastighetsägarens rätt till intrångsersättning regleras i regeringsformen och miljöbalken

Intrångsersättning till fastighetsägare – som vid skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken (1998:808) betalas ut med stöd i 2 kap. 15 § regeringsformen (1974:152) och 31 kap. 4 § miljöbalken (1998:808).

I 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen föreskrivs att den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på ett sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten *ska vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som anges i lag*.

Bestämmelsen får anses i första hand rikta sig till lagstiftaren. I den utsträckning sådana lagregler som bestämmelsen föreskriver inte har införts kan emellertid den enskilde åberopa den direkt mot staten. Bestämmelsen i 2 kap. 15 § andra stycket har dock vissa undantag. Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller, enligt paragrafens tredje stycke, vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning. Vid dessa slag av inskränkningar har en fastighetsägare alltså inte någon grundlagsfäst rätt till ersättning. Men när det gäller de fall som omfattas, där är det tydligt så att det finns en principiell och grundlagsfäst rätt till ersättning.

Det kan i sammanhanget nämnas att av förarbetena till regeringsformen framgår att lagstiftaren har avsett att inrättandet av exempelvis nationalparker, naturreservat, kulturresevat och biotopskyddsområden, enligt 7 kap. miljöbalken, ska falla in under andra stycket, medan tredje stycket är avsett att tillämpas vid ingripanden enligt exempelvis de bestämmelser som tidigare fanns i miljöskydds- och hälsoskyddslagarna. I förarbetena konstaterades att också ingripanden av djurskyddshänsyn är avsedda att falla in under tredje stycket.²¹⁹

²¹⁹ Se prop. 2009/10:80 s. 169 f.

Intrångsersättning betalas i dag med medel ur två olika anslag för olika typer av utgifter i två olika utgiftsområden

Intrångsersättning till fastighetsägare – som vid skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken (1998:808) betalas ut med stöd i 2 kap. 15 § regeringsformen (1974:152) och 31 kap. 4 § miljöbalken (1998:808) – betalas med medel ur två olika anslag. Dessa är anslaget 1:2 Insatser för skogsbruket i utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel och anslaget 1:14 Skydd av värdefull natur i utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur.

Anslaget Insatser för skogsbruket

Ändamålet för anslaget 1:2 Insatser för skogsbruket i utgiftsområde 23 är att

Anslaget får användas för utgifter för stöd till vissa åtgärder inom skogsbruket och finansierar natur- och kulturmiljövårdsåtgärder inom skogsbruket och åtgärder för att anlägga och vårda ädellövskog. Anslaget får användas för att täcka utgifter för biotopskydd och naturvårdsavtal. Anslaget får även användas för utgifter för att upprätta renbruksplaner och till att medfinansiera skogsträdsförädling. Vidare får anslaget användas för vissa administrationskostnader hos Skogsstyrelsen.²²⁰

Regeringen delar in anslaget i två anslagposter *Bidrag till skogsbruket* och *Kostnader för intrångsersättning och vissa civilrättsliga avtal på naturvårdsområdet* med åtföljande villkor och tilldelar Skogsstyrelsen dispositionsrätten till båda anslagsposterna.

Enligt Skogsstyrelsens regleringsbrev för 2024 är regeringens villkor för anslagsposten *Kostnader för intrångsersättning och vissa civilrättsliga avtal på naturvårdsområdet* att anslagsposten får användas för att

- täcka statens kostnader för intrångsersättningar som följer av Skogsstyrelsens beslut enligt 18 § eller 18 b § skogsvårdslagen (1979:429) och enligt 7 kap. 11 § och 12 kap. 6 § miljöbalken till att täcka statens kostnader för naturvårdsavtal som avses i 7 kap. 3 § andra stycket jordabalken samt till skötsel av områden som skyddats enligt ovan nämnda bestämmelser.

²²⁰ Prop. 2023/24:1 utgiftsområde 23, s. 62.

- disponeras för att utge ersättning till jordfonden vid sådana fall när beslut enligt 7 kap. 11 § miljöbalken fattas beträffande fastighet som förvaltas av jordfonden. Ersättningen ska därvid motsvara det bokförda värdet för det område som omfattas av beslutet.
- Skogsstyrelsen får använda högst 2 000 000 kronor för att i samverkan med Sametinget och samebyarna arbeta vidare med renbruksplaner. Medlen får även användas av myndigheten i arbetet med att utveckla en god samverkan mellan rennäring och skogsbruk.

Anslaget Skydd av värdefull natur

Ändamålet för anslaget 1:14 Skydd av värdefull natur i utgiftsområde 20 är att

Anslaget får användas till utgifter för skydd och bevarande av värdefulla naturmiljöer för biologisk mångfald och friluftsliv. Anslaget får användas för statsbidrag inom dessa områden.

Anslaget får användas

- för ersättningar enligt 31 kap. miljöbalken Naturvårdsverkets ansvarsområde,
- till utgifter för förvärv samt avtalslösningar för statens räkning av värdefulla naturområden,
- för utgifter i samband med säkerställande av värdefulla naturområden,
- för statsbidrag till kommuner och kommunala stiftelser för skydd av värdefulla naturområden.

Anslaget får även användas för vissa utgifter för berörda myndigheters arbete för detta ändamål.²²¹

Regeringen har delat in även detta anslag i två anslagposter Skydd av värdefull natur – del till Naturvårdsverket och Skydd av värdefull natur och program för skydd av tätortsnära natur – del till länsstyrelsen i Örebro län.

Enligt Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2024 är regeringens villkor för anslagsposten *Skydd av värdefull natur - del till Naturvårdsverket att anslagsposten*

- får användas för ersättningar enligt 31 kap. miljöbalken inom Naturvårdsverkets ansvarsområde.

²²¹ Prop. 2023/24:1 utgiftsområde 20 s. 111.

- får användas för kostnader som avser förvärv och avtalslösningar för statens räkning av värdefulla naturområden, särskilt skogar och marina områden. Högst 500 000 000 kronor får användas för en särskild satsning för skydd av värdefull natur.
- får användas för statsbidrag till kommuner för skydd av värdefulla naturområden.
- får användas för kostnader som avser värdering, förhandling och lantmåteriförrättning efter prövning i varje enskilt fall i samband med skydd av värdefulla naturområden enligt miljöbalken, kostnader för arbete, utredningar och inventeringar som ger underlag för detta skydd, arbete med bevarandeplaner för Natura 2000, översyn och revidering av riksintresse för naturvård, samt sådana övriga kostnader och kostnader för visst arbete vid länsstyrelserna som hör samman med skydd av värdefulla naturområden.
- Högst 35 000 000 får användas för genomförande av ett program med ersättningsmarker från Sveaskog AB.
- Intäkter från försäljning av fastigheter ska tillföras anslaget.

Som framgår av beskrivningarna ovan skiljer sig ändamålen för de båda anslagen åt samtidigt som båda anslagen får användas för olika typer av utgifter, såsom statsbidrag till kommuner, medfinansiering, finansiering av åtgärder, intrångsersättning, förvaltningsutgifter, administrativa utgifter, m.m. Medlen för att betala intrångsersättning med stöd av regeringsformen och miljöbalken till fastighetsägare är en beloppsmässigt ospecificerad delmängd bland de olika typerna av utgifter som de båda anslagen finansierar. Sekretariatet bedömer att det är viktigt att riksdagen årligen anvisar anslag med tillräckliga belopp för betalning av sådan intrångsersättning som fastighetsägare som har författningsreglerad rätt till så att den som har rätt till ersättning inte behöver invänta framtida statsbudgetar för utbetalning av ersättningen. Sekretariatet bedömer att ändamålet för de anslag som finansierar sådan intrångsersättning som betalas ut med stöd i 2 kap. 15 § regeringsformen (1974:152) och 31 kap. 4 § miljöbalken (1998:808) bör renodlas till att endast avse sådan ersättning. Sekretariatet förslår därför att riksdagen beslutar om två nya anslag – ett i utgiftsområde 20 och ett i utgiftsområde 23 – vars ändamål är avgränsade till intrångsersättning till fastighets-

ägare som har stöd i 31 kap. 4 § miljöbalken och 2 kap. 15 § regeringsformen. Sekretariatet föreslår anslagsnamn och ändamål för de föreslagna anslagen enligt nedan.

**Sekretariatets förslag till förslag till nytt anslag i utgiftsområde 23
Areella näringar, landsbygd och livsmedel för betalning av
intrångsersättning vid formellt skydd av urskog och naturskog**

Anslagsnamn

Intrångsersättning vid formellt skydd av skog inom Skogsstyrelsens ansvarsområde.

Ändamål

Anslaget får användas för statens utgifter för intrångsersättning som vid formellt skydd av *skog* inom Skogsstyrelsens ansvarsområde betalas ut till fastighetsägare med stöd i 2 kap. 15 § regeringsformen (1974:152) och 31 kap. 4 § miljöbalken (1998:808).

**Sekretariatets förslag till förslag till nytt anslag i utgiftsområde 20
Klimat, miljö och natur för betalning av intrångsersättning vid
formellt skydd av värdefull natur**

Anslagsnamn

Intrångsersättning vid skydd av värdefull natur inom Naturvårdsverkets ansvarsområde.

Ändamål

Anslaget får användas för statens utgifter för intrångsersättning som vid formellt skydd av värdefull *natur* inom Naturvårdsverkets ansvarsområde betalas ut till fastighetsägare med stöd i 2 kap. 15 § regeringsformen (1974:152) och 31 kap. 4 § miljöbalken (1998:808).

Bestämmelser om ersättningsbeloppets storlek finns i expropriationslagen

Eftersom ersättning enligt dagens bestämmelser ska utgå till ett belopp som inte bara motsvarar minskningen av fastighetens marknadsvärde, utan ytterligare en intrångsersättning med 25 procent, alltså totalt 125 procent ersättning enligt 4 kap. 1 § expropriationslagen har det på sina håll ifrågasatts om detta är förenligt med EU:s regler om förbud mot statsstöd. Detta eftersom den generösa ersättningsregeln innebär att t.ex. skogsföretag kan få ersättning vid avverkningsrestriktioner som är större än den ekonomiska förlusten.²²² Det är inte tydligt uttalat och fastslaget att dagens intrångsersättning är förenlig med EU:s regler om statsstöd. Högsta domstolen kom dock i sin dom av den 5 april 2023, mål T 538-22, utan att inhämta förhandsbesked från EU-domstolen, till slutsatsen att ersättning av det slag som aktualiserades i målet inte utgjorde statsstöd. Det är dock EU-domstolen som har tolkningsföreträde när det gäller EU-rätten. Sekretariatets förslag till förslag *utgår från* – och förutsätter – att de ersättningsbestämmelser som tillämpas är anpassade till EU-rätten.

Sekretariatet vill emellertid betona att en förutsättning för att detta ska vara möjligt även framöver är att dagens reglering i 4 kap. 1 § andra stycket expropriationslagen (1972:719) av ersättningen är förenlig med EU:s regler om statsstöd. Om det skulle visa sig att ersättningsbestämmelserna inte är förenliga med EU-rätten behöver dessa bestämmelser ändras omgående.

Ersättning genom köpeskilling

Denna form av ersättning innebär att privata fastighetsägare, inklusive aktiebolag, exklusive Sveaskog AB, vilka innehar sådana kända urskogar eller naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald erbjuds köpeskilling av staten vid avyttring av sin urskog eller naturskog till staten.

²²² Högsta domstolen kom dock i sin dom av den 5 april 2023, mål T 538-22, utan att inhämta förhandsbesked från EU-domstolen, till slutsatsen att ersättning av det slag som aktualiserades i målet inte utgjorde statsstöd. Det är dock EU-domstolen som har tolkningsföreträde när det gäller EU-rätten.

Området bevaras utan ersättning från staten

Denna form av ersättning innebär att privata fastighetsägare, inklusive aktiebolag, exklusive Sveaskog AB, vilka innehar sådana urskogar eller naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald men inte vill ha formellt skydd kan bevara sina urskogar och naturskogar utan ersättning från staten. Detta alternativ syftar till att fastighetsägaren i möjligaste mån ska kunna välja om sådan skog ska bevaras av fastighetsägaren själv eller genom inrättande av naturreservat eller beslutat biotopskyddsområde.

Med frivillig avsättning avses ett område med produktiv skogsmark för vilket fastighetsägaren frivilligt har fattat beslut om att inte utföra åtgärder som kan skada naturvärden, kulturmiljöer eller sociala värden. Området ska finnas dokumenterat i en plan eller annan handling.

Frivilliga avsättningar kan, om fastighetsägaren sedermera önskar offentliggöra dessa geografiskt, redovisas i Sveriges internationella rapportering av skyddade områden och andra effektiva arealbaserade skyddsformer (OECM).

Formellt skydd utan ersättning

I linje med sekretariatets utgångspunkt att staten ska använda sin egen rådighet i så stor utsträckning som möjligt vid skydd av de urskogar och naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald föreslår sekretariatet att statens och Sveaskog AB innehav av urskogar och naturskogar ska skyddas strikt utan ersättning. Det innebär att kända urskogar och naturskogar som finns dels på statligt ägd mark, dvs. mark som förvaltas av Statens fastighetsverk och andra statliga myndigheter, dels på skog som ägs av Sveaskog AB, och som tillsammans utgör sammanlagt cirka X hektar produktiv skogsmark skyddas som naturreservat eller nationalpark utan ersättning.

Enligt Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen finns X hektar kända, oskyddade urskogar och naturskogar på produktiv skogsmark på Sveaskog AB mark. Sekretariatets förslag till förslag är att samtliga urskogar och naturskogar på Sveaskog AB mark skyddas som naturreservat eller nationalpark utan ersättning. Detta gäller även den areal urskog och naturskog på improduktiv skogsmark som ligger

på Sveaskog AB mark, liksom de myrar och fjäll som bör inkluderas för att få ett funktionellt skydd. Mark som ska skyddas som nationalpark överförs till Naturvårdsverket.

Ungefärliga arealer känd, fältinventerad urskog och naturskog utanför strikt skydd på statligt ägd produktiv skogsmark uppgår till X hektar, varav andra statligt ägda bolag än Sveaskog AB står för cirka X hektar. Med andra ord förvaltas cirka X hektar statligt ägd produktiv skogsmark av statliga myndigheter. Sekretariatet föreslår att samtliga urskogar och naturskogar på mark som förvaltas av Statens fastighetsverk skyddas som naturreservat eller nationalpark utan ersättning. Detta gäller även den areal urskog och naturskog på improduktiv skogsmark som ligger på statens mark som förvaltas av Statens fastighetsverk, liksom de myrar och fjäll som bör inkluderas för att få ett funktionellt skydd. Mark som ska skyddas som nationalpark överförs till Naturvårdsverket. I förslaget ingår även att samtliga urskogar och naturskogar på mark som förvaltas av andra statliga myndigheter än Statens fastighetsverk skyddas som naturreservat eller nationalpark utan ersättning. Mark som ska skyddas som nationalpark överförs till Naturvårdsverket.

20.2.5 Förslag till förslag om avgiftsfinansiering av avverkningsanmälningar och samråd

Sekretariatet återkommer på annat ställe i detta betänkande med resonemang om finansiering med anslag på statsbudgetens utgifts-sida för att genomföra de lämnade förslagen. Dock, i fråga om finansieringen av kostnaderna för Skogsstyrelsens handläggning av avverkningsanmälningar och samråd lämnas här ett förslag till förslag om avgiftsfinansiering av avverkningsanmälningarna.

Sekretariatets förslag till förslag innebär att Skogsstyrelsens handläggning av avverkningsanmälningar och anmälan av samråd i fortsättningen ska finansieras med avgifter i stället för som nu med anslagsmedel. Enligt förslaget ska Skogsstyrelsen bemyndigas att ta ut avgifter för handläggningen av avverkningsanmälningarna och samråden samt bemyndigas att disponera avgiftsinkomsterna. Det ekonomiska målet för avgiften för avverkningsanmälningar och samråd ska vara full kostnadstäckning. Detta för att avgiften ska täcka samtliga Skogsstyrelsens kostnader för att handlägga dessa ärenden.

Under 2023 inkom 61 695 anmälningar om föryngringsavverkning till Skogsstyrelsen. Enligt Skogsstyrelsens årsredovisning för 2023 uppgick Skogsstyrelsens genomsnittliga handläggningskostnad för ett anmälningsärende till 568 kronor. Skogsstyrelsens sammanlagda kostnad för hanteringen av avverkningsanmälningarna 2023 uppgick därmed till 35 042 760 kronor. Enligt Skogsstyrelsen har kostnaderna för handläggning av dessa anmälningar om avverkning och anmälan om samråd enligt miljöbalken under åren 2020 och 2023 legat på mellan 450 och 650 kronor per ärende, automatgranskade ärenden inräknade. Samtidigt anför Skogsstyrelsen att Skogsstyrelsen är

skyldig att göra en bedömning av den anmälda åtgärdens påverkan på fridlysta arter utifrån miljöbalken, *men i dagsläget är det endast i en mindre andel av de inkommande ärendena som Skogsstyrelsen har möjlighet att göra en utredning* (sekretariatets kursivering). I en sådan utredning ingår exempelvis att begära mer information från markägare, fältbesök och kontakter med andra myndigheter.²²³

Vidare anför Skogsstyrelsen följande.

I dagsläget har Skogsstyrelsen enbart möjlighet att utreda en bråkdel av de inkomna ärendena på ett sådant sätt att den handläggning som till följd av rättsutvecklingen åligger myndigheten kan uppfyllas.²²⁴

En tolkning av vad som framgår av citaten ovan är att Skogsstyrelsens nuvarande anslagsmedel för handläggning av avverkningsanmälningarna och samråden inte motsvarar det faktiska behovet.

Avgiftsfinansiering av avverkningsanmälningar och samråd betyder att det är den fastighetsägare/verksamhetsutövare som gör en anmälan om avverkning och samråd som betalar en avgift för Skogsstyrelsens (direkta och indirekta) kostnader för handläggningen av ärendet. En avgift är en ersättning som betalas för en specifik motprestation och som är avsedd att helt eller delvis täcka kostnaderna för att tillhandahålla denna. En avgift har ett ekonomiskt mål som talar om hur stor del av kostnaderna för en viss verksamhet som avgifterna ska täcka. Det vanligaste ekonomiska målet för sådan verksamhet i staten full kostnadstäckning. Då ska avgifterna beräknas så att intäkterna på sikt täcker kostnaderna för verksamheten.

²²³ Skogsstyrelsens årsredovisning 2023, s. 72.

²²⁴ Skogsstyrelsens årsredovisning 2023, s. 71.

Avgiften är antingen offentligrättslig eller ersättning för frivilligt efterfrågade varor eller tjänster, så kallad uppdragsverksamhet. En avgift för avverkningsanmälan och samråd är en offentligrättslig avgift. En offentligrättslig avgift innebär ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden, vilket innebär att avgiften nästan uteslutande tas ut av företag och hushåll.

Det är riksdagen som fattar beslut om att avgiften ska införas. Riksdagen har rätt att bestämma avgiftens storlek, men har i regel delegerat denna rätt till regeringen. Den verksamhet som helt eller delvis finansieras med offentligrättsliga avgifter regleras i lag och förordning.²²⁵

20.3 Förslag om skydd av urskog, naturskog och gammal skog (alternativ 4)

Miljömålsberedningen bedömer:

- att skydd av (1) de stora sammanhängande naturskogarna ovan och i anslutning till gränsen för fjällnära skog, enligt avgränsningen i Skogsutredningen 2019, och (2) registrerade nyckelbiotoper, enligt Skogsstyrelsens definition, sammantaget kan innebära en tillkommande areal av maximalt 477 000 hektar skyddad skog, vilket motsvarar 1,2 procent av Sveriges landareal. Av dessa har 22 300 redan ersatts genom nekade tillstånd till avverkning i fjällnära skog. Dessutom finns 21 300 hektar ersättningsmark redan tillgänglig, vilket motsvarar skydd av cirka 15 000 hektar.
- att 23 000 hektar kan skyddas strikt utan ersättning på Sveaskog AB:s mark och på mark som staten äger. Skydd av resterande arealer beror på övriga markägarnas intresse att skydda sin mark. Den areal som maximalt kan komma skyddas på övriga fastighetsägares innehav är därmed 454 000 hektar, varav 417 000 hektar kan komma i fråga för ersättning.
- att en stor andel av fjällskogarna med höga naturvärden som är belägna inom gränsen för fjällnära skog enligt dagens regelverk i praktiken redan är in-tecknade ekonomiskt för staten

²²⁵ Avgiftsförordningen (1992:191), esv.se, hämtat 2024-06-22.

eftersom ersättning kommer att behöva betalas ut till markägare vid nekade avverkningstillstånd på grund av höga naturvärden. Det innebär att Miljömålsberedningens förslag inte innebär någon merkostnad för staten här. Arealen som kan komma att skyddas på privatägd mark inom fjällnära skog är cirka 213 000 hektar.

- att skydd av (1) de skogar som ingår i de stora sammanhängande naturskogarna ovan och i anslutning till gränsen för fjällnära skog, enligt avgränsningen i Skogsutredningen 2019, och (2) registrerade nyckelbiotoper, enligt Skogsstyrelsens definition, på ett betydande sätt bidrar till att leva upp till åtagandet, såsom det är formulerat i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030, att strikt skydda all återstående urskog och naturskog till 2030,
- att virkesbortfallet förväntas bli 80 000 m³sk, motsvarande knappt 0,1 procent av den årliga avverkningen, vid skydd av (1) de skogar som ingår i de stora sammanhängande naturskogarna ovan och i anslutning till gränsen för fjällnära skog, enligt avgränsningen i Skogsutredningen 2019, och (2) registrerade nyckelbiotoper, enligt Skogsstyrelsens definition,
- att virkesbortfallet förväntas bli försumbart vid skydd av alla återstående urskog, enligt vad som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 och dess efterföljande riktlinjer, och all återstående gammal skog, enligt den föreslagna svenska definitionen av vad som avses i förnybartdirektivet (EU) 2023/2413,
- att urskog och gammal skog sannolikt till stor del ligger inom (1) de skogar som ingår i de stora sammanhängande naturskogarna ovan och i anslutning till gränsen för fjällnära skog, enligt avgränsningen i Skogsutredningen 2019, och (2) registrerade nyckelbiotoper, enligt Skogsstyrelsens definition, dock är det inte känt i vilken utsträckning,
- att intrångsersättning vid formellt skydd av dessa skogar som innebär en inskränkning i pågående markanvändning är rättighetsbaserad med stöd av 31 kap. 4 § miljöbalken och i enlighet med 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen.

- att statens kostnader för intrångsersättningar och ersättningsmark beror på markägares intresse för dessa ersättningsformer. I de scenarier som presenteras i detta kapitel beräknas kostnaderna för intrångsersättningar uppgå till mellan 2,0 och 3,5 miljarder kronor per år i fem år. I denna kostnadsberäkning *ingår* kostnaderna för ersättningar för sådana nekade tillstånd för avverkning i fjällnära skog som även fortsättningsvis skulle behöva betalas ut även utan formellt skydd. Behovet av ersättningsmark från Sveaskog AB beräknas till mellan och 71 000 och 220 000 hektar. Både intrångsersättningar och ersättningsmark är engångsutgifter.

Miljömålsberedningen föreslår:

- att Sverige till 2030 ska skydda de områden som ännu inte är skyddade av (1) de stora sammanhängande naturskogarna ovan och i anslutning till gränsen för fjällnära skog, enligt avgränsningen i Skogsutredningen 2019, och (2) registrerade nyckelbiotoper, enligt Skogsstyrelsens definition, förslaget innebär att 23 000 hektar produktiv skogsmark på mark som staten äger skyddas strikt och att ytterligare maximalt 454 000 hektar produktiv skogsmark ska kunna skyddas formellt på övriga fastighetsägares innehav om intresse finns.
- att Sverige till 2030 ska inventera och därefter skydda alla återstående urskogar, enligt vad som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 och dess efterföljande riktlinjer, och all återstående gammal skog, enligt den föreslagna svenska definitionen av vad som avses i förnybartdirektivet (EU) 2023/2413,
- att Skogsstyrelsen, i samråd med Naturvårdsverket och SLU, får i uppdrag att kartlägga urskog och gammal skog genom fältinventering av de skogar som har en förhöjd sannolikhet att utgöra urskog och gammal skog,
- att de privata fastighetsägare som väljer formellt skydd ska kunna välja mellan inrättande av naturreservat eller beslutat biotopskyddsområde,

- att privata fastighetsägare som väljer formellt skydd av urskog, naturskog och gammal skog i möjligaste mån som ersättning ska få välja mellan ersättningsmark, intrångsersättning eller köpeskillning,
- att de skogar på Sveaskog AB:s mark, eller på mark som staten äger och som förvaltas av Statens fastighetsverk eller av andra statliga myndigheter, som omfattas av skyddsförslaget ska skyddas som naturreservat eller biotopskyddsområde utan ersättning,
- att vid detaljavgränsning inför skydd av ett område som avses i detta skyddsförslag är det de faktiska förhållandena i naturen som ska gälla,
- att Skogsstyrelsen kan besluta om biotopskyddsområden till en storlek upp till 50 hektar,
- att om skog enligt skyddsförslaget också är fjällnära skog enligt 2 b § i skogsvårdslagen ska denna skog hanteras enligt skyddsförslaget och inte enligt de regler som gäller för nekat tillstånd till avverkning enligt skogsvårdslagen,
- att Skogsstyrelsen får i uppdrag att genom rådgivning och tillgängliggörande av kartor informera övriga ägare till sådan skog som avses i skyddsförslaget om möjligheten att skydda denna och möjligheten att få ersättning,
- att riksdagen bemyndigar regeringen att under perioden 2026–2030 varje år utan ersättning överföra fastigheter med ej skyddsvärd produktiv skogsmark från Sveaskog AB till staten. Dessa fastigheter ska under perioden 2026–2030 erbjudas som ersättningsmark till privata fastighetsägare, inklusive aktiebolag, som innehar skog som avses i skyddsförslaget och som skyddas.

20.3.1 Förslag om skydd av urskog, naturskog och gammal skog

Enligt tilläggsdirektivet ska Miljömålsberedningen lämna förslag om *hur* Sverige ska leva upp till åtaganden inom EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030, och dess direkt kopplade rättsakter. Här följer förslag på åtaganden som visar hur Sverige ska bidra till målet att strikt skydda all återstående urskog och naturskog till 2030.

Förslag om skydd av urskog och naturskog som identifierats genom två fältinventeringar

Miljömålsberedningen föreslår att Sverige till 2030 ska skydda de områden som ännu inte är skyddade av (1) de stora sammanhängande naturskogarna ovan och i anslutning till gränsen för fjällnära skog, enligt avgränsningen i Skogsutredningen 2019,²²⁶ och (2) registrerade nyckelbiotoper, enligt Skogsstyrelsens definition.

Miljömålsberedningen föreslår att vid detaljavgränsning inför skydd av ett område är det de faktiska förhållandena i naturen som ska gälla.

Förslaget innebär att 23 000 hektar produktiv skogsmark skyddas strikt på statligt ägd mark och att ytterligare maximalt 454 000 hektar produktiv skogsmark kan skyddas på övriga fastighetsägares innehav om intresse finns. Dessa 454 000 fördelas enligt följande. Bolag med ett totalt markinnehav över 100 000 hektar äger 148 000 hektar, övriga markägare med ett innehav över 1 000 hektar äger 70 000 hektar och privata markägare med ett innehav under 1 000 hektar äger 236 000 hektar.

Skälen till förslagen är följande:

I EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 fastställs målet att definiera, kartlägga, övervaka och strikt skydda alla EU:s återstående urskogar och naturskogar. De skogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 har definierats och förklarats

²²⁶ SOU 2020:73, Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen, betänkande av Skogsutredningen 2019, s. 955. Se även s. 969–970. För en närmare beskrivning av denna avgränsning se avsnitt 13.3.1 under rubriken *Beskrivning av de skogar som Miljömålsberedningen bedömer uppfyller kommissionens definition för urskogar och naturskogar*.

i kommissionen riktlinjer.²²⁷ Enligt kommissionens riktlinjer ska urskogar och naturskogar kartläggas. De medlemsstater som redan har identifierat sina urskogar och/eller naturskogar ska stämma av dessa mot kriterierna och indikatorerna i riktlinjerna och vid behov justera kartläggningen. Medlemsstaterna bör utan dröjsmål strikt skydda de skogsområden som, baserat på den information som för närvarande finns tillgänglig, med stor sannolikhet uppfyller definitionerna och kriterierna i riktlinjerna.

De inventerade skogar som Miljömålsberedningen bedömer med stor sannolikhet motsvarar de definitioner och kriterier för urskogar och naturskogar som anges i kommissionens riktlinjer är sammanfattningsvis följande:

- de stora sammanhängande naturskogarna ovan och i anslutning till gränsen för fjällnära skog enligt avgränsningen i Skogsutredningen 2019
- registrerade nyckelbiotoper enligt Skogsstyrelsens definition
- skyddsvärda statliga skogar inventerade av länsstyrelserna
- skogsbiologiska värdekärnor inom övriga skogar som är inventerade av länsstyrelserna inför formellt skydd.

De två sistnämnda inventeringarna bedömer Miljömålsberedningen kräver en kvalitetssäkring. Därför föreslår Miljömålsberedningen att Sverige ska skydda de urskogar och naturskogar som framgår av de två förstnämnda fältinventeringarna.

De stora sammanhängande naturskogarna ovan och i anslutning till gränsen för fjällnära skog enligt avgränsningen i Skogsutredningen 2019 – som ännu inte omfattas av skydd – omfattar cirka 360 000 hektar. Av dessa finns 2 500 hektar på kommuner och regioners innehav, vilket innebär att 357 500 hektar inom denna fältinventering ingår i skyddsförslaget. Tillkommande urskogar och naturskogar som är registrerade nyckelbiotoper, som inte är skyddade och som inte överlappar någon av de övriga tre inventeringar som nämns ovan, omfattar cirka 126 000 hektar, varav nästan 7 000 hektar finns på kommuners och regioners mark. Det innebär att 119 500 kvarstår inom fältinventeringen och omfattas av förslaget.

²²⁷ Kommissionens riktlinjer har utarbetats i aktiv dialog med medlemsstaternas experter m.fl. och utgör inte ett officiellt ställningstagande från kommissionens sida. Det kan noteras att urskog normalt kan ses som en delmängd av det vidare begreppet naturskog.

Sammantaget omfattar förslaget alltså totalt cirka 477 000 hektar. Av dessa har 22 300 hektar redan ersatts genom nekade tillstånd till avverkning i fjällnära skog. Dessutom finns knappt 21 500 hektar ersättningsmark som kan erbjudas till enskilda fastighetsägare och allmänningsskogar redan tillgänglig,²²⁸ vilket motsvarar skydd av cirka 15 000 hektar. Denna areal kan alltså räknas bort vid beräkning av ersättningsbehov till enskilda fastighetsägare och allmänningsskogar.

Den statliga mark som föreslås skyddas utan ersättning utgör cirka 23 000 hektar. Den areal som maximalt kan komma att frivilligt skyddas på övriga fastighetsägars innehav är alltså 454 000 hektar, varav 417 000 hektar kan komma i fråga för ersättning. Förslaget påverkan på avverkningsnivåerna bedöms vara väl inom ramen för de variationer som förekommer i skogsbruket. En betydande andel av urskogen och naturskogen är inte föremål för skogsbruk i dag eftersom den är frivilligt avsatt. En stor andel av fjällskogarna med höga naturvärden som är belägna inom gränsen för fjällnära skog är redan enligt dagens regelverk i praktiken en utgift för staten eftersom ersättning kommer att behöva betalas ut till markägare vid nekade avverkningstillstånd på grund av höga naturvärden. Det innebär att Miljömålsberedningens förslag inte innebär någon merkostnad för staten här.

Förslaget innebär att skog som enligt skyddsförslaget också är fjällnära skog enligt 2 b § i skogsvårdslagen ska hanteras enligt skyddsförslaget och inte enligt de regler som nu gäller för nekat tillstånd till avverkning enligt skogsvårdslagen.

Den nuvarande avverkningstakten av de skogar som ingår i skyddsförslaget uppskattas till 1 500 hektar per år. Virkesbortfallet beräknas till cirka 80 000 m³sk efter antaganden om 60 procent läckage, vilket motsvarar mindre än 0,1 procent av den årliga avverkningen. Beräkningarna beskrivs utförligare i konsekvensanalyserna.

Miljömålsberedningen betonar att det är viktigt att dessa skogar ska kunna skyddas på markägarnas eget initiativ. Det är också av avgörande betydelse att markägarna utan dröjsmål får den intrångsersättning de har rätt till enligt såväl lag som grundlag. De skogar som ligger på statlig mark ska skyddas utan ersättning.

²²⁸ Naturvårdsverket tecknade i december 2024 avtal för ett första markbytesavtal på cirka 200 hektar, vilket innebär att 21 300 hektar kvarstår. Eftersom denna areal jämförs med data från tidigare tidpunkt, då 21 500 hektar var aktuellt, används denna siffra i beräkningarna.

Förslaget utgår från att det inte ska uppställas någon minsta arealgräns för en urskog eller naturskog som ska skyddas. Utgångspunkten är då skogsvårdslagens gräns för vad som är ett skogsbestånd, som är 0,5 hektar.

Vid detaljavgränsning inför skydd av ett område är det vidare de faktiska förhållandena i naturen som ska gälla. Vid avgränsning av ändamålsenliga skyddade områden kan angränsande och sammanbindande improduktiv skogsmark, myrar och fjäll tillkomma. Även en mindre areal produktiv skogsmark som de facto inte utgörs av urskog eller naturskog kan tillkomma för att få en praktisk avgränsning för markägarens fortsatta brukande av den del av fastigheten som inte skyddas eller för en funktionell avgränsning för det skyddade området. Produktiv skogsmark som inte utgörs av urskog eller naturskog ska normalt inte utgöra mer än 5–10 procent av de skyddade området.

Skyddsförslaget innebär att 23 000 hektar produktiv skogsmark skyddas strikt på statlig mark och att ytterligare maximalt 454 000 hektar produktiv skogsmark kan skyddas på andra fastighetsägares innehav om intresse finns. För att bedöma möjliga utfall av skyddade arealer har fyra scenarier tagits fram. Utifrån olika antaganden om markägares intresse att skydda sin mark uppskattas förslaget leda till att mellan 250 000 och 423 000 hektar skyddas, inklusive den statliga marken. Den maximala skyddsarealen motsvarar 2,1 procent av den produktiva skogsmarken och 1,2 procent av landarealen. Genom skydd på mark som staten äger skyddas 0,1 procent av den produktiva skogsmarken och 0,06 procent av landarealen.

Fördelat på olika fastighetsägarkategorier fördelar sig ägandet av skogarna i skyddsförslaget enligt tabell X.X. och X.X.

Tabell 20.9 Areal fördelat på markägarkategorier som omfattas av förslag: De stora sammanhängande naturskogarna ovan och i anslutning till gränsen för fjällnära skog enligt avgränsningen i Skogsutredningen 2019 som ännu inte omfattas av skydd

	Staten	Bolag >100 000 ha	Övriga >1 000 ha	Privata <1000 ha	Summa
Fjällnära	1 500	78 000	34 800	100 200	214 500
Nordboreal	375	19 500	8 700	25 050	53 625
Sydboreal	625	32 500	14 500	41 750	89 375
Boreonemoral	0	0	0	0	0
Nemoral	0	0	0	0	0
Sverige	2 500	130 000	58 000	167 000	357 500

Tabell 20.10 Areal fördelat på markägarkategori: Registrerade nyckelbiotoper enligt Skogsstyrelsens definition, exklusive kommuner och regioner

	Sveaskog AB	Staten	Bolag >100 000 ha	Övriga >1 000 ha	Privata <1 000 ha	Summa
Fjällnära	90	117	99	18	153	477
Nordboreal	9 999	396	3 672	378	4 941	19 386
Sydboreal	5 004	243	12 456	2 592	17 901	38 196
Boreonemoral	3 969	513	2 169	8 703	40 662	56 016
Nemoral	117	27	45	396	4 995	5 580
Sverige	19 179	1 296	18 441	12 087	68 652	119 655

Förslag om att skydda all återstående urskog och all återstående gammal skog senast 2030

Miljömålsberedningen föreslår att Sverige till 2030 ska inventera och därefter skydda alla återstående *urskogar*, enligt vad som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 och dess efterföljande riktlinjer, och all återstående *gammal skog*, enligt den föreslagna svenska definitionen av vad som avses i förnybartdirektivet (EU) 2023/2413.

Skälen för förslaget är följande:

Urskog och naturskog enligt kommissionens riktlinjer

I EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 fastställs målet att definiera, kartlägga, övervaka och strikt skydda alla EU:s återstående urskogar och naturskogar. Kommissionen utarbetade riktlinjer med EU-gemensamma definitioner tillvägagångssätt för att kartlägga, utvärdera och skydda urskogar och naturskogar (*primary and old growth forests*).²²⁹

Gammal skog är ett begrepp i förnybarhetsdirektivet

I oktober 2023 beslutade EU om Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/2413 av den 18 oktober 2023 om ändring av direktiv (EU) 2018/2001, förordning (EU) 2018/1999 och direktiv 98/70/EG vad gäller främjande av energi från förnybara energikällor, och om upphävande av rådets direktiv (EU) 2015/652 (även kallat förnybartdirektivet). Det kan noteras att i den engelska versionen av direktivet används begreppen *primary forests* och *old growth forests*. Dessa begrepp är i den svenska versionen översatta till ”urskog” och ”gammal skog”, alltså inte naturskog. Förnybartdirektivet gäller även, utöver dessa skogar, bl.a. områden med hög biologisk mångfald.

Syftet med direktivet är att öka användningen av energi från förnybara källor för att bekämpa klimatförändringar, skydda miljön och minska EU:s energiberoende, samt bidra till EU:s tekniska och industriella ledarskap och skapandet av sysselsättning och tillväxt, även i landsbygdsområden och isolerade områden.

Förnybartdirektivet reglerar vilken råvara som får användas vid produktion av förnybar energi. Förnybartdirektivet förbjuder inte skogsbruk, men uttaget av skogsbiomassa måste uppfylla hållbarhetskriterierna för att bränsleråvaran ska klassas som hållbar och kunna användas för de utpekade syftena i förnybartdirektivet.

Kommissionens riktlinjer om urskogar och naturskogar är frivilliga. Miljömålsberedningen gör bedömningen att det är möjligt att tillämpa andra definitioner och kriterier för att identifiera skyddsvärd skog.

²²⁹ Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för miljö, *Kommissionens riktlinjer för definition, kartläggning, övervakning och strikt skydd av urskog och naturskog i EU*, Europeiska unionens publikationsbyrå, 2023. Tillgänglig digitalt: <https://data.europa.eu/doi/10.2779/262798>, hämtat 2024-01-12.

Miljömålsbedömningen instämmer i Skogsstyrelsens bedömning att den föreslagna svenska definitionen av gammal skog enligt förnybartdirektivet inte överensstämmer med den EU-gemensamma definitionen av naturskog. Den främsta skillnaden är att naturskogar kan vara yngre än 180 år, vilket innebär att det genom ålderskriteriet undantas en stor del av de skogar som uppfyller definitionen och kriterierna för naturskog. Gammal skog enligt förnybartdirektivet är alltså en delmängd av naturskog enligt EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030.

Miljömålsberedningen bedömer att ett förslag om att skydda urskog och gammal skog bidrar till att leva upp till åtagandet, såsom det är formulerat i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030, att skydda all återstående urskog och naturskog strikt till 2030.

Ålderskriteriet innebär att för bestånd dominerade av barrträd-respektive ädellövträd ska den grundtevägda medelåldern i beståndet vara minst 180 år i norra Sverige eller 160 år i södra Sverige eller så ska det äldsta trädskiktet, bestående av ett stort antal trädindivider per hektar, ha uppnått en ålder på minst 200 år i norra Sverige eller 180 år i södra Sverige. För bestånd av andra lövträd ska den grundtevägda medelåldern i beståndet vara minst 120 år eller så ska det äldsta trädskiktet, bestående av ett stort antal trädindivider per hektar, ha uppnått en ålder av minst 140 år. Även klassificeringskriterier för urskog har tagits fram.²³⁰

Baserat på de analyser som genomförts av Riksskogstaxeringens data uppskattas arealen urskog och gammal skog till cirka 200 000–300 000 hektar produktiv skogsmark utanför formellt skydd.²³¹ Miljömålsberedningen bedömer att urskog och gammal skog sannolikt till stor del ligger inom (1) de skogar som ingår i de stora sammanhängande naturskogarna ovan och i anslutning till gränsen för fjällnära skog, enligt avgränsningen i Skogsutredningen 2019, och (2) registrerade nyckelbiotoper, enligt Skogsstyrelsens definition, dock är det inte känt i vilken utsträckning.

²³⁰ Skogsstyrelsen 2024. Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning. Skogsstyrelsen rapport 2024/09, s. 41–45.

²³¹ Skogsstyrelsen 2024. Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning. Skogsstyrelsen rapport 2024/09, s. 69.

Förslag om kartläggning av urskog och gammal skog

Miljömålsberedningen föreslår att Skogsstyrelsen, i samråd med Naturvårdsverket och SLU, får i uppdrag att göra en kartläggning av urskog och gammal skog genom fältinventering av de skogar som har en förhöjd sannolikhet att utgöra urskog och gammal skog.

Skälen för förslaget är följande:

Huvuddelen av urskog och gammal skog vet man inte var den ligger. För att kunna skydda all urskog och gammal skog i Sverige till 2030 krävs därför, enligt Miljömålsberedningens bedömning att man utför en kartläggning genom fältinventering för att identifiera dessa. Lämpligast är att ett sådant uppdrag tas om hand av Skogsstyrelsen, i samråd med såväl Naturvårdsverket som SLU. För att kunna leva upp till målet till 2030 krävs att denna inventeringsinsats är avslutad dessförinnan. Dock skulle arbetet med att formellt skydda inventerad skog kunna pågå parallellt med den fortsatta inventeringen, så att upptäckta områden skyddas i takt med att de upptäcks.

Förslag om att privat mark kan skyddas formellt på initiativ av markägarna

Miljömålsberedningen föreslår att initiativ till formellt skydd av de skogar som avses i skyddsförslaget på privat mark tas av fastighetsägarna. Privata fastighetsägare ska kunna välja mellan inrättande av naturreservat eller beslutat biotopskyddsområde.

Skälen för förslaget är följande:

Bevara genom strikt skydd

Att ”strikt skydda” skogsområden med befintliga former av områdeskydd i Sverige är genom nationalpark, naturreservat, Natura 2000 och beslutade skogliga biotopskyddsområden. Om markägaren väljer att skydda dessa skogar formellt är det lämpligast (till 2030) att de skyddas antingen som naturreservat, som beslutas av länsstyrelserna, eller som biotopskyddsområde, inom Skogsstyrelsens område eftersom det är fråga om skogsmark.

Länsstyrelsernas arbete med att bilda naturreservat gör det möjligt att beakta ett landskapsperspektiv och flera allmänna intressen, genom att arbeta uppsökande och ta ett samlat grepp om flera fastigheter som tillsammans utgör ett lämpligt område för naturreservat. Även Skogsstyrelsen arbetar strategiskt med att bilda biotopskyddsområden. Länsstyrelserna och Skogsstyrelsen arbetar samordnat utifrån en myndighetsgemensam nationell strategi för formellt skydd av skog. Enligt strategin ska myndigheterna samverka så att markägare, när rättsligt skydd enligt miljöbalken är aktuellt, i möjligaste mån ska kunna välja mellan skyddsformerna biotopskyddsområde och naturreservat.

Bevara som frivillig avsättning

Med frivillig avsättning avses ett område med produktiv skogsmark för vilket markägaren frivilligt har fattat beslut om att inte utföra åtgärder som kan skada naturvärden, kulturmiljöer eller sociala värden. Området ska finnas dokumenterat i en plan eller annan handling.

Miljömålsberedningen bedömer i likhet med Naturvårdsverket att frivilliga avsättningar kan räknas med i Sveriges internationella rapportering av skyddad natur som OECM, om markägaren önskar offentliggöra avsättningarna geografiskt.²³²

Frivilliga avsättningar är inte långsiktigt skyddade i teorin eftersom en frivillig avsättning är just frivillig och kan ändras. Den följer inte heller med vid överlåtelse av fastighet. De aktörer som är transparenta med sina avsatta områden och redovisar dessa offentligt, kan enligt Miljömålsberedningen ändå sägas tydligt visa att de avser bevara området långsiktigt som frivillig avsättning. Om planerade skötselåtgärder och förvaltningsmål redovisas i en skogsbruksplan bedömer Miljömålsberedningen att kravet på skötselplan och ändamålsenlig förvaltning kan anses uppfyllt.

Mot denna bakgrund bedömer Miljömålsberedningen att sådana frivilliga avsättningar som kan rapporteras ska kunna ingå som skyddsform för att bevara dessa skogar.

²³² Naturvårdsverkets skrivelse Uppdrag att jämföra, redovisa och föreslå förändringar i den internationella rapporteringen av skyddad natur, M2021/01263, 2021-06-18.

Förslag om ersättning vid skydd av urskog, naturskog och gammal skog

Miljömålsberedningen föreslår att privata fastighetsägare som väljer formellt skydd av urskog, naturskog och gammal skog i möjligaste mån som ersättning ska få välja mellan ersättningsmark, intrångsersättning eller köpeskilling.

Skälen för förslaget är följande:

Miljömålsberedningen konstaterar att intrångsersättning vid formellt skydd av dessa skogar är rättighetsbaserad eftersom rätten till ersättning regleras i såväl lag som grundlag. Det måste därför finnas tillräckliga medel för att ersätta fastighetsägare för inskränkning av pågående markanvändning som ger rätt till ersättning med stöd av 31 kap. 4 § miljöbalken och i enlighet med 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen. Miljömålsberedningen bedömer att det är viktigt att riksdagen årligen anvisar anslag med tillräckliga belopp för betalning av sådan intrångsersättning som fastighetsägare har författningsreglerad rätt till så att den som har rätt till ersättning inte behöver invänta framtida statsbudgetar för utbetalning av ersättningen.

Privata fastighetsägare ska kunna välja mellan inrättande av naturreservat eller beslutat biotopskyddsområde och i möjligaste mån som ersättning få välja mellan ersättningsmark, intrångsersättning eller köpeskilling.

Det är svårt att bedöma hur stor möjligheten är att använda ersättningsmark till urskog och gammal skog utifrån begränsningar i fastighetsbildningslagen eftersom områden med urskog och gammal skog sannolikt i många fall har liten areal.

Förslag om större beslutade biotopskyddsområden

Miljömålsberedningen föreslår att Skogsstyrelsen kan besluta om biotopskyddsområden till en storlek upp till 50 hektar.

Skälen till förslaget är följande:

Biotopskyddsområden inom skogsmark beslutas av Skogsstyrelsen

Biotopskyddsområde inom ett område som definieras som skogsmark inrättas genom beslut av Skogsstyrelsen, enligt 7 kap. 11 § första stycket 2 miljöbalken och 6 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Av definitionen i 2 § skogsvårdslagen (1979:429) framgår att skogsmark är ett område med över 5 meter höga träd och med mer än 10 procent krontäckning eller med naturlig potential till detta. I bilaga 2 till förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. anges vilka särskilt skyddsvärda mark- eller vattenområden som kan bli aktuella för den här formen av biotopskyddsområden. Äldre naturskogsartade skogar är en sådan skoglig biotop som anges. I Skogsstyrelsens allmänna råd till 7 kap. 11 § miljöbalken (1998:808) och 6 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. (SKSFS 2013:1) anges närmare beskrivningar av de skogliga biotoperna i bilaga 2.

Någon arealgräns är inte författningsreglerad

Biotopskyddet är ett starkt men administrativt enkelt områdesskydd som syftar till att skydda små värdefulla naturområden och natur-element som riskerar att försvinna och dessa ska vara lätt identifierbara. I praktiken är de normalt cirka 2–10 hektar och storleken på områdena har under åren ökat. Om större naturområden behöver skyddas ska skyddsformen vara naturreservat. Enligt prop. 2008/09:214 Hållbart skydd av naturområden kan biotopskyddsområden uppgå till cirka 20 hektar. Det har på senare år föreslagits att områdena även bör kunna uppgå till 50 hektar.²³³

För att göra det möjligt att kunna välja mellan naturreservat och biotopskyddsområden i större utsträckning för att skydda urskogar, naturskogar och gammal skog föreslår Miljömålsberedningen att Skogsstyrelsen ska kunna besluta om biotopskyddsområden till en storlek upp till 50 hektar. Eftersom arealgränsen inte är författningsreglerad kan en sådan arealhöjning göras genom ett förarbetsuttalande.

²³³ Se Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, 2023, Förslag på mer flexibla biotopskydd samt anpassade skydds- och ersättningsformer för det fjällnära området, Regeringsuppdrag. Rapport 2023/09, s. 18.

Förslag om hantering av skog enligt skyddsförslaget som också är fjällnära skog enligt skogsvårdslagen

Miljömålsberedningen föreslår att om skog enligt skyddsförslaget också är fjällnära skog enligt 2 b § i skogsvårdslagen ska denna skog hanteras enligt skyddsförslaget och inte enligt de regler som gäller för nekat tillstånd till avverkning enligt skogsvårdslagen.

Skälen för förslaget är följande:

Fjällnära skog regleras i skogsvårdslagen

Enligt 15 § skogsvårdslagen får fjällnära skog inte avverkas utan Skogsstyrelsens tillstånd. Tillstånd behövs inte för röjning eller gallring som främjar skogens utveckling. Gränsen för vilka områden som utgör fjällnära skog är en administrativ gräns reglerad i Skogsstyrelsens förordning SKSFS 1991:3 om gränserna för fjällnära skog. Den skog som bevaras som en följd av regleringen är inte tydligt avgränsad i och med bestämmelserna, utan det genomförs vid en senare tillståndsprövning. Gränsen är alltså inte liktydig med den skog som har höga naturvärden och där avverkning är förbjuden.

I definitionen av den fjällnära skogen i 2 b § i skogsvårdslagen anges att det är skog inom det fjällnära området där bl.a. skogsbruksåtgärder kan påverka intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden, kulturmiljövården eller rennäringen. Tillstånd till avverkning får vidare, enligt 18 § skogsvårdslagen, inte ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden eller kulturmiljövården.

Risk för överlappande regler

Hanteringen av den fjällnära skogen bör, enligt Miljömålsberedningens bedömning, inte vara en modell att använda för urskogar, naturskogar och gammal skog, bl.a. med hänsyn till oförutsebarheten för såväl fastighetsägare som staten när det exempelvis gäller värdering och ersättning, vilket i många fall blivit ärenden som fått avgöras i domstol. Skatteverket bedömer därutöver att ett nekat tillstånd till avverkning av fjällnära skog inte är att likställa med ett

områdesskydd för all framtid, vilket påverkar vilken skatt som gäller för ersättningen.

Det finns stora områden med urskog, naturskog eller gammal skog som ligger inom det område som är avgränsat som fjällnära skog. Detta skulle kunna leda till att två olika hanteringar och ersättningsregler kan gälla för ett och samma område. En tillståndsplikt enligt skogsvårdslagen är en förhöjd prövningsnivå där utgångspunkten är att avverkning är tillåten såvida inte vissa situationer är för handen, och med vissa förhållningsregler. Det kan också konstateras att miljöbalkens bestämmelser om biotopskyddsområden och föreskrifter meddelade enligt miljöbalken om områdesskydd eller skydd för djur- och växtarter har företrädare framför skogsvårdslagens bestämmelser, enligt 4 § skogsvårdslagen. Lagstiftaren hänvisar där till de beslutade biotopskyddsområdena i 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken och till ”föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 eller 8 kap. samma balk eller med stöd av annan lag”.

Förslag om förarbetsuttalande

Miljömålsberedningen föreslår därför att det förtydligas att om urskog, naturskog eller gammal skog enligt skyddsförslaget också är fjällnära skog ska denna skog skyddas och ersättas enligt skyddsförslaget och inte enligt de regler som gäller för nekat tillstånd till avverkning enligt skogsvårdslagen.

Miljömålsberedningen bedömer att det är tillräckligt att detta förtydligas genom ett förarbetsuttalande.

Förslag om tillgängliggörande av kartor över känd urskog, naturskog och gammal skog

Miljömålsberedningen föreslår att Skogsstyrelsen får i uppdrag att genom rådgivning och tillgängliggörande av kartor informera de som äger sådan skog som avses i skyddsförslaget om möjligheten att skydda denna och möjligheten att få ersättning.

Skälen till förslaget är följande:

De fältinventerade urskogarna och naturskogarna finns på kartor

De områden som utgör de fältinventerade urskogarna och naturskogarna enligt skyddsförslaget i detta kapitel framgår redan av kartor. Miljömålsberedningen föreslår därför att Skogsstyrelsen, eventuellt tillsammans med Naturvårdsverket, får i uppgift att tillgängliggöra kartor och annan information om de skogar som omfattas av skyddsförslaget, antingen genom Skogsstyrelsens befintliga e-tjänst Mina sidor eller på annat sätt.

Miljömålsberedningen bedömer vidare att även om de inventerade områdena inte är detaljavgränsade, skulle tillgängliggörande av inventeringarna kunna ge fastighetsägaren mer kunskap om den egna fastigheten och om omkringliggande områden. Genom att få tillgång till den information som finns skulle fastighetsägaren kunna fatta mer välgrundade beslut gällande den egna fastigheten. Det kan vara av stort värde även för andra aktörer att få tillgång till informationen bl.a. för att kunna få ett landskapsperspektiv.

Detta ligger i linje med – och omfattas av – vad som hittills redovisats av Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket om att utveckla digitala kunskapsunderlag om skogens natur- och kulturmiljövärden.²³⁴

Förslag om ersättningsformer vid skydd av de skogar som omfattas av skyddsförslaget

Miljömålsberedningen föreslår, när det gäller ersättningsformer vid skydd av de skogar som omfattas av skyddsförslaget

- att privata fastighetsägare som väljer formellt skydd av skog som omfattas av skyddsförslaget, som ersättning, i möjligaste mån ska kunna välja mellan ersättningsmark, intrångsersättning och köpeskilling.
- att skyddsförslagets skogar på Sveaskog AB:s mark, eller på mark staten äger och som förvaltas av Statens fastighetsverk eller av andra statliga myndigheter, ska skyddas som naturreservat eller biotopskyddsområde utan ersättning.

²³⁴ Skogsstyrelsen 2023, *Digitala värden i skog: uppdrag att utveckla digitala kunskapsunderlag om skogens natur- och kulturmiljövärden*, Delredovisning av regeringsuppdrag. Rapport 2023/12.

- att riksdagen bemyndigar regeringen att under perioden 2025–2030 varje år utan ersättning överföra fastigheter med ej skyddsvärd produktiv skogsmark från Sveaskog AB till staten. Dessa fastigheter ska under perioden 2025–2030 erbjudas som ersättningsmark till privata fastighetsägare, inklusive aktiebolag, som innehar skog som omfattas av skyddsförslaget.

Skälen till förslagen är följande:

Utgångspunkter för ersättningsmark

Statliga myndigheter samt bolag med helstatligt ägande, främst Sveaskog AB, erbjuds inte någon ersättning i linje med Miljömålsberedningens förslag till övergripande princip att staten ska använda sin egen rådighet i så stor utsträckning som möjligt. Alla andra fastighetsägare som väljer formellt skydd får välja mellan tre ersättningsformer.

1. *Ersättningsmark*: Ersättningsmark från staten i utbyte mot sådan skog som omfattas av skyddsförslaget
2. *Intrångsersättning*: Ersättning med stöd av 31 kap. 4 § miljöbalken
3. *Köpeskillning*: Köpeskillning till den som önskar sälja sådan skog som omfattas av skyddsförslaget till staten.

Ersättningsmark från staten

Denna form av ersättning innebär att privata fastighetsägare, inklusive aktiebolag, exklusive Sveaskog AB, i möjligaste mån erbjuds ersättningsmark utan höga naturvärden i utbyte mot den skog som omfattas av skyddsförslaget. Den ersättningsmark som staten erbjuder är, enligt Miljömålsberedningens förslag mark som för närvarande ägs av Sveaskog AB. Miljömålsberedningen har även undersökt möjligheten att använda ersättningsmark som förvaltas av Statens fastighetsverk, men bedömer att det kan vara svårt att där finna mark som är lämplig för ändamålet i detta sammanhang.

Grundprinciperna för ersättningsmark

Den erbjudna ersättningsmarken ska vara av skogsbruksmässigt god kvalitet och endast i mycket begränsad utsträckning innehålla skog med höga naturvärden. Förslaget innebär att riksdagen ska bemyndiga regeringen att under perioden 2025–2030 varje år utan ersättning överföra fastigheter ej skyddsvärd produktiv skogsmark från Sveaskog AB till staten. Under perioden 2025–2030 ska den överförda marken kunna erbjudas som ersättningsmark till privata fastighetsägare, inklusive aktiebolag, exklusive Sveaskog AB, vilka innehar sådan skog som omfattas av skyddsförslaget. Under perioden 2025–2030 ska marken kunna erbjudas som ersättningsmark till privata fastighetsägare, inklusive aktiebolag, exklusive Sveaskog AB vilka innehar sådan skog som omfattas av skyddsförslaget.²³⁵

Sveaskog AB äger 3,9 miljoner hektar mark, varav 3,03 miljoner hektar är produktiv skogsmark. Det motsvarar 14 procent av Sveriges produktiva skogsmark. Markinnehavet är spritt i hela Sverige, utom Gotland, med tyngdpunkten i Norrbotten och Västerbotten. Sveaskog äger förhållandevis lite mark i Jämtlands län, där en stor del av den skog som omfattas av skyddsförslaget finns på enskilda fastighetsägares mark.

När ersättningsmark överförs från Sveaskog AB behöver det säkerställas att områden med höga natur- eller kulturvärden inte ingår mer än i mycket begränsad utsträckning. Likaså bör områden av stor betydelse för renskötseln undvikas i urvalet. För att säkerställa detta behöver områdena inventeras innan ersättningsmarken väljs ut. Om mindre områden med höga naturvärden ingår i ersättningsmarken bör dessa bevaras genom biotopskydd eller naturvårdsavtal utan ersättning.

Ersättningsmark från staten vid områdesskydd har använts tidigare

Enligt beslut av riksdagen har Sveaskog vid två tillfällen tidigare överfört produktiv skogsmark till staten för att användas som ersättningsmark vid inbyte av fastigheter med skyddsvärd skog.²³⁶

²³⁵ Ersättningsmark ska kunna erbjudas med beaktande av bestämmelserna i 3 kap. om villkor för fastighetsbildning fastighetsbildningslagen (1970:988).

²³⁶ Prop. 2009/10:169, bet. 2009/10:NU22, rskr. 2009/10:384 och prop. 2021/22:58, bet. 2021/22:MJU18, rskr. 2021/22:206.

Syftet med att erbjuda fastighetsägare ersättningsmark vid inrättande av naturreservat eller nationalpark har bl.a. varit att ge skogsägare bättre förutsättningar till ett aktivt skogsbruk.

Erbjudandet om ersättningsmarker i de båda tidigare beslutade ersättningsmarksprogrammen har riktats till utpekade grupper av skogsägare.

I det första ersättningsmarksprogrammet som riksdagen beslutade om i juni 2010²³⁷ var det nästan uteslutande de större skogsbolagen som fick ersättningsmark i form av produktiv skogsmark från Sveaskog AB. Enligt det andra ersättningsmarksprogrammet som riksdagen beslutade om i mars 2022 är det enskilda fastighetsägare och allmänningsskogar som erbjuds ersättningsmark.²³⁸

Ersättningsmark genom trepartsbyten

Staten har inte tillgång till skogsmark som kan användas som ersättningsmark i alla delar av landet. Ibland har det därför saknats lämplig ersättningsmark i närheten av den mark som byts bort. För den fastighetsägare som vill ha ersättningsmarken i närheten av den utbytta skyddsvärda marken har detta i tidigare fall kunnat lösas genom att ta hjälp av en tredje part. Den fastighetsägare som har skyddsvärd skogsmark har då erbjudits skogsmark av en fastighetsägare i närheten samtidigt som denna i sin tur erbjudits statlig skogsmark längre bort. Miljömålsberedningen förespråkar att metoden med trepartsbyten används även inom ramen för Miljömålsberedningens förslag om ersättningsmark.

Särskilt om användning av ersättningsmark i renskötselområdet

Enligt Miljömålsberedningen bedömning bör en utgångspunkt för skydd av den skog som omfattas av skyddsförslaget och användningen av ersättningsmark som ersättning för skydd av dessa vara att ingen sameby på ett betydande sätt ska riskera att sammantaget få försämrade möjligheter för sin renskötsel. Enligt Miljömålsberedningens bedömning bör detta innefatta följande principer vid skydd och användningen av ersättningsmark:

²³⁷ Prop. 2009/10:169, bet. 2009/10:NU22, rskr. 2009/10:384.

²³⁸ Naturvårdsverkets årsredovisning 2023.

- Renskötselrätten ska inte inskränkas eller försvåras vid utformningen av skyddet och skötseln av skogarna i skyddsförslaget.
- Ingen sameby ska i betydande utsträckning beröras av en större areal ersättningsmark än den areal som skyddas formellt på den samebyns renbetesmarker.
- Marker av särskild betydelse för renskötseln ska inte erbjudas som ersättningsmark.
- Urvalet av ersättningsmarker ska följa principen om fritt och informerat förhandssamtycke (Free, Prior and Informed Consent, FPIC).²³⁹ Dialogen med berörda samebyar ska tas upp i ett tidigt skede i processen att utse ersättningsmarker. I de fall det kräver stora arbetsinsatser av en sameby bör denna kunna erbjudas ekonomisk kompensation. I de fall juridisk kompetens krävs bör en sameby erbjudas möjlighet att anlita ett juridiskt ombud på statens bekostnad.

Enligt rennäringslagen innefattar renskötselrätten befogenheter för rättighetshavaren att enligt bestämmelserna i lagen använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar.²⁴⁰

Den innefattar enligt lagen en rätt till renbete, rätt att uppföra byggnader och anläggningar som behövs i renskötseln, rätt till skogsfång under vissa förutsättningar (rättigheterna i det avseendet är större på statlig mark än på privat), rätt att företa renflyttningar och rätt att jaga och fiska.²⁴¹

Renskötselområdet är indelat i 51 samebyar med särskilt tilldelade betesområden. Storleken på dessa varierar, likaså antalet renägare och yrkesverksamma renskötare i respektive sameby. Det finns tre huvudtyper av samebyar, fjällsamebyar (33 stycken), skogs-samebyar (tio stycken) och koncessions-samebyar (åtta stycken).

Generellt sett har fjällsamebyarna sina åretruntmarker ovanför odlingsgränsen eller inom renbetesfjällnen och sina vinterbetesmarker nedanför odlingsgränsen respektive utanför renbetesfjällnen.

²³⁹ FPIC är en grundläggande princip i folkrätten rörande staters relation till sina urfolk. Principen är central i FN:s urfolksdeklaration. FPIC innebär att urfolk har rätt att bli konsulterade och informerade och har rätt att fatta beslut i frågor som berör dem och deras rättigheter, utan påtryckningar utifrån.

²⁴⁰ Se 1 § första stycket rennäringslagen (1971:437).

²⁴¹ Se 15–20, 23 och 25 §§ rennäringslagen (1971:437).

Fjällsamebyarna flyttar därmed sina renar från kalvfjäll till skogsland beroende på säsong.

Skogssamebyarna däremot har sina åretruntmarker i skogslandskapet nedanför odlingsgränsen. Byarnas åretruntmarker ligger allmänt sett ovanför lappmarksgränsen och vinterbetesmarkerna nedanför densamma. Skogssamebyar har därför generellt sett kortare flyttningar av sina renar.

Koncessionssamebyarna, belägna längs Torne och Kalix älvdalar, är en särskild form av samebyar där renskötseln bedrivs med tillstånd från länsstyrelsen. Tillståndet innehas av en samebymedlem, medan renägarna kan vara både samiska och icke-samiska markägare. Renskötseln i koncessionssamebyar är den som generellt är mest stationär.

Enligt Miljömålsberedningens bedömning är skydd av skog i renskötselområdet ofta positivt för renskötseln då hänglavrika eller marklavrika skogar som annars skulle kunna avverkas bevaras. Det har dock framförts till Miljömålsberedningen att om skogsmark överförs från staten till en mindre privat markägare kan i vissa fall möjligheterna till samråd mellan samebyarna och markägarna minska, då möjligheterna till landskapsplanering för renskötsel är mindre för en markägare med liten areal skogsmark. Ersättningsmark kan enligt vad som framförts till Miljömålsberedningen även i vissa fall innebära att avverkning som påverkar renskötseln i den samebyn ökar och påverkar den sameby där ersättningsmarken finns negativt.

Intrångsersättning

Miljömålsberedningen bedömer att intrångsersättning ska betalas med stöd av de bestämmelser som gäller för formellt områdesskydd i 7 kap. miljöbalken.

Intrångsersättning till fastighetsägare – som vid skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken betalas ut med stöd i 2 kap. 15 § regeringsformen och 31 kap. 4 § miljöbalken.

I 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen föreskrivs att den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på ett sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är be-

tydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten *ska vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som anges i lag*.

Bestämmelsen får anses i första hand rikta sig till lagstiftaren. I den utsträckning sådana lagregler som bestämmelsen föreskriver inte har införts kan emellertid den enskilde åberopa den direkt mot staten. Bestämmelsen i 2 kap. 15 § andra stycket har dock vissa undantag. Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller, enligt paragrafens tredje stycke, vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning. Vid dessa slag av inskränkningar har en fastighetsägare alltså inte någon grundlagsfäst rätt till ersättning. Men när det gäller de fall som omfattas, där är det tydligt så att det finns en principiell och grundlagsfäst rätt till ersättning.

I avsnitt 13.1.2 i kapitel 13 Skydd av natur föreslår Miljömålsberedningen att riksdagen beslutar om ett nytt anslag för utgifter för intrångsersättning vid formellt skydd av skog inom Skogsstyrelsens ansvarsområde. Miljömålsberedningen föreslår att ändamålet för den nya anslaget Intrångsersättning vid formellt skydd av skog inom Skogsstyrelsens ansvarsområde ska vara:

Anslaget får användas för statens utgifter för intrångsersättning som vid formellt skydd av *skog* inom Skogsstyrelsens ansvarsområde betalas ut till fastighetsägare med stöd i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen (1974:152) och 31 kap. 4 § miljöbalken (1998:808).

Miljömålsberedningen bedömer att det är viktigt att riksdagen årligen anvisar anslag med tillräckliga belopp för betalning av sådan intrångsersättning som fastighetsägare har författningsreglerad rätt till så att den som har rätt till ersättning inte behöver invänta framtida statsbudgetar för utbetalning av ersättningen.

Ersättning genom köpeskilling

Denna form av ersättning innebär att privata fastighetsägare, inklusive aktiebolag, exklusive Sveaskog AB, vilka innehar sådana skogar som omfattas av skyddsförslaget erbjuds köpeskilling av staten vid avyttring av sin urskog eller naturskog till staten.

Formellt skydd utan ersättning

I linje med Miljömålsberedningens utgångspunkt att staten ska använda sin egen rådighet i så stor utsträckning som möjligt vid skydd av de urskogar och naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald föreslår Miljömålsberedningen att statens och Sveaskog AB innehav av skogar som omfattas av skyddsförslaget ska skyddas strikt utan ersättning. Det innebär att skyddsförslaget skogar som finns dels på statligt ägd mark, dvs. mark som förvaltas av Statens fastighetsverk och andra statliga myndigheter, dels på skog som ägs av Sveaskog AB, och som tillsammans utgör sammanlagt cirka 23 000 hektar produktiv skogsmark skyddas som naturreservat eller biotopskyddsområde utan ersättning.

20.3.2 Förslagets bidrag till Sveriges beting enligt LULUCF-förordningen

Förslaget uppskattas bidra till Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen med en ökad kolinlagring på cirka 100 000 ton koldioxid per år till följd ett minskat virkesuttag om 80 000 skogskubikmeter. Till detta kommer en mindre mängd som ett resultat av att urskogen och naturskogen fortsätter sin tillväxt. Detta kan delvis kompenseras av att skog som avverkas till följd av avverkningsläckage inte fortsätter att växa och lagra in koldioxiden. Nettoeffekten avgörs därmed av hur mycket kol som den i stället avvergade skogen hade lagrat in. Eftersom alla beräkningar är osäkra avrundas hela bedömningen till ett ökat nettoupptag 2030 på cirka 100 000 ton koldioxid. Bedömningen bygger på beredningens antagande om 60 procents läckage.

Klimatpolitiska vägvalsutredningen konstaterade att kolsänkan i skog och mark i ett kort tidsperspektiv skulle öka om arealen skyddad produktiv skogsmark ökade.²⁴² I ett längre tidsperspektiv bedömde utredningen att effekten på kolinlagring minskar därför att tillväxten i åldrade skogar avtar. En ökning av den totala kolsänkan förutsätter att den totala avverkningsminskningen minskar som en konsekvens av det ökade skyddet, vilket även Pettersson m.fl. och Skogsstyrel-

²⁴² SOU 2020:4 Vägen till en klimatpositiv framtid, betänkande av Klimatpolitiska vägvalsutredningen.

sen visar.^{243,244} Skogsstyrelsens studie visade att nettoupptaget minskar vid ökat skydd om 100 procents läckage antas. Det visar även SLU:s underlag till Miljömålsberedningen, vid en simulering av ett scenario där ytterligare 1,4 miljoner hektar urskog och naturskog skyddas fram till 2030.²⁴⁵ I simuleringen antogs 100 procents läckage, att den skog som skulle avverkats på de ytterligare avsättningarna gjordes på annan mark i Sverige varför avverkningsnivån från referensscenariot upprätthölls. Enligt simuleringarna innebar de ökade avsättningarna ett lägre nettoupptag om 2,5 miljoner ton fram till 2030 jämfört med referensscenariot medeltillväxt. Även 2045 simulerades ett lägre nettoupptag i samma storleksordning medan nettoupptaget 2100 enligt simuleringen var 4 miljoner ton högre.

20.3.3 Fördjupning av skyddsförslagets underlag

I EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 fastställs målet att definiera, kartlägga, övervaka och strikt skydda alla EU:s återstående urskogar och naturskogar.

Fördjupning om urskogar och naturskogar enligt EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030

Kommissionens riktlinjer om urskogar och naturskogar (*primary and old growth forests*)

Kommissionen utarbetade riktlinjer till stöd för detta arbete i en samverkansprocess mellan kommissionen, medlemsstater och intressentorganisationer.²⁴⁶ Våren 2023 publicerades kommissionens riktlinjer för definition, kartläggning, övervakning och strikt skydd av urskog och naturskog i EU, med gemensamma definitioner på EU-nivå. Kommissionen föreskrev samtidigt tillvägagångssätt för

²⁴³ Pettersson et al. 2022 On the role of forests and the forest sector for climate change mitigation in Sweden. GCB Bioenergy 00:1-21.

²⁴⁴ Skogsstyrelsen 2023 Effektanalys av några skogliga åtgärders påverkan på kolsänkan. Rapport 2023:10.

²⁴⁵ Wikberg, Per Erik et al. 2024 Scenarier för utveckling av upptag och utsläpp av växthusgaser från LULUCF-sektorn. Underlag till Miljömålsberedningen.

²⁴⁶ Det framgår uttryckligen att dokumentet har utarbetats i aktiv dialog med medlemsstaternas experter m.fl. och utgör inte ett officiellt ställningstagande från kommissionens sida.

att kartlägga, utvärdera och skydda urskogar och naturskogar (*primary and old growth forests*) i EU, nedan kallad kommissionens riktlinjer.²⁴⁷ Kommissionens riktlinjer publicerades först på engelska. Kommissionen har därefter publicerat översatta versioner av riktlinjerna och de svenska begrepp och definitioner som används nedan är hämtade från den svenska översättningen.

I riktlinjerna anger kommissionen att medlemsstaterna utan dröjsmål bör strikt skydda de skogsområden som, baserat på den information som finns tillgänglig, med stor sannolikhet uppfyller definitionerna och kriterierna i riktlinjerna.

EU-gemensamma definitioner

Riktlinjerna behandlar de två begreppen urskog respektive naturskog. För urskog föreslår kommissionen att man använder den definition som FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (the Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO) använder vid den återkommande sammanställningen av tillståndet i världens skogar.²⁴⁸ För naturskog föreslår kommissionen en ny definition.²⁴⁹

Definition av urskog (primary forests)

Kommissionen definierar urskog på följande sätt:

[N]aturligt föryngrad skog av inhemska trädararter, där det inte finns några tydliga tecken på mänsklig påverkan och där de ekologiska processerna inte har varit utsatta för några betydande störningar.

²⁴⁷ Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för miljö, *Kommissionens riktlinjer för definition, kartläggning, övervakning och strikt skydd av urskog och naturskog i EU*, Europeiska unionens publikationsbyrå, 2023. Tillgänglig digitalt: <https://data.europa.eu/doi/10.2779/262798>, hämtat 2024-01-12.

²⁴⁸ FAO har sedan 1948 återkommande undersökt den globala skogsresursen. Numera kallas denna undersökning för Forest Resource Assessment (FRA) och genomförs sedan 1990 som en enkätundersökning vart 5:e år till världens länder. I undersökningen och sammanställningen finns en uppgift om arealen urskog. FAO:s definition av urskog har utvecklats sedan 1980-talet och den nuvarande definitionen har inkluderats i kommissionens vägledning.

²⁴⁹ Det kan noteras att urskog normalt kan ses som en delmängd av det vidare begreppet naturskog.

Till definitionen finns också ”förklarande anmärkningar” som, liksom definitionen, är desamma som FAO:s termer och definitioner.²⁵⁰

- Denna definition omfattar
 - både orörd och brukad skog som uppfyller definitionen.
 - skog där ursprungsbefolkningar ägnar sig åt traditionellt brukande av skogen som uppfyller definitionen.
 - skog med synliga tecken på abiotiska skador (t.ex. stormar, snö, torka och bränder) och biotiska skador (t.ex. från insekter, skadegörare och sjukdomar).
- Denna definition omfattar inte skog där jakt, tjuvjakt, fångst eller insamling har orsakat förlust av viktiga inhemska arter eller störningar av ekologiska processer.
- Urskog har flera karaktäristiska egenskaper:
 - Den uppvisar en *naturlig skogsdynamik*, såsom en naturlig trädartsammansättning, förekomst av död ved, en naturlig åldersstruktur och naturliga föryngringsprocesser.
 - Den har en *tillräckligt stor* areal för att bibehålla sina naturliga ekologiska processer.
 - Den har *inte utsatts för någon känd betydande mänsklig påverkan* eller det har gått så lång tid sedan skogen senast utsattes för betydande mänsklig påverkan att dess naturliga artsammansättning och processer har kunnat återupprättas.

Definition av naturskog (old-growth forests)

Kommissionen definierar naturskog på följande sätt:

[E]tt skogsbestånd eller skogsområde som består av inhemska trädarter som huvudsakligen har utvecklats genom naturliga processer, strukturer och dynamiska processer som normalt förknippas med de sena utvecklingsfaserna av urskog eller ostörd skog av samma typ; det kan finnas synliga tecken på tidigare mänsklig påverkan, men dessa försvinner gradvis eller är alltför begränsade för att i betydande utsträckning störa de naturliga processerna.

²⁵⁰ FAO, 2020. *Global Forest Resources Assessment 2020: Main report*. Rome. Tillgänglig digitalt: <https://doi.org/10.4060/ca9825en>, hämtat 2024-01-12.

Till naturskogsdefinitionen finns följande förklarande anmärkningar:

- Denna definition omfattar
 - skogsbestånd som inte bara härrör från naturlig föryngring utan även från planterade eller sådda inhemska trädarter (förutsatt att de uppfyller resten av definitionen).
 - skogsbestånd där ursprungsbefolkningar ägnar sig åt traditionellt brukande av skog som i övrigt uppfyller definitionen.
 - skogsbestånd med synliga tecken på abiotiska skador (t.ex. stormar, snö, torka och bränder) och biotiska skador (t.ex. från insekter och sjukdomar) som motsvarar definitionen.
- Skog med synliga tecken på tidigare mänsklig påverkan undantas inte från definitionen av naturskog, såvida inte påverkan är av sådan omfattning att den hindrar skogsbeståndet från att räknas som naturskog.
- Naturskogsbestånd omfattar inte bestånd för vilka det finns belegg för att de är föremål för aktiv produktiv förvaltning. Detta inbegriper lågintensiva skogsbrukssystem och skottskogsskötsel.
- Naturskogsbestånd kännetecknas bl.a. av följande egenskaper:
 - De uppvisar strukturella särdrag och dynamiska processer såsom naturlig föryngring, luckdynamik, omfattande och varierad död ved, strukturell komplexitet och förekomst av gamla eller åldrande träd och trädrelaterade mikrohabitat.
 - De har förvärvat dessa strukturella särdrag och dynamiska processer genom flera årtionden av naturlig utveckling utan någon betydande mänsklig påverkan.

Anmärkningar och förtydliganden i kommissionens riktlinjer

Riktlinjerna förtydligar att vissa medlemsstater eller skogstyper kanske inte har några överlevande exempel på urskog eller naturskog. Där bör man prioritera restaurering av sådana skogstyper för att uppnå naturskogens egenskaper.

Urskogar kan till stor del också utgöras av naturskogsbestånd. Urskog kan även innehålla yngre bestånd i föryngringsfasen, t.ex. efter naturliga störningar. Naturskogsbestånd kan också tillfälligt förlora vissa av sina särdrag när de utsätts för naturliga störningar som skadegörare, stormar eller andra beståndsersättande störningar. I sådana fall bör det strikta skyddsmålet förbli oförändrat, även om vissa av indikatorerna tillfälligt saknas.

Naturskogskaraktär innebär att skogen har vissa egenskaper avseende tillstånd och struktur. Det bör inte förväxlas med skogens ålder, som tyder på en kontinuitet i tid utan förändring i markanvändningen. Områden som uppvisar naturskogskaraktär och tecken på hög ålder kan ofta överlappa varandra. En gammal skog, d.v.s. en kontinuerligt trädbevuxen skogsmark, som har skötts aktivt under århundradenas lopp saknar dock i allmänhet naturskogskaraktär. Å andra sidan kan områden som har beskogsats på senare tid med tiden utveckla strukturer som förknippas med naturskog. Av en fotnot till den nedersta punktsatsen framgår följande.

Skogens ålder ingår inte i definitionen av naturskog. Den är dock en viktig indikator på skogens ekologiska värde, eftersom många skogsrelaterade arter är beroende av skogens kontinuitet i tiden.

Kartläggning och övervakning

Kommissionens riktlinjer förordar att *kartläggningen* av urskogar och naturskogar bör göras när metoden för identifiering och kartläggning av dessa har utvecklats på nationell nivå. Denna metod bör baseras på definitionerna, kriterierna och indikatorerna i EU-kommissionens riktlinjer. Fjärravlästa data kan i ett första skede användas för förhandskontroll av potentiella områden, i kombination med fältdata och modelleringstekniker. Kartläggningen måste samordnas på nationell nivå för att säkerställa konsekvens och jämförbarhet.

Det anges att medlemsstater som redan har identifierat sina urskogar och/eller naturskogar åtminstone bör stämma av dessa mot kriterierna och indikatorerna i detta dokument och vid behov justera kartläggningen.

Enligt kommissionens riktlinjer är det av yttersta vikt att de behöriga myndigheterna utvecklar GIS-kartläggningen av urskogar och naturskogar på nationell nivå och gör den tillgänglig för allmänheten på ett öppet sätt. GIS-data om urskogar och naturskogar bör

sedan, när de åtnjuter rättsligt skydd, rapporteras till Europeiska miljöbyråns gemensamma databas över nationellt skyddade områden.

När det sedan gäller *övervakning* tydliggörs det i riktlinjerna att de utpekade skogarna, efter kartläggning, förväntas övervakas med avseende på förvaltning, skötsel, påverkan och skador. Riktlinjerna innehåller, som kommissionen uttrycker det, allmänna rekommendationer i denna fråga, i avvaktan på kommande lagstiftningsinitiativ om skogsövervakning och strategiska planer.

När det finns utförda inventeringar

Av riktlinjerna framgår att de medlemsstater som inte redan har gjort så behöver kartlägga urskogar och naturskogar – först de offentliga, därefter de privata – efter att först ha utvecklat en identifierings- och kartläggningsmetod. De medlemsstater som redan har identifierat sina urskogar och/eller naturskogar bör åtminstone stämma av dessa mot kriterierna och indikatorerna i riktlinjerna och vid behov justera kartläggningen. I kommissionens riktlinjer anges att medlemsstaterna bör – i enlighet med försiktighetsprincipen – utan dröjsmål strikt skydda de skogsområden som, baserat på den information som för närvarande finns tillgänglig, med stor sannolikhet uppfyller definitionerna och kriterierna i riktlinjerna.

Jämförelse av utförda svenska inventeringar och kriterierna för urskogar och naturskogar enligt kommissionens riktlinjer

Sverige har en lång tradition av att kartlägga och inventera skogar med höga naturvärden och har redan ett antal kartläggningar av sannolika urskogar och naturskogar. Situationen är annorlunda i många andra medlemsstater som i stället måste börja med att identifiera och kartlägga sina urskogar och naturskogar. Även med ytterligare kartläggningsinsatser i Sverige kommer det alltid att finnas skogar som motsvarar beskrivningen av urskogar och naturskogar enligt kommissionens riktlinjer som inte identifierats. Det är nämligen i praktiken inte möjligt att fältinventera all skog.

Mot bakgrund av kommissionens uttalande i sina riktlinjer om att medlemsstaterna utan dröjsmål bör strikt skydda de skogsområden

som, baserat på den information som finns tillgänglig, med stor sannolikhet uppfyller definitionerna och kriterierna i riktlinjerna, har Miljömålsberedningen tittat närmare på om redan utförda inventeringar av dels nyckelbiotoper, dels skogsbiologiska värdekärnor inom länsstyrelsernas områdesskyddsarbete, uppfyller definitionerna och kriterierna i kommissionens riktlinjer.²⁵¹

Begreppet nyckelbiotop

Skogsstyrelsen har definierat begreppet nyckelbiotop enligt följande.

En nyckelbiotop är ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö i dag har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna. Där finns eller kan förväntas finnas rödlistade arter.²⁵²

Det är alltid en helhetsbedömning av biotopens samlade naturvärde som avgör om ett område klassas som nyckelbiotop eller inte. Bedömningen av området görs i fält och grundas på vissa huvudfaktorer som strukturer, arter, skogshistorik, störning och fysiska faktorer.

Den relativa betydelsen av dessa huvudfaktorer kan variera mellan olika slags nyckelbiotoper. Det finns drygt 50 olika nyckelbiotopstyper, vilka beskrivs i metoden.²⁵³

Områdets egenskaper bedöms också utifrån ett stort antal detaljfaktorer, t.ex. trädslagsblandning, volym, beståndsålder, bonitet, markslag, fuktighet, vegetationstyp och gamla/grova träd.

Förekomst av rödlistade eller hotade arter i ett skogsbestånd innebär inte per automatik att området utgör en nyckelbiotop. Ett stort antal rödlistade arter i ett område signalerar normalt att området bör bedömas vara en nyckelbiotop, särskilt vid förekomst av hotade arter enligt rödlistan. Likväl kan ett naturskogsartat bestånd, utan fynd av rödlistade arter eller signalarter, också registreras som nyckelbiotop. Förekomst av arter med utpräglat landskapsekologiska krav, t.ex. många fåglar och däggdjur, tas inte med vid bedömningen.

²⁵¹ Miljömålsberedningen noterar i det här sammanhanget att Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har gjort bedömningen att definitionen i kommissionens vägledning är tillämplig på de befintliga nationella inventeringar och kartläggningar som är av betydelse för att beskriva förekomsten av kända urskogar och naturskogar i Sverige. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023, Urskogar och naturskogar – sammanställning av underlag och bedömning av arealer, Kunskapsunderlag till Miljömålsberedningen, dnr SKS 2023/3258, dnr NV-02484-23. Se även under Fördjupning nedan i detta kapitel.

²⁵² Skogsstyrelsen, Rutin – arbete med nyckelbiotoper, H-46/2017.

²⁵³ Skogsstyrelsen, Handbok, Nyckelbiotopsinventering 2020-02-24.

Begreppet skogsbiologisk värdekärna

I den nationella strategin för formellt skydd av skog, som fastställdes 2005 och reviderades 2017, utvecklas hur den värdebaserade ansats som ligger till grund för naturvårdspolitiken bör komma till uttryck vid myndigheternas arbete med formellt skydd av skogsmark.²⁵⁴

I första hand ska staten ta ansvar för att bevara de skogsbiologiskt mest skyddsvärda objekten. Enligt strategin är avsikten med ett värdebaserat arbetssätt att arbeta planmässigt så att det är skogarna med de högsta naturvärdena som skyddas formellt eller avsätts frivilligt. I strategin anges att grundkravet för att ett område ska prioriteras för formellt skydd är att området utgår från en skogsbiologisk värdekärna. Förutom värdekärnan kan även en mindre andel utvecklingsmark och arronderingsmark ingå i ett formellt skydd. I normalfallet ska minst 70 procent av ett naturreservat utgöras av värdekärna.

Inför inrättande av områdesskydd inventeras det förmodat skyddsvärda området med omgivningarna och värdekärnor, utvecklingsmark, skyddszoner och arronderingsmark avgränsas och dokumenteras mer i detalj. Det har då ingen betydelse om en värdekärna är registrerad som nyckelbiotop eller inte, det är de faktiska förhållandena i naturen som är avgörande. Anledningen till att strategin prioriterar befintliga värdekärnor är att det tar lång tid för de flesta typer av skogliga värdekärnor, med dess innehåll av strukturer såsom gamla träd och grov död ved, att bildas.

Skogsbiologisk värdekärna definieras i den nationella strategin för formellt skydd av skog enligt följande.

Ett sammanhängande skogsområde som av länsstyrelsen och Skogsstyrelsen bedöms ha en stor betydelse för fauna och flora och/eller för en prioriterad skogstyp. Värdekärnor kan utgöras av delar av bestånd eller flera bestånd. Storleken varierar från enstaka hektar till i sällsynta fall flera hundra hektar. I första hand avses ett område som med avseende på bestånds-, struktur- och artdata bedöms ha stor betydelse för rödlistade arter, signalarter och andra skyddsvärda arter. Nyckelbiotoper och naturvärdesobjekt ingår normalt som en delmängd i begreppet värdekärna.²⁵⁵

²⁵⁴ Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, Nationell strategi för formellt skydd av skog, reviderad version 2017. En ny version av strategin är under framtagande.

²⁵⁵ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, Nationell strategi för formellt skydd av skog, reviderad 2017, s. 66.

Uppfyller begreppen nyckelbiotop och skogsbiologisk värdekärna definitionen för naturskogar?

Urskog är normalt en delmängd av naturskog eftersom kriterierna för vad som ska klassas som urskog är mer strikta än för naturskog. För Miljömålsberedningens syfte i detta uppdrag räcker det därför att avgränsa och jämföra svenska begrepp med definitionen och kriterier för naturskog.

Med hänvisning till den EU-gemensamma definitionen och kriterierna för naturskog i kommissionens riktlinjer (se ovan) gör Miljömålsberedningen följande bedömning. Det krävs en sammanvägd bedömning av flera kriterier så som gamla träd, död ved, lång tid av orördhet och indikatorarter, som sammantaget avgör om en viss skog är en sådan naturskog som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald eller inte. Miljömålsberedningen konstaterar samtidigt att det följer av riktlinjerna att en skog ska ha en mycket stor betydelse för den biologiska mångfalden och särskilt arter knutna till orörda skogar med naturliga strukturer och processer för att klassas som naturskog. Det finns därmed en stor likhet mellan definition och kriterier enligt kommissionens riktlinjer och definitioner och kriterier för att en skog ska klassas som en nyckelbiotop eller skogsbiologisk värdekärna enligt svenska inventeringar.

Nyckelbiotoper identifieras utifrån en metod som innehåller samma kriterier som för att identifiera urskogar och naturskogar enligt kommissionens riktlinjer. Dessa kriterier är bl.a. gamla träd, död ved, indikatorarter och fungerande naturliga störningar.

Skogsbiologiska värdekärnor identifieras på ett likartat sätt som nyckelbiotoper men definitionen är något vidare då även vissa andra skogar som bedöms ha stor betydelse för biologisk mångfald ska klassas som värdekärnor. De skogsbiologiska värdekärnor som inkluderats i Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens sammanställning är dock bara sådana som prioriterats av länsstyrelserna för formellt skydd enligt den nationella strategin för formellt skydd av skog. Miljömålsberedningen bedömer därför att dessa skogsbiologiska värdekärnor i de allra flesta fall uppfyller definitionen för urskog eller naturskog.

Miljömålsberedningens sammanlagda bedömning är att definitioner och kriterier för nyckelbiotoper och skogsbiologiska värdekärnor i allt väsentligt överensstämmer med definitionen och kri-

terierna för naturskog enligt kommissionens riktlinjer. Undantag är sådana typer av nyckelbiotoper och skogsbiologiska värdekärnor vars värden inte utvecklats av orördhet utan av traditionell hävd såsom betesdrift och slätter.

Begreppet objekt med naturvärde

Objekt med naturvärden som används inom nyckelbiotopsinventeringen är skogsområden som inte uppfyller kraven på att vara nyckelbiotop men som ändå kan vara viktiga för den biologiska mångfalden och kan utvecklas till nyckelbiotoper inom relativt kort tid. Objekt med naturvärde ingår också tillsammans med nyckelbiotop i begreppet skogsbiologisk värdekärna. Objekt med naturvärde definieras på följande sätt:²⁵⁶

Ett objekt med naturvärden är ett skogsområde som innehåller höga naturvärden i dag i form av strukturer eller naturvårdsarter, som är kopplade till historiken eller den fysiska miljön. Naturvärden når inte upp till den kalibrerade nivån för nyckelbiotoper.

Då bedömningen av den nedre kvalitetsgränsen för objekt med naturvärden har varierat inom Sverige och över tid²⁵⁷ bedömer Miljömålsberedningen att en del av dessa områden inte uppfyller kriterierna för urskog eller naturskog. Objekt med naturvärden omfattar sammanlagt cirka 105 000 hektar.

Nyckelbiotopsinventeringen startade för cirka 30 år sedan och objekt med naturvärden förväntas utvecklas till nyckelbiotoper inom inte alltför avlägsen tid. Vid senare återbesök bedöms objekt med naturvärden, enligt uppgifter från inventerare, ganska ofta som nyckelbiotoper. Om det beror på att naturvärdena utvecklats eller att bedömningar av naturvärdena och kunskapen hos de som inventerar har förändrats är svårt att säga.²⁵⁸

²⁵⁶ Skogsstyrelsen, Handbok, Nyckelbiotopsinventering 2020-02-24, s. 13.

²⁵⁷ SOU 2020:73, Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen, betänkande av Skogsutredningen 2019, s. 681.

²⁵⁸ Skogsstyrelsen, Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper, rapport 7/2016, s. 92.

Vilka inventerade skogar uppfyller definition och kriterier för urskogar eller naturskogar enligt kommissionens riktlinjer?

Miljömålsberedningen bedömer att både fältinventerade nyckelbiotoper och skogsbiologiska värdekärnor uppfyller kommissionens definition och riktlinjer för urskogar och naturskogar.

Undantag är sådana nyckelbiotoper och skogsbiologiska värdekärnor som är skapade genom traditionell hävd, såsom betade skogar och ekhagmarker. Sådana skogstyper kan ha stor betydelse för den biologiska mångfalden men klassas i normalfallet inte som urskogar eller naturskogar eftersom de vanligtvis inte uppfyller orördhetskriterierna för urskogar eller naturskogar enligt kommissionens riktlinjer. Miljömålsberedningen gör i dessa delar samma bedömning som Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen.

De av Skogsutredningen 2019 utpekade fjällnaturskogarna bedöms av länsstyrelserna till 95 procent utgöras av skogsbiologisk värdekärna.

Miljömålsberedningen bedömer att även de fem procent av de avgränsade fjällnaturskogarna som inte uppfyller kriterierna för skogsbiologisk värdekärna bör skyddas både av praktiska skäl då de ligger insprängda i stora skogsbiologiska värdekärnor och därmed är svåra att komma åt för skogsbruk, och av biologiska skäl för att inte fragmentera de stora sammanhängande intakta naturskogslandskapen.

Beskrivning av de skogar som Miljömålsberedningen bedömer uppfyller kommissionens definition för urskogar och naturskogar

De inventerade skogar som Miljömålsberedningen bedömer i hög grad uppfyller kommissionens definition och kriterier för urskogar och naturskogar beskrivs mer ingående nedan under följande rubriker:

- de stora sammanhängande naturskogarna ovan och i anslutning till gränsen för fjällnära skog enligt avgränsningen i Skogsutredningen 2019
- registrerade nyckelbiotoper enligt Skogsstyrelsens definition.

De stora sammanhängande naturskogarna ovan och i anslutning till gränsen för fjällnära skog enligt avgränsningen i Skogsutredningen 2019

Att stora delar av skogarna i anslutning till fjällkedjan på många sätt är unika för biologisk mångfald i ett västeuropeiskt sammanhang har blivit alltmer uppenbart. De höga naturvärdena konstaterades tidigt och en särskild lagstiftning för fjällnära skog som bl.a. krävde tillstånd för avverkning infördes i Skogsvårdslagen 1979. Det är dock först under senare år som skogarna inventerats systematiskt och heltäckande, främst av länsstyrelserna.²⁵⁹

Naturvärdet av de skogar som genom fältinventeringar avgränsats som skog med höga naturvärden av länsstyrelserna i området som angränsar till fjällkedjan består dels i att de är ett av de få kvarvarande stora sammanhängande naturskogsområdena i Europa, dels att de utgörs av ofta väglösa områden, som endast i liten grad är påverkade av skogsbruk. Skogarnas unika värden består både av att de har höga naturvärden i form av gamla träd och död ved, är relativt orörda samt att de utgör större sammanhängande funktionella ekosystem. Naturvärdet av dessa skogar ökar om de får stå kvar som intakta delar i ett större intakt landskap av myrar, fjäll, produktiva och improduktiva skogar.

De stora sammanhängande naturskogarna finns både ovan och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog. Naturvärdena är likartade men regelverken om avverkning skiljer sig åt i dessa skogar. Skogsutredningen 2019 bedömde att skogarna i sin helhet utgjorde särskilt angelägna allmänna intressen att bevara.²⁶⁰

Skogsutredningen 2019 föreslog därför ett skydd av 500–525 000 hektar produktiv skogsmark i det som utredningen kallade *de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden inom och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog*. Av dessa skogar finns cirka 316 000 hektar inom den fjällnära gränsen och cirka 209 000 hektar utanför den fjällnära gränsen. Cirka 95 procent av den totala arealen i de sammanhängande områdena uppfyller enligt länsstyrelsernas inventeringar kriterierna för skogsbiologisk

²⁵⁹ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, Kunskapssammanställning fjällnära skog, Redovisning av kunskapsunderlag till Skogsutredningen 2019 och Naturvårdsverket, Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning, 2020.

²⁶⁰ SOU 2020:73, Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen, betänkande av Skogsutredningen 2019, s. 955. Se även s. 969–970.

värdekärna. Skogsutredningen 2019 bedömde samtidigt att de 240 000 hektar produktiv skogsmark ovanför gränsen för fjällnära skog utanför formellt skydd som, beroende på sin tidigare brukningshistorik, inte innehåller dokumenterade naturvärden som stora sammanhängande naturskogar från naturvårdssynpunkt bör kunna brukas på samma sätt som skog utan dokumenterade naturvärden utanför den fjällnära gränsen.²⁶¹

Flera sentida studier beskriver den fjällnära skogen på ett likartat sätt och betonar de mycket höga naturvärdena i de stora sammanhängande naturskogarna och att de som sådana är unika i ett västeuropeiskt perspektiv.²⁶²

I skogspropositionen 2021 anförde regeringen att det längs hela den svenska fjällkedjan finns stora sammanhängande områden med naturskogar som till stora delar är opåverkade och där det finns höga naturvärden. Naturskogarna är belägna ovan och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog. Naturvärdet består bl.a. av att det finns sammanhängande naturskogsområden som endast i låg grad är påverkade av skogsbruk. Skogarnas unika värden består både av att de har höga naturvärden i form av gamla träd och död ved, är relativt orörda samt att de utgör större sammanhängande funktionella ekosystem med representativa arter. Skydd av dessa skogar bidrar tillsammans med skydd av andra skogar till Sveriges internationella åtaganden enligt konventionen för biologisk mångfald.²⁶³

Naturvårdsverket och de tre skogsbolagen Holmen Skog AB, SCA Skog AB och Stora Enso Skog och Mark AB tecknade 2021 en avsiktsförklaring för att klargöra viktiga förutsättningar för

²⁶¹ Enligt Skogsutredningen 2019 finns det ovan och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog drygt 140 000 hektar värdefulla skogar på statligt ägd produktiv skogsmark. Av dessa ägs cirka 91 000 hektar av staten och förvaltas av Statens fastighetsverk och cirka 49 000 hektar som ägs av Sveaskog AB. Regeringen har föreslagit att de 140 000 hektar produktiv skogsmark som finns på Statens fastighetsverks och Sveaskogs marker i de stora sammanhängande fjällnaturskogarna ska få ett formellt skydd. Se prop. 2021/22:58, Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvärden i skogen med frivillighet som grund, s. 67.

²⁶² Jonsson B-G., m.fl., European Union's Last Intact Forest Landscapes are at A Value Chain Crossroad between Multiple Use and Intensified Wood Production, *Forests* 10(7), 2019. Kuuluvainen T., m.fl., North Fennoscandian mountain forests: History, composition, disturbance dynamics and the unpredictable future, *Forest Ecology and Management* 385, 2017, s. 140–149. Svensson J., m.fl., Conservation significance of intact forest landscapes in the Scandinavian Mountains Green Belt, *Landscape Ecology* 2020, s. 2113–2131.

²⁶³ Prop. 2021/22:58, Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvärden i skogen med frivillighet som grund, s. 29.

Skogsutredningens 2019 förslag om skydd av fjällnaturskogar.²⁶⁴ I avsiktsförklaringen konstateras att det finns ett stort, i princip sammanhängande, område längs hela fjällkedjan med höga naturvärden. Att bevara stora intakta landskap bedömdes skapa förutsättningar för landsbygdsutveckling genom att områdena kan utvecklas för naturturism, rennäring, friluftsliv och lokalsamhället i övrigt. Ett skydd av skogarna bedöms också bidra till bevarandet av viktiga värden för den samiska kulturen och för andra kulturmiljövärden. Formellt skydd i form av naturreservat och nationalparker ger även möjligheter till en statlig satsning för en uppbyggnad av en infrastruktur för friluftsliv och turism i form av exempelvis Naturum, parkeringsplatser, leder, rastplatser och övernattningsstugor.

Nyckelbiotoper enligt Skogsstyrelsens definition

Som tidigare beskrivits är nyckelbiotoper de skogsområden som har de allra högsta naturvärdena på beståndsnivå. Arealen nyckelbiotoper, som är registrerade av de större skogsbolagen, mellan stora skogsägare och Skogsstyrelsen är cirka 480 000 hektar vilket motsvarar cirka två procent av den produktiva skogsmarksarealen. Den senaste skattningen indikerar att det kan finnas omkring 630 000 hektar oregistrerade nyckelbiotoper utanför formellt skyddade områden i hela landet.²⁶⁵

Många nyckelbiotopstyper har fått sina värden genom att de varit orörda eller extensivt brukade under mycket lång tid, andra nyckelbiotopstyper har uppstått genom hävd som slåtter, bete eller hamling och behöver därför skötsel för att bevara sina naturvärden. I sin sammanställning av urskogar och naturskogar bedömer Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen att 90–95 procent av arealen registrerade nyckelbiotoper är sådana urskogar och naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald.²⁶⁶ Övriga 5–10 procent är kulturskapade skogstyper som ekhagmarker eller betade skogar som inte klassas som urskogar eller naturskogar.

²⁶⁴ Avsiktsförklaring om långsiktigt skydd av fjällnaturskogar. Naturvårdsverkets webbplats: <https://www.naturvardsverket.se/4ac589/contentassets/605d0a2973b648fb99229d48571b8ce0/avsiktsforklaring-om-langsiktigt-skydd-av-fjallnaturskogar.pdf>, Hämtat 2024-01-03.

²⁶⁵ SOU 2020:73, Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen, betänkande av Skogsutredningen 2019, s. 1083.

²⁶⁶ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023, Urskogar och naturskogar – sammanställning av underlag och bedömning av arealer, Kunskapsunderlag till Miljömålsberedningen, dnr SKS 2023/3258, dnr NV-02484-23, s. 20.

Resultaten från inventeringarna, som omfattar både nyckelbiotoper och objekt med naturvärden,²⁶⁷ är ett kunskapsunderlag inom svenskt miljö- och naturvårdsarbete och ger en bild av var i skogslandskapet det vid tidpunkten för inventeringen bedömdes finnas biologiskt särskilt värdefulla miljöer. Informationen om registrerade nyckelbiotoper och objekt med naturvärden är kunskapsunderlag för myndigheternas beslut om formellt skydd och för markägares ställningstagande om frivilliga avsättningar samt annan planering som miljöhänsyn inom skogsbruket.

Resultatet från nyckelbiotopsinventeringen används även för handläggning av andra myndighetsärenden, exempelvis vid bildande av naturreservat, samt för kommuner och länsstyrelser i olika planarbeten eller tillståndsprövningar.

Att skydda nyckelbiotoper är enligt viss forskning det mest kostnadseffektiva sättet att skydda rödlistade arter.²⁶⁸ Vidare har det lyfts fram att nyckelbiotoper är av mycket stor betydelse för biologisk mångfald sett till volym död ved, diversitet av död ved samt totala antalet arter kärlväxter, mossor, lavar och tickor liksom antalet rödlistade arter.²⁶⁹ Resultaten från projektet Uppföljning av biologisk mångfald i skog med höga naturvärden stödjer slutsatsen att nyckelbiotoperna har rika förekomster av signalarter och rödlistade arter.²⁷⁰

Begrepp som förekommer i andra sammanhang som kan ha betydelse för urskogar och naturskogar

Här följer en genomgång av begrepp för skogar som antingen överlappar eller angränsar till sådana urskogar och naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 och kommissionens efterföljande riktlinjer.

²⁶⁷ Objekt med naturvärden är skogsområden som inte uppfyller kraven på att vara nyckelbiotop men som ändå kan vara viktiga för den biologiska mångfalden och kan utvecklas till nyckelbiotoper inom relativt kort tid. Objekt med naturvärde definieras av Skogsstyrelsen på följande sätt: Ett objekt med naturvärden är ett skogsområde som innehåller höga naturvärden i dag i form av strukturer eller naturvårdsarter, som är kopplade till historiken eller den fysiska miljön. Naturvärden når inte upp till den kalibrerade nivån för nyckelbiotoper.

²⁶⁸ Wikberg, S. m.fl., 2009. Cost-effectiveness of conservation strategies implemented in boreal forests: The area selection process, *Biological Conservation* 142, s. 614–624.

²⁶⁹ Timonen, J., m.fl., 2011. Hotspots in cold climate: Conservation value of woodland key habitats in boreal forests, *Biological Conservation* 144, s. 2061–2067.

²⁷⁰ Skogsstyrelsen 2016. Uppföljning av biologisk mångfald i skog med höga naturvärden. Metodik och genomförande, rapport 1:2016.

Skogsområden som kräver samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

I 12 kap. 6 § miljöbalken finns bestämmelser om anmälan för samråd. Av första stycket framgår att om en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, ska anmälan för samråd göras hos den myndighet som utövar tillsynen.

Av 6 § första stycket förordningen (1998:904) om anmälan för samråd framgår att den som i enlighet med gällande bestämmelser har underrättat Skogsstyrelsen (1) om avverkning som ska äga rum på hans mark, (2) om uttag av skogsbränsle eller (3) om sådan dikning i samband med avverkning som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken, ska anses ha gjort anmälan för samråd för åtgärden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Av 4 § första stycket i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder, SKSFS 2013:3, framgår att skogsbruksåtgärder i ett *skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö har mycket höga naturvärden och har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna och utgör eller kan förväntas utgöra livsmiljö för akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade arter* ska anmälas för samråd.²⁷¹

Kursiveringen ovan beskriver vilken bedömning som Skogsstyrelsen ska göra för att avgöra om det krävs samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Den som vidtar en åtgärd utan att ha gjort en anmälan enligt vad som krävs enligt ovan gör sig skyldig till ”otillåten miljöverksamhet” enligt 29 kap. 4 § miljöbalken. Det gäller oavsett om åtgärden genomförs med uppsåt eller av oaktsamhet.

Äldre naturskogsartade skogar

Skogliga biotopskyddsområden beslutas med stöd av 7 kap. 11 § miljöbalken. De områden som kan komma i fråga är små mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda. Utöver denna mer generella beskrivning måste området även utgöras av någon av de 19 biotopskyddstyper

²⁷¹ Se även Högsta Förvaltningsdomstolens dom av den 4 januari 2024 i mål nr 7527-22.

som räknas upp i bilaga 2 till förordningen (1998:1252) om områdeskydd enligt miljöbalken m.m. Vidare har Skogsstyrelsen i myndighetens allmänna råd²⁷² till förordningen beskrivit var och en av de 19 biotopskyddstyperna. En biotopskyddstyp som torde ligga nära vad som i kommissionens riktlinjer beskrivs som naturskogar är i förordningen benämnd *äldre naturskogsartade skogar*.

Den biotopskyddstypen är den mest frekvent beslutade av de skogliga biotopskyddstyperna och totalt finns det fler än 5 500 områden skyddade som äldre naturskogsartade skogar. Beskrivningen av den biotopskyddstypen i Skogsstyrelsens allmänna råd är:

Äldre skogar som uppkommit genom naturlig föryngring. I områdena har ingen eller endast obetydlig avverkning skett under de senaste 30 åren eller så bedöms områdena ha varit kontinuerligt trädbevuxna i flera trädgenerationer. Där finns ett inslag av mycket gamla träd eller ett påtagligt inslag av död ved.

Beskrivningen är förhållandevis bred eftersom det förutom obetydlig sentida avverkning och kontinuerlig trädäckning enbart krävs ett inslag av mycket gamla träd eller ett påtagligt inslag av död ved.

Västlig taiga eller taiga

Västlig taiga, eller taiga, infördes i EU:s naturvårdsregleringar genom art- och habitatdirektivet. Där finns dock inga definitioner av de olika naturtyperna som omfattas av direktivet utan de anges bara med namn.²⁷³ Kommissionen har därefter tagit fram en manual som stöd för tolkningen av hur de olika naturtyperna ska definieras.²⁷⁴ Tolkningsmanualen uppdateras med några års mellanrum. Utifrån manualen tar varje land fram nationella vägledningarna.

Naturvårdsverket har tagit fram vägledningarna för de naturtyper och arter i art- och habitatdirektivet som förekommer i Sverige. För varje naturtyp finns en beskrivning och vissa kriterier som behöver vara uppfyllda för att ett område ska anses utgöra en viss naturtyp. För varje naturtyp finns också en lista över karakteristiska och typiska arter av mossor, lavar, svampar, däggdjur, fåglar

²⁷² SKSFS 2013:1, Skogsstyrelsens allmänna råd till 7 kap. 11 § miljöbalken (1998:808) och 6 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken med mera.

²⁷³ Samma förteckning har sedan återanvänts i den nyligen beslutade restaureringsförordningen 2024/1991.

²⁷⁴ Europeiska kommissionen, Interpretation manual of European habitats EUR 28.

och skalbaggar. De typiska arternas förekomst är en bedömningsgrund för naturtypens bevarandestatus. De karakteristiska arterna är vanliga arter som utmärker naturtypen.

För alla skogstyper anges dessutom kvalitetskriterier för egenskaper och strukturer. Sådana kvalitetskriterier avser exempelvis gamla träd, död ved och skoglig kontinuitet. Den arealmässigt största naturtypen i Sverige är taiga.²⁷⁵ Den beskrivs på följande sätt i den svenska vägledningen:²⁷⁶

Naturtypen förekommer i boreal-boreonemoral zon på torr-blöt och näringsfattig-näringsrik mark och innefattar i typfallet produktiv skogsmark. Enstaka områden finns i kontinental region. Trädskiktets kron täckningsgrad är normalt 30–100 % och utgörs av gran, tall, björk, asp, rönn och sälg. Små inslag av andra inhemska trädslag kan förekomma. Naturtypen innefattar även brandfält och stormfällningar som då kan innebära en lägre krontäckning. Kvalitetskriterier: Skogen ska vara, eller i en relativt nära framtid kunna bli naturskog eller likna naturskog med avseende på egenskaper och strukturer. Den kan ha påverkats av t.ex. plockhuggning, bete eller naturlig störning. Skogen ska vara i ett sent eller i ett relativt sent successionsstadium. Det ska finnas gamla träd och död ved och en kontinuitet för de aktuella trädslagen. Om naturliga störningsprocesser eller skötselåtgärder, huvudsakligen brand/naturvårdsbränning, i syfte att imitera sådana har påverkat området kan även områden i yngre successionsstadier ingå om de utgör ett väsentligt värdehöjande komplement. Egenskaper och strukturer som är typiska för naturskog finns normalt även i yngre successionsstadier. Skogens hydrologi ska inte vara under stark generell påverkan från markavvattning. Näringskrävande örter finns endast undantagsvis. Naturtypen hyser vanligtvis en mängd rödlistade arter som gynnas av lång skoglig kontinuitet, gamla träd, död ved eller brandfält och successionsstadier efter brand.

Beskrivningen är förhållandevis bred eftersom det räcker att skogen i en relativt nära framtid ska kunna bli naturskog eller likna naturskog med avseende på egenskaper och strukturer och enbart behöver finnas en förekomst av gamla träd och död ved och en kontinuitet för de aktuella trädslagen.

²⁷⁵ EU-benämning Western Taiga som tidigare hade den svenska benämningen Västlig taiga.

²⁷⁶ Den svenska vägledningen är framtagen utifrån EU:s tolkningsmanual, för en jämförelse mellan beskrivningen i EU-vägledningen och den svenska tolkningen, se s. 446 i SOU 2020:73 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen, betänkande av Skogsutredningen 2019.

Kontinuitetsskogar

Kontinuitetsskog är ett begrepp för skogsområde som varit bevuxet av träd under lång tid och inte kalhuggits. Inga väsentliga trädslagsbyten får heller ha genomförts. Kontinuitetsskogar har vanligen höga naturvärden.²⁷⁷ Begreppet kontinuitetsskog förekommer vare sig i skogsvårdslagen (1079:429) eller i skogsvårdsförordningen (1993:1096).

Begrepp i avskogningsförordningen

I maj 2023 beslutades Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1115 av den 31 maj 2023 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010, den s.k. avskogningsförordningen. Avskogningsförordningen innehåller regler för att minska avskogning och skogsförstörelse. Förordningen innebär att det är förbjudet att släppa ut eller tillhandahålla råvarorna nötkreatur, kakao, kaffe, oljepalm, soja, trä och gummi samt de produkter som anges i bilaga I till förordningen som innehåller, har utfordrats med eller har producerats med användning av de relevanta råvarorna på EU:s inre marknad, eller exportera dem från unionen, om inte samtliga följande villkor i artikel 3 är uppfyllda:

1. De är avskogningsfria
2. De har producerats i enlighet med relevant lagstiftning i produktionslandet
3. De omfattas av en förklaring om tillbörlig aktsamhet enligt artikel 8.

Med *avskogningsfri* avses enligt förordningen

- dels att de relevanta produkterna innehåller, har utfordrats med eller har producerats med användning av relevanta råvaror som producerats på mark där ingen avskogning ägt rum efter den 31 december 2020

²⁷⁷ Ordlista från Skogskunskap, tillgänglig digitalt: <https://www.skogskunskap.se/ordlista/>, hämtad 2024-03-26.

- dels, när det gäller en relevant produkt som innehåller eller har producerats med användning av trä, att skogen har avverkats utan att orsaka skogsförstörelse efter den 31 december 2020 (artikel 2.13).

Med *avskogning* avses omvandling av skog till jordbruksanvändning oberoende av om omvandlingen är orsakad av människan eller inte (artikel 2.3). Med *skogsförstörelse* avses i sin tur strukturella ändringar av krontäckning i form av omvandling av urskog eller naturligt förnygrad skog till skogsplantage eller till annan träd- och buskmark eller av urskog till planterad skog (artikel 2.7). Vad som avses med begreppen urskog, naturligt förnygrad skog, skogsplantage, träd- och buskmark samt planterad skog definieras närmare i förordningen (artikel 2.8–2.12).

Avskogningsförordningen begränsar med andra ord redan i dag möjligheterna att kommersiellt nyttja virke som härstammar från avverkning av urskog och ”naturligt förnygrad skog”.

”Urskog” definieras på samma sätt som enligt kommissionens riktlinjer om urskogar och naturskogar. ”Naturligt förnygrad skog” som ingår i definitionen av urskog har följande definition:

- skog som till övervägande del består av träd och som anlagts genom naturlig förnygring; det omfattar något av följande
- a) Skog för vilken det inte går att urskilja om den är planterad eller naturligt förnygrad,
 - b) Skog med en blandning av naturligt förnygrade inhemska trädarter och planterade eller sådda träd, och där de naturligt förnygrade träden förväntas utgöra huvuddelen av virkesförrådet vid mognad.
 - c) Skottskog från träd som ursprungligen anlagts genom naturlig förnygring,
 - d) Naturligt förnygrade träd av introducerade arter.

”Skogsförstörelse” definieras vidare i avskogningsförordningen som

- strukturella ändringar av krontäckning i form av omvandling av
- a) urskog eller naturligt förnygrad skog till skogsplantager eller till annan träd- och buskmark, eller
 - b) urskog till planterad skog.

Till sist är ”avskogning” definierat som

omvandling av skog till jordbruksanvändning, oberoende av om omvandlingen är orsakad av människan eller inte.

Begrepp i förnybarhetsdirektivet

I oktober 2023 beslutade EU om Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/2413 av den 18 oktober 2023 om ändring av direktiv (EU) 2018/2001, förordning (EU) 2018/1999 och direktiv 98/70/EG vad gäller främjande av energi från förnybara energikällor, och om upphävande av rådets direktiv (EU) 2015/652 (även kallat förnybartdirektivet). Det kan noteras att i den engelska versionen av direktivet används begreppen *primary forests* och *old growth forests*. Dessa begrepp är i den svenska versionen översatta till ”urskog” och ”gammal skog”, alltså inte naturskog. Förnybartdirektivet gäller även, utöver dessa skogar, bl.a. områden med hög biologisk mångfald.

Syftet med direktivet är att öka användningen av energi från förnybara källor för att bekämpa klimatförändringar, skydda miljön och minska EU:s energiberoende, samt bidra till EU:s tekniska och industriella ledarskap och skapandet av sysselsättning och tillväxt, även i landsbygdsområden och isolerade områden.

Förnybartdirektivet reglerar vilken råvara som får användas vid produktion av förnybar energi. Förnybartdirektivet förbjuder inte skogsbruk, men uttaget av skogsbiomassa måste uppfylla hållbarhetskriterierna för att bränsleråvaran ska klassas som hållbar och kunna användas för de utpekade syftena i förnybartdirektivet. Restprodukter från vidareförädling av råvara från skog, till exempel bark och spån som uppstår i sågverk, omfattas inte av direktivets markrelaterade kriterier, varifrån skogsbiomassan inte får ha sitt ursprung.

Skogsstyrelsen har lämnat förslag på nationell definition av gammal skog – *old growth forest* – som avses i förnybartdirektivet och på klassificeringskriterier för sådan skog och för urskog.²⁷⁸

I förnybartdirektivets artikel 29, punkt 3b, anges att skogsbiomassa inte får härröra från skog och annan trädbevuxen mark med hög biologisk mångfald som den behöriga myndigheten konstaterat har hög biologisk mångfald. I delredovisningen av sitt uppdrag lyfte Skogsstyrelsen fram att det finns behov av att närmare förtydliga vilka kriterier som lämpligen utgör grund för den behöriga myndighetens konstaterande. Enligt Skogsstyrelsen ingick det inte i uppdraget att ta fram förslag till sådana klassificeringskriterier. För att

²⁷⁸ Skogsstyrelsens regleringsbrev för 2024: <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=24087>. Skogsstyrelsen 2024. Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – delredovisning.

möjliggöra implementering och uppfyllande av förnybartdirektivet bör, enligt Skogsstyrelsen, ett förtydligande om kriterier och hantering av områden med hög biologisk mångfald hanteras skyndsamt.²⁷⁹

Definition av gammal skog samt kriterier för urskog och gammal skog

I Skogsstyrelsens slutredovisning beskrivs förhållandet mellan gammal skog och naturskog på följande sätt:

Det bör uppmärksammas att det finns en påtaglig risk för begrepps-förvirring då samma engelska term, old growth forest, har översatts på två olika sätt i två angränsande EU-sammanhang. I den engelsksparkiga versionen av RED III 29.3a står följande "... old growth forests as defined in the country where the forest is located". Detta har i den svenska versionen översatts till "... gammal skog enligt definitionen i det land skogen finns". Samtidigt översatts begreppet old growth forest till naturskog i den svenska versionen av EU-kommissionen vägledning om primary forests och old growth forest kopplat till biodiversitetsstrategin. I föreliggande uppdrag har regeringen därtill formulerat att kriterierna inte ska definiera kategorin naturskog. Sammantaget ser myndigheterna att det i och med detta finns en uppenbar risk för otydlighet för såväl allmänhet som verksamhets-utövare.

De olika översättningarna medför även ett behov av att tydliggöra hur begreppen gammal skog med kopplingar till RED III förhåller sig till begreppet naturskog i exempelvis EU:s biodiversitetsstrategi. (...) Noterbart är att beståndsålder inte utgör någon uttalad indikator i vägledningen för naturskogar.

I uppdragstexten anges vidare att definitionen och kriterierna för gammal skog ska ta sin utgångspunkt i skyddsvärda skogar med mycket hög beståndsålder. Ett generellt tröskelvärde om att beståndsåldern i huvudsak ska vara 180 år och äldre är ett mycket högt ställt krav som, i synnerhet när det rör sig om flerskiktade och olikåldriga skogar med hög grad av naturlig utveckling, innebär att många skyddsvärda naturskogar inte omfattas av ett sådant villkor. Myndigheternas uttolkning är med hänvisning till ovanstående att begreppet gammal skog utgör en delmängd av naturskog.

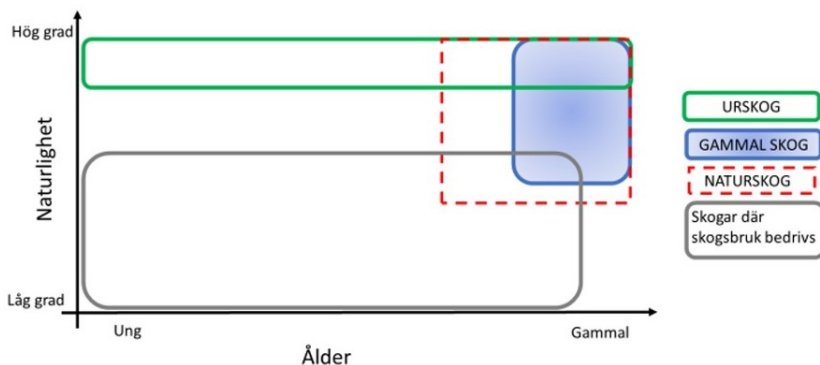
[...]

I ett försök att schematisk visa hur några centrala begrepp med relevans för RED III förhåller sig till varandra har en konceptuell illustration tagits fram. I figuren finns fyra olika kategorier inplacerade. Kategorierna är urskog, gammal skog enligt föreslagna kriterier, naturskog samt skog där skogsbruk bedrivs.

²⁷⁹ Skogsstyrelsen 2024. Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning. Skogsstyrelsen rapport 2024/09, s. 20.

[...] Illustrationen är strikt konceptuell och syftar endast till att åskådliggöra hur begreppen på ett övergripande plan förhåller sig till variablerna ålder och naturlighet samt till varandra.²⁸⁰

Figur 20.2 En konceptskiss som visar hur skogstyperna kan förhålla sig till varandra



Illustrationfritt efter Syrjänen et al. 2024 *Urskogar och naturskogar i Finland*

Källa: Skogsstyrelsen, 2024.

I Skogsstyrelsens slutredovisning anges följande förslag till nationell definition av gammal skog som en anpassning till det reviderade förnybartdirektivet (RED III):

Gammal skog

Ett skogsbestånd eller skogsområde

- 1) av mycket hög ålder, och
- 2) som består av inhemska trädarter som, i huvudsak genom naturliga processer, har utvecklat strukturer och en dynamik som normalt förknippas med sena successionsstadier av urskog eller ostörd skog av samma typ; det kan finnas synliga tecken på tidigare mänsklig påverkan, men dessa försvinner gradvis eller är alltför begränsade för att i betydande utsträckning störa de naturliga processerna.²⁸¹

²⁸⁰ Skogsstyrelsen 2024. Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning. Skogsstyrelsen rapport 2024/09, s. 28.

²⁸¹ Skogsstyrelsen 2024. Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning. Skogsstyrelsen rapport 2024/09, s. 31.

Till definitionen av gammal skog har klassificeringskriterier tagits fram uppdelade på obligatoriska huvudkriterier respektive kompletterande kriterier.²⁸² Huvudkriterierna är variablerna; inhemska trädarter, ålder, död ved (ej nivåsatt), orördhet samt areal. De kompletterande kriterierna baseras på förekomsten av träd av särskild betydelse, volym död ved, flerskiktning/stor diameterspridning samt naturvårdsarter.

Ålderskriteriet innebär att för bestånd dominerade av barrträd- respektive ädellövträd ska den grundtevägda medelåldern i beståndet vara minst 180 år i norra Sverige eller 160 år i södra Sverige eller så ska det äldsta trädskiktet, bestående av ett stort antal trädindivider per hektar, ha uppnått en ålder på minst 200 år i norra Sverige eller 180 år i södra Sverige. För bestånd av andra lövträd ska den grundtevägda medelåldern i beståndet vara minst 120 år eller så ska det äldsta trädskiktet, bestående av ett stort antal trädindivider per hektar, ha uppnått en ålder av minst 140 år.

Även klassificeringskriterier för urskog har tagits fram.²⁸³

²⁸² Skogsstyrelsen 2024. Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning. Skogsstyrelsen rapport 2024/09, s. 31–41.

²⁸³ Skogsstyrelsen 2024. Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning. Skogsstyrelsen rapport 2024/09, s. 41–45.

21 Författningskommentar

21.1 Förslag till ändring i miljöbalken (1998:808)

3 kap.

4 a §

Bevarandet av torvmark är ett allmänt intresse för att minska utsläpp av växthusgaser.

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.*

Paragrafen är ny. Bestämmelsens placering i 3 kap. miljöbalken, liksom dess lydelse, knyter an till bestämmelsen i 3 kap. 4 § om brukningsvärd jordbruksmark. De tolkningar som gällt för uttrycken i 3 kap. 4 § miljöbalken bör vara relevanta även för den nya paragrafen.

Bestämmelsen har sin bakgrund i att exploatering av torvmarker, dränerade såväl som våtmarker, bidrar till högre utsläpp än exploatering av mineraljordar. Syftet med bestämmelsen är att skapa 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. Det innebär ett högre krav på alternativa lokaliseringar.

Bestämmelsen reglerar inte närmare vilka kompensationsåtgärder som är godtagbara. Till följd av 2 kap. 3 § miljöbalken bör skyddsåtgärder och försiktighetsmått beaktas innan det blir fråga om kompensationsåtgärder. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

6 kap.

11 §

Miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla

1. en sammanfattning av planens eller programmets innehåll, dess huvudsakliga syfte och förhållande till andra relevanta planer och program,
2. en identifiering, beskrivning och bedömning av rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd,
3. uppgifter om
 - a) miljöförhållandena och miljöns sannolika utveckling om planen eller programmet inte genomförs,
 - b) miljöförhållandena i de områden som kan antas komma att påverkas betydligt,
 - c) befintliga miljöproblem som är relevanta för planen eller programmet, särskilt miljöproblem som rör ett sådant område som avses i 7 kap. eller ett annat område av särskild betydelse för miljön, och
 - d) hur hänsyn tas till relevanta miljö kvalitetsmål och andra miljöhänsyn,
4. en identifiering, beskrivning och bedömning av de betydande miljöeffekter som genomförandet av planen eller programmet kan antas medföra,
5. uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka, avhjälpa *eller kompensera* betydande negativa miljöeffekter,
6. en sammanfattning av de överväganden som har gjorts, vilka skäl som ligger bakom gjorda val av olika alternativ och eventuella problem i samband med att uppgifterna sammanställdes,
7. en redogörelse för de åtgärder som planeras för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför, och
8. en icke-teknisk sammanfattning av 1–7.

Ändringen innebär att kompensation tydliggörs som ett alternativ vid strategiska miljöbedömningar för planer och program. Vid avgränsningssamråd kan det med denna ändring bli möjligt att lyfta frågan ifall uppgifter om kompensationsåtgärder bör redogöras för i en miljökonsekvensbeskrivning och, i så fall, i vilken omfattning. Syftet med ändringen är att öka möjligheterna att tillämpa kompensation i de fall detta bedöms lämplig.

Det saknas i dagsläget möjlighet att ställa krav på kompensation enligt plan- och bygglagen, för exempelvis en detaljplan. Vid olika typer av sidoprövningar enligt miljöbalken kan krav på ekologisk kompensation ställas, vid exempelvis biotopskyddsdispens, artskyddsdispens, dispens från naturreservatsföreskrifter, tillstånd till vattenverksamhet och tillstånd vid påverkan av Natura 2000-områden. För att verksamhetsutövaren ska kunna hantera frågan om kompen-

sation på ett effektivt sätt krävs att den finns med i ett så tidigt skede som möjligt.

Äldre bestämmelser gäller fortfarande för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 17.2.4.

35 §

Miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla

1. uppgifter om verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, utformning, omfattning och andra egenskaper som kan ha betydelse för miljöbedömningen,
2. uppgifter om alternativa lösningar för verksamheten eller åtgärden,
3. uppgifter om rådande miljöförhållanden innan verksamheten påbörjas eller åtgärden vidtas och hur de förhållandena förväntas utveckla sig om verksamheten eller åtgärden inte påbörjas eller vidtas,
4. en identifiering, beskrivning och bedömning av de miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser,
5. uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka, avhjälpa *eller kompensera* de negativa miljöeffekterna,
6. uppgifter om de åtgärder som planeras för att undvika att verksamheten eller åtgärden bidrar till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. inte följs, om sådana uppgifter är relevanta med hänsyn till verksamhetens art och omfattning,
7. en icke-teknisk sammanfattning av 1–6, och
8. en redogörelse för de samråd som har skett, vad som kommit fram i samråden och länsstyrelsens bedömning enligt 32 § andra stycket.

Ändringen innebär att kompensation tydliggörs som ett alternativ vid specifika miljöbedömningar av verksamheter och åtgärder. Vid avgränsningssamråd kan det med denna ändring bli möjligt att lyfta frågan ifall uppgifter om kompensationsåtgärder bör redogöras för i en miljökonsekvensbeskrivning och, i så fall, i vilken omfattning. Syftet med ändringen är att öka möjligheterna att tillämpa kompensation i de fall detta bedöms lämplig. För att verksamhetsutövaren ska kunna hantera frågan om kompensation på ett effektivt sätt krävs att den finns med i ett så tidigt skede som möjligt.

Äldre bestämmelser gäller fortfarande för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 17.2.4.

9 kap.

6 g §

Om en täkt av torv kräver tillstånd eller anmälan enligt detta kapitel eller föreskrifter som har meddelats med stöd av kapitlet, får tåkten inte komma till stånd

1. i en våtmark som utgör en värdefull natur- eller kulturmiljö, och
2. i andra fall än när det bedöms nödvändigt för totalförsvarets behov av energitorv som beredskapsbränsle.

Ändringen innebär att möjligheten att kunna söka nytt, eller förlängt, tillstånd till torvtäkt begränsas till de fall det bedöms nödvändigt för totalförsvarets behov av energitorv som beredskapsbränsle. Syftet med ändringen är att minska produktionen av torv i Sverige. Genom att minska antalet torvtäkter som är i bruk, antas utsläppen från torvutvinning minska.

Ändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026. Ändringen tar inte sikte på torvtäkter med gällande tillstånd och äldre bestämmelser gäller fortfarande för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 12.5.

12 kap.

6 §

Kan en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i denna balk komma att väsentligt ändra naturmiljön, skall anmälan för samråd göras hos den myndighet som utövar tillsynen enligt bestämmelser i 26 kap. eller bestämmelser som har meddelats med stöd av samma kapitel.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att det inom landet eller en del av landet alltid skall göras en anmälan för samråd i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om vilka uppgifter en anmälan skall innehålla.

Verksamhet eller åtgärd som skall anmälas för samråd får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten medger något annat.

Den myndighet som avses i första stycket får förelägga den anmälningskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är

nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten. Bestämmelser om rätt till ersättning vid ett sådant föreläggande eller förbud finns i 31 kap. *Vid ett sådant beslut om förbud av verksamheten som ger rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § ska myndigheten aktivt verka för att området i fråga bildar ett skyddat område, genom formellt skydd eller andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder.*

Ändringen innebär att beslutsmyndigheten – vid meddelande om förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken som ger rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken – aktivt ska verka för att området i fråga också ska omfattas av någon form av områdesskydd eller andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder, OECM, så att detta kan inräknas i Sveriges rapportering till Europeiska miljöbyrå och räknas mot målet om 30 procent skydd av Sveriges landyta.

Vid bildande av formellt områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken har fastighetsägaren rätt till ersättning om det innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras, enligt vad som föreskrivs i 31 kap. 4 § miljöbalken. Intrångsersättning kan också betalas ut till följd av förbud meddelat enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, när beslutet innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Ett område är dock inte formellt skyddat endast till följd av ett förbudsbeslut enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Vilken skyddsform som är mest lämplig i det enskilda fallet kan lämnas till myndigheten att avgöra i dialog med markägaren.

Äldre bestämmelser gäller fortfarande för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

Överväganden finns i avsnitt 13.1.1.

21.2 Förslag till lag om ändring i skogsvårdslag (1979:429)

5 §

Ny skog ska anläggas på produktiv skogsmark

1. om markens virkesproducerande förmåga efter avverkning eller på grund av skada på skogen inte tas till vara på ett godtagbart sätt,
2. om marken ligger outnyttjad, eller
3. om skogens tillstånd är uppenbart otillfredsställande.

Åtgärd enligt första stycket ska vidtas i fall som anges i 1 och 2 utan dröjsmål och i fall som anges i 3 inom skälig tid.

Första stycket 2 gäller inte mark som ligger närmare än 25 meter från jordbruksmark eller som på grund av särskilda förhållanden inte bör tas i anspråk för virkesproduktion.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från första och andra styckena för att möjliggöra försöksverksamhet.

Skogsstyrelsen får i särskilda fall medge undantag från första och andra styckena.

Ändringen innebär att återbeskogningsplikten i en zon på 25 meter närmast jordbruksmark tas bort, genom att det, i paragrafens andra stycke, införs en ytterligare grund för undantag från kravet i första stycket att ny skog ska anläggas på produktiv skogsmark om marken ligger outnyttjad.

Syftet med ändringen är att öka möjligheterna att återskapa självföryngrade lövträds- och buskrika skogsbryn. Införandet av undantaget innebär att skogsägare kan välja att avstå från att anlägga skog på mark som ligger i anslutning till jordbruksmark och att brynmiljöer därmed kan uppstå i övergången mellan skog och jordbruksmark. Detta kan underlätta för den markägare som vill utveckla biologiskt värdefulla bryn och därmed främja andra ekosystemtjänster.

Överväganden finns i avsnitt 16.1.7.

Reservationer

Reservation av ledamoten Andrea Andersson-Tay (V)

Miljömålsberedningens uppdrag har erbjudit möjligheter att lägga fram förslag som hade kunnat göra stor skillnad för den biologiska mångfalden och för det svenska klimatarbetet. Tyvärr har dessa möjligheter till stor del tillintetgjorts av en grundmurad ovilja från högerpartiernas representanter att lyssna till och beakta aktuell forskning om biologisk mångfald och kolinlagring. Beredningen har varit under hårt tryck från skogsindustrins lobbyister som på inga villkor vill minska avverkningen av svensk skog. Det är uppenbart att dessa aktörer har haft högerpartiernas öra och därmed har fått stort genomslag för sina ståndpunkter i betänkandet.

Miljömålsberedningen har haft i uppdrag att föreslå hur Sverige ska nå sina åtaganden om ökad kolsänka enligt EU:s klimatlag och LULUCF-förordningen samt att föreslå en samlad strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder, som beskriver hur Sverige ska nå åtaganden inom biologisk mångfald. Det finns flera förslag i betänkandet som leder i rätt riktning, men eftersom förslagen sammantaget inte är tillräckliga för att åtagandena ska nås har uppdraget inte fullgjorts. De förslag som läggs fram i betänkandet är alldeles för begränsade i sin omfattning för att Sverige ska kunna uppfylla sina åtaganden gällande både kolinlagring och biologisk mångfald. Att förslagen ”bidrar till att Generationsmålet och de nationella miljökvalitetsmålen kan nås”, som det står i sammanfattningen, är således en grov överdrift. Flera viktiga förslag som länge fanns med i beredningsarbetet ströks i ett mycket sent skede. Högerpartiernas representanter i beredningen har genomgående visat att de har tagit mycket lätt på uppdraget och Sveriges åtaganden och att de med lätthet kan kringgå dessa för att tillgodose skogsindustrins önskemål.

I kapitel 3 i betänkandet, ”Miljömålsberedningen utgångspunkter” klargörs att beredningen inte lämnar några förslag om för fastighetsägare och brukare tvingande lagreglerade åtgärder för att gynna biologisk mångfald och kolinlagring. Det är en uppenbar brist då det innebär att det fortsatt kommer att vara fritt fram att bruka skog och mark på ett sätt som omöjliggör att mål för biologisk mångfald och kolinlagring nås. Skarpare förslag till styrmedel har funnits på bordet men avvisats av högerpartierna. Jag redogör för dessa förslag nedan.

I beredningens diskussioner om kapitel 7, ”Förslag om indikatorer för etappmål för Sveriges nettoupptag i markanvändningssektorn” har jag konsekvent förordat att beredningen skulle föreslå två nya etappmål för kolinlagring: ett kortsiktigt till 2030 och ett mer långsiktigt till 2040–45. In i det sista fanns denna formulering med i betänkandet:

- att det i miljömålssystemet införs ett nytt etappmål med följande lydelse: Sveriges rapporterade nettoupptag av växthusgaser bör öka kontinuerligt och 2030 vara minst 4 miljoner ton koldioxidekvivalenter högre än det rapporterade nettoupptaget i genomsnitt var under perioden 2016–2018. Nivån bör därefter nå och minst bibehållas på den genomsnittliga nivån för det genomsnittliga rapporterade nettoupptaget för perioden 1990–2022.

Detta ströks av högerpartierna vid beredningens sista möte. Ett förslag till långsiktigt etappmål fanns också länge med i beredningens arbete men ströks i ett sent skede:

- att det i miljömålssystemet införs ett nytt etappmål med följande lydelse: Sveriges rapporterade nettoupptag av växthusgaser bör senast under perioden 2040–2045 i genomsnitt vara i nivå med det genomsnittliga rapporterade nettoupptaget för perioden 1990–2022. Denna nivå bör därefter minst bibehållas under varje därpå följande femårsperiod.

Dessa mål var i min och mitt partis mening inte tillräckligt ambitiösa på grund av de stora osäkerheterna kring nuvarande och framtida nivåer av kolinlagring, vilket gör det nödvändigt att ha säkerhetsmarginaler. Att inte inkludera något mål alls i förslagen är dock under all kritik. Ett viktigt skäl till att införa etappmål för netto-

upptag av koldioxid i markanvändningssektorn är att det skulle bidra till att synliggöra behovet av att genomföra åtgärder för ett ökat nettoupptag. Trenden är i dag att upptaget av koldioxid minskar och utvecklingen går alltså i fel riktning. Det är därför tydligt att ytterligare åtgärder behövs. Jag vill i detta sammanhang också påtala att den skrivning som finns i betänkandets sammanfattning om att förslagen ger ”möjligheter till större avverkningsvolymer efter 2030 eftersom flera av dem syftar till att öka skogstillväxten och därmed virkesförrådet” är orealistisk.

De förslag som läggs fram i kapitel 8 om hållbart brukande av skogsmark är tyvärr helt otillräckliga för att komma tillrätta med det svenska skogsbrukets problem med minskande biologisk mångfald och avtagande inlagring av kol. Jag och mitt parti motsätter oss de förslag som innebär ökad gödsling av skog då gödsling har negativ effekt på biologisk mångfald. Dessutom finns risk att gödsling i förlängningen kan försämra kolinlagring genom att göra skogen mer känslig för torka.

Gällande förslaget om kolinlagringsavtal i samma kapitel anser jag att det är bra att ett sådant förslag läggs fram, men att gränsen för vilka bestånd som kan omfattas av avtal borde ha satts högre. En bättre formulering hade exempelvis varit följande: Beståndet måste vid avtalets *början* ha uppnått en genomsnittsålder högre än rekommenderad slutavverkningsålder enligt Riksskogstaxeringens huggningsklass D2. Risken med nuvarande formulering är att staten betalar stora summor för bestånd som ändå inte skulle ha avverkat under perioden.

Vidare har flera förslag som funnits på bordet och som hade kunnat ge positiva bidrag till kolinlagring och biologisk mångfald förkastats under arbetets gång:

- att det införs en koldioxidbaserad avverkningskatt för avverkningar tidigare än vad som utgör halva tidsskillnaden mellan lägsta slutavverkningsålder och åldern för lägsta rekommenderade slutavverkningsålder enligt Riksskogstaxeringens klassificering D2.
- att regeringen ger Tillväxtanalys i uppdrag att utvärdera eftergymnasiala skogliga utbildningar med avseende på kompetensförsörjning för hållbart brukande av skog och det skogliga bidraget till miljö kvalitetsmålen.

- uppmaningar till Sveaskog att utveckla och utvärdera naturnära skogsskötselmetoder samt att successivt öka sin tillämpning av dessa metoder för att dessa metoder inom medellång sikt ska utgöra en inte obetydlig del, förslagsvis 20–25 procent, av brukandet.

Jag har i beredningen förespråkat användning av begreppet *hyggesfritt skogsbruk* framför det bredare begreppet *naturnära skogsbruk* där hyggesfritt brukande ingår som en delmängd. Den svenska uttolkningen av naturnära skogsbruk riskerar att innebära alltför liten skillnad jämfört med det trakthyggesbruk som är dominerande i dag. Vänsterpartiet anser att trakthyggesbruket på längre sikt bör fasas ut för att värna skogens funktion som kolsänka och den biologiska mångfalden. Vi anser att ett sådant långsiktigt mål bör antas. Staten bör genom myndigheter aktivt bidra genom ekonomiskt omställningsstöd, utveckling, forskning och rådgivning för kalhyggesfria skogsbruksmetoder.

Utöver ovan nämnda förkastade förslag som har arbetats fram av beredningens sekretariat har jag framfört ytterligare förslag gällande hållbart skogsbruk som inte har vunnit stöd i beredningen:

- Styrmedel och incitament bör införas för att främja landskapsplanering för skoglig biologisk mångfald och ett varierat skogsbruk för hållbart uttag av råvaror från skogen.
- Begränsa storlek på kalhyggen i skogsvårdslagen.
- En nationell målsättning för ökad areal kalhyggesfritt skogsbruk bör ingå i miljö kvalitetsmålet Levande skogar.
- Inför omställningsstöd för kalhyggesfritt skogsbruk för att stimulera att en ökad areal brukas med kalhyggesfria skogsbruksmetoder i stället för trakthyggesbruk.
- Inför lagstiftning som förbjuder åtgärder inom skogsbruket som försvagar ekosystemens bärkraft. Laglig miniminivå för miljöhänsyn inom skogsbruket bör tydliggöras och höjas. Lagkrav på skydds zoner mot vatten samt hänsyn för att återskapa naturvärden bör införas.
- Inför effektiva sanktionsmöjligheter för brott mot hänsynsreglerna i skogsvårdslagen.

- Gör en översyn av skogslagstiftningen i syfte att stimulera till en ökad andel blandskog, med inslag av lövträd, genom reglering av förnygringsåtgärder, röjning och gallring.

I en tidigare version av kapitel 9 om hållbart brukande av jordbruksmark fanns detta förslag:

- att det i miljömålssystemet införs ett nytt etappmål med följande lydelse:
 - 60 procent av den offentligt upphandlade livsmedelskonsumtionen ska utgöras av certifierade ekologiska produkter 2030.
 - 20 procent av den offentligt upphandlade köttkonsumtionen ska utgöras av certifierat naturbeteskött 2030.

Detta ströks på högerpartiernas initiativ. Likaså ströks bedömningen att ekologisk produktion gynnar kolinlagring och biologisk mångfald. Jag motsatte mig dessa strykningar.

I ekologisk produktion är användningen av bekämpningsmedel begränsad och ingen konstgödsel nyttjas, vilket gynnar biologisk mångfald och minskar utsläpp av växthusgaser och kväve. Ekologisk produktion bidrar också till kolinlagring genom att certifieringen ställer krav på vall i växtföljd, samt genom att de flesta ekologiska gårdar har tillgång till stallgödsel, som ger större kolinlagring än konstgödsel. Att det ekologiska lantbruket är mindre beroende av importerade insatsmedel – och i högre grad består av en cirkulär produktion – gör produktionen mer robust och mindre sårbar, vilket bidrar till ökad självförsörjningsförmåga i livsmedelskedjan. Den ekologiska produktionen bidrar till att nå ett flertal av de nationella miljömålen samt de globala hållbarhetsmålen och det globala ramverket för biologisk mångfald. Att högerpartierna inte kan tolerera att sådana etablerade fakta refereras i betänkandet är kanske inte förvånande med tanke på den politik deras regering driver, men likväl anmärkningsvärt.

I kapitel 11, om ökat nettoupptag i träprodukter, konstateras att ett av de huvudsakliga sätten som nettoinlagringen av kol i träprodukter kan öka är genom att en större andel av inhemsk träråvara blir långlivade träprodukter i stället för kortlivade. Trots det finns inga förslag som skulle möjliggöra en sådan utveckling utöver att Skogsstyrelsen i sin information och rådgivning inkluderar skogs-

skötselmetoder som leder till långlivade träprodukter. Information och rådgivning är ett trubbigt styrmedel och här hade det varit önskvärt om beredningen hade lämnat skarpare förslag.

Kapitel 12, om våtmarker, innehåller flera viktiga förslag. Ett av dem är ett stopp för nya tillstånd för brytning av odlingstorr. Vänsterpartiet anser dock att totalförbud bör införas mot nya torvtäkter, oavsett skäl för brytningen, och att befintliga tillstånd bör fasas ut.

I kapitel 13 om skydd av natur ströks följande förslag till nytt etappmål i ett mycket sent skede av beredningsarbetet:

- att det i miljömålssystemet införs ett nytt etappmål om skydd av natur med följande lydelse: Sverige ska utöka och förstärka skyddet av landbaserade områden så att ett nätverk av skyddad natur senast 2030 omfattar minst 30 procent av Sveriges landområden genom formellt skydd eller andra effektiva områdebaserade bevarandeåtgärder, OECM. Skyddet ska vara ekologiskt representativt.

Denna strykning är anmärkningsvärd då den svenska regeringen har ställt sig bakom ett sådant mål i Kunming-Montreal-ramverket. I den av riksdagen nyligen behandlade havsmiljöpropositionen ingick också ett åtagande om att skydda 30 procent av marina områden. Varför samma sak inte ska gälla på land är svårt att förstå.

I samma kapitel ströks också denna bedömning:

- att såväl skyddade områden som OECM ska uppfylla följande kriterier för att räknas mot målet på 30 procent skydd av landytan: (1) Området ska vara geografiskt avgränsat, redovisat på en karta, (2) det ska finnas en rättsligt giltig avsikt att bevara området långsiktigt, (3) det ska finnas bevarandemål och skötselplan, och (4) bevarandeinstrumentet måste leda till att den biologiska mångfalden bevaras.

Bedömningen följer av den Internationella naturvårdsunionens (IUCN:s) vägledning och bör således inte vara kontroversiell, men är uppenbarligen det för den svenska högern, som vill kunna rapportera områden som inte uppfyller kriterierna som skyddade eller OECM.

I följande bedömning ströks ”natureskogar och andra skogar med höga naturvärden” och ersattes i stället med ”gammal skog”, ett begrepp med en mycket snävare innebörd:

- att urskogar och *natureskogar och andra skogar med höga naturvärden* bäst bevaras genom strikt skydd, medan formellt skydd i normalfallet inte är ändamålsenligt för bevarandet av hävdade marker i odlingslandskapet, restaurerade våtmarker, stadsgrönska och infrastrukturbiotoper, även i de fall de har särskilt höga naturvärden. I stället kan dessa miljöer rapporteras som OECM till Europeiska miljöbyrån, om de uppfyller kriterierna, och kan därmed bidra till Sveriges måluppfyllnad för åtagandet om 30 procent rättsligt skydd.

Att natureskogar och andra skogar med höga naturvärden bäst bevaras genom strikt skydd är ett obestridligt faktum, men uppenbarligen kan högerpartierna inte erkänna det eftersom den insikten går på tvärs mot deras politiska inriktning att dessa skogar fortsatt ska vara tillgängliga för avverkning.

I listan över områden som föreslås rapporteras som OECM i kapitel 13 motsätter jag mig dessa två:

- att Naturvårdsverket ska rapportera de avgränsade frivilliga avsättningar med förvaltningsmål i en skötselplan som OECM när markägaren frivilligt har rapporterat dessa till Naturvårdsverket.
- att Naturvårdsverket ska rapportera sådana avgränsade skogliga impediment som har förvaltningsmål i en skötselplan som OECM när markägaren frivilligt har rapporterat dessa till Naturvårdsverket.

Frivilliga avsättningar har i många fall visat sig vara av begränsat värde för biologisk mångfald. I dag finns inte statlig kontroll av vare sig kvalitet eller långsiktighet, och dokumentation saknas över många av de områden som anses skyddade. Dessutom kan arealen frivilligt avsatta skogar flyttas omkring i landskapet. Sammantaget är detta mycket problematiskt. Vänsterpartiet anser att frivilliga avsättningar måste vara långsiktiga och dokumenteras och kvalitets-säkras ur naturvårdessynpunkt för att kunna räknas som OECM. Impediment är inte lämpliga att rapportera som OECM då de har

avsevärt mindre artrikedom och betydelse för biologisk mångfald än produktiv skogsmark. Improduktiv skogsmark är redan i dag kraftigt överrepresenterad i skyddade områden jämfört med produktiv skogsmark. Enligt Kunming-Montreal-ramverket ska skyddade områden vara ekologiskt representativa och att skydda ännu fler impediment bidrar alltså inte till det.

Kapitel 14 om skydd av urskog och gammal skog är det som har vållat mest diskussion i beredningen. Jag och mitt parti anser att all kvarvarande urskog och naturskog måste skyddas. Att beredningen inte lämnar något sådant förslag är ett enormt misslyckande och ett svek mot svenska folket. Högerpartiernas mantra i beredningsarbetet har varit att ”ingen skog ska tas ur produktion”, vilket bara kan tolkas som att partierna i regeringsunderlaget har för avsikt att de oskyddade svenska naturskogarna, några av Europas mest värdefulla skogar, ska kunna huggas ner. Samma partier har också gång på gång upprepat skogsindustrins lögner om att det är brukandet av skogen som skapar de höga naturvärden som finns i naturskogen, när det i själva verket är själva frånvaron av intensivt brukande som har gjort att höga naturvärden finns kvar i dessa skogar. Den föreslagna svenska definitionen av gammal skog enligt förnybarhetsdirektivet, som är vad majoriteten i beredningen kan tänka sig att skydda, är något helt annat än naturskog. Genom att ställa upp kravet på att skogar ska vara minst 180 år gamla för att räknas som gammal skog utesluts större delen av de för den biologiska mångfalden mest värdefulla skogarna.

I kapitel 20 redogörs för de olika förslag gällande ur- och naturskog som har funnits med i beredningsarbetet, men förkastats. Bland dessa är alternativ 1 det som bäst uppfyller behovet av att skydda dessa skogar samt Sveriges internationella åtaganden. Från Vänsterpartiets sida har jag förespråkat att detta alternativ kombineras med en statlig satsning på inventering av skog och stärkt tillsyn i samband med avverkningsanmälan.

I kapitel 15 om förvaltning av skyddade områden fanns tidigare två förslag om friluftsliv som jag anser borde ha funnits med i betänkandet:

- att Naturvårdsverket får i uppgift att säkerställa att statliga naturreservat och nationalparker, i den mån det är lämpligt och möjligt, genom besöksanordningar, tillgängliggörs för friluftslivet.

- att Naturvårdsverket får i uppgift att i statligt skyddade områden säkerställa att skötselplaner utformas och besöksanordningar utformas och lokaliseras på ett sådant sätt att de naturvärden som skyddet syftar till att bevara inte påverkas negativt av friluftslivet och därmed bidrar till att etappmålet kan nås.

Dessa förslag hade kunnat bidra till synergieffekter mellan skydd av natur och andra samhällsmål, såsom sysselsättning och folkhälsa. Den bedömning som görs i detta kapitel gällande vilka resurser som behöver tillskjutas för att finansiera friluftslivsarbete i skyddade områden var ursprungligen ett förslag från beredningen och borde ha kvarstått som förslag för att understryka vikten av att dessa resurser avsätts i statsbudgeten.

I kapitel 16, om restaurering av natur, fanns detta förslag med i en tidigare version av texten, men ströks av högerpartierna:

- att verksamheten Naturnära jobb ska återupptas och permanentas och att Naturnära jobb utökas med en verksamhet för unga, i åldern 17–24 år.

Jag anser att detta förslag borde ha funnits med i betänkandet. Naturnära jobb var ett uppdrag som drevs av en rad myndigheter i samverkan och som skapade arbetstillfällen för nyanlända och personer som varit arbetsökande en längre tid. De som anställdes utförde naturvårdande insatser och åtgärder i friluftsområden. Myndigheterna ansåg att uppdraget bidrog med många nyttor till samhället och föreslog att det skulle permanentas. Detta är ett gott exempel på möjliga synergieffekter mellan naturvård och andra samhällsmål, såsom sysselsättning.

I kapitel 17, om minimal förlust av biologisk mångfald, fanns tidigare detta förslag till etappmål, som ströks av högerpartierna i ett mycket sent skede av beredningsarbetet:

- att det i miljömålssystemet införs ett nytt etappmål om restaurering av grön infrastruktur med följande lydelse: Senast 2030 har förutsättningarna för biologisk mångfald förbättrats genom bevarad, restaurerad eller återskapad grön infrastruktur, i den omfattning som anges i länsstyrelsernas handlingsplaner och andra beslutade planer och strategiska dokument om grön infrastruktur.

Det här är ett mycket viktigt mål som borde ha funnits med i betänkandet. Jag anser dock att det kunde ha skärpts ytterligare genom att lägga till ordet ”påtagligt”: ”Senast 2030 har förutsättningarna för biologisk mångfald *påtagligt* förbättrats ...”.

I samma kapitel ströks också detta förslag:

- att länsstyrelserna får i uppdrag att arbeta vidare med grön infrastruktur utifrån de regionala handlingsplanerna för grön infrastruktur.

Sedan 2018 har alla länsstyrelser haft i uppdrag att ta fram regionala handlingsplaner för grön infrastruktur för sitt län. Det är ett viktigt arbete som behöver fortsätta, och således borde detta förslag ha funnits med i betänkandet. Handlingsplanerna för grön infrastruktur är tänkta att kunna användas som underlag för att ta ökad hänsyn till landskapsekologiska samband inför beslut om mark- och vattenanvändning och kunna användas i fysisk planering och vid tillståndsprövningar. Med detta landskapsperspektiv kan rätt åtgärder genomföras på rätt plats.

I följande bedömning har meningen om skogsbruksåtgärder strukits i betänkandet jämfört med en tidigare version av texten, vilket försvagar budskapet:

- Restaureringsförordningens icke-försämringskrav kommer att få stor betydelse för många naturtyper som är listade i förordningen såsom i skogar, odlingslandskap, våtmarker m.fl. *Skogsbruksåtgärder, t.ex. slutavverkning, röjning och gallring, kommer som huvudregel inte att vara tillåtna 2026 i flera skogliga naturtyper, inklusive i den mest förekommande skogliga naturtypen taiga.* All sådan urskog och naturskog som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald ingår i någon av de listade naturtyperna, till allra största delen taiga. Det innebär att restaureringsförordningens icke-försämringskrav i sin helhet överlappar sådan urskog och naturskog som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald.

Restaureringsförordningen gäller ändå, även om den svenska högern inte vill låtas om det. Det är uppenbart att denna strykning är ännu ett sätt för dessa partier att blidka skogsindustrin.

Som helhet är Miljömålsberedningens betänkande en missad chans att stärka biologisk mångfald och kolinlagring i Sverige.

Huvuddelen av de bedömningar och förslag som finns med i betänkandet är visserligen inte dåliga, utan innebär små steg i rätt riktning. Problemet är att deras potential är mycket begränsad i förhållande till behovet av åtgärder. Vi befinner oss mitt i en klimatkris och i det sjätte massutdöendet av arter, men de partier som utgör regeringsunderlaget framstår som likgiltiga inför detta. Jag kan också bara beklaga att högerpartierna återigen demonstrerar sin ovilja att hedra den tradition av breda parlamentariska överenskommelser som tidigare har kännetecknat svensk politik och som har återspeglats i tidigare betänkanden från Miljömålsberedningen. Vårt land förtjänar bättre.

Reservation av ledamoten Maria Gardfjell (MP)

Reservation

Ledamoten Maria Gardfjell (MP), fd riksdagsledamot.

Här redogör jag för de punkter där reservation lämnas och motiven för dessa. Jag inleder med en allmän inledning samt övergripande synpunkter och fortsätter sedan kapitelvis.

Inledning

Regeringen får med Miljömålsberedningens betänkande ett undermåligt underlag som inte är tillräckligt för att ta fram beslut som gör att Sverige kan leva upp till lagstiftningen eller rapportera till konventionen om biologisk mångfald CBD i enlighet med Kunming-Montreal-ramverket. Vi får inget skydd av urskogar och naturskogar. Vi får ingen kraftfull klimatpolitik. Vi får ingen omställning av jordbruket och skogsbruket för klimat och biologisk mångfald. Miljömålsberedningen blev en Mäster Skräddare, det som skulle blivit en kostym bidde en tumme, och på några områden bidde det ingenting.

Jag vill inledningsvis understryka att förlusten av arter, den genetiska mångfalden samt livsmiljöer är ett växande hot mot mänskligheten, precis som klimatförändringarna.

Miljöpartiet anser att 30 procent av Sveriges och EU:s land, hav och sjöar ska skyddas till 2030. Att förstörda ekosystem ska restaureras till 2030. Att avverkningar av alla Sveriges naturskogar ska vara förbjudet. Att brukande av jord och skog styr mot agro-ekologiska och naturnära principer. Ekologiskt jordbruk måste bibehållas och öka. Att pollinerande insekter ska räddas och den biologiska mångfalden stärkas. Att klimatförändringarna ska hejdas genom kraftigt minskade klimatutsläpp och ökad kolinlagring i växtlighet och i marken. Allt detta finns också fastställt i EU:s rättsakter och i internationella avtal som Sverige skrivit under. Ett absolut minimum är att följa lagen.

Miljömålsberedningens uppdrag handlar om att föreslå HUR Sverige ska leva upp till EU:s krav på insatser för skydd och restaurering av värdefull natur, samt HUR Sverige ska leva upp till höjda åtaganden för nettoupptag av växthusgaser från markanvändnings-

sektorn. Tyvärr har Miljömålsberedningens diskussioner i allt för hög grad präglats av OM Sverige ska leva upp till EU:s bindande lagstiftning, till EU:s strategier, till internationella åtaganden.

Jag menar att vare sig direktiven eller åtaganden inom EU:s strategi för biologisk mångfald till 2030, och dess direkt kopplade rättsakter, samt hur generationsmålet och de svenska miljökvalitetsmålen kan nå uppnås i det förslag Miljömålsberedningen lägger fram. **Jag ställer mig därför bara bakom de enskilda förslag som bidrar i rätt riktning för att nå målen, men inte det samlade förslaget i sin helhet, eftersom förslagen inte är tillräckliga och i vissa fall försämrar möjligheten att nå miljömålen.**

Jag tycker att politiker i riksdagen borde ta en allvarlig diskussion om vad det egentligen är för mening med att genomföra statliga utredningar om Tidöpartierna ska diktera vad utredningar ska komma fram till, eller som i det här fallet, komma med omfattande förändringar av förslagen i samband med det avslutande mötet för justering av utredningens förslag? Inget av Tidöpartierna ville motivera sina ställningstaganden, ordföranden Lars Tysklind (L) valde också att med sin utslagsröst stödja det som närmast kan liknas vid en kupp i ett sent skede av processen då det är för sent att inkomma med så omfattande nya förslag.

Enligt beredningens ordförande hade han kallats till regeringskansliet i början av december för det han själv kallade ”politiska samtal”. Ordföranden ville inte redovisa vilka möten som förekommit, utan kallade dessa för icke-möten, vilket föranledde mig att lägga en reservation till protokollet vid ett möte 11 december 2024. Utan redovisning i protokollet, över de möten ordföranden haft, menar jag att det inte går att utesluta att ministerstyre förekommit.

Sverige har varit medlem i EU i snart 30 år. I den här utredningen har representanter för regeringspartierna betett sig som att Sverige inte är medlem i EU.

Jag har i utredningen drivit på för att lyssna på vetenskapen, för vikten av att följa utredningens direktiv och för att lägga föreslag som visar hur Sverige kan nå EU:s lagstiftning och internationella åtaganden. Jag har drivit på för att hantera de målkonflikter mellan ekologi och ekonomi som lyfts i skogsdebatten. Jag har vinnlagt mig om att förstå politiska motståndares perspektiv för att se om det finns möjliga gemensamma ståndpunkter.

Naturskog eller gammal skog kan låta som samma sak för allmänheten. Det är det inte. För att avgöra om en viss skog är en naturskog eller inte krävs en sammanvägd bedömning av flera kriterier. I Miljömålsberedningens kommittédirektiv hänvisas till arbetet inom EU med att definiera ur- och naturskogar. Detta arbete har utmynnat i den vägledning som sekretariatet i förstone utgick ifrån i sina bedömningar, och som också legat till grund för det underlag som tagits fram av Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket. Av vägledningen framgår tydligt att en lång rad kriterier behöver vägas samman vid bedömningen av om ett skogsområde utgör naturskog eller ej. Genomsnittlig beståndsålder är inte ett kriterium, ändå är det Tidöpartiernas enda utgångspunkt. När det kommer till klimatpolitiken är vetenskapsförakt känt och diskuterat. När det kommer till biologisk mångfald så har det inte varit lika diskuterat. Men det är viktigt att fråga sig varför vetenskap och fakta när det kommer till naturen avfärdas med allmänt tyckande?

Det behov som finns att skydda ur- och naturskogar, samt bruka skogen med naturnära skogsbruksmetoder, samt öka kolinlagringen leder till ett lägre virkesuttag. Det ska man inte sticka under stol med. Men det är inte särskilt omfattande minskningar. Förslaget till kompromiss som omtalats i media och fälldes av Tidöpartierna handlade alltså om 0,1 procents minskning av virkesuttaget.

Skogsindustrierna har bedrivit omfattande opinions- och lobbyarbete mot Miljömålsberedningen, även i sina roller som experter för utredningen. I en artikel i DI 19 december 2024 hävdade skogsindustrin att **ledamöterna** i utredningen inte skulle ha fått se underlag och alternativ i utredningen. Skogsindustrierna ifrågasätter en dag efter att beredningen haft sitt sista ordinarie förhandlingsmöte Miljömålsberedningens direktiv och menar att det skulle behöva ett omtag i arbetet. Jag kan säga att ledamöterna har fått allt material, så det stämmer dåligt det som de skriver.

”Vi ser både i skogsnäringen och skogspolitiken ett stort motstånd mot förändring och en ökande nationalism”, skriver professor emeritus Erik Westholm i sin bok ”Tio tankar om skogens framtid”. Det är oroväckande. Det är väldigt tydligt att både regeringsföreträdare och skogsindustrins företrädare vill motarbeta den framväxande internationella klimatpolitiken, där skogarnas skötsel har stor betydelse.

Klimatpolitiska rådets utvärdering av klimatpolitiken 2024 pekade på att det saknas en skogspolitik som förhåller sig till klimatfrågan. Därför hade det varit av stort värde om Miljömålsberedningen lagt fram ett fullständigt förslag utifrån sitt kommittédirektiv.

Andra näringar som är beroende av skogen utgörs av företagen inom naturturism, friluftsliv, utomhuspedagogik och outdoor-branschen som i ett öppet brev skrev till Miljömålsberedningen att de uttryckte oro över utvecklingen för den svenska skogen. Den svenska skogen spelar en viktig roll för svensk ekonomi – men inte enbart som råvara. Att bevara naturskogar är avgörande för deras företag, för ”ingen vill turista, vandra eller tälta på ett kalhygge”.

Studien som Mittuniversitetet gjort på uppdrag av Svenskt Friluftsliv, slår fast att sex av tio vuxna svenskar hade utgifter för friluftsliv, för egen och/eller för andras räkning, som sammanlagt uppgick till 154 miljarder kronor. Jämfört med 2009 har utgifterna ökat med 60 procent, efter att siffrorna justerats för förändringen i prisnivå. Merparten av pengarna, 82 %, spenderades i Sverige. Vistelser i naturen ger positiva effekter för samhället. Studien visar att friluftslivrelaterade utgifter förra året bidrog med fler än 167 000 arbetstillfällen, vilket också är en markant ökning från siffran 75 000 för 13 år sedan. Dessutom ger friluftslivet nu ett förädlingsvärde i den svenska ekonomin motsvarande nästan 75 miljarder kronor. Friluftslivets allt större bidrag till svensk ekonomi är viktigt och måste tas med vid prioriteringen av politiska beslut, ett konkret steg för Miljömålsberedningen hade varit att skydda naturskogarna och satsa mer på naturnära skogsbruk med mångbrukskvaliteter.

En fråga som inte diskuterats nämnvärt, men som borde gjort det, är vilka åtgärder som krävs för att pappersmassa- och pappersindustrierna samt sågverken kan möta upp ny lagstiftning för natur och klimat samt utveckla sina verksamheter med cirkulära ekonomiska lösningar, effektivisering och ökat förädlingsvärde, samtidigt som de skulle engagera sig mer för att biologisk mångfald skyddas och kolinbindningen kan öka.

Det är avgörande att olika aktörer i Sverige agerar tillsammans för att hejda utarmningen av biologisk mångfald och att vi lever upp till EU:s och Sveriges klimatlagar. Ett fortsatt högt konfliktläge i skogsdebatten är förödande, inte bara för naturen, utan även för skogsföretagens framtida möjligheter att verka på den inre marknaden och på andra exportmarknader. Man kanske kan hoppas att

Miljömålsberedningens havererade betänkande, kan bli droppen som fick bägaren att rinna över. Det krävs ett omtag i skogsindustrin.

Det är inte rationellt att bedriva skogsbruk som inte lever upp till EU:s bindande lagstiftning. Särskilt inte när svenska företag är beroende av den inre marknaden. Business as usual är ett politiskt val från regeringspartierna. Från Miljöpartiets sida menar vi att det är nödvändigt med en väl genomförd omställning av areella näringar och verksamheter, av produktion och konsumtion samt att de internationella överenskommelserna om skydd av biologisk mångfald efterlevs.

Men Miljöpartiet vill inte lämna de enskilda skogsägarna i sticket, på det sätt som Tidöpartierna gör med sina beslut i Miljömålsberedningen.

Det finns en uppenbar risk att rättsosäkerheten för den enskilde skogsägaren försämras med förslag om att skydda gammal skog, där det inte finns några kända underlag att utgå ifrån. Det försätter också skogsägaren i en rättsosäker situation när staten styr med dubbla signaler. I slutänden är det markägaren som kommer drabbas. De kartläggningar som finns i dag angående naturskog har ändå fördelen att de finns med i skogsbolagens och skogsbrukarnas nuvarande planering i ganska stor utsträckning.

När EU:s och därmed Sveriges lagstiftning innebär att skogar med höga naturvärden inte får avverkas, eller som naturrestaureringslagen säger ”icke försämras”, måste skogsägarna få möjlighet till formellt skydd eller andra former av avtal som kan ge ersättning. Villkoren för naturvårdsersättningar bör förbättras. Anslaget för skydd av värdefull natur i statsbudgeten skulle kunna kallas ”ersättning till skogsägare och markägare”. Detta för att undvika en missuppfattning att det skulle vara negativt för skogsägarna med en omfattande miljöbudget på området.

Jag anser att det är mycket viktigt att budgetposten som jag nämner ovan borde göras om till en rättighetsstyrd utgift, så att budgetposten är prognosstyrd. Att skogsägare som får avverka sin skog, utan i stället vill skydda området måste få ersättning inom rimlig tid för strikt skydd måste få en ändring.

Miljöpartiet menar också att staten bör göra det logiskt för skogsägarna. Precis som man har ett skogskonto på banken, borde man kunna ha ett natur-skogskonto, så intäkter från naturskydd hanteras på motsvarande sätt för skogsägaren som intäkt för av-

verkning – både rent praktiskt och skattemässigt. Tidöpartierna ville dessvärre inte att Miljömålsberedningen skulle lägga ett förslag om natur-skogskonto. Skogsägaren kan förvisso redan i dag välja att sätta av pengarna till investeringar i sitt företag, men det är inte allmänt känt och därför behöver myndigheterna informera bättre om villkoren för naturvårdsersättningar om inte skogsnaturkontot presenteras av regeringen.

Jag tycker att Miljömålsberedningens tidiga förslag om schabloniserad utbetalning för skydd av skog kunde ha varit tänkbar, eftersom man påtagligt minskar byråkrati och stora kostnader för administration. Men samtidigt borde man i så fall gjort naturvårdsersättningarna mer attraktiva, så att skogsägaren inte bara skulle få sätta av pengarna till investering i sitt företag, utan också kunna använda medlen för att göra större insatser för att bevara äldre bostadshus på landsbygden. Man borde definitivt kunna få dra av kostnader för nya tak på mer än 100 år gamla hus. Vi vet att många enskilda skogsägare har kulturmiljöer och gamla hus som behöver underhållas. För en liten skogsägare är skogen den intäkt man kan få för att renovera gamla gårdar mm. Det är då viktigt att de pengar man får från naturvården kan användas på ett motsvarande eller bättre sätt än pengar från avverkning.

Men en bred samverkan med många olika aktörer kan samtidigt göras för att öka engagemanget och förståelsen att skyddet av ur- och naturskog är en viktig metod för att hela Sveriges skogsbruk ska kunna bli hållbart. Jag lade i Miljömålsberedningen ett förslag för diskussion att om enskild skogsägare själv identifierar hittills okänd urskog och naturskog på egen mark så ska bonus/hittelön utgå till skogsägaren. 20 000–50 000 kronor skattefritt beroende på storlek på området. Detta skulle involvera skogsägare i arbetet och kan främja samverkan med ideell sektor samt med lokala inventerare. En slags mineraljaktmodell för att hitta guldklimparna i vår natur. Skogsägaren ska dessutom inte behöva gå omvägen om avverkningsanmälan som innebär en kostnad för samhället, om marken ändå är av möjlig urskogs- eller naturskogskaraktär. Jag föreslog också att enskilda personer som inte är skogsägare, eller är skogsägare med annat markinnehav, skolor eller organisationer utifrån någon slags mall identifierar områden ska dessa förslag skickas till Skogsstyrelsen och länsstyrelsen i respektive län, dessa myndigheter gör en snabb granskning efter lika snabb information

till skogsägaren. Den enskilde skogsägaren skulle kunna ges rätt till timersättning för mötestid och fältbesök i samband med granskningen. Eftersom skogsägarna har ett kunskapsansvar är det väldigt centralt att också införa lärande arbetssätt.

Organisationerna med högt tonläge emot biologisk mångfald i skogsdebatten lyfter ofta upp skogsägare som ”drabbats” av tjädtrar eller andra arter. För gemene man är det inte särskilt svårt att förstå att vi behöver ett skogsbruk som tar hänsyn till djur och natur som bor i skogen. Diskussionen om äganderätten har sparat ur. I Sverige är äganderätten grundlagsskyddad och stark. Men med ägande följer också ansvar. Om du äger en bil eller bygger ett hus måste du följa regler och lagar, på samma sätt är det om du äger en skog. Utgångspunkten måste vara man i en rättsstat följer bindande lagstiftning på miljöområdet, äganderätten är inte någon slags frisedel till en skogsägare att bli en lagbrytare. Äganderätten har kommit att stå mot allemansrätten. Att stå upp för allemansrätten och strandskyddet har blivit allt viktigare.

Fler och fler skogsägare intresserar sig för omställning till hyggesfritt och naturnära skogsbruk, men det finns hinder för omställning. För att minska dessa hinder har Miljöpartiet föreslagit en rad förslag bland annat möjligheten till omställning till naturnära brukningsmetoder och förmånliga lån. Vi anser också att en omställning av en betydande del av Sveaskogs markinnehav till naturnära och hyggesfritt skogsbruk skulle kunna gynna omställningen för hela skogsbranschen. Det behövs satsningar på kompetens, affärsmodeller och en tydligare inriktning mot att höja förädlingsvärdena och öka andelen långlivade produkter från skogen. Eftersom naturnära skogsbruk och hyggesfritt skogsbruk är mer kunskapsintensivt så gynnas lokala skogsentreprenörer med utbildad personal, framför billigare inhyrd tillfällig arbetskraft. Fler jobb i landsbygden kommer med en omställning av svenskt skogsbruk, både i skogsbruket och i naturvårdsinsatser. Tidöpartierna sade nej till naturnära jobb inom naturvårdssektorn som en del av Miljömålsberedningens förslag, och ville inte heller ta fram ett alternativt förslag att främja utveckling av småföretag på landsbygden för att utföra tjänster inom naturvårdsarbetet.

Kapitel 1 Författningsförslag

Ingen reservation.

Kapitel 2 Miljömålsberedningens uppdrag

Ingen reservation.

Kapitel 3 Miljömålsberedningens utgångspunkter

Jag reserverar mig mot att Medeltillväxt används som referensscenario för LULUCF (3.5.3).

Eftersom Sverige har ett upparbetat underskott om 13,4 Mton för den första perioden så måste det hanteras antingen inom ESR eller LULUCF-perioden 2026–2030.

Gapet mellan referensscenariot och Sveriges beting är 6,8 miljoner ton om budgetmålet fylls. I betänkandet pekar Miljömålsberedningen på att det rapporterade nettoupptaget nu är längre ifrån nivån som krävs för måluppfyllelse gentemot LULUCF-förordningen. Det är tydligt att ambitionsnivån borde höjas och referensscenariot för lägre tillväxt ligger närmare sanningen. Vid val av rätt scenario hade också åtgärderna behövt vara fler och skarpare.

I diskussionerna i Miljömålsberedningen och i skogsdebatten i allmänhet används ofta substitutionseffekten som något slags argument emot att leva upp till LULUCF-förordningen. Det är verkligen inte seriöst. Markku Rummukainen drar slutsatsen att de substitutionsnyttor som dagens produkter från skogen levererar enligt många studier inte kan kompensera för den negativa klimateffekten som avverkning av skog medför på kolsänkan. Den största klimatnyttan från skogen under de närmaste årtiondena fås med åtgärder som förstärker kolsänkan, i synnerhet genom måttligare avverkning, mindre intensiv gallring, förlängda omloppstider, skydd och avsättning av skog, och anpassning av skogsbruksmetoder för att öka skogens motståndskraft mot skador. Mindre virkesuttag kan inom industrin mötas med ökad satsning på cirkulär ekonomi, ökat förädlingsvärde, justering av skogsindustrins planer för investeringar.

Jag har kommit fram till att diskussionerna skulle vunnit på om man hade beskrivit negativa utsläpp i en bakgrundstext i rapporten tydligare. Det är viktigt att förstå hur mycket av mänsklighetens växthusgasutsläpp som binds in i naturen och hur dessa system tycks destabiliseras. Att det naturliga kolkretsloppet innan den industriella revolutionen inkluderade att naturen band in koldioxid även då. Att vi behöver åstadkomma additionella negativa utsläpp när vi talar om att återställa skada på klimatet till följd av växthusgasutsläpp från mänsklig aktivitet.

Kunskaperna om markkolets betydelse får kanske inte heller den plats den förtjänar i strategin.

Kapitel 4 Markanvändningens näringar

Jag reserverar mig emot att det saknas ett bredare perspektiv. Det hade varit värdefullt att tydligare analyser varför sysselsättning i skogsnäringen minskar och om en omställning av skogsbruket kan öka förädlingsvärdet. Kalhuggning är den dominerande produktionsmetoden. Den svenska skogsbruksmodellen bygger på volym och låg förädling. En förutsättning blir då att virkespriserna måste bli mycket pressade och låga. Vinsterna görs inom industrin och landsbygden får relativt sett dåligt betalt för virket. Väldigt få av Sveriges 300 000 skogsägare kan i dag försörja sig på virkesförsäljning.

Skogsägare som går över till mer naturanpassade skogsbruksmetoder och hyggesfritt skogsbruk kan optimera intäkter, samtidigt som kostnaderna för investeringar minskar. Man kan också få mer högkvalitativt virke, samt skapa mer variation i skogsbruket där det finns förutsättningar att ta mer hänsyn tas till miljö, natur och kultur.

Sveriges problem är inte virkesbrist utan den låga förädlingsgraden, enligt professor Sten B Nilsson i Altinget (24-10-15). Det är väldigt intressant att det tyska skogsbruket har 1,75 gånger högre förädlingsvärde jämfört med det svenska skogsbruket, räknat per nettoavverkad kubikmeter. För varje kubikmeter virke som avverkas i Tyskland skapas mer pengar till skogsägare, industrin och till samhället. Om skogen ska bli en strategisk resurs för både klimat-

omställningen och svensk konkurrenskraft måste frågor om inriktningen i svenskt skogsbruk och industri diskuteras på större allvar.

Tysk skogsnäring har alltså 2–3 gånger fler anställda än svenska och motsvarande ökade skatteintäkter. Den svenska skogsindustrins förädlingsgrad ligger still. Svenskt skogsbruk är starkt inriktat på volym och massaproduktion, vilket alltså är en av orsakerna till att den biologiska mångfalden i skogen tar stryk.

Ett skogsbruk med lägre avverkningsintensitet där man klarar klimatmål och miljömål, kan mötas med ”business as un-usual”: mer cirkulär ekonomi, inriktning mot mer långlivade produkter, ökad förädlingsgrad och effektivisering i industriella processer samt bygg- och konsumentprodukter högre hållfasthet och lägre materielbehov. Det kan också mötas med en utveckling av den växande out-doorbranschen, besöksnäring samt friluftsliv.

Kapitel 5 Här är strategin

Jag reserverar mig för att strategin mestadels innehåller mjuka styrmedel som positiva, incitamentshöjande åtgärder, ersättningar och rådgivning. Skarpa styrmedel som exempelvis förbud mot avverkning av naturskogar, negativa styrmedel som en avverknings-skatt, och rättighetsbaserade, prognosstyrda utgiftsposter i statsbudgeten för skydd av natur och ersättningar till markägare, är nödvändiga komplement till mjuka och främjande styrmedel. Utan lagkrav och negativa styrmedel riskerar styrningseffekten bli för svag, och strategin riskerar att bli tandlös i relation till lagkraven i LULUCF och restaureringsförordningen.

Strategin innehåller inte heller etappmål för ökad kolinlagring inom markanvändningssektorn, något som direktivet uppmanade till, och strategin lägger inte några skarpa förslag för att uppfylla icke-försämringskravet i restaureringsförordningen. Det riskerar att skapa en rättsosäker situation för markägare.

Jag har vill också påtala att man behöver läsa det här betänkan-det noggrant för ett sådant begrepp som ”bidrar till att miljömålen kan nås” i själva verket betyder ”bidrar i mycket liten utsträckning till att miljömålen nås”.

Jag vill betona att rådgivning och information samt frivilliga åtgärder kan vara mycket bra, men det är inte tillräckligt effektivt för

en omställning för klimat och natur. Från Miljöpartiets sida vill vi också prioritera budgetsatsningarna på ett annat sätt eftersom vi i grunden har mer offensiva förslag.

När det kommer till LULUCF så bedömer beredningen sammantaget att förslagen skapar förutsättningar för Sverige att öka sitt rapporterade nettoupptag med 7 miljoner ton per år 2030 jämfört med beredningens referensscenario, eller mer precist 6,75–7 miljoner ton per år. Men faktum är att det beror helt på om det finns intresse för att genomföra de åtgärder som föreslås och utan ett etappmål så blir strategin än mer tandlös.

Dessutom känner vi alltså till att koluttaget borde vara cirka 10 miljoner ton högre per år, med anledning av att inlagringen i svensk skog sjunkit så kraftigt. Det beror främst på grund av för hög avverkningsnivå under senare tid. Ytterligare en orsak till att stärka kolinlagringen är att regeringen för en politik som gör att Sverige inte når målen för minskade klimatutsläpp.

I linje med Kunming-Montrealprotokollets krav på finansieringssystem för biologisk mångfald behövs en rad offensiva styrmedel som snabbt åstadkommer ökad biologisk mångfald. Liknande behov finns för kolsänkan. Hållbara biokrediter och kolkrediter är instrument som måste utvecklas. Möjlighet att inrätta en ersättningsfond mellan staten och sektorn som kan bekosta naturvårdsåtgärder behöver byggas upp. Det finns sådana lösningar för finansiering av forskning, som kan utvecklas ytterligare. Dessutom finns det inget skäl till att skogsägare inte betalar avgifter till myndigheter för avverkningsanmälan och kontrollinsatser, det skulle kunna finansiera Skogsstyrelsens egna inventeringsinsatser.

Kapitel 6 Förslag om information och rådgivning

Ingen reservation.

Kapitel 7 Förslag om indikatorer för etappmål för Sveriges nettoupptag i markanvändningssektorn

Jag reserverar mig till förmån för att förslaget om etappmål om Sveriges nettoupptag. (Det borde inte borde strukits av majoriteten i Miljömålsberedningen på Miljömålsberedningens justeringsmöte 25-01-07.)

(Miljömålsberedningens förslag

att det i miljömålssystemet införs ett nytt etappmål med följande lydelse: Sveriges rapporterade nettoupptag av växthusgaser bör öka kontinuerligt och 2030 vara minst 4 miljoner ton CO₂e högre än det rapporterade nettoupptaget i genomsnitt var under perioden 2016–2018. Nivån bör därefter nå och minst bibehållas på den genomsnittliga nivån för det genomsnittliga rapporterade nettoupptaget för perioden 1990–2022.)

Ett etappmål för nettoupptag av koldioxid i markanvändningssektorn skulle bidra till att för flera aktörer synliggöra behovet av att genomföra åtgärder för ett ökat nettoupptag. Det borde dock vara likalydande som LULUCF-förordningen för att undvika oklarheter eller att Sverige missar vårt EU-åtagande för att vi arbetar mot ett sämre nationellt mål.

Jag reserverar mig till förmån för mitt yrkande att lägga till en bisats efter första meningen

- och/eller den nivå som gör att Sverige når sitt beting 2030 i enlighet med LULUCF-förordningen.

Etappmål är grundläggande för fortsatt arbete för ökat nationellt nettoupptag av växthusgaser i markanvändningssektorn, och förslagen från Miljömålsberedningen är därför otillräckliga. Det är också centralt ur ett demokratiskt perspektiv att skapa förutsättningar för att beslutad lagstiftning ska kunna följas. Att endast lämna förslag om ytterligare en indikator och en precisering under miljökvalitetsmålen, kan inte på något sätt ersätta ett etappmål i linje med lagstiftningens krav.

Under den senaste tioårsperioden har det rapporterade nettoupptaget i EU och flera medlemsländer inklusive Sverige minskat. Scenarier pekar på att utan ytterligare åtgärder riskerar nettoupptaget att minska ytterligare, både i EU och Sverige. Även globalt finns farhågor om att kolinlagringen till följd av bl.a. klimatföränd-

ringar kan vara på väg att minska.¹ Att upprätthålla ett nettoupptag från markanvändningssektorn kommer att vara ett viktigt bidrag för att begränsa klimatpåverkan.

Miljömålsberedningens experter har framhållit att kolinlagring är en fråga som sällan uppmärksammas av beslutsfattare eller tjänstemän i regioner, kommuner eller länsstyrelser. Ett etappmål för nettoupptag kan bidra till att öka kunskapen om behovet av en ökad kolinlagring. Ett etappmål signalerar behov av förändringar till såväl det politiska systemet som myndigheter, kommuner, näringsliv och det civila samhället.

Ett etappmål för nettoupptag skulle också innebära att de rapporterade nettoupptaget får en plats i miljömålssystemet och på så sätt ingår i miljömålssystemets processer för uppföljning och utvärdering, exempelvis genom att Naturvårdsverket varje år samlat ska analysera, bedöma och redovisa förutsättningarna för att nå etappmålen.²

Ett nationellt etappmål till 2030 bör enligt min mening på ett betydande vis bidra till att Sverige kan uppfylla åtagandet enligt LULUCF-förordningen.

Ett minimum är att ett nationellt etappmål till 2030 på ett betydande vis bidrar till att Sverige kan uppfylla åtagandet enligt LULUCF-förordningen. Därför krävs en kontinuerlig ökning från nuvarande nivåer liksom från de nivåer som simuleras i referensscenariot till 2030, annars omöjliggörs måluppfyllelsen gentemot LULUCF-förordningen. Eftersom många åtgärder ger liten effekt inledningsvis behövs också ett mer långsiktigt mål för att motivera uppstart av mer långsiktiga åtgärder.

Att utforma mål och åtgärder utifrån att flexibiliteter ska användas är inte en seriös utgångspunkt. Osäkerheterna är betydande och den senast tillgängliga rapporteringen visar på en omfattande minskning av nettoupptaget på skogsmark. Den politiska målsättningen måste beakta den senaste statistiken och ta höjd för risken för minskad skoglig tillväxt, och därmed minskad nettoinlagring. Mål och åtgärder måste utformas så att risken att inte klara lagstiftningens krav minimeras.

¹ Ke, Piyu et al. 2024 Low latency carbon budget analysis reveals a large decline of the land carbon sink in 2023.

² Förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

Kapitel 8 Förslag om hållbart brukande av skogsmark för kolinlagring och biologisk mångfald

Skogsgödsling

Jag reserverar mig emot förslagen om skogsgödsling och föreslår att första punkten ska strykas förslag ska strykas och ersättas med en utökad ambition att minska gallringsintensiteten i skogsbruket med 10 procent. Jag tycker att det är direkt olämpligt att lägga fram ett förslag som riskerar att strida mot statsstödsreglerna. Det andra förslaget kan i och för sig ges oavsett om gödslingsstödet införs eller inte, men det är oerhört märkligt att kända negativa effekter ska analyseras i efterhand, det bör göras för att villkora eller begränsa åtgärden.

(Miljömålsberedningens förslag

att Skogsstyrelsen under perioden 2026–2030 betalar ut stöd motsvarande 50 procent av den dokumenterade kostnaden till markägare som i enlighet med Skogsstyrelsens allmänna råd gödslar skogsmark. Skogsstyrelsen ska årligen utbetala stöd till gödsling som maximalt omfattar 80 000 hektar.

att Skogsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att utvärdera effekterna på kväveläckage, biologisk mångfald och skogens tillväxt av det föreslagna stödet för skogsgödsling. Uppdraget ska slutredovisas i tid för att ge underlag inför en eventuell förlängning av skogsgödselstödet efter 2030.)

Jag ifrågasätter starkt förslaget att ge bidrag för att gödsla skogsmark i syfte att öka kolinlagringen. Det finns flera invändningar. Det är en klimatskadlig och miljöskadlig subvention. Det finns risk att enskilda skogsägare drabbas ekonomiskt och i efterhand får betala tillbaka pengarna, om stödet anses vara i strid med statsstödsreglerna. Detta är en risk då stödet ges till en för den enskilde företagaren lönsam verksamhet. De miljömässiga effekterna och risken för biologisk mångfald är kända och redovisas i en rapport från SLU³ Rapporten pekar på att artsammansättningen i markvegetationen förändras så att mer kvävegynnade växter främjas. Vanligtvis minskar även artrikedomen. Mossor och marklevande lavar minskar dramatiskt. Fodertillgången för renskötseln påverkas negativt. Artsammansättningen av mikroorganismer under mark förändras, all-

³ <https://www.slu.se/globalassets/ew/org/andra-enh/s/forskning/rapportserie/rapport-skog-jamtgard-2-2023.pdf>.

varligast är att mykorrhizabildande svampar påverkas. Skogsgödsling kan medföra risk för försurning och övergödning av hav, sjöar och andra vattendrag, vilket särskilt är ett problem i södra Sverige och i kustnära områden.

Gödsling har också en direkt negativ påverkan på klimatutsläppen, både vid tillverkning och användning. Kvävekonstgödsel framställs av kvävgas från luften i en mycket energikrävande process som i de allra flesta fall drivs med fossil energi (fossilgas) och orsakar utsläpp på 3–11 kg CO₂e per kg kväve beroende på produkt och produktionsteknik. Kvävet omvandlas till reaktivt kväve som det går att gödsla med, men som också ger upphov till lustgas. Konstgödsel för in “nytt” lustgasdrivande kväve i ekosystemen. Den planetära gränsen för användning av kväve har överskridits, visar forskning från bl.a. Stockholm Resilience Center, vilket betyder att användningen måste minska drastiskt. En stor studie i den vetenskapliga tidskriften *Nature*⁴ visar att det är just konstgödsel som är den primära orsaken till att lustgasutsläppen i världen ökar. Problemet med konstgödselns klimatpåverkan kan alltså inte lösas genom att endast ställa om tillverkningen till förnybara energikällor.

I Sverige är vi beroende av import av konstgödsel. Det syns inte i SCBs statistik att den konstgödsel som Sverige köper från andra EU-länder dessvärre kan dessvärre ha sitt ursprung i Ryssland eller Belarus, vilket bör undersökas närmare.

På COP 28 i Dubai 2023 beslutade världens länder att fasa ut klimatskadliga subventioner. Det är därför ytterst bekymmersamt att en majoritet i Miljömålsberedningen föreslår att klimatskadliga subventioner ska införas.

Risker för konflikt med åtgärds mål gödsling:

- **Kunming-Montreal-ramverkets åtgärds mål 18 om styrmedel** ”att senast 2025 ha identifierat, och på ett proportionerligt, rimligt, verkningsfullt och rättvist sätt eliminerat, fasat ut eller reformerat incitament, inklusive subventioner, som är skadliga för den biologiska mångfalden, och väsentligt och successivt minskat dem med minst 500 miljarder amerikanska dollar per år fram till och med 2030, med de skadligaste incitamenten först, och utökat de positiva incitamenten för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald”.

4 <https://www.nature.com/articles/s41586-020-2780-0>.

– **Risk för konflikt med statsstödsregler**

EU:s regler för statligt stöd innebär att det offentliga inte får stödja ekonomisk verksamhet, med vissa undantag, för att undvika snedvridning av konkurrensen på EU:s inre marknad.

- Den som har lämnat stöd som utgör ett olagligt statsstöd ska återkräva stödet med ränta även om det leder till att företaget försätts i konkurs. Företaget som tar emot stödet bär risken.
- Miljömålsberedningen har i samråd med statsstödsgruppen på KN-departementet identifierat en risk för att ett stöd för gödsling kan uppfylla samtliga kriterier för statsstöd.
- Det finns möjlighet att ansöka till EU-kommissionen om ett undantag för stödet. Ett beslut tar lång tid och inte heller ett förhandsbesked är möjligt inom ramen för Miljömålsberedningens tidsplan.

Koldioxidbaserad avverkningskatt

Jag reserverar mig emot att förslaget om en koldioxidbaserad avverkningskatt har strukits ur Miljömålsberedningens förslag. Jag anser att främjande, positiva styrmedel inte är tillräckliga för att skapa den styrningseffekt för ökad nettoinlagring som krävs. Därför behövs även en avverkningskatt för avverkningar som sker tidigare än halva tidsskillnaden mellan lägsta slutavverkningsålder och åldern för lägsta rekommenderade slutavverkningsålder enligt Riksskogstaxeringens klassificering D2.

(Miljömålsberedningens förslag

- att det införs en koldioxidbaserad avverkningskatt för avverkningar tidigare än vad som utgör halva tidsskillnaden mellan lägsta slutavverkningsålder och åldern för lägsta rekommenderade slutavverkningsålder enligt Riksskogstaxeringens klassificering D2.)

Kolinlagringsavtal

Jag reserverar mig emot hur förslaget om kolinlagringsavtal är formulerat. Jag anser att förslaget är rimligt om förlängda omloppstider om beståndet vid avtalets början har uppnått lägsta åldern för rekommenderad slutavverkningsålder.

(Miljömålsberedningens förslag

att Skogsstyrelsen med start 2026 kan sluta naturvårdsavtal, s.k. kolinlagringsavtal, om 5 eller 20 år med enskilda skogsägare som mot ekonomisk ersättning förbinder sig att under perioden ej slutavverka eller gallra ett angivet bestånd. Beståndet måste vid avtalets slut ha uppnått en genomsnittsålder högre än rekommenderad slutavverkningsålder enligt Riksskogstaxeringens huggningsklass D2. Ersättning betalas ut för arealer som överstiger 5 procents frivilliga avsättningar på en fastighet.)

Förslaget från Miljömålsberedningen riskerar att bidra till att den genomsnittliga avverkningsåldern sänks. Det kan också finnas ett problem när inte naturskogen får ett starkt skydd. Trycket mot avverkning av naturskog kan öka. Därför hade jag helst sett att man grundligare utrett ett förslag som byggde på att en generell höjning av lägsta och rekommenderad slutavverkningsålder i skogsvårdslagen, samt en större satsning på kol- och biokrediter.

Ökade naturvårdsersättningar och minskad avverkning

Skogsstyrelsen resonerar i sin rapport *Effektanalys av några skogliga åtgärder som påverkar kolsänkan* om bidragen från ökade naturvårdsersättningar och minskad avverkning. Jag reserverar mig emot att dessa förslag inte analyserats närmare i Miljömålsberedningen.

Jag tycker att det finns intressanta resonemang i Skogsstyrelsens rapport som verkligen binder samman synergierna mellan kolinlagring och biologisk mångfald. De skriver bland annat om att det finns flera värden utöver ökad kolinlagring när man väljer ut områden. Genom att, till exempel, avsätta skogar med höga naturvärden, gammal skog, kantzoner eller tätortsnära skogar samt bruka lavrika marker, kantzoner eller skogar med högt rekreativsvärde med hyggesfria metoder kan minskad avverkning bland annat leda till positiva effekter på biologisk mångfald, rekreation, bete för renar samt vattenkvalitet. Beroende på vilken skog som avsätts och var

den är belägen kan skogen även utgöra skydd mot effekterna av ett förändrat klimat (exempelvis skydd mot erosion och ras vid vägar och samhällen, samt brandskydd).

Skogliga utbildningar

Jag reserverar mig emot att förslaget att utvärdera skogliga utbildningar har strukits ur Miljömålsberedningens förslag. Jag anser att det är mycket angeläget att utvärdera skogliga utbildningar med avseende på hållbart brukande av skog. Generellt sett är det ett problem att utbildningens roll och kvalitet inte diskuteras mer, utan att det enbart talas om rådgivning och information. Klimatomställning och omställning för biologisk mångfald är ny kunskap som måste in i utbildning på alla nivåer.

att regeringen ger Tillväxtanalys i uppdrag att utvärdera eftergymnasiala skogliga utbildningar med avseende på kompetensförsörjning för hållbart brukande av skog och det skogliga bidraget till miljö kvalitetsmålen. Tillväxtanalys ska samverka med Formas för en mångsidig och vetenskapligt förankrad tolkning av hållbart brukande av skog. Miljömålsberedningen har inte kvantifierat förslagets effekt på nettoupptaget till 2030.

Sveaskogs skogsskötsel- och brukningsmetoder

Jag reserverar mig emot att uppdraget att uppmana Sveaskog att utveckla skogsskötselmetoder ströks av Tidöpartierna på Miljömålsberedningens möte 25-01-07.

Uppmaning till Sveaskog att utveckla och utvärdera naturnära skogsskötselmetoder enligt Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets definition och konkretiserade nyckelåtgärder. Hyggesfritt skogsbruk ingår som en delmängd av naturnära skogsbruk. Sveaskog AB ska samverka med andra markägare som är intresserade av naturnära skogsbruksmetoder.

att successivt öka sin tillämpning av dessa metoder för att dessa metoder inom medellång sikt ska utgöra en inte obetydlig del, förslagsvis 20–25 procent, av virkesproduktionsmarken. Sveaskog kan med fördel samverka med andra intresserade markägare.

Precis som det står i betänkandet bedömer Miljömålsberedningen att en strategi att leva upp till Sveriges åtaganden i EU och internationellt för biologisk mångfald och ökat kolupptag i markanvändningssektorn LULUCF måste innehålla styrmedel. Miljömålsberedningen slår fast att den biologiska mångfalden i den brukade skogen beror på vilka skogsskötselmetoder som används och den naturhänsyn som tas vid brukandet, dvs naturnära skogsbruk, naturvårdande skötsel och restaurering. De förslag som kvarstår efter att tagit bort uppmaningen till Sveaskog är endast rådgivning och information, med en begränsad budget till Skogsstyrelsen.

Ett effektmål för naturnära skogsbruk borde formulerats för Sveriges hela skogsareal, likt det som Miljömålsrådet lagt i tidigare förslag, samtidigt som Sveaskogs uppdrag skulle varit kvar.

Jag är också kritisk till att den svenska uttolkningen av begreppet naturnära skogsbruk riskerar att innebära alltför små förändringar av brukningsmetoderna när Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket inkluderar trakthyggesbruk. Miljöpartiet vill se en förändring av definitionen för att skogsbruket ska utvecklas och bli mer variationsrikt och biologisk mångfald ska främjas och att definitionen går i linje med EU:s.

En av de stora fördelarna med att ge Sveaskog ett uppdrag eller uppmaning är att Sveaskog som en stor aktör skulle kunna utveckla affärsmodeller och stärka kunskap hos entreprenörer samt i större skala skapa en marknad för maskiner som lämpar sig för hyggesfritt skogsbruk med mera. Att statligt ägda skogbolag går före är viktigt. Detta kan sedan stärka möjligheterna för andra skogsbrukare, och entreprenörer som säljer tjänster till både enskilda och bolag att utveckla sina verksamheter med en modernare inriktning och verkligt grön omställning. Sveaskog kan också själv erbjuda service-tjänster till enskilda skogsägare, samt förbättra sin ofta frostiga relation med samernas olika företrädare och utveckla naturnära kontinuitetskogsbruk med lite glesare trädbestånd som gynnar lavtillgången och fodertillgången för rennäringen i Norrlandslänet. Det är också lika viktigt att andra statligt ägd skog, jag tänker exempelvis på Universitetens skogsinnehav, brukas naturnära och att värdefull natur skyddas strikt.

Kapitel 9 Förslag om hållbart brukande av jordbruksmark för kolinlagring och biologisk mångfald

Jag reserverar mig emot att ekologiskt jordbruk ströks i bedömning och förslag till etappmål

att ekologisk produktion, naturbete och renbete gynnar kolinlagring och biologisk mångfald.

att det i miljömålsystemet införs ett nytt etappmål med följande lydelse:

60 procent av den offentligt upphandlade livsmedelskonsumtionen ska utgöras av certifierade ekologiska produkter 2030.

Jag lade som kompromissförslag ett förslag till alternativt etappmål som slaktades av Tidöpartierna:

Alternativt etappmål: 60 procent av upphandlat kött och köttprodukter i offentliga kök ska komma från nöt certifierat naturbete eller lamm certifierat naturbete eller kött från ren, älg, rådjur, dovhjort, kronhjort, vildsvin eller ekologiskt certifierat nöt, lamm, gris eller IP Svenskt sigill nöt.

Miljömålsberedningen valde att behålla formuleringarna om viltkött, men valde att enbart använda ett mjukt mer ineffektivt styrmedel i form av en informationsinsats. Jag är dock positivt överraskad att renkött fick vara kvar.

Jag reserverar mig också emot att inte ett etappmål för ekologiskt jordbruk föreslås i samstämmighet med EU:s biodiversitetsstrategi

– Etappmål 25 procent av jordbruksarealen ska vara ekologisk 2030.

Ursula von der Leyen har i kommissionens politiska riktlinjer för 2024–2029 slagit fast att målen i Gröna Given ligger fast. Det gäller bland annat målet att 25 procent av jordbruksmarken ska vara ekologisk 2030. Medlemsländerna har tagit fram en action plan för genomförande.

At least 25 % of agricultural land is under organic farming management, and the uptake of agro-ecological practices is significantly increased.

I den ”Strategiska Dialogen” – *The Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture* – som lanserades september 2024 anges följande:

”Det behövs snabba, ambitiösa och genomförbara insatser på alla nivåer för att se till att sektorn håller sig inom de planetära gränserna och bidrar till att skydda och återställa klimatet, ekosystemen och naturresurser som vatten, jord, luft, biologisk mångfald och landskap. För att komma vidare i den riktningen föreslår den Strategiska Dialogen konkreta åtgärder, som att främja biodiversitet, minska användningen av externa insatsvaror som mineralgödsel och kemiska bekämpningsmedel, förbättra näringshanteringen, minska koldioxidutsläppen från mineralgödsel och utveckla och använda biologiska bekämpningsmetoder. Samtidigt behöver EU och medlemsstaterna fortsätta stötta ekologiskt jordbruk och agroekologiska odlingsmetoder.”

Arealen ekologiskt brukad jordbruksmark i Sverige var 550 000 hektar 2023. Det motsvarade 18 procent av den totala jordbruksmarken. Arealen ekologiskt brukad jordbruksmark minskade för fjärde året i rad och sedan toppåret 2019 har arealen minskat med 64 000 hektar. Antalet företag med ekologiskt brukad jordbruksmark har minskat från cirka 5 700 till 4 500 under perioden 2019–2023.⁵

Regeringen presenterade två mål för ekologisk produktion och offentlig upphandling av ekologiska produkter i samband med budgetpropositionen för 2018.⁶ Målen var kopplade till antagandet av den nationella livsmedelsstrategin 2017.⁷ Målen innebar att 30 procent av den svenska jordbruksmarken ska utgöras av certifierad ekologisk jordbruksmark 2030 och 60 procent av den offentligt upphandlade livsmedelskonsumtionen ska utgöras av certifierade ekologiska produkter 2030. Livsmedelsstrategin uppdateras under 2024 och det är ännu inte känt om den kommer att innehålla mål för ekologisk produktion och konsumtion. I budgetpropositionen för 2024 annonserade regeringen att målen skulle tas bort med motivet att svensk livsmedelsproduktion ska styras av konsumenternas efterfrågan och att det i stället finns behov av att stärka konkurrenskraften i hela livsmedelskedjan.⁸

Den ekologiska produktionen i Sverige kan öka genom offentlig upphandling. Varje dag serveras drygt 3 miljoner offentligt finansie-

⁵ Jordbruksverkets webbplats, <https://jordbruksverket.se/om-jordbruksverket/jordbruksverkets-officiella-statistik/jordbruksverkets-statistikrapporter/statistik/2024-05-15-ekologisk-vaxtodling-2023>, hämtat 2024-11-21.

⁶ Prop. 2017/18:1, Utgiftsområde 23.

⁷ Prop. 2016/17:104.

⁸ Prop. 2023/24:1, Utgiftsområde 23.

rade måltider, varav cirka 1,2 miljoner måltider är ekologiska. Även om ekologiska produkter även importerats innehåller offentligt upphandlade ekologiska produkter en större andel svenskproducerade produkter jämfört med konventionella produkter. Av de ekologiska inköpen är 72 procent svenska jämfört med 67 procent av de konventionella.⁹

Ekologisk produktion bidrar till kolinlagring genom att certifieringen ställer krav på vall i växtföljd. Dessutom har majoriteten av gårdarna tillgång till stallgödsel, vilket genererar mer kolinlagring än kväve-mineralgödsel (se även genomgång av andra åtgärder i en annan del av detta kapitel). Ekologisk produktion har också begränsad användning av bekämpningsmedel vilket är ett hot mot den biologiska mångfalden. Ekologisk produktion bidrar till flera miljö kvalitetsmål, såsom Giftfri miljö, Ett rikt växt- och djurliv och Begränsad klimatpåverkan. Dessutom bidrar det till ökad självförsörjning och minskat beroende av import av t.ex. konstgödsel och bekämpningsmedel.

Jag vill reservera mig emot att förslaget om ersättning för vall inte kompletteras med extra incitament för att främja biologisk mångfald. Dagens vallodling misstänks vara orsaken till att stor-spov och fältfåglar försvunnit på åkermark i södra Sverige. Vi första skörden förstörs bona till åkerhäckande fåglars bon. Genom senarelagd vallskörd gynnas fåglar, fältvilt och insekter. Vallar som slås efter 1 juli skulle kunna ge en något högre ersättning, enligt ett förslag som WWF lämnat till beredningen.

Jag vill reservera mig till förmån för mitt förslag att det behövs en åtgärdsplan för åkermarkens bördighet och kolbindning i odlingsmark och betesmark.

Det är mycket positivt med stöd till vallodling och mellangrödor, men det finns anledning att se helheten i jordbruket. Det finns stödformer för kolbindning i jordbruket i Kalifornien (Healthy soil program), Australien, Finland och Spanien. Finland har vävt in stöden inom ramarna för CAP.

Miljöpartiet är positiva till att man ger stöd till vallodling direkt, men man bör möjligen ta ett helhetsgrepp kring kolinlagring i jordbruket med ett bredare stödpaket, eller möjligen formulera det så att man betalar merkostnaderna i enlighet med WTO-avtalets skriv-

⁹ Ekomat Centrum, 2024. Kompletterande statistik till Ekologiska Årsrapporten 2023. Så utvecklades marknaden för ekologiskt i offentlig sektor i Sverige.

ningar. Man bör kunna stödja 3-åriga vallar i växtföljd mer än 1–2-åriga i växtföljden. Vallstödet bör också vara utformat så att man har en differentierad ersättningsnivå, att vallstödet också gäller grüngödslingsvallar i växtföljd och att det inte finns skördekrav. Stödet bör vara utformat så att man kan få vallersättning i hela landet. Utöver bindning i åkermark så finns det en potential att binda kol i betesmarker. Det borde vara betydligt större potential att binda kol i betesmark än i åkermark, eftersom betesmark inte plöjs, den har flerårig växtlighet med djupa rötter och bortförslens av organiskt material är relativt liten.

När det gäller biogasproduktion med växtrester så bör mer än vall inkluderas, och man bör uppmuntra samverkan mellan lantbruket, livsmedelsindustrin och den kommunala sektorn för att skapa bra system för biogas och biogödselproduktion. Miljökraven för biogödsel i lantbruket bör vara skarpare än i dag avseende miljögifter, men främjande och tydliga för att gynna ett mer optimalt kretslopp och ökad kolinbindning i jordbruksmarken.

Det är viktigt att förstå hur biogasstöd kommer att påverka odlingen och eventuellt föreslå reglering av detta. I Tyskland där man satsat stort på biogasproduktion på gårdsnivå, fick man oönskade negativa effekter på kolinlagring eftersom gräsvall ersattes av majs, som ju inte är bra för kolinbindning.

Investeringsstöd till nya energilösningar med biogas på gårdsnivå är förstås mycket bra också. Men man bör även se till möjligheten att man på gården kan omvandla biogas till drivmedel till arbetsmaskiner mm.

Jag vill också reservera mig emot att förslagen inom jordbruksområdet rent allmänt måste bli mer omfattande för att minska förlusten av den biologiska mångfalden, men att miljömålsberedningens betänkande inte innehåller sådana förslag.

Genom historien har jordbruket i sin tur bidragit till biologisk mångfald¹⁰ genom att hålla landskapet öppet och skapa nödvändiga livsutrymmen för olika slags djur, växter, mikroorganismer och svampar. Samtidigt är jordbrukets utveckling i dag en av de största orsakerna till att odlingslandskapets biologiska mångfald är hotad.

Jordbrukets utveckling efter andra halvan av 1900-talet har gett upphov till en central målkonflikt, där utrymmet för den biologiska mångfalden har hamnat i kläm till förmån för mer och billigare livs-

¹⁰ <https://www.naturskyddsforeningen.se/artiklar/jordbrukets-effekt-pa-biologisk-mangfald/>.

medel. För att få ned produktionskostnader har maskiner och odlingsfält blivit större och driften mer intensiv vilket utarmat den biologiska mångfalden.

Samtidigt har lantbruksföretagen blivit färre och jordbruksmark har vuxit igen. I skogs- och mellanbygd är det igenväxta åkrar och betesmarker som blir skog som är det största hotet mot den biologiska mångfalden. På slättbygden är det i stället storleksutvecklingen som är problemet. Åkrarna blir större och brukas mer intensivt med mer kemikalier, mer konstgödsel och färre sorters grödor.

Lantbrukare får otillräcklig ersättning för miljönyttor som biologisk mångfald, öppna landskap eller kolinlagring. Men när lantbrukaren lagt ned sin produktion är det än svårare att nå ut med den här typen av stöd för att rädda biologisk mångfald. Den allt mer insatsberoende produktionen med större och färre lantbruksföretag har också ökat sårbarheten i livsmedelssystemet. Sammantaget har utvecklingen lett till ett landskap med allt mindre utrymme för biologisk mångfald. Förlusten av biologisk mångfald och förlusten av lantbruksföretag är på så sätt två sidor av samma mynt och en utveckling som upprätthålls av såväl marknad, politik och teknik.

De förslag som under förra årets arbetats fram av regeringen, att slopa beteskravet för mjölkkor, kan bli ett ytterligare dråpslag mot den biologiska mångfalden i jordbrukslandskapet.

Kapitel 10 Förslag om upptag och utsläpp av växthusgaser på bebyggd mark

Jag reserverar mig mot att förslagen är för begränsade och enbart handlar om exploatering av torvmarker som tas i anspråk för bebyggelse. Kompensationen skulle dessutom ha kunnat bli mer styrande om verksamhetsutövaren fick återskapa dubbelt upp, vilket skulle kunna vara ett viktigt incitament för byggherrar att i större utsträckning undvika att bygga på torvmarker.

Man kan också dämpa utsläppen genom att kompensera borttagen natur som inte är torvmark med anläggande av ny natur i samma område, exempelvis plantering av nya träd. Med bibehållna stadsmiljöavtal, som regeringen skrotat, skulle man kunna ha kompletterat åtgärderna med fler konkreta förslag.

Kapitel 11 Förslag om ökat nettoupptag i träprodukter

Jag reserverar mig emot att bedömningen att det behövs ökad produktion (dvs avverkning) för

att öka byggande i trä, det behövs sannerligen avverkning av träd för att tillverka byggmaterial i trä, men den viktigaste åtgärden i svenskt skogsbruk och sågindustri är att ställa om skogsbruket mot mer långlivade produkter och mindre fokus på massaproduktion. Ökad trähusbyggnation är mer beroende av att kvaliteten i svensk råvara stärks och att fokus i skogsbruket läggs på ökat förädlingsvärde, inte ökat uttag från svenska skogar.

att Boverket får i uppdrag att utöka klimatdeklarationen för uppförande av nya byggnader med en separat redovisning av mängden kol i långlivade byggprodukter som byggts in i byggnaden. På sikt kan mängden kol i långlivade byggprodukter räknas in i klimatdeklarationens gränsvärde.

Trähusbyggnation är väldigt betydelsefullt. Jag saknar därför konkreta förslag hur beslutsfattare i kommuner inte bara ska premiera trähusbyggnation när de kravställer på byggherrar som bygger på kommunens mark, utan ha en helhetssyn där materialvalet trä är en del. Andra frågor som vägs in är effektiv energianvändning, effektiva transporter, biologisk mångfald, cirkulär ekonomi, giftfrihet och olika hållbarhetskrav på material. Träprodukter ska också vara certifierade FSC/PEFC eller motsvarande, och i framtiden bör också certifierat trä från hyggesfritt skogsbruk kunna vara ett alternativ.

I och med att ny statistik från Naturvårdsverket visar att inlagringen i svenska träprodukter minskat och nu är lägre än 1990, vore större åtgärder för att använda svensk träråvara både i trähusbyggnation, och möbeltillverkning mm. Strategierna och förslagen för att stödja ett strategiskt arbete för sågat lövträ, är nödvändigt för att skogsägarna ska fatta beslut om att premiera lövtrad och blandskog, vilket också är viktigt för klimatanpassning och för biologisk mångfald. Att fasa ut plasten i byggindustrin i lister, fönster mm skulle behöva göras med både kravställande och skarpare regelverk.

Kapitel 12 Förslag för att öka nettoupptaget av koldioxid och gynna biologisk mångfald i våtmark och torvmark

Jag skulle vilja se en mer radikal utfasning av befintliga tillstånd för torvbrytning, men det är ett bra första steg att inte lämna nya tillstånd.

Kapitel 13 Förslag om skydd av natur

Jag reserverar mig emot att etappmålet för skydd av natur togs bort av Tidöpartierna 25-01-07, men att man i etappmålet också borde definierat att 10 procent av Sveriges landområden ska skyddas strikt.

att det i miljömålssystemet införs ett nytt etappmål om skydd av natur med följande lydelse: Sverige ska utöka och förstärka skyddet av landbaserade områden så att ett nätverk av skyddad natur senast 2030 omfattar minst 30 procent av Sveriges landområden genom formellt skydd eller andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder, OECM. Skyddet ska vara ekologiskt representativt.

Sverige har åtagit sig att skydda och förvalta 30 procent av Sveriges land- och inlandsvattenområden, liksom kust- och havsområden. Jag anser att det finns skäl att införa ett nytt etappmål om skydd av natur, som en del i det större åtagandet att stoppa och vända förlusten av biologisk mångfald. Förslaget innebär att minst 30 procent av Sveriges landområde ska vara skyddat genom minst 10 procent formellt skydd eller andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder, OECM:s, och de skyddade områdena ska bilda ett representativt och ekologiskt sammanhängande och funktionellt nätverk.

Förslaget till etappmål speglar innebörden av åtgärdsområde 3 i Kunming-Montreal-ramverket, som samtidigt fångar målet i EU:s strategi för biologisk mångfald. Jag bedömer att Sverige bör tillämpa de vedertagna internationella vägledningarna för vilka skyddsformer som kan räknas med för att nå upp till målet. Därför finns det skäl att etappmålet inte enbart omfattar det formella områdeskyddet som ska rapporteras i den internationella statistiken, utan även s.k. OECM-områden, vilka främjar den biologiska mångfalden genom förvaltning och markanvändning även om inte målsättningen för ett OECM-område *primärt* är bevarande av naturvärden. Att

inkludera OECM-områden lyfter fram det arbete som görs för att bevara biologisk mångfald utanför formellt skyddade områden.

IUCN:s kriterier bör ligga till grund för att avgränsa vilka områden som ska rapporteras som skyddade områden och att samtliga kriterier behöver vara uppfyllda för att ett område ska kunna räknas som skyddat. För att jämförbarheten mellan länder ska öka är det viktigt att utgå ifrån tydliga kriterier som tar sin utgångspunkt i konventionen om biologisk mångfald. IUCN:s kriterier är enligt vår bedömning i dagsläget de som bäst speglar åtagandena i det globala ramverket.

Naturpolitiskt ramverk

Jag reserverar mig emot att utredningen inte tagit ett större grepp om en samlad politik för naturen. Det behöver tas fram ett Naturpolitiskt ramverk – som bygger på samma principer som det klimatpolitiska ramverket som kan leda politiken mot livskraftiga ekosystem.

Mina förslag:

- att föreslå nödvändiga författningsändringar i all relevant lagstiftning för att inkorporera icke-försämringskravet enligt EU:s förordning om restaurering av natur. Icke-försämringskravet ska ställa bindande krav på alla relevanta verksamheter som gör anspråk på förändrad markanvändning, eller påverkar markens användning, från kommunal till regional och statlig nivå. I uppdraget ingår även att peka ut samt beskriva de livsmiljötyper och livsmiljöer för arter som omfattas av kravet.
- att föreslå ett ramverk och ett system för ekologisk kompensations, för åtgärder där icke-försämringskravet enligt lagstiftningen inte är tillämpligt för att betydande försämring för naturtyper inte sker.
- att det införs ett naturpolitiskt ramverk, en naturlag, som i likhet med klimatlagen, innehåller mål för bevarande och restaurering av biologisk mångfald, samt ett naturpolitiskt råd och en naturpolitisk handlingsplan.

Kapitel 14 Förslag om skydd av urskog och sk gammal skog – ej naturskog

Jag reserverar mig till förmån för alternativ 1 om lagligt skydd av alla urskogar och naturskogar enligt kapitel 20 punkt 1 (20.1).

Skyldigheten att följa gällande lag är standard i en rättsstat. Därför reagerade jag när sekretariatet tagit fram ett förslag (kap 14) till Miljömålsberedningens möte den 11 december som inte bara strider mot direktivet, utan också åtagandena enligt gällande lagstiftning i EU. Det står dessutom i strid med det som sekretariatet meddelade på mötet två veckor innan, 27 november. Då sades i en dragning av tjänstemännen att alternativ 2 (20.2) angående skydd av urskog och naturskog uppfyller direktivet och lagstiftningen, men enbart skydd av genomsnittligt 180-åriga skogar med mycket död ved inte gör det.

Även med ett avverkningsstopp för naturskogar skulle det behövas mer förslag som gör att arbetet går smidigt och att skydd av biologisk mångfald inte bara är ett lagkrav utan en nationell angelägenhet.

Skogsstyrelsen har inte tillräckligt med resurser att undersöka och inventera avverkningsanmälda skogar i dagsläget. När den ideella naturvården, med stöd av allemansrätten, bidrar till inventering av skogsområden och inom lagens ram anmäler inventeringsfynd till ansvarig myndighet eller till miljödomstolen – så uppfattas det av Sveriges regering som en fientlig handling, inte som en kostnadsfri kvalitetskontroll och hjälpsam handling. Ska naturen skyddas måste både miljölagstiftningen skärpas, miljömålen efterlevas och tillräckliga resurser avsättas för att kompensera enskilda skogsägare som vill bidra till naturskyddet genom att skydda natur.

Det tar i dag sex veckor att få avverka skog, men det kan ta 10 år att få naturvårdsersättning. Det är därför inte konstigt att ett naturvårdsbeslut kan verka avskräckande för en skogsägare som planerat att få en avverkningsintäkt. Det enklaste sättet att avhjälpa det här problemet är inte att offra naturskogarna, utan att införa en rättighetsbaserad ersättning för skogsägare som i enlighet med beslut om naturreservat eller annat motsvarande strikt skydd.

Skogsstyrelsen måste ges ändamålsenliga resurser så att alla områden med kontinuitetskog kontrolleras noggrant inför eventuell avverkning. Skogsägarna måste också ges bättre förutsättningar till framförhållning, genom att själva få tillgång till oberoende informa-

tion och fakta, och inte som det ofta är i dag få ”råd” från den aktör som suktar efter att få göra fler och fler kalhyggen till så lågt pris som möjligt, skogsindustrin. Eftersom röjning, gallring och blädning inte behöver anmälas till Skogsstyrelsen finns det i dag en stor risk att värdefull natur förstörs av skogsbruksåtgärder om inte dessa åtgärder blir kända av myndigheten.

Avgränsning av naturskog behöver bygga på en sammanvägd bedömning av skogens strukturer, processer och artförekomster

Signalarter har under lång tid använts för att identifiera skogsbiologiska värdekärnor i Sverige och har visat sig vara ett kraftfullt verktyg för att identifiera skogar med lång kontinuitet. Signalarter som indikerar ekologiskt intakta skogar som i hög grad formats av naturliga successions- och störningsregimer bör därför tillmätas stor betydelse vid identifiering och avgränsning av naturskogar.

Skogsbiologiska värdekärnor och nyckelbiotoper som inte formats av hävd utgör naturskog

Det finns en stor likhet mellan kommissionens definition och kriterier för ”naturskog” och de definitioner och kriterier som används för att i Sverige identifiera nyckelbiotoper och skogsbiologiska värdekärnor. Beståndsålder bör inte användas som kriterium för avgränsning av naturskog

Att naturskogsbegreppet nu föreslås utgå ifrån de kriterier som regeringen ställt upp i Skogsstyrelsens uppdrag att ta fram en nationell definition av begreppet ”gammal skog” i förnybartdirektivet ”gammal skog” ska utgå ifrån skogar med ”mycket hög beståndsålder (i huvudsak 180 år eller äldre)” samt skogar ”helt utan eller i det närmaste helt utan mänsklig påverkan”. Miljömålsberedningens uppdrag var enligt direktivet att ta fram förslag som leder till att målen om att vända förlusterna av biologisk mångfald kan nås. Att medvetet tolka begrepp på ett sätt som uppenbart undergräver detta syfte är oseriöst.

De extremt snäva kriterierna har varken stöd i EU-kommissionens vägledning eller i ekologisk forskning om skogar med höga naturvärden. Av EU-kommissionens vägledning framgår uttryck-

ligen att skogens ålder är av sekundär betydelse, och att det är skogens egenskaper avseende tillstånd och struktur som är av betydelse. En mycket hög beståndsålder kan enligt vägledningen betraktas som en proxy för lång skoglig kontinuitet och betydelse för biologisk mångfald. En skog med lägre beståndsålder kan dock i många fall ha strukturer och arter som tydligt indikerar att det rör sig om naturskog. I de fall bättre underlag för att bedöma ett områdes naturvärden finns (till exempel fältinventeringar baserade på en sammanvägd bedömning av strukturer och arter) har beståndsåldern låg relevans.

Att överhuvudtaget prata om beståndsålder i naturskogar är irrelevant då begreppet ”bestånd” som sådant tillkommit för att beskriva de jämnåldriga skogar som skapas av det dominerande kalhyggesbruket. Grundtyevägd medelålder anger endast åldern på de dominerande träden i beståndet. Detta mått säger ingenting om skogens verkliga ålder, det vill säga hur länge det funnits skog med en obruten kontinuitet, om skogen uppkommit naturligt eller genom plantering, om det finns någon spridning i ålder bland träden eller skogens art- och variationsrikedom. En ur- eller naturskog präglad av naturliga störningar är naturligt olikåldrig och uppnår sällan en beståndsålder på 180 år. Detta illustreras av data från Riksskogstaxeringen, som visar att bara omkring 1/5 av den produktiva skogen inom de områden som är formellt skyddade i dag har en beståndsålder över 180 år, trots att arbetet med formellt skydd sedan mycket lång tid utgått ifrån att skyddsarbetet ska fokusera på skogsbiologiska värdekärnor med konstaterat mycket höga naturvärden och att utvecklingsmark i normalfallet endast i begränsad omfattning ska inkluderas i formellt skyddade områden.

Data från riksskogstaxeringen visar därmed tydligt att tillämpning av ett snävt ålderskriterium vid avgränsning av naturskog skulle leda till att många av våra mest skyddsvärda skogar inte omfattas. **Den uttolkning av naturskogsbegreppet som gammal skog innebär att Miljömålsberedningens förslag inte bidrar till att Sverige lever upp till sina mål och åtaganden rörande biologisk mångfald, vare sig på nationell nivå, inom EU eller internationellt.**

Strikt skydd är ändamålsenligt för urskogar och naturskogar samt för kulturskapade skogar med höga naturvärden där skogsbruk hotar naturvärdena.

Det fanns ett starkt önskemål från beredningens experter inom miljö och forskning att Miljömålsberedningen skulle prioritera frågan om hur ett strikt skydd av kända, fältinventerade ur- och naturskogar ska säkerställas till 2030. Den sammanställning av ur- och naturskogar som tagits fram av Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket ansågs utgöra en god bedömning en bra utgångspunkt för detta arbete. Samtidigt pekade många på miljömålsuppföljningen Levande skogar, Fördjupad utvärdering 2023 (skogsstyrelsen.se) och ett flertal forskningsstudier att naturskog som ännu inte är karterad förloras i hög takt, och det är därför avgörande att skyddet av kända naturskogar kompletteras med ett robust system för att fånga upp okänd naturskog i samband med alla åtgärder som utgör ett hot mot dessa skogar.

En ökad tydlighet kring statens syn på hantering av de sista kvarvarande naturskogarna hade potential att lösa upp den viktigaste knut som ligger bakom de senaste årens höga konfliktnivå i skogsdebatten. Ett tydligt ställningstagande om att dessa skogar ska bevaras – och att staten är beredd att ta på sig det ekonomiska ansvaret för att det ska ske på ett ordnat sätt – kan också ge en trygghet för de tusentals markägare som i dag sitter i kläm med skogsinnehav som är svåra att få ekonomisk avkastning från.

Skapa ett system som säkerställer att okända naturskogar inte avverkas

För att på ett ändamålsenligt sätt säkerställa strikt skydd av samtliga naturskogar krävs dels att ett förbud införs mot åtgärder som riskerar att negativt påverka skogar som uppfyller naturskogskriterierna, dels en hantering som i praktiken säkerställer att naturskog som ännu inte karterats fångas upp vid förprovning av skogsbruksåtgärder, inklusive gallring, och andra exploateringar som riskerar att skada dessa skogars naturvärden. Detta förutsätter omfattande förändringar både av de formella krav som ställs på underlaget vid anmälan av skogsbruksåtgärder, och av Skogsstyrelsens syn på, och förutsättningar för, tillsyn.

Skogsstyrelsen beskrev i en skrivelse till regeringen en situation där det saknas tillräckliga resurser och förutsättningar att bedriva en ändamålsenlig tillsyn. Efter det gjordes ytterligare neddragningar.

Kontinuitetsskogarna hyser en stor del av de ej karterade naturskogsresterna i Sverige. Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt har i en dom konstaterat att det i samband med gallring av skogar som kan hysa skyddade arter eller höga naturvärden ankommer på Skogsstyrelsen som tillsynsmyndighet att vidta den utredning som krävs. Det skulle kunna avhjälpas med en anmälningsplikt för gallring i karterade kontinuitetsskogar. I enlighet med försiktighetsprincipen bör därför även skogsbruksåtgärder som berör objekt med naturvärde omfattas av ett krav på anmälan.

Genomför en storsatsning på kartläggning av okända naturskogar

Det åligger i grunden verksamhetsutövare att skaffa sig den kunskap som krävs för att bedöma om en planerad skogsbruksåtgärd riskerar att påverka naturskog negativt. Skogsstyrelsens tillsyn ska säkerställa att underlaget är tillräckligt för att bedöma en planerad åtgärds förenlighet med förbudet mot avverkning av naturskog. För att begränsa konflikterna och kraven på markägare och myndigheter att göra inventeringar och kontroller i samband med enskilda skogsbruksåtgärder är det viktigt (och rimligt) att staten tar ansvar för ett mer proaktivt och systematiskt arbete för att identifiera och avgränsa kvarvarande naturskogar. När nu ändå de gamla skogarna måste identifieras, borde också naturskog enligt EU-kommissionens definition och kriterier också genomföras. En kraftfull statlig satsning på kartläggning av de oskyddade naturskogar som ligger utanför de geografiskt avgränsade områden som redovisats av Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bör också involvera skogsägarna på många sätt. Skogsägare kan själva uppmuntras att själva rapportera in skogar som de skulle vilja blev inventerade. Skogsstyrelsen skulle kunna ges resurser för att underlätta samverkan och dialog mellan ideella organisationer, som tex Naturskyddsföreningen, Friluftsrämjandet och enskilda skogsägare, med syftet att vända konflikt till ökat samarbete.

I de delar av landet där preciserat underlag om kontinuitetsskogar finns framtaget kan den största delen av de kvarvarande större ur-

och naturskogarna förväntas återfinnas inom de områden som karterats som kontinuitetsskogar, vilket bör underlätta arbetet avsevärt. Detta kan lämpligen ske genom en ändring/tilläggsuppdrag till Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket i deras pågående uppdrag att utveckla digitala kunskapsunderlag om skogens natur- och kulturmiljövärden.

Ett hållbart skogsbruk förutsätter skydd av kvarvarande naturskog

Det har framförts synpunkter om naturskogsbegreppet riskerar att minska råvaruförsörjningen och skulle medföra stora konsekvenser för svensk skogsindustri och sysselsättning. Jag har svårt att se logiken i detta. Riksdagen har sedan lång tid ett tydligt ställningstagande när det gäller skogar med höga naturvärden: De ska inte avverkas utan bevaras långsiktigt. Större delen av den svenska förädlingsindustrin har också genom certifiering åtagit sig att inte hantera virke från skogar med höga naturvärden. Det är obestridligt att de skogar som pekats ut i de fältinventeringar som legat till grund för myndigheternas kartering av naturskog har mycket höga naturvärden. Att säga att skydd av dessa skogar innebär en förlust av skogsråvara är att säga att man har för avsikt att, i strid med politiska mål, internationella åtaganden och sektorsansvar, avverka skogar med mycket höga naturvärden. Basen i en hållbar bioekonomi måste vara hållbar produktion av råvara. Ett skogsbruk som inte förmår hantera kvarvarande naturskogar på ett ansvarsfullt sätt är inte bara ett hot mot den biologiska mångfalden, utan också mot trovärdigheten i hela den svenska förädlingsindustrin. Trovärdigheten för svenska produkter kan inte upprätthållas om naturskogar mals ner till toapapper.

Kapitel 15 Förslag om förvaltning av skyddade områden

Jag kan konstatera att Miljöpartiets budgetmotioner prioriterar området och att anslagen kan diskuteras. Men jag reserverar mig inte mot förslagen.

Kapitel 16 Förslag om restaurering av natur

Jag reserverar mig emot att förslaget om att länsstyrelserna ges möjlighet tillsammans med Naturvårdsverket och andra myndigheter att utveckla projektet Naturnära jobb till *Naturnära jobb för unga*.

Projektet Naturnära jobb bedrevs 2020–2022 bedrevs på 32 orter i både statlig och kommunal regi. Huvudmännen var Naturvårdsverket, Länsstyrelserna och SGU. En lång rad praktiska åtgärder genomfördes och utvärderingen angav att det finns mycket erfarenheter att bygga vidare på.

Projektet ger betydande nytta främst för individen att hitta den egna förmågan att kunna påverka sin vardag och hitta en väg till egen försörjning. Samtidigt utförs samhällsnyttiga arbetsuppgifter inom naturvård och friluftsliv vilket varit välbehövligt då trycket på naturreservat och infrastruktur för friluftsliv är högt. Uppdraget bidrar också att lyfta individerna till anställningsbarhet inom vissa yrken.

Jag reserverar mig emot att inte Miljömålsberedningen gjorde en omfattande satsning på miljöövervakningen med förslag på ökad inriktning för miljöövervakning för biologisk mångfald, fenologi mm och identifierade ett budgetbehov.

Kapitel 17 Förslag om minimal förlust av biologisk mångfald

Jag reserverar mig emot att etappmålet om restaurering av grön infrastruktur togs bort av Tidöpartierna 25-01-07

att det i miljömålssystemet införs ett nytt etappmål om restaurering av grön infrastruktur med följande lydelse: Senast 2030 har förutsättningarna för biologisk mångfald förbättrats genom bevarad, restaurerad eller återskapad grön infrastruktur, i den omfattning som anges i länsstyrelsernas handlingsplaner och andra beslutade planer och strategiska dokument om grön infrastruktur.

att länsstyrelserna får i uppdrag att arbeta vidare med grön infrastruktur utifrån de regionala handlingsplanerna för grön infrastruktur.

Jag tycker att det är viktigt att länsstyrelserna får möjlighet att utveckla och färdigställa själva handlingsplanerna, med beaktande av kraven i naturrestaureringsförordningen.

Generellt finns ett stort behov av ytterligare förslag som kan bidra till att den gröna infrastrukturen och ekosystemtjänster inte går förlorade (dvs. bibehålls eller stärks), ur ett landskapsperspektiv, i enskilda prövningsärenden som innebär en förändrad markanvändning. Ett möjligt sådant förslag kan vara att införa en ändring i avvägningsregeln i 3 kap. 10 § miljöbalken så att riksintresse enligt 3 kap. 6 § miljöbalken (för naturvården ev. och kulturmiljövården och friluftslivet) får större tyngd vid en avvägning mellan riksintressen för flera oförenliga ändamål, vilket diskuterades av beredningen, men ströks av den politiska majoriteten i beredningen. Jag anser att ett sådant förslag behöver utredas vidare.

Jag reserverar mig också emot att det tidigare förslaget (7.1.1.) till etappmål om minimal förlust av biologisk mångfald är borttaget:

att riksdagen beslutar om följande etappmål: Senast 2030 ska förlusten av områden som har stor betydelse för den biologiska mångfalden vara minimal.

Jag reserverar mig även emot att följande bedömningar ströks av regeringsunderlagets representanter i beredningen:

- att Sverige inte har ett tillräckligt robust och effektivt regelverk som kan motverka ytterligare förlust av områden som är viktiga för biologisk mångfald.
- att det behövs en mekanism som innebär att den gröna infrastrukturen och ekosystemtjänster inte går förlorade (dvs. bibehålls eller stärks), ur ett landskapsperspektiv, i enskilda prövningsärenden som innebär en förändrad markanvändning.
- att statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt (LONA) behövs även fortsättningsvis för att kommunerna ska kunna bidra i arbetet med biologisk mångfald och kolinlagring. Detta bidrag är i dagsläget det mest lämpade styrmedlet för kommunernas arbete med att bevara befintliga ytor och öka grönytor, vilket kan bidra till representativitet och ökar förutsättningarna för konnektivitet.
- att om resurserna till LONA-bidraget ökar skulle möjligheterna till fler åtgärder i kommunal regi sannolikt också öka.

Jag reserverar mig emot att beredningen har strukit ”Skogsbruksåtgärder, t.ex. slutavverkning, röjning och gallring, kommer som huvudregel inte att vara tillåtna 2026 i flera skogliga naturtyper, inklusive i den mest förekommande skogliga naturtypen taiga.”

Det är ett försök att skyla över konsekvenserna av restaureringslagen.

Kapitel 18 Förslagets bidrag till de nationella miljömålen, Agenda 2030 och åtgärds mål i Kunming-Montreal-ramverket

Jag kan konstatera att begreppet ”viss utsträckning når miljömålen” i många fall är en mycket liten utsträckning. Det intressanta vore att lägga förslag som innebär att miljömålen nås. Det gör tyvärr inte Miljömålsberedningen.

Kapitel 19 Konsekvensanalys

Ingen reservation.

Kapitel 20 Diskuterade och övervägda förslag om skydd av urskog, naturskog och gammal skog.

Jag är glad att Miljömålsberedningen publicerade alla de förslag om urskog och naturskog som Miljömålsberedningens sekretariat arbetat fram och vi diskuterat i beredningen och med experter, men som på sista justeringsmötet totalt togs bort. Jag vill kommentera hur förslagen togs fram:

Först arbetade sekretariatet fram underlaget 20.1 (alternativ 1) om fullständigt skydd av alla ur- och naturskogar till beredningen. Efter remissförfarandet under sommaren togs ett nytt förslag fram 20.2 (alternativ 2) där alla urskogar och alla kända naturskogar skulle skyddas. I december togs ett nytt förslag fram (kapitel 14, alternativ 3) efter att ordföranden haft dialog med regeringskansliet, vilket som också sanktionerades av en sidouppgörelse mellan M, L, S och C, där S fick löfte om en kompromiss. Kompromissen innefattade ett för markägaren frivilligt skydd av vissa naturskogar och fjällskogarna, dock ej värdekärnor (20.3 alternativ 4). Kompromissen

föll då Tidöpartierna gjorde en ny uppgörelse dagen innan justeringsmötet, vilket ledde till att alternativ 3 genomfördes då ordföranden Lars Tysklind också stödde det förslaget. **Nu lämnar jag** en reservation till förmån för alternativ 1 och under kapitel 14 ger jag en redogörelse för vilket förslag Miljöpartiet önskat för att alla Sveriges urskogar och naturskogar ska kunna skyddas.

Kapitel 21 Författningskommentarer

Ingen reservation.

Avslutning

Jag vill betona att även om Miljömålsberedningen inte skapat breda överenskommelser om de stora viktiga frågorna om biologisk mångfald och klimatpolitiken, vilket är mycket allvarligt, så har diskussionerna i beredningen varit många och jag har försökt vara konstruktiv för att förslag ska tas fram och utvecklas. Det finns därför en hel del konkreta förslag som jag också ställer mig bakom, särskilt alla de förslag som Miljöpartiet lyft fram och skapat brett gehör för.

Jag vill avslutningsvis tacka sekretariatets tjänstemän för stort tålamod och god sakkunskap.

Reservation av ledamoten Joakim Järrebring (S)

Reservation

Skydd av ur- och naturskog i enlighet med Kunming-Montréal-avtalet och EU:s strategi för biologisk mångfald

Vi reserverar oss mot hanteringen av frågan om skyddet av Sveriges ur- och naturskogar i det förslag som Tidöpartierna lagt fram. Vår uppfattning är att förslaget innebär en sådan urvattning av tidigare kompromiss att Miljömålsberedningen inte längre lever upp till sitt uppdrag.

Miljömålsberedningens kärnuppdrag är att föreslå en strategi som möjliggör att Sverige lever upp till sina internationella åtaganden, bland annat enligt EU:s strategi för biologisk mångfald och Kunming-Montreal-ramverket. Tidöpartiernas förslag brister i både omfattning och skarpa åtgärder. Detta riskerar att försena eller göra det omöjligt för Sverige att uppfylla sina åtaganden.

Vi socialdemokrater anser att en politiskt bred och långsiktig skogspolitik är avgörande för att möta de utmaningar den svenska skogen står inför. Den blocköverskridande kompromiss som Moderaterna och Liberalerna övergav i sista stund innehöll tydliga ambitioner om ett stärkt skogligt skydd, i linje med våra internationella och europeiska åtaganden. Kompromissen hade även givit förutsättningar att säkerställa rättvis och rimlig ersättning till skogsägare vid inskränkningar i brukandet av deras skog. Vi reserverar oss i denna del mot förslaget.

Reservation av ledamoten Stina Larsson (C)

Reservation Centerpartiet

Kap 10 – Förslag om upptag och utsläpp av växthusgaser på bebyggd mark

Centerpartiet delar bedömningarna om att det är viktigt att ta hänsyn till markutsläpp vid exploatering och byggnation. Förslaget i sin nuvarande utformning riskerar dock leda till allt för stora hinder för pågående markanvändning. Det finns därför ett behov att tydliggöra att det här ska finnas en långtgående flexibilitet för åtgärder som förenklar pågående markanvändning och ger möjligt för ett växande företagande inom de areella näringarna.

Jag reserverar sig därför mot förslaget:

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.

Till förmån för följande lydelse:

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. Denna bestämmelse gäller ej när torvmark tas i anspråk för att rationalisera fortsatt markanvändning, såsom anläggning av skogsväg eller jordbrukets ekonomibygnader.

Kapitel 13 Skydd av natur

För Centerpartiet är detta kapitel av stor betydelse då det löser ut mycket viktiga frågor kring rapportering av skyddad natur där Sverige länge underrapporterat jämfört med andra länder vilket gett en felaktig bild av det svenska naturskyddet. I slutversionen har

dock nyckeldelar som definitioner försvunnit vilka hade behövts för att skapa en tydlighet i beredningens förslag.

Jag reserverar mig därför till förmån för följande ytterligare bedömningar:

att områden som räknas mot målet om 30 procent skydd av landytan ska omfatta dels områden som uppfyller IUCN:s definition av skyddade områden, dels områden som uppfyller IUCN:s definition för "andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder", OECM, vilka dessutom har bevarandemål.

att såväl skyddade områden som OECM ska uppfylla följande kriterier för att räknas mot målet på 30 procent skydd av landytan:

(1) Området ska vara geografiskt avgränsat, (2) det ska finnas en avsikt att bevara området, (3) det ska finnas bevarandemål och (4) bevarandeinstrumentet måste leda till bevarande av natur.

Skyddad natur med där andra verksamheter, som har annat syfte än bevarandet av naturen, bör ses som skyddade men inte strikt skyddade.

Samt till förmån för följande förslag:

att det i miljömålssystemet införs ett nytt etappmål om skydd av natur med följande lydelse: Sverige ska utöka skyddet av landbaserade områden så att skyddad natur senast 2030 omfattar minst 30 procent av Sveriges landområden genom formellt skydd eller andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder, OECM.

Kapitel 14 Förslag om skydd av urskog och naturskog

För Centerpartiet är det av stor vikt att värna markägarförhållanden. När nya skyddsgrunder nu tillkommer för urskog och gammal skog riskerar det leda till att de privata bolagen får större andelar av skogen framöver genom ersättningsmark via Sveaskog.

I beredningens uppdrag har även ingått att "utvärdera befintliga styrmedel och former för områdesskydd". Här menar jag att beredningen har missat en viktig aspekt när man inte utvärderat intrångsersättningarna. Med dagens ersättningsnivå på 125 % så blir det som markägare svårt att efter ersättningen beskattats kunna köpa motsvarande fastighet som den man förlorat rådighet över. Därför anser Centerpartiet att ersättningen bör höjas till 150 %.

Därför reserverar jag mig mot förslaget
*att privata fastighetsägare som väljer formellt skydd av urskog,
naturskog och gammal skog i möjligaste mån som ersättning ska få
välja mellan ersättningsmark, intrångsersättning eller köpeskilling,*

Till förmån för denna lydelse:

*att privata fastighetsägare som väljer formellt skydd av urskog,
naturskog och gammal skog i möjligaste mån som ersättning ska få
välja mellan ersättningsmark, intrångsersättning eller köpeskilling,
samt till förmån för följande nya förslag:*

*att bolag som väljer formellt skydd av urskog och gammal skog
som ersättning ska erbjudas intrångsersättning.*

Att intrångsersättning höjs till 150 % av fastighetsvärdet.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av ledamoten Tomas Brandberg (SD)

Särskilt yttrande med anledning av Miljömålsberedningens betänkande

Miljömålsberedningens direktiv har utgått från beslut fattade på EU-nivå som rör biologisk mångfald samt europeisk lagstiftning om nettoupptag från markanvändningssektorn, benämnt LULUCF (Land use, land-use change, and forestry). Sverigedemokraterna ser stora brister med EU:s politik på dessa områden, inte minst eftersom skogspolitik inte regleras av EU:s fördrag och därmed bör utgöra en nationell angelägenhet.

Fullt genomförd kommer EU:s politik att leda till försämrad svensk och europeisk konkurrenskraft samt försvåra arbetet med att minska utsläppen av växthusgaser. Det bör således vara mycket högt prioriterat från ett svenskt perspektiv att påverka EU:s politik på området i en konstruktiv riktning.

När det kommer till Miljömålsberedningens arbete är min bild att processen har förbättringspotential. Beredningen har inte fullt ut utnyttjat den expertis som knutits till utredningen, vilket har försämrat möjligheterna att ta fram underbyggda förslag med adekvata konsekvensanalyser. Den politiska förankringen har dessutom påbörjats allt för sent. Med detta noterat blir kommande remissvar på det aktuella betänkandet särskilt viktiga och dessa svar kommer att tas i noga beaktande när Sverigedemokraterna tar ställning till vad som slutligen ska genomföras.

Under processens gång har beredningens betänkande utvecklats i en riktning som gör att det är en helhet som Sverigedemokraterna, givet utredningens direktiv, kan ställa sig bakom. Men det bör påpekas att det finns betydande utmaningar med många av förslagen.

Ett grundantagande är att skogsägare ska hållas ekonomiskt skadeslösa vid intrång, vilket borde vara självklart. Sverigedemokraterna ställer sig positivt till exempelvis vissa insatser kopplade till information och rådgivning.

Dokumentet ska inte läsas som att detta är Sverigedemokraternas politik. Det ska i första hand läsas utifrån det uppdrag Miljömålsberedningen har haft, nämligen att beskriva hur Sverige kan implementera EU:s strategi för biologisk mångfald respektive LULUCF-förordningen. Dessa har olika legal status i form av en (icke bindande) strategi och en (bindande) förordning, en distinktion som är värd att understryka.

Hur EU ser på en strategi framgår i kapitlet ”Miljömålsberedningens utgångspunkter”, enligt följande: ”EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 är ett ’meddelande’ från kommissionen. Kommissionen uttalar sig här inte som lagstiftare.” Detta får konsekvenser för hur förslag på detta område ska förstås och tolkas, eftersom åtgärderna i grunden är frivilliga för respektive medlemsland.

En stor del av betänkandet utgörs alltså av en katalog av åtgärder som kan vidtagas för att helt eller delvis uppfylla strategin för biologisk mångfald. Sverigedemokraterna ser positivt på biologisk mångfald, men kommer inte att prioritera EU:s riktlinjer på detta område framför mål av bindande karaktär.

Med LULUCF-förordningen förhåller det sig annorlunda utifrån det faktum att den utgör en bindande rättsakt. Det kan dock framhållas att Sverigedemokraterna har argumenterat emot och även röstat emot LULUCF-förordningen i EU-parlamentet. Men det är en sak vad partiet anser om att denna rättsakt har antagits, en annan att Miljömålsberedningen har ställts inför uppgiften att föreslå hur den ska genomföras. Med detta konstaterat måste man ta i beaktande att det finns många faktorer som påverkar skogens tillväxt, som politiken inte styr över. En annan problematik är att uppskattningen av mängden kol bundet i marken (så kallat markkol) är en levande vetenskap och uppdateringar av dessa data har nyligen fått dramatiska följder för Sveriges åtagande.

Det är en logisk konsekvens av LULUCF-förordningen att rekommendera utökad gödsling av skogsmark, en åtgärd som Sverigedemokraterna står bakom. Vi är också öppna för förslag som förväntas leda till förlängda omloppstider, även om vi befarar att det

finns fallgropar. Vi utgår sålunda för att politik på området bereds noggrant innan den genomförs. Även om andra åtgärder föreslås så är det dessa två förslag som kan täcka åtminstone en stor del av ”gapet” i skoglig tillväxt à 7 miljoner ton per år fram till år 2030.

Beklagansvärt nog blev alltså gapanalysen på 7 miljoner ton per år inaktuell under Miljömålsberedningens slutskede, en omständighet som ger förordningens kritiker rätt. Men beredningen kan knappast lastas för att den inte på så kort tid kan parera den dramatiska ökningen av gapet som det nu rapporteras om. Sverige bör givetvis skyndsamt signalera till EU-kommissionen att förutsättningarna drastiskt har förändrats.

Miljömålsberedningen föreslår en utfasning av torv som odlingssubstrat. Sverigedemokraterna ser stora utmaningar med förslaget och det blir här viktigt att ta del av vilka konsekvenser som detta får för näringen innan man går vidare i processen. Är det så att godtagbara alternativ saknas och att detta leder till försämrad konkurrenskraft och import av torv från andra länder bör denna punkt omprövas. Konsekvensanalysen kan inte betecknas som tillräcklig i detta avseende.

En annan viktig aspekt är kostnaderna. Statens utgiftsområde 20 (Klimat, miljö och natur) har ökat mycket kraftigt under det senaste decenniet och det är självklart att ytterligare kostnadsökningar – åtskilliga miljarder under perioden 2026–2030 enligt vad Miljömålsberedningen föreslår – i slutändan måste vägas mot andra behov.

Vidare bör konsekvensanalysen kommenteras. I sammanfattningen framgår att de åtgärder som föreslås, framför allt för att efterfölja LULUCF-förordningen, kommer att leda till minskad avverkning. För fullständighets skull borde följderna av detta ha analyserats i termer av nedlagda industrier och uteblivna investeringar och exportintäkter.

Slutligen måste det understrykas att Sverigedemokraterna eftersträvar en skogspolitik präglad av mindre byråkrati och större nationellt självbestämmande. Det aktuella betänkandet harmoniserar inte med denna strävan, väsentligen eftersom det inte ingick i uppdraget. Vi lär dock få anledning att återkomma i denna fråga.

Särskilt yttrande av ledamoten Joakim Järrebring (S)

Socialdemokraternas särskilda yttrande

Miljömålsberedningen har ett viktigt uppdrag: att ta fram strategier som ger Sverige förutsättningar att uppfylla sina åtaganden enligt EU:s klimat- och biodiversitetsmål, liksom våra internationella åtaganden. Detta kräver långsiktiga spelregler som ger trygghet för näringsliv, markägare och samhället i stort, samtidigt som vi möter de akuta utmaningarna för klimatet och biologisk mångfald.

Den blocköverskridande kompromiss som diskuterades i beredningen, och som Socialdemokraterna ställde sig bakom, byggde på en grund av brett politiskt samförstånd. Den hade kunnat säkra förutsättningarna för en ambitiös men realistisk strategi där alla parter tar sitt ansvar. Genom att välja bort denna breda överenskommelse och i stället forma ett förslag inom Tidöpartierna, har Moderaterna och Liberalerna valt att prioritera kortsiktiga politiska vinster framför långsiktig stabilitet och trovärdighet.

Det förslag som nu presenteras har två avgörande brister:

Det hotar Sveriges internationella trovärdighet.

Förslaget riskerar att medföra att vi inte klarar våra åtaganden enligt EU:s regelverk eller de internationella avtal som Sverige har förbundit sig till.

Det skapar osäkerhet för näringslivet och markägare.

Genom att överge en bred överenskommelse försvagas förutsättningarna för långsiktiga investeringar och hållbart nyttjande av våra naturresurser.

Vi beklagar djupt att Moderaterna och Liberalerna valde att bryta den överenskommelse som hade förhandlats fram över blockgränserna. Den kompromissen var inte perfekt, men den balanserade Sveriges behov av tillväxt och utveckling med våra åtaganden att bevara biologisk mångfald och minska utsläppen.

Nu är det upp till klimat- och miljöministern, Romina Pourmokhtari, att visa ledarskap och ta ansvar för att säkerställa att Sverige kan leva upp till sina internationella åtaganden och samtidigt skapa långsiktiga spelregler som bidrar till en hållbar utveckling.

Särskilt yttrande av ledamoten Stina Larsson (C)

Särskilt yttrande från Centerpartiet

Miljömålsberedningens uppdrag har varit att ta fram förslag för hur Sverige ska uppnå de internationella åtagandena för naturvård och biologisk mångfald samt för nettoupptag av växthusgaser. Förslagen som helhet kan ses som en utgångspunkt till att ta ytterligare steg mot en bättre svensk skogspolitik.

Svensk skogspolitik är i ett akut behov av långsiktiga och brett förankrade långsiktiga regelverk som garanterar brukanderätten, där naturvärden säkras utan att riskera bli en ekonomisk förlust för markägaren och att den svenska skogsnäringen i stort ges förutsättningar att fortsatt bidra till svenskt välstånd och klimatnytta. Det är därför en besvikelse och underkännande av såväl regeringen som svensk politik i stort att vi inte kunnat landa i en bredare överenskommelse. Skogsnäringen förtjänar en trygghet som sträcker sig längre än till nästa val.

För Centerpartiet är det centralt att det skapas en sammanhängande helhet inom skogspolitiken med bred uppslutning och långsiktiga förutsättningar. Min utgångspunkt har därför varit en strävan efter en bred överenskommelse som garanterar skogsnäringen och Sveriges hundratusentals skogsägare mer arbetsro och egenmakt i sitt brukande över tid. Centerpartiet betonar att skogsägare ska ha incitament att bedriva ett aktivt och långsiktigt hållbart skogsbruk som tar hänsyn till både produktionsvärden och naturvärden i linje med skogsvårdslagets principer om jämställda mål och frihet under ansvar. Inom ramen för beredningen har vi strävat efter att nå upp till åtaganden med så lite påverkan för enskilda skogsägare som möjligt och att produktiv skogsmark ej skall tas ur bruk utan mycket goda grunder. Samtidigt som markägare ska få ersättning för höga naturvärden.

Sveriges naturlandskap domineras av skog och därför berör många förslag just skogen. En nyckelfråga är att implementera begrepp i samklang med andra lagstiftningar. Beredningens förslag på definitionerna urskog och gammal skog ställer jag mig därför bakom. Det är skogar där brukandet redan i dag på olika sätt är begränsat och de bör fortsatt åtnjuta ett starkt skydd.

Det finns i dag stora områden i den fjällnära skogen där det råder tillståndsplikt för avverkningar, de är därmed skyddade och

naturvårdshänsyn tas. För Centerpartiet är det viktigt att den fjällnära skogen fortsatt kan brukas och det är av stor vikt för norra Sverige.

För Centerpartiet är det väsentligt att äganderätten värnas och därför ska ersättning alltid utgå till de markägare vars skog ska skyddas. En enskild skogsägare ska kunna vara stolt över sin skog med höga naturvärden och inte lida ekonomiskt av att ha förvaltats sin mark. För att uppnå detta anser Centerpartiet att intrångsersättning bör vara högre än de 125% av fastighetsvärdet som gäller i dag och i stället uppgå till 150%. Skyddet ska i största mån utgå från frivillighet hos markägaren och att det är staten som tar det främsta ansvaret genom finansiering och sitt markinnehav.

Möjligheten till ersättningsmark bör riktas till enskilda markägare nu när skydd av urskog och gammal skog definieras. Skogsbolagen bör företrädesvis ersättas monetärt. Har de fått ersättning bör de inte heller ges möjlighet att köpa ersättningsmark från enskilda markägare. Centerpartiet ser det som en olycklig utveckling om andelen skogsmark tillhörande bolagen ökar. Centerpartiets inriktning är den motsatta, vi vill se fler enskilda skogsbrukare i landet. På sikt bör Sveaskogs markinnehav avyttras till privata markägare och beredningens förslag kan riskera att stora delar av Sveaskogs produktiva innehav i stället tillfaller bolagen.

Förvaltning av skyddad natur är en annan viktig fråga. Centerpartiet vill att större prioritet ges till att redan existerande reservats sköts på ett ändamålsenligt sätt. Många naturvärden som uppkommit i kulturlandskapet kräver många aktiva skötselåtgärder för att upprätthållas. Bildas många naturreservat utan resurstillskott sinar också mängden resurser som kan användas för respektive reservat. Det riskerar att de värden som finns i befintliga reservat hotas.

Förslagen kring restaurering av arbetet bör invänta implementeringen av EUs naturrestaureringslag och arbetet ta fram en svensk nationell restaureringsplan så att beredningens förslag inte föregår den processen. Det är av mycket stor vikt att det sker med i linje att restaurera de arealer som fanns 1995 då Sverige gick med i EU och art- och habitatdirektivet trädde i kraft för oss så att implementeringen sker på samhällsekonomiskt försvarbara villkor.

En annan nyckelfråga har varit rapporteringen av skydd, där Sverige kontinuerligt rapporterar på ett sätt som avviker från andra medlemsländer och därmed underrapporter andelen skyddade orden

i jämförelse med andra länder. Här har beredningen i kommit med förslag som för upp oss till de andelar skyddad natur Sverige har åtagit sig. Detta sker framförallt genom att rapportera de begränsningar av brukande som redan i dag råder i stora delar av Sverige. Detta är ett stort steg framåt och skapar en större jämförbarhet mellan Sverige och andra länder. Samtidigt är det en brist att det nu saknas tydliga definitioner kring vad som ska rapporteras, därför lyfter vi detta i vår reservation.

Centerpartiet ställer sig bakom de föreslagna åtgärderna för att öka nettoupptaget av växthusgaser. Däremot anser Centerpartiet att man bör avvakta revideringen av EUs klimatmål innan genomförande av förslagen. . Prioriteringen borde vara att minska de fossila utsläppen i stället för att ge pålagor till markanvändningssektorn. Även inom Sverige ser vi med stor oro på att utsläppen från transportsektorn ökat kraftigt de senaste åren och en avsaknad av åtgärder från regeringen för att minska dessa, vilket kommer ställa mycket stora och orimliga krav på markanvändningssektorn. EU:s klimatmål bör därför revideras så att ambitionsnivån för fossila utsläppsminskningar ökar medan markanvändningssektorns beting justeras neråt. Ska Sverige nå upp till kraven som de är siffersatta i dag kommer det komma med stora samhällsekonomiska kostnader och med mycket tveksam klimatnytta när mängden svenska bioråvaror kommer minska och troligen i stället ersättas med fossila motsvarigheter eller genom skog som avverkas på andra platser i världen.

EU-målen inom markanvändningssektorn är alltför kortsiktiga i sin natur. I stället för mål om kolinlagring i stående skog så hade ett aktivt och produktivt brukande gjort större klimatnytta på sikt. Med långsiktigt hög och uthållig avverkningstakt blir substitutionen samlat till slut större än nyttan av att låta skogen agera kolsänka eftersom kolsänkan avtar över tid. Klimatförändringarna och förändrade vädermönster påverkar redan i dag tillväxten och kolsänkan i skogen. Skogsägare blir direkt påverkade genom extrem torka med skogsbränder och barkborreangrepp eller stormar.

Vidare är de föreslagna åtgärderna från beredningen i sig dessutom otillräckliga för att på ett trovärdigt sätt nå upp till åtagandena inom markanvändningssektorn. De enda helt träffsäkra åtgärderna vore att beskoga mer mark eller att återvåta organogen jordbruksmark. Det är däremot inte något Centerpartiet är beredda att stödja då det skulle innebära betydande konsekvenser för svensk livsmedels-

produktion med förlorad jordbruksmark som behövs för livsmedelsproduktion. Det ligger utanför denna berednings uppdrag men fokus på klimatpolitiken måste vara att sänka de fossila utsläppen, i Sveriges fall framför allt inom transportsektorn, inte fortsätta och öka dessa som nu sker.

De åtgärder för ökad kolinbindning som vore samhällsekonomiskt försvarbara är de som leder till ökad produktivitet och tillväxt, vilket bäst sker genom en lönsam skogsnäring med muskler att utveckla nytt plantmaterial och där de senaste råd och rönen inom skötsel effektivt når markägaren.

Kring kolinlagringsavtalen råder flera frågetecken. Kolinlagringsavtalen riskerar skapa incitament som inte är lyhörda för varken realiteten i de skogliga bestånden eller till marknadssignaler. I grunden vore det betydligt bättre att detta hanteras på marknadsmässiga grunder med exempelvis kolkrediter på en fri marknad. Att skogsägaren på marknadens villkor kan finna lönsamhet i att låta sina bestånd stå längre och få ersättning för ökad gödsling för att få ut maximal mängd biomassa och med så stor andel virke som lämpar sig för sågade trävaror som möjligt. En viktig aspekt gällande omloppstider som legat utanför miljömålberedningens uppdrag är artskyddet. Hade skogsägare inte riskerat förlora förfoganderätten över sin mark när höga miljövärden uppstår där hade antagligen fler gärna låtit sin skog stå längre.

Det är positivt att beredningen enats om förslag som tar i beaktan markutsläpp från exploatering och byggnation. Förslagen får dock inte leda till för långtgående restriktioner vid pågående markanvändning, enskilda markägare måste ha frihet att effektivisera och expandera sina verksamheter utan att begränsas av dessa regler vid byggnation exempelvis skogsbilvägar eller ekonomibygnader. Därför har vi reserverat oss på denna punkt till förmån för ett flexiblere förslag.

Förslagen om återvätning av skogsmark bör hanteras varsamt så frivillighet råder och ej för stora produktivitetsförluster sker. Det saknas både regelverk och resurser för en storskalig återvätning, men framförallt saknas den en bred konsekvensanalys av vad detta skulle innebära för livsmedelsproduktion, skogsnäringen och utvecklingen på landsbygden. Men samtidigt så kan våtmarker bidra dubbelt med både upptag av växthusgaser och ett rikare växt- och djurliv.

Trots vår kritik mot kraven om ökad kolsänka i markanvändningssektorn och de poängterade bristerna med åtgärderna ser vi att det är av vikt att det offentliga står för de kostnader som krävs för att genomföra åtgärderna. Detta tillsammans med att åtgärderna är frivilliga för markägaren gör att vi ställt oss bakom desamma. Dock kvarstår att förordningen och det svenska åtagandet behöver revideras omgående.

En stor utmaning inom beredningens arbete har varit att bedöma de samhällsmässiga och ekonomiska konsekvenserna av de föreslagna åtgärderna. Det är svårt att förutse hur förslagen påverkar skogsnäringen på kort och lång sikt och vilka effekter det kan ge i flera led under en längre tid. Hade skogsägarna och näringarna i större utsträckning varit inkluderade och informerade löpande under processens gång hade de kunnat bidra med viktiga och vidgade perspektiv.

Parallellt med miljömålsberedningen har det pågått och pågår fortfarande en rad politiska processer med mycket stor bäring på skogsområdet så som skogsutredningen, artskyddsutredning och översyn av grundlagen. De behöver tillsammans skapa en sammanhängande helhet som stärker Sverige skogsnäring och miljömålsberedningens förslag kan inte hanteras isolerat. I denna helhet är långsiktighet och bred förankring mycket viktigt och vi vill understryka vikten av att regeringen i den fortsatta beredningen arbetar nära tillsammans med de partier som står bakom detta betänkande, och med bransch och organisationer.

Särskilt yttrande av ledamoten Elin Nilsson (L)

Miljömålsberedningen har genom sitt uppdrag haft uppgiften att föreslå lösningar på komplexa frågor delvis behäftade med svåra mållkonflikter, särskilt i de delar som rör skogen och skogsbruket. Beredningen lämnar nu förslag som gynnar den biologiska mångfalden, stärker andra ekosystemtjänster och bidrar till ökad nettoinlagring av koldioxid samtidigt som beredningens överväganden och förslag avseende skogsbruket vilar på principen om frihet under ansvar och skogsbrukets sektorsansvar.

Den svenska skogen är ett gemensamt rum för friluftsliv, jakt och naturupplevelser. Skogen reglerar vatten, renar luft, motverkar klimatförändringar och är avgörande för den biologiska mångfalden. Samtidigt är skogen central för vår industri, tillväxt, export och inte minst för Sveriges privata skogsägare som genom ett ansvarsfullt och långsiktigt förvaltande skapar värdefulla biotoper och har skogen som en viktig inkomstkälla.

En viktig förutsättning för ett långsiktigt och hållbart brukande och förvaltande av skogen är en hög grad av förutsebarhet och rätts-säkerhet. Att principen om frihet under ansvar varit vägledande för de överväganden och förslag beredningen nu lämnar, med följderna att det är frivilligt för fastighetsägare och brukare att genomföra de åtgärder beredningen föreslår i syfte att gynna biologisk mångfald och öka nettoupptaget av koldioxid i markanvändningssektorn, är positivt. Äganderätten är en grundläggande liberal princip som ska värnas. Liberalerna ställer sig bakom betänkandet i sin helhet.

Särskilt yttrande av ledamoten Carl-Wiktor Svensson (KD)

Särskilt yttrande från Kristdemokraterna

Miljömålsberedningen (M 2010:04) om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive netto-upptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF) Dir. 2022:126.

Kristdemokraterna menar att processen inom Miljömålsberedningen varit undermålig och att resultatet inte lever upp till en balanserad helhet mellan produktions- och miljövärden.

Sekretariatet borde fått som instruktion att utreda flertalet olika scenarion och reformförslag som sedan kan bli grund för politiska samtal och avvägningar. Så har inte skett alls eller enbart i begränsad skala. Under våren och hösten har vi i flertalet skrivelser, yrkanden och på möten med beredningen lyft denna problematik och föreslagit att beredningens arbetsupplägg bör förändras. För detta har vi inte fått något gehör. Tvärtom så har förslag forcerats fram och delgetts ledamöterna enstaka dagar innan sammanträdena, utan rimlig möjlighet för ledamöterna att hinna respondera mer än vid sittande bord.

Vi är inte ensamma i vår kritik av Miljömålsberedningens arbetsätt.

Omfattande kritik har även framkommit inom Miljömålsberedningens expertgrupp. Så till den grad att flera av dess ledamöter känt sig tvingade att öppet gå ut och be om mer öppenhet och dialog från sekretariatet. Vi vet genom enskilda samtal, och debattartiklar från expertgruppen att de inte är ensamma i sin kritik.

Vår position i Miljömålsberedningen har varit att arbetet, för att vara fruktbart, bör utgå från de direktiv och riktlinjer som utstakats av regeringen. Detta då det är regeringen som ska omsätta betänkandet i propositioner till riksdagen.

Exempel på sådana är ”att ett aktivt skogsbruk med hög tillväxt och användning av produkter från förnybar råvara ger största möjliga långsiktiga klimatnytta; ”Regeringen prioriterar att det svenska skogsbruket inte begränsas utan fullt ut kan bidra till att uppnå klimatmålen samt till jobb och tillväxt i hela landet.”; samt grundkriterier för hur Ur- och Gammal Skog (Old growth forest) ska beräknas.

Detta speglas i direktiven till Miljömålsberedningen där det bland annat står: ”I uppdraget ingår att kartlägga och beskriva synergier och

målkonflikter i arbetet med att uppfylla Sveriges åtaganden och vid behov föreslå politiska avvägningar. Beredningens ledamöter ska även beskriva hur Sverige kan leva upp till åtagandena med bibehållen eller ökad konkurrenskraft och på ett sätt som värnar sysselsättning i hela landet.”; att Miljömålsberedningen ska ”föreslå hur Sverige avseende landbaserade ekosystem kostnadseffektivt kan leva upp till åtaganden inom EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030”; samt att Miljömålsberedningen ska ”säkerställa att Sveriges åtaganden på ett rättvist sätt kan jämföras med andra länders”.

Dessa delar av direktiven anser vi i praktiken lämnats obeaktade av sekretariatet i deras arbete, vilket föranlett stora motsättningar i målet om att nå överenskommelser.

Därtill, och inte minst, saknar vi fullödiga konsekvensanalyser för sekretariatets förslag i relation till kostnadseffektivitet, konkurrenskraft och landsbygdsutveckling.

Som en följd av ovan beskrivna arbetsprocesser har vi ställts inför en situation att med kort tid kvar av beredningens arbete i praktiken välja att stödja eller förkasta ett färdigt paket med förslag från sekretariatet. Detta i stället för att, som vi önskat, få ta ställning till och genom politiska förhandlingar bygga samman en god helhet mellan olika utredda och möjliga reformalternativ.

Då sekretariatets paket ej beaktat varesig regeringens eller Kristdemokraternas politiska viljeinriktning, och ej heller direktiven i sin helhet, så uppstod i ett sent skede möjligheten att samla en majoritet för en annan linje i viktiga nyckelfrågor, varför vi avstår från en reservation.

Kristdemokraterna bedyrar, till förmån för en bättre process, att regeringen i framtiden ger tydligare direktiv och att processen genomsyras av större förankring ibland såväl ledamöter som expertgrupp.

Mot bakgrund av att yrkanden eller inspel inte framgår ur Miljömålsberedningens protokoll så listas här en ej fullständig sammanställning kring Kristdemokraternas initiativ:

2023-12-18 Skrivelse och politisk analys gällande ”*Urskog och Naturskog – sammanställning av underlag och bedömning av arealer*”.

2023-03-19 Skrivelse och inspel gällande LULUCF mm.

2023-04-03 Ledamotsinitiativ och yrkande gällande ”Primary and Old Growth Forests”, LULUCF, Inträngsersättning, Biodiversitetsstrategins mål om 30 % skydd.

2024-04-24 Ledamotsinitiativ och yrkande (M/KD) gällande ”Primary and Old Growth Forests”.

2024-05-31 Knärotsafari. Skogsdag med fokus på vårt landskaps värden i Småland.

2024-07-11 Anmodan om förlängd tid för beredningen (KD).

2024-07-18 Anmodan om förlängd tid för beredningen (KD/L/SD/M).

2024-08-13 Ledamotsinitiativ och yrkande (M/KD) gällande ”Primary and Old Growth Forests”, Biodiversitetsstrategin, LULUCF, Vattenhushållning, Våtmarksbidrag, Avgiftsfinansiering av avverkningsanmälningar mm.

2024-09-18 Ledamotsinitiativ och yrkande gällande kol- och biokrediter (LULUCF).

2024-10-01 Inspel kring definitioner och risk för överimplementering.

2024-10-16 Inspel kring LULUCF: regelverk, askåterföring, gödsling o krediter samt skogarnas resiliens.

2024-11-05 Begäran med anledning av sekretariatets referenser från SR och sks dementi.

2024-11-13 Inspel kring långlivade produkter och pergament-svamp.

2024-12-11 Yttrande och framförd kritik kring arbetet i Miljömålsberedningen.

2024-12-16 Inspel kring Miljöpartiets förslag om utökade krav inom offentlig upphandling.

2024-12-18 Ändringsyrkanden och avslagsyrkanden på en mängd förslag. Däribland i kapitlen ”*Skydd av natur*”, ”*Skydd av urskog, naturskog och gammal skog*”, ”*Restaurering av natur*”, ”*Förslag om minimal förlust av biologisk mångfald*”.

2025-01-07 Presentation av KD-M-L-SD’s ändringsförslag och strykningar (som vann majoritet).

Kristdemokraterna vänder oss därutöver starkt emot förslagen och författningsändringarna kring kompensationskrav vid bebyggelse på torvmark och förbud av torvtäktstillstånd samt bristen på tydliga och breda kriterier vid internationell rapportering av ”skyddat område och OECM” vilket vi starkt argumenterat för vid sammanträdena muntligt såväl som skriftligt.

Som ledamot är jag däremot stolt över de ändringar och strykningar vi förhandlat bort i sak. Däribland nya orimliga miljö- och klimatmål, avverkningsskatt, avgiftsfinansiering av avverkningsanmälningar, tvångssocialisering av miljontals hektar produktiv mark och onödig byråkrati.

Med dessa ändringar är helheten mer kostnadseffektiv och inte lika landsbygds- och produktionsfientlig.

Särskilt yttrande av ledamoten John Widegren (M)

Särskilt yttrande Miljömålsberedningen

Särskilt yttrande av ledamoten John Widegren (M) med anledning av miljömålsberedningens betänkande.

Politikens ansvar att bidra med lösningar för värnandet av biologisk mångfald och begräsningar av klimatförändringarna är tydligt.

Klimatförändringarna är en av vår tids stora ödesfrågor. Sverige ska ta sitt ansvar för att minska den globala uppvärmningen. Det inbegriper både ansträngningar för att fortsätta att minska våra territoriella utsläpp och att bidra till att de globala utsläppen reduceras.

Sverige har även ett ansvar att värna den biologiska mångfalden där såväl en ökad markanvändning som en minskad markanvändning påverkar arter i olika omfattning och på olika sätt.

Den moderata målsättningen i beredningens arbete har varit att aktivt verka för att beredningen ska kunna finna och föreslå åtgärder som effektivt uppnår de övergripande mål som framgår av våra direktiv.

När vårt arbete i beredningen är i det närmaste avslutat kan jag konstatera att det finns ett par övergripande perspektiv som jag som moderat vill lyfta fram.

Mycket av beredningens arbete har fokuserat på frågor som påverkar den svenska skogen och vårt skogsbruk.

Ur ett moderat perspektiv är brukande av jord och skog något positivt. Det är genom ett klokt brukande av jord, skog och hav som en lång rad av de produkter, varor, tjänster och andra nyttigheter skapas som utgör grunden för det välstånd som vi har i dag. Till det kan läggas att mycket av de kultur- och naturvärden som vi värnar, så som öppna landskap samt en artrik flora och fauna i många fall skapats tack vare mänsklig aktivitet.

När det kommer till de förslag som påverkar förutsättningarna för skogsbruket är det centralt att påminna om de speciella förhållanden som denna verksamhet bedrivs under. Något förenklat är produktionscykeln 100 år för svenskt skogsbruk. Det ställer inte bara särskilda krav på de enskilda och företaget som bedriver skogsbruk. Det ställer också särskilda krav på utformningen av den politik som påverkar skogsbruket. Den politiska styrningen måste vila på en solid kunskapsgrund och regelverkens konsekvenser måste

analyseras noga. Som jag återkommer till nedan menar jag att beredningens arbete kan förbättras i vissa av dessa avseenden.

Risken finns att åtgärder som föreslås i betänkandet inte får de effekter som önskas och/eller att de även ger oönskade effekter. Här kan till exempel pekas på att det i studier rapporteras att återvätning kan riskera att öka utsläppen av växthusgaser, dvs tvärt emot det önskade målet. På samma sätt behöver fortsatt analyseras vad överhållande av skog ger för effekter på medellång och lång sikt. Om denna skog inte kan avverkas senare, tex på grund av ökade stormskador och skadeangrepp samt fler skogsbränder som sker till följs av ökad mängd död stående ved kommer det rimligen att leda till ökade utsläpp av växthusgaser om ett antal årtionden.

Ett annat perspektiv avser det faktum att det är globala producenter och konsumenter av olja och kol som är orsaken till de totala ökade utsläppen av växthusgaser, inte svenskt skogsbruk.

Svenskt skogsbruk har varit något av en framgångshistoria vad gäller att fånga in och lagra CO₂. Med rätt åtgärder som främjar och uppmuntrar ett aktivt svenskt skogsbruk som fortsätter öka tillväxten i skogen kan detta även framöver till del hantera de fossila utsläpp som skapas av olja, kol och gas. Däremot finns all anledning att undvika bestämmelser som leder till minskat brukande av den svenska skogen för att kompensera för globala utsläpp av fossila bränslen.

Efter att som ledamot i beredningen tagit del av analyser av de regelverk som byggts upp främst på EU-nivå avseende klimatåtgärder kopplat till markanvändning framstår det allt mer rimligt att ställa frågan om dessa regler är effektiva och ändamålsenliga. Det blir allt tydligare att de utvecklats till så pass komplexa och svåröverskådliga system att de dels inte ger de effekter de tillkom för och dels att de riskerar att skapa en rad negativa bieffekter.

I den delen beredningen förslår åtgärder kopplat till värnande av den biologiska mångfalden är det motiverat att lyfta fram dels att Sverige redan har tagit ett stort ansvar att skydda mark från brukande. Det gäller i synnerhet skogsmark. Samtidigt pekar mycket på att de framtida utmaningarna för den biologiska mångfalden ligger i att förhindra att de kvarvarande beteshagarna och ängarna i landet inte växer igen. Ett fortsatt fokus på mer skydd av skog leder då fel.

En stor utmaning för beredningen är att parallellt med vårt arbete löper flera andra processer på nationell nivå och i EU som har direkt

bäring på värnandet av biologisk mångfald. På samma sätt som för klimatåtgärder framstår det i dag som svåröverblickbart hur de olika regelkomplexen för biologisk mångfald relaterar till varandra och vad som blir dess samlade effekt. Detta leder till slutsatsen att även i denna del finns behov av ytterligare konsekvensanalyser innan skarpa förslag sjösätts.

Till sist något om processen i beredningen.

Som framgår av ovan har beredningen haft att analysera mycket komplexa frågor med en stor mängd delfrågor som rör olika perspektiv. Det är också så att det i stora delar handlar om att värdera olika typer av beräkningsunderlag som presenterats för beredningens ledamöter. I detta har den till beredningen knutna expertgruppen en helt central roll. För ledamöterna i beredningen blir expertgruppens analyser och kommentarer ett värdefullt bidrag i arbetet att värdera olika alternativ och deras konsekvenser.

Det är i ljuset av detta olyckligt att arbetet i beredningen bedrivits på ett sådant sätt att experternas möjlighet att bidra i arbetet inte kunnat nyttjats i arbetets avslutande och mest avgörande period.

Formen med en miljömålsberedning har funnits sedan år 2010. Givet att antalet politiska initiativ på området ökar i snabb takt samtidigt som komplexiteten tilltar så måste miljömålsberedningen anpassas för att möta kommande års behov av miljöpolitiska beredningar.

Kommittédirektiv 2022:126

Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M 2010:04) om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF)

Beslut vid regeringssammanträde den 4 augusti 2022

Sammanfattning

Regeringen beslutade den 1 juli 2010 kommittédirektiv om en parlamentariskt sammansatt beredning med uppdrag att lämna förslag till regeringen om hur miljökvalitetsmålen och generationsmålet kan nås (dir. 2010:74). Miljömålsberedningens övergripande uppdrag förtydligades genom tilläggsdirektiv som beslutades av regeringen den 22 december 2020 (dir. 2020:141). Av dessa framgår bl.a. att regeringen genom tilläggsdirektiv ska besluta om uppdrag om de särskilda strategier som beredningen ska ta fram samt att beredningens uppdrag gäller tills vidare.

Miljömålsberedningen ska bl.a.

- föreslå en strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder som bidrar till Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald samt upptag och utsläpp av växthusgaser inom markanvändningssektorn (LULUCF), och
- kartlägga och beskriva synergier och målkonflikter i arbetet med att uppfylla Sveriges åtaganden och vid behov föreslå politiska avvägningar.

Tilläggsuppdraget ska redovisas senast den 2 december 2024.

Uppdraget att föreslå hur Sverige ska leva upp till EU:s krav på insatser för skydd och restaurering av värdefull natur

EU:s strategi för biologisk mångfald 2030 som välkomnades av ministerrådet genom rådslutsatser 2020 är en del av den europeiska Gröna given och syftar till att Europas biologiska mångfald ska börja återhämta sig senast 2030, till nytta för människorna, planeten, klimatet och ekonomin. Strategin innehåller en rad åtaganden för skydd och restaurering av värdefull natur.

När det gäller skydd av natur slår strategin fast att 30 procent av EU:s landareal år 2030 ska omfattas av rättsligt skydd med tydligt definierade mål och åtgärder för bevarande av biologisk mångfald. En tredjedel av EU:s skyddade landareal ska skyddas strikt. Alla medlemsstater ska presentera nationella åtaganden som visar hur man ska bidra till detta mål. För att inte biologisk mångfald ska isoleras geografiskt ska skyddade områden knytas samman i ekologiska nätverk. Som ett första steg för att uppnå målen om skydd pekar EU-strategin ut att EU:s återstående så kallade *primary forests* och *old-growth forests* ska definieras, kartläggas, övervakas och skyddas strikt. Primary forest och old-growth forest finns inte entydigt på svenska, därför används de engelska termerna här. Arbete pågår inom EU för att definiera dessa skogstyper. Betydande områden bestående av andra kolrika ekosystem som torvmarker, gräsmarker, våtmarker och sjögräsängar bör också skyddas, med beaktande av prognoserna för förändringar i vegetationszoner. De skyddade områdena ska enligt strategin ingå i ett sammanhängande transeuropeiskt naturnätverk och förvaltas på ett hållbart, effektivt och transparent sätt. Alla skyddade områden måste omfattas av tydligt definierade bevarandemål och bevarandeåtgärder.

EU:s strategi för biologisk mångfald 2030 innehåller också åtaganden om restaurering av naturen. Före 2030 ska betydelsefulla områden av skadade och kolrika ekosystem återställas, livsmiljöer och arter ska inte uppvisa någon försämring vad gäller bevarandetrender och bevarandestatus, och minst 30 procent ska uppnå gynnsam bevarandestatus eller åtminstone uppvisa en positiv utveckling. Tillbakagången för pollinatörer ska vändas och användandet av kemiska bekämpningsmedel ska minska. Europeiska kommissionen presen-

terade den 22 juni 2022 ett lagförslag som specificerar medlemsstaternas åtaganden för restaurering av natur inom EU. Förslaget kommer att förhandlas under tilläggsuppdragets gång vilket har stor betydelse för beredningens uppdrag.

Även inom FN:s konvention om biologisk mångfald pågår förhandlingar om ett nytt globalt ramverk med åtaganden för att minska utarmningen av ekosystemen. Ambitionen är att det nya ramverket ska innehålla mer mätbara mål än tidigare och tydligare koppla till Agenda 2030 och de globala hållbarhetsmålen. Det nya ramverket med mål och indikatorer för uppföljning ska beslutas i samband med konventionens 15:e partsmöte i december 2022.

Europeiska kommissionen tar i sin rapport om Sveriges genomförande av EU:s miljöpolitik (Environmental Implementation Review 2022) upp situationen för biologisk mångfald. Av de 27 procent av skogsarealen i EU som skyddas under art- och habitatdirektivet (Natura 2000) bedöms mindre än 15 procent ha en gynnsam bevarandestatus och andelen med dålig bevarandestatus har ökat sedan 2015. Kommissionen påpekar i rapporten att situationen i Sverige är särskilt oroande då cirka 70 procent av landets yta täcks av skog och mer än hälften av de skogar som skyddas inom Natura 2000-nätverket under art- och habitatdirektivet bedöms ha en dålig bevarandestatus.

Naturvårdsverket redovisade i juni 2021 ett regeringsuppdrag om hur Sveriges rapportering av skyddad mark skiljer sig från andra länders (Naturvårdsverkets skrivelse Uppdrag att jämföra, redovisa och föreslå förändringar i den internationella rapporteringen av skyddad natur, M2021/01263). Grunden för rapporteringen är Internationella Naturvårds-unionens (IUCN) definitioner av skyddad mark. Naturvårdsverket föreslår en rad revideringar av den svenska rapporteringen med anledning av resultatet av granskningen. Vid riksdagens behandling av propositionen Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvården i skogen med frivillighet som grund (prop. 2021/22:58) har riksdagen tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om beräkningsmetoder för skyddad natur vid rapporteringen till Europeiska miljöbyrån (bet. 2021/22: MJU18 punkt 12, rskr. 2021/22:206).

Miljömålsberedningen ska därför

- föreslå hur Sverige avseende landbaserade ekosystem kostnads-effektivt kan leva upp till åtaganden inom EU:s strategi för bio-

logisk mångfald för 2030, och dess direkt kopplade rättsakter, samt hur generationsmålet och de svenska miljökvalitetsmålen kan nås,

- utvärdera befintliga styrmedel och former för områdesskydd, ta ställning till vilka eventuella ytterligare insatser som behövs och vid behov lämna förslag på nya eller förändrade styrmedel eller områdesskydd,
- föreslå om beräkningsmetoder för skyddad natur behöver ändras vid rapporteringen till Europeiska miljöbyrån, med beaktande av riksdagens tillkännagivande om beräkningsmetoder för skyddad natur och i syfte att säkerställa att Sveriges åtaganden på ett rättvist sätt kan jämföras med andra länders,
- föreslå hur nationella mål och prioriteringar kan anpassas till EU-rätten, med stöd av underlag framtagna av berörda myndigheter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå hur Sverige ska leva upp till höjda åtaganden för nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn

EU har gemensamma bokföringsregler som omfattar upptag och utsläpp av växthusgaser till och från markkategorier påverkade av mänsklig aktivitet genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/ av den 30 maj 2018 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 och om ändring av förordning (EU) nr 525/2013 och beslut nr 529/2013/EU (LULUCF-förordningen). Kalfjäll, orörda våtmarker, sjöar och hav omfattas inte. Förordningen syftar till att medlemsländerna själva vidtar de åtgärder som de finner lämpliga inom LULUCF-sektorn för att nå sina åtaganden. Enligt förordningen förbinder sig medlemsländerna att säkerställa att utsläppen inte överskrider upptagen, beräknade som summan av de totala utsläppen och de totala upptagen inom deras territorium, i förhållande till bokföringsreglerna i förordningen under åtagandeperioden som sträcker sig från 2021 till 2030. Om utsläppen överskrider upptagen

kan detta kompenseras, till exempel med utsläppsminskningenheter inom den icke-handlande sektorn. Om det totala nettoupptaget inom LULUCF-sektorn ökar kan länderna i stället enligt regelverket tillgodoräkna sig en liten del av detta ökade upptag för att möta sitt åtagande inom ESR-sektorn.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119 av den 30 juni 2021 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordningarna (EG) nr 401/2009 och (EU) 2018/1999 (europeisk klimatlag) som beslutades den 30 juni 2021 slår fast att växthus-gasutsläpp och växthusgasupptag ska vara i balans senast 2050 och att unionen därefter ska sträva efter att uppnå negativa utsläpp. Relevanta unionsinstitutioner och medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder på unionsnivå respektive nationell nivå för att möjliggöra ett gemensamt uppnående av klimatneutralitetsmålet. För att uppnå klimatneutralitetsmålet sätts ett bindande klimatmål för unionen för 2030 som en inhemsk minskning av nettoutsläppen av växthusgaser (utsläpp efter avdrag för upptag) med minst 55 procent jämfört med 1990 års nivåer senast 2030.

Europeiska kommissionen presenterade i juli 2021 det så kallade Fit for 55-paketet som syftar till att genomföra EU:s skärpta klimatmål för 2030 och som föreslår åtgärder som ska minska EU:s nettoutsläpp med minst 55 procent jämfört med 1990 års nivåer. Det stakar också ut riktningen mot det långsiktiga klimatmålet om klimatneutralitet senast 2050. Paketet innehåller bl.a. förslag om översyn av förordningen om markanvändning och skogsbruk (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/841 av den 30 maj 2018 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 och om ändring av förordning (EU) nr 525/2013 och beslut nr 529/2013/EU, LULUCF-förordningen), EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) och EU:s ansvarsfördelningsförordning (ESR).

Förslaget om ändring av LULUCF-förordningen och ett förslag om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1999 av den 11 december 2018 om styrningen av energiunionen och av klimatåtgärder syftar till att stärka LULUCF-sektorns bidrag till den ökade övergripande klimatambitionen genom att för perioden 2026–2030 införa bindande krav om ökad kolsänka på

medlemsstatsnivå för att sammantaget inom EU uppnå en kolsänka om 310 miljoner ton till 2030. I juni 2022 antog rådet en allmän riktlinje och Europaparlamentet antog sin förhandlingsposition inför ett slutligt antagande av lagstiftningen. För Sveriges del väntas förhandlingarna resultera i åtaganden om ökade nettoupptag inom sektorn. Möjligheten att överföra överskott från ESR-sektorn för att kompensera eventuella under-skott inom LULUCF förväntas kvarstå vilket, förutsatt att Sverige når sina nationella utsläppsminskningmål, kan minska behovet av att öka upptagen i kolsänkor.

Kommissionen avser att föreslå ett regelverk för bokföring och certifiering av kolupptag och kolin fångning i slutet av 2022. Systemet är tänkt att på ett transparent sätt hantera kolupptag på markägarnivå, kolin fångning vid industrier och aktörer inom transport och lagring. Certifieringssystemet avser att möjliggöra och förenkla handel med kolinlagringskrediter vilket kan bidra till att uppfylla åtagandet om ökad kolsänka.

Enligt det klimatpolitiska ramverket som har beslutats av riksdagen ska Sverige senast år 2045 inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp (prop. 2016/17:146). Målet innebär att utsläppen av växthusgaser från svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre år 2045 än utsläppen år 1990. Vid beräkning av utsläppen från verksamheter inom svenskt territorium omfattas inte utsläpp och upptag från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF).

De kvarvarande utsläppen ned till noll (15 procent) kan uppnås genom så kallade kompletterande åtgärder. Som kompletterande åtgärder får upptag av koldioxid i skog och mark till följd av ytterligare åtgärder (som är additionella, alltså utöver de åtgärder som redan genomförs) räknas.

Regeringen har gett Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk i uppdrag att strategiskt planera arbetet, inklusive att vidareutveckla metoder, för att minska avgången av växthusgaser från jord- och skogsbrukets organogena jordar (jordarter som huvudsakligen består av organiskt material, dvs. nedbrutna rester av växter och djur) och öka kolinlagringen i åker- och betesmark, som bidrar till negativa utsläpp av växthusgaser och kan bidra till kompletterande åtgärder i det klimatpolitiska ramverket (N2021/01829). Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2022. Regeringen har även gett

berörda sektorsmyndigheter i uppdrag att ta fram underlag om näringslivets klimatomställning inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen (N2021/01037), som redovisas den 15 september 2022. Regeringen har också påbörjat vissa åtgärder för att öka kolsänkan. Sedan 2021 finns ett särskilt anslag för återvätning av dikad torvmark. Inom ramen för regeringsuppdraget om att genomföra åtgärder för att återväta utdikade våtmarker (N2021/01632) har Skogsstyrelsen genomfört informationsinsatser och aktiviteter i syfte att förbereda för en större verksamhet med återvätning. Det är angeläget att åtgärder för ökade kolsänkor i skog och mark fortsätter att vidtas. Samtidigt behöver frågor om försörjningstrygghet, landsbygds-utveckling och konkurrenskraft beaktas och för att nå klimatmålen behövs också åtgärder för att begränsa användningen av fossilintensiva material och för att fasa ut fossila bränslen. Substitutionen av fossilbaserad råvara och processer till förnybara alternativ behöver accelerera och kommer att vara av central betydelse under lång tid framåt.

Miljömålsberedningen ska därför

- föreslå hur Sverige, med beaktande av andra angelägna behov som exempelvis försörjningstrygghet, landsbygdsutveckling och konkurrenskraft, på ett kostnadseffektivt sätt ska nå de åtaganden om ökad kolsänka som väntas bli resultatet av klimatneutralitetsmålet i EU:s klimatlag och förhandlingarna om EU:s LULUCF-förordning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att ta fram en samlad strategi med beaktande av relevanta samhällsmål

Klimatförändringarna och utarmningen av den biologiska mångfalden är två områden där utvecklingen i miljön är negativ såväl globalt som nationellt. Det innebär en ökande risk för skador på miljön och människors hälsa och välfärd. Att klimatförändringarna begränsas och att den biologiska mångfalden värnas är avgörande för möjligheterna att nå det generationsmål för miljön och de flesta av de miljö kvalitetsmål som riksdagen har beslutat. Områdena klimat och biologisk mångfald hänger nära samman – utarmningen av biologisk mångfald förstärks av klimatförändringarna samtidigt

som väl fungerande ekosystem är viktiga för att stå emot effekterna av klimatförändringarna. Ett klimat i förändring förväntas påverka den biologiska mångfalden på flera sätt och kan medföra allvarliga förluster av natur- och kulturmiljövärden, leda till minskad produktionsförmåga av livsmedel och biomassa samt försämra möjligheterna att binda in kol i marken. Minskad biologisk mångfald och utarmade ekosystem kan även gynna skadegörare och smittspridande arter.

Åtgärder för att öka upptag av koldioxid eller minska avgång av växthusgaser kan ha både positiv och negativ effekt på ekosystem och möjligheten för återhämtad biologisk mångfald. På samma sätt kan åtgärder för ökad biologisk mångfald ha effekter på nettoupp- tag av växthusgaser. Multifunktionella lösningar som värnar naturens ekosystemtjänster kan nyttjas för att bromsa klimatförändringen och hantera negativa effekter av ett förändrat klimat, samtidigt som de främjar biologisk mångfald och andra samhällsnyttor. Samordnade insatser inom dessa områden har därmed potential att hantera flera samhällsutmaningar på ett kostnadseffektivt sätt.

De svenska 16 miljö kvalitetsmålen är styrande för svenskt miljö- arbete. Men miljömålen är också en del av ett större system bestående av många olika samhällsmål och aktörer. För att nå målen behöver hela samhället agera gemensamt. Grundstrukturen för miljömålen beslutades av riksdagen 1999. När nu nya skärpa inter- nationella åtaganden för både skydd av biologisk mångfald och klimat ska implementeras kan det finnas anledning att analysera om målen och dess preciseringar är ändamålsenligt formulerade för att hantera de avvägningar och målkonflikter som kan uppstå.

Klimatpolitiska vägvalsutredningens betänkande Vägen till en klimatpositiv framtid (SOU 2020:4) drar slutsatsen att det av riksdagen fastlagda målet om nettonollutsläpp av växthusgaser senast 2045 är mycket svårt att nå enbart genom utsläppsminskningar. Kompletterande åtgärder bedöms därför som nödvändiga och utredningen pekar ut tre huvudsakliga områden: bio-CCS, ökad kolsänka i skog och mark samt verifierade utsläppsminskningar i andra länder. Utredningen bedömer att de åtgärder för minskade utsläpp av växt- husgaser som föreslås inom markanvändningssektorn kan få både positiva och negativa konsekvenser för den biologiska mångfalden och andra miljö-mål. Metoderna för att öka kolinlagringen behöver anpassas till lokala förut-sättningar och kan enligt utred-

ningen ha både positiva och negativa effekter på miljömål, landskapsbild och andra mål. Åtgärder för ökad kolinlagring kan ha stor potential att bidra positivt till biologisk mångfald, stärkta ekosystemtjänster och markförvaltarnas möjligheter till klimatanpassning. Det kan till exempel handla om beskogning och återbeskogning, återvätning av torrlagda våtmarker och torvmarker, trädjordbruk, fånggrödor, täckgrödor, reducerad jordbearbetning och omföring från konventionell odling till permanent gräsmark.

Den svenska bioekonomin, med tyngdpunkt på jordbruk, skogsbruk, vattenbruk och livsmedelsindustri, sysselsätter drygt 340 000 personer och stod 2019 för cirka 21 procent av den totala svenska varuexporten. Regeringen arbetar för en fortsatt växande svensk bioekonomi som bidrar till ökad tillgång till biomassa, minskad sårbarhet i samhället, och som skapar såväl miljö- och klimatnytta som sysselsättning i hela landet. Sverige har goda förutsättningar för att vara en stor producent av förnybara drivmedel. Produktionen av förnybara drivmedel i Sverige är i dag liten sett till den inhemska användningen. Regeringen anser att inhemsk produktion av förnybara drivmedel bör främjas och Energimyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att utreda behovet av ytterligare styrmedel för att främja ökad inhemsk produktion av biodrivmedel (I2020/02769).

Åtgärder för att öka kolsänkan och främja den biologiska mångfalden kan påverka förutsättningarna för att bedriva jordbruk, skogsbruk, rennäring, fiske och i förlängningen utvecklingen av bioekonomi och det civila försvaret.

Den politiska inriktningen för skogsnäringen och livsmedelsproduktionen ska inte omprövas utan är viktiga förutsättningar för utredningen. För de delar av utredningen som berör jordbrukslandskapet beskrivs den politiska inriktningen genom proposition En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet (prop. 2016/17:104). Det övergripande målet för livsmedelsstrategin är en konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar, samtidigt som relevanta nationella miljömål nås, i syfte att skapa tillväxt och sysselsättning och bidra till hållbar utveckling i hela landet.

För de delar av utredningen som berör skogslandskapet beskrivs den politiska inriktningen av skogspolitikens två övergripande och jämställda mål och av skogspropositionen, proposition Stärkt ägande-

rätt, flexibla skydds-former och ökade incitament för naturvården i skogen med frivillighet som grund (prop. 2021/22:58). I skogspropositionen anges bl.a. att Sverige ska ha en växande skogsnäring och ökad hållbar skoglig tillväxt med god och säkerställd tillgång till biomassa från den svenska skogen. Hållbar skoglig tillväxt för jobb och export, ersättning av fossila råvaror, ökad cirkularitet samt kolinbindning i biomassa och marken ska främjas och läckage av växthusgaser från mark och andra källor minskas. Skogen är en strategisk resurs i klimatomställningen där ett aktivt skogsbruk ger högsta långsiktiga klimatnytta. Skog- och markanvändning bidrar till klimatarbetet genom sin förmåga att ta upp och binda koldioxid och genom den så kallade substitutionseffekten som innebär att fossilintensiva material och fossila bränslen byts ut mot biobaserade. Ökad användning av skogens bioenergi har starkt bidragit till att utsläppen av växthusgaser minskat inom industrin och i värmesektorn sedan 1990-talet. Det årliga nettoupptaget inom markanvändningssektorn har varit förhållandevis stabilt sedan 1990. Det beror främst på att tillväxten i skog och mark ökat i linje med avgången (avverkning och nedbrytning). Inlagring av kol sker framför allt på skogsmark och främst i levande träd och växter samt mineraljord. Växande skog står för huvuddelen av detta nettoupptag. Produkter från skogen står vidare för en ansenlig del av svensk energiförsörjning och till produkter som ersätter fossilintensiva material och fossila bränslen. Utsläpp från avverkning och biobränsleförbränning redovisas i LULUCF-sektorn medan utsläppsminskningar till följd av användning av biomassa redovisas i de respektive sektorer där biomissan ersätter fossilintensiv energi och material.

Den 15 december 2021 beslutade riksdagen om propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:136). I propositionen konstaterar regeringen, mot bakgrund av det försämrade säkerhetspolitiska läget, att det militära försvaret fortsatt behöver stärkas och den operativa förmågan öka. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp ska vara det militära försvarets huvuduppgift. Att uppnå denna målsättning förutsätter att Försvarsmaktens förband övar mer än vad de har gjort tidigare. Likaså behöver Försvarsmaktens grundorganisation, av såväl geografiska som beredskaps- och utbildningsskäl förändras och förstärkas genom att sex regementen eller flottiljer återinrättas. Rysslands invasion av

Ukraina har inneburit att det säkerhetspolitiska läget har skärpts ytterligare. Sveriges försvarsförmåga måste av denna anledning öka och upprustningen måste ske i snabbare takt. För att lösa myndighetens uppdrag krävs bl.a. ändamålsenlig tillgång till mark- och vattenområden, anläggningar samt övrig infrastruktur. Det senaste försvarsbeslutet har förstärkt Försvarsmaktens behov av en mark- och vattenplanering som tar hänsyn till ett totalförsvarsperspektiv. Tillgången till mark- och vattenområden är av avgörande betydelse för att kunna öva militär förmåga.

Miljömålsberedningen ska därför

- föreslå en samlad strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder, som beskriver hur Sverige ska nå åtaganden inom biologisk mångfald respektive för ökade nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF) och som kan utgöra underlag till Sveriges beskrivning av genomförande,
- beskriva hur Sverige kan leva upp till åtagandena på ett samhälls-ekonomiskt kostnadseffektivt sätt, med bibehållen eller ökad konkurrenskraft och på ett sätt som värnar sysselsättning i hela landet, samtidigt som totalförsvarets behov beaktas och det militära försvaret kan växa samt att de nationella miljömålen och de globala målen för hållbar utveckling kan nås,
- analysera om formuleringen av de nationella miljökvalitetsmålen och dess preciseringar kan behöva anpassas till de avvägningar som görs,
- beakta det övergripande målet för Sveriges arbete med Agenda 2030 och en stärkt samstämmig politik för hållbar utveckling (prop. 2019/20:188) samt behovet av att säkerställa en ökad produktion av livsmedel och skogsprodukter för att bryta osunda beroenden, påskynda klimatomställningen och stärka det civila försvaret,
- kartlägga och beskriva synergier och målkonflikter med strategier och åtgärder för skogspolitiken, livsmedelsförsörjning, klimatanpassning, återuppbyggnaden av totalförsvaret samt arbetet för andra riksdags-bundna mål för till exempel folkhälsa och kulturmiljö,

- föreslå relevanta politiska avvägningar vid behov, och
- avgränsa strategin till landbaserade ekosystem inklusive våtmarker med särskilt fokus på markanvändningssektorn.

Förslag till etappmål om områdesskydd för skogsmark ska inte lämnas. Beredningen kan diskutera och analysera skatterelaterade frågor men ska inte lämna några författningsförslag på skatteområdet.

Konsekvensbeskrivningar

Beredningens förslag ska bygga på samhällsekonomiska konsekvensanalyser och konsekvensbeskrivningar ska lämnas enligt det som framgår av kommittéförordningen (1998:1474). Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Miljömålsberedningen ska under uppdraget hålla sig underrättad om utvecklingen inom området. Om det under utredningstiden framkommer ny information om åtaganden, nivåer eller mätmetoder ska dessa införlivas i utredningens arbete. Miljömålsberedningen ska i uppdraget ta hänsyn till andra pågående initiativ, utredningar och processer med koppling till insatser för klimat och biologisk mångfald. Det gäller till exempel Skogsstyrelsens och Statens jordbruksverks uppdrag att strategiskt planera arbetet för ökad kolsänka (redovisas den 1 december 2022), Naturvårdsverkets uppdrag att föreslå bokföringsmetoder för kompletterande åtgärder enligt det klimatpolitiska ramverket (redovisas den 31 januari 2023) samt de regeringsuppdrag till bl.a. Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket som har beslutats till följd av skogspropositionen. Beredningen ska också ta hänsyn till relevanta strategier och handlingsplaner såsom den klimatpolitiska handlingsplanen, regeringens strategi för cirkulär ekonomi, skogspropositionen, den nationella livsmedelsstrategin, den nationella strategin för klimatanpassning och riksdagens beslut om utvecklingen av totalförsvaret.

Beredningen ska föra en dialog med berörda myndigheter och råd, främst Naturvårdsverket, Tillväxtverket, Statens jordbruksverk, Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet, länsstyrelserna, Konjunkturinstitutet, Sametinget, Sveriges lantbruksuniversitet, Nationella expertrådet för klimatanpassning, Klimatpolitiska rådet, Statens energimyndighet, Trafikverket och Miljö-målsrådet. Beredningen ska vidare inhämta kunskap från och förankra beredningens förslag med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), näringsliv, ideella organisationer och forskarsamhället.

Uppdraget ska redovisas senast den 2 december 2024.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv 2024:94

Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M 2010:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 3 oktober 2024

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 4 augusti 2022 tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF) (dir. 2022:126). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 2 december 2024.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 15 februari 2025.

(Klimat- och näringslivsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettouptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]

Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]

AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]

En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]

Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]

Försvarsdepartementet

Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]

Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]

Straffbarhetsåldern. [11]

Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändnings-sektorn (LULUCF). [21]

Landsbygds- och

infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]