



KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Kn.remissvar@regeringskansliet

Kopia: kn.nm@regeringskansliet.se

2025-06-03

Remiss 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)

Yttrande över delbetänkandet ” 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)

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens (KSLA) uppgift är att med stöd av vetenskap och praktisk erfarenhet till samhällets gagn främja jordbruk och skogsbruk samt därtill knuten verksamhet. I akademiens uppdrag ingår att avge yttranden beträffande utredningsförslag.

Delbetänkandet (SOU 2025:21) har remitterats av Klimat- och näringslivsdepartementet. KSLA har följande synpunkter på det remitterade delbetänkandet.

Allmänt

KSLA stödjer EU:s övergripande mål om begränsning av och anpassning till klimatförändringar samt en långsiktig och varaktig återhämtning av ekosystem på land och till havs genom restaurering av försämrade ekosystem. Vi påminner om att även sociala och ekonomiska aspekter ingår i allt arbete med hållbar utveckling och understryker jordbrukets och skogsbrukets stora betydelse för produktion och beredskap.

Även om mycket har gjorts på senare år både på grund av lagstiftning och genom frivilliga insatser är det inte tillräckligt och ytterligare åtgärder behövs. EU har nu beslutat om bindande lagstiftning såväl när det gäller upptag av växthusgaser som restaurering av ekosystem. Beredningen beskriver de olika åtaganden som Sverige gjort både på den globala nivån och inom EU samt de nationella målen.

Inom klimatområdet klargörs skillnaden mellan de olika typerna av rättsakter inom EU väl. När det gäller ekosystem är texten mindre tydlig. Den som inte är så

insatt i EU-systemet kan ha svårt att förstå betydelsen av en förordning jämfört med en strategi som formellt utgör ett meddelande från kommissionen. Det är viktigt att kommunicera att förordningen om naturrestaurering är bindande med tidsatta mål. Att medlemsstaterna fått viss flexibilitet att välja hur förordningen ska implementeras ändrar inte detta.

Miljömålsberedningen lägger fram ett stort antal förslag. KSLA välkomnar många av dessa. De bygger i stor utsträckning på att information och rådgivning tillsammans med ekonomiska incitament ska ge önskat resultat. KSLA understryker betydelsen av operativa och mätbara delmål med uppföljning och analys av resultat, samt feedback till aktörerna så att ytterligare åtgärder kan vidtas om det blir nödvändigt för att uppfylla EU-förordningarnas bindande mål.

KSLA vill också framhålla behovet av en genomtänkt kommunikation som syftar till en bred uppslutning kring mål och problembild samt acceptans av styrmedel och metoder för mätning och uppföljning av de styrmedel som används.

KSLA konstaterar att betänkandet är mer genomarbetat när det gäller växthusgaser och kolinlagring än när det gäller biologisk mångfald där beredningen hänvisar till myndighetsuppdraget med att ta fram en nationell åtgärdsplan enligt EU-förordningen om naturrestaurering.

När det gäller klimatpolitiken understryker akademien betydelsen av minskade fossila utsläpp på både kort och lång sikt. Upptag av växthusgaser i skog och mark kan inte kompensera för otillräckliga insatser inom andra sektorer.

KSLA förordar att utvecklingen i andra europeiska länder följs både när det gäller arbetet med upptag av växthusgaser samt biologisk mångfald och natur. Dels kan vi lära av hur andra geografiskt närliggande länder angriper problemen, dels kan vi verka för en rapportering som ger en rättvis bild av medlemsstaternas insatser. KSLA har genom sina internationella ledamöter och nätverk med andra europeiska lantbruksakademier inlett sådana kontakter.

KSLA ser ett behov av att i utredningen, på flera olika punkter, tydliggöra användningen av definitioner och terminologi, vilket kan få stora konsekvenser för kommande tillämpning av regelverken (se vidare nedan). Det finns även ett behov att tydliggöra vilken forskning som bedömningar baseras på, och i relevanta fall även klargöra på vilka grunder forskning med andra resultat inte används som underlag för bedömningar och slutsatser.

Kapitel 6 Förslag om information och rådgivning

KSLA delar beredningens uppfattning att information och rådgivning är ett centralt instrument för att stötta brukare när det gäller att vidta åtgärder för kolsänkor och biologisk mångfald. Både skogs- och jordbrukarna behöver dock ha tydliga regler och ekonomiska incitament för att ställa om sin verksamhet så att den främjar målen för kolinlagring och biologisk mångfald.

KSLA saknar en genomgång av mål och medel för att åstadkomma det man vill avseende både biologisk mångfald och skogens klimatbidrag. Det finns betydande svensk och internationell samhälls- och beteendevetenskaplig forskning kring förändringsprocesser och val av effektiva och legitima styrmedel, som beskriver detta. Även en diskussion om kopplingar och synergier mellan målen inom skydd av biologisk mångfald och LULUCF saknas.

Nytt system med lokala åtgärdssamordnare

KSLA instämmer med skrivningarna om att myndigheternas ordinarie informations- och rådgivningsinsatser inte är tillräckliga för att få fastighetsägare att utföra de åtgärder som beredningen föreslår. Beredningen föreslår därför att myndigheterna utöver sin ordinarie informations- och rådgivningsverksamhet ska genomföra riktade insatser.

KSLA stöttar Miljömålsberedningens förslag om att det är Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen som bör få i uppdrag att ansvara för den föreslagna informations- och rådgivningssatsningen med åtgärdssamordnare, då det är av stor vikt att rådgivare och samordnare har rätt och god kompetens.

KSLA stöttar förslag om att Skogsstyrelsen får ett riktat uppdrag att bedriva rådgivning och information i syfte att öka tillväxten och därmed kolsänkan samt den biologiska mångfalden i svenska skogar.

KSLA påpekar att uppdraget att identifiera verkningsfulla åtgärder är brett och gäller olika delar av samhället. Målgruppen för rådgivning är heterogen vilket ställer särskilda krav på rådgivningen.

KSLA är positiv till att nya resurser tillförs rådgivning, men önskar en bättre genomlysning av förslaget om att inrätta ett system med lokala åtgärdssamordnare för biologisk mångfald och kolinlagring. Det är otydligt beskrivet, med tanke på bredden i uppgifterna.

Det är oklart om begreppet ”samordning” gäller att åtgärder ska genomföras samordnat mellan grannfastigheter, eller om det avser olika åtgärder på en enskild markägares marker. Det finns heller ingen budgetberäkning, vilket gör att det är svårt att bedöma om det riskerar att tränga undan andra anslag och pågående informations- och rådgivningsverksamhet, som Greppa Näringen.

I de fall samordning innebär att återväta jordbruksmark för att minska emissioner av växthusgaser kräver det stora investeringar. Vi har inte stödsystem liknande det som nu införs i Danmark.

Kapitel 8. Förslag om hållbart brukande av skogsmark för kolinlagring och biologisk mångfald

Skogens klimatnytta handlar främst om att skapa förutsättningar för utveckling av kolsänkan i skog, dvs trädens kontinuerliga upptag av koldioxid som sedan kan lagras in i skog, mark och skogsprodukter. Det handlar inte om antingen eller utan om en så optimal balans som möjligt mellan kolinlagring och biologisk mångfald i skog, samt substitution av fossilbaserade produkter och energi.

KSLA anser att åtgärder för ökad skogstillväxt eller framskjuten avverkning i första hand bör ske på marknadsmässiga grunder för att inte rubba den modell med sektorsansvar men utan statsstöd till skogsbruket som varit rådande sedan 1993 års skogspolitik infördes. Om ett system med kolinlagringsavtal skapas måste avtalen utformas så att det säkerställs att de är kostnadseffektiva.

KSLA anser att det är av vikt att rådgivning om ökad gödsling på skogsmark baseras på kunskap så att negativ påverkan på biologisk mångfald begränsas och

att gödslingen inte resulterar i ökat kväveläckage. Det är viktigt att konsekvenserna för biologisk mångfald utreds innan en större satsning på gödsling av skogsmark inleds. KSLA noterar att Skogsstyrelsen nyligen slutfört en sådan utredning på uppdrag av regeringen.

Kapitel 9. Förslag om hållbart brukande av jordbruksmark för kolinlagring och biologisk mångfald

KSLA menar att det är viktigt att skilja på utsläpp av växthusgaser från mineraljord och organogen jord. Beredningen anger att åkermarkens utsläpp var 3,8 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år perioden 1990–2023 och 4,25 miljoner ton 2023 (s 258). Mineraljord, som utgör cirka 95 procent av åkerarealen, har varit en kolsänka och utsläppen härrör från dikade organogena jordar som utgör cirka 5 procent av arealen. Detta är viktig kunskap när man prioriterar åtgärder.

KSLA stöttar förslaget om utökat och förlängt stöd till mellangrödor. En positiv utveckling av arealerna har skett under 2023 och 2024 och Sveriges officiella målsättning är att arealen ska öka ytterligare framöver.

KSLA instämmer i slutsatsen att odling av mellangrödor leder till kolinlagring och till andra positiva effekter i odlingssystemen. Samtidigt bör hänsyn tas till mellangrödors totala klimatpåverkan, bland annat att mellangrödor, framför allt icke-vinterhårdiga arter, kan leda till ökade lustgasemissioner.

Andra faktorer som i viss mån minskar mellangrödornas klimatnytta är att produktionen av utsädet för mellangrödor kräver extra insatsvaror och arealer och därmed klimatkostnader. Påverkan av indirekta lustgasutsläpp och markytans strålningsbalans (albedo) bör beaktas när man beräknar mellangrödornas potential som klimatåtgärd.

KSLA menar att vallodling har flera fördelar vid sidan om kolinlagring och ökad vallodling minskar tydligt kväveläckage från åkern. Vallodlingens omfattning bör i första hand relatera till en avsättning av skörden för foder eller till annan marknadsmässig användning. Beredningens förslag om att gynna bioraffinaderier för protein från vall och underlätta för vall till biogas är bra förslag.

Ett vallstöd med finansiering inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik som är något förändrat jämfört med det stöd som fanns tidigare, har utarbetats av Jordbruksverket och införs 2026. KSLA anser att ett återinfört vallstöd har oklar effekt på kolinlagring och biologisk mångfald. Tidigare stöd togs bort eftersom stödet innehöll moment av dödvikt.

KSLA anser att slutsatsen att utfordring av vilt minskar viltskadorna i skogen och i jordbruksgrödor står på svag vetenskaplig grund och bör ifrågasättas, särskilt vad det gäller vildsvin. Det anges inte några referenser till mekanismer eller studier.

KSLA ifrågasätter bedömningen att en ökad efterfrågan på kött från vilt genom ökad offentlig upphandling, skulle minska viltskadorna i jord- och skogsbruket och gynna såväl jordbruks- och skogsproduktion som biologisk mångfald knuten till lövträd och naturliga gräsmarker. Det finns ett antal vetenskapliga studier som motsäger detta.

KSLA noterar att beredningen på sida 256 och 259 skriver att renar och vilt gynnar kolinlagring utan referens till mekanismer och studier. Det finns studier som visar positiv, neutral eller negativ påverkan av renbete eller vildsvin på markens kolförråd. Det är viktigt att ta hänsyn till forskningsresultat och göra avvägningar innan åtgärder föreslås.

Kapitel 10. Förslag om upptag och utsläpp av växthusgaser på bebyggd mark

KSLA välkomnar beredningens förslag som gäller hårdgjorda ytor, men noterar samtidigt att förutom minskad livsmedelsproduktion även biologisk mångfald kan påverkas negativt vid exploatering av mark och detta ska vägas in i planeringsprocesser. Likaså noterar vi att synergier mellan skydd av biologisk mångfald och upptag av växthusgaser inte beaktas vare sig i bedömningarna eller förslagen.

Kapitel 11. Förslag om ökat nettoupptag i träprodukter

KSLA anser att regeringen ska arbeta för att framtida mål inom EU bättre tar hänsyn till träbaserade produkters klimatnytta genom att substitutionsaspekter tas med i konsekvensanalyserna i länders målsättningar om kolsänkor.

KSLA stöttar att en särskild utredare utses i syfte att stötta uppbyggnad av en trävarubransch baserad på lövträ.

Kapitel 12. Förslag för att öka nettoupptaget av koldioxid och gynna biologisk mångfald i våtmark och torvmark

KSLA anser att strategier för återvätning bör ta hänsyn till den evidens som finns för att nettoeffekterna på emissioner av växthusgaser varierar mellan olika marker och kan bero på hur väl-dränerade markerna är.

Forskningsresultat visar att den positiva effekten är störst på näringsrika torvmarker, som därför bör prioriteras. I övrigt bör forskningsläget följas vad gäller effekter på avgång av koldioxid respektive metan och lustgas, vilket får styra var och på vilken marktyp återvätning bör stödjas.

För att underlätta återvätning av marker och därigenom minska utsläppen av växthusgaser föreslår beredningen att ett undantag införs från kravet på omprövning eller avveckling av markavvattningsföretag fram till 2030. Detta syftar till att bidra till att Sverige lever upp till LULUCF-förordningens åtaganden.

KSLA ser positivt på att styrelser inom markavvattningsföretag aktiveras, men det är viktigt att vid ett eventuellt införande av undantag för kravet på omprövning av eller avveckling av markavvattningsföretag värna äganderätten, involvera markägare och ta hänsyn till befintliga vattendomar.

KSLA stöttar förslaget att minska torvbrytningen genom att möjligheten att söka nya eller förlängda tillstånd för torvtäkt begränsas från och med 1 januari 2026. Befintliga tillstånd gäller dock vilket innebär att det automatiskt kommer vara en övergångstid då torvbrytning kan fortgå.

KSLA noterar att för jord-, trädgård- och skogsbruket är torvanvändning viktig bland annat för att kunna dra upp skogsplantor i "torvkrukor" och i olika typer av odlingssubstrat för grönsaker och kryddväxter. Eftersom det finns brist på

alternativ till torv för denna användning, ser KSLA det som viktigt att utvecklingen av alternativ för plant- och jordbrukets produktion prioriteras under övergångstiden.

Kapitel 13. Förslag om skydd av natur

KSLA har en positiv syn på möjligheten med OECM-områden, men en utvidgad användning av begreppet till exempel till artrika väggkanter, kräver att varje objekt har en tydlig positiv effekt för biologisk mångfald och en långsiktig garanti för bevarande och skötsel. När det gäller flera av förslagen i betänkandet är detta inte tydligt utskrivet även om Miljömålsberedningen på ett övergripande plan är tydlig med att IUCN:s vägledning för OECM ska följas.

Kapitel 14. Förslag om skydd av urskog och gammal skog

Miljömålsberedningen lägger förslaget 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 förnybart-direktivet. KSLA ser detta som positivt.

När det gäller det praktiska genomförandet har definitioner och kriterier en avgörande betydelse. KSLA konstaterar att det särskilt när det gäller begreppet "Old growth forest" finns risk för begreppsförvirring, eftersom det har översatts till svenska på olika sätt beroende på sammanhang. Det är angeläget med en fortsatt diskussion om vilka definitioner och kriterier som ska användas. Eftersom valet av definition påverkar hur stora arealer som berörs, behövs en transparent process där alla aktörer ges möjlighet att delta och konsekvensanalyser genomförs av alternativa definitioner.

För att minska rättsosäkerhet och harmonisera Sveriges tillämpning med EU:s regelverk bör Sverige så nära som möjligt följa EU-kommissionens vägledningar.

Kapitel 15. Förslag om förvaltning av skyddade områden

KSLA stöttar beredningens förslag om utökad skötsel av skyddade områden och ser förslaget som utomordentligt angeläget och prioriterat.

KSLA menar att ersättning enligt 31 kap 4 § Miljöbalken som föreslås av beredningen inte ger fullt skydd för äganderätten i enlighet med expropriationslagstiftningen, utan bör höjas till minst 125 % av värdet.

Kapitel 16. Förslag om restaurering av natur

KSLA kommenterar inte de enskilda förslagen, eftersom arbetet med restaureringsförfordningen bereds genom ett uppdrag till berörda myndigheter, samordnade av Naturvårdsverket.

KSLA deltar aktivt i dialogprocessen kring naturrestaurering.

Kapitel 17. Förslag om minimal förlust av biologisk mångfald

KSLA noterar att beredningen beskriver varför grön infrastruktur behövs, utan att ge konkreta förslag på hur den ska uppnås. Ingen aktör har mandat att på egen hand genomföra åtgärder som leder till en sådan infrastruktur. Det är, som beredningen skriver, viktigt att länsstyrelsernas påbörjade arbete med regionala handlingsplaner för grön infrastruktur får fortsätta.

KSLA betonar också möjligheten att stimulera samverkan mellan grannar som till exempel restaurerar naturbetesmarker samordnat, eller arbetar med grön infrastruktur och gröna stråk i landskapet.

KSLA är positiv till utökade inventeringar av områden med höga naturvärden för att skapa en kunskapsbaserad bas för förslag om skydd. Sverige bör skapa en så heltäckande databas som möjligt där både strikt skyddade och frivilligt avsatta skogsområden med höga naturvärden dokumenteras och kan analyseras.

Beredningen föreslår att SLU får i uppdrag att ta fram och förvalta ett nytt system för inrapportering och sökning av områden med höga naturvärden. KSLA förordar att uppdraget ges till centrala myndigheter (Jordbruksverket, Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket) för att utarbeta ett rättssäkert förslag till utformning i samverkan med berörda parter.

Kapitel 18. Förslagets bidrag till de nationella miljömålen, Agenda 2030 och åtgärds mål i Kunming-Montreal-ramverket

KSLA konstaterar att Miljömålsberedningens endast begränsat behandlar Sveriges åtaganden inom det globala Kunming-Montreal ramverket för biologisk mångfald. I betänkandet framhålls att förslagen endast bidrar till uppfyllandet av fem åtgärds mål av ramverkets tjugotre. Det handlar om begränsade bidrag rörande direkta orsaker till förlust av biologisk mångfald.

KSLA noterar att de indirekta drivkrafter i samhället som är avgörande för förlusten av biologisk mångfald inte berörs specifikt. Förslag saknas rörande den integrering (mainstreaming) av biologisk mångfald i alla samhällssektorer som enligt ramverket krävs för en genomgripande samhällsomvandling. Man förefaller inte ha beaktat Naturvårdsverkets rapport Förslag till nationell strategi och handlingsplan avseende konventionen om biologisk mångfald (CBD) från 2023.

Regeringen uppdrog åt Miljömålsberedningen att redovisa en samlad nationell strategi som beaktar de internationella målen rörande biologisk mångfald och klimatarbetet motsvarande den nationella strategin och handlingsplanen för biologisk mångfald (NBSAP). Denna strategi skulle ha redovisats till konventionen om biologisk mångfald hösten 2024. KSLA anser att de förslag som redovisas är otillräckliga som underlag för en NBSAP.

Kapitel 19. Konsekvensanalys

KSLA noterar att de samhällsekonomiska konsekvensanalyserna av Miljömålsberedningens förslag är bristfälliga. Betänkandet har inte definierat hur man använder begreppet kostnadseffektivitet. Kostnadseffektivitet innebär att ett visst givet mål, eller flera samtidigt givna mål, skall nås till lägsta kostnad. Alla åtgärder som då inkluderas är kostnadseffektiva. Ibland används kronor per uppnådd effekt på målet som ett enklare mått på kostnadseffektivitet, exempelvis kronor per koldioxidekvivalent. Detta mått är inte tillämpligt när flera mål ska beaktas.

KSLA anser att betänkandet inte har använt sig av något av dessa mått. Man har istället på spridda ställen i texten citerat rapporter som anger huruvida åtgärder och/eller styrmedel är kostnadseffektiva, men inte beaktat att dessa rapporter studerar olika mål (mål om minskade utsläpp av växthusgaser i EU, det svenska målet om netto-nollutsläpp 2045, mål om minskade utsläpp av växthusgaser från

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

LULUCF-sektorn i Sverige, skydd av rödlistade arter, mål om statsfinansiell budgeteffektivitet).

KSLA saknar analys av huruvida åtgärder och styrmedel är kostnadseffektiva med avseende på EU:s klimatneutralitetsmål och LULUCF-förordning samt svenska åtaganden inom EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030, vilket ingår i uppdraget. Kostnadseffektivitet med avseende på dessa mål skulle rimligen beaktas både var för sig och i kombination, med tanke på de synergier som existerar mellan kolupptag i markanvändning och biologisk mångfald.

KSLA anser att bristerna i den samhällsekonomiska analysen är särskilt stora vad gäller målen om biologisk mångfald. Man använder där en schablon framtagen av Skogsstyrelsen för att uppskatta betalningsviljan för biologisk mångfald i skog. Den rekommenderade schablonen är problematisk då man från Skogsstyrelsen valt att rekommendera ett värde för betalningsvilja i bottenintervallet av det intervall man funnit i olika studier. Miljömålsberedningen har valt att skala upp detta värde till nationell nivå utan motivering.

KSLA noterar att Miljömålsberedningen endast tagit in en mycket liten del av den för betänkandet relevanta samhällsekonomiska och samhällsvetenskapliga forskningen. Inte heller beaktas den forskningsbaserade myndighetsrådgivning som finns att tillgå i Sverige och de nordiska grannländerna för att bedöma huruvida åtgärder och styrmedel är kostnadseffektiva och leder till måluppfyllelse.

Stockholm, dag som ovan

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Inger Andersson
Akademiens preses

Peter Normark
Akademiens sekreterare och VD



Document history

Document summary

COMPLETED BY ALL:

03.06.2025 17:52

SENT BY OWNER:

Kungl Skogs- och Lantbruksakademien • 03.06.2025 14:54

DOCUMENT ID:

Bkyqx_hfeg

ENVELOPE ID:

B1Atxd3zgl-Bkyqx_hfeg

DOCUMENT NAME:

2025-06-03 KSLAs yttrande MMBs förslag (KN2025-006 09).pdf

8 pages

SHA-512:

5fcd498240039ff415e73207957b076abacad3e7322a70
04ee2ad672f27e1a38e7971968fa1dda9979b9a0268e7e
9ce5d0a65a3bb6fd6cb7d55172325e2eceab

Activity log

RECIPIENT	ACTION*	TIMESTAMP (CET)	METHOD	DETAILS
Peter Normark	Signed	03.06.2025 17:12	Email	IP: 213.212.26.162
peter.normark@ksla.se	Authenticated	03.06.2025 17:11	Low	IP: 213.212.26.162
Inger Andersson	Signed	03.06.2025 17:52	Email	IP: 80.217.162.216
preses@ksla.se	Authenticated	03.06.2025 17:52	Low	IP: 80.217.162.216

* Action describes both the signing and authentication performed by each recipient. Authentication refers to the ID method used to access the document.

Attachments

No attachments related to this document

Verified ensures that the document has been signed according to the method stated above.

Copies of signed documents are securely stored by Verified.

To review the signature validity, please open this PDF using Adobe Reader.



GDPR
compliant



eIDAS
standard



PAdES
sealed

 Custom events

No custom events related to this document

Verified ensures that the document has been signed according to the method stated above.

Copies of signed documents are securely stored by Verified.

To review the signature validity, please open this PDF using Adobe Reader.



GDPR
compliant



eIDAS
standard



PAdES
sealed