



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss om Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn

Er beteckning: SOU 2025:21 KN2025/00609

Sammanfattning

Länsstyrelsen tillstyrker många av förslagen i betänkandet. Några förslag som Länsstyrelsen menar bör kunna genomföras utan ytterligare utredningsinsatser är:

- att Sverige i sitt arbete med att skydda natur ska prioritera områden med naturtyp enligt restaureringsförordningen och områden med livsmiljöer som kräver bevarande för hotade arter enligt art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet,
- resursförstärkningar till skötsel av skyddad natur,
- höjd miljöersättningsnivån för att beta naturbetesmarker,
- utökad bemyndiganderam för upphandlingar inom arbetet med skötsel av skyddad natur,
- utvidgning av vilka aktörer som kan få LONA-bidrag,
- utfasning av torvutvinning.

Länsstyrelsen i Blekinge tillstyrker följande förslag i huvudsak men de behöver modifieras eller utredas närmare innan de genomförs:

- kolinlagringsavtal för att skjuta upp avverkningar,
- nytt anslag för restaurering och anläggande av våtmarker,
- anmälningsplikt i stället för tillståndsplikt för restaurering av våtmarker,
- uppdrag till länsstyrelserna och Naturvårdsverket att uppdatera alla inaktuella skötselplaner till 2030.

Följande förslag kan endast tillstyrkas om tillräckliga resurser tilldelas såväl för dessa som för andra delar i myndigheternas arbete som har betydelse för att nå de mål som förslagen syftar till:

- uppdrag till länsstyrelserna att upprätta ett system för att markägare ska kunna rapportera värdefulla områden inom den egna fastigheten så att dessa inkluderas i Sveriges rapportering som OECD,
- uppdrag till länsstyrelserna att genomföra och samordna rådgivning om naturrestaurering.
- riktade informations- och rådgivningsinsatser för kolinlagring och biologisk mångfald,

Länsstyrelsen avstyrker följande förslag i betänkandet:

- begränsning av för vilka syften Våtmarks-LONA-bidrag kan ges,
- ökad kvävegödsling av skog,

Kapitel 6: Förslag om information och rådgivning

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget om åtgärdssamordnare för frivilligt lokalt åtgärdsarbete som bidrar till kolinlagring och biologisk mångfald (avsnitt 6.2). Länsstyrelsen ser dock att det behövs en högre bidragsnivå (förslagsvis 80-100% som i LOVA) om kommuner och ideella organisationer ska ha möjlighet att satsa på åtgärdssamordning. Även länsstyrelserna kommer att behöva extra resurser för regional åtgärdssamordning, vilket enligt förslaget även det ska finansieras via LONA.

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget att fler aktörer, inklusive ideella sammanslutningar, ska kunna söka och få LONA-bidrag (avsnitt 6.3). Denna förändring bör kunna genomföras utan dröjsmål, genom att LONA-förordningen § 1 stycke 1 ändras så som utredningen föreslår.

Kapitel 8: Förslag om hållbart brukande av skogsmark

Förslaget om bidrag för att öka kvävegödslingen av skog (avsnitt 8.2.2) avstyrks, eftersom det skulle motverka miljökvalitetsmålet Ingen övergödning. Ökad kvävegödsling skulle också ha negativa effekter för skogens biologiska mångfald, och kan även ha en försurande effekt. Ökad kvävegödsling bör inte heller vara ett mål för de informationsinsatser som föreslås i avsnitt 8.2.1.

Förslaget om kolinlagringsavtal (avsnitt 8.2.3) för att skjuta upp avverkningar behöver utformas annorlunda för att uppnå avsedd effekt. En rimlig förändring skulle vara att rekommenderad slutavverkningsålder ska ha uppnåtts när avtalet ingås, i stället för att den ska uppnås innan avtalet går ut. Då finns förutsättningar att kolinlagringsavtalen verkligen bidrar till förlängda omloppstider. Frågor om tillstånd till Z-verksamhet bör även i fortsättningen prövas av Z-verket. Skälen för detta är följande.

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

För att nå målet om minskade nettoutsläpp från dränerad organogen mark med 1 miljon ton kol-dioxidekvivalenter till 2030 krävs det att stora arealer dränerad torvmark ska kunna återvätas redan 2026. Något som Länsstyrelsen vill betona att det tar tid att få strukturer och personal på plats. Detta inte minst då det råder brist både på personal med rätt kompetens samt konsulter och entreprenörer. Utifrån förslagen kommer länsstyrelsen även att hantera ett avsevärt större antal anmälningar om vattenverksamhet, vilket det redan idag är långa handläggningstider på.

Länsstyrelsen tillstyrker möjlighet att ge markersättning vid återvätning och vid restaurering med klimatnytta. Länsstyrelsen tillstyrker ett nytt stöd för privata fastighetsägare under förutsättning att stöd till åtgärder med syfte återvätning och biologisk mångfald fortfarande kan sökas av kommuner och ideella föreningar inom LONA-Våtmark. Ett annat alternativ är att inkludera även privata fastighetsägare i det befintliga stödet LONA-Våtmark.

Länsstyrelsen instämmer i att det behövs en stabil och långsiktig finansiering för våtmarksåtgärder och ser mycket positivt på förslaget att kunna erbjuda markägare ekonomisk ersättning vid återvätning eller restaurering med klimatnytta (avsnitt 12.1.2 och avsnitt 12.2). Länsstyrelsen är också positiv till att medlen även ska kunna användas till kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning. Markersättning kan vara en nyckel till att öka intresset bland markägare under förutsättning att ersättningsnivån är tillräckligt hög. Baserat på erfarenheter från Skogsstyrelsens arbete med återvätningsavtal kan det, trots ersättning, vara svårt att få tillräckligt stort intresse för att nå uppsatta mål. Ersättningsnivån måste vara relativt hög för att ses som lockande. Vidare kan det finnas en skeptisk inställning till långa naturvårdsavtal.

Enligt utredningen är en anledning till det föreslagna nya stödet att stödsystemet idag upplevs som spretigt. Länsstyrelsen anser inte att ett nytt våtmarksstöd kommer att göra stödsystemet mindre spretigt utan tvärtom. Vidare är åtgärder med syfte klimat och biologisk mångfald väl etablerade inom LONA-Våtmark. Länsstyrelsen föreslår att LONA-våtmark istället utökas under tiden

som en mer heltäckande analys av befintliga stöd, inkluderande våtmarksstöd i den strategiska planen, görs. Länsstyrelsen ser även gärna ett förtydligande gällande att inga statliga stöd ska ges till våtmarksåtgärder som tydligt kan antas öka avgången av klimatgaser, t ex vid anläggande av våtmarker i dränerad torv.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att restaurering av våtmark, inklusive återvätning av dränerad torvmark, inte ska vara tillståndspliktig utan i stället anmälningspliktig (avsnitt 12.4.1).

Kapitel 13: Förslag om skydd av natur

Utredningen lägger stor vikt vid OECM, men med oklara definitioner och långsiktiga förutsättningar för att uppfylla de krav som ställs på dessa för att kunna räknas. Det behöver kompletteras med ökad satsning på bland annat långsiktigt områdesskydd som gynnar såväl kolinlagring, bevarande av kollager och biologisk mångfald.

Det är positivt att Sverige systematiserar arbetet med frivilligt skydd av natur, men det är nödvändigt att tydligt definiera vad som kan utgöra OECM i terrestra miljöer. Det är även relevant att ta del av det arbete som lagts ner på att definiera OECM för akvatiska områden. En central fråga är vad som egentligen menas med begreppet "värdefull natur" enligt betänkandet. Det behöver klargöras för att säkerställa att rätt områden prioriteras och att biologisk mångfald gynnas. Det behövs ett system för olika OECMs bidrag till biologisk mångfald och en möjlighet att genom uppföljning säkerställa effekten av skyddets syfte att stärka biologisk mångfald. Det är inte minst för ädellövsbogen viktigt med ett långsiktigt och platsbundet skydd, där inte bara konstant eller ökande areal kan anses vara avgörande för biologisk mångfald.

Miljömålsberedningen föreslår i avsnitt 13.1.13 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. Uppdraget kan vara positivt för biologisk mångfald, men det får inte ta resurser från andra viktiga delar av myndigheternas arbete. Uppdraget innebär en geografisk utökning av myndighetens nuvarande naturvårdsarbete.

Förslaget i avsnitt 13.1.13 kan därför endast tillstyrkas om tillräckliga resurser tilldelas för såväl det föreslagna nya uppdraget som för andra delar i länsstyrelsernas arbete med biologisk mångfald.

Kapitel 14: Förslag om skydd av urskog och gammal skog

Länsstyrelsen anser att utredningen tillämpar en alltför snäv definition av begreppet "gammal skog". För att Sverige på ett effektivt sätt ska kunna bidra till att uppnå målen inom exempelvis Naturrestaureringsförordningen, är det viktigt att definitionen harmoniseras med hur begreppet tolkas i andra EU-länder.

Miljömålsberedningen föreslår att det engelska begreppet *oldgrowth* översätts till "gammal skog", och att detta definieras med hjälp av beståndsålder, där gränsen varierar beroende på dominerande trädslag. Länsstyrelsen anser att denna åldersbaserade definition är otillräcklig och svår att tillämpa, särskilt på naturskogar med lång ekologisk kontinuitet. I sådana skogar förekommer en naturlig blandning av träd i olika åldrar, och skogens ekologiska ålder och värden kan vara betydligt större än åldern på de enskilda träden.

Detta gäller i synnerhet i södra Sveriges ädellövskogar, där skogsmarkens och fältskiktets naturvärden kan ha utvecklats under mycket lång tid, oberoende av trädens ålder. För att fånga den biologiska mångfalden och de ekologiska värdena i dessa skogar är det därför nödvändigt att även inkludera skogsstruktur och funktion i definitionen.

Förekomst av naturliga strukturer – såsom död ved, gamla träd, variation i trädslag och dimensioner – samt naturlig succession och föryngring är avgörande komponenter för att identifiera och bevara gammal skog av hög biologisk kvalitet. En definition som bortser från dessa aspekter riskerar att leda till en förenklad och missvisande bild av vad som utgör ekologiskt värdefull skog.

Länsstyrelsen föreslår därför att definitionen av gammal skog breddas och förankras i ekologiska kriterier som tar hänsyn till skogens långsiktiga kontinuitet, strukturella komplexitet och funktionella värden – i linje med vedertagna internationella definitioner och riktlinjer.

Kapitel 15: Förslag om förvaltning av skyddade områden

Länsstyrelsen välkomnar att utredningen tydligt lyfter behovet av att förbättra skötseln av redan skyddade områden. Som nuläget ser ut ökar åtgärdsskulden för varje år, vilket gör det omöjligt att uppnå målen för naturvårdsförvaltningen. En långsiktig och sammanhållen strategi, och kontinuitet i arbetet är en förutsättning för att effektivt sköta våra skyddade områden. En flerårig, utökad budget med långsiktigt stabil finansiering, inklusive en höjd bemyndiganderam och möjlighet till medelsöverföring mellan år behövs.

Mot denna bakgrund ställer Länsstyrelsen sig kritiska till förslaget om en kraftig anslagsökning under fem år, följt av en nedtrappning. En sådan lösning riskerar att skapa instabilitet och svårigheter i planering och genomförande. Länsstyrelsen menar att en jämnare och mer långsiktig anslagsökning är mer ändamålsenlig och bättre bidrar till att uppnå målen.

Utredningen betonar betydelsen av uppdaterade skötselplaner för att kunna följa upp och uppnå målen för förvaltningen.

Länsstyrelsen delar denna bedömning, men ser det som orealistiskt att alla skötselplaner skulle kunna uppdateras till år 2030. Även vid en kraftig resursförstärkning krävs tid för att rekrytera och introducera ny personal med rätt kompetens.

Länsstyrelsen ser också positivt på att utredningen uppmärksammar de mervärden som skötselinsatser ger, särskilt i form av arbetstillfällen på landsbygden. De senaste årens neddragningar i skötselanslag har haft tydligt negativa effekter för lokala entreprenörer, och därmed även för den kompetens som krävs för att genomföra skötselåtgärder, inte minst när det gäller djurhållning och betesdrift i skyddade områden. Detta understryker ytterligare behovet av långsiktighet och förutsägbarhet i budgeteringen.

Länsstyrelsen instämmer i Miljömålsberedningens bedömning att frivilliga avsättningar inom skogsbruket måste förvaltas så att de tillgodoser den biologiska mångfaldens behov. Detta är en viktig del av det sektorsansvar som skogssektorn har.

Kapitel 16 Förslag om restaurering av natur

Länsstyrelsen vill framhålla vikten av restaurering även på skogsmark. Vi delar inte utredningens bedömning att insatser i första hand bör fokusera på att skydda skog med höga naturvärden snarare än att restaurera. I södra Sverige har merparten av skogarna brukats historiskt och är idag påverkade av igenväxning. Värdefulla skogsmiljöer som formats genom bland annat bete, plockhuggning och återkommande brand kräver aktiva åtgärder för att bevara sina ekologiska värden. Restaurering är därmed en nödvändig insats även i skogslandskapet.

De föreslagna målen för vilda pollinatörer är otydliga. Det är avgörande att det klargörs vilka arter och populationer som omfattas. Länsstyrelsen utgår från att Sveriges nationella genomförandeplan för Naturrestaureringsförordningen kommer att innehålla mer detaljerade mål och indikatorer för uppföljning av populationstrender. För att ytterligare gynna pollinatörer och andra insekter föreslår vi att miljöersättningen utökas till att även omfatta ekonomisk ersättning för betesfria år – något som inte ingår i nuvarande system.

Det föreslagna uppdraget till Naturvårdsverket att inkludera restaurering av naturtyper i åtgärdsprogrammen för hotade arter och naturtyper behöver förtydligas. Då restaurering av livsmiljöer är redan en del av dessa program ifrågasätter Länsstyrelsen vad det nya uppdraget kommer att tillföra i praktiken. Med dagens budgetramar är det dessutom inte möjligt att genomföra storskaliga restaureringsinsatser inom ramen för åtgärdsprogrammen.

Förslaget att ljungräddning, myrslåtter och hamling bör återgå till CAP tillstyrks, men Länsstyrelsen anser att det också bör gälla restaureringsstödet. Hamling bör omfatta även nyhamling av träd. Länsstyrelserna ser ingen nytta av att restaureringsstödet ligger utanför CAP. Det är bättre om de som handlägger ordinarie miljöersättningar också har hand om restaureringsstödet. Tanken från början med att bryta ut vissa stöd från CAP och göra det till ett nationellt stöd var för att man såg att vissa värdefulla marker inte platsade i stöden, tex ekhagmarker och hässlen med dåligt fodervärde, buskrika fjärilsmarker osv. Det hade varit bättre om det nationellt kunde finnas ett stöd för skötsel av dessa marker, i stället för restaurering av alla typer av marker. Det blir också smidigare för

markägare/djurhållare att söka restaurering i SAM-ansökan som tidigare istället för specifikt via länsstyrelserna.

För att investeringsstödet ska få effekt på antalet betande djur behöver det riktas så att stödet ges till djur som kommer gå utomhus (mjölkkor och tjurar gör det i låg utsträckning).

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om ökat stöd för naturbetesmarker är bra och viktigt. I dagens system blir det ofta stora avdrag för naturbetesmarker, exempelvis på grund av sten och andra impediment, trots att lantbrukaren måste sköta hela ytan. Detta innebär att man bara får en del av stödet jämfört med att beta en gammal vall där stödet är 100 % för hela ytan. För att öka arealen naturbetesmarker föreslår Länsstyrelsen:

1. Ökat beteskrav för hästar, som ofta hålls på små ytor utan att bidra till naturvårdande bete.
2. Införande av stut-bidrag, vilket skulle stimulera kastrering av tjurar och öka antalet betande djur i landskapet.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsråd Helena Morgonsköld med enhetschef Elsa Eneman som föredragande. I den slutliga handläggningen har också Enhetschef Daniel Ottosson medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.