



Regeringskansliet, Klimat- och
näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Remissvar över Miljömålsberedningens delbetänkande SOU 2025:21 - förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF)

Er beteckning: KN2025/00609

Sammanfattning

Länsstyrelsen Stockholm (Länsstyrelsen) ser Miljömålsberedningens arbete som ett viktigt steg för att öka takten i arbetet med att nå nationella och internationella mål för att stoppa och vända förlusten av biologisk mångfald och motverka klimatförändringarna. Men vi kan konstatera att förslagen i betänkandet inte är tillräckliga för att Sverige ska nå sina åtaganden, vilket beredningen också själva konstaterar (sammanfattningen s. 28). Ytterligare åtgärder kommer således att krävas.

Förslag som tillstyrks

Änglägna förslag som Länsstyrelsen tillstyrker och som kan genomföras direkt är bland annat förslagen om miljöersättning för mellangröda (9.2.3), begränsning av när torvmark får tas i anspråk (10.2), utfasning av torvutvinning (12.5), nya anslag för intrångsersättning (13.1.2) samt ökade anslag för skötsel av skyddad natur och naturvårdande skötsel (15.1.2 och 15.1.3).

Länsstyrelsen tillstyrker ytterligare flera av förslagen men lämnar synpunkter som vi anser behöver beaktas innan förslagen kan genomföras. Förslag om åtgärdssamordnare (6.2), miljöersättning för vallodling (9.2) och nytt anslag och ny förordning för våtmarks-

åtgärder (12.1.2 och 12.2) är exempel på förslag som vi tillstyrker men där vi bedömer att förtydliganden eller kompletteringar behövs.

Förslag som tillstyrks under förutsättning att tillräckliga resurser erhålls

Förslagen om informations- och rådgivningsinsatser (6.1), utvidgning av aktörer som kan få LONA-bidrag (6.3), system för fastighetsägare att rapportera OECM (13.1.3) samt uppdatering och framtagande av skötsel- och bevarandeplaner (15.1.4) tillstyrks under förutsättning att tillräckliga resurser tilldelas myndigheten. Resurser behövs både för att genomföra förslagen och för att utföra annat arbete, som också är viktigt för att nå åtaganden och mål.

Förslag som Länsstyrelsen är tveksam till eller har invändningar mot

Länsstyrelsen ställer sig tveksam till eller har invändningar mot förslagen om kolinlagringsavtal (8.2.3), olika slags OECM (13.1.3-13.1.13), skydd och kartläggning av urskog och gammal skog (14.1.1 och 14.1.2), hantering av urskog och gammal skog (14.1.3) samt system för inrapportering av områden med höga naturvärden (17.2.3). Vi ställer oss bland annat frågande till genomförbarhet, samhälls-ekonomisk nytta och om önskad effekt kommer att uppnås.

Förslag som avstyrks

Länsstyrelsen avstyrker förslagen om begränsning av för vilka syften våtmarks-LONA-bidrag kan ges (del av 6.3), ökad gödsling av skog (8.2.2) samt undantag från krav på omprövning och avveckling av markavvattningsföretag (12.4.2).

Behov av ytterligare åtgärder

Slutligen lämnar Länsstyrelsen synpunkter kring behovet av ytterligare åtgärder som vi bedömer behövs för att Sverige ska nå sina åtaganden och mål. Vi lämnar också synpunkter kring viktiga förutsättningar för att åtgärder ska kunna genomföras och få effekt.

6–17 Förslag som tillstyrks utan synpunkter

Angelägna förslag i utredningen som kan genomföras direkt

Länsstyrelsen bedömer att följande förslag är angelägna och kan genomföras direkt: Beräkning av hållbara avverkningsnivåer som inkluderar ökat kolupptag (8.2.4), uppmaningen till Sveaskog att öka nettoupptaget (8.2.5), miljöersättning för mellangröda (9.2.3), biogasstöd för vall (9.2.4), breddad definition av trädjordbruk (9.2.5), begränsning av när torvmark får tas i anspråk (10.2), ökat nettoupptag i träprodukter (11.1.1, 11.1.2 och 11.1.4), utfasning av torvutvinning (12.5), ändring av miljökvalitetsmålet Myllrande våtmarker (12.6), två nya anslag för intrångsersättning (13.1.2), nytt etappmål för skötsel och restaurering i skyddade områden (15.1.1), ökade anslag för skötsel av skyddad natur och naturvårdande skötsel (15.1.2 och 15.1.3) samt minimal förlust av biologisk mångfald (17.2.1, 17.2.2, 17.2.5 och 17.2.6).

6.1 Förslag om riktad informations- och rådgivningsinsats

Riktade informations- och rådgivningsinsatser måste finansieras

Länsstyrelsen kan endast tillstyrka förslaget under förutsättning att tillräckliga resurser tilldelas myndigheter. Vi lämnar följande synpunkter.

Länsstyrelsen är positiv till förslaget om riktade informations- och rådgivningsinsatser om åtgärder för ökad kolinlagring och gynnsam biologisk mångfald, men vi delar inte bedömningen i konsekvensanalysen (19.1.2), att de ökade förvaltningsutgifterna kan finansieras genom minskningar av andra anslag till berörda myndigheter. Vi ser en risk att andra delar av Länsstyrelsens arbete, såsom tillsyn, reservatsbildning och åtgärdsprogram för hotade arter – som är avgörande för att nå mål – trängs undan. Det behövs resurser såväl för den föreslagna informations- och rådgivningsinsatsen som för annat arbete hos myndigheten, som också är viktigt för att nå åtaganden och mål.

6.2 Förslag om åtgärdssamordnare

Uppdragen om åtgärdssamordning behöver samordnas

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget med följande synpunkter.

Länsstyrelsen är positiv till förslaget om åtgärdssamordnare men vill framföra att de olika uppdragen om åtgärdssamordning behöver samordnas mellan Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket. Vi ser en risk för att parallella eller överlappande uppdrag blir komplicerat och svårhanterat.

6.3 Förslag om utvidgning av aktörer som kan få LONA-bidrag

Utvidgning av vilka aktörer som kan få LONA-bidrag tillstyrks

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att fler aktörer ska kunna söka och få LONA-bidrag, under förutsättning att tillräckliga resurser tilldelas myndigheten för ökad administration. Vi lämnar följande synpunkter.

Idag kan kommuner, enskilt eller i samverkan, samt kommunalförbund ansöka om LONA-bidrag.¹ Trots denna begränsning, så kan bidraget gå till andra aktörer, både enskilda och i samverkan. Dock gäller detta under förutsättning att kommuner söker eller ställer sig bakom projekt. Den föreslagna förändringen i 1 § första stycket 1 i LONA-förordningen kan underlätta för ideella föreningar i de kommuner som inte prioriterar eller ställer sig bakom deras projekt, vilket är positivt.

En effekt av att fler aktörer kan söka LONA-bidrag är att kostnaderna för information och administrationsarbete på Länsstyrelserna kommer att öka. Det är därför viktigt att tillräckliga resurser tilldelas myndigheten för att hantera detta.

¹ Se s. 6 i [Naturvårdsverkets vägledning](#).

Begränsning av syften i våtmarks-LONA avstyrks, i stället förordas fokuserad utredning

Beredningen föreslår att ta bort klimatfrämjande och biologisk mångfald som bidragsberättigade syften i våtmarks-LONA.

Länsstyrelsen avstyrker den föreslagna ändringen i 1 § 7 i den så kallade LONA-förordningen. I stället bör en fokuserad utredning göras om utformning av och samordning mellan olika stöd och våtmarksåtgärder. Vi lämnar följande synpunkter.

Anläggning och restaurering av våtmarker i klimatfrämjande syfte och för att gynna biologisk mångfald är fullt i linje med den lokala naturvårdssatsningens grundläggande syften redan från start 2004. Att gynna biologisk mångfald är också det absolut vanligaste syftet för våtmarksprojekt i LONA. Vidare är över hälften av alla avslutade och pågående våtmarksprojekt i LONA förberedande projekt, varav många kan förväntas följas upp med LONA-ansökningar för kommande utförandeprojekt. Även om nya ersättningar införs som föreslås i avsnitt 12.1.2 och 12.2, så menar vi att det i nuläget inte vore bra att ta bort klimatfrämjande och biologisk mångfald som motiv för våtmarks-LONA.

Motiven för beredningens olika förslag om våtmarksåtgärder är inte helt tydligt redovisade i utredningen. Samordningen mellan olika stöd för våtmarksåtgärder är eventuellt inte tillräckligt utredd, varför vi föreslår en fokuserad utredning kring detta (se även 12.1.2).

Synpunkter på bidragsnivåer för våtmarksåtgärder i LONA

Beredningen lyfter ett behov av att se över medfinansieringen i LONA. Det är inte helt tydligt vad översynen syftar till, men Länsstyrelsen vill här delge våra erfarenheter kring bidragsnivåer för våtmarksåtgärder i LONA.

Risken med en hög bidragsnivå är att bidragstagaren inte tar ansvar för att hålla nere åtgärdskostnaderna, vilket ger dålig naturvårdsnytta per krona bidrag. Vi har idag den här typen av problem i våtmarksprojekt i LONA, där bidrag kan beviljas för upp till 90 procent av åtgärdskostnaderna. En effekt av en hög bidragsnivå är också att Länsstyrelsen behöver ta ett större ansvar för ekonomin i bidragsbeviljade projekt.

Länsstyrelsen lämnar följande synpunkter på författningstexten (1.3):
Förslaget i 1 § LONA-förordningen behöver ses över språkligt. I den

första delen av tillägget behöver "åtgärder och" strykas. Den andra delen av tillägget behöver också ses över då den är språkligt obegriplig från det första "i samverkan mellan".

7 Förslag om indikatorer och preciseringar

Indikatorer och preciseringar tillstyrks men etappmål för ökat nettoupptag av växthusgaser behövs

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen om indikatorer och preciseringar med följande synpunkter.

Vad gäller den föreslagna preciseringen vill Länsstyrelsen påpeka att nettoupptaget av växthusgaser även efter slutåret (2030) bör vara på en nivå så att det bidrar till att motverka klimatförändringarna samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras.

Vid sidan av nya indikatorer och preciseringar anser Länsstyrelsen att det också behövs ett etappmål om ökat nettoupptag av växthusgaser i markanvändningssektorn. Ett etappmål kan, genom att vara kvantifierat och tidsatt, förtydliga nödvändiga steg för att målet ska nås.

8.2.2 Förslag om bidrag för skogsgödsling

Ökad gödsling av skog avstyrks

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om ersättning till markägare för att öka kvävegödslingen av skog då det motverkar 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 8.2.1. I övrigt lämnar vi följande synpunkter.

Även om skogsgödslingens bidrag till kväveläckaget idag är litet (som nämns på s. 225) så blir det större om den gödslade arealen ökar. Att främja det genom bidrag och rådgivning står alltså i tydlig konflikt med miljökvalitetsmålet Ingen övergödning.

Till detta kommer väsentliga osäkerheter som nämns kortfattat i utredningen, dels osäkerhet om klimatnyttan (s. 220–221), dels osäkerhet om bidragens förenlighet med Kunming-Montreal-ramverket och med EU:s ramverk för certifierade upptag (s. 229).

Som alternativ skulle regeringen kunna överväga att i stället införa bidrag till askåterföring i skogen. Askåterföring innebär en återföring av baskatjoner och fosfor som förs bort vid avverkningen. Det är ett led i att göra skogsbruket mer cirkulärt och långsiktigt upprätthålla produktionsförmågan. Askåterföring diskuteras kort på s. 229, men det framgår inte varför utredningen inte lägger förslag om hur den kan stimuleras.

8.2.3 Förslag om naturvårdsavtal för att förlänga skogens omloppstid

Skydd av skog är sannolikt mer samhällsekonomiskt lönsamt än kolinlagringsavtal

Länsstyrelsen ställer sig tveksam till och har invändningar mot förslaget om kolinlagringsavtal då det endast skulle bidra till en kortvarig effekt på inlagringen av kol. Vi lämnar följande synpunkter.

Om skogarna, när avtalen gått ut, avverkas kommer kolet inte att förbli bundet och i realiteten blir det alltså bara en förskjutning i tid när kolet når atmosfären. Detta kan i sig kan vara viktigt men det kan inte anses som en långsiktig och samhällsekonomisk försvarbar lösning. Länsstyrelsen ser det som mer rimligt att resurserna i stället läggs på att främja frivilligt och formellt skydd av skog. Idag ansöker fler markägare om att få formellt skydda sin skog än vad det finns ekonomiska resurser till att skydda. Att skydda mer skog skulle ge en långsiktig kolinlagring och därmed större effekt. Dessutom skulle det bidra till främjande av biologisk mångfald och möjligheten att leva upp till såväl Kunming-Montreal-ramverkets åtgärds mål 3 som målen i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030.

Om förslaget ändå genomförs behöver det utformas annorlunda för att verkligen leda till senarelagda avverkningar. Att avverka vid den rekommenderade slutavverkningsåldern är som regel företags-ekonomiskt fördelaktigt för skogsägaren. Att betala en ersättning för att skogen ska få stå tills den uppnått rekommenderad slutavverkningsålder, innebär därför en risk för att ersättningar huvudsakligen går till skogsägare som ändå inte hade tänkt avverka tidigare. Trots stora kostnader ger ersättningen då ingen effekt på omloppstiden, och därmed inte heller på skogens kolförråd och kolinlagring. Förslaget bör omformuleras så att rekommenderad slutavverkningsålder ska ha uppnåtts när avtalet ingås, i stället för att den ska uppnås innan avtalet går ut.

9.2.1 Förslag om rådgivning och information om offentlig upphandling

Upphandlingsmyndighetens uppdrag bör breddas

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget med följande synpunkter.

Det föreslagna uppdraget till Upphandlingsmyndigheten om en informations- och rådgivningsinsats om upphandling av naturbeteskött, renkött och viltkött kan med fördel breddas till en informations- och rådgivningsinsats om upphandling av mat med positiva effekter på kolinlagring, andra klimataspekter och biologisk mångfald. I en sådan satsning bör även inhemska proteingrödor lyftas fram, samt även ekologiskt certifierade produkter.

9.2.2 Förslag om miljöersättning för vallodling

Skapa incitament för senare skörd

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget med följande synpunkter.

Beträffande miljöersättning för vallodling vill Länsstyrelsen lyfta fram att tidpunkt för vallskörd påverkar både biologisk mångfald och fodrets kvalitet samt antal skördar under en odlingssäsong. För att skapa incitament till senare skörd för de som inte är beroende av hög kvalitet och kvantitet på vall till foder skulle man kunna överväga en tilläggsersättning för de som skördar vallen senare på säsongen.

10.1 Förslag om verktyg för att mäta effekter av exploatering på nettoupptaget av växthusgaser

Verktyget bör tillgängliggöras i karttjänst

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget med följande synpunkter.

Verktyget bör kompletteras med en allmänt tillgänglig karttjänst eller kartlager i befintlig karttjänst som visar kolupptag och kolförråd i mark för hela Sverige.

11.1.3 Förslag om råd om skogsskötsel som leder till långlivade träprodukter

Skogsstyrelsens uppdrag kan breddas

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget med följande synpunkter.

Skogsstyrelsens information och rådgivning skulle med fördel kunna breddas till att även verka för tillgång till kvalitetsvirke för det traditionella trähusbyggandets behov. Det traditionella byggandet har andra kvalitetskrav på virke och efterfrågar andra typer av produkter än de som i huvudsak produceras i skogen idag. En ökad andel kvalitetsvirke ger ökad långsiktig kolinlagring i byggnader och säkrar samtidigt kulturarvet och byggnadskultur vilket är en manifestation av klimatanpassat och hållbart byggande.

12.1.2 Förslag om nytt anslag för våtmarksåtgärder med mera

Vilka aktörer som kan söka stödet måste förtydligas

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget med följande synpunkter.

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget men ställer sig frågande till om det enbart riktas till fastighetsägare. Det behöver förtydligas om andra aktörer, som exempelvis myndigheter, kommuner, ideella föreningar, ekonomiska föreningar, företag etcetera, kommer att vara berättigade att söka stödet. Vi förespråkar en stödform med flexibilitet som är öppen för en bred målgrupp. Det kan komma att krävas ökad finansiering om man öppnar upp för många aktörer att söka.

Länsstyrelsen instämmer i beredningens bedömning om att en stabil, ökad och långsiktig finansiering av åtgärder för restaurering och anläggande av våtmarker, inklusive återvätning av torvmarker är nödvändig. Vad gäller bidragsnivåer kan de behöva anpassas till bidragstagaren, kommuner har exempelvis större möjligheter till medfinansiering än ideella föreningar.

Motiven för beredningens olika förslag om våtmarksåtgärder är inte helt tydligt redovisade i utredningen. Samordningen mellan olika stöd för våtmarksåtgärder är eventuellt inte tillräckligt utredd, varför vi föreslår en fokuserad utredning kring detta (se även 6.3).

12.2 Förslag om en ny förordning för våtmarksåtgärder med mera

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget med följande synpunkter.

Villkoren för markersättning behöver förtydligas

Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget om markersättning men omständigheterna behöver förtydligas. Är det bara mark som återväts som berättigar till markersättning eller inkluderas även mark som påverkas av en återvätnings- eller restaureringsåtgärd? Vi har erfarenhet av att flera restaureringsprojekt inte kunnat genomföras då markägare säger nej eftersom deras åkermark riskerar att försämrats till följd av försämrade dränering eller höjd grundvattennivå.

Portalparagraf eller materiell bestämmelse (1.10)

Länsstyrelsen ställer sig undrade till om 1 § i den nya förordningen enbart är en portalparagraf eller en materiell bestämmelse som ska läggas till grund för prövningen om bidrag. För det fall den ska anses utgöra en materiell bestämmelse ser vi vissa tillämpningsproblem vad avser bedömningen att åtgärden ska bidra till att nå miljökvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan och Myllrande våtmarker samt Sveriges relevanta åtaganden i EU och internationellt.

Länsstyrelsen lämnar följande synpunkter på författningstexten (1.10): Efter "restaurera" i den första meningen i förordningsförslagets 1 § behöver man lägga till "och anlägga". Tillägget behövs för att innebörden ska stämma överens med den påföljande meningen. Ansökan bör även omfatta en karta över det område som önskas återväts (9 §).

12.4.1 Förslag om ändring av areal för tillståndsprövning

Det behövs en tydligare definition av restaurering

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget med följande synpunkter.

Det behövs en tydligare definition av vad som menas med restaurering. Även om en restaurering av en våtmark innebär att marken återställs till ett tidigare skick och syftar till att återställa

naturlig hydrologi kan det röra sig om omfattande åtgärder med stor påverkan på allmänna och enskilda intressen som fortsatt bör vara tillståndspliktiga. Länsstyrelsen har i sig inget emot att listan för anmälningsplikt breddas, men det måste vara tydligare definierat.

12.4.2 Förslag om markavvattningsföretag vid återvätning

Undantag från krav på omprövning och avveckling av markavvattningsföretag avstyrks

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om undantag från krav på omprövning och avveckling av markavvattningsföretag. Vi lämnar följande synpunkter.

Länsstyrelsen bedömer det som riskfyllt att införa undantag och vi är tveksamma till om ett sådant förfarande är rättssäkert. Vi ser en stor risk att markavvattningsföretag upphävs lättvindigt utan att hänsyn tas till påverkan på livsmedelsproduktionen. Vi anser att det behövs en omfattande översyn av regelverket kring markavvattning, som inkluderar markavvattningens samtliga aspekter. Att kringgå kravet på omprövning och avveckling riskerar att leda till ännu större oreda och oklarhet för markavvattningssamfälligheter.

Fungerande dränering är en förutsättning för livsmedelsproduktionen. Tillstånd till markavvattning innebär att markägare har både rättighet och skyldighet att underhålla markavvattningsanläggningar. Genom att införa undantag ser vi en risk att den rätten, och själva syftet med markavvattning, försvagas. Detta kan i sin tur leda till negativa konsekvenser för livsmedelsproduktionen som vi anser inte har utretts tillräckligt i betänkandet.

Översynen behöver göras inte bara i syfte att återveta torvmark, utan även i syfte att förbättra förutsättningarna för ökad livsmedelsproduktion, det vill säga underlätta förvaltning och skötsel av markavvattningsanläggningar.

Länsstyrelsen anser att regeringen bör ta ett helhetsgrepp kring lagstiftningen om markavvattning och att den frågan inte är något som bör skjutas på framtiden. I Vattenverksamhetsutredningens slutbetänkande I vått och torrt (SOU 2014:35) föreslås bland annat att regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att göra en generell översyn av den befintliga lagstiftningen som berör frågor kring avledning av vatten. Detta förslag har ännu inte hanterats.

13.1.1 Förslag om prioriteringar i arbetet med att skydda natur

Att prioritera områden med naturtyp och områden med livsmiljöer för skydd är positivt

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om 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. Inte minst med tanke på markägarnas rättssäkerhet är det viktigt att prioritera de naturtyper som omfattas av icke-försämringskravet i restaureringsförordningen.

Likaså tillstyrker Länsstyrelsen förslaget om att vid meddelande om förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken som ger rätt till ersättning enligt miljöbalken 31 kap. 4 § miljöbalken ska beslutsmyndigheten verka för att området i fråga också ska omfattas av någon form av områdesskydd eller OECM. Det kan dock vara lämpligt att införa krav på att området ska vara av en viss storlek, detta för att undvika en stor hantering av många väldigt små områden.

13.1.3–13.1.13 Förslag om olika slags OECM

System för OECM behöver ses över och förtydligas

Länsstyrelsen ställer sig tveksam till och har invändningar mot förslagen om olika slags OECM. Systemet med att rapportera OECM behöver ses över och tydliggöras. Vi lämnar följande synpunkter.

OECM är, som IUCN beskriver, viktiga komponenter för att skydda natur. De är bland annat komplement i en funktionell grön infrastruktur som potentiella eller faktiska livsmiljöer eller klivstenar. Vägkanter, kraftledningsgator, tätortsnära natur med mera är självklara delar i att skapa en fungerande grön infrastruktur och ekologiskt funktionella landskap. OECM kan också innebära en möjlighet för statliga aktörer att ta ett aktivt ansvar för naturvården. Det är dock viktigt att sådana områden stöds av lagstiftning för långsiktigt skydd och kvalitetskrav för de miljöer som rapporteras.

Beredningen lägger stor vikt vid OECM, men med oklara förutsättningar för att uppfylla de krav som ställs på dessa för att kunna räknas. Många av de bevarandeåtgärder som föreslås ingå i statistiken (s. 419 – 420) kan inte sägas innebära något egentligt

”rättsligt skydd” och för närvarande uppfyller de inte heller övriga uppställda krav för OECM (s. 404). Länsstyrelsen ifrågasätter i vilken mån de åtgärder som föreslås för att avhjälpa detta verkligen kan göra det. Förutom när det gäller alléer (som uppfyller specifika kriterier) omfattas ingen av de föreslagna OECM av något långsiktigt egentligt naturskydd.

13.1.13 Förslag om att fastighetsägare ska kunna rapportera värdefulla områden som OECM

Arbetet måste finansieras och Naturvårdsverket bör ha ansvar för utformningen

De synpunkter Länsstyrelsen framfört för OECM generellt gäller även för detta förslag. I tillägg kan Länsstyrelsen endast tillstyrka förslaget under förutsättning att tillräckliga resurser tilldelas myndigheten. Vi lämnar följande synpunkter.

Förslaget har potential att göra viss nytta för biologisk mångfald, men det är viktigt att inte detta tränger undan andra delar som har större betydelse för Länsstyrelsens arbete med biologisk mångfald.

Till skillnad från flera andra förslag gällande OECM handlar uppdraget till länsstyrelserna till stor del om arbete med platser och områden som inte alls ingår i myndighetens nuvarande naturvårdsarbete. Om många markägare blir intresserade, kan det bli ett mycket omfattande arbete. Vi delar inte bedömningen i konsekvensanalysen (19.1.2), att de ökade förvaltningsutgifterna kan finansieras genom minskningar av andra anslag till berörda myndigheter.

Om förslaget genomförs bör Naturvårdsverket få ansvar för utformningen av systemet så att det blir rättssäkert och lika genomfört i hela landet.

13.2.1 Områden som kan rapporteras som skyddade områden eller OECM

Nationalstadsparken uppfyller bara till delar IUCN:s kriterier för ett skyddat område

Länsstyrelsen anser att det är tveksamt om hela Nationalstadsparken uppfyller IUCN:s kriterier för ett skyddat område. Vi lämnar följande synpunkter.

Beredningen bedömer i 13.2.1 att nationalstadsparken som är ett riksintresse och regleras i 4 kap. 1 och 7 §§ miljöbalken som området Ulriksdal-Haga-Brunns-viken-Djurgården (i kommunerna Solna och Stockholm) – uppfyller kriterierna för att anses vara ett skyddat område, om än inte strikt skyddat.

Man gör bedömning utifrån att riksintresset till skillnad från andra riksintressen har en särställning eftersom miljöbalken föreskriver att ny bebyggelse och nya anläggningar kan 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. Vidare görs bedömningen utifrån att de bebyggda delarna av nationalstadsparken omfattas av detaljplaner och att nationalstadsparken som helhet omfattas av en fördjupad översiktsplan.

Länsstyrelsen vill dock påpeka att regleringen av nationalstadsparker i 4 kap. 7 § miljöbalken innebär ett skydd för nationalstadsparkers natur- och kulturvärden när en ändrad markanvändning aktualiseras genom till exempel en vägplan enligt väglagen (1971:948), en detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900) eller ett tillstånd enligt miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken. Bestämmelsen utgör en markanvändningsbestämmelse och tillämpas alltså endast i vissa mål och ärenden och kan inte tillämpas självständigt som en tillstånds- eller dispensprövning.

Det innebär att pågående markanvändning så som skogsbruk inte fullt ut begränsas genom lagstiftningen. Inte heller i de fördjupade detaljplaner eller översiktsplanerna regleras pågående markanvändning varför exempelvis skogsbruk i delar av parken kan påverka biologisk mångfald negativt.

I vissa delar av parken är de biologiska värdena skyddade genom kompletterande regleringar såsom i områden vid Ulriksdal och

Igelbäcken som också är skyddade som naturreservat. Det finns även ett beslut om samrådsplikt för bland annat avverkning av träd grövre än 40 cm i diameter i de delar av parken som inte omfattas av detaljplaner inom vilka avverkning av träd regleras i planbestämmelserna.

Länsstyrelsen konstaterar att den biologiska mångfalden inom nationalstadsparken således inte skyddas fullt ut genom befintlig markanvändningsbestämmelse. Delar av området finns därför utpekade i Länsstyrelsens rapport Aldrig långt till naturen - skydd av tätortsnära natur i Stockholmsregionen från 2003 som områden som skulle behöva få ett förstärkt skydd.

13.3.7 Koppling till icke-försämringskravet i restaureringsförordningen

Åtgärder behöver vidtas även för skogstyper som omfattas av icke-försämringskravet

Länsstyrelsen lämnar synpunkter på beredningens analys om kopplingen till icke-försämringskravet.

Beredningen konstaterar i sin analys att icke-försämringskravet i restaureringsförordningens artikel 4.17 gäller för ett flertal skogstyper; att avverkning rimligtvis skulle ses som en avsevärd försämring av dessa skogar; och att det är viktigt att restaureringsförordningens krav tillämpas på sådant sätt att det säkerställs att fastighetsägare får rätt till ersättning för att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Länsstyrelsen instämmer till fullo i detta.

Eftersom restaureringsförordningen redan är gällande lagstiftning, bedömer Länsstyrelsen att det för markägarnas rättssäkerhet är viktigt att de åtgärder som föreslås för urskogar och gammal skog i kapitel 14 snarast vidtas även för de skogstyper som omfattas av icke-försämringskravet:

- att Skogsstyrelsen får i uppdrag att kartlägga sådana skogar genom fältinventering,
- att sådan skog, som inte är kartlagd, upptäcks genom avverkningsanmälningar och anmälningar om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, och därigenom skyddas,

- att privata fastighetsägare som innehar sådan skog i möjligaste mån ska kunna välja mellan frivilligt formellt skydd eller formellt skydd,
- att privata fastighetsägare som väljer formellt skydd av sådan skog erbjuds ersättning i form av ersättningsmark, intrångsersättning eller köpeskilling.

Ikke-försämringskravet kan även ha omfattande implikationer för kommunernas fysiska planering. Det talar för att staten även kan behöva hjälpa kommunerna med kartläggning av andra naturtyper, utöver de skogliga, som omfattas av ikke-försämringskravet.

14.1.1 och 14.1.2 Förslag om skydd och kartläggning av urskog och gammal skog

Definitionen av "oldgrowth" bör ses över och kartläggning av skogar som omfattas av ikke-försämringskravet bör prioriteras

Länsstyrelsen ställer sig tveksam till och har betydande invändningar mot förslagen om skydd och kartläggning av urskog och gammal skog. Vi lämnar följande synpunkter.

Länsstyrelsen är positiv till förslaget att skydda all urskog och gammal skog till 2030. Men vi anser att definition av gammal skog är alltför snäv. Sveriges tillämpning av begreppet "oldgrowth" bör harmoniera med hur begreppet tolkas i andra EU-länder, detta för att Sverige så effektivt som möjligt ska kunna uppnå målen inom bland annat restaureringsförordningen och förnybartdirektivet.

Länsstyrelsen anser också att kartläggning av skogar som omfattas av ikke-försämringskravet behöver prioriteras framför kartläggning av skogar som uppnått vissa beståndsåldrar. De skogar som passar in på definitionerna av urskog respektive gammal skog utgör med största sannolikhet samtidigt sådan naturtyp som inte får försämrats enligt restaureringsförordningen (i de flesta fall naturtypen västlig taiga), och inkluderas därmed i ett arbete med kartläggning av skogar som omfattas av ikke-försämringskravet.

Beredningen föreslår att begreppet "oldgrowth" översätts till "gammal skog" och att detta definieras som vissa beståndsåldrar, med variation beroende på dominerande trädslag. Definitionen är svår att tillämpa på naturskogar som funnits länge, eftersom de

innehåller en blandning av träd i alla åldrar och skogen som sådan kan vara mycket äldre än de ingående trädens ålder.

Kvarvarande urskogar är troligen till stor del kända, men det finns ingen tidigare kartläggning av skogar som uppnått just de höga beståndsåldrar som utredningen föreslår som definition av gammal skog. Att i fält mäta och kartlägga beståndsålder på alla skogar som potentiellt kan uppfylla definitionen skulle vara ett omfattande och tidskrävande arbete. Naturvårdsnyttan av en sådan kartläggning är inte uppenbar. Risken är stor att en sådan ambition tränger undan det viktiga arbetet med att kartlägga skogar som omfattas av restaureringsförordningens icke-försämringskrav.

Länsstyrelsen erinrar om att restaureringsförordningen är gällande lag, medan EU:s biodiversitetsstrategi med mål till 2030 är ett beslut från kommissionen som inte är juridiskt bindande för medlemsländerna. Länsstyrelsen menar därför att kartläggning av skogar som omfattas av icke-försämringskravet behöver prioriteras framför kartläggning av skogar som uppnått vissa beståndsåldrar.

14.1.3 Förslag om hantering av urskog och gammal skog

Förslaget är inte genomförbart om tiden för avverkningsanmälningar kortas

Länsstyrelsen ifrågasätter om förslaget går att genomföra. Vi lämnar följande synpunkter.

Beredningen 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. Länsstyrelsen har svårt att se hur förslaget ska kunna realiseras om tiden för Skogsstyrelsen att hantera avverkningsanmälningar kortas från 6 veckor till 10 dagar enligt förslag i SOU 2024:91 "Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk". Om förslaget om förkortad tid för hantering av avverkningsanmälningar genomförs finns det enligt Länsstyrelsen en överhängande risk att urskogar, gammal skog samt skogar som kan betecknas som naturtyp enligt habitatdirektivet och därmed omfattas av restaureringsförordningens icke-försämringskrav inte hinner upptäckas och därmed avverkas.

15.1.4 Uppdatera skötsel- och bevarandeplaner med mera

Uppdraget bör begränsas och kostnadsuppskattningen revideras

Länsstyrelsen kan endast tillstyrka förslaget under förutsättning att tillräckliga resurser tilldelas myndigheten.

Uppdraget är mycket omfattande och bör begränsas till att gälla översyn av planer där det behövs för en ändamålsenlig förvaltning. Vidare bedömer Länsstyrelsen att utredningen kraftigt underskattat kostnaderna (som redovisas i 19.12.2) för arbetet med att revidera och ta fram planer.

15.1.5 Ny uppgift för Naturvårdsverket att säkerställa att naturvärden i skyddade områden bevaras och utvecklas

Uppgiften bör gälla för skyddade områden generellt

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget med följande synpunkter.

Föreslagen författningsändring (3 § 11) (i 1.6) är enbart kopplad till fastigheter som staten äger för naturvårdsändamål och inte generellt för skyddade områden som är avsikten enligt motiven i utredningen. I stället bör en helt ny punkt om denna fråga införas i Naturvårdsverkets instruktion.

15.1.6 Komplettering av förordningen om områdesskydd

Förslaget behöver omformuleras

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget med följande synpunkter.

Utredningens förslag (i 1.5) är mindre bra formulerat och bör uttryckas mera stringent.

16 Förslag om restaurering av natur

Förslagen om restaurering av natur bör hanteras i processen med nationell restaureringsplan

Implementeringen av EU:s restaureringsförordning sker i en egen process. Sverige ska liksom andra EU-medlemmar ta fram en nationell restaureringsplan. Då detta arbete pågår bedömer Länsstyrelsen att förslagen i kapitel 16 som rör restaureringsförordningen hellre bör ingå i den processen och inte behandlas separat i denna utredning.

Det kan redan idag förutses att det kommer att finnas behov av stora ekonomiska resurser för att restaureringsplanen ska kunna genomföras enligt kraven i förordningen.

17.2.3 Förslag om ett system för inrapportering av områden med höga naturvärden

Resurser behövs även för kartering och modellering av naturen

Länsstyrelsen ställer sig något tveksam till och har en del invändningar mot förslaget. Vi lämnar följande synpunkter.

Länsstyrelsen ser att förslaget är av visst intresse men det får inte gå före att myndigheter bör kunna tillhandahålla heltäckande, relevanta och uppdaterade karteringar och modelleringar av naturen, vilket nu ny teknik möjliggör i allt högre grad.

Länsstyrelsen föreslår att heltäckande underlag tas fram, vid behov anpassade till regionala förutsättningar, som visar på naturvärden eller potentiella naturvärden i hela landskapet för olika naturtyper. Exempel på detta är Naturvärdeskartan för skog från Mittuniversitet som visar på potentiella naturvärden eller uppdraget DVIS till Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket. Behovet finns för till exempel gräsmarker (inklusive relevanta OECM).

Länsstyrelsen föreslår vidare att satsningar görs på samordnad regional och nationell miljöövervakning bland annat för att kunna göra analyser och för att verifiera kvalitet i underlag och analyser samt för att kunna följa kvaliteten och tillgången på biologisk mångfald.

Ett annat sätt att identifiera naturvärden som redan är etablerat är SIS standarden för naturvärdesinventeringar (NVI).

Naturvårdsverket har friköpt SIS standarden så att alla intresserade aktörer har tillgång till den. Detta är det första steget för att ta fram en nationell, frivillig, databas för NVI:er där både privata och offentliga aktörer kan registrera sina NVI:er. Tekniken finns idag och intresset och incitamenten från bland annat kommuner och privata aktörer finns då det är ekonomiskt effektivt att områden som redan är karterade inte behövs karteras igen. Detta skulle även möjliggöra för aktörerna att kunna sätta ett enskilt geografiskt område i relation till sin omgivning och öka möjligheten till ett landskapsperspektiv. Vi föreslår att till exempel Naturvårdsverket får i uppdrag att tillhandahålla en sådan databas med kartverktyg.

Utöver detta föreslår Länsstyrelsen att en myndighet utses för att vara ansvarig för datalagring/karteringar av natur, detta för effektiv förvaltning och rättssäkert tillhandahållande av öppna data.

17.2.4 Förslag om att öka möjligheterna för att tillämpa ekologisk kompensation

Miljöer i restaureringsförfordningen bör ingå i miljöbedömningar

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget med följande synpunkter.

När det gäller regler om miljöbedömningar föreslår Länsstyrelsen att även införa krav på att utreda om miljöer i restaureringsförfordningen ingår i det berörda området, och hur man i så fall avser att tillgodose icke-försämringskravet.

Övergripande synpunkter

Ytterligare etappmål, styrmedel och åtgärder kommer att krävas

Länsstyrelsen instämmer i beredningens övergripande bedömning att förslagen bidrar till att Sverige i viss utsträckning kan nå åtaganden inom EU och internationellt för biologisk mångfald och krav enligt LULUCF-förfordningen. Men vi kan konstatera att förslagen inte är tillräckliga för att Sverige ska nå sina åtaganden.

I kapitel 18 redovisas beredningens bedömning av de olika förslagens bidrag för att nå nationella miljömålen, mål i Agenda 2030 och åtgärdsplan i Kunming-Montreal-ramverket. Att redovisa måluppfyllelse per "åtgärds-typ" gör det dock i princip omöjligt att utläsa hur förslagen sammantaget bidrar till olika mål. Länsstyrelsen hade här önskat en transparent och sammanvägd bedömning per mål.

Etappmål

För ett effektivt genomförande av åtgärder anser Länsstyrelsen att det – utöver föreslagna ändringar av miljö kvalitetsmål och nya indikatorer, preciseringar och etappmål – behövs ytterligare mål.

Länsstyrelsen bedömer att det även behövs tydliga och kvantifierade etappmål för nettoupptag av växthusgaser och skydd av natur. Det kan också vara lämpligt med etappmål för ekologisk produktion och restaurering av grön infrastruktur². Etappmålen är viktiga verktyg i miljömålssystemet, med syfte att förtydliga omställningsbehov och nödvändiga steg för att åtaganden och mål ska nås. Naturvårdsverket har tidigare bedömt att etappmål bland annat bör prioriteras inom området ekosystemens återhämtning och biologisk mångfald.³

Kolinlagring

Vad gäller den kolinlagring som behövs för att nå åtaganden enligt LULUCF-förordningen utgår beredningen från ett referensscenario med en medeltillväxt som ger behovet av ytterligare nettoupptag på 7 miljoner ton till 2030 och har det som utgångspunkt för sina förslag. Dock har Naturvårdsverket i sina senaste bedömningar bedömt att behovet för att nå åtaganden till 2030 är betydligt högre än så.⁴ Detta talar för att regeringen i en snar framtid kommer att behöva överväga ytterligare åtgärder, utöver dem som utredningen föreslagit.

Länsstyrelsen vill i detta sammanhang lyfta några förslag på åtgärder som kan övervägas för att Sverige ska nå närmare sina åtaganden. Åtgärder som bör övervägas är bland annat förstärkt arbete med att främja frivilligt och formellt skydd av skog, i stället för eller som

² Det sistnämnda kan förslagsvis hanteras i processen med nationell restaureringsplan tillsammans med eventuella andra etappmål kring restaurering.

³ <https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/sveriges-miljomal/fordjupad-utvardering-av-sveriges-miljomal-2023/nar-vi-etappmalen/>

⁴ <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/klimat/vaxthusgaser-nettoutslass-och-nettoupptag-fran-markanvandning/>,
<https://www.naturvardsverket.se/496e4f/globalassets/amnen/klimatomställning/klimatre-dovisning/naturvardsverkets-underlag-till-regeringens-klimatredovisning-2025.pdf>

komplement till kolinlagringsavtal, samt åtgärder för att stimulera övergång till ekologisk odling. Dessa förslag har även positiva effekter för den biologiska mångfalden.

Biologisk mångfald

Vad gäller beredningens förslag för att nå åtaganden och mål för biologisk mångfald ser Länsstyrelsen en påtaglig risk att inte heller dessa kommer att vara tillräckliga.

Länsstyrelsen anser att definitionen av gammal skog som används i utredningen är alltför snäv. För att Sverige så effektivt som möjligt ska kunna nå åtaganden och mål bör begreppet "oldgrowth" ses över och kartläggning av skogar som omfattas av restaureringsförordningens icke-försämringskrav prioriteras. Vidare behöver systemet för att rapportera OECM tydliggöras och fler åtgärder vidtas för att bevara, restaurera och återskapa den gröna infrastrukturen.

Samhällsplanering och infrastruktur

Vid sidan av förslag om brukande av jordbruks- och skogsmark; våtmarksåtgärder; och skydd, skötsel och restaurering av natur behövs förslag kopplade till den byggda miljön. Sådana förslag finns förvisso i kapitel 10 och 17 men Länsstyrelsen kan konstatera att flera av dessa förslag till stor del syftar på att utveckla verktyg och genomföra utredningar, vilket sannolikt innebär att mer direkta effekter dröjer.

Förslaget om att öka möjligheterna att tillämpa ekologisk kompensation (17.2.4) kan illustrera problematiken. Det är positivt att regeringen föreslår arbeta vidare med förslag om ekologisk kompensation och att kompensation tydliggörs som alternativ i miljöbedömningar. Men för att uppnå en effekt till 2030 behöver lagstiftning, styrmedel och åtgärder finnas på plats snarast. I Stockholms län kan vi utifrån SCB:s statistik konstatera att vi årligen har en nettoförlust av våtmarker, vilket innebär att våtmarks-satsningar inte får den effekt de skulle kunna ha.

Åtgärder behöver komma på plats snabbt

Länsstyrelsen kan konstatera att flera av förslagen i utredningen har presenterats tidigare, vi vill i detta sammanhang hänvisa till våra yttranden över SOU 2020:83 Havet och människan, SOU 2019:22: Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning, SOU 2019:66: En utvecklad vattenförvaltning,

SOU 2020:10 Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning samt SOU 2022:15 Sveriges globala klimatavtryck. För att få reell effekt är det angeläget att förslag tas vidare till åtgärder som leder till genomförande. Först då kan vi se positiva effekter i miljön.

Helhetssyn och delaktighet är viktigt, och erfarenheter av befintliga arbetssätt behöver tas tillvara

Länsstyrelsen vill lyfta vikten av helhetssyn, dialog och delaktighet för att nå resultat för åtgärder som till stor del bygger på frivillighet. Som beredningen skriver finns det goda exempel på sådana arbetssätt inom länsstyrelsernas arbete med åtgärdsprogram för hotade arter, men också inom vårt arbete med bland annat miljömålssamordning, regionala skogsprogram, regionala landskapsstrategier och grön infrastruktur. Vi menar att det finns ett stort värde i att förvalta och utveckla dessa etablerade samverkansarenor och processer, och det förtroende som medverkande kommuner, markägare, företag och föreningar investerar i dessa. Det kan i stor utsträckning påverka genomförandet av åtgärder.

Länsstyrelsen vill också lyfta vikten av att utveckla och skapa acceptans för ett landskapsperspektiv när det gäller mark- och vattenanvändning, då detta bidrar till att målkonflikter och synergier löpande kan identifieras och hanteras i en samordnad ansats.

Begreppen ur- och naturskogar behöver kompletteras

I utredningens texter gällande skydd och skötsel av skog lyfts ”ur- och naturskogar” fram som prioriterade habitat. Länsstyrelsen vill framhålla att om man endast talar om dessa skogstyper så kommer stora arealer skog i landets södra hälft aldrig att fångas upp av skydds- och restaureringsbehovet. Här utgörs många äldre skogar av andra skogar med höga naturvärden, till exempel tidigare betesskogar och kalkbarrskogar. Dessa skogstyper har lång kontinuitet men snittåldern av träden kommer troligen sällan att kunna klassas som naturskog. Länsstyrelsen anser därför att förslagets texter om ur- och naturskogar kompletteras med ”andra äldre skogar med naturvärden”.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av tillförordnad länsöverdirektör Helena Remnerud med utvecklingsledare Susanna Nilsson som

föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschef Johanna Lindgren, avdelningschef Ulrika Lundberg, ställföreträdande avdelningschef Pernilla Ek, tillförordnad avdelningschef Lovisa Ristner och tillförordnad chefsjurist Shiva Norvad medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.