



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se
kopia till: kn.nm@regeringskansliet.se

Yttrande över SOU 2025:21 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)

Er beteckning: KN2025/00609

Sammanfattning

Länsstyrelsen välkomnar förslaget till strategi eftersom det är mycket angeläget att öka takten i arbetet för bevarande av biologisk mångfald och motverka klimatförändringarna. Beredningens förslag bidrar till att Sverige i viss utsträckning kan nå åtaganden inom EU och internationella för biologisk mångfald, och bidra till LULUCF-åtagandena.

Det är en stor brist att Miljömålsberedningens uppdrag främst omfattar landbaserade ekosystem och våtmarker. För att strategin ska bli komplett behövs ett landskapsperspektiv där alla miljöer som är beroende av varandra ingår.

De föreslagna etappmålen för skötsel och restaurering i skyddade områden, restaurering av naturtyper och vilda pollinatörer går väl i linje med kraven för Naturrestaureringsförordningen (NRF). Dock är vår bedömning att det behövs fler etappmål och fler kraftfulla åtgärder för att effektivisera och utöka arbetet med att nå miljökvalitetsmålen, bidra till de globala målen om behovet av ökat naturskydd och genomföra Naturrestaureringsförordningen.

Målen behöver kvantifieras, vara uppföljningsbara och kopplas till åtgärder som främjar önskad utveckling. Länsstyrelsen ser bland annat behov av arealmål för områdesskydd och restaurering av grön infrastruktur. Det krävs också kraftigt ökade resurser för att

genomföra de åtgärder som krävs för bevarande av biologisk mångfald och upprätthållande av de ekosystemtjänster som samhället är beroende av.

Länsstyrelsen bedömer att det såväl av miljöskäl som för markägares rättssäkerhet är angeläget att snarast inleda ett mer aktivt myndighetsarbete än vad utredningen föreslagit beträffande de skogstyper som omfattas av icke-försämringskravet i restaureringsförordningen.

Länsstyrelsen tillstyrker många av förslagen i betänkandet. Några av de förslag som bör kunna implementeras direkt är:

- Utvidgning av vilka aktörer som kan få LONA-bidrag
- Resursförstärkning till skötsel av skyddad natur
- Höjda nivåer på miljöersättningar för naturbetesmarker
- Anmälningssplikt i stället för tillståndsplikt för restaurering av våtmarker
- Utveckla åtgärdsprogram för hotade arter och restaurering av naturtyper
- Nytt etappmål om grönplaner
- Långsiktig finansiering av arbetet mot invasiva främmande arter

Länsstyrelsen stödjer följande förslag men bedömer att de behöver modifieras eller utredas närmare innan de genomförs:

- Naturvårdsavtal för att förlänga skogens omloppstid
- Återinförande av vallstöd
- Nytt anslag för restaurering och anläggande av våtmarker
- Förslag om att rapportera olika typer av områden som OECM
- Kartläggning och skydd av all urskog och gammal skog till 2030
- Ta fram och förvalta ett system för inrapportering och sökning av områden med höga naturvärden

Följande förslag kan tillstyrkas om tillräckliga resurser tilldelas inblandade myndigheter:

- Riktade informations- och rådgivningsinsatser för kolinlagring och biologisk mångfald
- Lokala åtgärdssamordnare för frivilliga åtgärder för kolinlagring och biologisk mångfald
- 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 OECM

Länsstyrelsen avstyrker följande förslag:

- Ökad kvävegödsling av skog
- Undantag från krav på omprövning/avveckling av markavvattningsföretag

Detaljerade synpunkter, övergripande

Länsstyrelserna behöver ökade resurser

Länsstyrelsen bedömer att Länsstyrelserna förväntas att ta ansvar för många av förslagen, utan extra finansiering. I konsekvensanalysen (kap. 19) konstaterar beredningen: "Behovet av ökade resurser för ökade förvaltningsutgifter för att genomföra förslagen bedöms vara störst för Naturvårdverket, Skogsstyrelsen, länsstyrelserna och SLU."

Länsstyrelserna samordnar statens verksamhet på regional nivå och har lång erfarenhet av att arbeta med komplexa frågor. Vi kommer även i fortsättningen att kunna hantera och driva vidare arbetet med de många målkonflikter och problem som kvarstår att lösa. Utredningens förslag om särskilt stöd för samordningsinsatser är värdefullt. Särskilda stöd inom ytterligare områden skulle vara effektiva insatser för länsstyrelsernas delar av genomförandet av strategin. Till exempel genom särskilda satsningar på regionala skogsprogram och arbete med ekologiskt funktionella landskap.

Om betänkandets avgränsning till landbaserade ekosystem och våtmarker

Det är en stor brist att Miljömålsberedningens uppdrag främst omfattar landbaserade ekosystem och våtmarker. För att strategin ska bli komplett behövs ett landskapsperspektiv där alla miljöer som är beroende av varandra ingår. Miljömålsberedningens tidigare betänkande "Havet och människan" (2021) lyckades ta ett bra och nödvändigt helhetsgrepp på havsmiljöarbetet. Den innehöll en stor mängd åtgärdsförslag som i huvudsak ännu inte har kommit till genomförande. Motsvarande samlad strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder kopplade till Sveriges limniska miljöer från perspektivet åtaganden inom biologisk mångfald respektive

nettoupptag av växthusgaser är enligt Länsstyrelsens uppfattning lika angelägen:

- Limniska ekosystem (sjöar och vattendrag)
- Övergångsmiljöer mellan land- och vattenmiljöer
- Ett övergripande landskapsperspektiv med fungerande grön infrastruktur inom samtliga ekosystem

Det är vedertaget att insatser för att säkerställa en fungerande biologisk mångfald kräver ett landskapsperspektiv. Tidigare har detta nödvändiga fokus hanterats genom de regionala handlingsplaner för grön infrastruktur som länsstyrelserna ansvarat för att bereda. Dessa planer syftade till att stärka landskapsperspektivet och konnektiviteten mellan olika naturtyper. Det finns ett behov av att länsstyrelserna återfår ett tydligt och finansierat uppdrag att fortsätta detta arbete och att löpande ajourhålla planeringsunderlag av betydelse för regionala prioriteringar av insatser från alla berörda.

Kopplingar till vattenförvaltningen och vattendirektivets krav om god ekologisk status saknas

Länsstyrelsen Kalmar län, i egenskap av Vattenmyndigheten i Södra Östersjön, anser att många av de åtgärder som krävs för att nå god ekologisk status i våra vatten har positiva synergier med de åtaganden som behandlas i denna rapport. Det kan exempelvis handla om ekologiskt funktionella kantzoner längs med vattendragen. Dock lämnas inga nya eller specifika förslag i beredningens förslag som skulle kunna förbättra vattenmiljöerna.

Förslag som är otillräckliga eller som motverkar varandra

- Samspelet mellan olika kolpooler (levande biomassa, död ved, markkol) är komplext, och åtgärder som gynnar en pool kan missgynna en annan. Det gör att det är svårt att optimera både kolinlagring och biologisk mångfald samtidigt. Skogsgödsling är ett exempel där vi gärna ser mer forskning för att säkerställa effekten på hela kolbalansen, också sett över tid.
- Ersättningar till markägare för återvätning och andra åtgärder kan vara otillräckliga om de inte är tillräckligt attraktiva jämfört med alternativ markanvändning, särskilt inom skogs- och jordbruket.

Mål- och intressekonflikter

Länsstyrelsen ser att utredningen innehåller en del mål- och intressekonflikter, till exempel;

- Skogsbruk/biologisk mångfald: Ökad avverkning och intensifierat skogsbruk för att öka substitutionseffekter står i konflikt med målet om stärkt biologisk mångfald och långsiktig kolinlagring i skog.
- Jordbrukets lönsamhet: Åtgärder för att främja lönsamheten i jordbruksföretag och livsmedelsproduktion är nödvändiga, men behöver ske utan att minska möjligheterna att nå de övergripande miljö- och klimatmålen.
- Kortsiktiga kontra långsiktiga effekter: Vissa åtgärder kan ge snabba förbättringar i rapporterade nettoupptag eller skyddad areal. Det finns en risk att flera av dessa åtgärder är otillräckliga eller kontraproduktiva på lång sikt om vi ska nå de övergripande miljö- och klimatmålen.

Detaljerade synpunkter, kapitelvis

6 Förslag om information och rådgivning

Riktade informations- och rådgivningsinsatser behöver finansieras

Förslaget om riktade informations- och rådgivningsinsatser (avsnitt 6.1) är positivt. Länsstyrelsen delar dock inte den bedömning som görs i konsekvensanalysen (s. 585), att dessa ökade förvaltningsutgifter skulle kunna finansieras genom minskningar av andra anslag till respektive myndighet.

För såväl Länsstyrelsen som Skogsstyrelsen kommer naturrestaureringsförordningens icke-försämringskrav troligen att leda till ett stort antal ärenden om intrångsersättning. För markägarnas rättssäkerhet är det viktigt att detta arbete kan prioriteras. Samtidigt är det bekymmersamt att Skogsstyrelsens resurser för tillsyn är otillräckliga och har minskat under lång tid.

Förslaget i avsnitt 6.1 kan därför endast tillstyrkas om tillräckliga resurser tilldelas för såväl den föreslagna informationssatsningen

som för andra delar i myndigheternas arbete som har betydelse för att nå de mål som förslaget syftar till.

Positivt med lokala åtgärdssamordnare, men bidragsnivån bör ses över

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.

Utvidgning av vilka aktörer som kan få LONA-bidrag tillstyrks

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.

8 Förslag om hållbart brukande av skogsmark

Ökad kvävegödsling av skog avstyrks

Förslaget om bidrag för att öka kvävegödslingen av skog (avsnitt 8.2.2) avstyrks, bland annat 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. Därför bör inte heller ökad kvävegödsling vara ett mål för de informationsinsatser som föreslås i avsnitt 8.2.1.

Det kvävenedfall som orsakas av luftföroreningar är fortfarande ett miljöproblem som bidrar till övergödning i stora delar av det svenska landskapet. Trots de insatser som gjorts och görs för att minska kvävebelastningen, är prognosen att miljökvalitetsmålet Ingen övergödning inte kommer kunna nås till 2030.

I skogen missgynnas bärris och många mykorrhizasvampar av kvävenedfallet. Normalt läcker omkring 5-10 % av det tillsatta kvävet från beståndet i samband med gödslingen och hamnar i sjöar och vattendrag. Många sjöar och vattendrag är känsliga för övergödning,

och kväve som tillförs högre upp i vattensystemen förs så småningom nedströms och bidrar till övergödningen i de känsligare områdena.

Även om skogsgödslingens bidrag till kväveläcket idag är litet, 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 och samhällets intresse av vatten av god kvalitet.

Som alternativ skulle regeringen kunna överväga att i stället införa bidrag till askåterföring i skogen. Askåterföring innebär en återföring av askatjoner 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 sid 229, men det framgår inte varför utredningen inte lägger förslag om hur den kan stimuleras.

Rådgivning och information för ökad tillväxt, kolinlagring och biologisk mångfald

En ökad användning av förädlat plantmaterial medför inte bara negativa konsekvenser för den biologiska mångfalden (exempelvis effekterna av lägre trädensitet på vedlevande arter). Det kan också påverka skogens motståndskraft negativt, eftersom en minskad genetisk variation inom bestånden ökar riskerna för omfattande skogsskador. Spridning av individer samt genetiskt material från snabbväxande och konkurrenskraftiga plantlinjer till omgivande bestånd utanför produktion kan medföra stora risker för skogsekosystemen.

Länsstyrelsen ser positivt på en nationell styrning inom naturnära skogsbruk. Vi anser dock att ett trakthyggesbruk per definition aldrig kan anses vara ett naturnära skogsbruk. Exempelvis finns det en stor mängd arter som gynnas av brand men som snarare missgynnas av ett trakthyggesbruk. Störningsregimerna skiljer sig stort exempelvis när det gäller mängden död ved och antalet kvarstående träd. Dessutom ger brandens kemiska och fysikaliska egenskaper förutsättningar för särskilda artsamhällen.

Naturvårdsavtal med privata markägare för att förlänga skogens omloppstid samt ökat nettoupptag på Sveaskogs marker

Beredningen föreslår 1) att staten ska sluta avtal med markägare om att överhålla skog genom kolinlagringsavtal och 2) att Sveaskog ska

uppmannas att öka nettoupptaget på sina marker. Länsstyrelsen anser att det är mer effektivt om all skog i 20 av Sveaskogs ekoparker sätts av för naturvårdsändamål med enbart naturvårdande skötsel. Detta skulle vara en bra klimatåtgärd arealen skog som tar upp koldioxid skulle öka kraftigt i hela landet. Det skulle också gynna den biologiska mångfalden, då stora arealer naturvårdsmark skulle öka chanserna för långsiktig överlevnad av skogslevande arter.

Länsstyrelsen menar att detta förslag på ett aktivt sätt skulle visa att staten går före i arbetet med kolinlagringen och bevarandet av den biologiska mångfalden. De ekoparker som sätts av för naturvårdsändamål bör vara de 20 med högst biologisk mångfald mätt som antalet registrerade rödlistade arter i ekoparkerna och areal skyddsvärd skog av prioriterade skogstyper i strategin för skydd av skog. Skyddsformen bör vara naturreservat och i några fall nationalpark (jämför SOU 2020:73). Sveaskog kan gärna kvarstå som ägare men den naturvårdande skötseln bör överlåtas till respektive Länsstyrelse.

9 Förslag om hållbart brukande av jordbruksmark

Länsstyrelsen tillstyrker ett återinförande av vallstödet. Vi anser att hela riket skulle få ta del av det då detta skulle leda till bättre kolinlagring. Naturvårdsverket behöver få i uppdrag att förtydliga om det finns överlapp eller kopplingar mellan det föreslagna vallstödet och stöd från klimatklivet för biogas baserad på vallgrödor. Vidare anser vi att fånggröda bör likställas med mellangrödan i förslaget.

Länsstyrelsen vill också uppmärksamma det som nämns i betänkandet (s. 261) att det är till fördel för bland annat fåglar om vallen skördas relativt sent på säsongen. I Kalmar län har detta betydelse för bland annat de rödlistade arterna ängshök (EN, Starkt hotad) vaktel (NT, Nära hotad) och kornknarr (NT, Nära hotad). För att miljöersättningen ska ge största möjliga miljönytta bör den utformas så att den särskilt stimulerar till att lägga skörden senare på säsongen.

Utöver detta anser vi att det nuvarande kompensationsstödet ska omarbetas och utökas. Detta beroende på att nuvarande upplägg missgynnar brukande av lågproduktiva marker med hög biologisk mångfald, såsom naturbetesmarker.

12 Förslag för att öka nettoupptaget av koldioxid

Utvidgning av vilka aktörer som kan få LONA-bidrag tillstyrks

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.

Nytt stöd för återvätning och biologisk mångfald

Länsstyrelsen tillstyrker möjligheten att ge markersättning vid återvätning och vid restaurering med klimatnytta. Vi instämmer också med införandet av 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 återvättningsavtal 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 att ett nytt våtmarksstöd inte kommer att göra stödsystemet mindre spretigt utan tvärtom. Vidare är åtgärder med syftet klimat och biologisk mångfald väl etablerade inom LONA-Våtmark. Länsstyrelsen föreslår att LONA-våtmark i stället 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, till exempel vid anläggande av våtmarker i dränerad torv.

Länsstyrelsen menar också den begränsning som föreslås i den nya förordningens § 6 stycke 2 är alltför snäv; att 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”. Länsstyrelsen instämmer till fullo i behovet av att värna och stärka Sveriges livsmedelsberedskap. Samtidigt menar vi att det är de enskilda jordbrukarnas intresse som är helt avgörande för i vilken mån återvätning av jordbruksmark kommer att ske. Om någon eller några jordbrukare vill skapa klimatnytta genom att återväta en del av den mark som hen brukar, så bör inte regelverket för stöd till detta vara alltför begränsande. Dock bör marker med lägst kapacitet för livsmedelsproduktion väljas i första hand.

Anmälningssplikt för våtmarksrestaurering tillstyrks

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

Undantag från krav på omprövning/avveckling av markavvattningsföretag avstyrks

Förslaget om undantag från krav på omprövning eller avveckling av markavvattningsföretag, när en återvätning genomförs för att minska utsläppen av växthusgaser (avsnitt 12.4.2), kan ifrågasättas ur rättssäkerhetssynpunkt. Ofta är flera markägare delaktiga inom ett markavvattningsföretag och de har ett rättskraftigt tillstånd till markavvattning. Den som har rätt att bli av med sitt vatten kan sannolikt åberopa sitt tillstånd för att få bort våtmarken i efterhand. Det finns därmed risk för att de investeringar som gjorts blir till ingen nytta. Dessutom är förslaget oklart, eftersom betänkandet inte innehåller något författningsförslag som visar var och hur ett sådant undantag skulle införas i lagstiftningen.

I stället bör arbete med att finna en långsiktig och rättssäker lösning på frågan om omprövning och avveckling av oönskade markavvattningsföretag prioriteras. En del i lösningen kan vara att hitta former för att underlätta processen när alla berörda sakägare är överens om att avveckla ett markavvattningsföretag, samt då befintlig styrelse ansöker om att avveckla ett

markavvattningsföretag. I de fall styrelse saknas kan staten, med stöd av restvattenlagen kapitel 2 § 5, initiera och driva ärenden om avveckling av markavvattningsföretag.

Övriga förslag i kapitel 12 tillstyrks

Förslagen om ett nationellt återvätningsråd (avsnitt 12.3), om utfasning av torvutvinning (avsnitt 12.5), och om ändring av miljö kvalitetsmålet Myllrande våtmarker och en av dess preciserings (avsnitt 12.6) tillstyrks.

13 Förslag om skydd av natur

Miljömålsberedningens bedömningar (s. 363–68)

Länsstyrelsen föreslår att naturtyper som Sverige har ett internationellt ansvar att bevara beaktas särskilt vid urvalet av områden för att Sverige ska nå målet om 30 % skydd (andra bedömningen, s. 363). I SOU 2020:73 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen (kap 9.11.3) räknades följande exempel på sådana naturtyper upp:

- ekskogar, ekrika skogar och ekhagmarker främst i sydöstra Sveriges eklandskap
- ädellövskogar och andra ädellövmarker (främst på Öland, Gotland och på platåbergen i Västra götaland)
- kalkbarrskogar med lång skoglig kontinuitet

Exempel på övriga naturtyper med internationella värden som bör prioriteras är alvarmarker, sjömarker (strandängar) och hässlen.

Länsstyrelsen menar att även i många betade hagmarker, skogar och tidigare betade hagmarker av internationellt bevarandevärde måste bevarandet av biologisk mångfald vara huvudsyftet (fjärde bedömningen, s. 364). Annars riskerar dessa värden att försvinna. Det innebär dock inte att alla dessa områden måste ha ett strikt skydd. Däremot behövs nationella stödsystem så att bete i kombination med en mosaikartad struktur med gamla träd, bryn och gläntor kan upprätthållas. Idag är stora arealer i de mest värdefulla områdena ej stödberättigade ens inom miljöersättningarnas specialklasser. Detta då regelverket har ett alltför ensidigt fokus på fodervärde och en icke ekologisk syn på begreppet igenväxning.

Länsstyrelsen delar inte uppfattningen att strikt skydd är olämpligt i hävdade marker (sjätte bedömningen s. 364). Om det hade funnits

ett nationellt, långsiktigt stödsystem, som säkrade den biologiska mångfalden i hävdade marker med höga naturvärden knutna till träd- och buskskikt, så instämmer vi i att ett strikt skydd inte är det mest ändamålsenliga. Ett sådant stödsystem finns dock inte idag. Länsstyrelsen vill också passa på att påpeka att den absoluta majoriteten av skyddsvärda skogar i södra Sverige med internationellt höga bevarandevärden utgörs av skogar som är eller har varit betade i sen tid. Länsstyrelsen anser därför att det nationella stödet för betesmarker som administreras av Naturvårdsverket bör byggas ut kraftigt för att långsiktigt kunna säkerställa bete i mosaikartade hagmarker, gräsfattiga marker och i kontinuitetsskogar av internationellt bevarandevärde (se SOU 2020:73). Stödnivåerna bör vara helt frikopplade från foderproduktionen och ligga på en nivå som motsvarar miljöersättning för särskilda värden. På längre sikt behöver Sverige arbeta för att dessa marker ska kvalificera för miljöersättning.

Förslag om prioriteringar i arbetet med att skydda natur

Uppdrag till länsstyrelserna gällande OECM måste finansieras. 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, ge skötselråd i form av en bevarandeplan, och rapportera vidare dessa områden till Naturvårdsverket så att dessa inkluderas i Sveriges rapportering som OECM (other effective area-based conservation measures).

Förslaget har potential att göra nytta för biologisk mångfald, men det är viktigt att inte arbete med detta tränger undan andra delar i myndigheternas arbete som har större betydelse för att nå de mål som förslaget syftar till. Särskilda resurser för personal samt utvecklande och förvaltning av IT-system kommer att krävas.

Till skillnad från flera andra förslag gällande OECM i betänkandet, så handlar det föreslagna uppdraget till länsstyrelserna till stor del om arbete med platser och områden som inte alls ingår i myndigheternas nuvarande naturvårdsarbete. Om många markägare blir intresserade, kan det bli ett mycket omfattande arbete. Länsstyrelsen delar absolut inte den bedömning som görs i betänkandets konsekvensanalys (sid 585), att dessa ökade

förvaltningsutgifter skulle kunna finansieras genom minskningar av andra anslag till myndigheten.

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.

Förslag om att rapportera olika områden som OECM

Länsstyrelsen instämmer i att andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder (OECM-förslagen sid 376-403, 433-439) är viktiga på flera sätt. Vi anser dock att många av de miljöer som föreslås som OECM inte är i närheten av att hålla de kvaliteter som krävs i dag. Det krävs till exempel ökade resurser, anpassade skötselplaner och kompletterande lagstiftning för långsiktigt skydd för att tillräcklig kvalitet ska uppnås. Nedan ges några exempel.

Artrika vägkanter och kraftledningsgator

En naturvårdsanpassad skötsel av dessa miljöer är mycket angelägen. Många artrika vägkanter har idag övergått till artfattiga och ensartade miljöer på grund av att skötseln inte är tillräckligt anpassad för att gynna den biologiska mångfalden. Ett minimikrav för skötsel av vägkanter bör vara uppsamling av den slagna vegetationen och hantering av invasiva främmande arter. I kraftledningsgatorna skulle det göra stor nytta för den biologiska mångfalden om röjningsintervallen sker tätare och att riset samlas i högar på utsedda platser.

Frivillig rapportering av frivilliga avsättningar

Länsstyrelsen instämmer i behovet av att möjliggöra markägarnas rapportering av frivilliga avsättningar. Vi ser dock en överhängande risk för att rapporteringen uteblir om det inte inrättas tydliga och positiva incitament så att detta också kan ske. Vi instämmer vidare i att endast frivilliga avsättningar som skogsägaren lämnat öppen information om kan redovisas som OECM. Det är också avgörande att områdena kvalitetssäkras så att de håller tillräcklig kvalitet för att kunna hysa höga naturvärden. För de områden som är i behov av skötselåtgärder anger beredningen att det är tillräckligt att förvaltningsmål redovisas i en skogsbruksplan. Det kräver då, enligt vår uppfattning, att även denna enskilt ägda skogsbruksplan behöver vara offentliggjord. Förslaget löser samtidigt inte det grundläggande problemet, som utredningen själv redovisar: "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."

Skogliga impediment

Länsstyrelsen instämmer i att det kan finnas skogliga impediment med höga naturvärden. Ett skogligt impediment säger dock ingenting om förekomst av viktiga strukturer och funktioner i områdena. Det gör att Sverige riskerar att rapportera in stora skogsarealer utan naturvärden. Länsstyrelsen anser därför att det krävs resurser för att inventera och klassa dessa impediment innan man väljer vilka som håller tillräcklig kvalitet för att rapporteras som OECM.

Möjliggöra för fastighetsägare att frivilligt rapportera sina värdefulla områden

Länsstyrelsen anser att förslaget är bra, men att det ger upphov till många frågor om exempelvis finansiering och bedömning av de anmälda ytornas värden och betydelse. Länsstyrelsen föreslår få en ny stor roll i att administrera rapporter av egna värdefulla områden och ge rådgivning genom en plan som ska erbjudas. Denna plan bör inte få namnet "bevarandeplan" eftersom det riskerar att förväxlas med andra bevarandeplaner, till exempel inom Natura 2000. Länsstyrelsens arbete kommer inte att kunna hanteras inom nuvarande ramar utan betydande extra resurser. Vi vill även här påtala behovet av tydliga och positiva incitament för att göra dessa frivilliga rapporteringar. Annars är risken överhängande att rapporteringen uteblir. Förslaget skulle behöva knytas till en möjlighet till ny ekonomisk ersättning eller till en höjd ersättning inom befintliga system.

Skydda områden som OECM där ersättning har utbetalats till följd av ett förbud

Länsstyrelsen instämmer i att det bör ges ett formellt skydd när förbud enligt 12:6 har fattats och där rätt till ersättning föreligger. Miljömålsberedningen föreslår dock även att dessa 12:6 förbud även skulle kunna skyddas genom OECM. Länsstyrelsen finner det inte lämpligt att enbart skydda dessa områden som OECM där det utgått ersättning. Detta för att Miljömålsberedningen på sidan 364 (tredje stycket) och sidan 404 anger att bevarande av biologisk mångfald inte är det primära målet i ett OECM. "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 eventuella målkonflikter. I OECM är inte bevarandet av den biologiska mångfalden det primära syftet,

men naturvärdena ska bibehållas och gynnas. Bevarande av den biologiska mångfalden blir ett sekundärt syfte eller genom att det är en bieffekt av hur området används och förvaltas. Det finns idag inte heller tillräckliga regler kring rapportering, uppföljning eller skötsel av OECM. Vidare strider utpekande av OECM där intrångsersättning utgått mot vad som framgår i "Nationell strategi för formellt skydd av skog". Länsstyrelsen delar skogsstrategins slutsats att om ersättning utbetalats, till följd av förbud mot till exempel avverkning, ska området ges ett formellt skydd.

Aktivt arbete behövs med de naturtyper som omfattas av restaureringsförordningens icke-försämringskrav

I avsnitt 13.3.7 konstaterar Miljömålsberedningen på sid 441-442 att icke-försämringskravet i restaureringsförordningens artikel 4 gäller för ett flertal skogstyper och att avverkning rimligtvis skulle ses som en avsevärd försämring av dessa skogar. Vidare konstaterar man 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. Mot den bakgrunden ser Länsstyrelsen med oro på att Miljömålsberedningen inte föreslagit ett mer aktivt myndighetsarbete gällande de skogstyper som omfattas av icke-försämringskravet.

Eftersom restaureringsförordningen redan är gällande lagstiftning, bedömer Länsstyrelsen att det för markägarnas rättssäkerhet är viktigt att de åtgärder (med undantag för att sätta mål om att skydda allt till 2030) som i kapitel 14 föreslås för urskogar och gammal skog snarast vidtas 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 miljöbalken kapitel 12 § 6, och därigenom skyddas,
- att privata fastighetsägare som äger sådan skog i möjligaste mån ska kunna välja mellan formellt skydd och bevarande genom fastighetsägarens försorg utan ersättning från staten,
- att privata fastighetsägare som väljer formellt skydd av sådan skog som ersättning i möjligaste mån ska kunna välja mellan ersättningsmark, intrångsersättning och köpeskilling.

Icke-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 icke-försämringskravet.

14 Förslag om skydd av urskog och gammal skog

Länsstyrelsen delar uppfattningen att skydd av Sveriges återstående urskogar och naturskogar berättigar fastighetsägare ersättning.

Miljömålsberedningen bedömer 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. Det vill säga att "all återstående urskog och naturskog ska skyddas strikt till 2030" och att den därför ska kartläggas och övervakas.

Länsstyrelsen konstaterar dock att den föreslagna svenska definitionen gammal skog inte överensstämmer med den EU-gemensamma definitionen av naturskog och inte heller med de skogliga naturtyper som enligt restaureringsförordningen omfattas av ett icke-försämringsförbud. Miljömålsberedningens förslag att Sverige senast 2030 skyddar alla återstående urskogar, och all återstående gammal skog, är därför inte tillräckligt för att uppnå EU-åtagandena. Detta skulle inte heller vara förenligt med svenska skogspolitiska ställningstaganden om att skogar med höga naturvärden inte ska avverkas utan i första hand bevaras genom formellt skydd på frivillig väg eller genom frivilliga avsättningar.

Uppdraget till nationella myndigheter att kartlägga värdefulla skogsmiljöer kan därför inte heller avgränsas till att enbart omfatta urskogar och gammal skog. EU-rättens grundläggande krav innebär en skyldighet för Sverige att känna till var vi har samtliga skyddsvärda skogsmiljöer som omfattas av direktiven samt att övervaka deras utveckling. Om man enbart riktar fokus på bevarande av gammal skog enligt definitionen kommer representationen av olika naturtyper bli mycket ojämn och vissa naturtyper kommer att vara mycket underrepresenterade. Undantaget utgörs av många av våra ekhagmarker (som definitionsmässigt är skogsmark) och därmed skulle skyddas enligt detta förslag om skydd av gammal skog.

Länsstyrelsen vill påpeka att det sannolikt finns ädellövskogsområden som uppfyller kriterierna för gammal skog och att dessa i Kalmar län huvudsakligen står att finna i eklandskapen. En hel del information om var dessa gamla skogar (enligt definitionen) går att finna i den trädinventering av skyddsvärda träd som utförts i

de flesta län om än i varierande omfattning. Länsstyrelsen vill även betona vikten av att skapa positiva incitament för markägare att bevara, restaurera och sköta dessa skogar av internationellt bevarandevärde.

Länsstyrelsen ser positivt på en kartläggning av gamla skogar men bedömer det som nödvändigt, sett till skälen ovan, med en systematisk kartläggning av samtliga skyddsvärda skogar. Detta för att ge ett så bra kunskapsunderlag som möjligt vid framtida markanvändning.

Slutligen anser att vi att Sekretariatets förslag till förslag om skydd av urskogar och naturskogar (Kap 20, alternativ 1) är ett bättre förslag som är mer förenligt med EU:s strategi för biologisk mångfald än det förslag som presenteras i kapitel 14. Bland annat innehåller alternativ 1 förslag om förbud mot skogsbruk och skydd av urskogar och naturskogar. I alternativets definition av naturskog finns inget strikt kriterium för åldern på träden, vilket det inte heller gör i EU:s definition. I alternativ 1 ingår även skydd av statliga urskogar och naturskogar som skulle vara ett kostnadseffektivt sätt att strikt skydda större arealer. Det skulle samtidigt minska bördan på de privata skogsägarna.

15 Förslag om förvaltning av skyddade områden

Länsstyrelsen ser mycket positivt på förslagen om satsningar för att revidera bevarandeplaner och skötselplaner. Vi bedömer dock att kostnaderna för detta arbete inte är rätt skattade. Som regel behöver kompletterande inventeringar eller motsvarande nya underlag tas fram eftersom kunskapsläget som behövs för en adekvat plan i allmänhet brister. Ofta behövs också en revidering av reservatsbeslutet för att kunna göra nödvändiga ändringar i skötselplanen. Länsstyrelsen bedömer den verkliga kostnaden till ca tre gånger högre än förslaget.

Förslagen om ökade resurser för förvaltning av skyddade områden är mycket positivt och de föreslagna etappmålen följer kraven inom Naturrestaureringsförordningen. Det är viktigt att finansieringen är långsiktig och stabil över tid då det tar tid att bygga upp resurser och kompetens hos såväl entreprenörer som myndigheter. Efter en restaurering krävs ofta löpande skötsel och underhållsröjningar och otillräcklig finansiering under en period gör att markerna snabbt försämras igen. Även Riksrevisionens granskning av förvaltning av skyddad natur konstaterar att Länsstyrelserna inte kan nyttja

budgetförstärkningar som är tillfälliga och kortvariga på ett effektivt sätt.

Länsstyrelsen delar miljömålsberedningens syn att det behöver byggas upp bättre kunskap om skyddade områden. Då det idag finns en stor skötselskuld, saknas viss kunskap och för att det tar tid att skala upp verksamheten, finns en stor risk att vi inte kommer att vara i kapp med skötselbehovet till 2030. Många restaureringar ska av naturvårdsskäl inte heller ske i för snabb takt utan behöver genomföras etappvis under en längre tidperiod. Det är därför viktigt att det finns tillräckliga medel så snart som möjligt, både för fortsatt restaurering och för underhållsåtgärder även efter 2030.

Även naturtypsklassningar behöver uppdateras

När det gäller restaurering till Natura 2000-naturtyp, som diskuteras i avsnitt 15.1.2, vill Länsstyrelsen uppmärksamma att restaureringsinsatserna inte bör begränsas till det som i dagsläget är utpekad som naturtyp. Befintlig klassificering kommer till stor del från basinventeringen 2004-2008, resurser och möjligheter att göra justeringar och uppdateringar har varit förhållandevis små. Klassningen motsvarar därför inte alltid aktuella förhållanden. Det finns stora arealer i Natura 2000-områden som inte klassats som naturtyp, men skulle lämpa sig att restaureras till sådan, och kanske även arealer som bäst lämpar sig för restaurering till annan naturtyp än den är registrerad som.

16 Förslag om restaurering av natur

Rådgivning om naturrestaurering måste finansieras

Förslaget om ett uppdrag till Länsstyrelsen att genomföra och samordna rådgivning om naturrestaurering tillstyrks.

Miljömålsberedningen anser att 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. Förslaget i avsnitt 16.1.5 kan därför endast tillstyrkas om tillräckliga resurser tilldelas för såväl det föreslagna nya uppdraget som för andra delar i länsstyrelsernas arbete med biologisk mångfald.

Uppdrag till Naturvårdsverket att utveckla åtgärdsprogram för hotade arter och restaurering av naturtyper tillstyrks.

Länsstyrelsen föreslår att nationella projekt upprättas för de mest hotade livsmiljöerna inom naturrestaureringsförordningen med tillhörande listade arter i art- och habitatdirektivet. Dessa projekt bör initialt fokusera geografiskt på de mest värdefulla så kallade "hotspotlandskapen" i landet. Åtgärder gör störst nytta om de görs där de hotade arterna fortfarande finns kvar. Som mall kan det så kallade VIP-projektet inom pollineringsstrategin användas. Länsstyrelsen menar att liknade projekt borde genomföras i landets mest värdefulla eklandskap i främst Blekinge, Kalmar, Östergötland, Södermanland, Stockholms och Västra Götalands län. Andra miljöer som borde prioriteras för ett liknande arbetssätt är till exempel betade kontinuitetsskogar på kalkrik berggrund, torra ängsmarker, svämskogsmiljöer och rikkärr. Detta arbete bör koordineras av Länsstyrelserna (ÅGP för hotade arter) och involvera ett stort antal aktörer nationellt och regionalt.

Övriga förslag i kapitel 16 tillstyrks

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen om:

- nya etappmål om restaurering (avsnitt 16.1.1) och om pollinatörer (avsnitt 16.1.2),
- uppdrag till Naturvårdsverket att inkludera restaurering av naturtyper i arbetet med åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper samt långsiktig finansiering av arbetet mot invasiva främmande arter (avsnitt 16.1.3),
- satsning på restaurering och hävd av ängs- och betesmarker, inkluderande förstärkning av anslaget 1:3 i utgiftsområde 20,
- höjd miljöersättningsnivå för att beta naturbetesmarker,
- prioritering av investeringsstöd till djurstallar,
- återinförda ersättningar för myrslätter, hamling och ljunghedsbränning (avsnitt 16.1.6),
- införande av ersättning för anläggning och skötsel av landskapselement som gynnar hög biologisk mångfald i odlingslandskapet (avsnitt 16.1.7),
- och borttagande av återbeskogningsplikten i skogsmark inom 25 meter från jordbruksmark för att underlätta skapande av brynmiljöer (avsnitt 16.1.8).

17 Förslag om minimal förlust av biologisk mångfald

Miljömålsberedningen konstaterar att "dagens regelverk med dess tillämpning är otillräckligt...". Länsstyrelsen delar slutsatsen men saknar konkreta förslag kopplat till detta i utredningen.

Förslag om att SLU får i uppdrag att ta fram och förvalta ett system för inrapportering och sökning av områden med höga naturvärden tillstyrks

Länsstyrelsen anser att det bör bli möjligt, och gärna ett krav, på att lägga in resultatet från naturvärdesinventeringar (NVI) enligt standard i detta system. Avsaknad av rapportering om höga naturvärden för ett område får dock inte per automatik tolkas som att området inte kan vara värdefullt. Det behöver också vara ett krav på att beskrivning av objektet ska finnas med om man lägger in en NVI. Idag läggs ett stort ansvar på myndigheterna att bedöma inrapporterade uppgifter. Systemet i sig riskerar att bli komplext och svåränvänt på grund av skiftande kvalitet, detaljeringsgrad och omfattning på det material som matas in.

Skogsstyrelsens nyckelbiotopsinventeringar bör även rapporteras in i detta system. Det är också viktigt att Skogsstyrelsen får försätta att registrera nya nyckelbiotoper i de fall de påträffar sådana.

Förslag om att kompensation tydliggörs som ett alternativ vid strategiska miljöbedömningar tillstyrks

Idag saknas möjligheten att kräva kompensation i samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Även åtgärder som bara kräver en anmälan om samråd kan få stora konsekvenser för naturmiljön, till exempel vid avverkning av skyddsvärda träd. En möjlighet att kräva kompensation skulle minska förlusten i de fall åtgärden enligt anmälan kan beviljas tillstånd eller godkännas. Länsstyrelsen anser att det viktigt att kompensationen inte får blir ett medel för att tillåta annars förbjuden verksamhet. Kompensationen bör fortsätta att vara ett sätt att minimera påverkan när man bedömer att man kan ge tillstånd.

Förslag om ett nytt etappmål om grönplaner tillstyrks

Det är vedertaget att insatser för att säkerställa en fungerande biologisk mångfald kräver ett landskapsperspektiv. Tidigare har detta nödvändiga fokus hanterats genom de regionala handlingsplaner för grön infrastruktur som länsstyrelserna ansvarat för att bereda. Dessa planer syftade till att stärka

landskapsperspektivet och konnektiviteten mellan olika naturtyper. Det finns ett behov av att länsstyrelserna återfår ett tydligt uppdrag att fortsätta detta arbete och att löpande ajourhålla planeringsunderlag av betydelse för regionala prioriteringar av insatser från alla berörda. Arbete med Grön infrastruktur har dessutom en tydlig koppling till åtaganden enligt konventionen för biologisk mångfald samt EU:s handlingsplan för biologisk mångfald och är en avgörande aspekt som följer av gällande EU-rätt.

Miljömålsberedningens konstaterar att det saknas en mekanism som innebär att den gröna infrastrukturen och ekosystemtjänster inte går förlorade (det vill säga att de bibehålls eller stärks). Detta ur ett landskapsperspektiv och i enskilda prövningsärenden som innebär en förändrad markanvändning (s. 545). Länsstyrelsen saknar detaljerade förslag om hur ett nationellt samordnat arbete ska bedrivas framöver under nuvarande förutsättningar. Det är därför sammantaget lämpligt att kompletterande etappmål med denna landskapsinriktning utformas. Detta också för att nå de svenska preciseringarna till miljömålet Ett rikt växt- och djurliv, där beredningens förslag om ett nytt etappmål om grönplaner utgör en delinsats.

Genom att utveckla och skapa acceptans för ett landskapsperspektiv när det gäller mark- och vattenanvändning skulle målkonflikter och synergier löpande kunna identifieras och hanteras i en samordnad ansats. Det finns nära kopplingar mellan områdena klimat och biologisk mångfald. Välfungerande och artrika ekosystem gör samhället bättre rustat att möta de utmaningar som följer av ett förändrat klimat.

Värdetrakter för grön infrastruktur är ett planeringsverktyg som fortsatt kan användas som utgångspunkt och utvecklas vidare för arbetet med ekologiskt funktionella landskap. Att länsstyrelser och nationella myndigheter kan avsätta tillräckliga resurser för genomförandet av handlingsplanen för restaurering behöver säkerställas. Detta kombineras lämpligen med fortsatta insatser för att främja lokala, konkreta åtgärder såsom gjorts och görs med bland annat LONA och LOVA.

Ansaret för bekämpning av invasiva främmande arter

Miljömålsberedningen tolkar § 45 i förordningen (2018:1939) om invasiva främmande arter som att det skulle vara länsstyrelserna som har huvudansvaret för det praktiska arbetet med att bekämpa och utrota invasiva främmande arter (sid 490). Länsstyrelsen delar

inte denna tolkning. Artikel 7 i EU-förordning 1143/2014 stadgar att invasiva främmande arter av unionsbetydelse inte får tillåtas reproducera sig, växa eller odlas. Av detta förbud följer att varje fastighetsägare har ansvaret att se till att sådana arter inte växer eller reproducerar sig på den egna marken. Länsstyrelsen har däremot flera andra ansvar enligt förordningen om invasiva främmande arter. Förordningens § 45 handlar om återställandeåtgärder enligt artikel 20 i EU-förordning 1143/2014, vilket innebär åtgärder för att underlätta återhämtning av ett ekosystem som har påverkats negativt av en invasiv främmande art.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Allan Widman med enhetschef Helena Lager, Art- och friluftslivsenheten, som föredragande. I den slutliga handläggningen har också Tomas Järnetun och Pontus Axén, naturskyddsenheten, Carina Pålsson, Vattenenheten, Martin Hederskog och Jonas Hedin, Art- och friluftslivsenheten, Dennis Ljungström och Laila Rosberg, Lantbruksenheten, Christofer Osbeck, Vattenmyndigheten södra Östersjön och Sofie Backman, Samhällsbyggnadsenheten, medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.