



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Begäran om yttrande över remiss av SOU 2025:21 MMB förslag om en strategi för åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF)

Er beteckning: KN2025/00609

Sammanfattning

Länsstyrelsen anser att förslagen för att uppnå Sveriges åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn är otillräckliga för att nå målen. Vi ser positivt på att Sveriges åtaganden utreds och anser förslagen är en bit på väg men med de förslag utredaren lägger fram bedömer vi att det finns en uppenbar risk att svåra frågor återigen skjuts på framtiden.

Enligt förslaget ska de ökade förvaltningsutgifterna, förutom ökning av utgifterna för förvaltning av formellt skyddade områden, finansieras genom minskningar av andra anslag inom respektive myndighets utgiftsområde. Länsstyrelsen vill understryka att det inte finns något finansiellt utrymme att utföra nya arbetsuppgifter i dagsläget. Det är viktigt med en kommunikation med länsstyrelserna om hur resursfördelningen blir mest effektiv. Länsstyrelsen vill även understryka betydelsen av kontinuitet i uppdrag och resurser.

Länsstyrelsen anser en stor brist med utredningen är att det saknas förslag till åtgärder för miljöövervakning. Miljöövervakning är grundläggande för leverans av underlag för relevanta åtgärder och uppföljning av utförda åtgärder.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om ersättning till markägare som gödslar sin skog. De negativa konsekvenserna av gödsling tillsammans med kunskapsbristen om hur ekosystemet påverkas på längre sikt, gör att Länsstyrelsen inte anser att det är lämpligt att nu

föreslå en satsning på skogsgödsling i större skala. Skogsgödsling minskar möjligheterna att nå flertalet miljökvalitetsmål och då skogsgödsling påverkar den biologiska mångfalden negativt anser Länsstyrelsen dessutom att förslaget är kontraproduktivt med tanke på Miljömålsberedningens uppdrag.

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget om nytt anslag för finansiering av restaurering och anläggande av våtmarker, inklusive återvätning av torvmarker men anser att det inte lämpar sig ha strikta kategorier av syften såsom de tre anslagsposterna Miljömålsberedningen föreslår eftersom våtmarker är multifunktionella.

Länsstyrelsen anser det behövs ett tydligare, mer genomarbetat förslag vad gäller OECM-områdena. Ett alltför stort fokus på att fylla EU:s mål om 30 procent skydd med OECM samt avsaknad av förslag på tydliga arealsatta mål för formellt skydd, innebär en risk att areal prioriteras före kvalitet. Länsstyrelsen anser att utredningen borde föreslagit etappmål för formellt skydd av natur.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om att skydda alla återstående urskogar och all återstående gammal skog senast 2030 eftersom förslaget inte tar någon hänsyn till de naturskogar som är i behov av formellt skydd. Länsstyrelsen anser att en beståndsålder på 180 år är orimligt hög för att avgränsa gammal skog samt anser att beståndsålder är ett mycket tveksamt kriterium för att avgränsa skogar med höga naturvärden. Att endast gammal skog ska skyddas tillsammans med urskogar strider mot målet att skydda de biologiskt mest värdefulla skogarna till 2030.

Länsstyrelsen vill vidare poängtera 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 alla skogar som omfattas av icke-försämringskravet i restaureringsförordningen samt naturskogar behöver prioriteras i skyddsarbetet, inte bara urskogar och gammal skog.

Miljömålsberedningens förslag avseende medel för skötsel av natur inom formellt skyddade områden är mycket välkommet. Det som kan ifrågasättas är om den tidsplan som föreslagits är möjlig att leva upptill.

Länsstyrelsen saknar förslag på kraftfulla åtgärder för att befintlig lagstiftning ska följas i större utsträckning. Vi saknar även förslag på åtgärder för att säkerställa att områden som hyser höga naturvärden inte avverkas eller tas i anspråk på annat sätt och exploateras.

Kapitel 2 Miljömålsberedningens uppdrag

2.1 Grunduppdraget

Länsstyrelsen noterar att Miljömålsberedningen i detta uppdrag misslyckats med att nå samsyn. Länsstyrelsen anser även att Miljömålsberedningen misslyckats med att föreslå tillräckliga åtgärder för att nå miljömålen.

Miljömålsberedningens uppdrag är enligt regeringen att utarbeta underlag om hur miljö kvalitetsmålen kan nås. Syftet är att nå en bred politisk samsyn inom prioriterade områden inom miljöpolitiken som kräver politiska avvägningar. En sådan samsyn är nödvändig för att åstadkomma den samhällsomställning som krävs för att nå målen.

2.2 Detta uppdrag

Länsstyrelsen anser att Miljömålsberedningen varken föreslår tillräckliga åtgärder för att leva upp till åtaganden inom EU:s strategi för biologisk mångfald eller till åtaganden till år 2030 för upptag och utsläpp av växthusgaser inom markanvändningssektorn (LULUCF-förordningen) samt ej heller för att nå generationsmålet och de svenska miljö kvalitetsmålen.

Länsstyrelsen ser risker med att föreslagna åtgärder för ökat nettoupptag med 7 miljoner ton per år 2030 inte är tillräckliga. I förslaget för ökat nettoupptag av växthusgaser uppskattas det årliga nettoupptaget 2030 öka med cirka 7 miljoner ton, dock har Naturvårdsverket i sin senaste bedömning bedömt att för att nå uppsatta mål behöver nettoupptaget öka till ca 19 miljoner ton¹.

Scenariot att öka nettoupptaget med cirka 19 miljoner ton för att Sverige ska uppfylla 2030 målet nämns även i Miljömålsberedningens förslag på sidan 108.

¹ [Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning 2025](#)

Måluppfyllnad för både biologisk mångfald och upptag av klimatgaser i förslaget bygger till stora delar på frivilliga åtgärder. Länsstyrelsen anser att det är ytterst osäkert att målen kommer att nås till 2030 med frivillighet som grund.

Länsstyrelsen anser en stor brist med utredningen är att det saknas förslag till åtgärder för miljöövervakning. Miljöövervakning är grundläggande för leverans av underlag för relevanta åtgärder för biologisk mångfald. Det är ett stort resursunderskott både nationellt och regionalt för miljöövervakningen i Sverige. Inte minst för att uppfylla kraven från restaureringsförordningen, finns ett stort behov av omgående, omfattande satsningar på miljöövervakning.

Kapitel 6 Förslag om information och rådgivning

6.1 Förslag om en riktad informations- och rådgivningsinsats

Här föreslår Miljömålsberedningen att Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och länsstyrelserna får i uppdrag att genomföra riktade informations- och rådgivningsinsatser till fastighetsägare och brukare om Miljömålsberedningens förslag till åtgärder, ersättningar och villkor för ersättningar.

Länsstyrelsen önskar ett förtydligande av vad som förväntas av länsstyrelserna, utöver förslaget om att länsstyrelserna får i uppdrag att till och med 2030 stödja lokala åtgärdssamordnare hos kommuner och ideella sammanslutningar.

Länsstyrelsen delar inte bedömningen att dessa ökade förvaltningsutgifter torde kunna finansieras genom minskningar av andra anslag till respektive myndighet.

6.3 Förslag om utvidgning av aktörer som kan få ersättning med stöd av LONA

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Kapitel 7 Förslag om indikatorer och preciseringar till Begränsad klimatpåverkan, Levande Skogar och Ett rikt odlingslandskap

7.1 Förslag om nya preciseringar till miljökvalitetsmålen Levande skogar och Ett rikt odlingslandskap

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen.

7.2 Förslag om uppdatering av en av indikatorerna till miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Det är positivt att miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan föreslås att följas upp med en ytterligare indikator men vi vill påpeka att det är viktigt att data till den nya indikatorn är lättillgänglig för att möjliggöra att indikatorn används och följs upp under längre tid.

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

8.1 Förslag om ett skogsbruk som gynnar kolinlagring respektive biologisk mångfald

Länsstyrelsen saknar analys av hur ökad skogstillväxt och ökat virkesförråd påverkar rennäringen. Som redovisas i utredningen har skogstillväxten sedan 1950-talet ökat från cirka 75 miljoner skogskubikmeter till dryga 113 miljoner år 2019. Samtidigt har arealen lavrika skogar i renbetesland minskat med över 70 procent.² Vi ser positivt på att Skogsstyrelsen får uppdraget om rådgivning och information om skogsskötsel som inte försvårar för rennäring men samtidigt lär ökad skogstillväxt och ökat virkesförråd ytterligare minska arealen renbetesmarker.

² [On the decline of ground lichen forests in the Swedish boreal landscape: Implications for reindeer husbandry and sustainable forest management](#)

8.2 Förslag om att öka nettoupptaget av växthusgaser i skogsmark

8.2.2 Förslag om att Skogsstyrelsen under perioden 2026–2030 ska betala ersättning till markägare som gödslar sin skog i enlighet med Skogsstyrelsens allmänna råd

Länsstyrelsen avstyrker förslaget. Effekter av skogsgödsling finns beskrivna i SLU:s rapport Förstudie kring miljöanpassad skogsgödsling för ökad skoglig tillväxt - slutrapportering av regeringsuppdrag, från 2023.³ Länsstyrelsen ser negativt på förslaget om ökad skogsgödsling av flera anledningar.

- Skogsgödsling har en negativ påverkan på biologisk mångfald. Det blir en minskad variation i artsammansättning. De blir färre arter av både växter och insekter.
- Konkurrenskraftiga arter gynnas och konkurrenssvaga missgynnas. Detta leder exempelvis till att det blir mer gräs och mindre bärris. Skuggtåliga, kvävegynnade arter gynnas.
- Mängden marklavar minskar, vilket påverkar renbetesmarkerna negativt. Hur ska betesbortfallet för rennäringen ersättas? Ett fortsatt bortfall av lavrika skogar drabbar rennäringen ytterligare.
- Det blir en förändrad artsammansättning av marksvampar. Mykhorizzabildande svampar påverkas mest, vilket kan leda till en lägre nedbrytning av organiskt material. Även trädens förmåga att ta upp näring kan påverkas men kunskapen kring detta är begränsad.
- Skogen blir tätare. När mindre ljus når marken blir det mindre växtlighet och mer barr på marken. Tätare skogar förvårar även framkomligheten vid renskötsel.
- Det finns en stor risk för att gödsel via avrinning hamnar i vattendrag. Näringsämnen, kväve och/eller fosfor, kan orsaka övergödning i vattendragen.
- Växthusgasen lustgas kan frigöras om fel marker gödslas. Detta gäller främst näringsrika skogar. Kunskapen om

³ [rapport-skog-jamtgard-2-2023.pdf](#)

avgången av lustgas vid gödsling i boreala skogar är begränsad.

- Det behövs mer detaljerad kunskap om var gödsling kan ge störst kolinbindning med minsta möjliga miljöpåverkan.
- Det finns behov av mer kunskap om vad som händer på lång sikt med det kväve som blir kvar i markerna efter gödsling. Det mesta av det tillförda kvävet hamnar i marken och inte i träden.
- Det finns kunskapsluckor vad gäller effekter på nästa generations träd, markvegetation, markmikroorganismerna, framtida utlakning av kväve och hur markens förråd av kol kommer att utvecklas på längre sikt.
- Gödsling riskerar förstöra andra viktiga värden i skogen som till exempel bär- och svamplockning, övrigt friluftsliv samt att det ur energi- och klimatsynpunkt är viktigt att titta på aspekter som växthusgasutsläpp från produktion och transport av gödsel samt växthusgasutsläpp från arbetsfordonen som gödslar.

Enligt ett kunskapsunderlag som Skogsstyrelsen tog fram 2023, Effektanalys av några skogliga åtgärders påverkan på kolsänkan⁴, har kvävegödsling begränsad effekt på kolsänkan. Där står även att gödsling kan förväntas leda till konflikter med andra ekosystemtjänster, till exempel vattenkvalitet och bete för renar, vilket kan begränsa möjligheten att använda åtgärden.

De negativa konsekvenserna av gödsling tillsammans med kunskapsbristen om hur skogsekosystemet påverkas på längre sikt gör att Länsstyrelsen inte anser att det är lämpligt att nu föreslå en satsning på skogsgödsling i större skala. Skogsgödsling minskar möjligheterna att nå flertalet miljökvalitetsmål och då skogsgödsling påverkar den biologiska mångfalden negativt anser Länsstyrelsen dessutom att förslaget är kontraproduktivt med tanke på Miljömålsberedningens uppdrag.

⁴ [Rapport 2023-10 Effektanalys av några skogliga åtgärders påverkan på kolsänkan](#)

8.2.3 Förslag om att Skogsstyrelsen med start 2026 ska sluta naturvårdsavtal med privata markägare för att förlänga skogens omloppstid

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget men är tveksam till att det är ett tillräckligt effektivt instrument för ökat kolupptag. Det är även oklart hur kostnadseffektivt förslaget är samt hur det påverkar den totala avverkningen i landet. Den råvara som låses upp med avtal kan komma att avverkas på annat håll.

Länsstyrelsen är positiv till att enskilda markägare ska få sluta naturvårdsavtal för att förlänga skogens omloppstid. Enligt Skogsstyrelsens rapport Effektanalys av några skogliga åtgärders påverkan på kolsänkan⁵ uppnås den snabbaste ökningen av kolsänkan och kolförrådet på nationell nivå med förlängda omloppstider samt minskad avverkning. Under senare år har skogarna avverkats vid allt yngre åldrar.⁶ Denna trend är angelägen att vända.

Förslaget har även positiva effekter för skogens biologiska mångfald och står därför helt i linje med Miljömålsberedningens uppdrag. Ungefär hälften av landets produktiva skogsmark ägs av enskilda. I Norrbottens län är det framför allt större skogsbolag som äger skogsmark. För att förslaget ska få en större effekt är det angeläget att alla skogsägare uppmanas att förlänga omloppstiderna. Detta är tänkt att åstadkommas genom rådgivning från Skogsstyrelsen. Miljömålsberedningen uppmanar även Sveaskog att öka sitt nettoupptag av koldioxid med 10 procent till 2030. Länsstyrelsen är tveksam till om rådgivning och uppmaningar är tillräckligt effektiva instrument.

Förslaget om kolinlagringsavtal för enskilda skogsägare för att skjuta upp avverkningar behöver troligen utformas annorlunda för att verkligen leda till senarelagda avverkningar. Att avverka vid den rekommenderade slutavverkningsåldern är som regel företagsekonomiskt fördelaktigt för skogsägaren, därför görs många slutavverkningar ungefär vid rekommenderad slutavverkningsålder. Att betala en ersättning för att skogen ska få stå tills den uppnått rekommenderad slutavverkningsålder, innebär en stor risk att ersättningar går till skogsägare som ändå inte hade tänkt avverka tidigare. Trots stora kostnader ger ersättningen då ingen effekt på

⁵ [Rapport 2023-10 Effektanalys av några skogliga åtgärders påverkan på kolsänkan](#)

⁶ [Figur 4.9 - Genomsnittlig ålder vid slutavverkning efter År \(Femårsmedelvärde\), Tabellinnehåll och Landsdel. PxWeb](#)

omloppstiden och därmed inte heller på skogens kolförråd och kolinlagring. Detta tycks utredningen ha bortsett från när de uppskattat effekten av åtgärden. En rimlig förändring skulle vara att rekommenderad slutavverkningsålder ska ha uppnåtts när avtalet ingås, i stället för att den ska uppnås innan avtalet går ut. Då finns förutsättningar att kolinlagringsavtalen verkligen bidrar till förlängda omloppstider.

Ett annat alternativ för att få mer kraft i förslaget, vore också att skogsägare förbinder sig för en längre period, minst till år 2045 så att det bidrar till Sveriges nationella mål att vara klimatneutrala med 15 procent kompenserande åtgärder till 2045. Det är viktigt med långsiktighet i dessa typer av åtgärder då de tar tid att implementera.

Alternativa förslag som borde utredas

Länsstyrelsen anser att det finns alternativ och kompletteringar till utredningens förslag som främjar både biologisk mångfald och kolupptaget i skogsmark men som också bidrar till att uppnå flera andra miljö kvalitetsmål som till exempel *Levande sjöar och vattendrag* samt *Myllrande våtmarker* liksom rennäringen och friluftslivet.

- Ökat skydd av värdefulla naturskogar minskar avverkningen vilket gynnar nettoinlagringen av kol i skogslandskapet. Det är också den viktigaste åtgärden för att bevara skogens biologiska mångfald.
- Utred en lagstadgad minsta bredd på kantzoner mot vatten och våtmarker. Kantzoner är en övergångsmiljö som inte bara är viktig för många arter utan dessutom gynnar vattenmiljön. Kantzoner håller nere vattentemperaturen och fångar upp näringsämnen, partiklar och metaller vid skogsbruksåtgärder.
- Utred hur en eventuell höjning av den lägsta tillåtna slutavverkningsåldern i Skogsvårdslagen kan gynna kolupptag och bevarande av biologisk mångfald. En höjd slutavverkningsålder och därmed förlängning av omloppstiden har positiv inverkan på kolinlagringen. Som utredningen konstaterar kan förlängda omloppstider leda till en ökning av långlivade träprodukter. En höjd avverkningsålder skulle även gynna den biologiska

mångfalden samt förutsättningar för renskötsel och även rekreation.

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

LRF har i rapporten Klimatåtgärder i lantbruket – Mer mat och mindre utsläpp⁷, sammanställt ett antal möjliga klimatåtgärder i lantbruket. Här beskrivs tydligt åtgärder och dess olika möjligheter att tillämpas, samt eventuella behov av styrmedel eller andra åtgärder för att möjliggöra för lantbruket att tillämpa dem.

9.1 Ett aktivt jordbruk som främjar kolinlagring och biologisk mångfald

Miljömålsberedningen skriver att en positiv effekt av lantbruk i skogsdominerade landskap är att gårdar med betande djur skapar variation i landskapet. Inte bara lantbruksföretag med betande djur skapar variation i landskapet. Brukad odlingsmark skapar variation i ett skogsdominerat landskap, oavsett om det handlar om växtodling eller animalieproduktion.

För att kunna ha ett rikt odlingslandskap så behöver det finnas ett aktivt jordbruk. Det svenska jordbruket har i ett globalt perspektiv väldigt låg negativ klimatpåverkan. Därför är det viktigt att förslagen inte påverkar de redan ekonomiskt pressade jordbruksföretagen så negativt att de väljer att sluta med verksamheten. Det minskar inte bara Sveriges livsmedelsberedskap utan betyder också att miljöpåverkan från jordbruket ökar då importerad mat generellt sett ger ett större negativt klimatavtryck. Det minskar också möjligheterna att bevara ekosystemtjänster och biologisk mångfald knuten till det brukade odlingslandskapet, såsom betesmarker med mera.

⁷ [Ny rapport från LRF visar lantbrukets klimatpotential - LRF](#)

9.2 Förslag om ett jordbruk som främjar kolinlagring och biologisk mångfald

9.2.1 Förslag om rådgivning och information om offentlig upphandling som gynnar biologisk mångfald och kolinlagring

Förslaget omfattar bara kött och av lantbrukets produkter enbart naturbeteskött. Man måste ställa det svenskproducerade nötköttet mot olika importerade produkter. Svenska djur föds upp på gräs – företrädesvis vall, som i sig är en viktig källa till kolinlagring, medan djur från andra delar av världen föds upp på stora delar soja och/eller spannmål, som dels ger mindre kolinlagring, dels åtminstone delvis hade kunnat gå till humankonsumtion. Importerat kött är alltså sämre för klimatet än svenskt, oavsett om det är ett så kallat naturbeteskött eller inte.

Det finns också många grödor som kan odlas i Sverige som är en källa till protein, som också borde omfattas av denna rådgivning. Svenska proteingrödor kan också vara en del av minskningen av negativ klimatpåverkan.

Då det gäller kött från vilda djur så behöver en ökad efterfrågan på detta kött mötas av åtgärder för att få ut mer sådant kött på marknaden. Det handlar exempelvis om rådgivning till jägare, subventionering av provtagning, reglering av mängd vilt som får levereras till detaljhandelsanläggningar med mera.

9.2.2 Förslag om att införa en miljöersättning för odling av vall

Länsstyrelsen anser att miljöersättningen för vallodling bör göras tillgänglig för hela Sverige.

Den miljöersättning för vallodling som införs från 2026 gäller inte i områden där det går att söka kompensationsstöd – alltså hela Norrland och delar av Svealand.

Kolinlagringen påverkas positivt av vallodling oavsett var i Sverige denna sker. Det är också ett sätt att stärka jordbruket i Norrland som trots kompensationsstöd har sämre ekonomiska förutsättningar än dess sydsvenska motsvarigheter.

9.2.3 Förslag om att prioritera en miljöersättning som incitament för odling av mellangröda

Det finns redan 1-årig miljöersättning för odling av mellangröda. Även denna ersättning är tillgänglig enbart utanför området med kompensationsstöd. Även om efterfrågan är lägre i norr så bör en öppning av stödet för hela Sverige kunna ge en ökad nettoodling av mellangröda och därmed positiv effekt på kolinlagring.

9.2.4 Förslag om att biogasstödet utvidgas till att även omfatta vall

Biogasstödet har varit dåligt efterfrågat under såväl föregående som innevarande programperiod. Alla åtgärder som kan öka intresset och incitamentet för ökad biogasproduktion behövs alltså.

9.3 Andra åtgärder inom jordbruket som främjar kolinlagring och biologisk mångfald

Länsstyrelsen anser att biokolets förmåga till kolinlagring (och jordförbättring) inte tas med i tillräcklig stor utsträckning i förslaget.

10 Förslag om upptag och utsläpp av växthusgaser på bebyggd mark

10.1 Förslag om att SLU får i uppdrag att utveckla verktyg för att mäta effekter av exploatering på nettoupptaget av växthusgaser

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Det är positivt att potential till att minska utsläpp i samband med exploatering synliggörs och att SLU tillsammans med Trafikverket, Boverket och Naturvårdverket ges i uppdrag att utveckla verktyg för att mäta effekt på nettoupptaget av koldioxid från förändrad markanvändning vid exploatering.

Kunskapen om effekter på utsläpp av växthusgaser vid exploatering och markanvändning är bristfällig. Idag tas inte någon hänsyn till negativa effekter på kolinlagring vid nya exploateringar. Om den industriomställning som nu pågår verkligen ska bli en grön omställning som leder till ett mindre nettoutsläpp av växthusgaser, är det viktigt att vi vet vilken effekt exploatering av olika typer av marker ger.

10.2 Förslag om begränsning av när torvmark får tas i anspråk för exploatering

Det är osäkert om en ny bestämmelse i ny paragraf i miljöbalken, 3 kap. 4 a § om "att torvmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk" kan bidra till att uppnå effekten som förslaget eftersträvar utan att ändringar i lagen görs för att möjliggöra tillsyn.

Länsstyrelsen anser det är oklart vilken effekt förslaget i praktiken kan få. Det är viktigt att tydliggöra vad som inryms inom begreppet "väsentliga samhällsintressen". Det är många exploaterande verksamheter som kan hävdas vara samhällsviktiga. Tyvärr kan många exploateringar som ofta berör torvmarker motiveras som väsentliga samhällsintressen, till exempel nya vägar, kraftledningar, vindkraftparker, industrier och gruvor. Länsstyrelsen undrar därför om detta förslag kommer att ha någon effekt? Länsstyrelsen undrar dessutom hur verksamhetsutövaren ska kompensera för ökade utsläpp? Ska det ske genom återställning av dikade våtmarker?

Dock innebär förslaget att det ställs högre krav på alternativa lokaliseringar, vilket åtminstone för jordbruksmark i vissa fall inneburit att verksamheter inte tillåtit ta i anspråk brukningsvärd jordbruksmark. I dessa fall har det oftast handlat om att det saknats en lokaliseringsutredning eller att man inte kunnat visa på att jordbruksmarken är den enda lämpliga lokaliseringen. Vägledning för hur lokaliseringsutredning ska avgränsas geografiskt och innehållsmässigt blir nödvändigt.

Krav på ytterligare planeringsunderlag kan bidra till högre kostnader, längre handläggningstider samt behov av kompetenshöjande insatser hos kommunen, länsstyrelsen och konsulter.

Länsstyrelsen är tveksam till den andra punkten "verksamhetsutövaren kompenserar för de ökade utsläpp av växthusgaser exploateringen beräknas innebära" och hur den kommer att tillämpas. Remissen lyfter att skyddsåtgärder och försiktighetsmått, till följd av 2 kap. 3 § miljöbalken, bör beaktas innan det blir fråga om kompensationsåtgärder. Länsstyrelsen delar uppfattningen att villkor om kompensation inte får ingå i

bedömningen av tillåtlighet, men ser att punkten 2 samt miljömålsberedningens förslag om lagändring för ekologisk kompensation (kap 17.2.4) är motsägelsefulla. Därför blir det även otydligt vad som avses med punkt 2 i lagförslaget om exploatering av torvmark.

11 Förslag om ökat nettoupptag i träprodukter

Länsstyrelsen anser det är positivt att öka återanvändning och återvinning av träprodukter. Dock saknas:

- Åtgärdsförslag att göra biokol av de träprodukter som har nått sin livslängd och är svåra att återvinna, samt uppfyller kriterierna för biokolsproduktion. Detta skapar långsiktig kolinlagring samt ökad jordförbättring som positiv synergieffekt.
- Åtgärdsförslag för att styra om till ännu mer långlivade träprodukter med förädling lokalt. Lokal förädling gör att arbetena och en större del av träprodukten värde stannar lokalt vilket är bra för näringslivet och konkurrenskraften. Det här är en åtgärd som har lyfts upp som viktig under workshoppar med Norrbottens aktörer under framtagandet av Norrbottens nya Energi- och klimatstrategi.

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

12.1.1 Utsläppen från dränerade organogena jordar bör minska med minst en miljon ton koldioxidekvivalenter till 2030

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

12.1.2 Förslag om ett nytt anslag för finansiering av restaurering och anläggande av våtmarker, inklusive återvätning av torvmarker

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget om nytt anslag men anser att det till vissa delar bör omarbetas.

Länsstyrelsen avstyrker att regeringen delar in det nya anslaget i de tre anslagsposterna.

Det finns alltför många gränsfall i landskapet. Vilken av de tre anslagsposterna ska användas för de öppna torvmarkerna som man vill återvåta i syfte att minska utsläppen av växthusgaser och som varken är i skogsmark eller jordbruksmark? Vilken av anslagsposterna ska användas i före detta jordbruksmark som vuxit igen och delvis övergått till skogsmark.

Att veta var gränsen går för om en återvåtning ger positiv klimatnytta med minskade nettoutsläpp är svårt att avgöra. Om man återvåter på rätt sätt så fyller det flera syften. Huvudsyftet är att få tillbaka den torvtillväxt som fanns tidigare innan våtmarken dränerades genom dikningar, det vill säga att i dikade våtmarker återskapa de syrefattiga förhållanden som krävs för att vitmossor och andra torvbildande våtmarksarter börjar tillväxa under sådana förhållanden att de vid nedbrytningen skapar torv. Om man gör på rätt sätt och får markvattnet på rätt nivå strax under marknivån efter återvåtningen får vi tillbaka torvbildning, kolinlagring och minskade nettoutsläpp. Förutom det bidrar återvåtningen alltid till bättre livsmiljö för våtmarksberoende arter och en positiv effekt för biologisk mångfald. Biologisk mångfald innefattar inte bara rika miljöer utan alla typer av organismsamhällen som har olika krav både av fattiga, intermediära och rika habitat. Även Natura naturtyperna innefattar fattiga-intermediär-rika våtmarkstyper.

Våtmarksåtgärder uppfyller så gott som alltid fler än ett syfte och ska ses som multifunktionella. Av den anledningen lämpar det sig inte att ha strikta kategorier av syften såsom de tre anslagsposterna Miljömålsberedningen föreslår. Strikta kategorier kommer att försvåra ansökningsförfarandet för planerade åtgärder och därmed sänka åtgärdstakten. Det gör även att det blir svårt att prioritera bland åtgärdsansökningar då det kan vara svårt för handläggare att avgöra vilket projekt som bidrar mest med nettoutsläpp. Att använda sig av biologisk mångfald som prioriteringsgrund skulle förenkla för handläggare då vi idag har större kunskap om hur man kan mäta det och förutse effekterna av återvåtningen för biologisk mångfald.

Länsstyrelsen tillstyrker att regeringen tilldelar länsstyrelserna dispositionsrätten till anslaget. Vi vill påpeka att på sid 322 och 602 står att regeringen tilldelar länsstyrelserna samt Skogsstyrelsen dispositionsrätten för anslaget medan det på sid 307 endast står länsstyrelserna.

Länsstyrelsen tillstyrker de föreslagna ändamålen för anslaget men vill påpeka att administration av det nya anslaget kommer att innebära mycket arbete för länsstyrelserna och Skogsstyrelsen. Det är viktigt att myndigheterna får tillräckligt med resurser för att samordna och hantera handläggning av ansökningar. Vad som ingår i vissa utgifter beskrivs inte i förslaget.

12.2 Förslag om en förordning om statliga bidrag och ersättningar för åtgärder för att restaurera våtmarker inklusive återvätning av dränerad torvmark

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om denna förordning.

Vi håller med om att största varaktighet per investeringskrona är av yttersta vikt. En åtgärd som är varaktig är en bättre investering än en tillfällig åtgärd som kräver regelbunden skötsel.

Angående "ökad areal naturtyp" så bör den dock ändras till förbättring av bevarandestatus för naturtyp. I de flesta fall kommer inte en våtmark att gå från en naturtyp till en annan vid en återvätning eller restaurering men det bidrar så gott som alltid till en bättre bevarandestatus genom att man återställer de hydrologiska förhållandena för de våtmarksberoende organismer som utgör och hjälper till att bibehålla naturtypen.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att 1 § sjunde punkten förordningen (2003:598) om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt ändras så att a och b stryks.

Vi håller med om att det är bra att samla bestämmelserna men vi tror inte att det kommer att vara tydligt hur ansökningar ska handläggas och prioriteras med den föreslagna indelningen av anslagsposter med strikt indelning av syften för våtmarksstöd.

12.3 Förslag om att inrätta ett nationellt återvätningsråd

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att Naturvårdsverket får i uppdrag att inrätta ett nationellt återvätningsråd och att länsstyrelsen, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen får i uppdrag att bistå rådet.

12.4 Förslag om en översyn av regler för prövning av vattenverksamhet

12.4.1 Förslag om ändring av areal för tillståndsprövning

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen är positiva till en lagändring där återställning/restaurering av våtmark ska vara anmälningspliktig oavsett vattenområdets yta. Det förenklar restaurering av större våtmarkskomplex. Det kan långsiktigt förbättra för våtmarksnaturtyper att finnas kvar.

12.4.2 Förslag om markavvattningsföretag vid återvätning

Länsstyrelsen är positiva till förslaget men anser det bör kompletteras enligt nedan.

Undantaget borde även inkludera utrivning av markavvattningsanläggning då syftet är att återställa livsmiljöer för skyddade arter, den biologiska mångfalden, som en del av ett arbete i att återställa ekologiska och hydrologiska funktionerna i en skyddad naturtyp samt återställning av ekosystem för arter som minskar enligt rödlistan. Länsstyrelsen bedömer att även dessa anses vara önskvärda från allmän miljösynpunkt. Vidare anser Länsstyrelsen även att åtgärder för att motverka återkommande översvämningar eller torka kan vara allmänna miljö- eller hälsosynpunkter som borde vara undantagna.

12.5 Förslag om utfasning av torvutvinning

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget men ser behov av ytterligare utredning enligt nedan.

Länsstyrelsen föreslår att man borde utreda om det går att återväta de torvtäkter som redan har efterbehandlats under tidigare år. I torvtäktsområden är ofta behovet av att återskapa torvbildning och livsmiljöer för de våtmarksberoende arterna stort på grund av exploateringen som täktverksamheten medfört. Genom våtmarkssatsningen har vi byggt upp ny erfarenhet om återvätning och med ny kunskap kan vi idag göra åtgärder som har stor förbättringspotential för många av våtmarkernas ekosystemtjänster i före detta torvtäktområden.

12.6 Förslag om ändring av miljökvalitetsmålet myllrande våtmarker

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

13 Förslag om skydd av natur

13. 1 Förslag om skydd av natur

Länsstyrelsen anser det behövs ett tydligare, mer genomarbetat förslag vad gäller OECM-områdena.

Länsstyrelsen anser att det är uppenbart att utredningens förslag om skydd främst är framtaget för att uppnå målet om 30 procents skydd av landytan. Eftersom det saknas analyser om behovet av skydd och vilka prioriteringar som behöver göras för att skyddet ska vara effektivt och ändamålsenligt för att bevara den biologiska mångfalden i Sverige är det svårt att bedöma om förslaget fyller sitt syfte. Ett stort fokus på OECM och avsaknad av förslag på tydliga arealsatta mål för formellt skydd innebär en risk att areal prioriteras före kvalitet. Länsstyrelsen anser att utredningen borde föreslagit etappmål för formellt skydd av natur.

13.1.1 Förslag om prioriteringar i arbetet med att skydda natur

Länsstyrelsen är positiv till miljömålsberedningens förslag att Sverige i sitt naturvårdsarbete med att skydda natur till 2030 ska prioritera områden med naturtyp enligt restaureringsförordningen och områden med livsmiljöer som kräver bevarande för hotade arter enligt art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet men har samtidigt vissa farhågor. Länsstyrelsen ser även positivt på miljömålsberedningens förslag om att beslutsmyndigheten aktivt ska verka för att områdena i fråga också ska omfattas av någon form av områdesskydd eller OECM.

Länsstyrelsen vill här poängtera att det är avgörande att se arbetet med att skydda natur ur ett landskapsperspektiv. Att bevara och förstärka konnektiviteten och de ekologiska funktionerna i hela landskapet är avgörande för den långsiktiga funktionaliteten. Prioriteringen av naturtyper enligt habitatdirektivet får inte bli ett hinder för detta. Exempelvis så är det ofta en fördel ur ett ekologiskt perspektiv att skydda större områden. Värdekärnor kan därför behöva knytas ihop genom att införliva även områden som har

potential att bli naturtyp inom ett större geografiskt område inför skydd. Det är viktigt att det finns en viss flexibilitet i prioriteringen av det framtida skyddet där stor hänsyn tas till den långsiktiga funktionaliteten. Det finns dessutom frågetecken kring hur viss natur i Sverige ska klassas enligt den vägledning som gäller för habitatdirektivets naturtyper. All natur i Sverige passar inte in i systemet. Exempelvis passar vissa typer av sjöar inte in i klassningen enligt nu gällande vägledningar, även om de är helt opåverkade. Naturvärdet bör alltid väga tyngre än frågan om huruvida området kan klassas som naturtyp enligt habitatdirektivet.

13.1.2 Förslag om två nya anslag för intrångsersättning

Länsstyrelsen ser positivt på förslagen om att två nya anslag, för intrångsersättningar vid formellt skydd av skog inom Skogsstyrelsens ansvarsområde respektive vid skydd av värdefull natur inom Naturvårdsverkets ansvarsområde. Länsstyrelsen instämmer i Miljömålsberedningens bedömning att det är viktigt att riksdagen årligen anvisar anslag med tillräckliga belopp för betalning av intrångsersättning, så att den som har rätt till ersättning inte behöver invänta framtida statsbudgetar för utbetalning av ersättningen.

13.1.3 – 13.1.12 OECM

Exempel på OECM som nämns i förslaget (13.2.3) är obrutet fjäll utanför befintligt skydd, naturbetesmarker, slåttermarker, återställda våtmarker, stadsgrönska, vägkanter, banvallar, kraftledningsgator, skjutfält, rekreationsområden samt frivilliga avsättningar i skog och impediment.

Vissa av dessa områden har helt säkert höga naturvärden, andra av dem kommer att bli svårbedömda och vissa av dem kommer att påverkas negativt på grund av den verksamhet som är huvudsyftet i områdena.

Länsstyrelsen konstaterar att det blir ett väldigt stort jobb att förvalta, administrera och följa upp alla uppgifter kring dessa OECM-områden. Vem ska ha det övergripande ansvaret för detta? Vem ska ha ansvar för att följa upp att den biologiska mångfalden i områdena övervakas, förvaltas och utvecklas i rätt riktning? Sammanfattningsvis behövs ett tydligare mer genomarbetat förslag vad gäller OECM-områdena.

OECM kan vara ett bra verktyg i många fall, speciellt när det gäller hävdade naturtyper där naturvärdena är beroende av kontinuerlig hävd eller som ett enklare och snabbare sätt att skydda natur som av olika skäl inte kan prioriteras eller lämpar sig för formellt skydd.

- När det gäller hävdade naturtyper kan OECM vara ett alternativ till naturvårdsavtal, då det rör sig om kulturpräglade naturmiljöer som är helt beroende av en kontinuerlig skötsel, främst slåtter av gräsmarker, men även betespräglad skog. Sådana naturtyper är samtidigt kulturmiljöer och försvinner med tiden när hävden upphör.
- När det gäller ursprunglig natur som ur- och naturskogar, naturliga våtmarker, fjällområden, limniska och marina miljöer är långsiktigheten i skyddet den viktigaste faktorn. Där bedömer vi att olika typer av OECM i många fall inte är tillräckligt för att säkra naturvärdena på lång sikt.
- Skyddet som OECM ger är i många fall högst osäkert, inte minst beträffande skyddets långsiktighet. Till exempel föreslås många kulturskapade miljöer på exploaterad mark kunna redovisas som OECM. Det rör sig om artrika vägar som slås regelbundet, banvallar, bangårdar med mera. Men hur starkt är skyddet för naturvärdena om vägen behöver byggas om eller breddas? Om det saknas pengar i Trafikverkets budget till att upprätthålla hävden och uppföljningen av den aktuella naturmiljön? Mycket stora delar av förslagna arealer OECM utgörs av frivilliga åtaganden från skogsbolag och enskilda skogsägare. Då OECM inte har något lagstadgat skydd i sig och de ska utgöra en majoritet av det naturskydd som redovisas, krävs ett utarbetat system av miljöövervakning och uppföljning som registrerar förändringar samt långsiktigheten i skyddet. Ett sådant system är mycket resurskrävande och kräver en egen organisation.
- Andelen av de olika naturmiljöer som föreslås redovisas som OECM redovisas som procent av Sveriges landareal. Länsstyrelsen anser att det är andelen av den totala förekomsten av respektive naturtyp man bör relatera arealerna till, naturskyddet ska vara representativt.

- Skydd av natur har ett viktigt syfte. Det görs för att bevara natur som är i behov av skydd för att den annars riskerar att förstöras, försämrats eller rentav försvinna. Fokus i naturskyddet bör läggas på de områden som har de högsta bevarandevärdena samtidigt som det finns en tydlig hotbild. Miljömålsberedningens förslag har stort fokus på OECM och utgår från målet att kunna redovisa en tillräckligt hög andel skyddad landareal till EU. Behovet av skydd av olika naturtyper behandlas inte alls och inte heller relevansen av skyddet man föreslår, inte heller hur representativt de förslag till OECM man föreslår är för svensk natur. Avsaknad av förslag på tydliga arealsatta mål för formellt skydd kan leda till att areal prioriteras före kvalitet.

13.1.13 Förslag om att möjliggöra för fastighetsägare att frivilligt rapportera sina värdefulla områden som OECM

Länsstyrelsen avstyrker förslaget som det är utformat. Länsstyrelsen delar inte utredningens bedömning att denna uppgift bör kunna hanteras inom ramen för länsstyrelsens befintliga uppgift.

I skrivningen i förslaget är det otydligt om länsstyrelsen även ska ansvara för att ta fram bevarandeplan för områdena eller om markägaren själv ska ta fram denna.

Miljömålsberedningen menar att denna uppgift bör kunna hanteras inom ramen för länsstyrelsens befintliga uppgift. Länsstyrelsen ska skapa ett system som gör det praktiskt möjligt att hantera detta.

Länsstyrelsen anser att detta förslag är ogenomtänkt. Som länsstyrelsen tolkar förslaget ska de flesta OECM-områdena rapporteras in direkt till Naturvårdsverket medan vissa ska rapporteras via länsstyrelsen. Varför ska vi bygga upp flera system för rapportering av OECM-områden? Detta blir ineffektivt och dyrt. Dessutom blir det otydligt för markägaren vilka OECM som ska rapporteras var. Det är bättre att all rapportering sker till Naturvårdsverket. När det gäller verifiering, rådgivning och bevarandeplaner för OECM-områden vill Länsstyrelsen påpeka att det kräver en stor organisation och understryka att det inte finns några resurser hos länsstyrelsen för att hantera detta inom länsstyrelsens befintliga ramar.

14 Förslag om skydd av urskog och gammal skog

14.1 Förslag om skydd av urskogar enligt EU:s strategi för biologisk mångfald och gammal skog enligt Sveriges definition enligt förnybartdirektivet

14.1.1 Förslag om att skydda alla återstående urskogar och all återstående gammal skog senast 2030

Länsstyrelsen avstyrker förslaget.

Enligt FAO:s definition av urskog som Miljömålsberedningen hänvisar till, är det en hel del av de skogar som Länsstyrelsen Norrbotten inventerat utanför skyddade områden som borde kunna klassas som urskogar. Definitionen är dock otydlig. Vad är exempelvis en tillräckligt stor areal? Vilka naturliga ekologiska processer avses?

Gammal skog definieras enligt förslaget som ett skogsbestånd eller skogsområde av mycket hög grundytbevuxd beståndsålder, i Norrbottens län 180 år. Att gammal skog ska ha en grundytbevuxd medelålder av 180 år saknar vetenskaplig grund och kopplar inte till bevarandet av biologisk mångfald. Mycket få skogar, även många av Sveriges biologiskt mest värdefulla ur- och naturskogar, lever upp till kriteriet eftersom de är både flerskiktade och olikåldriga till sin natur. I Norrbottens län har cirka 10 procent av skogsmarken, inklusive improduktiv skog och skyddade områden, beståndsåldrar över 180 år. Inom de skyddade områdena har endast cirka 27 procent av skogsmarken, inklusive improduktiv skog, beståndsåldrar över 180 år. På den produktiva brukade skogsmarken är endast 2,9 procent av bestånden över 180 år. Siffrorna ovan är hämtade från Riksskogstaxeringen. Sammanfattningsvis finns inte så mycket skog med beståndsålder över 180 år, inte ens i Norrbottens skyddade områden.

Länsstyrelsen anser att en beståndsålder på 180 år är orimligt hög för att avgränsa gammal skog. Länsstyrelsen anser att beståndsålder är ett mycket tveksamt kriterium för att avgränsa skogar med höga naturvärden, speciellt i skogar med en naturlig dynamik. En beståndsålder på över 180 år är inte ett relevant krav om vi vill bevara de få "naturliga" skogar som finns kvar. Syftet med att skydda

skogar är inte att få så gamla skogar som möjligt i våra skyddade områden utan att bibehålla ett så fungerande skogsekosystem som möjligt. Graden av påverkan och frånvaro av modernt skogsbruk borde vara avgörande för vilken skog som ska skyddas, inte beståndens ålder. Många värdefulla naturskogar kommer att falla utanför definitionen.

I Miljömålsberedningens förslag anges att Riksskogstaxeringens data uppskattar arealen urskog och gammal skog i landet till cirka 0,2–0,3 miljoner hektar produktiv skogsmark utanför formellt skydd. Denna beräkning är dock osäker⁸. Miljömålsberedningen gör bedömningen att ett förslag om att skydda urskog och gammal skog bidrar i viss utsträckning till att leva upp till åtagandet, såsom det är formulerat i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030, att "all återstående urskog och naturskog ska skyddas strikt till 2030". Länsstyrelsen i Norrbotten konstaterar att det bidraget blir väldigt litet. Hur går detta ihop med icke-försämringskravet som beskrivs i kapitel 17? Hur ska övriga naturskogar hanteras?

I Norrbottens län finns drygt 160 000 hektar skog med höga naturvärden som länsstyrelsen inventerat och avgränsat som ännu inte har något skydd. Större delen av skogarna är västlig taiga, men det finns även andra skogsnaturtyper i arealen. Vissa av dessa skogar kan definieras som urskog, men huvuddelen är naturskogar. Dessa skogar ska inte avverkas enligt naturrestaureringsförordningen. Hur ska de hanteras? Om de inte skyddas så kommer de mest troligt att avverkas de närmsta åren.

Länsstyrelsen vill påpeka 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 alla skogar som omfattas av icke-försämringskravet i restaureringsförordningen behöver prioriteras i skyddsarbetet, inte bara urskogar och gammal skog.

14.1.2. Förslag om kartläggning av urskogar och gammal skog

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att Skogsstyrelsen, i samråd med Naturvårdsverket och SLU får detta uppdrag att göra en kartläggning av urskog och gammal skog genom fältinventering av

⁸ [Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet - Slutredovisning](#)

de skogar som har en förhöjd sannolikhet att utgöra urskogar och gammal skog, åtminstone i Norrbottens län.

Länsstyrelserna har kontinuerligt kartlagt, fältbedömt och avgränsat skogar med höga naturvärden inom arbetet med formellt reservatsskydd. Kartläggningen omfattar alla markägarkategorier och sker fortlöpande sedan många år. Länsstyrelsen har därvid redan bra underlag om förekomsten av skogar med höga naturvärden. Detta underlag borde kunna nyttjas.

När det gäller inventering av gammal skog med en beståndsålder över 180 år anser vi att en sådan inventering borde nedprioriteras och i stället borde inriktas mot skog som omfattas av restaureringsförordningens artikel 4, det vill säga för Norrbottens del huvudsakligen västlig taiga. Länsstyrelsen vill här påminna 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 i restaureringsförordningen behöver prioriteras framför kartläggning av skogar som uppnått vissa beståndsåldrar. Att prioritera kartläggning av skogar som omfattas av icke-försämringskravet innebär inte att urskogar och troligen inte heller gammal skog enligt den föreslagna definitionen går förlorade då de med största sannolikhet samtidigt är av sådan naturtyp som inte får försämrats enligt restaureringsförordningen, i de flesta fall naturtypen västlig taiga.

Länsstyrelsen vill här återigen tydliggöra att inventeringar av skogar med höga naturvärden fortgående utförs av Länsstyrelsen Norrbotten. Länsstyrelsen anser att en eventuell ytterligare kartläggning av återstående ur- och naturskogar bör utföras i samverkan mellan länsstyrelsen och Skogsstyrelsen i varje län. Det är viktigt att nyttja den kunskap som redan finns på länen om en sådan kartläggning ska bli kostnadseffektiv och relevant.

14.1.3 Förslag om hantering av urskog och gammal skog

Miljömålsberedningen föreslår att urskog och gammal skog, som inte är kartlagd, upptäcks genom avverkningsanmälningar.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget eftersom Skogsstyrelsens har för lite tid och resurser för att hinna med detta arbete.

Skogsstyrelsen har redan idag för lite resurser för att kunna följa upp avverkningsanmälningar. Skogar med både okända och kända höga värden avverkas därför. Enligt SOU 2024:91, Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk föreslås nu att handläggningstiden för avverkningsanmälningar ska kortas ned från 6 veckor till 10 dagar, vilket kommer att minska Skogsstyrelsens möjligheter att granska avverkningsanmälningar ytterligare. Fler skogar med höga värden kommer att avverkas av misstag om det förslaget genomförs.

14.1.4 Förslag om ersättning vid skydd av urskog och gammal skog

Länsstyrelsen håller med Miljömålsberedningens bedömning att det måste finnas tillräckliga medel för att ersätta fastighetsägare samt att det är viktigt att riksdagen årligen anvisar anslag med tillräckliga belopp för betalning av intrångsersättning.

Vid formellt skydd utgår alltid intrångsersättning eller annan typ av kompensation som myndigheten kommer överens med berörd markägare om. Länsstyrelsen ser inte behovet av att fastställa en rättighet som redan gällt under många år.

15 Förslag om förvaltning av skyddade områden

15.1 Förslag om förvaltning av skyddade områden

15.1.1 Ett nytt etappmål för skötsel och restaurering i skyddade områden

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget men vill påtala svårigheter i förslaget att restaurera till naturtyp enligt art- och habitatdirektivet.

Ett stort problem med detta förslag är att det inte finns något korrekt kartunderlag som visar vad det finns för naturtyper enligt art- och habitatdirektivet i våra skyddade områden. Det kartunderlag som finns tillgängligt är natura-naturtypskartan (NNK) som främst grundas på flygbildstolkningar och äldre kartunderlag. NNK innehåller för mycket fel och osäkerheter vad gäller både avgränsningar och klassningar av naturtyper för att den ska vara användbar, särskilt i den alpina regionen. Vi vet med andra ord inte var dessa områden som inte är naturtyp finns rent geografiskt. Det bästa underlaget vi har finns i de nyare naturreservaten där vi

utifrån funktionsklassningar kan se vilka områden som inte har naturtypsstatus. För äldre reservat finns inte detta underlag.

Den biogeografiska uppföljningen av arealer kommer troligen att användas som grund för att följa utvecklingen vad gäller naturtyperna i de skyddade områdena. När det gäller skog blir det därför Riksskogstaxeringens underlag som ska beskriva utvecklingen. Där finns ett ytterligare ett stort problem då riksskogstaxeringens metod för att mäta vad som ska klassas som naturtyp i skog, exempelvis västlig taiga, till stor del bygger på ålderskriterier som är för högt satta i den typ av naturskog som dominerar i Norrbottens skyddade områden. Det kommer med andra ord att se ut som att vi har mindre västlig taiga i våra skyddade områden än vad våra egna inventeringar visar. En översyn av riksskogstaxeringens metodik för att mäta areal av naturtyper enligt art- och habitatdirektivet så att den stämmer bättre överens med de vägledningar som finns för naturtyperna är helt avgörande för att kunna visa relevanta siffror vad gäller utvecklingen i våra skyddade områden.

15.1.2 Medel för skötsel av natur inom formellt skyddade områden

Länsstyrelsen i Norrbotten välkomnar miljömålsberedningens förslag om ytterligare anslag till skötsel av skyddad natur. Betingen som vi idag har i Norrbotten är mycket omfattande och den utökning av medel som föreslås är utan tvekan efterfrågad.

Men pengar löser inte allt. Organisationen som idag finns är inte förberedd för att kunna ta hand om den föreslagna ökningen av medel, åtminstone inte i Norrbottens län. Det krävs tid att bygga upp den kunskap och organisation som behövs, varför en succesiv ökning av medel är nödvändig. Men en mindre andel första åren och en större andel år 4 och 5 är välkommet. Det är viktigt med en kommunikation med länsstyrelserna om hur resursfördelningen blir mest effektiv.

Underlaget som idag finns för att analysera exakt hur vårt beting ser ut är bristfälligt. Underlaget bygger på äldre data och bristfälliga data varför en uppdatering av underlaget är nödvändigt och där behövs insatser från central nivå.

Målet att till 2030 få en helhetsbild över aktuellt läge, kartlägga behovet av åtgärder samt att ha påbörjat kartlagda åtgärdsbehov är därför väldigt utmanade.

I Norrbottens län har en stor del av resurserna gått till förvaltning av anordningar av olika slag. Anordningar har som syfte att underlätta för det rörliga friluftslivet och bevara särskilt utsatta områden där besöksstrycket är högt. Tidigare var fokus i hög grad på åtgärder för att underhålla ledsystemet i fjällregionen. En mindre del av resurserna har varit riktade mot naturvårdande skötsel.

Ett annat problem är den fördelningsnyckel som tillämpas. Ungefär hälften av den formellt skyddade landarealen i Sverige finns i Norrbotten⁹, men länet får långt ifrån hälften av resurserna. Att bedriva skötsel i skyddade områden är dessutom ofta rent praktiskt mer komplicerat och mer tidskrävande i Norrbottens län på grund av stora avstånd och att många skyddade områden är jämförelsevis svårtillgängliga.

Anslaget för att förvalta skyddade områden till Norrbotten har länge legat kring 10 kronor per hektar. Nationalparkerna är inte inkluderade i den arealen. I denna summa ska allt från gränsmarkering, naturvårdsåtgärder, information och anordningar för friluftsliv rymmas. För andra delar av landet kan motsvarande belopp uppgå till nära 500 kronor per hektar.

15.1.3 Nya anslagsposter för naturvårdande skötsel

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Att införa en särskild anslagspost för medel för skötsel av skyddad natur är bra. Behovet av medel är stort på många områden och skötsel av skyddad natur är inte ofta det område som är högst prioriterat.

15.1.4 Uppdatera inaktuella skötselplaner och bevarandeplaner och ta fram planer där det saknas

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Upprättande av och uppdatering av skötselplaner och bevarandeplaner är ett välkommet förslag. I Norrbotten finns ett stort behov av detta. Länsstyrelsen vill dock understryka att det krävs resurser för detta. Målet att detta ska vara genomfört till 2030 samtidigt som vi ska bistå även kommunerna med deras planer är ambitiöst och utmanande. Resurserna när det

⁹ [Nationalparker, naturreservat, naturvårdsområden, biotopskyddsområden, efter region. År 1998 - 2023. PxWeb](#)

gäller denna uppdatering borde fördelas till länen efter hur stora skyddade arealer som finns eller hur stora arealer de planer som behöver uppdateras omfattar. Även här finns ett behov hos organisationen av att anpassa sig till en ny vardag. Medel som riktas mot detta arbete bör också succesivt anpassas och utökas för att möjliggöra detta.

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

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Att Naturvårdsverket föreslås få en tydligare uppgift i sin instruktion att säkerställa att naturvärden i skyddad natur bevaras och utvecklas anser vi är bra. Det medför en indirekt bättre tydlighet även för Länsstyrelsen. Tydlighet är bra.

15.1.6 Komplettering av förordningen om områdesskydd

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Många planer bygger redan på uppgifter som utgör en grund för en ändamålsenligt och effektiv förvaltning men det finns fortfarande ett behov av att se över detta.

15.1.7 För att statliga naturreservat och nationalparker ska bli mer tillgängliga för friluftslivet

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. De extra medel som föreslås för att ta hand om och utveckla friluftslivsarbetet är Länsstyrelsen Norrbotten bättre förberedd att kunna ta hand om inom ramen för befintlig organisation. Mycket av arbete skulle utgöras av upprustning och underhåll.

16. Förslag om restaurering av natur

16.1 Förslag om restaurering

Länsstyrelsen i Norrbotten håller med om Miljömålsberedningens bedömning om att prioriteringen i skogsmark borde vara att skydda områden med höga naturvärden så att dessa inte går förlorade, eftersom det i bästa fall tar väldigt lång tid att återställa dessa miljöer.

16.1.5 Uppdrag till länsstyrelserna att genomföra och samordna rådgivning om naturrestaurering

Miljömålsberedningen föreslår att länsstyrelserna får i uppdrag att genomföra och samordna rådgivning om naturrestaurering under perioden 2026–2030.

Med tanke på att den nationella restaureringsplanen inte är klar och att länsstyrelserna ännu inte har någon tydlig bild av hur den kommer att se ut så är det omöjligt att veta det är realistiskt att länsstyrelserna ska ha huvudansvar för rådgivning. De signaler vi fått hittills är att restaureringsplanen i första hand kommer att inriktas mot skyddade områden. Frågan blir därför, vilka är det vi ska ge råd?

Enligt Länsstyrelsen borde de som tar fram naturrestaureringsplanen det vill säga Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, HaV och Boverket ha huvudansvar för rådgivning som kopplar till de åtgärder som ska genomföras enligt planen. Vi har hittills förstått det som att länsstyrelsen främst ska ansvara för att utföra åtgärder. Mycket angående restaureringsplanen är ännu oklart och vi bör därför avvakta med att bestämma vem som ska göra vad tills vi vet hur planen ser ut.

16.1.6 En satsning på restaurering och hävd av ängs- och betesmarker

Länsstyrelsen i Norrbotten ser positivt på och tillstyrker förslaget att ersättning för myrslåtter återinförs i den innevarande och kommande strategiska planen till CAP.

17 Förslag om minimal förlust av biologisk mångfald

Länsstyrelsen saknar förslag på kraftfulla åtgärder för att befintlig lagstiftning ska följas i större utsträckning och förslag på åtgärder för att säkerställa att områden som hyser höga naturvärden inte avverkas eller tas i anspråk på annat sätt och exploateras.

Vi är frågande till hur de föreslagna åtgärderna ska hjälpa till att på riktigt bidra till minimal förlust av biologisk mångfald. Om verksamhetsutövare, domstolar och myndigheter skulle följa befintlig lagstiftning, som hänsynsregler i miljöbalken, artskyddsförordningen osv, skulle det innebära avsevärt ökade chanser att bevara biologisk mångfald. De föreslagna åtgärderna tar

inte fasta på den problematik som finns i dagsläget. Att miljöhänsyn i pågående markanvändning bygger på eget ansvar verkar inte heller fungera så bra.

Miljömålsberedningen bedömer att det är viktigt att restaureringsförordningens icke-försämringskrav genomförs i Sverige på ett sätt som säkerställer att fastighetsägarna får rätt till ersättning om pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Miljömålsberedningen bedömer även att riksdagen och regeringen bör ge Skogsstyrelsen förutsättningar att följa bestämmelserna i miljöbalken som innebär att avverkning av skog med höga naturvärden ska förbjudas i de fall detta är nödvändigt för skyddet av naturmiljön. Restaureringsförordningen ställer krav på medlemsländerna att senast 2026 ha ett system och resurser på plats som syftar till att förhindra avsevärd försämring av naturtyper som är listade i förordningen och för att Sverige inte ska riskera att kommissionen inleder ett överträdelseärende.

Länsstyrelsen konstaterar här att Miljömålsberedningen inte ger något förslag om hur naturskogarna, utöver urskogar och "gammal" skog, ska hanteras. Hur ska vi då kunna leva upp till icke-försämringskravet?

Länsstyrelsen konstaterar även att de förslag som presenterats i SOU 2024:91, Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk, inte är i linje med Miljömålsberedningens bedömning om att Skogsstyrelsen bör ges förutsättningar att förbjuda avverkningar i skog med höga naturvärden. I SOU 2024:91 tas inte någon hänsyn till restaureringsförordningens icke-försämringskrav. Där förslås att handläggningstiden för skogsbruksåtgärder ska kortas ned från sex veckor till tio dagar. Det blir då i praktiken omöjligt för Skogsstyrelsen att hinna med att granska avverkningsanmälningarna närmare om det inte redan finns kännedom om höga naturvärden.

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

Länsstyrelsen vill påpeka att underlag med kända objekt som hyser höga naturvärden är tillgängliga externt via myndigheternas karttjänster. I Norrbottens län finns även ett regionalt underlag för områden med identifierat höga naturvärden, så kallade objekt av reservatsklass. Även detta underlag finns tillgängligt externt. Texten

ge sken av att det inte finns externt tillgänglig kunskap över vilka områden som hyser höga naturvärden. Detta är missvisande. Länsstyrelsen är därför också tveksam till förslaget att upprätta ett nytt system likt Artportalen för områden med höga skyddsvärden. Det finns redan idag en hel del kunskap om områden med höga skyddsvärden men som ännu inte har ett långsiktigt skydd. Geografisk information om en stor del av dessa områden finns tillgängligt externt. Därtill kan artobservationer vara en bra indikator på höga skyddsvärden. Länsstyrelsen menar att det redan idag finns en hel del kunskap och tillräckligt användbara karttjänster och databaser som hanterar denna typ av information. Informationen kan däremot göras mer lättillgänglig för användaren. I det arbetet är det en fördel med samarbete mellan berörda myndigheter.

17.2.4 Förslag för att öka möjligheterna att tillämpa ekologisk kompensation

Länsstyrelsen är försiktigt positiv till att införa en exploateringsavgift. Det är bra att exploatörer betalar för den påverkan på naturmiljön man orsakar enligt principen ”förorenaren betalar”. Dock ser vi en risk att villkor om ekologisk kompensation kan komma att användas i bedömningen om tillåtlighet, och införs en avgift för ekologisk kompensation ökar risken för att exploatörer betalar sig fria. Utgångspunkten bör vara att 1. Undvika exploatering av områden med höga naturvärden, 2. Begränsa och minimera påverkan och i sista hand 3. Kompensera för bortfall av områden med höga naturvärden.

Miljömålsberedningen föreslår även ändringar i miljöbalken som innebär att kompensation tydliggörs som ett alternativ vid strategiska miljöbedömningar för planer och program samt specifika miljöbedömningar vid tillståndsprövning och i andra ärenden.

Det är otydligt hur lagändringen ska tolkas. Innebär förslaget att ekologisk kompensation blir en del i tillåtlighetsprövningen? Om det är avsikten avstyrker Länsstyrelsen förslaget.

Idag finns redan krav på ekologisk kompensation, men först efter att man vidtagit alla lämpliga åtgärder för att undvika, begränsa eller minimera, så långt det är möjligt, och återställa skador på naturmiljön. Att införa en ändring där ekologisk kompensation är ett alternativ till att förhindra och minimera negativa miljöeffekter kommer med stor sannolikhet få motsatt effekt. Vi befarar att

ändringen kommer påskynda förlusten av biologisk mångfald då biotoper med höga naturvärden, som till exempel gammal skog eller större våtmarksområden, tar oerhört lång tid att återskapa och inte går att kompensera för fullt ut.

19 Konsekvensanalys

19.1.2 Utgifter för statliga myndigheter som genomför den föreslagna politiken

Enligt förslaget ska de ökade förvaltningsutgifterna, förutom ökning av förvaltningsutgifterna för förvaltning av formellt skyddade områden, åren 2026–2030 finansieras genom minskningar av andra anslag inom respektive myndighets utgiftsområde. Eventuella ökade kostnader utöver skötsel i skyddade områden, ska myndigheterna alltså finansiera själva.

Länsstyrelsen i Norrbotten vill understryka att det inte finns något finansiellt utrymme att utföra nya arbetsuppgifter i dagsläget.

När det gäller anslaget till förvaltning av formellt skyddade områden är det för Norrbottens läns del viktigt att resurserna fördelas över en längre tid. Ungefär hälften av den formellt skyddade landarealen i Sverige finns i Norrbotten¹⁰. Vi kommer inte att hinna med så mycket på fyra år. Här önskar Länsstyrelsen att den ökade resurstilldelningen skulle utgå dels från den kommande nationella restaureringsplanen, dels utifrån en diskussion med länsstyrelserna om vad som är rimligt att hinna med under de kommande åren. Det är inte bara pengar som behövs. År 2026 kommer varken den nationella restaureringsplanen, länens planer för hur arbetet ska genomföras eller tillräckligt med personal att finnas på plats. Eftersom vi i nuläget inte vet hur restaureringsplanen kommer att se ut är det svårt att bedöma vilken arbetsinsats som behövs. Risker med ett för stort tillskott av medel redan år 2026 är att pengarna inte kommer att kunna förbrukas eftersom arbetet inte hinner komma i gång i någon större skala.

Länsstyrelsen vill även påtala att det saknas utredning av Sametingets behov av ökad finansiering på grund av förväntat ökat behov av katastrofstöd, som en förväntad följd av negativa effekter

¹⁰ [Nationalparker, naturreservat, naturvårdsområden, biotopskyddsområden, efter region. År 1998 - 2023. PxWeb](#)

på renbetet av förslagen om ökad gödsling, ökad skogstillväxt och ökade virkesförråd.

20 Diskuterade och övervägda förslag om skydd av urskog, naturskog och gammal skog

20.1 Sekretariatets förslag till förslag om skydd av urskogar och naturskogar (alternativ 1)

Länsstyrelsen anser att förslagen som presenterats av sekretariatet i alternativ 1 skulle vara mer gynnsamma för Sverige ur ett ekologiskt perspektiv.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsråd Katarina Ljunggren med Jörgen Naalisvaara som föredragande.

Övriga medverkande i beslutet: Tina Nilsson och Susanne Backe, Miljöanalysenheten, Malin Kronholm, Naturmiljöenheten, Sara Borgström, Landsbygdsenheten, Frédéric Forsmark, Naturskyddsenheten, Ann Murugan, Enheten för internationalisering och tillväxt, Erik Nilas Tuolja, Naturresurs- och rennäringsevenheten, Nelli Flores Nilsson, Enheten för samhällsplanering och kulturmiljö, Sara Vallin, Enheten för mark- och vattenskydd, Mats Persson, Naturförvaltningsenheten.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.