



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@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 i Skåne län (nedan Länsstyrelsen) tillstyrker många av förslagen i betänkandet. Några förslag som Länsstyrelsen menar är angelägna och bör kunna genomföras utan ytterligare utredningsinsatser är:

- lokala åtgärdssamordnare för frivilliga åtgärder för kolinlagring och biologisk mångfald (6.2),
- utvidgning av vilka aktörer som kan få LONA-bidrag (6.3),
- anmälningsplikt i stället för tillståndsplikt för restaurering av våtmarker (12.4.1),
- utfasning av torvutvinning (12.5),
- utökad bemyndiganderam för upphandlingar inom arbetet med skötsel av skyddad natur (15.1.2),
- resursförstärkning till skötsel av skyddad natur (15.1.3),
- att utveckla åtgärdsprogram för hotade arter och restaurering av naturtyper (16.1.3),
- höjd miljöersättningsnivå för att beta naturbetesmarker (16.1.6),
- slopad återbeskogningsplikt i skogsmark inom 25 meter från jordbruksmark (16.1.8).

Länsstyrelsen bedömer att följande förslag i betänkandet pekar i en positiv riktning, men behöver modifieras eller åtminstone utredas närmare innan de genomförs:

- kolinlagringsavtal för att skjuta upp avverkningar (8.2.3),
- uppdrag till Upphandlingsmyndigheten om informations- och rådgivningsinsats (9.2.1),
- begränsning av när torvmark får tas i anspråk för exploatering (10.2),
- nytt anslag för restaurering och anläggande av våtmarker (12.1, 12.2),
- undantag från krav på omprövning/avveckling av markavvattningsföretag (12.4.2),
- att kartlägga och skydda all urskog och gammal skog till 2030 (14).

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

- riktade informations- och rådgivningsinsatser för kolinlagring och biologisk mångfald (6.1),
- 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 (13.1.13),
- rådgivning om naturrestaurering (16.1.5).

Länsstyrelsen ställer sig tveksam till följande förslag i betänkandet:

- nationell samordnare som stöd till marknadsaktörer som arbetar med långlivade lövträprodukter (11.4).

Länsstyrelsen avstyrker följande förslag i betänkandet:

- begränsning av för vilka syften Våtmarks-LONA-bidrag kan ges (6.3),
- ökad kvävegödsling av skog (8.2.2),

- att genomförandet av förslagen på länsstyrelserna till större delen ska genomföras med befintliga medel (19.1.2).

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 föreslår följande som komplettering till utredningens förslag:

- Stärkta och förtydligade hänsynskrav inom skogsbruket, bland annat längs stränder och i anslutning till våtmarker.
- Bevarande och återställande av svämplanen samt ekologiskt funktionella kantzoner längs vattendragen.
- Ökade medel till reservatsbildning och arbete mot invasiva främmande arter.
- Behov av utökad (tillräckligt finansierad) miljöövervakning av såväl myndigheter som allmänheten (Citizen science/medborgarforskning).
- Förstärkning av uppföljning av åtgärder som genomförs inom bland annat skyddade områden.
- Införande av etappmål för restaurering och skydd av natur, samt nettoupptag av kol.
- Utredning av en samlad förordning och ett samlat stöd till restaurering och anläggande av våtmarker.
- Återuppta det ordinarie LONA-stödet.
- Synergierna mellan kulturmiljö och biologisk mångfald behöver lyftas fram tydligare i strategin. Det biologiska kulturarvet utgör en stor del av bevarandevärdena.
- Det behöver tas ett helhetsgrepp som hanterar det nuvarande resursutnyttjandet och konsumtionsnivån för att de insatser som görs för ökad kolinlagring och bevarande av biologisk mångfald ska få tillräckligt genomslag.

Innehåll

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)	1
Sammanfattning.....	1
Kapitel 6 Förslag om information och rådgivning.....	7
6.1 Förslag om en riktad informations- och rådgivningsinsats är inte hela lösningen	7
6.2 Åtgärdssamordnare bör samlas inom samma stödform som övrig åtgärdssamordning	7
6.3 Förslag om utvidgning av aktörer som kan få ersättning med stöd av LONA är positivt men kommer leda till merarbete för länsstyrelserna	8
Kapitel 7 Förslag om indikatorer och preciseringar till Begränsad klimatpåverkan, Levande skogar och Ett rikt odlingslandskap tillstyrks	10
Kapitel 8 Förslag om hållbart brukande av skogsmark.....	10
8.2.2 Ökad kvävegödsling av skog avstyrks	10
Kolinlagringsavtal bör göras kostnadseffektivt.....	11
Övriga förslag i kapitel 8 tillstyrks	12
Kapitel 9 Förslag om hållbart brukande av jordbruksmark.....	12
9.2.1 Föreslaget uppdrag till Upphandlingsmyndigheten bör breddas	12
9.2.2 Förslag om miljöersättning för odling av vall bör anpassas till de regioner där det ger nytta	12
Övriga förslag i kapitel 9 tillstyrks	12
Kapitel 10 Förslag om upptag och utsläpp av växthusgaser på bebyggd mark.....	13
10.1 Föreslaget uppdrag till SLU tillstyrks.....	13
10.2 Begränsning av när torvmark får tas i anspråk för exploatering behöver preciseras.....	13
Kapitel 11 Förslag om ökat nettoupptag i träprodukter	13
11.4 Förslag om nationell samordnare för långlivade lövträprodukter bör inte prioriteras framför viktigare miljöåtgärder	13
Övriga förslag i kapitel 11 tillstyrks.....	14
Kapitel 12 Förslag för att öka nettoupptaget av koldioxid och gynna biologisk mångfald i våtmark och torvmark	14
12.1-12.2 Anslag och förordning för restaurering och återvätning är positivt men LONA bör fortgå och övrigt våtmarksstöd generaliseras.....	14

12.4.1 Förslag om ändring av areal för tillståndsprövning är positivt men restaureringsbegreppet bör definieras	15
12.4.2 Förslag om markavvattningsföretag vid återvätning avstyrks	16
12.9 Anläggning och restaurering av våtmarker för att gynna biologisk mångfald kan inte endast utgå från naturtyper enligt art- och habitatdirektivet och restaureringsförordningen.....	16
Övriga förslag i kapitel 12 tillstyrks	17
Kapitel 13 Förslag om skydd av natur behöver ses över.....	17
13.1.13 Eventuellt uppdrag till länsstyrelserna gällande OECEM måste finansieras	18
13.3.7 Aktivt arbete behövs med de naturtyper som berörs av icke-försämringskravet i EU:s restaureringsförordning.....	19
Övriga förslag i kapitel 13 tillstyrks	20
Kapitel 14 Förslag om skydd av urskog och gammal skog	21
Kapitel 15 Förslag om förvaltning av skyddade områden.....	22
Förslagen i kapitel 15 tillstyrks	22
Naturtypsklassningar behöver uppdateras löpande.....	23
Kapitel 16 Restaurering av natur	24
16.1.1-2 Positivt förslag med nya etappmål, förstärk det med uppdrag till respektive myndighet.....	24
16.1.3 Positivt med förstärkning av ÅGP med restaurering, en stabil och riktad finansiering behövs	25
Mer fokus på arbetet mot invasiva främmande arter	25
16.1.5 Förslag om rådgivning om naturrestaurering är positivt men måste finansieras.....	27
16.1.6 Välkommet med satsning på naturbetesmarker, länsstyrelsen föreslår några förstärkningar.....	27
Behov av åtgärder, kunskap och ökad variation	28
Referensarealerna behöver utgå från ekologiska förutsättningar	28
Positivt med ökad ersättningsnivå och stallar	28
16.1.7 Stödmöjlighet för ökning av mängden landskapselement i odlingslandskapet ska införas i den strategiska planen i CAP ...	29
16.1.8 Positivt att ta bort återbeskogningsplikten, ett första steg bort från ”antingen-eller-landskapet”	29
Kapitel 17 Förslag om minimal förlust av biologisk mångfald	29
17.1.3 Icke-försämringskravet bredare än naturanaturtyper	30
Komplettering av vad icke-försämring innebär för våtmarker och stäpper, hedar och buskmarker.....	30
Förslagen i kapitel 17 tillstyrks och länsstyrelsen har fler förslag	31
17.3.1. Om åtaganden	33

Kapitel 19 Konsekvensanalys.....	34
19.1.2 Finansieringen av förslagen behöver stärkas.....	34
Allmänna synpunkter	34
Länsstyrelsernas roll.....	34
De som medverkat i beslutet	35

Kapitel 6 Förslag om information och rådgivning

6.1 Förslag om en riktad informations- och rådgivningsinsats är inte hela lösningen

Förslaget om riktade informations- och rådgivningsinsatser (avsnitt 6.1) är positivt. Det är viktigt att sådant arbete bedrivs med metodik som har förutsättningar att uppnå önskad effekt. Det finns redan väldigt mycket information att ta del av för den som vill, men det gäller att hitta och tillämpa metoder för att nå fram, om informationen ska kunna leda till ändrade val i markanvändningen.

Länsstyrelsen delar dock inte bedömningen att dessa ökade förvaltningsutgifter skulle kunna finansieras genom minskningar av andra anslag till respektive myndighet (sid 585). För såväl Länsstyrelsen som Skogsstyrelsen kommer naturrestaureringslagens icke-försämringskrav troligen att leda till ett stort antal ärenden som kan föranleda intrångsersättning, och för markägarnas rättssäkerhet är det viktigt att det arbetet 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.

6.2 Åtgärdssamordnare bör samlas inom samma stödform som övrig åtgärdssamordning

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget om åtgärdssamordnare för frivilligt lokalt åtgärdsarbete som bidrar till kolinlagring och biologisk mångfald (avsnitt 6.2), men anser att all åtgärdssamordning bör samlas inom samma stödform och förordning för att kunna dra nytta av synergieffekter när åtgärdssamordnare arbetar mot flera olika syften samtidigt. Det finns redan ett etablerat arbetssätt med åtgärdssamordnare inom LOVA. Det hade varit bättre att lägga till biologisk mångfald och kolinlagring i de delar som åtgärdssamordning kan ges stöd för i Förordning (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt. Förslag på tillägg i kursiv: 2 a § Stöd får också ges till kommuner och ideella sammanslutningar för att i avrinningsområden stärka sådant åtgärdsarbete som avses i 2 § 1 och 4, samt för att gynna biologisk mångfald och öka kolinlagring.

Förslaget är inspirerat av arbetet med lokala åtgärdssamordnare för vattenvårdsåtgärder, som finansieras med LOVA-bidrag. En framgångsfaktor i det sammanhanget är att bidragsnivån där är 80 %. Om tillägg görs i ovan nämnda förordning, är problemet med stödnivån också redan löst.

På sid 174 i betänkandet uppmärksammas – mer generellt, inte med hänvisning till åtgärdssamordnare – att kravet på medfinansiering i LONA-projekt kan behöva ses över. Detta återspeglas dock inte i betänkandets författningsförslag. Länsstyrelsen instämmer i att en sådan översyn bör göras, och att i den översynen kan till exempel övervägas om bidragsnivån för lokala åtgärdssamordnare ska vara 90 %, så som den idag är för Våtmarks-LONA-projekt.

6.3 Förslag om utvidgning av aktörer som kan få ersättning med stöd av LONA är positivt men kommer leda till merarbete för länsstyrelserna

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget att fler aktörer, inklusive ideella sammanslutningar, ska kunna söka och få LONA-bidrag (avsnitt 6.3). Det finns fortfarande kommuner som varken själva söker eller ställer sig bakom ideella föreningars LONA-projekt, på grund av att de inte prioriterar att låta någon tjänsteperson arbeta med det. Den föreslagna förändringen i 1 § första stycket 1 i LONA-förordningen öppnar positiva möjligheter för de föreningarna.

Samtidigt bör det uppmärksammas att i sådana fall kommer den ideella föreningen ha hela ansvaret för projektets ekonomi. En effekt av det är att behovet av både vägledning och kontroll från länsstyrelsens sida ökar, vilket innebär ett ökat behov av resurser för administration. En annan effekt är – eftersom många ideella föreningar inte är momsbefriade – att om bidragsnivån i praktiken ska vara densamma, behöver regelverket tillåta att bidrag ges även till kostnader för moms, alternativt att bidragsprocentsatsen sätts högre för ideella föreningar som betalar moms på sina utgifter.

Om begränsning av syften i Våtmarks-LONA

Även om sådana nya ersättningar införs som föreslås i avsnitt 12.1.2 och 12.2, menar Länsstyrelsen att det i nuläget inte vore bra att ta bort klimat och biologisk mångfald som motiv för Våtmarks-LONA-bidrag, så som föreslås i avsnitt 6.3. Länsstyrelsen avstyrker därför den föreslagna förändringen i 1 § andra stycket 2 punkten 7 i LONA-förordningen. I stället bör en mer fokuserad utredning göras om utformning av, och samordning mellan, olika stöd till

våtmarksåtgärder, samt samordning och medelsfördelning mellan berörda myndigheter, se vidare kommentarer kap.12.

Förändringen innebär att det inte går att restaurera eller anlägga våtmarker i syfte att gynna lite vanligare arter. Under punkt 5 får man genomföra restaurering av områden, naturtyper eller bestånd av arter som bedöms värdefulla från naturvårdssynpunkt. Det kan tolkas som att "vanliga arter" inte ingår i punkt 5 vilket är olyckligt då det är av stor vikt att även arter som är lite vanligare ska kunna gynnas.

I många av kommunerna i Skåne län pågår nu Våtmarks-LONA-projekt som innebär planering för våtmarksåtgärder, med ambitionen att senare kunna söka nya projektmedel för att genomföra sådana. Länsstyrelsen menar att det är fördelaktigt att ta vara på det intresse och den kompetens som nu finns i många kommuner, och då är det bra om Våtmarks-LONA behåller eller utökar sin flexibilitet för att kunna användas för alla de syften som ingår idag. En förutsättning är att det fortfarande finns kvar medel för våtmarksprojekt inom LONA. Länsstyrelsen avstryker därför beredningens förslag att helt lyfta över all finansiering till våtmarker från anslag 1:3 till det nya anslaget som föreslås. Beredningen lyfter själv vikten av kontinuitet för en stödforms framgång på flera ställen.

Förslaget till strykning i LONA-förordningen är inte utförligt motiverat i betänkandet, men det verkar som utredningen menar att man bör undvika att ha olika stöd med överlappande syften. Det finns dock anledning att närmare analysera fördelar och nackdelar med sådana överlapp.

I en sådan analys bör även ingå investeringsstödet för vattenvårdsåtgärder inom strategiska planen (CAP), som jordbrukare kan få för att anlägga våtmarker för näringsretention, vattenkvalitet och biologisk mångfald. Att investeringsstödet för vattenvårdsåtgärder inte alls berörs i betänkandet är förvånande, och en indikation på att eventuell samordning mellan olika stöd till våtmarksåtgärder är otillräckligt utrett.

Förslagsvis bör det tas fram ett samlat stöd med mer flexibla möjligheter utifrån den bredd av mål som behövs och med tydligt satta ambitionsnivåer för prioritering. Detta även med målet att minska administration och otydligheter regionalt om vilka åtgärder som kan få stöd som lätt uppstår när stöd delas upp och formaliseras i olika stöd, samt att de olika uppdrag länsstyrelserna har också får en fördelning av medel så respektive uppdrag kan

genomföras. Exempelvis via fördelningsnyckel som nu används av Havs- och vattenmyndigheten vid fördelningen av 1:11-anslaget.

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

Länsstyrelsen är positiv till förslaget på ny indikator till Begränsad klimatpåverkan. En indikator med regional upplösning hade varit värdefullt som komplement till denna för att stärka länsstyrelsernas arbete regionalt.

Länsstyrelsen tillstyrker även ny precisering till miljö kvalitetsmålen Levande skogar och Ett rikt odlingslandskap.

Kapitel 8 Förslag om hållbart brukande av skogsmark

8.2.2 Ökad kvävegödsling av skog avstyrks

Förslaget om bidrag för att öka kvävegödslingen av skog (avsnitt 8.2.2) avstyrks, eftersom det bland annat skulle motverka miljö kvalitetsmålet Ingen övergödning. Ökad kvävegödsling skulle också ha negativa effekter för skogens biologiska mångfald, och kan även ha en försurande effekt.

Ökad kvävegödsling bör inte heller vara ett mål för de informationsinsatser som föreslås i avsnitt 8.2.1.

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

Till detta kommer väsentliga osäkerheter som nämns kortfattat i betänkandet, dels osäkerhet om klimatnyttan (sid 220–221), dels osäkerhet om bidragens förenlighet med Kunming-Montreal-ramverket och med EU:s ramverk för certifierade upptag (sid 230).

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

Kolinlagringsavtal bör göras kostnadseffektivt

Förslaget om kolinlagringsavtal (avsnitt 8.2.3) för att skjuta upp avverkningar behöver troligen utformas annorlunda för att verkligen leda till senarelagda avverkningar.

Svårigheten är bland annat att hitta markägare som är villiga att upplåta sin mark för kolinlagring om ersättningsnivåerna är för låga. En annan risk är att markägare upplåter mark som ändå inte var aktuell för avverkning. Det blir ännu svårare att hitta skogsägare som tecknar dessa avtal gällande skog som är nära avverkningsbar ålder med de virkespriser som är nu.

Det finns också kommersiella aktörer som hanterar att företag köper kolkrediter. Detta genererar betydligt mer kapital till en gård jämfört med statens eventuella ersättningar. Markägaren ersätts för bindningen av CO₂/år och hektar och det kan uppgå till 10 000 kr/ha i södra Sverige, vilket bör vara attraktivt för skogsägaren. Det är således inte säkert att staten måste subventionera en ökad kolbindning i skogen.

Att avverka vid den rekommenderade slutavverkningsåldern är som regel företagsekonomiskt fördelaktigt för skogsägaren. Även om en del slutavverkningar görs tidigare, är det också många slutavverkningar som görs ungefär vid eller efter rekommenderad slutavverkningsålder. Att då betala en ersättning för att skogen ska få stå tills den uppnått rekommenderad slutavverkningsålder, innebär en stor risk att ersättningar huvudsakligen går till skogsägare som ändå inte hade tänkt avverka tidigare. Trots stora kostnader ger ersättningen då ingen effekt på omloppstiden, och därmed inte heller på skogens kolförråd och kolinlagring. 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.

Övriga förslag i kapitel 8 tillstyrks

Förslagen om att Skogsstyrelsen ska räkna fram hållbara avverkningsnivåer där åtagande om ett ökat kolupptag ingår (avsnitt 8.2.4) och att uppmana Sveaskog att öka nettoupptaget på sina marker (avsnitt 8.2.5) tillstyrks.

Kapitel 9 Förslag om hållbart brukande av jordbruksmark

9.2.1 Föreslaget uppdrag till Upphandlingsmyndigheten bör breddas

Det föreslagna uppdraget till Upphandlingsmyndigheten om en informations- och rådgivningsinsats om upphandling av naturbeteskött, renkött och viltkött (9.2.1) kan med fördel breddas till en informations- och rådgivningsinsats om upphandling av mat med positiva effekter på kolinlagring, andra klimataspekter och biologisk mångfald. I en sådan satsning bör även inhemska proteingrödor lyftas fram. Sådana grödor har stor potential att bidra till minskad klimatpåverkan.

9.2.2 Förslag om miljöersättning för odling av vall bör anpassas till de regioner där det ger nytta

För skånsk del gör miljöersättningen ingen skillnad i arealvall utan stödet bör anpassas till de regioner där det gör naturvårdsnytta och bidrar till ökad kolinlagring. Långliggande vallar på sandiga marker som utmagras snabbt kan till exempel ge goda förutsättningar för biologisk mångfald, förutsatt att de inte gödglas.

Övriga förslag i kapitel 9 tillstyrks

Länsstyrelsen tillstyrker Miljömålsberedningens förslag gällande ersättning för odling av mellangröda (9.2.3), att biogasstöd även ska

omfatta vall (9.2.4), respektive breddad definition av trädjordbruk (9.2.5).

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

10.1 Föreslaget uppdrag till SLU tillstyrks

Länsstyrelsen tillstyrker att SLU får i uppdrag att utveckla verktyg för att mäta effekter av exploatering på nettoupptaget av växthusgaser (avsnitt 10.1).

10.2 Begränsning av när torvmark får tas i anspråk för exploatering behöver preciseras

Länsstyrelsen tillstyrker att en begränsning av när torvmark får tas i anspråk för exploatering införs i miljöbalken (avsnitt 10.2).

Länsstyrelsen ser dock behov av att det preciseras vilken mark en sådan bestämmelse avser. Torv bildas som regel ovanpå mark av annat slag, och torvens djup varierar. Det är inte självklart om bestämmelsen ska gälla på platser där torvlagret bara är några cm tjockt. Det är bättre att en tydlig avgränsning görs från början i lag eller förordning, än att domstolar ska behöva tolka vaga lagformuleringar och etablera en praxis.

Den lagformulering som utredningen föreslår är likalydande med den som finns gällande brukningsvärd jordbruksmark i 3 kap. 4 § miljöbalken kapitel. Med tanke på hur ofta undantag görs från den paragrafen, bör regeringen även överväga om en starkare formulering behövs för att värna torvmarkerna som kolsänkor.

Kapitel 11 Förslag om ökat nettoupptag i träprodukter

11.4 Förslag om nationell samordnare för långlivade lövträprodukter bör inte prioriteras framför viktigare miljöåtgärder

Länsstyrelsen ställer sig tveksam till om en nationell samordnare som stöd till marknadsaktörer som arbetar med långlivade träprodukter av lövträ (avsnitt 11.4) är ett kostnadseffektivt sätt att främja miljö- och klimatmålen. Förslaget är i och för sig positivt,

men om staten inte fullt ut kommer att kunna finansiera alla förslag i betänkandet – eller om finansiering skulle ske på bekostnad av annat arbete som har större betydelse för att uppnå miljö- och klimatmålen – bedömer länsstyrelsen att förslaget i avsnitt 11.4 är det som i första hand kan prioriteras bort.

Övriga förslag i kapitel 11 tillstyrks

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen om uppdrag till Boverket att utöka klimatdeklarationen för nya byggnader (avsnitt 11.1), uppdrag till Boverket att främja återbruk av byggmaterial (avsnitt 11.2), och att Skogsstyrelsen i information och rådgivning inkluderar skogsskötselmetoder som leder till långlivade träprodukter (avsnitt 11.3).

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

12.1-12.2 Anslag och förordning för restaurering och återvätning är positivt men LONA bör fortgå och övrigt våtmarksstöd generaliseras

Länsstyrelsen ställer sig frågande till om det är ändamålsenligt att strikt dela upp vilket slags stöd som kan ges för olika syften med våtmarksåtgärder. Även om alla syften inte kan uppfyllas i en och samma våtmark, så kan en våtmark i flera fall ändå ha flera nyttor. Administrationen ökar om olika delar av en våtmark ska söka finansiering från olika stödformer. En flexibilitet genom att samla de olika stöden som finns idag i ett stöd kan göra det lättare att effektivt tillvarata det intresse för våtmarksåtgärder som finns hos en del markägare.

Länsstyrelsen avstyrker att helt föra över de medel som idag avsätts till våtmarksarbete inom LONA Våtmark och dispositionsrätt för arbete med våtmarker inom anslag 1:3 till det nya anslaget. Här finns redan ett etablerat stödssystem och etablerad kunskap. Om denna finansiering plockas bort riskerar man att tappa fart i våtmarksarbetet och upparbetad kompetens. Länsstyrelsen föreslår vidare utredning för att samla fler våtmarksstöd för större effektivitet innan man inrättar ett nytt separat anslag under utgiftsområde 20.

Länsstyrelsen instämmer till fullo i det Miljömålsberedningen skriver om behovet av stabil och långsiktig finansiering för våtmarksåtgärder. Länsstyrelsen ser positivt på förslaget om att avsätta medel som länsstyrelserna kan använda för att ge markägare ekonomisk ersättning vid återvätning (avsnitt 12.1.2 och avsnitt 12.2). Detta kan vara en nyckel till att öka intresset bland markägare och därmed öka takten i våtmarksarbetet. Länsstyrelsen är också positiv till att medlen även ska kunna användas till kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning.

Den begränsning som beredningen föreslår, att återvätning av dränerad organogen jordbruksmark bara ska göras på marker som inte används för livsmedelsproduktion och där länsstyrelsen bedömer att sannolikheten att marken inom överskådlig framtid kommer att användas för jordbruk igen är mycket låg, bedömer länsstyrelsen dock som mycket problematisk. Länsstyrelsen Skåne är ett av de pilotlän som arbetar med återvätningsprojektet och det blir stora problem med genomförbarheten om denna typ av mark inte alls skulle kunna ingå i en åtgärd. Ett stort åtgärdsområde som kan återvätas, men där en liten del är brukad jordbruksmark skulle då diskvalificeras från att alls genomföras, alternativt att kostsamma skyddsåtgärder skulle krävas för att hålla den aktuella marken utanför. Samtidigt är det viktigt att hushålla med jordbruksmarken. Länsstyrelsen föreslår därför att det ges möjlighet till dispens i förhållande till den föreslagna begränsningen, så att områden kan ingå om det finns särskilda skäl. Viktigt också att definiera vilken mark som räknas in för livsmedelsproduktion. Återvätning behöver inte heller omöjliggöra att marken nyttjas till exempel som fuktig betesmark efter att marken återvåtts, vilket också bör tas med i beräkningen.

12.4.1 Förslag om ändring av areal för tillståndsprövning är positivt men restaureringsbegreppet bör definieras

Länsstyrelsen anser att förslaget om att lägga till restaurering av våtmark (utan arealbegränsning) till sådant som kan anmälas som vattenverksamhet är mycket bra. I 23 § i förordning om vattenverksamhet finns redan tillräcklig reglering för hur anmälan kan hanteras om det visar sig under handläggningen att exempelvis påverkan på omkringliggande mark blir för stor. Det är alltså helt normalt att myndigheten i vissa anmälningsärenden hänvisar till tillståndsprövning i domstol.

Det är dock viktigt att begreppet restaurering definieras och att det framgår att det ska vara sådant som strävar mot ett referensförhållande som avses. Anlagda våtmarker som skapas genom onaturlig dämning eller schaktning bör inte inkluderas bara för att de skapas på mark som historiskt varit våtmark. Förslag till definition:

En åtgärd som syftar till att återskapa en våtmark där det tidigare funnits en sådan. Åtgärden ska återskapa hydrologin till så nära referensförhållandet som möjligt. Åtgärden kan, men behöver inte, inkludera återvätning av dränerad torvmark exempelvis genom att återvåta dränerade torvmarker, avlägsna dräneringssystem i torvmarker, återvåta invallade områden eller upphöra med torvbrytning.

12.4.2 Förslag om markavvattningsföretag vid återvätning avstyrks

Länsstyrelsen avstyrker denna punkt med hänvisning till att statens rådighet inte bryter igenom tillståndens rättskraft.

Länsstyrelsen delar beredningens uppfattning att det behövs ett enklare sätt att hantera markavvattningsföretag i åtgärdsarbetet. Det är därför viktigt att det mycket skyndsamt utreds och beslutas hur dessa företag ska hanteras på ett genomförbart sätt.

12.9 Anläggning och restaurering av våtmarker för att gynna biologisk mångfald kan inte endast utgå från naturtyper enligt art- och habitatdirektivet och restaureringsförordningen

Förslaget på att våtmarksåtgärderna ska fokusera på naturtyper enligt art- och habitatdirektivet och restaureringsförordningen räcker inte för Sveriges del (sid 354, även 12.10, sid 360). Här sägs att fokus endast ska vara på naturtyper och inte på arter, vilket innebär att arter som förekommer i våtmarker som inte kräver en naturtyp inte kan prioriteras, till exempel hotade groddjur. Länsstyrelsen anser att det bör förtydligas att det gäller även arter som omfattas av art- och habitatdirektivet eller restaureringsförordningen.

Det behövs även finnas en nationell prioritering eftersom det finns arter som är hotade i Sverige men som inte finns med i art- och habitatdirektivet eller i restaureringsförordningen.

I förslaget (sid 357, 3:de stycket) nämns i samband med fågelvåtmarker att det är positivt om det finns en variation så att vissa våtmarker saknar fisk. Det framgår inte tydligt om det avses generellt eller om det endast gäller för fågelvåtmarker. Länsstyrelsen anser att det är generellt positivt att våtmarker är och förblir fiskfria, inte bara för våtmarksfåglar utan även för andra organismer, till exempel groddjur. Beroende på vilken fiskart som kommer in i våtmarken kan det dessutom innebära ökad näringstillförsel.

Övriga förslag i kapitel 12 tillstyrks

Förslagen om ett nationellt återvättningsråd (avsnitt 12.3), om utfasning av torvutvinning (avsnitt 12.5), och om ändring av miljökvalitetsmålet Myllrande våtmarker och en av dess preciseringar (avsnitt 12.6) tillstyrks.

Utfasningen av torvutvinning är förstås negativ för de företag som arbetar med torvproduktion, och ökar pressen på trädgårdsodlingsbranschen att utveckla och använda torvfri odlingsjord. Samtidigt är klimatnyttan av att fasa ut torvbrytningen mycket stor. Som beskrivs på sid 340–341 gav torvproduktionen 2022 upphov till ett totalt utsläpp på närmare 750 000 ton koldioxidekvivalenter, även om rapporteringssystemet är utformat så att dessa utsläpp rapporteras utspritt över flera årtionden. Länsstyrelsen menar därför att utfasningen är befogad och angelägen.

Länsstyrelsen instämmer också i att det finns goda skäl att erbjuda innehavare av torvtäkter ersättning för återvätning av torvmark, om utvinningen av torv upphör medan torv ännu finns kvar i marken – så som utredningen föreslår på sid 345 – i stället för att ställa krav på traditionell efterbehandling.

Kapitel 13 Förslag om skydd av natur behöver ses över

Länsstyrelsen ser att ökade anslag för skydd av områden är prioriterat och nödvändigt för att uppnå ambitionerna med Sveriges miljömål, restaureringsförordningen och att nå i mål med 30% skydd. Genomförande av skydd för befintliga värden är dessutom kostnadseffektivare än att behöva restaurera förlorade värden, samt bidrar till kollagring och kolinlagring på såväl kort som lång sikt.

Bevarande och återställande av svämplan samt ekologiskt funktionella kantzoner längs vattendragen behöver lyftas tydligare.

Formellt skydd behövs även för odlingslandskapet och efterfrågas från brukarna – miljöstödet kan inte ses som ett långsiktigt skydd i sig själv, därför behövs även en övergripande strategi för skyddet av naturbetesmarker och andra miljöer av betydelse för bevarandet av biologisk mångfald och kolinlagring i jordbrukslandskapet. Ett lämpligt steg vore att bygga vidare på Plan för odlingslandskapets biologiska mångfald (Jordbruksverket).¹

Tätortsnära natur är ett särskilt angeläget område då det även inkluderar viktiga samhällsintressen som har tydliga synergier med bevarande av biologisk mångfald och kolinlagring. Fortsatt stöd till fokuserat arbete med detta är värdefullt även för att stödja kommunala initiativ och insatser för områdesskydd, attraktiva närmiljöer, god folkhälsa och aktivt friluftsliv.

13.1.13 Eventuellt 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 viss 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.

Till skillnad från flera andra förslag gällande OECM i betänkandet, 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 inte utredningens bedömning att dessa ökade

¹ [Plan för odlingslandskapets biologiska mångfald - Jordbruksverket](#)

förvaltningsutgifter skulle kunna finansieras genom minskningar av andra anslag till myndigheten (sid 585).

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.

13.3.7 Aktivt arbete behövs med de naturtyper som berörs av icke-försämringskravet i EU:s restaureringsförordning

I avsnitt 13.3.7 konstaterar Miljömålsberedningen på sid 441–442 att icke-försämringskravet i restaureringsförordningens artikel 4.17 gäller för ett flertal skogstyper; att avverkning rimligtvis skulle kunna ses som en avsevärd försämring av dessa skogar; och att det är viktigt att restaureringsförordningens krav tillämpas på sådant sätt att det säkerställs att fastighetsägare får rätt till ersättning för att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Länsstyrelsen instämmer till fullo i detta.

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 angeläget 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 sådana skogar kartläggs genom fältinventering,
- att sådan skog, som inte är kartlagd, skyddas när den upptäcks genom avverkningsanmälan eller anmälan för samråd,
- att privata ägare till sådan skog i möjligaste mån får välja mellan formellt skydd (med ersättning) och egen avsättning (utan ersättning),
- att skogsägare som väljer formellt skydd i möjligaste mån får välja mellan ersättningsmark, intrångsersättning och köpeskilling.

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

Övriga förslag i kapitel 13 tillstyrks

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att Sverige i sitt arbete med att skydda natur ska prioritera områden med naturtyp enligt EU:s restaureringsförordning och områden med livsmiljöer som kräver bevarande för hotade arter enligt art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet (avsnitt 13.1.1). För att Sverige ska leva upp till restaureringsförordningen, för att berörda markägare ska veta vad som gäller och inte riskera att bryta mot ikke-försämringskravet, och för att markägare ska få den ersättning de har rätt till när skogsbruk avsevärt försvåras, är det viktigt att prioritera de naturtyper som omfattas av ikke-försämringskravet i EU:s restaureringsförordning.

Likaså tillstyrker Länsstyrelsen förslaget om att vid meddelande om förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken som ger rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken ska beslutsmyndigheten verka för att området i fråga också ska omfattas av någon form av områdesskydd eller OECM (avsnitt 13.1.1).

Länsstyrelsen tillstyrker även att två nya anslag, för intrångsersättningar vid formellt skydd av skog inom Skogsstyrelsens ansvarsområde respektive vid skydd av värdefull natur inom Naturvårdsverkets ansvarsområde, införs i statsbudgeten (avsnitt 13.1.2). Länsstyrelsen instämmer i Miljömålsberedningens bedömning att det är viktigt att riksdagen årligen anvisar anslag med tillräckliga belopp för betalning av sådan intrångsersättning som fastighetsägare har författningsreglerad rätt till, så att den som har rätt till ersättning inte behöver invänta framtida statsbudgetar för utbetalning av ersättningen. Länsstyrelsen instämmer också i att det är rimligt att de anslag som finansierar sådana intrångsersättningar renodlas till att endast avse utgifter för denna rättighetsbaserade ersättning.

Länsstyrelsen tillstyrker också de förslag om olika slags OECM som ges i avsnitten 13.1.3-13.1.12 och 13.3.6. Den formalisering av bevarandet som OECM innebär, synliggör naturvärdet av olika slags frivilliga avsättningar, och gör det i princip möjligt att följa upp bevarandet och naturvärdena i dessa, om eller när resurser för sådan uppföljning kommer att finnas. De innebär också tydliga

uppdrag till olika statliga aktörer att ta ett aktivt ansvar för naturvårderna i dessa. Det är viktigt att centrala myndigheter tar fram tydliga kvalitetskrav för de miljöer som ska kunna rapporteras, samt att de säkras genom reglering eller avtal för att ges långsiktigt skydd. Det sistnämnda för att kunna tillgodoräknas Sverige som OECM.

När det gäller artrika kraftledningsgator, som diskuteras i avsnitt 13.1.5, vill Länsstyrelsen uppmärksamma att för flera rödlistade arter som kan finnas i sådana miljöer behövs betydligt mer skötsel än tätare intervall mellan röjningar. Röjningsmaterial behöver transporteras bort, och för en del arter – till exempel fältgentiana – behövs även slåtter av en del ytor vid för arten lämplig tid på säsongen. De delar som idag sköts och är artrika utgör en mindre del av kraftledningsgatorna. En utökning av skötselområdena skulle kräva ökat stöd eller justerat uppdrag för kraftledningsägarna.

Kapitel 14 Förslag om skydd av urskog och gammal skog

Länsstyrelsen ställer sig bakom Miljömålsberedningens förslag om att kartlägga och skydda all urskog och gammal skog till 2030, men menar att de skyddsvärda skogar som finns och omfattas av icke-försämringskravet i restaureringslagen är betydligt bredare. Områdesskyddet och kartläggningen av de värdefulla skogarna, inte minst ädellövskog i södra Sverige, behöver utökat skydd och kunskapen om värdena behöver förbättras. Både för att nå målen i strategin om bevarad biologisk mångfald och att underlätta handläggningen på myndigheterna.

I betänkandet förs en utförlig diskussion om hur det engelska begreppet "oldgrowth" i EU:s regelverk bör översättas och tolkas i en svensk kontext. Länsstyrelsen menar att precis som Sverige i sin rapportering av skydd av natur ska följa de riktlinjer som tillämpas inom EU och internationellt (närmare diskuterat i betänkandets avsnitt 13.2), bör även Sveriges tillämpning av begreppet "oldgrowth" överensstämma med andra EU-länders. Sådan jämförelse har inte gjorts i betänkandet. Att göra detta är viktigt för en korrekt tillämpning av förnybartdirektivet.

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

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

Det finns ingen tidigare kartläggning av skogar som uppnått just de höga beståndsåldrar som utredningen föreslår som definition av gammal skog. Att i fält mäta och kartlägga beståndsålder på alla skogar som potentiellt kan uppfylla definitionen skulle vara ett omfattande och tidskrävande arbete. Detta behöver kompletteras med det viktiga arbetet att kartlägga de övriga skogar som omfattas av restaureringsförordningens icke-försämringskrav.

Restaureringsförordningen är gällande lag, medan EU:s biodiversitetsstrategi med mål till 2030 är ett beslut från kommissionen som inte är juridiskt bindande för medlemsländerna. Länsstyrelsen menar därför att kartläggning av skogar som omfattas av icke-försämringskravet behöver prioriteras om medel inte kan avsättas till hela uppdraget.

En liknande problematik finns kring urskogsbegreppet. Kvarvarande urskogar är troligen till stor del kända, men det kan också – särskilt i norra Sverige – finnas många skogar som ännu inte bedömts i förhållande till kommissionens och FAO:s urskogsdefinition.

Att prioritera kartläggning av skogar som omfattas av icke-försämringskravet behöver inte öka risken att urskogar eller gammal skog enligt den föreslagna definitionen går förlorade. De skogar som passar in på definitionerna av urskog respektive gammal skog utgör med största sannolikhet samtidigt sådan naturtyp som inte får försämrats enligt restaureringsförordningen (i de flesta fall naturtypen västlig taiga), och inkluderas därmed i ett arbete med kartläggning av skogar som omfattas av icke-försämringskravet.

Kapitel 15 Förslag om förvaltning av skyddade områden

Förslagen i kapitel 15 tillstyrks

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen om nytt etappmål (avsnitt 15.1.1), förstärkningar av anslaget 1:3 i utgiftsområde 20 och anslaget 1:2 i utgiftsområde 23 (avsnitten 15.1.2 och 15.1.7), nya anslagsposter för skötsel av skyddad natur (avsnitt 15.1.3), uppdrag om att uppdatera inaktuella skötselplaner och inaktuella bevarandeplaner samt ta fram skötselplaner där sådana saknas (avsnitt 15.1.4), och

kompletteringar i Naturvårdsverkets instruktion (avsnitt 15.1.5) och i förordningen om områdesskydd (avsnitt 15.1.6).

Särskilt viktigt och brådskande bland dessa är förslagen om resursförstärkningar för skötsel av skyddad natur. Länsstyrelsen instämmer i Miljömålsberedningens bedömning att beloppen för skötsel av skyddad natur behöver höjas kraftigt och ligga på en hög nivå under fem år för att komma i kapp med akuta skötselbehov (sid 466). Huruvida beloppen sedan kan sänkas, som Miljömålsberedningen förutser, beror bland annat på om den femåriga satsningen varit tillräcklig och på hur situationen för hotade arter utvecklas i det omgivande landskapet.

Särskilt angeläget, vid sidan av föreslagna resursförstärkningar, är även förslaget om utökad bemyndiganderam som möjliggör fler fleråriga avtal med entreprenörer. Att i huvudsak behöva jobba med ett- eller tvååriga avtal, på grund av otillräcklig bemyndiganderam, skapar mycket merarbete för Länsstyrelsen och sämre planeringsförhållanden för entreprenörer som utför praktiskt naturvårdsarbete.

Beträffande det angelägna arbetet med uppdateringar av skötselplaner för naturreservat och av bevarandeplaner för Natura 2000-områden, bedömer Länsstyrelsen att utredningen kraftigt underskattat kostnaderna för detta (sid 612-613), och att betydligt mer resurser kommer att behövas om angivna mål ska kunna nås till 2030. Översyn av bevarandeplaner och skötselplaner kräver som regel justeringar av beslut. Beslut som inskränker markanvändningen på olika sätt och då ökar behovet av medel för intrång. Länsstyrelsen bedömer att det finns ökat behov av medel för såväl intrångsersättning som handläggning. Länsstyrelsen ser att det görs en felbedömning när naturaområdena ses som redan skyddad areal som inte kräver mer kostnader. Flera naturaområden kommer medföra intrångskrav när markanvändningen begränsas på grund av hänsyn till bevarande eller restaurering av naturvärdena.

Naturtypsklassningar behöver uppdateras löpande

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 och behovet av löpande uppföljning av naturtypernas status.

Länsstyrelsen bedömer att det behövs en plan för återkommande uppdateringar. Exempelvis finns ambitiösa system för det i Tyskland. Omdrev behövs vart 6:e år med bland annat uppdateringar efter genomförda LIFE-projekt, förvaltningsåtgärder med flera insatser. Detta saknas till stor del idag. Naturanaturtypskartan (NNK) har hanterats på olika sätt i olika län och det kommer därför att krävas en stor insats för att få databasen fullständigt uppdaterad. Inte minst med tanke på att NNK legat nere under många år så kommer en uppdatering av data att kräva omfattande arbete för länsstyrelserna och att resurser tillkommer för arbetet, såväl för inventering som inläggning av data.

Kapitel 16 Restaurering av natur

Länsstyrelsen anser att en hög ambition inom arbetet med genomförandet av restaureringsförordningen utgör en viktig grund för att nå målen om bevarande av biologisk mångfald. En ambition som behöver grunda sig på bästa tillgängliga kunskap vid fastställande av arealer och åtgärder.

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen till etappmål om restaurering av natur. Även övriga förslag om att miljöersättningen ses över, samt att myrslätter, hamling, bränning och värdefulla landskapselement åter införs i CAP, liksom undantag från återbeskogningsplikten tillstyrks.

Åtgärder som genomförts inom till exempel åtgärdsprogram för hotade arter och livsmiljöer (ÅGP) och förvaltning av reservat hinner sällan med att följas upp. Detta gäller såväl vid restaurering som av den löpande skötseln. Se bland annat kap 15 om behovet av uppdatering av naturtyper. Det behöver understrykas att det är mer kostnadseffektiv naturvård att underhålla de befintliga värdena än att behöva restaurera.

16.1.1-2 Positivt förslag med nya etappmål, förstärk det med uppdrag till respektive myndighet

Länsstyrelsen ser positivt på förslagen om nya etappmål om restaurering av naturtyper (16.1.1) samt ökade populationstrender för vilda pollinatörer (16.1.2). Etappmålet om vilda pollinatörer kan bidra till ett förnyat fokus på förlusten av och behovet av åtgärder samt hänsyn till vilda pollinatörer. Det blir också en förvaltningsinsats av den satsning som regeringen gjorde åren 2020–2022. Länsstyrelsen ser även positivt på att förslaget avser att rikta styrmedel och

åtgärder för att gynna vilda pollinatörer vilket var lyckat under satsningen 2020–2022, men vi anser inte att dessa medel ska tas från befintliga anslag för restaurering och skötsel av natur (16.1.2). Länsstyrelsen anser dessutom att alla svenska myndigheters verksamheter ska bidra till att alla miljökvalitetsmålen uppnås och att detta bör skrivas in i regeringen regleringsbrev till respektive myndighet.

16.1.3 Positivt med förstärkning av ÅGP med restaurering, en stabil och riktad finansiering behövs

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget om att Naturvårdsverket får i uppdrag att inkludera restaurering av naturtyper i arbetet med åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper (ÅGP). Vi vill poängtera att restaurering av naturtyper redan sker i stor skala inom ÅGP, men att det är positivt att det skalas upp eftersom verksamheten bidrar till restaurering i hela landskapet och bidrar dessutom till ökat antal årsarbetskrafter på landsbygden. Det är även positivt att det framgångsrika arbetet som redan nu sker inom ramen för ÅGP kompletteras och att erfarenheterna nyttjas. Det är även viktigt med en stabil finansiering som tillåter långsiktig planering och robusta investeringar hos markägare, vilket även påverkar trovärdigheten positivt för restaurering av natur. Länsstyrelsen anser att det är viktigt att dessa medel tydligt riktas till ÅGP från Naturvårdsverket och Havs- och Vattenmyndigheten.

Mer fokus på arbetet mot invasiva främmande arter

Länsstyrelsen delar Miljömålsberedningens bedömning (sid 482) att ”en effektiv hantering av invasiva främmande arter kräver att såväl länsstyrelsen som Naturvårdsverket ges möjlighet att fortsätta, och vid behov vidareutveckla, sitt arbete mot invasiva främmande arter. Eftersom det handlar om fleråriga åtgärder kräver detta långsiktig finansiering.”

Länsstyrelsen vill understryka behovet av att denna finansiering är såväl långsiktig som stabil och på en tillräckligt hög nivå. Vår bedömning är att det för Skånes uppdrag skulle behövas dubbla anslag där en fast pott täckte tre heltidstjänster (två land, envatten), utifrån nuläget en full tjänst till som kan sköta grundarbetet. Därutöver krävs medel för bekämpning. Med flera handläggare kan man hantera minst en miljon per handläggare och år. Detta utgår från nuvarande situation och belastning. När den nationella listan beslutas så att parkslide, blomsterlupin, kanadensiskt gullris med

flera arter tillkommer behövs ytterligare minst en handläggare. Och detta utgår från att nationella listan och dess lagstiftning ser ut som i den remiss som skickades 2024 där markägaren har ansvaret för reglerade arter och länsstyrelsen samordnar, rådger, tillsynar med mera. Om ansvaret för nationella arter läggs helt på länsstyrelserna, också på privat mark, skulle det behövas 15 handläggare och två-tre miljoner var för att klara uppdraget enbart inom Skåne.

När det gäller behovet av långsiktig finansiering för arbetet mot invasiva arter saknas det förslag som säkrar finansiering eller nämner det vidare arbetet specifikt. Länsstyrelsen förordar att ett sådant förslag tas fram.

När det gäller bekämpningen framstår det som att man enbart menar reglerade arter vilket vore en felbedömning. Invasiva arter nämns som en betydande orsak till förlust av biologisk mångfald på flera platser i strategin och eftersom man inte definierat begreppet närmare bör man förutsätta att det är den gängse definitionen som gäller, det vill säga en främmande art, införd av människan som sprider sig bortom sin primära etableringspunkt och orsakar eller riskerar att orsaka problem. Invasiva arter nämns ospecificerat på alla platser utom en (sid 490) där man närmare går in och förklarar hur arbetsfördelningen ser ut idag. I detta stycke pratar man enbart om reglerade arter vilket väcker frågan om hela strategin endast avser reglerade arter. Att sätta som mål att länsstyrelserna enbart ska jobba med reglerade arter kommer inte lösa uppgiften som bland annat ingår i arbetet enligt restaureringsförordningen. Åtgärds mål 6 i Kunming-Montreal-ramverket säger att "länderna ska eliminera, minimera, minska och/eller begränsa invasiva främmande arters inverkan på biologisk mångfald och ekosystemtjänster" och det innefattar arbete mot långt fler arter än de som regleras i EUs lagstiftning.

Länsstyrelsen vill förtydliga att fler arter än reglerade arter måste ingå för att få den positiva effekt på biologisk mångfald som restaureringen syftar till.

Under rubriken Hantering av invasiva främmande arter är en del i restaureringsarbetet (sid 490) skriver Miljömålsberedningen:

"... Det är med andra ord länsstyrelserna som har huvudansvaret för det praktiska arbetet med att bekämpa och utrota invasiva främmande arter. De ansvarar också för att utöva tillsyn. ..."

Länsstyrelsen vill understryka att man inte har ansvaret att genomföra det praktiska arbetet utan att för att samordna och leda det inom länet.

16.1.5 Förslag om rådgivning om naturrestaurering är positivt men måste finansieras

Miljömålsberedningen föreslår i avsnitt 16.1.5 att länsstyrelserna får i uppdrag att genomföra och samordna rådgivning om naturrestaurering under perioden 2026–2030. Förslaget är positivt, 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. Länsstyrelsen delar inte bedömningen att dessa ökade förvaltningsutgifter skulle kunna finansieras genom minskningar av andra anslag till myndigheten (sid 585). 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.

I detta sammanhang bör också uppmärksammas att i Miljömålsberedningens motivering till förslaget fokuserar första stycket på att ”kunskap och erfarenheter om såväl skötsel och naturhänsyn på virkesproduktionsmarken som den naturvårdande skötseln av frivilliga avsättningar sprids till de som utför sådan skötsel”. Detta tycks ligga väldigt nära Skogsstyrelsens arbete, och det är förvånande att utredningen föreslår att endast länsstyrelserna ska ha detta uppdrag, utan att nämna Skogsstyrelsen i sammanhanget. Förvisso finns det även i andra avseenden ett visst överlapp mellan länsstyrelsernas och Skogsstyrelsens uppdrag, och det behöver inte vara ett problem, under förutsättning att överlappet uppmärksammas och att kommunikation och samarbete mellan myndigheterna fungerar bra.

Synpunkten att uppdraget måste finansieras gäller även om det skulle delas mellan länsstyrelserna och Skogsstyrelsen – i synnerhet med tanke på att Skogsstyrelsens tillsynsarbete länge varit underfinansierat.

16.1.6 Välkommet med satsning på naturbetesmarker, länsstyrelsen föreslår några förstärkningar

Länsstyrelsen välkomnar en ökning av 1:3-anslaget för att restaurera betesmarker (16.1.6), men vi vill samtidigt trycka på att det inte får gå ut över den nödvändiga skötseln av befintlig natur.

Behov av åtgärder, kunskap och ökad variation

Ska förlusten av biologisk mångfald i odlingslandskapet hejdas behöver dels fler marker komma i hävd med slåtter, bete eller bränning dvs arealen utökas, dels behöver nödvändiga strukturer återskapas såsom blomning under sommarhalvåret, markstörning, faunadepåer, stenmurar med mera. Länsstyrelsen delar inte uppfattningen att förståelse för hur naturen fungerar samt insikt om vilka åtgärder som behövs är uppenbar för alla (sid 493, stycke 6). Dessutom finns hinder för att få ekonomi i att låta djuren beta sent på året i både lönsamhet och krav på ligghallar. Länsstyrelsen anser att strukturer och kvalitéter måste följas upp samt att möjligheterna till vinterbete bör utredas.

Länsstyrelsen ser att förslagen fokuserar på att få fler djur som betar landets gräsmarker, men det behövs en justering i hur markerna betas. Idag är många betade marker alldeles för hårt betade medan många potentiella betesmarker inte hävdas alls. En översyn av betesregimen med svagare sommarbete kompletterat med bete under vinterhalvåret, hela eller delar, kan bidra till att fler marker hävdas med bete. Ett svagare sommarbete ökar blomrikedomen och ger mer nektar och pollen till vilda pollinatörer och andra blombesökare. Vinterbete eller bete sent på året motverkar även igenväxning med buskar och sly eftersom djuren äter skott och knopp.

Referensarealerna behöver utgå från ekologiska förutsättningar

Länsstyrelsen anser att referensarealer för naturtyper och arter bör sättas utifrån ekologiska förutsättningar där långsiktigt bevarande med god status inom respektive biogeografisk region ska utgöra mål.

Positivt med ökad ersättningsnivå och stallar

Länsstyrelsen ser positivt på att ersättningsnivån för bete på naturbetesmarker höjs och att investeringsstödet till djurstallar prioriteras. Stödet bör även omfatta vindskydd i den mån det behövs för att gynna bete större delen av året, vilket även minskar behovet av produktion av vinterfoder.

16.1.7 Stödmöjlighet för ökning av mängden landskapselement i odlingslandskapet ska införas i den strategiska planen i CAP

Länsstyrelsen ser positivt på att ersättningar motsvarande det tidigare kulturmiljöstödet återinförs för skötsel av landskapselement i odlingslandskapet. Då fick lantbrukaren stöd per meter stengärde som sköttes, alléträd mm. När stödet togs bort blev skötseln försämrad, så ett återinförande av bland annat detta stöd skulle göra stor nytta.

Stödet motsvarar sådana landskapselement som gynnar en hög biologisk mångfald som beskrivs i restaureringsförordningen. Dessa element medför ett mer mosaikartat odlingslandskap med fler miljöer för arter.

Länsstyrelsen tillstyrker stöd för dessa element som kostar mycket att hålla efter och att nyskapa, samt att återinföra stöd till skötsel av befintliga landskapselement där skötsel krävs för bevarande av kultur- och naturvärden.

16.1.8 Positivt att ta bort återbeskogningsplikten, ett första steg bort från "antingen-eller-landskapet"

Länsstyrelsen stödjer förslaget om att ta bort återbeskogningsplikten närmast jordbruksmark vilket möjliggör att viktiga brynmiljöer bibehålls och kan utvecklas. Länsstyrelsen anser att det är av stor betydelse för den biologiska mångfalden att vi frångår synsättet med ett "antingen-eller-landskap" som präglas av skarpa övergångar mellan jordbruks- och skogsmark. Om Sverige ska nå restaureringsmål vad gäller areal naturtyper i god status behöver vi beta skogar och låta träden ta plats i odlingslandskapet. Ett mer varierat landskap kan dessutom buffra mot klimatförändringar genom att hålla mer fukt vid torka och fånga upp vatten vid skyfall.

Kapitel 17 Förslag om minimal förlust av biologisk mångfald

Länsstyrelsen anser att utifrån bedömningen att det är viktigt att icke-försämringskravet genomförs i Sverige, behövs konkreta förslag på hur skogar med höga naturvärden såsom naturskogar och övriga värdekärnor i den gröna infrastrukturen ska hanteras. Länsstyrelsen stödjer Miljömålsberedningens slutsats att den

nuvarande ordningen inte kan vara oförändrad, om Sverige ska leva upp till restaureringsförordningens krav (17.1.1)

Länsstyrelsen stödjer att Skogsstyrelsen får tydliga förutsättningar att använda Miljöbalkens bestämmelser för att förbjuda avverkning av skog med höga naturvärden och därmed skydda den biologiskt värdefulla naturmiljön. Länsstyrelsen ser även att förslaget inkluderar skydd av trädmiljöer från avverkning i direkt anslutning till värdefulla skogsmiljöer för att, där det gynnar den biologiska mångfalden, utöka den sammanlagda arealen skogsyta och minska andelen kantzoner. Länsstyrelsen vill trycka på att forskning visar på att större arealer korrelerar till högre biologisk mångfald.

Även utifrån bedömningen att Skogsstyrelsen bör få förutsättningar att se till att naturskogar inte avverkas krävs att det tillsätts tillräckliga resurser för vägledning och tillsyn. I SOU:n "Ett tydligt regelverk för skogen" föreslås i stället försämrade förutsättningar för att Skogsstyrelsen ska hinna med detta, bland annat genom förkortad handläggningstid för skogsbruksåtgärder från sex veckor till tio dagar.

17.1.3 Icke-försämringskravet bredare än naturanaturtyper

Länsstyrelsen vill påpeka att det endast är en mindre del av Sveriges natur som är utpekade som naturtyper (Annex I), framför allt i vardagslandskapet har det inte funnits ambition att klassificera naturen, och därmed är det även en mindre del som omfattas av icke-försämringskravet. Med detta som bakgrund innebär att om Sverige ska uppnå de nationella och internationella målen om att hejda förlusten av biologisk mångfald får avsteg endast göras i yttersta undantagsfall. Definitionen av vilka naturvärden som omfattas av icke-försämring behöver definieras bredare än naturtypsbegreppet för att säkerställa skånska och svenska naturtypers värden (sid. 537).

Komplettering av vad icke-försämring innebär för våtmarker och stäpper, hedar och buskmarker

- Våtmarker: för många våtmarker i Skåne (eller södra Sverige) är kontinuerlig hävd en förutsättning för icke-försämring av de biologiska värdena, såsom rikkärr och madmarker. Hävd genom slåtter, bete eller bränning hindrar dessa våtmarker från att växa igen.

– Stäpper, hedar och buskmarker: även dessa marker är till största delen kulturskapade, en del av det biologiska kulturarvet, och förutsätter kontinuerlig hävd med slätter, bete eller bränning för att hindra igenväxning och dessutom skapa andra nödvändiga strukturer för att hindra kvalitetsförsämring.

Länsstyrelsen ställer sig tveksamma till den nya formuleringen (sid 540):

”Ett annat sätt att formulera det på är: En verksamhet eller åtgärd får inte tillåtas om den kan antas bidra till avsevärd försämring av ett område med naturtyp enligt bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur. Detta gäller inte om naturtypen ändå bibehåller sin gynnsamma referensareal inom aktuell biogeografisk region och det fortsatt finns tillräcklig kvalitet hos och kvantitet av relevant livsmiljö för de arter som förtecknas i bilagorna II, IV och V till direktiv 92/43/EEG och för de arter som omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2009/147/EG.”

Detta är tveksamt eftersom ursprungsformuleringen visar på att en ökning av arealen naturtyp samt en ökande trend mot tillräcklig kvalitet är målsättningen. Den föreslagna formuleringen riskerar att underminera möjligheterna att nå målet.

Förslagen i kapitel 17 tillstyrks och länsstyrelsen har fler förslag

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen om ändrat etappmål om grönplaner (avsnitt 17.2.1), med tillägget att man behöver undvika att införa arter som riskerar att sprida sig invasivt samt att man undviker främmande genotyper av arter som förekommer i landet.

Länsstyrelsen stödjer även förslaget om ett avtal med NordGen för att inrätta och förvalta en nationell fröbank för svenska inhemska vilda växter och, i samverkan med aktörer på området, samla in, hantera och förvara fröer från de vilda växterna. Länsstyrelsen ser att behovet av svenskt frömateriel och lokala proveniensier kommer att öka avsevärt när natur ska återställas och restaureras.

Länsstyrelsen stödjer förslaget om att SLU får i uppdrag att ta fram ett system för inrapportering och sökning av områden med höga naturvärden i Sverige, med samma breda användningsområde som Artportalen. Länsstyrelsen stödjer även transparensen i förslaget om att det är bättre om kunskap om höga naturvärden upptäcks och

finns tillgänglig i ett tidigare skede än i samband med exploatering. Idag har områden med värdefull natur pekats ut av länsstyrelserna inom arbetet med grön infrastruktur, men detta arbete har stannat av på grund av andra nationella satsningar. Länsstyrelsen anser att länen kommer att få ett stort arbete med att rapportera in redan kända områden med höga naturvärden och att det kommer att behövas finansiering för detta arbete.

Länsstyrelsen stödjer även förslagen om att möjligheterna att tillämpa ekologisk kompensation ska öka och att krav kan ställas vid intrång, samt fortsatt arbete med tidigare utredningars förslag om ekologisk kompensation (avsnitt 17.2.4), investeringsstöd till naturturism (avsnitt 17.2.5), och nationell samordnare för näringslivets arbete med biologisk mångfald (avsnitt 17.2.6).

När det gäller regler om miljökonsekvensbeskrivningar, som tas upp i avsnitt 17.2.4, vill Länsstyrelsen framhålla att det vore lämpligt att även införa krav om att i miljökonsekvensbeskrivningar utreda om miljöer i restaureringsförordningen ingår i det berörda området, och hur man i så fall avser att tillgodose icke-försämringskravet.

Länsstyrelsen vill även lägga till att förslaget kompletteras med att ekologisk kompensation alltid ska vara en sista utväg när alla alternativ har konsekvensutretts. En kompensation måste även vara tillräckligt omfattande, resultera i samma kvaliteter och innefatta lämplig skötsel för att motverka de förluster av naturliga livsmiljöer som ingreppet åsamkar.

Länsstyrelsen vill också uppmärksamma att det idag saknas data för att bedöma flera av de trender för arter och naturtyper som restaureringsförordningen ställer krav på ska vara positiva. För att detta ska kunna följas upp behövs mer resurser till nationell och regional miljöövervakning.

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

Länsstyrelsen föreslår vidare att satsningar görs på samordnad regional och nationell miljöövervakning bland annat för att kunna göra rätt analys och för att verifiera kvalitet i heltäckande

underlag och analyser samt för att kunna följa kvaliteten och tillgången på biologisk mångfald.

Ett annat sätt att identifiera naturvärden som redan är etablerat är SIS standarden för naturvärdesinventeringar (NVI). Naturvårdsverket har friköpt SIS standarden så att alla intresserade aktörer har tillgång till den. Detta är det första steget för att ta fram en nationell, frivillig, databas för NVI:er där både privata och offentliga aktörer kan registrera sina NVI:er enligt en framtagna standard. Tekniken finns idag och intresset och incitamenten från bland annat kommuner och privata aktörer finns då det är ekonomiskt effektivt att områden som redan är karterade inte behöver karteras igen. Detta skulle även möjliggöra för aktörerna att kunna sätta ett enskilt geografiskt område i relation till sin omgivning och öka möjligheten till ett landskapsperspektiv. (SIS standarden för NVI:er har en modul för klassning av livsmiljöer enligt Natur 2000 och är således väl förberedd för att användas bland annat i arbetet med Naturrestaureringsförordningen.) Länsstyrelsen föreslår att det uppdras till exempel till Naturvårdsverket att tillhandahålla en sådan databas med kartverktyg.

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

17.3.1. Om åtaganden

På sidan 561 nämns *"Det kan noteras att icke-försämringskravet i artikel 4.12 i restaureringsförordningen, liksom i artikel 4.11, inte omfattar områden där naturtyp inte förekommer men som är lämpliga för återetablering av naturtyp, enligt den information som behövs finnas vid utarbetandet av de nationella restaureringsplanerna (se artikel 14.2 a iv). Utgångspunkten är alltså att någon av de listade naturtyperna måste finnas i området."*

Länsstyrelsen vill påpeka att ska målen i restaureringsförordningen uppnås kommer naturtyper behöva återställas med en konnektivitet i landskapet som förhindrar negativa effekter av fragmentering, vilket innebär att även områden utan naturtyp enligt Annex I kommer att omfattas om Sverige ska leva upp till artikel 4.17.

Kapitel 19 Konsekvensanalys

19.1.2 Finansieringen av förslagen behöver stärkas

Länsstyrelsen delar inte bedömningen att finansiering av förslagen (sid 585, längst upp) till stor del kan ske inom ramen för befintliga anslag. Länsstyrelsen ser en stor risk att de önskade åtgärderna antingen inte kan prioriteras eller tränger ut andra viktiga verksamheter och minska strategins genomslag.

Sid 585: ”De ökade förvaltningsutgifterna, förutom ökning av förvaltningsutgifterna för förvaltning av formellt skyddade områden, torde 2026–2030 kunna finansieras genom minskningar av andra anslag inom respektive myndighets utgiftsområde.”

Allmänna synpunkter

Länsstyrelsernas roll

Länsstyrelsernas har som samordnande för statens verksamhet på regional nivå lång erfarenhet av att arbeta med komplexa frågor och hanteringen av målkonflikter. Utredningens förslag om särskilt stöd för samordningsinsatser är värdefullt. På fler områden skulle särskilda stöd vara effektiva insatser för länsstyrelsernas möjligheter att bidra till genomförandet av strategin. Till exempel genom särskilda satsningar på regionala skogsprogram och arbete med ekologiskt funktionella landskap.

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. Valfungerande 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. Det ordinarie LONA-stödet bör återinföras

då det frigjort resurser lokalt och medfört många bra insatser för bevarandet av biologisk mångfald.

Det är fördelaktigt att åtgärder som fokuserar på det korta och det långa tidsperspektivet diskuteras parallellt, eftersom det som görs (eller inte görs) på kort sikt både vad gäller kolinlagring och biologisk mångfald är avgörande för behovet av och möjligheterna till att bygga på med fler åtgärder längre fram i tiden.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Anneli Hulthén med Johan Niss som föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschef Olof Liungman och enhetschef Backe medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.