



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.nm@regeringskansliet.se

Begäran om yttrande över Miljömålsberedningens delbetänkande SOU 2025:21, Miljömålsberedningens förslag, KN2025/00609

Er beteckning: KN2025/00609

Sammanfattning

Länsstyrelsen Västerbotten, här nedan benämnd Länsstyrelsen, tillstyrker flera av förslagen i betänkandet. De förslag som Länsstyrelsen menar är angelägna och bör kunna genomföras utan ytterligare utredningsinsatser är:

- utvidgning av vilka aktörer som kan få LONA-bidrag,
- utfasning av torvutvinning,
- resursförstärkning till skötsel av skyddad natur,
- utökad bemyndiganderam för upphandlingar inom arbetet med skötsel av skyddad natur,
- höjd miljöersättningsnivå för att beta naturbetesmarker,
- slopad återbeskogningsplikt i skogsmark inom 25 meter från jordbruksmark.

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,
- 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,

- rådgivning om naturrestaurering.

Länsstyrelsen avstyrker följande förslag i betänkandet:

- begränsning av för vilka syften Våtmarks-LONA-bidrag kan ges,
- ökad kvävegödsling av skog,
- undantag från krav på omprövning / avveckling av markavvattningsföretag.

Sammanfattande synpunkter

Länsstyrelsen välkomnar beredningens arbete som ett viktigt steg för att öka takten i arbetet med att nå såväl regionala, som nationella och internationella mål för att bevara den biologiska mångfalden och motverka klimatförändringarna som hotar grunden för våra samhällen. Beredningens förslag bidrar till att Sverige i viss utsträckning kan nå åtaganden inom EU och internationellt för biologisk mångfald, och bidra till LULUCF-åtagandena.

Länsstyrelsen anser dock att förslagen inte är i proportion till det allvarliga utgångsläget.

Gällande hur mycket kolinlagring som behövs för att uppnå satta mål så utgår Miljömålsberedningen från referensscenario med en medeltillväxt som ger behovet av ytterligare nettoupptag på 7 miljoner ton till år 2030 och har det som utgångspunkt i förslagen för att klara detta. Dock har Naturvårdsverkets i sin senaste bedömning bedömt behovet till 19 miljoner ton för att nå satta mål till år 2030. Länsstyrelsen vill också instämma i den slutsats som dras på sidan 139, att osäkerheten i effekten av åtgärder i biologiska system är stor. Därför är den viktigaste åtgärden för att minska klimatpåverkan alltså att reducera användningen av fossilt kol.

Politiken behöver fortsatt ange hur mål och åtgärder ska prioriteras. I stor utsträckning finns idag både kunskap och underlag för att genomföra åtgärder för att nå målen – det som saknas är en prioritering av tillgängliga resurser. Myndigheterna å sin sida behöver arbeta vidare med att identifiera och synliggöra målkonflikter och synergier mellan kolinlagring, biologisk mångfald och produktionsmål, bland annat inom miljömålssystemet. Berörda myndigheter behöver också resurser och uppdrag för att

dialogbaserat arbete för att så långt det går överbrygga de målkonflikter och problematiken kring skogsfrågor som annars riskerar att hämma möjligheterna till synergier.

De föreslagna etappmålen för skötsel och restaurering i skyddade områden, restaurering av naturtyper och vilda pollinatörer går väl i linje med kraven för Naturrestaureringsförordningen.

De föreslagna etappmålen behöver kvantifieras, vara uppföljningsbara och kopplas till åtgärder som främjar önskad utveckling. Länsstyrelsen ser behov av bland annat arealmål för områdesskydd, restaurering av grön infrastruktur och resurserna att genomföra de ambitioner som krävs för bevarande av biologisk mångfald. Även ett etappmål för att öka Sveriges rapporterade nettoupptag av växthusgaser i markanvändningssektorn skulle vara ett bra stöd. Konkreta etappmål inom miljömålssystemet skulle ge tydlighet och grund för ett effektivt genomförande av arbetet.

Länsstyrelsen vill särskilt peka på finansieringsfrågorna, där fortsatt arbete med att lyfta exempelvis förslag från SOU 2017:34 om kompensationspooler, men även därifrån bortvalda förslag som det om exploateringsavgift för ekologisk compensation kan ge öppningar för finansiering av naturrestaurering.

Länsstyrelsernas roll

Länsstyrelserna 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.

Länsstyrelsen hade gärna sett möjligheten att följa och använda regionala data över utsläpp och upptag inom LULUCF-sektorn, utöver den nationella statistiken. Regional statistik skulle stödja det samordnande uppdraget att bidra till de nationella målen.

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. Vålfungerande 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 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.

Kompletterande förslag

Länsstyrelsen föreslår utöver utredningens förslag att följande arbetas med.

Satsning på de regionala skogsprogrammen

Länsstyrelsen föreslår en satsning på Regionala skogsprogram som kan bidra i arbetet med att hitta synergier och lösa målkonflikter. Det berör flera enheter och departement på Regeringskansliet, exempelvis naturvård och klimat på Klimat- och näringslivsdepartementet, samt de som ansvarar för skogsnäringen på Landsbygd- och infrastrukturdepartementet.

Regeringen har beslutat att tillsätta ett nationellt skogligt råd med fokus på skogsindustrins värdekedja. Även detta råd borde vara ett värdefullt forum för restaureringsfrågor och LULUCF.

De regionala skogsprogrammen är en plattform för dialog mellan skogens intressenter och kan fungera som regionala skogliga råd som kan bidra till att uppfylla den svenska skogspolitik. Råden kan medverka till dialog och erfarenhetsutbyte mellan företag, myndigheter och organisationer som har anknytning till skogen. Det

är vidare viktigt att vägleda dessa till att få ett långsiktigt nyttjande av skogen och inlagring av kol.

Kapitel 6 Förslag om information och rådgivning

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen om information och rådgivning, men delar inte bedömningen i konsekvensanalysen (s 585) att detta kan finansieras genom minskningar av andra anslag till respektive myndighet.

Länsstyrelsen har lång erfarenhet av liknande uppdrag och delar Miljömålsberedningens bedömning att riktad information och rådgivning till fastighetsägare och brukare är avgörande för att åtgärderna ska ge önskat resultat. Det är viktigt att insatserna samordnas med pågående aktiviteter, exempelvis Greppa Näringen inom jordbrukssektorn, för att undvika alltför mycket information till en och samma målgrupp.

Kap 7 Indikatorer och preciseringar

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen om att lyfta in indikatorer för växthusgasupptag och -utsläpp från markanvändningssektorn i miljömålen Begränsad klimatpåverkan, Levande skogar och Ett rikt odlingslandskap.

I syfte att än bättre kunna följa Sveriges samlade effekter på miljömålet Begränsad klimatpåverkan bör regeringen överväga att lägga till ytterligare indikatorer såsom växthusgasupptag och -utsläpp i hav och vatten.

Kap 8 Hållbart brukande av skogsmark

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om bidrag för ökad kvävegödsling av skog (8.2.2), då det skulle motverka miljökvalitetsmålet Ingen övergödning, ha negativ påverkan på biologisk mångfald och den långsiktiga nyttan för kolinbindning är tveksam. Ökad kvävegödsling av skog har dessutom negativa effekter på rennäringen, bland annat genom förändrad markvegetation.

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen om information och rådgivning samt samordning av rådgivning som syftar till ett mer hållbart brukande av skogsmark, dock bör inte ökad kvävegödsling vara ett mål för informationsinsatserna. Mot bakgrund av trenden med minskande nettoinbindning till följd av klimatrelaterade

konsekvenser såsom vattenbrist och granbarkborreangrepp, anser Länsstyrelsen att skogsägare bör ges tillgång till bättre lokal och regionala data över utvecklingen utöver föreslagen rådgivning.

Länsstyrelsen anser att det är positivt att utredningen vill se fler kolinlagringsavtal (avsnitt 8.2.3) som ersättning till markägare för att de väntar med att avverka vilket förlänger omloppstiden. Det är det förslaget i utredningen som bedöms ge störst effekt på kolinlagring (3,9 miljoner ton koldioxidekvivalenter). Dock är detta ett kortsiktigt förslag som innebär att man skjuter upp utsläppen. För att få mer kraft i förslaget om ersättning kan det behövas att man förbinder sig för en längre period, så att det blir en mer permanent kolinlagring.

Kolinlagringsavtalen kan troligen göras mer kostnadseffektivt för staten. Länsstyrelsen föreslår att rekommenderad slutavverkningsålder ska ha uppnåtts när avtalet ingås (istället för att den ska uppnås innan avtalet går ut). Vidare bör även kostnadseffektiviteten ses över och jämföras med att i stället skydda skog och marker (mer permanent kolinlagring).

Västerbotten är ett stolt skogslän där såväl näringslivet som befolkningen i stort har starka band till skogen. Att skogsägare ges goda förutsättningar att bruka skogen hållbart, utveckla sin skog och sina affärsupplägg är centralt för att skogsnäringen ska kunna tillvarata de affärsmöjligheter som följer när samhället ska bli fossilfritt, och samtidigt klimatanpassa skogen så att den är robust i ett förändrat klimat.

Länsstyrelsen anser att det är ett mycket tungt ansvar som Miljömålsberedningen lägger på de enskilda skogsägarna, när beredningen menar att sektorn behöver ta ett ansvar utöver vad skogsvårdslagen kräver för att det ska vara möjligt för Sverige att leva upp till LULUCF-förordningens åtagande. För att skogsägarna tillsammans ska kunna leverera på LULUCF-förordningens åtagande behöver de också ges goda förutsättningar att med stolthet göra det. Inte minst behövs ytterligare verktyg för att genom klimatanpassning hejda den nuvarande trenden med minskande nettoinbindning.

Länsstyrelsen noterar att såväl användningen av skogsråvara för substitution av fossila produkter som kolinlagring kan bidra till att begränsa klimatförändringarna. Länsstyrelsen konstaterar samtidigt att klimatnytta från substitution försvinner om kolsänkan inte kan

bibehållas eller förstärkas samtidigt, och utvecklingen i Sverige de senaste åren är att kolsänkan minskat så pass mycket att summan av de territoriella växthusgasutsläppen och LULUCF, dvs. Sveriges territoriella nettoutsläpp till atmosfären, är tillbaka på samma nivå som i början av 1990-talet. Vidare avverkas idag i Sverige nästan hela nettotillväxten i skogen, skulle avverkningen öka för substitution av tex fossil energi, betong och fossil plast så skulle Sveriges skogsvolym (stående trädbestånd) i teorin kunna ta slut inom något decennium. Substitution bör därför användas med försiktighet, medan andra åtgärder för att minska fossila utsläpp av växthusgaser stimuleras. Vidare måste redovisning av substitution göras på sådant sätt att risk för dubbelräkning i relation till rapporteringen inte uppstår.

Länsstyrelsen tillstyrker övriga förslag i kapitel 8, att Skogsstyrelsen får i uppdrag att räkna fram hållbara avverkningsnivåer där åtagande om ökat kolupptag ingår (8.2.4) och att uppmana Sveaskog att uppskatta det årliga nettoupptaget och vidta åtgärder för att öka nettoupptaget med 10% till år 2030 (8.2.5).

Kap.9 Hållbart brukande jordbruksmark

Länsstyrelsen Västerbotten tillstyrker förslagen om att införa miljöersättning för odling av vall och mellangröda införs och prioriteras i CAP:en, samt förslaget om att biogasstödet även ska omfatta vall.

Kolinlagringen påverkas mycket av de regionala förutsättningarna i form av klimat och odlingssystem. Länsstyrelsen anser därför att regler och stimulans för kolinlagring måste utformas med hänsyn till detta.

En miljöersättning för vallodling är med i ändring 4 av strategiska planen och kommer införas 2026. Den avser marker utanför kompensationsområdet, vilket kan vara ett problem då den kommer att konkurrera med vallodling i skogsbygd. Då Västerbotten är ett län där vallodlingen är viktigt, anser Länsstyrelsen att miljöersättning för vallodling även ska gälla i kompensationsområdet.

Beträffande miljöersättning för vallodling vill Länsstyrelsen uppmärksamma det som nämns i betänkandet (sid 261) att det är till fördel för bland annat fåglar om vallen skördas relativt sent på

säsongen. I Västerbotten har detta betydelse för bland annat de rödlistade arterna storspov (starkt hotad) och tofsvipa (sårbar). För att miljöersättningen ska ha ett positivt bidrag till att nå indikatorn för odlingslandskapets fåglar i artikel 11 i restaureringsförordningen bör den utformas så att den kan gynna skörd sent på säsongen. Samtidigt bör miljöersättningen inte utesluta tidigare skörd, då en tidig vallskörd är en förutsättning för bra grovfoderutnyttjande, vilket ger många fördelar när det gäller minskat behov av kraftfoder, inte minst proteintillskott som ofta importeras och ger klimateffekter någon annanstans än i Sverige.

Länsstyrelsen anser att uppdraget till Upphandlingsmyndigheten bör vara livsmedelsneutralt och utgå från de klimat- och miljömål som uppdraget syftar till att bidra till. Naturbeteskött, renkött och viltkött skulle bli en naturlig del i uppdraget samtidigt som kommuner och regioner skulle få bättre underlag att bidra till de övergripande målen utifrån sina respektive förutsättningar.

Kap.10 Upptag och utsläpp bebyggd mark (exploatering)

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att myndigheter ges i uppdrag att skyndsamt vidareutveckla metoder för att mäta effekt vid exploatering på nettoupptaget av koldioxid. Uppdraget bör inkludera samtliga växthusgaser där så är relevant och styrmedel bör föreslås inom kort för att tillvarata potentialen att minska utsläppen i samband med exploatering.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att torvmark endast får tas i anspråk för väsentliga samhällsintressen och att utsläppen av växthusgaser då ska kompenseras.

Kap.11 Ökat nettoupptag träprodukter

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen som syftar till ett ökat nettoupptag i träprodukter. Länsstyrelsen skulle gärna se att den nationella samordnaren arbetar med långlivade träprodukter i både lövträ och barrträ.

Länsstyrelsen delar Miljömålsberedningens bedömning om att ökat byggande i trä skapar en efterfrågan vilket är en drivkraft för ökad produktion (dvs. avverkning). Länsstyrelsen anser att denna efterfrågan potentiellt skulle kunna leda till en omfördelning från

kortlivande till långlivande produkter. Länsstyrelsen gör bedömningen att ytterligare åtgärder krävs för att säkerställa att den ökade efterfrågan inte motverkar arbetet med att nå målen i LULUCF-förordningen eller leder till koldioxidläckage till följd av ökad import av skogsråvara, samt till att potentialen om omfördelning från kortlivande till långlivande produkter tillvaratas.

Kap.12 Öka nettoupptaget i våtmark och torvmark

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen om ett nationellt återvätningsråd (avsnitt 12.3), om utfasning av torvutvinning (avsnitt 12.5), och om ändring av miljö kvalitetsmålet Myllrande våtmarker och en av dess preciseringar (avsnitt 12.6).

Länsstyrelsen tillstyrker också förslaget om ett nytt anslag för finansiering av restaurering och anläggande av våtmarker, inklusive återvätning av torvmarker (avsnitt 12.1.2 och 12.2), men anser att vissa frågeställningar inte är tillräckligt klargjorda i betänkandet. Det gäller indelningen i 3 anslagsposter vilket ger oklarheter var olika marker hamnar.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om att ta bort skälen a) minska utsläppen av växthusgaser och b) gynna biologisk mångfald, i förslag om ändring i förordning (2003:598) om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt. Många kommuner har kommit i gång med planering för våtmarksåtgärder, för att senare kunna söka medel för att genomföra sådana. Därför bör våtmarks-LONA behålla sin konstruktion att kunna användas för de syften som ingår idag.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om undantag från krav på omprövning eller avveckling av markavvattningsföretag, när en återvätning genomförs för att minska utsläppen av växthusgaser (avsnitt 12.4.2), då det kan ifrågasättas ur rättssäkerhetssynpunkt. Dessutom är förslaget oklart, eftersom betänkandet inte innehåller något författningsförslag som visar var och hur ett sådant undantag skulle införas i lagstiftningen. I stället bör staten ges större möjlighet att gå in och driva avveckling av markavvattningsföretag som saknar styrelse.

13 Förslag om skydd av natur

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen i kapitel 13, men anser att ett eventuellt uppdrag till länsstyrelserna (13.1.13) gällande OECM måste finansieras.

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, så handlar det föreslagna uppdraget till länsstyrelserna till stor del om arbete med platser och områden som inte alls ingår i myndigheternas nuvarande naturvårdsarbete. Om många markägare blir intresserade, kan det bli ett mycket omfattande arbete. Länsstyrelsen delar inte den bedömning som görs i betänkandets konsekvensanalys (sid 585), att dessa ökade förvaltningsutgifter skulle kunna finansieras genom minskningar av andra anslag till myndigheten.

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

14 Förslag om skydd av urskog och gammal skog

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen i kapitel 14, men anser att utredningen använder en alltför snäv definition av gammal skog – den bör harmoniera med hur begreppet tolkas i andra EU-länder, detta för att Sverige så effektivt som möjligt ska kunna uppnå målen inom bland annat Naturrestaureringsförordningen.

15 Förvaltning av skyddade områden

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).

Avseende förslag 15.1.4 om uppdrag gällande skötselplaner och bevarandeplaner vill Länsstyrelsen betona att det är besluten som styr skötseln och att skötselplanen endast tydliggör den. Skötseln måste vara adaptiv och kunna anpassas utifrån nya förutsättningar såsom ny kunskap och förändringar i naturen.

Länsstyrelsen föreslår därför att Naturvårdsverket får i uppdrag att utreda ett nytt system som kan möjliggöra en målstyrd (utifrån reservatens syfte), adaptiv förvaltning som kan följa sin tid utan att det långsiktiga skyddet äventyras. Detta uppdrag ska löpa parallellt med arbetet att uppdatera beslut och skötselplaner.

16 Förslag om restaurering av natur

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen om restaurering av natur. Det föreslagna uppdraget till länsstyrelserna att genomföra och samordna rådgivning om naturrestaurering under perioden 2026–2030 (16.1.5) kan dock endast tillstyrkas om tillräckliga resurser tilldelas, då Länsstyrelsen inte delar bedömningen i konsekvensutredningen (s. 585) att de ökade förvaltningsutgifterna kan finansieras genom minskning av andra anslag till myndigheten.

17 Minimal förlust av biologisk mångfald

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen om ändrat etappmål om grönplaner (avsnitt 17.2.1), nationell fröbank för inhemska vilda växter (avsnitt 17.2.2), nytt system för inrapportering och sökning av områden med höga naturvärden (avsnitt 17.2.3), tillägg i miljöbalken kapitel 6 om ekologisk kompensation och 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).

Länsstyrelsen vill särskilt lyfta möjligheten att lyfta upp det i utredningen om ekologisk kompensation (SOU 2017:34) bortvalda förslaget om en exploateringsavgift för ekologisk kompensation för att finansiera restaurering och för att tydliggöra principen om förorenaren betalar vid exploatering, exempelvis gruvor och vindkraftsparker.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Helene Hellmark Knutsson med Emma Vidmark som föredragande.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.