



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Miljömålsberedningens delbetänkande

Er beteckning: KN2025/00609

Länsstyrelsen i Västra Götalands län yttrar sig över Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF), SOU 2025:21.

Sammanfattning

Länsstyrelsen bedömer att Miljömålsberedningens delbetänkande är ett viktigt underlag för det fortsatta arbetet mot att nå miljömålen. Vi välkomnar att arbetet med Sveriges åtaganden inom biologisk mångfald och LULUCF vägs samman, då utmaningarna kopplade till klimat och biologisk mångfald behöver arbetas med som en gemensam fråga.

Genomgående bedömer Länsstyrelsen att de förslag som lämnas inte är tillräckliga för att nå målen. En utmaning är exempelvis de osäkerheter som Miljömålsberedningen själva identifierar kring att beräkna hur stora ökningar av nettoupptaget av växthusgaser som behöver göras för att Sverige ska leva upp till åtagandena inom biologisk mångfald och LULUCF.

Länsstyrelsen vill också trycka på hur avgörande det är att finansiering är stabil över tid. En budget som varierar starkt mellan enskilda år skapar osäkerhet och motverkar ett kostnadseffektivt arbete. Inledda åtgärder kan behöva pausas och sedan startas om, och kompetent personal kan hinna sluta. Det tar tid att bygga upp en välfungerande organisation som kan genomföra åtgärder effektivt.

Länsstyrelsen bedömer därmed att det i en snar framtid kommer att behöva tillkomma ytterligare åtgärder, utöver dem som utredningen föreslagit om målen ska kunna nås.

Länsstyrelsen tillstyrker de förslag som inte kommenteras i yttrandet. Hänvisningar till avsnitt avser avsnitten i Miljömålsberedningens förslag.

Vissa förslag som vi tillstyrker och särskilt vill lyfta är:

- förslagen om uppdrag till Skogsstyrelsen om att tillföra resurser för rådgivning och information (avsnitt 8.1.1.) och att räkna fram hållbara avverkningsnivåer (avsnitt 8.2.4),
- förslagen om stöd för vallodling (avsnitt 9.2.2), fortsatt miljöersättning för odling av mellangröda (avsnitt 9.2.3) och utökat stöd för produktion av biogas (9.2.4),
- ett standardiserat verktyg för att synliggöra kolinlagring vid exploatering av mark (avsnitt 10.1),
- utfasning av torvtäcker (avsnitt 12.5),
- att införa en ny anslagspost för medel för skötsel av skyddad natur (avsnitt 15.1.3).

Länsstyrelsen bedömer att följande förslag är betydelsefulla, men behöver justeras eller utredas närmare innan de genomförs:

- ny indikator för miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan (avsnitt 7.2),
- tillägg av etappmål om förvaltning av skyddade områden (avsnitt 15.1.1), etappmål om restaurering (16.1.1.) och etappmål för grönplaner (avsnitt 17.2.1),
- lokala åtgärdssamordnare för frivilliga åtgärder för kolinlagring och biologisk mångfald (avsnitt 6.2),
- kolinlagringsavtal för att skjuta upp avverkningar (avsnitt 8.2.3),
- uppdraget om information och rådgivning som föreslås till Upphandlingsmyndigheten (avsnitt 9.2.1),
- lagstadgad begränsning för när torvmark får tas i anspråk för exploatering (avsnitt 10.2),

- att främja ökad återanvändning av träprodukter (avsnitt 11.1.2),
- återvätning motsvarande en miljon ton koldioxidekvivalenter under perioden 2026–2030 (avsnitt 12.1.1),
- ett nytt anslag för våtmarksarbetet (avsnitt 12.1.2),
- att inrätta ett nationellt återvätningsråd (avsnitt 12.3),
- avskaffad tillståndsplikt för restaurering och återvätning av våtmarker (avsnitt 12.4),
- två nya anslag för utgifter för intrångsansättning till fastighetsägare (avsnitt 13.1.2),
- att avgränsa och långsiktigt förvalta de OECM som föreslås enligt avsnitten 13.1.3–13.1.12,
- uppdrag till länsstyrelserna om att upprätta system för att rapportera värdefulla områden i Sveriges OECM (avsnitt 13.1.13),
- att kartlägga och skydda all urskog och gammal skog till 2030 (avsnitt 14.1),
- att öka beloppet på anslaget 1:3 och 1:2 under åren 2026–2030 (avsnitt 15.1.2),
- att länsstyrelserna och Naturvårdsverket får i uppdrag att uppdatera alla inaktuella skötselplaner (avsnitt 15.4.1),
- att Naturvårdsverket får i uppdrag att arbeta med restaurering av naturtyper (avsnitt 16.1.3),
- att öka möjligheterna att tillämpa ekologisk kompensation (avsnitt 17.2.4).

Länsstyrelsen avstyrker följande förslag:

- bidrag för att öka kvävegödslingen av skog (avsnitt 8.2.2),
- ändring av förordningen om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt (avsnitt 12.2),
- tillägg i förordningen om områdesskydd (avsnitt 15.1.6).

Yttrande över förslag

Inledningsvis kommenteras de förslag till ändringar av miljökvalitetsmålen och de etappmål som föreslås, som Länsstyrelsen har synpunkter på. Därefter följer yttrandet avsnitten i Miljömålsberedningens betänkande.

Förslag om indikatorer och preciseringar till miljökvalitetsmålen

Länsstyrelsen ser positivt på förslagen om nya indikatorer och preciseringar för miljökvalitetsmålen Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap (avsnitt 7.1), Begränsad klimatpåverkan (avsnitt 7.2) och Myllrande våtmarker (avsnitt 12.6).

Gällande Begränsad klimatpåverkan vore det fördelaktigt ur ett regionalt perspektiv om indikatorn *upptag och utsläpp från markanvändningssektorn* skulle få en regional upplösning, då informationen är efterfrågad inom klimatarbetet för länsstyrelsen och andra aktörer på regional- och lokal nivå. Metodutveckling på området pågår hos exempelvis SLU och är något man bör dra nytta av för att säkra en bra uppföljning och utformning av indikatorn.

Att få till data med tillräckligt hög upplösning är framför allt viktigt för de som ska bruka marken, på så vis blir kopplingen mellan åtgärder och effekt tydligare.

Förslag till etappmål

Länsstyrelsen ser positivt på förslagen till nya etappmål men bedömer att följande förslag behöver justeras eller utredas närmare innan de genomförs.

Etappmål om förvaltning av skyddade områden

Länsstyrelsen är positiva till förslaget om tillägg av etappmål om förvaltning av skyddade områden (avsnitt 15.1.1) men föreslår följande omformulering: *Alla formellt skyddade områden ska senast 2030 förvaltas så att de inte förlorar de naturvärden de syftar till att bevara.*

Etappmål om restaurering

Länsstyrelsen är positiv till förslaget om tillägg av etappmål angående restaurering i skyddade områden (avsnitt 16.1.1), men bedömer att det inte är praktiskt möjligt att till 2030 inleda restaurering på samtliga ytor med restaureringsbehov.

Länsstyrelsen föreslår därför följande omformulering:

All mark inom statligt skyddade områden som motsvarar naturtyp enligt art- och habitatdirektivet, eller är möjlig att restaurera till sådan naturtyp ska vara kartlagd senast 2030. För alla marker med restaureringsbehov ska en konkret plan för restaurering av denna finnas, och alla marker med restaureringsbehov ska vara restaurerade eller en sådan restaurering ska vara påbörjad senast 2035.

Länsstyrelsen vill framhålla det ökade behovet av skötsel som kommer på grund av både klimatförändringarna och spridningen av invasiva arter. Det gör att traditionell skötsel idag inte längre räcker för att bevara den biologiska mångfalden, utan det krävs intensivare (och därmed dyrare) skötsel för att uppnå samma resultat som förut.

Etappmål om grönplaner

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om ett nytt etappmål för grönplaner (avsnitt 17.2.1), med tillägget att det behöver framgå i målet att grönytor och krontäckning inte ska minska, för att motsvara restaureringsförordningen. Utredningen föreslår grönplaner som lämpligt verktyg för att belysa och förstärka arbetet med dessa frågor. Länsstyrelsen ser att det snarare bör ställas tydligare krav på planer enligt PBL. En grönplan riskerar att få svag verkan då den endast är ett underlag. För att bygga en fungerande grön infrastruktur är det viktigt att ett system tas fram där även mindre enskilda försämringar kan stoppas eller placeras på ett lämpligare ställe.

6. Förslag om information och rådgivning

Förslag om lokala åtgärdssamordnare

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget till lokala åtgärdssamordnare (avsnitt 6.2) som fångar upp och initierar prioriterade lokala åtgärder. Det är dock viktigt att sådant arbete bedrivs med en metodik som har förutsättningar att uppnå önskad effekt. Det finns redan mycket information att ta del av för den som vill, men det gäller att hitta och tillämpa metoder för att nå fram till de aktörer

som ska samordnas, om informationen ska kunna leda till ändrade val i markanvändningen.

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

Uppdrag till Skogsstyrelsen om rådgivning och information

Länsstyrelsen tillstyrker att Skogsstyrelsen tillförs resurser till rådgivning och information gällande kolinlagring och biologisk mångfald (avsnitt 8.1.1). En förutsättning för att frivilliga åtgärder ska få effekt är att skogsägarna, entreprenörerna och andra relevanta aktörer får tillgång till den kunskap som krävs. Länsstyrelsen är dock tveksam till att förslagen om ökad rådgivning och information är tillräckliga för att uppnå Sveriges åtaganden kopplade till biologisk mångfald och kolinlagring.

Skogsstyrelsen har länge arbetat med rådgivning och information som ett verktyg för att nå miljökvalitetsmålet Levande skogar men konstaterar i senaste fördjupade utvärderingen att målet inte kommer att kunna nås med befintliga och beslutade styrmedel och åtgärder och att utvecklingen i miljön är negativ¹.

Bidrag till ökad kvävegödsling av skog

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om bidrag till ökad kvävegödsling av skog. Utredningen redogör för de negativa effekter som ökad kvävegödsling av skog kan medföra för biologisk mångfald, vattenkvalitet samt trädens känslighet för torka. Vår bedömning är att införandet av ett stöd som ökar denna åtgärd inte bör införas.

Åtgärder för att stimulera ökad askåterföring vore önskvärda. Askåterföring diskuteras kort i förslaget och innebär en återföring av baskatjoner och fosfor som förs bort vid avverkningen. Denna åtgärd skulle vara viktig för Västra Götaland, genom att minska skogsbrukets bidrag till försurningen. Askåterföring innebär även långsiktigt att produktionsförmågan upprätthålls samt bidrar till att skogsbruket blir mer cirkulärt.

¹ [Fördjupad utvärdering av Sveriges miljömål 2023](#)

Förslag om kolinlagringsavtal

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att Skogsstyrelsen kan upprätta så kallade kolinlagringsavtal med enskilda skogsägare (avsnitt 8.2.3). Länsstyrelsen anser dock att 5 år är en för kort tid, avtal bör skrivas om 20 år.

Förslag om att räkna fram hållbara avverkningsnivåer

Länsstyrelsen tillstyrker även förslaget om att ge Skogsstyrelsen i uppdrag att räkna fram hållbara avverkningsnivåer inklusive åtagande för ökat kolupptag (avsnitt 8.2.4). Länsstyrelsen vill särskilt understryka Miljömålsberedningens förslag att regeringen ska ge Skogsstyrelsen i uppdrag att fastställa en nivå för hållbar avverkningsvolym som i beräkningarna inkluderar Sveriges beting enligt LULUCF-förordningen (samt eventuellt beslutade etappmål för nettoupptag).

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

Information och rådgivning om offentlig upphandling

Gällande uppdraget om information och rådgivning som föreslås till Upphandlingsmyndigheten (avsnitt 9.2.1) bedömer Länsstyrelsen att det inte kommer göra någon större skillnad när det kommer till delarna som rör konsumtionen av naturbeteskött.

Flera kommuner saknar ekonomiska förutsättningar för att köpa certifierat naturbeteskött². Länsstyrelsen erfar att många köttproducenter redan uppfyller Upphandlingsmyndighetens kriterier för naturbeteskött, eftersom det oftast är naturbetesmark som används till bete. Problemet är att kött blandas vid styckning på våra större slakterier, eftersom slakterierna inte efterfrågar information om vilken typ av bete som djuren gått på. Om slakterierna efterfrågar information om vilka som klarar kriterierna för naturbeteskött, så skulle en mer rättvis bild visas av hur mycket av köttet som uppfyller kriterierna. Därefter finns det behov av en lösning för särhållning för att på så sätt synliggöra det naturbeteskött som redan finns på marknaden. Biologisk mångfald är ett viktigt försäljningsargument och genom att synliggöra

² [Uppföljning av åtgärder och klimatlöften - Ett hållbart Västra Götaland](#)

naturbeteskött blir det enklare att aktivt välja det, för både offentliga verksamheter och enskilda konsumenter.

Positivt med stöd för vallodling, mellangrödor och biogas

Länsstyrelsen ser positivt på att återinföra ett stöd för vallodling (avsnitt 9.2.2.), till fortsatt miljöersättning till mellangrödor (avsnitt 9.2.3) och till ett utökat biogasstöd (9.2.4).

Ett utökat stöd för biogas bör utformas så att det även gäller inom kompensationsstödsområdet. Stödet bör syfta till att främja en effektiv och hållbar energiutvinning från biomassan. Brytdatum för olika grödor, såsom mellangrödor och träda, bör ses över för att på ett hållbart sätt stimulera en ökad biomassa-försörjning. Potentialen att producera biogas från biomassa av dessa slag är stor och utgör en viktig pusselbit för att nå ökad produktion av biogas som bidrar till den gröna omställningen.

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

Förslag om att SLU får i uppdrag att utveckla verktyg

Länsstyrelsen ser positivt på att ett standardiserat verktyg tas fram för att synliggöra och bedöma effekterna på kolinlagring vid exploatering av mark (avsnitt 10.1).

Som i all fysisk planering är det en helhetsbedömning av effekter som behöver göras så att avvägningar blir väl underbyggda. Därför är det viktigt att kolsänkor inte ses som en separat fråga utan att klimatnyttan som helhet redovisas och att andra klimatpåverkande faktorer synliggörs samtidigt, exempelvis lokaliseringens och bebyggelse typens betydelse för klimatutsläpp från resor och transporter.

Det är bra om verktyget på en övergripande och principiell nivå kan analysera alternativa utformningar, exempelvis hur stor yta som hårdgörs, i vilken omfattning grönska bevaras eller tillförs och hur dagvattenhanteringen sker i området.

För att verktyget ska bli lätt att använda behöver det också kopplas samman med andra verktyg, modeller och regelverk som används för att strukturera upp och tillgängliggöra digital information i den

fysiska planeringen, exempelvis ÖP-modellen och föreskrifter om detaljplan, översiktsplan och regionplan.

En metod att titta på är [Hållbarhetsverktyget | Göteborgsregionen \(GR\)](#), ett digitalt verktyg framtaget av GR tillsammans med IVL Svenska miljöinstitutet, som visar climateffekter av olika planförslag.

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

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

Länsstyrelsens erfarenhet är att många kommuner idag har svårigheter att ta fram ändamålsenliga lokaliseringsutredningar enligt 3 kap 4§ miljöbalken och för att förslaget ska få önskat genomslag behöver dessa utredningar förbättras.

11. Förslag om ökat nettoupptag i träprodukter

Förslag om att främja ökad återanvändning av träprodukter

Detta förslag är viktigt och kan utvecklas (avsnitt 11.1.2). Principen om att återanvända befintliga byggnader nämns kort, men bör vara det första steget i en hierarki, som via återbruk av material har som sista utväg att bygga nytt. Det bör tilläggas att det första steget är att inte behöva återanvända alls, det vill säga se till att det redan byggda används så smart som möjligt, helst utan att rivas.

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

Länsstyrelsen är positiv till ett uppdrag att minska utsläppet av koldioxid genom att öka åtgärdstakten av återvätning men bedömer att målet är svårt att uppnå fram till 2030 trots ökade resurser (avsnitt 12.1.1). Det är en utmaning att identifiera tillräckliga arealer med lämplig mark med positiva markägare för återvätning. Dessutom är återvätningsprocessen ofta komplicerad och tidskrävande, och tar vanligtvis flera år.

Att fokusera återvätningen på utsläppsintensiva marker är i grunden ett bra förslag. En regional förstudie om återvätning av

jordbruksmark på torv visar dock på lågt intresse från markägare i Västra Götaland.³

Miljömålsberedningen menar att återvätning av jordbruksmark ska genomföras på marker som i dag inte används för livsmedelsproduktion, och där sannolikheten att marken inom överskådlig framtid kommer att behöva användas för jordbruk igen bedöms som mycket låg. Länsstyrelsen instämmer i behovet av att värna och stärka Sveriges livsmedelsberedskap. Länsstyrelsen bedömer dock att många av de utsläppsintensiva markerna i länet är marker som också är viktiga för livsmedelsproduktion. Detta medför att många av de utsläppsintensiva markerna inte bör återvätas i länet för att säkra livsmedelsproduktionen.

Förslaget om ett nytt anslag för restaurering och anläggande av våtmarker

Länsstyrelsen är positiv till ett ökat och långsiktigt anslag för återvätning (avsnitt 12.1.2). Möjligheten för ersättning till markägare är positiv och en avgörande faktor för att öka åtgärdstakten.

Ersättningsfrågan samt möjlighet till eventuell framtida dränering inför framtida behov av brukbar mark är av stor vikt för lantbrukare i länet.⁴

Finansiering av våtmarksrådgivning och vägledning är också avgörande för att initiera nya våtmarksåtgärder samt hjälpa intresserade aktörer vidare i processen från idé till genomförande. Länsstyrelsen ser behov av ett förtydligande vad gäller formuleringen ”utgifter för berörda myndigheters arbete för detta ändamål” (sida 308).

Länsstyrelsen ställer sig tveksamma till om den strikta uppdelningen i tre olika anslagsposter blir ändamålsenlig. En flexibilitet i stöden är viktig för att lättare kunna tillvarata intresset för våtmarksåtgärder hos markägarna. Indelningen väcker även frågor om vilka våtmarkstyper som omfattas av de olika anslagsposterna.

Oavsett om det instiftas ett nytt samlat anslag, eller om dagens anslagsposter kvarstår, är en ökad samordning mellan Havs- och

³ [Återvätning av jordbruksmark i klimatsyfte - Förstudie Västra Götalands län | Länsstyrelsen Västra Götaland](#)

⁴ [Återvätning av jordbruksmark i klimatsyfte - Förstudie Västra Götalands län | Länsstyrelsen Västra Götaland](#)

vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och Jordbruksverket en förutsättning för ett ändamålsenligt arbete.

Länsstyrelsen tillstyrker att både Skogsstyrelsen och länsstyrelsen tilldelas dispositionsrätter till anslaget vilket skulle underlätta planering och öka åtgärdstakten.

Förslag om ny förordning för våtmarksstöd

Länsstyrelsen avstyrker den föreslagna utformningen av ny förordning för stöd och markersättning för våtmarksåtgärder (avsnitt 12.2.2).

Syftet att samla våtmarksstöd i ett styrdokument är mycket god och möjligheten till markersättning ser Länsstyrelsen som en avgörande faktor för ökat intresse för återvätning och andra våtmarksåtgärder. Förslaget skulle dock leda till ytterligare en stödform för våtmarksåtgärder samt att det nu etablerade LONA-stödet förändras.

Förslaget riskerar att försvåra administration och ansökningsförfarande av våtmarksstöd ytterligare. I stället bör en mer fokuserad utredning göras om utformning av och samordning mellan olika stöd för våtmarksåtgärder.

Länsstyrelsen skulle välkomna ett genomtänkt, samlat stödsystem för våtmarksåtgärder och efterfrågar en ytterligare analys av sammanslagning av bidragsformer för våtmarksåtgärder. I en sådan analys bör även investeringsstödet för vattenvårdsåtgärder, som jordbrukare kan få för att anlägga våtmarker för näringsretention, vattenkvalitet och biologisk mångfald, ingå. Att investeringsstödet för vattenvårdsåtgärder inte alls berörs i betänkandet är förvånande, och en indikation på att eventuell samordning mellan olika stöd är otillräckligt utrett.

Förslag om att inrätta ett nationellt återvätningsråd

Länsstyrelsen tillstyrker införandet av ett nationellt återvätningsråd bestående av expertmyndigheter (avsnitt 12.3). Förslagsvis skulle återvätningsråd även kunna formas på regional nivå för att öka genomförandekraften i arbetet.

Förslag om en översyn av regler för prövning av vattenverksamhet

Länsstyrelsen tycker generellt att förslaget till avskaffad tillståndsplikt för restaurering och återvätning av våtmarker är bra (avsnitt 12.4), och kan öka åtgärdstakten. Länsstyrelsen ser dock en risk att förändringen leder till rättsosäkerhet. En ändring av reglerna bör samordnas med närliggande bestämmelser i restvattenlagen, lag (1998:812).

Förslag om utfasning av torvutvinning

Länsstyrelsen ser positivt på utfasningen av torvtäkter (avsnitt 12.5). Det är av stor vikt att arbeta parallellt såväl med att fasa ut torvutvinning, genomföra restaureringsåtgärder och att bevara våtmarker för att öka kolinlagringen.

13. Förslag om skydd av natur

Förslag om två nya anslag för intrångsersättning

Miljömålsberedningen föreslår att riksdagen beslutar om två nya anslag för utgifter för intrångsersättning till fastighetsägare (avsnitt 13.1.2). Länsstyrelsen anser att eventuella satsningar som görs i anslagen för markåtkomst även behöver sammanfalla med satsningar i 1:14-anslaget Skydd av värdefull natur, för handläggning. Detta för att länsstyrelserna ska ha möjlighet att omhänderta resurserna för markåtkomst och nå målen för skydd av natur.

Länsstyrelsen vill även understryka att ett separat anslag för markåtkomst främst speglar skydd av skogliga miljöer. För arbete med revidering av befintliga skydd, eller skydd i andra miljöer än skog (till exempel skydd av våtmarker och vattendrag) inte omfattas av detta anslag utan där behöver resurser i stället tillkomma i 1:14-anslaget.

Förslag kopplade till OECM (Other Effective area-based Conservation Measures)

Länsstyrelsen ser positivt på Miljömålsberedningens förslag om att avgränsa och långsiktigt förvalta de OECM som föreslås enligt avsnitten 13.1.3-13.1.12. Länsstyrelsen vill dock understryka att inrapporteringen av OECM-områden inte får konkurrera med länsstyrelsernas pågående arbete med skydd av natur och de resurser som är nödvändiga för detta arbete.

Länsstyrelsen anser att det är positivt att de OECM som rapporteras in får tydliga bevarandemål samt en långsiktig skötsel som gynnar den biologiska mångfalden. För att den långsiktiga skötseln ska kunna bedrivas är det av stor vikt att resurser tillkommer och fördelas till berörda myndigheter. Länsstyrelsen vill även trycka på att det är viktigt att de OECM som rapporteras in är områden med hög biologisk mångfald, och inte områden som på sikt väntas få värden.

Länsstyrelsen anser att de krav på långsiktighet som gäller för OECM, gör att områden som inte har annat skydd än att de omfattas av åtaganden inom ramen för jordbrukets miljöersättningar inte uppfyller OECM-kriterierna.

Uppdrag till länsstyrelserna gällande OECM

Miljömålsberedningen föreslår i avsnitt 13.1.13 att länsstyrelserna får i uppdrag att upprätta ett system för att ge alla markägare möjligheten att rapportera in värdefulla områden inom den egna fastigheten. Miljömålsberedningen menar att denna uppgift bör kunna hanteras inom ramen för länsstyrelsens befintliga arbete.

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 utredningens bedömning 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

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

Länsstyrelsen delar Miljömålsberedningens bedömning att alla urskogar och gammal skog i Sverige ska skyddas (avsnitt 14.1.1). Länsstyrelsen vill dock understryka att det är en stor utmaning att

skydda all Sveriges urskog samt gammal skog till år 2030. Reservatsbildandet är en komplex och tidskrävande process. För att lyckas med att skydda våra urskogar och gammal skog till 2030 krävs en kraftig ökning av resurser till myndigheterna, både för inventering, kartläggning, markåtkomstersättning samt resurser för handläggning. Länsstyrelsen vill även påpeka att utöver att skydda dessa skogar har myndigheten även andra uppdrag att skydda olika typer av miljöer, exempelvis akvatiska områden och våtmarker, samt ett stort antal befintliga naturreservat med behov av översyn.

Länsstyrelsen anser att definitionen som Miljömålsberedningen gör av gammal skog inte når upp till Sveriges åtagande så som det är formulerat i EU:s strategi för biologisk mångfald. Flera skyddsvärda skogar som hyser en hög biologisk mångfald riskerar att missas med detta val av definition.

Miljömålsberedningens förslag om att urskog och gammal skog som inte är kartlagd, upptäcks genom avverkningsanmälningar och anmälningar om samråd och därigenom skyddas, kräver ytterligare resurser för hantering. Om förslaget i SOU 2024:91 (Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk) genomförs, som innebär att tiden från att en avverkningsanmälan lämnats in till Skogsstyrelsen och att utföraren kan påbörja åtgärden minskas från dagens 6 veckor till 10 dagar, blir det i praktiken omöjligt.

15. Förslag om förvaltning av skyddade områden

Medel för skötsel av natur inom formellt skyddade områden

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget i avsnitt 15.1.2 om att öka beloppet på anslaget 1:3 i utgiftsområde 20 med i genomsnitt 1,6 miljarder kronor per år 2026–2030 för att finansiera skötsel av skyddad natur inom statliga naturreservat, nationalparker, Natura 2000-områden med mera. I denna finansiering behöver även arbete kartläggning av restaureringsbehov samt arbete med uppdatering av den så kallade Naturdatabasen kunna ingå.

Länsstyrelsen delar däremot inte uppfattningen att beloppet kan sänkas redan 2030, utan bedömer att anslaget behöver ligga kvar på en högre nivå åtminstone till 2035, eftersom det inte kommer att finnas kapacitet eller vara praktiskt eller ekologiskt lämpligt att

restaurera alla marker med restaureringsbehov på de fem år som återstår till 2030.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att öka beloppet på anslaget 1:2 i utgiftsområde 23 med i genomsnitt 80 miljoner kronor per år 2026–2030 för skötsel av skyddad natur inom biotopskyddsområden och naturvårdsavtal.

När det gäller restaurering i skyddade områden finns det idag stora kunskapsluckor om de egentliga behoven. Det gäller särskilt miljöer som idag inte har naturtypskvalitet, men som med rätt insatser skulle kunna utveckla sådana värden. För att kunna genomföra en ekologiskt och effektivitetsmässigt lämplig restaurering, behövs därför inledande kartläggningar av restaureringsbehov och möjligheter.

I många fall kan det också krävas uppdateringar av beslut och skötselplaner för att restaureringsåtgärderna ska kunna genomföras. Med tanke på detta, samt att det tar tid att bygga ut länsstyrelsens kapacitet för att planera och genomföra åtgärder, bedömer länsstyrelsen att det inte är realistiskt att kunna inleda restaurering på alla marker före 2030.

Nya anslagposter för naturvårdande skötsel

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att införa en ny anslagspost för medel för skötsel av skyddad natur (avsnitt 15.1.3)

Länsstyrelsen tycker att det är välmotiverat att ha en särskild anslagspost för skötsel av skyddad natur, som inte ligger ihopslagen med övriga medel inom 1:3. På det sättet blir regeringens styrning av medel mer transparent. Länsstyrelsen tycker att det är något oklart om anslagsförstärkningen som föreslås bara avser åtgärder för biologisk mångfald, eller om den också är tänkt att inkludera den särskilt omnämnda föreslagna anslagsförstärkningen på 150 mkr till åtgärder för friluftsliv. Länsstyrelsen bedömer att denna post ska läggas utanför den föreslagna förstärkningen på 1,6 miljarder till skötsel av skyddad natur.

Länsstyrelsen vill också trycka på hur avgörande det är att finansieringen är stabil över tid. En budget som varierar starkt mellan enskilda år skapar osäkerhet och motverkar ett kostnadseffektivt arbete. Inleda åtgärder kan behöva pausas och sedan startas om, och kompetent personal kan hinna sluta. Det tar tid att bygga upp en välfungerande organisation som kan genomföra åtgärder effektivt. Även för entreprenörer och djurhållare innebär en instabil budget stor osäkerhet, och det kan leda till att företag på

landsbygden går omkull, utöver att värdefulla marker förlorar den skötsel de behöver.

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

Länsstyrelsen är positiva till förslaget om att länsstyrelserna och Naturvårdsverket får i uppdrag att uppdatera alla inaktuella skötselplaner (avsnitt 15.1.4) för statliga naturreservat och nationalparker och alla inaktuella bevarandeplaner för Natura 2000-områden samt ta fram nya skötselplaner och bevarandeplaner där sådana saknas, men bedömer att det inte är genomförbart att slutföra arbetet till 2030.

Länsstyrelsen vill också påminna om att uppdateringsbehovet inte bara gäller skötselplaner för skyddade områden, utan att även skyddsbesluten ofta behöver ses över för att restaurering och lämplig skötsel ska kunna genomföras. Därför bedömer Länsstyrelsen att det framför allt är de planer och beslut som inte är förenliga med de restaureringsåtgärder som kan behövas för att uppnå ett gynnsamt tillstånd för naturtyper enligt art- och habitatdirektivet, som ska ses över till 2030. I detta sammanhang vill Länsstyrelsen också påtala behovet av att ett nytt system behöver tas fram för hur beslut och skötselplaner för skyddade områden ska kunna hållas aktuella.

Angående uppdateringsbehovet för bevarandeplaner för Natura 2000 vill Länsstyrelsen också framhålla det mycket stora behov som finns av att uppdatera uppgifterna i den så kallade Natura-databasen (Standard Data Form). För att kunna göra detta på ett bra sätt behövs även resurser för att göra uppdaterade karteringar av naturtypers och arters utbredning i Natura 2000-områdena. I samband med det kan vi också bedöma naturtypernas bevarandestatus och eventuella restaureringsbehov. Det är viktigt att detta arbete kan pågå under flera år.

Länsstyrelsens anser inte att det är realistiskt att färdigställa kartläggningen av möjligheterna till återskapande av naturtyper i de delar av skyddade områden som i dag saknar höga naturvärden till år 2026. En sådan kartläggning kan istället vara färdig innan det ska presenteras en uppdaterad plan efter 2030.

Komplettering av förordningen om områdesskydd

Länsstyrelsen avstyrker till det föreslagna tillägget i förordningen om områdesskydd (avsnitt 15.1.6). Länsstyrelsen bedömer att

skötselplaner redan idag kan anses motsvara behoven för en effektiv förvaltning. Det finns dock problem med inaktuella planer vilket till stor del beror på resursbrist på myndigheterna, och ett tillägg i förordningen har inte effekt på resurssättningen.

16. Förslag om restaurering av natur

Förslag om restaurering

Länsstyrelsen är positiv till att Naturvårdsverket får i uppdrag att arbeta med restaurering av naturtyper (avsnitt 16.1.3), men anser att det är olämpligt att lägga det arbetet under ”åtgärdsprogram för hotade arter”.

Arbetet med åtgärdsprogram för hotade arter har varit en mycket viktig insats och precis som Miljömålsberedningen anger har arbetet utvecklat goda modeller för dialog och samverkan. Att restaurera de mycket stora arealer marker som motsvarar naturtyper enligt art- och habitatdirektivet, men som inte är i gott tillstånd, innebär dock arbete i en helt annan omfattning. För att kunna göra det effektivt är organisationsmodellen för åtgärdsprogram för hotade arter inte lämplig. Däremot bör de goda erfarenheterna från arbetet tillvaratas.

Att arbeta med restaurering av naturtyper i dåligt skick kommer att bli ett väldigt omfattande arbete om Sverige ska kunna nå verkliga resultat. Det blir ett ännu större arbete om man dessutom lägger till behovet av att återskapa naturtyper. För att kunna bedriva detta effektivt kommer en robust organisation att behövas, och Länsstyrelsen bedömer att Miljömålsberedningen förslag inte motsvarar de behoven.

Behov kopplade till marina och limniska miljöer

Utöver det som beredningen föreslår vill Länsstyrelsen också lyfta att det också finns ett stort behov av restaurering och förvaltning i marina och limniska miljöer. I marina miljöer finns det stora kunskapsluckor om var olika djupare habitat finns samt hur dessa ska restaureras. En utveckling av restaureringsmetoder för ett antal naturtyper pågår. Det är dock svårare och mer kostsamt att arbeta i vatten och en kraftigt förstärkt finansiering behövs.

Kapitlet nämner väldigt lite om hur man ska förhålla sig till vatten i jordbrukslandskapet, endast på några få ställen nämns småvatten som ett viktigt landskapselement. Restaureringsförordningen ställer dock krav på att öka den biologiska mångfalden generellt i

jordbruksekosystem. Kapitlets avgränsning är förvisso terrestra miljöer men det går inte att komma ifrån att vatten är en del av landskapet och gränsdragningen mellan akvatiska och terrestra miljöer är inte alltid tydlig.

Följaktligen bör restaurering av vattendrag i jordbrukslandskapet ges mer uppmärksamhet, särskilt när dessa är modifierade för att gynna jord och skogsbrukets intressen.

17. Förslag om minimal förlust av biologisk mångfald

Miljömålsberedningens bedömning om minimal förlust av biologisk mångfald och grön infrastruktur

Länsstyrelsen delar i stort de bedömningar som miljömålsberedningen gör om minimal förlust av biologisk mångfald, men kan inte se att Miljömålsberedningen har lämnat förslag som i tillräcklig mån kommer att leda till att listade naturtyper inte förstörs, varken aktivt (genom t.ex. exploatering) eller genom utebliven skötsel. Hög biologisk mångfald är knuten till vissa platser och därför behöver dessa marker skyddas och skötas. De system som tas fram behöver hantera att marker oftast inte är utbytbara och att ett effektivt skyddande av biologisk mångfald är svårt att fullt ut bygga på frivilliga åtgärder.

Länsstyrelsen instämmer i miljömålsberedningens syn på samråd och kunskapskrav i skogsbruket, men konstaterar och vill uppmärksamma att resonemangen inte är i linje med de förslag som framförts i SOU 2024:91 Ett tydligt regelverk för ett aktivt skogsbruk.

Förslag för att öka möjligheterna att tillämpa ekologisk kompensation

Länsstyrelsen instämmer i att kompensation kan vara en väg att bevara biologisk mångfald (avsnitt 17.2.4). Forskningen visar dock att kompensation och nyanläggning av naturtyper är dyrt och ger mindre biologisk mångfald än bevarade naturtyper (t.ex. Zedler & Ercher 2005; Moreno Mateos et al 2017)⁵. Även för enstaka arter är

⁵ Zedler & Ercher 2005: Zedler, J.B. and Kercher, S. (2005) Wetland Resources: Status, Trends, Ecosystem Services, and Restorability. Annual Review of Environmental Resources, 30, 39-74; Moreno Mateos et al 2017: Moreno-Mateos, D. et al. Anthropogenic ecosystem disturbance and the recovery debt. Nat. Commun

det svårare och mycket dyrare att återskapa populationer än att sköta och bevara de som finns kvar⁶

För att kompensation ska kunna bli ett effektivt verktyg ska den helst genomföras innan exploateringen utförs, detta för att undvika att en miljö som inte kan återställas exploateras och utarmas på de värden den har. Inte sällan behövs en betydande överkompensation för att nå samma kvalitet. Vissa livsmiljöer är mycket svåra att kompensera, t. ex. en skog med flerhundraåriga träd.

Det är också av stor vikt att en nationell kartbaserad databas över genomförda kompensationsområden tas fram, så att kompensation inte utförs på ytor där någon annan redan har genomfört en kompensation.

Åtaganden inom EU och internationellt

Länsstyrelsen vill trycka på att vi idag saknar data för att ta fram flera av de trender som restaureringsförordningen har krav på ska öka. Vi saknar idag data på trender över till exempel pollinatörers populationsförändringar, både nationellt och regionalt. För en del ekosystem finns data på trender för arealer, men det saknas data på kvaliteter och status för de flesta ekosystem. För att det ska vara möjligt att ta fram trender krävs större resurser till både nationell och regional miljöövervakning.

18. Förslagets bidrag till de nationella miljömålen, Agenda 2030 och åtgärds mål i Kunming-Montreal-ramverket

Miljömålsberedningen bedömer generellt att förslaget i sin helhet i viss utsträckning bidrar till uppfyllandet av miljökvalitetsmålen. Här bedömer Länsstyrelsen att det saknas en redogörelse för hur stort gapet är för att nå miljökvalitetsmålen i sin helhet är.

Det bör beskrivas att det finns målkonflikter och hur dessa kan hanteras. En sådan konflikt i den byggda miljön kan vara att tätortsnära naturområden riskerar att exploateras i stället för torvmark, vilket motverkar miljömålen god bebyggd miljö, ett rikt växt- och djurliv med flera.

⁶ Länsstyrelsen Västra Götaland 2006:74: Ängs- och hagmarker i Västra Götalands län – vad har hänt på 15 år?

Det finns det många positiva synergier mellan de föreslagna åtgärderna och människors hälsa och livsvillkor, ur ett folkhälsoperspektiv såväl som Agenda 2030, särskilt mål 3. Dock vet vi att hälsan är ojämlikt fördelad i olika befolkningsgrupper. Om flera miljöfaktorer, exempelvis buller, luftföroreningar och närhet till grönområden, samvarierar med socioekonomiska faktorer kan det förstärka negativa hälsorisker särskilt för barn och andra svaga grupper. Ett exempel är förtätningen av bebyggelse, då mängden tätortsnäranaturområden riskerar att minska, vilket ofta påverkar socioekonomiskt svaga grupper mest.

Konsekvensanalys

Miljömålsberedningen uppskattar den samlade effekten på växthusgasbalansen av sina förslag att till ett ökat årligt nettoupptag 2030 på cirka 7 miljoner ton koldioxidekvivalenter. I avsnitt 3.5 framgår att beräkningar av hur stor ökning av nettoupptaget som behövs för att uppfylla LULUCF-förordningen ofrånkomligen är behäftade med stora osäkerheter, men att det finns påtaglig risk att 7 miljoner ton koldioxidekvivalenter inte räcker till. Dessutom bedömer Länsstyrelsen att förslag om ökad kvävegödsling av skog inte bör genomföras på grund av konflikt med andra miljömål.

Allt detta talar för att regeringen i en snar framtid kommer att behöva överväga ytterligare åtgärder, utöver dem som utredningen föreslagit.

För att nå resultat med åtgärder som bygger på frivillighet är det viktigt med arbetssätt som möjliggör helhetssyn, dialog och delaktighet. Som utredningen skriver finns det goda exempel på sådana arbetssätt, exempelvis inom arbetet med åtgärdsprogram för hotade arter, men också inom länsstyrelsernas arbete med bland annat miljömålssamordning, regionala skogsprogram, regionala landskapsstrategier och grön infrastruktur. Länsstyrelsen vill understryka betydelsen av kontinuitet i uppdrag och resurser för att förvalta sådana samverkansarenor och processer och det förtroende som medverkande kommuner, markägare, företag och föreningar investerar i dessa.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektören Jörgen Peters med handläggaren Lina Hadartz som föredragande. I den slutliga handläggningen medverkade avdelningschefen Eva Olsen och funktionschefen Gerda Roupe.

I handläggningen i övrigt medverkade medarbetare från Miljöavdelningen, Natur- och vattenavdelningen, Landsbygdsavdelningen och Samhällsavdelningen.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.