

Klimat- och
näringslivsdepartementet
Naturmiljöenheten
Landmiljögruppen
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Er ref KN2025/00609

2025-06-07

**Remissyttrande av Miljömålsberedningens delbetänkande SOU 2025:21
Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till
åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser
från markanvändningssektorn (LULUCF)**

Sveriges Jordägareförbund (förbundet) har tagit del av promemorian och har följande att framföra.

Övergripande synpunkter

Förbundet ser positivt på Miljömålsberedningens (MMB) uppdrag att hitta långsiktiga politiska överenskommelser om avvägningarna kring hur skogen ska brukas och skogens roll i klimat- och miljöarbetet. Skogsbruk är den mest långsiktiga verksamhet vi har i det moderna samhället och det krävs långsiktiga spelregler.

Tyvärr har beredningen inte lyckats hitta grund för såna långsiktiga spelregler. Betänkandet är fullt av motsättningar, stuprörslösningar, avsaknad av relevanta konsekvensutredningar och avvägningar baserat på sådana konsekvenser och samhällsöverbälganden.

Totalt sett föreslår ändå miljömålsberedningen huvudsakligen rimliga tolkningar av våra internationella åtaganden men med en svag politisk majoritet och krystade sammanvägningar mellan olika intressen.

Synpunkter kapitelvis på vissa av de i utredningen föreslagna åtgärderna

6. Förslag om information och rådgivning

- För att främja åtgärder som ökar kolinlagring och gynnar biologisk mångfald föreslås satsningar på riktad information och rådgivning till fastighetsägare och brukare. Detta anses vara avgörande för att de

föreslagna åtgärderna ska ge önskat resultat. Förbundet stöttar MMBs förslag om information och rådgivning till fastighetsägare och brukare i syfte att bidra till Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald samt högre upptag och lägre utsläpp av växthusgaser. Som exempel är det här viktigt att öka upptaget av koldioxid i skog genom en säkrare och högre tillväxt i skogen. Här kan stärkt rådgivning från SKS stärka skogsägarnas egna ambitioner att öka tillväxten i skogen.

- Vi stöttar att det är NV, JV och SKS som får i uppdrag att genomföra denna informations/rådgivningskampanj och avstyrker att medel tillförs kommuner och ideella föreningar för att genomföra dessa åtgärder.

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

- Eftersom det visat sig svårt att ett enskilt år fastställa nettoupptaget av växthusgaser till stor del för att måluppfyllelsen är helt beroende av vädret under innevarande och föregående år, så avstyrker förbundet förslaget att miljökvalitetsmålen Levande Skogar och Ett rikt odlingslandskap tillförs likalydande preciseringar att nettoupptaget av växthusgaser fram till 2030 ökar.

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

- Förbundet stöttar förslaget om SKS rådgivning och information. Förbundet anser att den viktigaste och mest effektiva åtgärden för att nå LULUCF-målen som MMB har föreslagit är att öka tillväxten i skogen, t ex genom ökad rådgivning till skogsägare om skogsskötsel och ökad gödsling. Sverige har sedan införandet av "sektorsansvar" och "frihet under ansvar" avstått från att arbeta med statsstöd till skogsbruket. Det är en modell som SVJ stöttar.
- MMB lämnar förslag om ersättning till skogsägare för att skjuta fram avverkning. En sådan modell riskerar att bli "green washing" eftersom det är svårt att veta om skogsägare skulle ha gjort detta även utan avtal och ersättning. Förbundet avstyrker, med samma grund, förslaget om kolinlagringsavtal och förslaget om avtal om förlängd omloppstid. I den mån skogsägare skall ersättas för ökad tillväxt/framskjuten avverkning bör det ske på marknadsmässiga grunder. Ett statligt understöd riskerar blir marknadsstörande.

- Förbundet avstyrker att ge SKS i uppdrag att anpassa den hållbara avverkningsvolymen till att bära hela Sveriges åtagande enligt LULUCF och SKS bör därför inte få detta uppdrag.
- Förslag om minimal förlust av biologisk mångfald. Förbundet stöttar att fastighetsägare får rätt till ersättning om pågående markanvändning avsevärt försvåras.
- Förbundet avstyrker att SLU får i uppdrag att ta fram och förvalta ett system för inrapportering och sökning av områden med höga naturvärden. Detta är en myndighetsuppgift att inventera och bör ligga på Skogsstyrelsen avseende skog och Jordbruksverket avseende jordbruksmarker.
- Tyvärr har de mål som EU och därmed Sverige ställt upp alltmer kommit att enbart handla om att lagra in kol i skogsmark och skogsprodukter enligt LULUCF-förordningen. Förbundet noterar vidare att LULUCF-målen inte fungerar i praktiken eftersom kolsänkans storlek under ett enskilt år påverkas av en rad faktorer som inte kan styras. Här anser förbundet att det viktiga substitutionsarbetet som skogsprodukter bidrar med måste lyftas fram tydligare som formella mål och målsättningar.
- Förbundet menar också att klimatpolitiken i första hand måste arbeta för att få bort fossila utsläpp och inte på att skogen ska kompensera för andra sektors utsläpp.
- Beredningen föreslår nya etappmål inom miljömålssystemet för att stärka arbetet med biologisk mångfald. Dessa mål fokuserar på förvaltning av skyddade områden, restaurering av natur samt minimering av förlusten av biologisk mångfald. Förslagen här kommer kanske inte få så stor verkan då Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket m.fl. myndigheter har fått i uppdrag separat av regeringen att lägga förslag på hur Sverige skall implementera EUs Naturrestaureringsförordning och som kommer innefatta det huvudsakliga arbetet med skydd och restaurering av natur. Detta arbete skall slutredovisas V-2026 av myndigheterna.
- Strategin inkluderar förslag om ekonomiska ersättningar till markägare som vidtar åtgärder för att öka nettoupptaget av växthusgaser. Detta omfattar ersättningar för skogsgödsling, förlängda omloppstider, återvätning av torvmarker och odling av mellangrödor. Förbundet anser att den viktigaste och mest effektiva åtgärden för att nå LULUCF-målen som MMB har föreslagit är att öka tillväxten i skogen, t ex genom ökad rådgivning till skogsägare om skogsskötsel och ökad gödsling.

- Sverige har dock sedan 1993 års skogspolitik infördes med ”sektorsansvar” och ”frihet under ansvar” avstått från att arbeta med statsstöd till skogsbruket. Det är en modell som förbundet ser har fungerat bra för skogsbruket och som förbundet stöttar. Förbundet avstyrker med detta som bakgrund förslaget till bidrag för gödsling.
- Gödsling kan i sig öka upptag och inlagring av koldioxid, men produktionsåtgärder bör hanteras av marknaden och därmed skogsbruket i enlighet med den icke-bidrags princip som gällt i svenskt skogsbruk sedan början på 1990-talet.

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

- MMB föreslår att torvmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och att verksamhetsutövaren kompenserar för utsläppen.
- Förbundet ställer sig starkt avvisande till förslaget på grund av dess sannolika långtgående negativa effekter för markägare och urholkning av äganderätten. Förslaget har ingen definition för vare sig torvmark eller anläggning. Dessa kan därför komma att bli synnerligen omfattande.

11. Förslag om ökat nettoupptag i träprodukter

- Definitionen av LULUCF är sådan att LULUCF inte tar hänsyn till att produkter och energi från skogen ersätter fossilbaserade alternativ utan hanterar bara inlagring av kol i produkter under en relativt snäv tidshorisont.
- Förbundet anser dock att Regeringen bör arbeta för att framtida mål inom EU bättre tar hänsyn till träbaserade produkters klimatnytta genom att substitutionsaspekter tas med i konsekvensanalyser när länders kolsänkemålsättningar sätts.
- När krav ställs på ökade kolsänkor i LULUCF och därmed minskad avverkning bör man i kalkylen också ha med att detta betyder att det kan uppstå en minskad klimatnytta, då substitutionen minskar.

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

- Beredningen föreslår att möjligheten att söka nya eller förlängda tillstånd för torvtäkt begränsas från och med 1 januari 2026. Undantag görs endast för fall där det bedöms nödvändigt för totalförsvarets behov av energitorv som beredskapsbränsle.

- Det är på olika vis vällovligt att torvanvändningen minimeras men inom trädgårds- och skogsodling finns det idag inga kända ersättningsmaterial som håller tillräcklig volym och kvalitet som torven. Inom djurhållningen används torv både som strömedel och fodertillskott. Betydelsen av odlingstorven för svensk livsmedelsproduktion i freds- och kristider måste tas i beaktande. Sverige har en oroväckande låg självförsörjningsgrad av livsmedel och i en krissituation kommer svensk livsmedelsproduktion att vara beroende av torv för att kunna upprätthålla sin produktion. Detta verkar även regeringen ha insett då man har tillsatt en ensamutredare att till januari 2026 utreda åtgärder för att begränsa climateffekterna av odlingstorv. Vi anser det viktigt att redan nu ta höjd för att det inte kommer att gå att ersätta odlingstorv med andra material med samma kvalitet som odlingstorven.

Innan det går att gå vidare med ett förslag likt förslaget om utfasning av torvutvinning behöver de tänkbara alternativa odlingssubstrat som finns tillgängliga utredas, med avseende på klimatpåverkan och utbud. Risken är att om vi minskar den Svenska torvproduktionen, som förser den inhemska och europeiska trädgårdsnäringen med odlingssubstrat, så ersätts torven med en import av alternativa substrat med en högre klimatpåverkan."

Omprövning eller avveckling av markavvattningsföretag

- Förslaget har som förbundet ser det en svag evidens, där bl.a. forskare på SLU kritiserat en bred återvätning i stora delar av landet.
- förbundet anser att återvätning tills vidare skall begränsas till näringsrika torvmarker, där forskningen pekar på att de negativa effekterna av återvätningen ur ett klimatperspektiv är få.

13. Förslag om skydd av natur

- Ersättning enligt 31 kap 4 § Miljöbalken som föreslås av beredningen ger inte fullt skydd för äganderätten i enlighet med expropriationslagstiftningen, utan bör höjas till minst 125 % av värdet för att bibehålla en stark äganderätt.
- För att uppnå målsättningen om att skydda minst 30 procent av land och vatten till år 2030, föreslås åtgärder för skydd av urskog och gammal

skog, förvaltning av formellt skyddade områden samt restaurering av natur. Förslagen om formellt skydd bygger på frivillighet och att privata markägare ersätts för intrånget. Dessa förslag syftar till att stärka Sveriges insatser för att bevara biologisk mångfald och öka kolinlagringen inom markanvändningssektorn, i enlighet med både nationella och internationella åtaganden.

- En viktig komponent i arbetet med skyddade områden är att nyttja markägars vilja att medverka. En grundprincip behöver därmed vara att mark som är skyddad i olika former och får en inverkan på brukandet ska räknas med i rapporteringen om den finns noterad. Det ska inte krävas att markägaren aktivt rapporterar in den marken.
- Beredningen förslår att som OECM arealer (Other Effective area-based Conservation Measures) kan innefatta:
 - Formellt skyddad skog (ca 9 % av Skogen)
 - frivilliga avsättningar (4,8 %) – om kartlagda
 - Improduktiv skogsmark (10,9 %) – om denna är kartlagd
 - vissa naturvårdsavtal och rekreationsmarker – om kartlagda
- Dessa arealer när det gäller skogsmark uppgår i dagsläget till ca 25 %. Förbundet anser att alla dessa borde klassas som skyddade eller strikt skyddade. Samtliga skyddsformer har direkt inverkan på markägarens möjligheter att bruka sin mark.
 - Förbundet anser att även de s.k. hänsynytor (0.02-0.5 ha) som sparas fortlöpande i samband med föryngringsavverkning skall räknas med i OECM-arealerna. Detta med bakgrund att dessa skyddade arealer är en viktig del av Sveriges skogspolitik och det är viktigt att bejaka det frivilliga arbete som skogsägarna. Risken är annars att detta arbete minskar både i betydelse och omfattning vilket då istället skulle lägga en större börda på staten att köpa in skog för formella avsättningar. Idag är ca 2 % av skogen skyddad som hänsynytor och över en omloppstid har det beräknats att ca 7 % av skogen kan skyddas via hänsynytor. Detta innebär att skogen kan uppnå sitt ”beting” över tiden om dessa hänsynytor (kartlagda) kan räknas med som OECM-arealer.

14. Förslag om skydd av urskog och gammal skog

Förbundet noterar att MMB på ett flertal platser i utredningen talar om urskogar och "naturskogar" med bäring på EUs strategier och EUs lagstiftning som exv. Naturrestaureringsförordningen. Avseende urskog är begreppet korrekt, men EUs vägledningar talar aldrig om "naturskogar".

Begreppet "naturskog" är en svensk företeelse som inte är entydigt med EUs vägledningar avseende Old-Growth forests eller EUs vägledningar avseende exv habitatet "Västlig taiga". Naturskogsbegreppet är betydligt vidare än EUs vägledningar i geografisk omfattning och har lägre biologiska krav än EUs vägledningar. Medan EU exv. definierar habitatet "Västlig taiga" som en livsmiljö som består av

- natural old pine forests
- natural old mixed forests
- natural old deciduous forests
- recently burnt areas
- younger forests naturally developed after fire

dvs klimax- eller sena successionsstadier (med tillägg för brandsuccession), med liten eller ingen mänsklig påverkan, har Naturvårdsverkets och också MMBs tolkning inkluderat skogar med betydligt lägre krav på naturlighet och ålder. Dessa tolkningar tillåter exempelvis:

- Skogar som **kan bli** naturskog i framtiden
- Skogar med **viss mänsklig påverkan**, exempelvis genom gallring eller plockhuggning
- Igenväxtningsmarker
- Skog med lägre successionsstadium än vad EU kräver

Konsekvensen är att stora arealer skogsmark i Sverige riskerar att klassas som "Västlig taiga" utan att vara det enligt EUs vägledningar, vilket medför rättsosäkerhet och oproportionerliga restriktioner.

Sverige skall följa internationella åtaganden som exv Kunming-Montreal protokollet vilket innefattar att 30 % av naturen skall skyddas av miljöskäl. EUs olika lagstiftningar som exv. Naturrestaureringsförordningen bygger på vägledningar som utgör miniminivåer och definitioner som är viktiga att följa.

Mellanskillnaden mellan summan av de minsta arealer som EUs vägledningar avseende exv Habitatdirektivet och Avskogningsförordningen ger jämfört med Kunming-Montrealprotokollet bör hanteras med nationell kompetens. I gapet bör Sverige prioritera skydd av skog baserat på nationella bristanalyser och kostnadseffektiva prioriteringar. För att minska rättsosäkerhet och harmonisera Sveriges tillämpning med EU:s regelverk bör Sverige därför högre grad följa EU:s vägledningar och där ingår inte begreppet "Naturskog".

Förslag om förvaltning av skyddade områden

- SVJ stöttar förslagen och det är av stor vikt att i första hand prioritera skötsel av redan skyddade områden framför ytterligare avsättningar.
- Betänkandet SOU 2025:21 innehåller flera andra förslag som påverkar skogsägare på olika sätt. Ur ett skogsägarperspektiv kan vissa av dessa förslag ses som fördelaktiga, medan andra kan uppfattas som mindre gynnsamma.
- Förbundet stöttar förslagen och det är av stor vikt att i första hand prioritera skötsel av redan skyddade områden framför ytterligare avsättningar.
- Det finns idag ett problem att finansiering för inrättande av reservat och skötsel av dessa utgör separata budgetposter i statsförvaltningen. Vi anser att dessa bör slås ihop så att Lst ur en given summa pengar kan prioritera mellan skötsel och inrättande av nya reservat.
- Ersättning enligt 31 kap 4 § Miljöbalken som föreslås av beredningen ger inte fullt skydd för äganderätten i enlighet med expropriationslagstiftningen, utan bör höjas till minst 125 % av värdet för att bibehålla en stark äganderätt.

16. Förslag om restaurering av natur

- Förbundet kommenterar inte de enskilda förslagen, men eftersom det nu ligger en utredning på Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Jordbruksverket m fl. myndigheter att ta fram hur Sverige skall implementera EUs naturrestaureringsförordning bör beredningens förslag lämnas därhän.
- För att uppnå målsättningen om att skydda minst 30 procent av land och vatten till år 2030, föreslås åtgärder för skydd av urskog och gammal skog, förvaltning av formellt skyddade områden samt restaurering av natur. Förslagen om formellt skydd bygger på frivillighet och att privata

markägare ersätts för intrånget. Dessa förslag syftar till att stärka Sveriges insatser för att bevara biologisk mångfald och öka kolinlagringen inom markanvändningssektorn, i enlighet med både nationella och internationella åtaganden.

- En viktig delkomponent har för MMB varit att Sverige skall klara av att uppfylla Kunming-Montreal protokollet & EUs Biodiversitetsstrategi. Båda dessa innebär att 30 % av land och vattenarealerna skall skyddas varav 10 % strikt.

17. Förslag om minimal förlust av biologisk mångfald

- Äganderätten. SVJ stöttar att fastighetsägare får rätt till ersättning om pågående markanvändning avsevärt försvåras – vi ser detta som en grundlagsskyddad rättighet.
- SVJ avstyrker att SLU får i uppdrag att ta fram och förvalta ett system för inrapportering och sökning av områden med höga naturvärden. Detta är en myndighetsuppgift att inventera och bör ligga på Skogsstyrelsen avseende skog och Jordbruksverket avseende jordbruksmarker. Vi ser annars risk för både kompetensbrister och rättsosäkerheter.

18. Konsekvensanalys

- SVJ noterar att de samhällsekonomiska konsekvensanalyserna av MMBs förslag är mycket bristfälliga till obefintliga i rapporten och måste utredas i särskild ordning.

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

- Miljömålsberedningen är en parlamentarisk utredning där ett sekretariat stöttar utredningen och tar fram förslag och analyser. Det är då mycket uppseendeväckande att det i slutrapporten kommer med ett kapitel där utredningssekretariatet i strid mot den politiska majoriteten i utredningen lägger med ett kapitel som blivit avfärdat av utredarna, d.v.s. politikerna i utredningen. Här verkar inte rollfördelningen i MBBs arbete ha fungerat.

Anders Grahn
Generalsekreterare