



UPPSALA
UNIVERSITET



UPPSALA
UNIVERSITET

YTTRANDE

2025-06-02

Dnr UFV 2025/416

Klimat- och näringslivsdepartementet

Box 256
751 05 Uppsala

Besöksadress

Dag Hammarskjölds väg 7

Handläggare

Magnus Ödman

Telefon

070-167 91 42

www.uu.se

magnus.odman@uu.se

Remiss av Miljömålsberedningens förslag om en strategi för åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF) - (SOU 2025:21)

Uppsala universitet har anmodats lämna yttrande över rubricerad remiss. Följande expertyttrande har utarbetats av professor David Langlet, universitetslektor Melina Malafry samt universitetslektor Marc Landeman, Juridiska institutionen.

Kort sammanfattning

Miljömålsberedningen lämnar ett stort antal förslag varav många främst avser informationsinsatser, ändrad rapportering eller ändrade stödsystem. Vi yttrar oss över ett antal av de förslag vi bedömer vara av mer direkt rättslig natur.

Vi tillstyrker införandet av begränsningar för ianspråktagande av torvmark för bebyggelse eller anläggningar samt krav på kompensation för ökade utsläpp av växthusgaser då sådant ianspråktagande sker förutsatt att verksamhetsutövare och berörda myndigheter har tillgång till tillförlitliga metoder för att beräkna de ökade utsläpp av växthusgaser som planerad exploatering av torvmark kan förväntas medföra.

Vi efterfrågar ett förtydligande av att det föreslagna tillägget av ”eller kompensera” i 6 kap. 11 och 35 §§ miljöbalken inte innebär att kompensation kan ersätta åtgärder för att minimera negativ miljöpåverkan.

Vi ställer oss i princip positiva till förslaget om att föreskriva att då ett sådant beslut om att förbjuda en verksamhet fattas enligt 12 kap 6 § miljöbalken som ger rätt till ersättning enligt 31 kap 4 § miljöbalken ska myndigheten aktivt verka för att området ifråga blir föremål för formellt skydd eller andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder. Samtidigt efterlyser vi en analys av hur detta förhåller sig till närliggande förändringar som föreslagits av andra utredningar, särskilt förslagen i SOU 2024:91 om att koppla ersättningsrätt till beslut som medför att sedvanligt skogsbruk avsevärt försvåras på berörd del av fastigheten.



YTTRANDE

2025-06-02

Dnr UFV 2025/416

Beredningens förslag förutsätter i viktiga delar att skogsbruket kollektivt i enlighet med det så kallade sektorsansvaret tar ett betydligt större ansvar för att nå miljö- och klimatmål än vad som följer av lagstiftningen. Eftersom utvecklingen av skogens naturvärden är negativ och det finns uppenbara problem med effektiviteten i sektorsansvaret går det inte att förutsätta att frivilliga åtgärder ska komplettera lagstiftningen i tillräcklig utsträckning. Vi saknar förslag på tydliga mekanismer för att följa och upp och vid behov vidta mer styrande åtgärder om sektorsansvaret inte skulle leverera den natur- och klimatnytta som beredningens föreslagna strategi förutsätter.

Slutligen ifrågasätter vi att beredningen har fullgjort sitt uppdrag enligt givna instruktioner. Flera av förslagen är, enligt vad beredningen själv uppger, förenade med så stora osäkerheter att det måste ifrågasättas om de utgör en fungerande strategi för hur Sverige kan leva upp till de krav och målsättningar som anges i regeringens direktiv till beredningen.

Övergripande generella synpunkter

Exploatering av torvmark

Vi tillstyrker införandet, genom en ny 3 kap. 4 a § i miljöbalken, av begränsningar för ianspråktagande av torvmark för bebyggelse eller anläggningar på så sätt att sådant ianspråktagande får ske endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och behovet inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas sig anspråk. Därtill kommer ett krav på att verksamhetsutövaren kompenserar för de ökade utsläpp av växthusgaser som en exploatering beräknas innebära.

Förslaget knyter an till de begränsningar avseende användning av bruksvärd jordbruksmark som redan finns i 3 kap. 4 § miljöbalken och ledning för den nya paragrafens tillämpning bör kunna fås från praxis avseende 3 kap. 4 §. Det är samtidigt värt att understryka att förslaget praktiska tillämpning liksom kravet på rättssäkerhet förutsätter att såväl verksamhetsutövare som berörda myndigheter har tillgång till tillförlitliga metoder för att beräkna de ökade utsläpp av växthusgaser som en planerad exploatering av torvmark kan förväntas medföra.

Miljökonsekvensbeskrivningens innehåll

Vi ser en risk att det föreslagna tillägget av ”eller kompensera” i 6 kap. 11 och 35 §§ miljöbalken kan missleda verksamhetsutövare. Ordet ”eller” kan förstås som att kompensation utgör ett alternativ till de krav som listas innan, d.v.s. att redogöra för ”de åtgärder som planeras för att förebygga,



hindra, motverka och avhjälpa” betydande miljöeffekter. Eftersom det enligt såväl miljöbalkens som EU-rättens krav förutsätts att miljöpåverkan i första hand minimeras, bör det också vara tydligt i regleringen av miljökonsekvensbeskrivningens innehåll. Ett sätt kan vara att det betonas i specialmotiveringen att kompensation även fortsatt är ett komplement till försiktighetsåtgärder.

Frihet under ansvar

Som beredningen påpekar (s. 214) bygger den svenska skogspolitiken sedan 1993 års skogspolitiska reform på principen om frihet under ansvar vilket innebär att skogsvårdslagstiftningen innehåller få styrande eller tvingande regler. För att denna frihet ska vara förenlig med de skogspolitiska målen, inte minst avseende skogsbrukets effekter på den biologiska mångfalden, kombineras den med det så kallade sektorsansvaret.

Det senare innebär att det är ett gemensamt ansvar för skogsnäringen och ansvariga myndigheter att de åtgärder vidtas som krävs för att bevara och tillvarata skogens miljö- och kulturmiljömässiga värden. Ett uppnående av de skogspolitiska målen förutsätter att skogsbrukets aktörer som grupp gör mer än vad lagen kräver (s. 215). Beredningen anger uttryckligen att man bedömer att kolinlagring i skogsmark och långlivade träprodukter ingår i sektorsansvaret (s. 214)

Trenden vad gäller naturskyddet i skogen är tydligt negativ. Naturvårdsverket har nyligen konstaterat att det är i den produktiva skogsmarken utanför de formellt skyddade områdena som ”förlust, försämring och fragmentering” av livsmiljöer är störst.¹ Eftersom detta tyder på stora problem med effektiviteten i sektorsansvaret krävs det, för att kunna förvänta sig måluppfyllelse, tydliga och robusta mekanismer för att följa och upp och vid behov vidta mer tydligt styrande åtgärder om sektorsansvaret inte skulle leverera den natur- och klimatnytta som beredningens föreslagna strategi förutsätter. Sådana mekanismer och ytterligare åtgärder som vid behov kan komplettera sektorsansvaret finns inte i beredningens förslag. Det innebär bland annat att det vid ett eventuellt misslyckande med att uppnå de av EU-rätten stipulerade kraven blir svårt eller omöjligt att hävda att alla nödvändiga åtgärder vidtagits

¹ Naturvårdsverket, Underlag till styrmedelsanalyser för att hejda förlusten av biologisk mångfald i den produktiva skogen Underlagsrapport och problemanalys till fördjupad utvärdering av miljömålen 2023, PM 2022-09-28.



YTTRANDE

2025-06-02 Dnr UFV 2025/416

eftersom tidigare erfarenheter tydligt visar att man inte kan utgå ifrån att sektorsansvaret levererar tillräckliga effekter utöver lagens krav.

Föreslagen ändring av 12 kap. 6 § miljöbalken

Vi ställer oss i princip positiva till förslaget om att, genom tillägg i 12 kap. 6 § miljöbalken, föreskriva att då ett sådant beslut om att förbjuda en verksamhet fattas enligt 12 kap. 6 § miljöbalken som ger rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken ska myndigheten aktivt verka för att området ifråga blir föremål för formellt skydd eller andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder. Förslaget gynnar ett mer långsiktigt skydd för värdefulla områden och bidrar till att de medel som läggs på att betala ersättningar genererar så stor nytta som möjligt.

Vi ställer oss däremot frågande till hur den föreslagna förändringen förhåller sig till liknande föreslagna förändringar i andra utredningar som bedrivits parallellt med beredningens arbete. I SOU 2024:91 föreslås en rad förändringar, bl.a. av 12 kap. 6 § och 7 kap. 11 § miljöbalken (se till exempel SOU 2024:91 s. 407 ff. och s. 411 ff.). Ett av de förslagen avser en förändrad ersättningsrätt vid vissa situationer som faller in under nämnda bestämmelser. Bland annat föreslås en ny grund för ersättningen genom att ersättningsrätt i vissa fall föreslås föreligga när ett beslut medfört att *sedvanligt skogsbruk avsevärt försvåras på berörd del av fastigheten*. Det är alltså en förändring från dagens rekvisit om pågående markanvändning. Genom hänvisningar i 12 kap. 6 § miljöbalken till 7 kap. 11 § miljöbalken kommer den föreslagna ersättningsgrunden även att vara tillämplig i vissa av situationerna som faller in under 12 kap. 6 §.

Vi efterfrågar en samordning mellan utredningar som hanterar frågor och förslag som är nära kopplade till varandra. Det bör särskilt göras en konsekvensanalys av hur förslagen i SOU 2024:91 kan påverka beredningens förslag avseende 12 kap. 6 § miljöbalken.

Har beredningen fullgjort sitt uppdrag?

Enligt sina instruktioner ska Miljömålsberedningen inom ramen för detta uppdrag bland annat ”föreslå hur Sverige avseende landbaserade ekosystem kostnadseffektivt kan leva upp till åtaganden inom EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030, och dess direkt kopplade rättsakter, samt hur generationsmålet och de svenska miljökvalitetsmålen kan nås” samt ”hur Sverige, med beaktande av andra angelägna behov som exempelvis försörjningstrygghet, landsbygdsutveckling och



YTTRANDE

2025-06-02

Dnr UFV 2025/416

konkurrenskraft, på ett kostnadseffektivt sätt ska nå de åtaganden om ökad kolsänka som väntas bli resultatet av klimatneutralitetsmålet i EU:s klimatlag och förhandlingarna om EU:s LULUCF-förordning”.²

Även om flera andra intressen ska beaktas handlar alltså uppdraget om att föreslå hur Sverige kan leva upp till ett antal krav och målsättningar.

Av beredningens remitterade delbetänkande framgår emellertid att beredningen inte ser förslagen som tillräckliga för att med rimlig säkerhet nå flera relevanta mål.

Angående förslagen som ingår i strategin för att öka Sveriges rapporterade nettoupptag konstaterar beredningen att ”[h]uruvida förslagen faktiskt kommer att medföra en sådan ökning beror bl.a. på markägares intresse för föreslagna ersättningar” samt vidare att ”[h]uruvida en ökning av nettoupptaget med 7 miljoner ton till 2030 jämfört med referensscenario innebär att Sverige lever upp till LULUCF-förordningens åtagande beror till stor del på faktorer som ligger bortom beredningens kontroll, såsom väderförhållanden och efterfrågan på träråvara under perioden 2025–2030.” (s 158)

Det finns alltså stora osäkerheter både avseende om förslagen kommer att ge avsedd effekt och om den effekten, om den uppnås, kommer att vara tillräcklig för att nå uppsatta mål. Att såväl effekter av policyåtgärder som utvecklingen av upptaget av växthusgaser i skogsmark respektive i träråvara är behäftade med osäkerheter är oundvikligt. Men att då snarare än att ha en säkerhetsmarginal, välja att lägga förslag som bara under uppenbart gynnsamma omständigheter har möjlighet att nå målen är svårt att se som fullgoda förslag till hur Sverige ska leva upp till relevanta krav och målsättningar.

Angående Sveriges åtaganden inom EU och internationellt avseende naturvård och biologisk mångfald i landbaserade ekosystem anger beredningen att förslagen ”i viss utsträckning” kan uppnå dessa. (sid 28).

² Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M 2010:04) om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). Beslut vid regeringssammanträde den 4 augusti 2022.



UPPSALA
UNIVERSITET

YTTRANDE

2025-06-02

Dnr UFV 2025/416

Sammantaget är en konsekvens av detta att om Sverige skulle misslyckas med att uppnå relevanta EU-rättsliga krav finns ingen möjlighet att med grund i de åtgärder beredningen föreslår hävda att Sverige vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att nå kraven. Det handlar då snarare om ett betydande och avsiktligt risktagande avseende uppnåendet av kraven.