



Regeringen
li.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över promemorian Anmälningssplikt för skogsbruksåtgärder i urskog och gammal skog samt krav för A-landsstatus i förnybartdirektivet och Skogsstyrelsens rapport Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning

Ert diarienummer: LI2025/01288

Sammanfattning

Länsstyrelsens primära utgångspunkter i detta yttrande är det som framgår i regeringens uppdrag till Skogsstyrelsen, nämligen att Sverige ska förbli ett A-land enligt förnybartdirektivet, samt att direktivet inte bör överimplementeras. Samtidigt som det finns goda skäl att undvika överimplementering, kan det även vara viktigt att uppmärksamma riskerna med om Sverige inte lyckas implementera direktivet fullt ut. En uppenbar sådan risk är att Sverige inte längre skulle vara ett A-land, med de nackdelar det medför för näringsidkare i biobränslekedjan. En annan – potentiellt mer allvarlig – risk är om det också leder till återbetalningskrav på enskilda näringsutövare som fått ekonomiskt stöd i någon form för produktion, distribution eller användning av förnybara bränslen.

Mot den bakgrunden har Länsstyrelsen i Värmlands län följande synpunkter på de remitterade förslagen:

- För att Sverige fortsatt ska vara ett A-land räcker det inte att vi som land lever upp till förnybartdirektivets artikel 29.3 a, som remissmaterialet till stor del fokuserar på. Det är också brådskande att säkerställa att vi lever upp till artikel 29.3 b.
- Avgränsningen av vad som räknas som gammal skog bör ligga i linje med hur andra medlemsländer avgränsar motsvarande begrepp. Skogsstyrelsens förslag till definition är en bättre utgångspunkt än promemorians förslag, men även det bör kunna förenklas.

- Promemorians argument för att införa nya regler i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd, hellre än i skogsvårdslagstiftningen, är inte väl underbyggda.
- Regeringen bör överväga tillståndsplikt för de åtgärder som nu föreslås omfattas av samrådsplikt.
- Det bör utredas vidare om även de nya formuleringarna i förnybartdirektivets artikel 29.6 a iv medför behov av nya nationella regler.
- Utöver ändrade regelverk behövs även mer resurser för tillsyn och kontroll av att regelverken följs.

Brådskande att leva upp till förnybartdirektivets artikel 29.3 b

Utgångspunkten för remissmaterialet är att Sverige även fortsättningsvis ska vara ett A-land enligt hållbarhetskriterierna i EU:s förnybartdirektiv. Eftersom dessa nu, genom det reviderande direktivet "RED III", i artikel 29.6 uttryckligen hänvisar till artikel 29.3, så behöver Sverige även uppfylla kriterierna i bland annat artiklarna 29.3 a och 29.3 b. Dessa innebär att biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen inte får framställas av råvaror från urskog och gammal skog (29.3 a) och inte heller av råvaror från skog med stor biologisk mångfald (29.3 b).

För att Sverige ska fortsätta vara ett A-land behöver det snarast utredas hur vi kan säkerställa att vi som land lever upp till artikel 29.3 b. I Skogsstyrelsens delredovisning konstateras att anpassningar bedöms behövas för att uppfylla det kriteriet (sid. 84). I slutredovisningen framhålls att för att möjliggöra uppfyllande av förnybartdirektivet "bör ett förtydligande om kriterier och hantering av områden med hög biologisk mångfald hanteras skyndsamt" (sid. 20). Länsstyrelsen instämmer till fullo i detta. Att detta inte ingår i det remitterade materialet ser Länsstyrelsen som en allvarlig brist.

I delredovisningens avsnitt 3.2.6 beskrivs nuvarande tillsyn som bidrar till att skogsråvara inte hämtas från mark varifrån skogsbiomassa inte får härröra enligt förnybartdirektivet (sid 123–124). Tillsynen anknyter till flera av hållbarhetskriterierna i direktivet, men det bör uppmärksammas att ingen del i den beskrivna tillsynen tar sikte på artikel 29.3 b om skogar med stor biologisk mångfald. Länsstyrelsen ser därför en risk att det nu läggs stor möda på att avgränsa vilka skogar som omfattas av

artikel 29.3 a, men att Sverige ändå förlorar sin A-landsstatus på grund av att vi inte lever upp till artikel 29.3 b.

Länsstyrelsen delar inte den bedömning som görs i promemorian om att nyckelbiotopsregistrering inte skulle kunna ses som ett myndighetskonstaterande om stor biologisk mångfald i förnybartdirektivets mening (sid. 40). Som Skogsstyrelsen nämner i sin delredovisning så motsvarar bestämmelsen i SKSFS 2013:3 om ”områden med mycket stor betydelse för flora och fauna” nyckelbiotoper (sid. 104–105). Detta nämns även i Skogsstyrelsens allmänna råd till föreskriften. Uttrycken ”mycket stor betydelse för flora och fauna” och ”stor biologisk mångfald” är så närliggande att den bedömning som görs när ett bestånd registreras som nyckelbiotop rimligen kan ses som ett konstaterande om stor biologisk mångfald.

Avgränsningen av vad som utgör gammal skog

Som Länsstyrelsen tidigare framhållit i sitt yttrande över SOU 2025:21¹, bör Sveriges tillämpning av begreppet ”oldgrowth” ligga i linje med andra medlemsländer. I promemorian förordas att primärt jämföra den svenska definitionen med Finlands definition, eftersom båda länderna till stor del ligger inom den boreala regionen. Den biogeografiska regionen är en rimlig aspekt att väga in, men eftersom det handlar om implementering av EU-gemensam lagstiftning vore det också bra att undvika onödiga skillnader i förhållande till övriga medlemsländer.

Länsstyrelsen delar den tolkning som Skogsstyrelsen gör i slutredovisningen om att urskogar (primary forests) i sena successionsstadier utgör en delmängd av gammal skog, och att en urskog i ett sent successionsstadium därför bör uppfylla kriterierna för en gammal skog (sid. 28). De kriterier för gammal skog som föreslås i promemorian tycks dock vara så snäva att gammal skog i stället blir en delmängd av urskog. Ett sådant regelverk skulle skapa en osäkerhet kring om EU-kommissionen och EU-domstolen vid eventuell prövning skulle acceptera den svenska definitionen. Sådan osäkerhet är varken till gagn för berörda näringar eller för andra intressenter.

Länsstyrelsen instämmer i det som Skogsstyrelsen framhåller i slutredovisningen om nackdelar med att använda beståndsålder som

¹ Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF).

kriterium i flerskiktad skog med stor åldersspridning (sid. 34). Länsstyrelsen instämmer också i att om ett sådant kriterium ska finnas, så bör det ha ett alternativt kriterium gällande de äldsta träden i beståndet. I det avseendet anser Länsstyrelsen att Skogsstyrelsens förslag till definition av gammal skog är bättre än förslaget i promemorian.

Detsamma gäller de kriterier för död ved som föreslås av Skogsstyrelsen respektive i promemorian. I promemorian föreslås att definitionen av gammal skog ska innehålla påfallande höga tröskelvärden för mängden död ved, särskilt för norra Sverige. Gammal tallskog på magrare marker ackumulerar ofta relativt lite död ved, men kan ändå ha höga naturskogskvaliteter. En jämförelse med Riksskogstaxeringens data 2016–2020 för skog i skyddade områden visar att den föreslagna gränsen på 20 m³/ha motsvarar medelvärdet i skyddad skog i Dalarnas och Gävleborgs län. Det torde innebära att många tallskogar, som i realiteten är gamla naturskogar och rimligen bör ingå i definitionen av gammal skog, har ett lägre innehåll av död ved än så.

Länsstyrelsen ser inte att det finns något vetenskapligt belägg för antagandet i promemorian om att ”de ekologiska förutsättningarna i norra Sverige med långsammare nedbrytning, längre perioder av död ved i skogslandskapet och fler arter beroende av sådana habitat kräver högre antal och i snitt högre volym av död ved för att upprätthålla liknande ekosystemfunktioner som i ett varmare klimat” (sid. 35). Den långsammare nedbrytningen i kallare klimat sammanfaller med en långsammare trädillväxt och därmed långsammare ackumulation av död ved. Riksskogstaxeringens data på död ved i skyddade områden visar inte någon tydlig trend i nord-sydlig riktning. Även om medelvärdena för Västerbottens respektive Jämtlands och Västernorrlands län är högre än för södra Sverige, så är medelvärdena för Norrbottens respektive Dalarnas och Gävleborgs län lägre än för södra Sverige. Länsstyrelsen ser därför ingen saklig grund för de hårdare krav för norra Sverige än för södra Sverige som föreslås i promemorian.

I detta sammanhang vill Länsstyrelsen också uppmärksamma att de skogar som omfattas av artikel 29.3 a, såväl med de föreslagna definitionerna som med andra definitioner som skulle kunna vara aktuella, utgör en delmängd av skogar med stor biologisk mångfald enligt artikel 29.3 b. De allra flesta skogar som passar in på artikel 29.3 a torde också vara kända som skogar med stor biologisk mångfald, även om de ännu inte identifierats som uppfyllande

specifika kriterier för urskog eller gammal skog. Dessutom, som Länsstyrelsen framhållit i sitt yttrande över SOU 2025:21, kommer de skogar som passar in på definitionen av gammal skog rimligen också utgöra sådan naturtyp som inte får försämrats enligt EU:s restaureringsförordning, och därför ingå i det arbete som behövs för att Sverige ska leva upp till icke-försämringskravet i den förordningen. I det perspektivet menar Länsstyrelsen att det är tveksamt om de juridiska kriterierna för gammal skog behöver vara så detaljerade som i de remitterade förslagen.

Mer specifikt anser Länsstyrelsen att om gammal skog definieras med utgångspunkt i Skogsstyrelsens förslag, så torde det räcka med att de fem huvudkriterierna är uppfyllda för att en skog ska räknas som gammal skog. Att dessutom behöva bedöma om minst två av tre kompletterande kriterier är uppfyllda bedömer Länsstyrelsen vara ett onödigt merarbete för såväl näringsidkare som myndigheter.

Sammanfattningsvis menar Länsstyrelsen att Skogsstyrelsens förslag till definition är en rimlig utgångspunkt, men att den bör kunna förenklas.

Nya regler i skogsvårdslagstiftningen eller i förordningen om anmälan för samråd

Skogsstyrelsen föreslår att regler om anmälningsplikt för skogsbruksåtgärder i urskog och gammal skog, samt definitioner av de begreppen, införs i skogsvårdslagstiftningen. I promemorian föreslås i stället att sådana regler införs i förordningen om anmälan för samråd. Länsstyrelsen bedömer att reglernas placering inte har någon avgörande betydelse, men att de passar bättre in i skogsvårdslagstiftningen. Länsstyrelsen uppfattar att argumenten i promemorian (sid. 22–23) för placering i förordningen om anmälan för samråd inte är väl underbyggda.

Som skäl anförs i promemorian först att anmälningsskyldigheten enligt skogsvårdslagen (1979:429) inte gäller för vissa skogsbruksåtgärder, exempelvis gallring. Detta är dock omhändertaget i Skogsstyrelsens förslag genom tillägg i 14 § skogsvårdslagen och 15 § skogsvårdsförordningen (1993:1096).

Som andra skäl anförs i promemorian att det inte finns några ersättningsbestämmelser kopplade till anmälningsskyldigheten i skogsvårdslagen, vilket det finns till regeln i 12 kap. 6 § miljöbalken om samråd. När det gäller ersättning till markägare, så är dock

praxis vid 12:6-samråd enligt miljöbalken, precis som vid anmälningar enligt skogsvårdslagen, att lösa ersättningsfrågan genom formellt skydd (reservat, biotopskydd eller naturvårdsavtal). Länsstyrelsen menar därför att den skillnad som promemorian pekar på saknar praktisk betydelse.

Samrådsplikt eller tillståndsplikt

Varken i Skogsstyrelsens rapport eller i promemorian finns överväganden om huruvida samrådsplikt eller tillståndsplikt är mest ändamålsenligt för att uppnå målen med föreslagna kompletteringar i lagstiftningen.

Generellt gäller samrådsplikt i huvudsak för åtgärder som i grunden är tillåtna, och används för att myndigheterna ska kunna uppmärksamma verksamhetsutövaren på mindre anpassningar som bör göras av hänsyn till naturvärden. Reglerna om 12:6-samråd ger i och för sig möjlighet att helt stoppa en åtgärd, men det är ovanligt att detta sker. De ändringar som föreslås i remissmaterialet bryter mot detta mönster.

En tillståndsplikt skulle vara en tydligare signal om att verksamhetsutövaren inte kan förvänta sig att få utföra åtgärden. En tillståndsplikt skulle också, åtminstone enligt hittillsvarande regelverk och praxis, innebära att myndigheten har mer tid på sig och därmed bättre möjlighet att göra en grundlig bedömning. Länsstyrelsen menar därför att regeringen även bör överväga att införa tillståndsplikt för avverkning i urskog och gammal skog.

Ny formulering i direktivets artikel 29.6 a iv

Förnybartdirektivets artikel 29.6 a iv har fått en ny formulering, som bland annat kräver att skörden är förenlig med tröskelvärden för kalavverkningars storlek och med bevarandetröskelvärden för uttag av död ved, att skörden uppfyller krav på användning av avverkningssystem som minimerar negativ påverkan på biologisk mångfald och livsmiljöer, samt att man undviker skörd av stubbar och rötter. Skogsstyrelsen bedömer i delredovisningen att den nya formuleringen inte ger behov av anpassningar i svensk lagstiftning, utom i den del som berör urskog och gammal skog, (sid. 84). Länsstyrelsen ställer sig tveksam till Skogsstyrelsens bedömning på denna punkt, och menar att frågan bör utredas närmare.

Skogsstyrelsen beskriver i delredovisningens avsnitt 3.1.4.2 hur de menar att artikel 29.6 a iv redan implementerats i svensk

lagstiftning. Här bör dock uppmärksammas att de svenska regler som bedömts genomföra artikeln är begränsade av att de sammanlagda kraven inte får innebära avsevärt försvårande av pågående markanvändning inom berörd del av fastighet. Någon sådan begränsning finns inte i förnybartdirektivet.

Resurser för tillsyn och kontroll

Länsstyrelsen instämmer i det som nämns på flera ställen i Skogsstyrelsens delredovisning om att Sverige för att fortsätta vara ett A-land behöver avsätta mer resurser för tillsyn och kontroll av att regelverken följs. Länsstyrelsen har även i sitt yttrande över SOU 2025:21 understrukt behovet av mer resurser för Skogsstyrelsens tillsynsarbete.

Allmänna synpunkter

Länsstyrelsen ser med viss oro på den diskrepans som ligger i att förnybartdirektivets formulering ”mark som har stort värde för den biologiska mångfalden”, i inledningen till artikel 29.3, rent sakligt rymmer mer än den efterföljande uppräknings a–e. Ett exempel är att skog som ligger i direkt anslutning till skyddsvärda vatten eller Natura 2000-områden, genom sitt läge kan ha stort värde för den biologiska mångfalden, utan att för den skulle passa in på någon av a–e. Denna diskrepans skapar en risk för olika tillämpning i olika medlemsländer, och en ovisshet om hur EU-domstolen kan komma att tolka artikel 29.3 vid en eventuell prövning. Denna ovisshet kan bli svår för såväl myndigheter som näringsutövare att förhålla sig till, och den är svår att komma till rätta med genom utredning på nationell nivå. Ett sätt för regering och riksdag att hantera denna problematik, dvs. förbättra tydligheten och rättssäkerheten för markägare och näringsidkare samt förebygga utdragna rättsprocesser, kan vara att utforma den nationella skogslagstiftningen så att den bättre tillgodoser kraven även i andra relevanta EU-regelverk, som vattendirektivet och art- och habitatdirektivet.

Länsstyrelsen noterar att i regeringens uppdrag till Skogsstyrelsen förklaras uttrycket ”sådan skog som är av avgörande betydelse för biologisk mångfald och därför särskilt skyddsvärd” med ”områden som är formellt skyddade eller är prioriterade för formellt skydd”. Här vill Länsstyrelsen uppmärksamma att den nationella strategin för skydd av skog syftar till att det formella skyddet, tillsammans med markägarnas frivilliga avsättningar, på sikt ska nå upp till de

svenska miljömålen och Sveriges internationella åtaganden. Det innebär att vilka skogar som prioriteras för formellt skydd är beroende av i vilken mån markägarna är beredda att avsätta skog utan formellt skydd.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövdingen Georg Andrén med handläggare Torbjörn Nilsson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschefen Annika Nilsson, enhetschefen Karin Enfjäll och rättschefen Ingela Alverfors deltagit.

Handläggare från enheterna Miljöskydd och Naturvård, samt ytterligare handläggare från Miljöanalys, har deltagit i framtagandet av yttrandet.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.