

Datum
2025-09-25

Dariennr
2025/2058
Er referens
LI2025/01288

Mottagare
li.remissvar@regeringskansliet.se
conny.ohman@regeringskansliet.se
agnetha.alriksson@regeringskansliet.se

Skogsstyrelsens remissvar över promemorian Anmälningsskyldighet för skogsbruksåtgärder i urskog och gammal skog samt krav för A-landsstatus i förnybartdirektivet

Yttrandet inleds med övergripande synpunkter, därefter redovisas synpunkter och kommentarer sorterat efter kapitlen i promemorian.

Övergripande synpunkter

Skogsstyrelsen har framfört allt synpunkter på definitionen och kriterier för gammal skog (motivering framgår i yttrandet nedan), A-landsbedömningen och skog med stor biologisk mångfald konstaterat av relevanta behöriga myndighet.

I fortsatta beredningen av förnybartdirektivet bör samordning ske med andra närliggande och pågående utredningar och implementeringar, bland annat miljömålsberedningens delbetänkande (SOU 2025:21), slutbetänkande av Utredningen om anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning (SOU 2025:17) och del- och slutbetänkande av 2024 års skogspolitiska utredning (SOU 2024:91 och 2025:93). En sådan samordning skulle underlätta för markägare, bränsleleverantörer och energiföretag samt skapa förutsättningar för en långsiktig, förutsägbart, rättssäker, tydlig och sammanhållen skogspolitik. Därutöver skulle en samordning med och genomförande av förslag i andra utredningar sannolikt stärka Sveriges möjlighet att betraktas som ett A-land enligt förnybartdirektivet.

Skogsstyrelsen noterar att förslaget omfattar all skogsråvara från urskog, gammal skog och skog som den relevanta behöriga myndigheten har konstaterat ha stor biologisk mångfald, medan förnybartdirektivet avser skogsråvara som används i produktion av förnybar energi (primärt skogsbränsle), inte sortimenten sågtimmer och massaved. I promemorian saknar Skogsstyrelsen en motivering till ställningstagandet men tillstyrker likväl förslaget (se nedan) att en anmälan för samråd ska göras för skogsbruksåtgärder i urskog och gammal skog, oavsett slutanvändning av skogsråvaran, eftersom dessa skogar redan torde omfattas av samrådsplikt enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. En sådan lösning skulle underlätta och öka tydligheten för markägare och myndigheter samt resulterar i en mer

samordnad och sammanhållen skogspolitik samt ökar Sveriges möjligheter att betraktas som ett A-land.

I promemorian saknas förslag kring kartläggning och skydd av urskogar och gammal skog. Skogsstyrelsen anser att en kartläggning bör initieras via ett uppdrag eftersom det skulle underlätta för markägare i deras bedömning om ett skogsbestånd kan vara urskog eller gammal skog. I miljömålsberedningen delbetänkande fanns ett förslag till kartläggning av urskog och gammal skog vilket Skogsstyrelsen tillstyrkte i sitt yttrande. I det yttrandet betonades vikten av att det ges såväl rättsliga som praktiska förutsättningar att utföra ett sådant uppdrag. Till detta finns en problematik i att dessa åtgärder kommer att ta lång tid att genomföra medan medlemsstaterna senast den 21 maj 2025 ska ha infört de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa hållbarhetsbestämmelserna enligt förnybartdirektivet.

Ytterligare ett förslag av miljömålsberedningen som bör beaktas, är att skydda alla återstående urskogar och gammal skog. Skogsstyrelsen tillstyrkte även detta förslag med hänvisning till att gammal skog är en delmängd av urskog och naturskog, att skydd av dessa endast i viss utsträckning bidrar till åtagandet i EU:s strategi för biologisk mångfald och att intrångsersättning vid formellt skydd är rättighetsbaserad enligt regeringsformen.

Vidare tillstyrkte Skogsstyrelsen miljömålsberedningens förslag om att myndigheterna vid meddelande om förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken som ger rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken aktivt ska verka för att området i fråga också ska ges någon form av formellt skydd. Förslaget bör beaktas i beredningen av förnybartdirektivet.

I syfte att underlätta i tillämpningen av förnybartdirektivet och förslagen i promemorian och därtill skapa en tydlighet och underlätta för verksamhetsutövare och myndigheters tillsyn, bör delar av skogsutredningens¹ förslag i delbetänkandet om frikoppling av anmälan om avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen (1979:429) och anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken genomföras.

Skogsstyrelsen noterar att promemorian inte adresserar förnybartdirektivets krav på att skogsråvaran inte får komma från områden som den 1 januari 2008 eller senare utgjordes av gammal skog, urskog, hedmark eller skog eller träd- och buskmark med stor biologisk mångfald som den relevanta behöriga myndigheten har konstaterat ha stor biologisk mångfald. Skogsstyrelsen anser att kravet bör hanteras men ser samtidigt stora utmaningar i att kartlägga och bedöma ett skogsbestånds status tillbaka i tiden.

1 Författningsförslag

Ett beaktande av de synpunkter Skogsstyrelsen framför i detta yttrande, skulle innebära att formuleringar i författningsförslaget behöver justeras i vissa delar. Detta gäller till exempel avseende definitionen och kriterierna för gammal skog samt undantaget för tillståndspliktiga åtgärder i ädellövskog i

SOU 2024:91. Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2024/12/sou-202491/>

den föreslagna 7 d § andra stycket. Skogsstyrelsen har inga synpunkter på författningsförslaget i övrigt.

4 Definitioner av urskog och gammal skog och förändrad samrådsplikt föreslås

4.1 Det tydliggörs att samrådsplikten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken omfattar skogsbruksåtgärder i urskog och gammal skog

Skogsstyrelsen tillstyrker att det tydliggörs att samrådsplikten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken omfattar skogsbruksåtgärder i urskog och gammal skog och att det införs en sådan anmälningsskyldighet i förordningen om anmälan för samråd. Däremot avstyrker Skogsstyrelsen förslaget i den delen att skogsbruksåtgärder i urskog eller gammal skog inte behöver anmälas för samråd om det krävs tillstånd för åtgärden enligt bestämmelserna om tillstånd för avverkning i ädellövskog.

Skogsstyrelsen instämmer i att det finns ett behov av att tydliggöra att samrådsplikten gäller för skogsbruksåtgärder som avses utföras i urskog och gammal skog. Ett sådant förtydligande skulle enligt myndigheten däremot inte helt säkerställa att avverkning inte sker i urskog och gammal skog (jämför avsnitt 5.1 om att Sverige bör vara ett A-land enligt förnybartdirektivet om urskog och gammal skog inte avverkas). Att det föreligger samrådsplikt för skogsbruksåtgärder i dessa skogar innebär inte per automatik att utförandet av åtgärderna till fullo kan förbjudas i varje enskilt fall med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken. Myndigheten kommer alltid i första hand vara skyldig att pröva om det genom föreläggande om åtgärder är möjligt att begränsa eller motverka skada på naturmiljön och endast om sådana åtgärder inte bedöms vara tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön får myndigheten helt förbjuda åtgärden. Denna bedömning kommer vara beroende av omständigheterna i det enskilda fallet och kan komma att leda till att dessa skogar delvis avverkas.

Om lagstiftningen inte tydligt anger att skogsbruksåtgärder i urskog och gammal skog är förbjudet kommer det fortfarande finnas ett tolkningsutrymme för vad som egentligen får och inte får utföras i dessa skogar. En sådan ordning riskerar att leda till osäkerhet hos verksamhetsutövare och minskad förutsebarhet om vad som gäller. Skogsstyrelsen bedömer att det finns risk för att den föreslagna hanteringen inte i tillräcklig omfattning säkerställer att avverkning faktiskt inte sker i urskog och gammal skog och att det skapas förväntningar på Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet som vare sig regelverk eller resurstilldelning ger utrymme för att fullgöra i önskad omfattning.

Av promemorian samt författningsförslaget till den nya föreslagna 7 d § förordningen om anmälan för samråd framgår att en anmälan för samråd inte behövs för skogsbruksåtgärder i urskog eller gammal skog om det krävs tillstånd för åtgärden i fjällnära skog eller ädellövskog i skogsvårdslagen. Skälen som anförs är att tillståndsplikten i fjällnära skog och i ädellövskog säkerställer att skog inom dessa områden som har sådana naturvärden som urskog och gammal skog inte riskerar att avverkas. När det gäller tillståndsplikten i fjällnära skog delar Skogsstyrelsen bedömningen att det

nuvarande regelverket i 15–19 a §§ skogsvårdslagen på ett tillräckligt sätt bör kunna säkerställa att sådan skog inte riskerar att avverkas, eftersom Skogsstyrelsen i den tillståndsprövningen inte får ge tillstånd till avverkning som är oförenlig med intressen av väsentlig betydelse för naturvården och kulturmiljövården enligt 18 § skogsvårdslagen. Samma sak gäller emellertid inte för tillståndsplikten i ädellövskog. Om det vid avverkning i ädellövskog behöver tas hänsyn till naturvårdens intressen kommer intrångsbegränsningen i 30 § skogsvårdslagen att aktualiseras i tillståndsprövningen, vilket kommer att medföra att det inte genom själva tillståndsförfarandet i skogsvårdslagen går att säkerställa att urskog och gammal skog inom dessa områden inte riskerar att avverkas. För att kunna ta hänsyn till naturvårdens intressen över intrångsbegränsningen behöver sådan skogsbruksåtgärd på något sätt omfattas av samrådspåikt enligt miljöbalken. Så som Skogsstyrelsen uppfattar författningsförslaget till den föreslagna 7 d § skulle dessa åtgärder dock hamna utanför samrådspåikten i 12 kap. 6 § miljöbalken. Skogsstyrelsen avstyrker därför förslaget att en anmälan för samråd inte behövs om det krävs tillstånd för avverkning i ädellövskog.

I promemorian framhålls vikten av tydliga kriterier och indikatorer så att markägaren ska kunna ta ställning till om hans eller hennes skog är urskog eller gammal skog. Här kan, som framgår av promemorian, markägaren ta stöd i fjärranalysunderlag som Skogsstyrelsen tillhandahåller, exempelvis laserskanning. Skogsstyrelsen instämmer i denna bedömning men menar att det inte är självklart att nuvarande ordning är tillräckligt för att nå kraven för A-landsstatus i förnybartdirektivet. Möjligen krävs att pågående regeringsuppdraget² om att utveckla digitala kunskapsunderlag om skogens natur- och kulturmiljövården skalas upp och kompletteras med miljömålsberedningens förslag om ett uppdrag att kartlägga och formellt skydda urskog och gammal skog (se övergripande synpunkter).

De föreslagna bestämmelserna ska även motverka att urskog blir föremål för skogsförstörelse enligt avskogningsförordningen. Men förslaget i sig säkerställer på sin höjd bara att åtgärd i urskog, inklusive eventuell skogsförstörande åtgärd, blir känd för myndigheten. Utan uttalat förbud mot skogsbruk i urskog (eller motsvarande ekonomiskt incitament), eller krav på användande av icke skogsförstörande bruksmetoder, så förhindrar förslaget i sig inte skogsförstörelse. Inte heller i vare sig skogsutredning, miljömålsberedningen eller förslaget till svensk tillämpning av avskogningsförordningen finns förslag som hindrar skogsförstörelse.

4.2 Definition och kriterier för att identifiera urskog

Skogsstyrelsen tillstyrker föreslagen definition av urskog.

I avsnittet om *Kriterier för att identifiera urskog* delar Skogsstyrelsen promemorians bedömning om att inte föreslå kriterier för identifiering av urskog, utan att kriterier endast bör framgå av ett allmänt råd framtaget av Skogsstyrelsen. Skälet till detta är att det handlar om ett EU-rättsligt begrepp

² Regeringsbeslut N2022/01391, Uppdrag att utveckla digitala kunskapsunderlag om skogens natur- och kulturmiljövården. 2022-06-09.

som ska tydliggöras och att det därför är viktigt att kriterierna inte förändrar definitionen innehållsmässigt.

4.3 Definition och kriterier för att identifiera gammal skog

Skogsstyrelsen tillstyrker den föreslagna definitionen i 3 § 1–3.

Skogsstyrelsen avstyrker dock den föreslagna definitionen vad gäller 3 § 4 och 5.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om inhemska trädarter.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om ålder.

Skogsstyrelsen avstyrker utformningen av förslaget om tecken på mänsklig aktivitet (orördhet).

Skogsstyrelsen tillstyrker delvis föreslagna kriterier för död ved.

Skogsstyrelsen avstyrker föreslagna minimiarealer.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att Skogsstyrelsen ges bemyndigande att meddela föreskrifter om vad som krävs för att ett skogsbestånd eller skogsområde ska anses uppfylla kriterierna om ålder och inhemska trädarter. Skogsstyrelsen tillstyrker även förslaget om att Skogsstyrelsen ges bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om vad som krävs för att ett skogsbestånd eller skogsområde ska anses uppfylla kriterierna avseende struktur och dynamik.

Inledande synpunkter

Som Skogsstyrelsen framhöll i slutredovisningen av regeringsuppdraget om ett kostnadseffektivt införande av förnybartdirektivet³ behöver det tas i beaktande att det inte finns några universella nivåer för tröskelvärden av olika företeelser som kan appliceras på olika skogstyper eller över olika geografiska områden, för att på ett lämpligt och korrekt sätt bestämma om en skog har status som gammal skog (old-growth forest).⁴ De kriterier som förekommer i litteraturen tar ofta sin utgångspunkt i den naturvårdsbiologiska forskningen och fokuserar på områdenas strukturella komplexitet och processer förknippade med olika successionsfaser.⁵ Sådana kriterier är sällan kategoriskt nivå-satta utan används snarare indikativt. Orsaken till avsaknaden av allmänna kvantifierade tröskelvärden för olika företeelser kan i huvudsak förklaras av att förekomsten, fördelningen och kvaliteten på olika strukturer och element av betydelse kan variera kraftigt mellan olika skogstyper, störningsregimer och naturgeografiska regioner.⁶ Detta är aspekter som

³ Skogsstyrelsen. 2024. Underlag för ett kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning. Regeringsuppdrag. Rapport 2024/09.

⁴ Wirth, C. et al, 2009. Old-growth forest definitions: a pragmatic view. In Old-growth forests (11-33).

⁵ O'Brien, L. et al 2021: Protecting old-growth forests in Europe - a review of scientific evidence to inform policy implementation. Final report. European Forest Institute.

⁶ Buchwald, E., 2005. A hierarchical terminology for more or less natural forests in relation to sustainable management and biodiversity conservation.

fortsatt behöver uppmärksammas vid fastställandet av definition och kriterier i en svensk kontext.

I de förslag till kriterier som lämnas i promemorian vill Skogsstyrelsen även betona att kriterierna måste ses sammanhållet. Enskilda kriterier ska inte läsas och uttolkas isolerat utan i en kontext där ytterligare högt kvalificerande kriterier krävs simultant för att uppnå klassificering som *gammal skog*, vilket kan påverka en lämplig utformning av kriterierna.

Definition av gammal skog

Skogsstyrelsen tillstyrker den föreslagna definitionen i 3 § 1–3.

Skogsstyrelsen avstyrker dock den föreslagna definitionen vad gäller 3 § 4 och 5.

Skogsstyrelsen förordar en definition som är mer i linje med EU-kommissionens vägledning. Definitionen som Skogsstyrelsen tillsammans med Naturvårdsverket föreslog i redovisningen av regeringsuppdrag⁷ om ett kostnadseffektivt införande av förnybartdirektivet harmoniserar väl med vägledningen, med undantag från kravet om att träden måste ha en mycket hög ålder vilket var givet i ramarna för det aktuella regeringsuppdraget. Ett sådant alternativ bedöms även underlätta och förenkla tillämpningen av begreppet i relation till olika rättsakter inom EU.

Inom ramarna för Skogsstyrelsens ovan nämnda regeringsuppdrag betonade även externa aktörer betydelsen av en inriktning med en tydlig, enkel och sammanhållen definition av begreppet gammal skog, vilket finns beskrivet i myndighetens slutredovisning av uppdraget. Syftet med en sådan bredare ansats är att undvika den begreppsförvirring som annars riskerar att uppstå, kopplat till att samma engelska term *old-growth forest* annars kan komma att ha olika översättningar (naturskog, gammal skog) och innebörd i olika sammanhang. Ett sådant scenario kan även få en påverkan på tillämpningen av förnybartdirektivet och hur väl Sverige lever upp till A-landsstatus.

Av EU-kommissionens vägledning för *primary forest* och *old-growth forest* framgår att metodiken för att identifiera och kartlägga sådana skogar ska utvecklas på nationell nivå samtidigt som metodiken ska baseras på definitioner, kriterier och indikatorer i vägledningen.⁸ Skogsstyrelsen bedömer att anpassningar till nationella förhållanden därmed behöver göras med dessa formuleringar i beaktande, för att undvika att i för stor utsträckning innehållsmässigt avvika från vägledningen.

Förslaget till definition i promemorian är i det avseendet förhållandevis långtgående och innehåller även delar som är av kriteriekaraktär.

⁷ Skogsstyrelsen. 2024. Underlag för ett kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning. Regeringsuppdrag. Rapport 2024/09.

⁸ European Commission. 2023. Commission Guidelines for Defining, Mapping, Monitoring and Strictly Protecting EU Primary and Old-Growth Forest. SWD(2023) 62 final

Skogsstyrelsen noterar att förslaget till definition i promemorian har ett tillägg som påtagligt avviker från EU-kommissionens vägledning.⁹ Lydelsen i förslaget till 3 § 4 ”*som är tillräckligt stort för att långsiktigt kunna behålla sina naturliga ekologiska processer*” är i vägledningen en förtydligande anmärkning avseende urskog, inte gammal skog. Gammal skog (old-growth forest) kan i olika utsträckning vara mindre, degraderade och därtill fragmenterade jämfört med en urskog. Små skogsbestånd bör därför kunna klassas som gammal skog, vilket även är mer i linje med vad som föreslogs i Skogsstyrelsens ovan nämnda rapport.

I den föreslagna definitionen har även utelämnats en formulering från EU-kommissionens vägledning som tydliggör att old-growth forest kan ha spår av mänskliga aktiviteter.

Vidare noterar Skogsstyrelsen att det på flera ställen i promemorian förordas en harmonisering av Sveriges definition av gammal skog till länder i samma biogeografiska region, och då i synnerhet Finland. Likafullt avviker förslaget i promemorian i detta avseende från den ambitionen.

Kriterier för att identifiera gammal skog

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om inhemska trädarter i 3 § 2.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om ålder i 3 § 1.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att Skogsstyrelsen i 5 a § 1 ges bemyndigande att meddela föreskrifter om vad som krävs för att ett skogsbestånd eller skogsområde ska anses uppfylla kriterierna om inhemska trädarter och ålder.

Som framgår av promemorian var det i ramarna för Skogsstyrelsens tidigare regeringsuppdrag angivet att kriteriet skulle avse skogar med mycket hög beståndsålder, i huvudsak 180 år eller äldre. Som myndigheterna redogjorde för i slutredovisningen innebar uppdraget att begreppet gammal skog endast utgjorde en delmängd av all naturskog. De nivåer för ålderskriteriet Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket föreslog kan mot bakgrund av detta förväntas skilja sig jämfört med tröskelvärden på en åldersindikator ur ett strikt ekologiskt perspektiv.

Då promemorian inte preciserar några ålderskriterier tolkar myndigheten det som att det kommer finnas utrymme att vid behov, i begränsad utsträckning, anpassa ålderskriteriet, vilket myndigheten ser som positivt.

Skogsstyrelsen avstyrker utformningen av förslaget i 3 § 5 om tecken på mänsklig aktivitet (orördhet).

Den i promemorian föreslagna tidsperioden om 80 år helt utan spår eller dokumentation av mänskliga aktiviteter, med undantag för eventuell naturvårdande skötsel, är mycket långtgående. Ett sådant kriterium bedöms

⁹ European Commission. 2023. Commission Guidelines for Defining, Mapping, Monitoring and Strictly Protecting EU Primary and Old-Growth Forest. SWD(2023) 62 final

avvika från EU-kommissionens vägledning och skulle innebära att betydelsefulla områden av gammal skog kommer exkluderas.

En gammal skog med synliga tecken på historisk mänsklig aktivitet ska enligt EU-kommissionens vägledning inte undantas från definitionen. Det är enbart om den mänskliga aktiviteten inneburit en så omfattande påverkan att skogen inte längre kan räknas som en old-growth forest som den ska undantas.¹⁰ Att det finns exempelvis förekomst av äldre avverkningsstubbar eller körvägar genom ett område bör därför inte per automatik diskvalificera ett objekt.

Skogsstyrelsen anser att en tidsangivelse om att inga eller endast obetydliga åtgärder utförts under de senaste 30 år kombinerat med att det i området saknas spår från beståndsersättning skogsskötselåtgärder under de senaste 80 åren är en relevant tidshorisont i sammanhanget. Ett sådant kriterieförslag för orördhet är i linje med vad Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket redovisade i regeringsuppdraget om införandet av förnybartdirektivet.¹¹ När kriteriet om spår av mänsklig aktivitet tillämpas simultant med flera andra kriterier beaktas och exkluderas skogar som är föremål för aktivt skogsbruk, i enlighet med i EU-kommissionens vägledning.¹²

Skogsstyrelsen tillstyrker utformningen av förslaget i 3 § 3 samt tillstyrker delvis föreslagna kriterier för död ved i 4 §.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att Skogsstyrelsen i 5 a § 2 ges bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om vad som krävs för att ett skogsbestånd eller skogsområde ska anses uppfylla kriterierna i 3 § 3.

Skogsstyrelsen instämmer i promemorians förslag till 4 § om att 20 m³/ha i vissa områden kan vara en relevant utgångspunkt avseende mängden död ved som kan krävas för klassificering av en gammal skog. Myndigheten vill även framhålla att kvalitets- och kontinuitetsaspekter är betydelsefulla och ser positivt på att detta är en del av den föreslagna 4 §. Samtidigt finns en komplexitet vad gäller förekomsten av död ved i äldre skogar som utvecklats naturligt men som historiskt kan ha påverkats av människan och som därtill kan utgöras av olika skogstyper. Skogsstyrelsen ser därför behov av en större flexibilitet i kriteriet jämfört med förslaget i promemorian.

Som myndigheten påtalade i slutredovisning av regeringsuppdraget är död ved en nyckelkomponent för biodiversitet och ekosystemtjänster i boreala skogar.¹³ Vad som är en hög förekomst av död ved är dock relativt och skiljer mellan hög- och lågproduktiva områden, som exempelvis skogliga impediment. Även om produktivitet/boniteten i medeltal är högre i södra Sverige jämfört med i norra Sverige finns det samtidigt en stor variation även inom ett regionalt avgränsat område. En sådan variation behöver därför

¹⁰ European Commission. 2023. Commission Guidelines for Defining, Mapping, Monitoring and Strictly Protecting EU Primary and Old-Growth Forest. SWD(2023) 62 final

¹¹ Skogsstyrelsen. 2024. Underlag för ett kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning. Regeringsuppdrag. Rapport 2024/09.

¹² European Commission. 2023. Commission Guidelines for Defining, Mapping, Monitoring and Strictly Protecting EU Primary and Old-Growth Forest. SWD(2023) 62 final

¹³ T. Löfroth et al. Boreal Forests in the Face of Climate Change, chapter 6 - Deadwood Biodiversity

hanteras vid identifiering och klassificering av gammal skog. Skogsstyrelsen anser sammantaget att det finns stora utmaningar med att utforma en gradient över landet.

Skogsstyrelsen finner inte stöd för slutsatsen i promemorian om att det i norra Sverige ska vara högre krav avseende förekomsten av död ved jämfört med södra Sverige vid klassificering av gammal skog. Motiven i promemorian är som myndigheten tolkar det framför allt att det i norra Sverige sker en långsammare nedbrytning av den döda veden. Skogsstyrelsen bedömer att promemorian inte tillräckligt beaktar de naturgivna förutsättningarna avseende markens produktivitet och därmed tillförsel av död ved. Riksskogstaxeringens data från formellt skyddade områden visar inte heller på någon sådan uttalad skillnad mellan landsdelar.¹⁴

Skogsstyrelsen noterar även att förslaget inte harmoniserar med det finländska kriteriet för död ved, då de valt att ha högre volymkrav i södra jämfört med i de norra delarna av Finland.¹⁵

Skogsstyrelsen sammantagna bedömning är att kriterier avseende förekomsten av död ved bör utformas i två nivåer, där kvalitets- och kontinuitetaspekter av död ved i området utgör ett obligatoriskt kriterium medan volymkrav är av kompletterande karaktär. Myndigheten förordar därför användningen av de två kriterier avseende förekomsten av död ved som Skogsstyrelsen tillsammans med Naturvårdsverket redovisade i tidigare regeringsuppdrag.

Skogsstyrelsen avstyrker föreslagna minimiarealer som anges i 5 §.

Skogsstyrelsen noterar att föreslagna minimiarealerna för gammal skog är desamma som myndigheten och Naturvårdsverket föreslog för *urskog* i redovisningen av ovan nämnda regeringsuppdrag. Skogsstyrelsen bedömer att dessa inte bör tillämpas vid klassificering av gammal skog, eftersom sådana skogar kan ha viss påverkan i sina naturliga ekologiska processer men ändå uppfylla EU-kommissionens vägledning för old-growth forest. I synnerhet gäller detta för kriterieförslaget att gammal skog av gran måste vara minst 10 hektar stort.

Skogsstyrelsen förordar mot bakgrund av ovanstående i stället användandet av kriteriet för minimiareal för gammal skog som myndigheten redovisade i regeringsuppdraget¹⁶. Vilket även skulle förenkla för markägare som inte skulle behöva ha en eller flera storleksgränser att beakta i sin bedömning.

¹⁴ Underlag från SLU Riksskogstaxeringen

¹⁵ Jord- och skogsbruksministeriet. De nationella kriterierna för naturskog har godkänts. <https://mmm.fi/sv/-/1410903/de-nationella-kriterierna-for-naturskog-har-godkants> Hämtad 04-09-2025.

¹⁶ Skogsstyrelsen. 2024. Underlag för ett kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning. Regeringsuppdrag. Rapport 2024/09.

5 Hur kan det säkerställas att Sverige bedöms vara ett A-land enligt förnybartdirektivet?

5.1 Urskog och gammal skog

Den samrådsplikt för skogsbruksåtgärder i urskog och gammal skog som har föreslagits i avsnitt 4.1 görs i syfte att sådana skogsbruksåtgärder ska uppmärksammas av Skogsstyrelsen. Om urskog och gammal skog inte avverkas är bedömningen i promemorian att Sverige är ett A-land enligt förnybartdirektivet när det gäller de hållbarhetskriterier som avser urskog och gammal skog.

Förutom den nya föreslagna samrådsplikten för skogsbruksåtgärder i urskog och gammal skog bedöms det i promemorian inte finnas något ytterligare behov av ändringar av svensk lagstiftning, kontroll eller övervakning när det gäller dessa kriterier för att Sverige ska vara ett A-land. Skogsstyrelsen hade önskat att det i promemorian hade utvecklats mer vad en sådan bedömning bygger på.

Som framgår av Skogsstyrelsens synpunkter på förslaget i avsnitt 4.1 finns en risk att den föreslagna hanteringen via samrådsförfarandet i 12 kap. 6 § miljöbalken inte säkerställer att avverkning faktiskt inte sker i urskog och gammal skog. En A-landsstatus torde även förutsätta avsaknad av avverkning av skog med konstaterad stor biologisk mångfald (se synpunkter under avsnitt 5.2 nedan).

Förnybartdirektivet ställer i artikel 29.6 a upp kriterier för bland annat övervaknings- och kontrollsystem. I slutredovisningen¹⁷ av regeringsuppdraget om förnybartdirektivet och i olika skrivelser¹⁸ har Skogsstyrelsen påtalat att det krävs mer resurser och att nuvarande tillsynsverksamhet redan idag har utmaningar i att hantera inkomna samrådsärenden på ett korrekt sätt utifrån vårt tillsynsansvar.

Mot bakgrund av ovanstående synpunkter konstaterar Skogsstyrelsen att Sverige har utmaningar med att uppfylla kriterierna som ett A-land i enlighet med kraven i förnybartdirektivet.

Ett exempel på de utmaningar som är förknippade med A-landsstatus och som redogörs för ovan är det resultat som framkom i Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget¹⁹ att se över den nationella strategin för formellt skydd av skog. Under perioden, januari 2023 till och med september 2024, avverkades mer än 27 000 hektar skogliga kända värdekärnor och sannolika kontinuitetsskogar årligen. I hur stor utsträckning dessa arealer utgjordes av gammal skog eller urskog går inte att fastställa. Det

¹⁷ Skogsstyrelsen. 2024. Underlag för ett kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning. Regeringsuppdrag. Rapport 2024/09.

¹⁸ Se Skogsstyrelsens budgetunderlag 2024–2026, Skogsstyrelsens budgetunderlag avseende 2023–2025, Skogsstyrelsens skrivelse daterad den 20 december 2023 i ärende med Skogsstyrelsens dnr 2023/3678 och Skogsstyrelsens skrivelse daterad den 11 maj 2023 i ärende med Skogsstyrelsens dnr 2023/1678.

¹⁹ Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket. 2025. Uppdrag att se över den nationella strategin för formella skydd av skog – Redovisning av ett regeringsuppdrag. Ärendenummer: NV-06274-22.

kan dock inte uteslutas att sådan skog utgör en delmängd av de avverkade arealerna.

I promemorian hänvisas till miljömålsberedningens förslag om kartläggning och formellt skydd av urskog och gammal skog, vilket skulle underlätta för markägare. Det finns dock inte med något förslag om kartläggning i den nu remitterade promemorian. Som framgår av de övergripande synpunkterna ställer sig Skogsstyrelsen positiv till en sådan kartläggning. Om fältinventering genomförs i enlighet med miljömålsberedningens förslag och den kompletteras med sådan anmälningsplikt som föreslås i den nu aktuella promemorian, torde det efterhand som fältinventeringen blir färdigställd finnas bättre och bättre möjligheter att påvisa avsaknad av avverkning av urskog och gammal skog.²⁰ Om förslaget genomförs finns emellertid en problematik i att dessa åtgärder kommer att ta lång tid att genomföra medan medlemsstaterna senast den 21 maj 2025 skulle ha infört de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa hållbarhetsbestämmelserna enligt förnybartdirektivet.

Det finns en svaghet med den höga tilltron till den befintliga ordningen för bevarande och skydd av urskog, gammal skog och skog med konstaterad stor biologisk mångfald. Bristen på aktuella och rättssäkra myndighetsunderlag avseende förekomsten av stor biologisk mångfald underminerar effekten av den befintliga ordningen.

5.2 Skog som har konstaterats ha stor biologisk mångfald

Skogsstyrelsen ställer sig tveksam till bedömningen att det inte finns något behov av ändringar i svensk lagstiftning, kontroll eller övervakning när det gäller skog som av den relevanta behöriga myndigheten har konstaterats ha stor biologisk mångfald. Även här hade Skogsstyrelsen önskat att det i promemorian hade utvecklats mer vad en sådan bedömning bygger på.

Eftersom dessa skogar inte är definierade är det oklart vilka skogar som egentligen avses. I en uppföljning som gjordes i regeringsuppdraget om strategi för formella skydd redovisades att den sammanlagda arealen kända skogliga värdekärnor och sannolika kontinuitetsskogar utanför formellt skyddad skog perioden januari 2022 till och med september 2024, uppgår till omkring 2,4 miljoner hektar skogsmark.²¹

Med tanke på att Skogsstyrelsen redan i sin nuvarande tillsynsverksamhet har utmaningar i att hantera inkomna samrådsärenden på ett korrekt sätt utifrån vårt tillsynsansvar ser Skogsstyrelsen även i denna del en liknande risk som för urskog och gammal skog (se synpunkter ovan i avsnitt 4.1 och 5.1).

Skogsstyrelsen ser även risker med att konstaterandet av att området har stor biologisk mångfald ska framgå av motiveringen till Skogsstyrelsens beslut.

²⁰ Avsaknad torde dock förutsätta avverkningsförbud eller annan mekanism med motsvarande effekt så som ekonomisk ersättning på tillräckligt attraktiv nivå att verksamhetsutövaren frivilligt avstår avverkning.

²¹ Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket. 2025. Uppdrag att se över den nationella strategin för formella skydd av skog – Redovisning av ett regeringsuppdrag. Ärendenummer: NV-06274-22.

Skogsstyrelsen hinner i dagsläget inte handlägga och fatta aktiva beslut i mer än en mindre del av alla inkomna samrådsärenden, särskilt som samtliga runt 60 000 underrättelser för avverkning samtidigt är en samrådsanmälan. Om myndigheten inte har tillräckliga resurser att handlägga de samrådsärenden som kommer in till myndigheten finns det således en risk att Skogsstyrelsen inte heller kommer att ha en reell möjlighet att kunna göra själva konstaterandet i många fall, trots att ett område eventuellt borde ha konstaterats ha stor biologisk mångfald. Om själva konstaterandet dessutom ska framgå indirekt av myndighetens motivering av sina beslut (och inte direkt av själva beslutet), kan det ifrågasättas om den bedömningen kommer kunna bli föremål för en domstolsprövning i den mån markägaren, eller exempelvis en miljöorganisation, vill göra gällande en annan bedömning än den som myndigheten har gjort. Den föreslagna ordningen riskerar enligt Skogsstyrelsen även att leda till svårigheter med likabehandling och förutsebarhet och därmed påverka rättssäkerheten.

I promemorian saknas, på liknande sätt som för urskog och gammal skog, förslag kring kartläggning av skogar med stor biologisk mångfald. För att underlätta för markägare bör det övervägas om inte dessa skogar bör inkluderas i en kartläggning, vilket skulle kräva en mer tydlig definition av dessa skogar.

Som framgår av de övergripande synpunkterna saknas i promemorian ett resonemang och ställningstagande kring skogsmark som redan 2008 eller senare var urskog, gammal skog eller hade konstaterat hög biologisk mångfald, ska hanteras i de fall en åtgärd som förändrar skogstypen har utförts, innan de aktuella skogstyperna har definierats och börjat tillämpas vid tillsyn i Sverige. Till detta är det oklart hur det skulle kunna gå att förhindra att skogsråvara från sådana marker kommer ut på marknaden vid ett förnyat framtida uttag, om en konsekvens av det tidigare uttaget var att de skyddsvärda värdena försvann. En retroaktiv inventering och klassning är utmanade i de fall det idag saknas värden att skydda.

I de fall befintliga beslut, fattade 2008 eller senare, behöver det beaktas att förekomst av stor biologisk mångfald beskrevs eller beslutades i en annan kontext och det är inte självklart att formuleringen hade blivit densamma i den nya kontext som gäller vid tillämpning av förnybartdirektivet. Den problematiken torde kunna hanteras inom ramen för 37–38 §§ förvaltningslagen (2017:900) (om ändring av beslut), om ägarförhållandena kvarstår från beslutet. Vid ändrade ägarförhållanden bör det kunna hanteras genom en ny ansökan eller anmälan av den avverkningsåtgärd markägaren har för avsikt att genomföra.

7 Konsekvenser

7.5 Konsekvenser för företag och enskilda

Skogsstyrelsen instämmer i att den administrativa bördan ökar för markägare eftersom förslagen innebär att markägare inför en skogsbruksåtgärd måste bedöma om området är urskog eller gammal skog. Vidare instämmer Skogsstyrelsen i att markägare redan idag ska anmäla skogsbruksåtgärder för samråd i skog med mycket höga naturvärden.

7.6 Påverkan på konkurrensförhållanden

Små företag drabbas mer eftersom de inte har samma resurser att nå upp till de föreslagna lagkraven som stora företag. Skogsstyrelsen vill också påpeka att avverkningen och virkesutbudet kan minska något. Hur stor additionella effekten blir beror dels på hur stor andel av dessa skogar som idag anmäls för samråd och inte avverkas, dels på hur markägares tillämpning av nya regelverk och hur väl Skogsstyrelsens tillsyn samt information och vägledning gentemot markägare kommer att fungera.

7.7 Konsekvenser för statliga myndigheter och domstolar

I promemorian bedöms sammanfattningsvis förslagen innebära en marginell administrativ börda för Skogsstyrelsen, främst genom ökat behov av information och rådgivning. Skogsstyrelsen instämmer i denna bedömning.

Utifrån de synpunkter Skogsstyrelsen har anfört tidigare i yttrandet och om dessa helt eller delvis beaktas blir konsekvenserna dock något annorlunda. Förutom mer rådgivning och information krävs även en betydligt mer omfattande tillsyn av både fler skogsbruksåtgärder än idag och i tillämpningen av den generella samrådsplikten enligt 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken. Som framgår av Skogsstyrelsens synpunkter under avsnitt 5.1 bedöms omfattningen av övervakning och kontrollsystemen behöva öka för att säkerställa att inga avverkningar sker av urskog och gammal skog samt skog med konstaterad stor biologisk mångfald och därmed tillförsäkra att Sverige bedöms som ett A-land.

Därutöver krävs bättre underlag när Skogsstyrelsen ska utöva rådgivning och information gentemot markägare men även vid tillsyn avseende urskog och gammal skog och vid ett eventuellt konstaterande om stor biologisk mångfald. Varken fjärranalysdata eller annan digitala kunskapsunderlag i form av kartor är i dagsläget tillräckligt utan behöver kompletteras med bedömningar i fält.

Hur mycket mer anslagsmedel som krävs beror på en rad olika faktorer. I Skogsstyrelsens rapport (2024/09) avsnitt 4.9 redogörs för hur mycket kostnaderna för tillsyn ökar. Redogörelsen omfattade dock inte samrådsplikten och ett eventuellt konstaterande om stor biologisk mångfald.

Om beslutet

I detta ärende har generaldirektören Herman Sundqvist beslutat och biträdande enhetschefen Stefan Karlsson varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschefen Staffan Norin, chefsjuristen Andrea Airosto, verksjuristen Lars Hansson, processförvaltaren Mari Hansson och områdesskyddsspecialisten Thomas Eriksson deltagit.

Ärendet har handlagts digitalt och detta yttrande saknar därför namnunderskrifter.