

Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning

Regeringsuppdrag



© Skogsstyrelsen 2024

Dnr 2024/66

Projektledare/redaktör

Elisabet Andersson, Skogsstyrelsen

Projektgrupp/författare

Thomas Eriksson, Skogsstyrelsen

Lars Hansson, Skogsstyrelsen

Tina Nilsson, Skogsstyrelsen

Jonas Paulsson, Skogsstyrelsen

Johan Wester, Skogsstyrelsen

I framtagande av kapitel 2 har även Olle Höjer och Lars-Olof Sarenmark, Naturvårdsverket medverkat.

Omslag

Anna Petersson

Skogsstyrelsens rapporter publiceras som pdf-filer på vår webbplats: www.skogsstyrelsen.se.
Här kan även tidigare publicerade rapporter, liksom böcker och övriga trycksaker laddas ner eller beställas.

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	6
Förslag till definition och kriterier	8
Förslag till författningsändringar	9
Bedömda konsekvenser	9
Summary	12
1 Inledning	17
1.1 Uppdraget	18
1.2 Genomförande	19
1.3 Andra förutsättningar	19
2 Definition av gammal skog samt kriterier för urskog och gammal skog	21
2.1 Bakgrund	21
2.2 Kriterier och tröskelvärden – identifierade utmaningar	22
2.3 Befintliga angränsande begrepp	24
2.4 Begreppen och deras inbördes förhållanden	28
2.4.1 Förhållandet mellan gammal skog och naturskog	28
2.4.2 Förhållandet mellan definitionen för urskog och gammal skog	29
2.4.3 Illustration av förhållandet mellan centrala begrepp	29
2.5 Förslag till nationell definition av gammal skog	31
2.6 Förslag till klassificeringskriterier för gammal skog	31
2.6.1 Förslag till huvudkriterier	32
2.6.2 Förslag till kompletterande kriterier	37
2.7 Urskog	41
2.8 Klassificeringskriterier för urskog	41
2.8.1 Förslag till kriterier	42
2.9 Utveckling och tillämpning av kriterierna för urskog respektive gammal skog	45
3 Förslag på författningsförändringar	46
3.1 Skogsvårdslag (1979:429)	46
3.2 Skogsvårdsförordning (1993:1096)	56
3.3 Förordning (2010:1770) om geografisk miljöinformation	64
4 Konsekvensbeskrivning	65
4.1 Förnybartdirektivet har begränsad omfattning	65

4.2	Uttag av primärt skogsbränsle driver inte skogsägares beslut _____	66
4.3	Handlingsutrymmet och Skogsstyrelsens förslag _____	67
4.4	Arealuppskattningar är osäkra _____	69
4.5	Om ett land inte anses uppfylla kriterierna för A-land _____	69
4.6	Jämförelse mellan Sverige och Finland _____	70
4.7	Osäkerheter i bedömning av konsekvenser _____	71
4.8	Beskrivning av vilka som berörs av föreslagna anpassningar _____	73
4.9	Ekonomiska effekter _____	74
4.10	Miljömässiga och sociala konsekvenser _____	76
4.11	Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen _____	77
4.12	Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas till tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser och möjlighet till utvärdering _____	77
5	Källförteckning _____	79
	Bilaga 1 Delredovisning av regeringsuppdrag – dnr 2024/66 _____	81
	Bilaga 2 Naturvårdsverkets avvikande mening _____	146

Förord

Med denna rapport slutredovisar Skogsstyrelsen regeringsuppdraget *Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet*.

I rapporten redovisas förslag på författningsförändringar och andra anpassningar som bedöms behövas för att Sverige ska uppfylla kriterierna för ett A-land enligt förnybartdirektivet. Här lämnas också förslag på nationell definition av gammal skog samt kriterier för gammal skog och urskog, vilka har tagits fram i samverkan med Naturvårdsverket.

Ett stort tack riktas till alla som har varit involverade i uppdraget för värdefulla bidrag och omfattande arbetsinsatser.

Jönköping 2024-08-27

Herman Sundqvist
Generaldirektör, Skogsstyrelsen

Sammanfattning

Genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (förnybartdirektivet), inrättas ett gemensamt system för att främja energi från förnybara energikällor inom olika sektorer. Syftet med direktivet är att öka användningen av energi från förnybara källor för att bekämpa klimatförändringar, skydda miljön och minska EU:s energiberoende, samt bidra till EU:s tekniska och industriella ledarskap och skapandet av sysselsättning och tillväxt, även i landsbygdsområden och isolerade områden.

Förnybartdirektivet reglerar vilken råvara som får användas vid produktion av förnybar energi. Förnybartdirektivet förbjuder inte skogsbruk, men uttaget av skogsbiomassa måste uppfylla hållbarhetskriterierna för att bränsleråvaran ska klassas som hållbar och kunna användas mot de utpekade syftena i förnybartdirektivet. Restprodukter från vidareförädling av råvara från skog, till exempel bark och spån som uppstår i sågverk, omfattas inte av direktivets markrelaterade kriterier, varifrån skogsbiomassan inte får ha sitt ursprung.

I regleringsbrevet för 2024 fick Skogsstyrelsen i uppdrag att:

- Ta fram underlag för att uppfylla förnybartdirektivets hållbarhetskriterier och lämna förslag på författningsändringar som bedöms nödvändiga för att Sverige ska kunna uppfylla kriterierna för A-land enligt direktivet.
- Lämna förslag till nationell definition av gammal skog ("old growth forest") i skogsvårdslagstiftningen samt klassificeringskriterier för sådan skog och för urskog. Denna del har genomförts i samverkan med Naturvårdsverket.

En delredovisning av uppdraget gjordes den 29/4 2024 till Regeringskansliet¹. I delredovisningen gjordes bedömningar av om nuvarande lagstiftning och system för övervakning och kontroll anses tillräckliga för att Sverige ska bedömas uppfylla kriterierna för att A-land enligt artikel 29.6a och 29.7 a). Behov av anpassningar identifierades för uppfyllande av artiklarna 29.6a iv), 29.6a vi) och 29.6a vii). Med de förslag på författningsändringar som redovisas i föreliggande rapport gör Skogsstyrelsen följande bedömningar:

<i>Artikel 29.6a i) – lagstiftning om skördeverksamhet.</i>	Kriteriet bedöms vara uppfyllt genom den gällande lagstiftningen som beskrivits i avsnitt 3.1.1 i delredovisningen.
<i>Artikel 29.6a ii) – lagstiftning om skogsförnygring.</i>	Kriteriet bedöms vara uppfyllt genom den gällande lagstiftningen som beskrivits i avsnitt 3.1.2 i delredovisningen.

¹ Skogsstyrelsen, 2024. Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – delredovisning. Dnr 2024/66. Bilaga 1 till föreliggande rapport.

<i>Artikel 29.6a iii) – lagstiftning om skydd av arealer som utsetts för naturskyddsändamål.</i>	Kriteriet bedöms vara uppfyllt genom den gällande lagstiftningen som beskrivits i avsnitt 3.1.3 i delredovisningen.
<i>Artikel 29.6a iv) – lagstiftning om hänsyn vid skörd i enlighet med principer för hållbart skogsbruk.</i>	Genom förslagen på anpassning i skogsvårdslagstiftningen bedöms kraven i denna artikel kunna uppfyllas.
<i>Artikel 29.6a v) – lagstiftning om skogens produktionskapacitet.</i>	Kriteriet bedöms vara uppfyllt genom den gällande lagstiftningen som beskrivits i avsnitt 3.1.5 i delredovisningen.
<i>Artikel 29.6a vi) – lagstiftning om varifrån skogsbiomassa inte får härröra:</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Urskog och annan trädbevuxen mark, dvs skog och annan trädbevuxen mark med inhemska arter, där det inte finns några klart synliga tecken på mänsklig verksamhet och där de ekologiska processerna inte störts i betydande utsträckning, samt gammal skog enligt nationell definition (artikel 29.3a) – genom förslagen på anpassning i skogsvårdslagen i kombination med anläggningarnas försäkran enligt artikel 29.6 a vii) bedöms kriteriet kunna uppfyllas. • Skog och annan trädbevuxen mark med hög biologisk mångfald (29.3b) – anpassningar bedöms behövas för att uppfylla kriteriet. Se bland annat i kapitel 1.3 och 4.3 i föreliggande rapport. • Gräsmark med stor biologisk mångfald (29.3d) – befintlig lagstiftning bedöms uppfylla kriteriet. • Hedmark (29.3e) – befintlig lagstiftning bedöms uppfylla kriteriet. • Våtmark (29.4a) – befintlig lagstiftning bedöms uppfylla kriteriet. • Torvmark (29.5) – befintlig lagstiftning bedöms uppfylla kriteriet.
<i>Artikel 29.6a vii) – lagstiftning om producentanläggningars</i>	Detta krav bedöms behöva anpassningar men kommer att behöva hanteras vid sidan om

<i>försäkran om att råvara tagits från mark som avses i 29.6a vi).</i>	föreliggande uppdrag då det berör lagen om hållbarhetskriterier. Information som kommer med anmälan/ansökan kan ligga till grund för energiproducenternas försäkran enligt 29.6a vii.
<i>Krav om system för övervakning och kontroll enligt artikel 29.6a:</i>	Flera system för övervakning och kontroll med koppling till direktivet finns på plats, men om Sverige ska kunna bedömas som ett A-land förutsätts att resurser finns för tillsynsmyndigheter att utöva den kontroll och övervakning som krävs för ändamålet. Det behöver vägas mot de konsekvenser som det innebär att Sverige inte kan anses vara ett A-land.

Förslag till definition och kriterier

En nationell definition för gammal skog föreslås med följande lydelse:

<p><i>Ett skogsbestånd eller skogsområde</i></p> <p><i>1) av mycket hög ålder, och</i></p> <p><i>2) som består av inhemska trädarter som, i huvudsak genom naturliga processer, har utvecklat strukturer och en dynamik som normalt förknippas med sena successionsstadier av urskog eller ostörd skog av samma typ; det kan finnas synliga tecken på tidigare mänsklig påverkan, men dessa försvinner gradvis eller är alltför begränsade för att i betydande utsträckning störa de naturliga processerna.</i></p>

Till definitionen av gammal skog kopplas förslag på klassificeringskriterier. Dessa delas in i huvudkriterier och kompletterande kriterier. Huvudkriterierna består av inhemska trädarter, ålder, orördhet, död ved (förekomst) samt areal. De kompletterande kriterierna består av död ved (volym), skiktning/diameterspridning, träd av särskild betydelse, samt naturvårdsarter. Samtliga huvudkriterier och minst två av de kompletterande kriterierna behöver vara uppfyllda för att skogen ska klassificeras som en gammal skog.

Förslagen till klassificeringskriterier för urskog baseras på inhemska trädarter, orördhet, död ved, areal och ålder. Definitionen av urskog är given av uppdraget och är densamma som används i avskogningsförordningen².

² Definitionen av urskog i artikel 2.8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1115 av den 31 maj 2023 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010 (avskogningsförordningen).

Detaljer samt motiveringar och förklaringar till respektive förslag återfinns i kapitel 2.

Förslag till författningsändringar

I rapporten föreslås såväl ändringar i befintliga bestämmelser som tillägg av nya bestämmelser i skogsvårdslagen (1979:429), skogsvårdsförordningen (1993:1096) och förordning (2010:1770) om geografisk miljöinformation.

I skogsvårdslagen föreslås nya paragrafer 2 c och 2 d samt ändringar/tillägg i paragraferna 14, 16, 27, 35 a och 38 a.

I skogsvårdsförordningen föreslås nya paragrafer 1 a och 1 b samt ändringar/tillägg i paragraferna 15 och 15 d.

I förordningen om geografisk miljöinformation föreslås ändring av 11 §.

Förslagen syftar till att säkerställa marknadsaktörernas tillgång till information som är relevant enligt förnybartdirektivet samt Skogsstyrelsens möjligheter att utföra tillsyn som är av betydelse för Sveriges klassning som ett A-land enligt detsamma.

Motiveringar och förklaringar till definitionerna och kriterierna för urskog och gammal skog finns i kapitel 2, för övriga förslag till bestämmelser finns de i kapitel 3, i anslutning till respektive förslag.

Bedömda konsekvenser

Skogsstyrelsens förslag på definition, kriterier och författningsändringar i denna redovisning bedöms inte påverka avverkning av sortimenten sågtimmer och massaved. Sannolikt är det försumbara effekter på uttag av primärt skogsbränsle³ och definitionerna och kriterierna hindrar inte potentialen att öka uttag av densamma i framtiden. Effekten på skogsbrukets samlade ekonomiska lönsamhet bedöms därför som försumbar.

Förnybartdirektivet innehåller bestämmelser om att skogsbiomassa, om den ska klassas som hållbar enligt direktivets syften, inte får härröra från områden som behörig myndighet konstaterat ha hög biologisk mångfald. Det finns en osäkerhet om vad som utgör ett myndighetskonstaterande av skog med hög biologisk mångfald inom ramen för befintlig lagstiftning och tillämpning. Direktivet anger inte att myndigheter måste göra konstateranden, bara att det råder hållbarhetsbegränsningar för den skogsbiomassa som omfattas av eventuella konstateranden. I syfte att minska osäkerheterna behöver det klargöras vad som är ett konstaterande i direktivets mening. Det krävs också ett ställningstagande till om sådana konstateranden behöver införas utöver vad som kan anses rymmas inom ramen för befintliga bestämmelser (12:6 MB).

³ Primärt skogsbränsle är virke, till exempel grot (grenar och toppar), stubbar, energiträddelar och energived, som tas ut som energiråvara direkt ur skogen.

Områden med hög biologisk mångfald behöver klargöras. I redovisningen hanteras inte kriterier för områden som av behörig myndighet har konstaterat ha hög biologisk mångfald. Myndigheterna har vid utvecklingen av kriterier fokuserat på att dessa ska säkerställa att områden som klassificeras som gammal skog har mycket höga naturvärden på beståndsnivå, vilket bedöms vara det närmaste det går att komma regeringens formulering om ”särskilt skyddsvärd skog”.

Konsekvenserna av förslagen blir att skogsägare, tillsynsmyndigheter och energiproducenter får ökade kostnader för att säkerställa hållbar bioenergi. Förnybartdirektivet hindrar inte avverkning av urskog, gammal skog eller områden med hög biologisk mångfald. Skogsstyrelsens förslag läggs fram i avsikt att ersätta handlingsalternativet att all skyddsvärd skog skyddas, en politisk styrning som skulle innebära säker ersättning till skogsägare och ha synergieffekter över flera styrmedel och EU-regleringar. Om skyddsvärd skog var formellt skyddad eller frivilligt avsatt och dessa områden var karterade och allmänt kända skulle risken vara minimal, att uttag av primärt skogsbränsle skulle kunna komma från områden där den enligt förnybartdirektivet inte får härröra.

Skogsstyrelsens förslag skulle jämfört med idag innebära:

- En utökad deklaraionsplikt med uppgifter av betydelse för skogsbiomassans tillåtlighet och hållbarhetsstatus på marknaden. Detta så att köparna (slutligen energiproducenten) får tillgång till den information dessa behöver för sin verksamhet och för verifiering av hållbarhetskriterierna, i praktiken för att inte riskera sitt *hållbarhetsbesked*⁴.
- Att uppgifterna lämnas till Skogsstyrelsen möjliggör tillsyn av de deklarerade uppgifterna, vilket behövs för att kunna säkerställa Sveriges efterlevnad av förnybartdirektivets kriterier för ett A-land. Skogsstyrelsens tillsyn kan även ge rimlig sannolikhet för att uppgifterna som fastställs i samband med deklaraionen är korrekta. Tillgång till korrekta uppgifter är ett stöd för marknadens aktörer för att säkerställa att råvaran är tillåten att använda för det avsedda syftet.
- Att tillgängliggöra viss information av betydelse för marknadens aktörer, så som geografisk miljöinformation⁵, möjliggör för marknadens aktörer att resurseffektivt dra nytta av information som godtagits eller fastställts av myndigheten. Tillgång till denna information torde minska transaktionskostnaderna vid handel och användning av skogsbiomassa. Alternativet torde vara att marknadsaktören inhämtar informationen från sin leverantör, vilket kan vara problematiskt när handeln sker i flera led och kvalitén på den inhämtade uppgiften blir mer osäker.
- Att berörda myndigheter får i uppdrag av regeringen att definiera vad som anses vara skog med hög biologisk mångfald och utreda hur ett konstaterande av skog med hög biologisk mångfald kan genomföras, givet en bedömning av

⁴ Ett hållbarhetsbesked är ett beslut som utfärdas av Energimyndigheten. Aktörer som är rapporteringsskyldiga enligt lagen om hållbarhetskriterier ska ha ett hållbarhetsbesked.

⁵ Exempelvis miljöinformation enligt regeringsuppdraget om digitala värden i skogen (DVIS)

att myndigheterna ska göra specifika konstateranden av skog med hög biologisk mångfald.

Summary

Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the promotion of the use of energy from renewable sources (Renewable Energy Directive) establishes a common scheme for the promotion of energy from renewable sources in different sectors. The directive aims to increase the use of energy from renewable sources to combat climate change, protect the environment and reduce the EU's energy dependence, as well as to contribute to the EU's technological and industrial leadership and the creation of jobs and growth, including in rural and isolated areas.

The Renewable Energy Directive requires biofuels to fulfil sustainability and greenhouse gas emission reduction criteria in order to be used for certain designated purposes. The Renewable Energy Directive does not prohibit forestry, but the extraction of forest biomass must fulfil the sustainability criteria for the fuel feedstock to be classified as sustainable and to be used for the designated purposes of the Renewable Energy Directive.

In its appropriation directions for 2024, the Swedish Forest Agency was assigned to:

- Produce a basis for meeting the sustainability criteria of the Renewable Energy Directive and suggest legislative amendments deemed necessary for Sweden to fulfil the criteria for an A-level country under the Directive.
- Propose a national definition of old growth forest in forestry legislation and classification criteria for such forest and for primeval forest. This part has been carried out in collaboration with the Swedish Environmental Protection Agency.

An interim report was submitted to the Government on April 29 2024. In the interim report, assessments were made of whether current legislation and systems for monitoring and control are considered sufficient for Sweden to be judged to fulfil the criteria for being an A-level country under Article 29.6a and 29.7 a). The need for adjustments was identified for the fulfilment of Articles 29.6a iv), 29.6a vi) and 29.6a vii). With the proposed legislative amendments presented in this report, the Swedish Forest Agency makes the following assessments:

Article 29.6a i) – legislation on harvesting activities. The criterion is deemed to be met by the existing legislation as described in section 3.1.1.

Article 29.6a ii) – legislation on forest regeneration. The criterion is deemed to be met by the legislation in force as described in section 3.1.2.

Article 29.6a iii) – legislation on the protection of areas designated for nature conservation purposes. The criterion is deemed to be met by the legislation in place as described in section 3.1.3.

Article 29.6a iv) – legislation on consideration at harvesting operations in line with sustainable forest management principles. Overall, it is considered that the revised Article does not require any adjustments to the existing legislation, except in parts concerning primary and old-growth forests. This is also directly linked to the need for adjustments arising from Article 29.6a vi).

Article 29.6a v) – legislation on the productive capacity of forests. The criterion is deemed to be met by the existing legislation described in section 3.1.5.

Article 29.6a vi) – legislation on the origin of forest biomass. This Article specifies areas from which forest biomass may not originate. The areas consist of:

- Primary forest and other wooded land, i.e. forest and other wooded land with native species, where there are no clearly visible signs of human activity and where ecological processes have not been significantly disturbed, and old-growth forest as defined nationally (Article 29.3a) – adjustments are deemed necessary to fulfil the criterion.
- Forest and other wooded land with high biodiversity (29.3b) – adjustments are deemed necessary to fulfil the criterion.
- Highly biodiverse grassland (29.3d) - existing legislation is deemed to fulfil the criterion.
- Heathland (29.3e) - existing legislation is deemed to fulfil the criterion.
- Wetlands (29.4a) - existing legislation is deemed to fulfil the criterion.
- Peatland (29.5) - existing legislation is deemed to fulfil the criterion.

Article 29.6a vii) – legislation on the introduction of auditing and issuing of a declaration by producer organizations that forest biomass has been sourced from land covered by Article 29.6a vi). This requirement is deemed to need adjustments. However, that will need to be dealt with in another process (and not within the current assignment) as it relates to the Sustainability criteria for biofuels, bioliquids and biomass fuels act.

The following assessment is made regarding *the requirement for monitoring and control systems under Article 29.6a:*

- The overall assessment is that several monitoring and control systems related to the Directive are in place. However, several of them have low priority compared to other supervisory areas being given higher priority at the Swedish Forest Agency. It is also dependent on control and monitoring carried out by other authorities, not only at the Swedish Forest Agency. If Sweden is to be assessed as an A-level country, it is assumed that resources are available for supervisory authorities to carry out the control and monitoring required for this purpose. This needs to be weighed against the consequences of Sweden not being considered an A-level country.

The assessment regarding *requirements relating to land use, land use change and forestry Article 29.7 a)* is that the criterion are deemed to be fulfilled.

Proposed definition and criteria

A national definition for old-growth forest is proposed as follows:

A forest stand or forest area

- 1) of very high age, and
- 2) composed of native tree species which, mainly through natural processes, have developed structures and dynamics normally associated with late successional stages of primary or undisturbed forests of the same type; there may be visible signs of past human impact, but these are gradually disappearing or are too limited to interfere significantly with natural processes.

The definition of old-growth forest is accompanied by proposals for classification criteria. These are divided into main criteria and additional criteria. The main criteria consist of native tree species, age, intactness, dead wood (occurrence of) and area. The supplementary criteria consist of deadwood (volume), stratification/diameter spread, trees of special importance, and indicator species (i.e. red listed, protected et. c.). All the main criteria and at least two of the additional criteria need to be fulfilled for the forest to be classified as an old forest.

The proposed classification criteria for primary forests are based on native tree species, intactness, dead wood, area and age. The definition of primary forest is given by the mission and is the same as used in the Deforestation Regulation. Details as well as justifications and explanations for each proposal can be found in Chapter 2.

Proposals for statutory amendments

The report proposes both amendments to existing provisions and the addition of new provisions in the Forestry Act (1979:429), the Forestry Ordinance (1993:1096) and the Geographical Environmental Information Ordinance (2010:1770).

New sections 2 c and 2 d are proposed in the Forestry Act, as well as amendments/additions to sections 14, 16, 27, 35 a and 38 a.

New sections 1(a) and 1(b) and amendments/additions to sections 15 and 15(d) are proposed in the Forestry Ordinance.

In the Geographical Environmental Information Ordinance, it is proposed to amend section 11.

The proposals aim to ensure market operators' access to information relevant to the Renewable Energy Directive and the Swedish Forest Agency's ability to carry out inspections that are relevant to Sweden's classification as an A-level country under the Directive.

Justifications and explanations of the definitions and criteria for primary and old-growth forests can be found in Chapter 2, and for the other proposed provisions they can be found in Chapter 3, in connection with each proposal.

Assessed consequences

The Swedish Forest Agency's proposed definition, criteria and statutory amendments in this report are not expected to affect harvesting of timber and pulpwood. The effects on the harvesting of forestry residues are likely to be negligible, and the definitions and criteria do not hinder the potential to increase harvesting in the future. The effect on the overall economic viability of forestry is therefore considered negligible.

The Renewable Energy Directive provides that forest biomass, if it is to be classified as sustainable for the purposes of the Directive, must not originate from areas recognized by the competent authority as being highly biodiverse forests. Areas of high biodiversity need to be clarified; the report does not address criteria for areas identified by the competent authority as having high biodiversity. In developing criteria, the authorities have focused on ensuring that areas classified as old-growth forest have very high environmental values at stand level, which is deemed to be the closest that can be achieved to the government's formulation of 'forests of particular conservation value'.

The consequences of the proposals are expected to be that forest owners, authorities and energy producers will face increased costs to ensure sustainable bioenergy. The Renewable Energy Directive does not prevent the felling of primary forests, old-growth forests or highly biodiverse forests. The Swedish Forest Agency's proposal is presented in the absence of the option of protecting all forests of particular conservation value, a policy that would provide secure compensation to forest owners and have synergies across several policy instruments and EU regulations. If forests of particular conservation value were formally protected or voluntarily set aside and these areas were mapped and publicly known, the risk would be minimal that forestry residues could be extracted from areas where, according to the Renewable Energy Directive, it may not originate.

Compared with today, the Swedish Forest Agency's proposal would imply:

- An increased obligation to declare information relevant to the admissibility and sustainability status of forest biomass on the market. This is so that buyers have access to the information they need for their business and for verification of the sustainability criteria, in practice so as not to jeopardize their sustainability certificate.
- The fact that the information is submitted to the Swedish Forest Agency makes it possible to monitor the declared information, which is necessary to ensure Sweden's compliance with the Renewable Energy Directive's sustainability criteria. The Swedish Forest Agency's law surveillance can also provide a reasonable probability that information in the declaration is correct. Access to correct information supports market operators in

ensuring that the raw material is authorized for use for the intended purpose.

- Making available certain information of relevance to market operators, such as geographical information, enables market participants to benefit in a resource-efficient way from information accepted or established by the Authority. Access to this information should reduce transaction costs in the trading and utilization of forest biomass. The alternative would be for the market participant to obtain the information from its supplier, which can be problematic when trade is multi-layered and the quality of the information obtained is more uncertain.
- That the relevant authorities are assigned by the Government to define what is considered to be highly biodiverse forests and also investigate how a declaration of such forests can be implemented, given that the authorities should make specific declarations of highly biodiverse forests.

1 Inledning

Denna rapport avser slutredovisning av regeringsuppdraget *Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet* som Skogsstyrelsen fick i regleringsbrevet för budgetåret 2024. I kapitel 2 återfinns förslag till nationell definition av gammal skog samt kriterier för sådan skog och urskog. I kapitel 3 återfinns förslag på författningsändringar. Kapitel 4 utgörs av en konsekvensbeskrivning.

I en delredovisning av uppdraget⁶ har Skogsstyrelsen sammanställt underlag som beskriver befintlig lagstiftning, övervakning och kontroll, samt identifierat behov av anpassningar som bedöms nödvändiga för att Sverige ska anses uppfylla direktivets hållbarhetskriterier för A-land.

Genom förnybartdirektivet inrättas ett gemensamt system för att främja energi från förnybara energikällor inom olika sektorer. Syftet med direktivet är att öka användningen av energi från förnybara källor för att bekämpa klimatförändringar, skydda miljön och minska EU:s energiberoende, samt bidra till EU:s tekniska och industriella ledarskap och skapandet av sysselsättning och tillväxt, även i landsbygdsområden och isolerade områden.

I direktivet finns bland annat krav på att biodrivmedel och biobränslen ska uppfylla kriterier för hållbarhet och minskade växthusgasutsläpp för att kunna användas för vissa utpekade syften. Den del som berör skogsbiomassa återfinns i första hand i direktivets artikel 29. Detta finns närmare beskrivet i kapitel 2 i bilaga 1⁷ till föreliggande rapport.

Förnybartdirektivet förbjuder inte skogsbruk, men uttaget av skogsbiomassa måste uppfylla hållbarhetskriterierna för att bränsleråvaran ska klassas som hållbar och kunna användas mot de utpekade syftena i förnybartdirektivet.

Bestämmelser om hållbarhetskriterier för skogsbiomassa infördes i förnybartdirektivet 2018. Precis som i det nu reviderade direktivet (2023) fanns bestämmelser om A- och B-land. Sverige bedömdes som ett A-land utifrån det tidigare direktivet. Tidigare gällande kriterier för skogsbiomassa kvarstår i huvudsak i det reviderade direktivet, men nya kriterier har tillkommit och vissa kriterier har specificerats.

För hållbarhetskriterier som inte förändrats i samband med det reviderade direktivet finns det en genomförandeförordning om operativ vägledning⁸ vad gäller underlag som visar att hållbarhetskriterierna i artikel 29 om skogsbiomassa är uppfyllda. Av genomförandeförordningen framgår att ekonomiska aktörer ska göra en riskbaserad bedömning som ger korrekta, aktuella och kontrollerbara

⁶ Skogsstyrelsen, delredovisningen, Dnr 2024/66

⁷ Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – delredovisning. Dnr 2024/66. Bilaga 1 till föreliggande rapport.

⁸ KOMMISSIONENS GENOMFÖRANDEFÖRORDNING (EU) 2022/2448 av den 13 december 2022 om fastställande av operativ vägledning vad gäller det underlag som visar att de hållbarhetskriterier för skogsbiomassa som anges i artikel 29 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 uppfylls.

bevis avseende ett antal faktorer, för att verifiera ett A-land. Förordningen anger också hur kriterierna ska eller får styrkas. För de kriterier som har tillkommit eller specificerats finns ännu ingen sådan operativ vägledning.

1.1 Uppdraget

Ur regleringsbrev till Skogsstyrelsen avseende 2024⁹:

Skogsstyrelsen ska i samverkan med Naturvårdsverket lämna förslag till nationell definition av gammal skog ("old-growth forest") i skogsvårdslagstiftningen samt klassificeringskriterier för sådan skog och för urskog. Kriterierna ska inte definiera kategorin naturskogar.

Skogsstyrelsen ska även ta fram underlag för att uppfylla kriterierna samt lämna förslag på författningsändringar som bedöms nödvändiga för att Sverige ska kunna uppfylla kriterierna för A-land enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (förnybartdirektivet).

Definitionen och klassificeringskriterierna ska bidra till ett samhällsekonomiskt effektivt genomförande av det reviderade förnybartdirektivet och avskogningsförordningen och ska avse sådan skog som är av avgörande betydelse för biologisk mångfald och därför särskilt skyddsvärd, det vill säga som ingår i områden som är formellt skyddade eller är prioriterade för formellt skydd.

Såvitt gäller urskog ska klassificeringskriterierna utgå från definitionen av urskog i artikel 2.8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1115 av den 31 maj 2023 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010 (avskogningsförordningen). Därutöver ska klassificeringskriterierna för såväl urskog som gammal skog utgå från objektiva förhållanden i naturen, och beakta avsnitten 2.2 och 2.3 i kommissionens frivilliga vägledning (SWD [2023]62 final). Kriterierna ska ta sin utgångspunkt i skyddsvärda skogar med mycket hög beståndsålder (i huvudsak 180 år eller äldre), hög förekomst av gamla träd, död ved, präglas av flerskiktning, naturlig föryngring och som är helt utan eller i det närmaste helt utan betydande mänsklig påverkan. Kriterierna ska utformas på ett sådant sätt att enbart skyddsvärda skogar med höga naturvärden inkluderas i definitionen, för att undvika överimplementering av direktivet.

Skogsstyrelsen ska senast den 30 april 2024 lämna en delredovisning av uppdraget till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) med underlag som beskriver befintlig lagstiftning, övervakning, kontroll och andra åtgärder som är relevanta för att uppfylla kriterierna för ett A-land och förslag på författningsändringar som bedöms nödvändiga för att Sverige ska anses uppfylla kriterierna för A-land. Skogsstyrelsen ska senast den 31 augusti 2024

⁹ Skogsstyrelsens regleringsbrev avseende 2024
<https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=24087>

lämna en slutredovisning av uppdraget, inklusive definitionen av gammal skog, till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet).

1.2 Genomförande

Förslag på nationell definition av gammal skog och kriterier för sådan skog och urskog har tagits fram i samverkan med Naturvårdsverket. Övriga delar av regeringsuppdraget har i genomförts av en intern projektorganisation inom Skogsstyrelsen.

Två avstämningsmöten har genomförts med Energimyndigheten och de har fått möjlighet att göra skriftliga inspel på en preliminär version av denna slutredovisning. Vi har haft avstämningar med SLU Riksskogstaxeringen för att diskutera definitioner av relevanta begrepp och kriterier för dessa. De har även utfört analyser baserade på föreslagna kriterier. Två möten har genomförts med Finland för att utbyta erfarenheter och tankar kring utveckling av direktivets genomförande och förslag på definitioner och kriterier.

Information till och inspel från externa intressenter har främst hanterats via Skogsstyrelsens nationella sektorsråd, men även andra intressenter har bjudits in, bland annat från bioenergisektorn. Ett digitalt informationsmöte hölls den 8/5, med möjlighet att lämna skriftliga synpunkter efteråt. Ytterligare ett tillfälle för externa intressenter att lämna synpunkter gavs under första halvan av juni.

Konsultationsförfrågan skickades till Sametinget och Svenska Samernas Riksförbund vid arbetets start. Sametinget tackade ja och två digitala möten har genomförts med dem. De har också fått möjlighet att läsa och lämna synpunkter på en preliminär version av denna slutredovisning.

1.3 Andra förutsättningar

Förnybartdirektivet i dess uppdaterade lydelse, ska införas och tillämpas i en befintlig kontext. Den kontexten består dels av befintlig reglering som miljöbalken och skogsvårdslagen samt regleringar som kompletterar dessa, dels av EU:s avskogningsförordning¹⁰, som trädde i kraft den 29 juni 2023 och blir tillämplig den 30 december 2024¹¹. Arbetet med att ta fram kompletterande tillämpningsbestämmelser till avskogningsförordningen pågår, men är ännu i ett tidigt skede. Skogsstyrelsen levererade i april 2024 ett tekniskt underlag till avskogningsförordningsutredningen som innehåller bland annat bedömningar av anpassningsbehov. Redan av EU:s avskogningsförordning framgår det att energiråvara från skog/skogsbiomassa omfattas av den förordningen. Trä i olika former för energiproduktion, som är uttagen/skördad när avskogningsförordningen har blivit tillämplig, är en relevant produkt som endast får förekomma på (eller exporteras från) den gemensamma marknaden om produkten uppfyller kraven i avskogningsförordningen. Det innebär att den skogsbiomassa som ska hanteras enligt förnybartdirektivet i framtiden, enligt

¹⁰ Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2023/1115 av den 31 maj 2023 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010

¹¹ Med 6 månaders ytterligare införandeperiod för mikro- och småföretag som fanns redan år 2020.

avskogningsförordningen ska vara spårbar (geolokaliserad) till sitt produktionsområde (avverknings- eller gallringsyta), att produktionen inte i för hög utsträckning får ha försämrat skogstypen i det område skörden utfördes i, samt att avverknings-/gallringsytan inte får ha ställts om till jordbruksmark. Produktionen ska dessutom ha utförts i enlighet med relevant lagstiftning, till exempel skogsvårdslagen och miljöbalken.

Skogsstyrelsen är den behöriga myndigheten för avskogningsförordningen i Sverige. Det innebär i det här sammanhanget att Skogsstyrelsen utför tillsynen av att den skogsbiomassa som sätts på eller handlas med eller exporteras från den svenska marknaden uppfyller kraven i avskogningsförordningen.

I förnybartdirektivets artikel 29, punkt 3b, anges att skogsbiomassa inte får härröra från skog och annan trädbevuxen mark med hög biologisk mångfald som den behöriga myndigheten konstaterat har hög biologisk mångfald. I delredovisningen av uppdraget lyfter Skogsstyrelsen fram att det finns behov av att närmare förtydliga vilka kriterier som lämpligen utgör grund för den behöriga myndighetens konstaterande. Det har dock inte ingått i föreliggande uppdrag att ta fram förslag till sådana klassificeringskriterier. För att möjliggöra implementering och uppfyllande av förnybartdirektivet bör ett förtydligande om kriterier och hantering av områden med hög biologisk mångfald hanteras skyndsamt.

2 Definition av gammal skog samt kriterier för urskog och gammal skog

Detta kapitel har tagits fram i samverkan med Naturvårdsverket.

Definitionerna har tagits fram med utgångspunkt från de ramar som regeringsuppdraget preciserat och med skogsvårdslagen som grund. Vid tillämpning i olika sammanhang som rör skog och biologisk mångfald, kan definitionen behöva kompletteras eller nyanseras för att bättre fånga vad som ska uppnås i det specifika sammanhanget.

2.1 Bakgrund

I den uppdaterade versionen av förnybartdirektivet (Renewable Energy Directive – RED III) framgår av artikel 29.6a vi) att skogsbiomassan inte får härröra från mark vars status i januari 2008 eller därefter utgjordes av urskog eller gammal skog enligt definitionen i det land skogen finns, oberoende av om marken fortfarande har denna status. I den engelskspråkiga versionen av RED III är *gammal skog enligt definitionen i det land skogen finns* uttryckt som *old growth forests as defined in the country where the forest is located*.

Med anledning av detta har Skogsstyrelsen i sitt regleringsbrev för 2024 fått ett uppdrag om att i samverkan med Naturvårdsverket lämna förslag till nationell definition av gammal skog i skogsvårdslagstiftningen och klassificeringskriterier för sådan skog och för urskog. I regeringens anvisningar framgår vidare att kriterierna inte ska definiera kategorin naturskog samt att definitionerna och klassificeringskriterierna ska avse sådan skog som är av avgörande betydelse för biologisk mångfald och därför särskilt skyddsvärd. Med särskilt skyddsvärd avses, enligt uppdraget, skog som ingår i områden som är formellt skyddade eller är prioriterade för formellt skydd.

För urskog ska klassificeringskriterierna utgå från definitionen av urskog i artikel 2.8 i avskogningsförordningen, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1115 av den 31 maj 2023.

Därutöver ska klassificeringskriterierna för såväl urskog som gammal skog utgå från objektiva förhållanden i naturen, och beakta avsnitten 2.2 och 2.3 i kommissionens frivilliga vägledning (SWD [2023] 62 final¹²).

Av regeringsuppdraget framgår att kriterierna ska ta sin utgångspunkt i skyddsvärda skogar med mycket hög beståndsålder (i huvudsak 180 år och äldre), hög förekomst av gamla träd, död ved, präglas av flerskiktning, naturlig föryngring och som är helt utan eller i det närmaste helt utan betydande mänsklig påverkan. Kriterierna ska utformas på ett sådant sätt att enbart skyddsvärda skogar med höga naturvärden inkluderas i definitionen, för att undvika en överimplementering av direktivet.

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

2.2 Kriterier och tröskelvärden – identifierade utmaningar

För att avgöra om en skog enligt RED III har status som urskog eller gammal skog ska ett antal klassificeringskriterier, inklusive objektiva och mätbara tröskelvärden för dessa, specificeras.

På ett övergripande plan kan inledningsvis konstateras 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 skog¹³. 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 successionsfaser¹⁴. 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 regioner¹⁵. Vad som utgör relevanta tröskelvärden för kriterier som ålder, mängd död ved eller förekomsten av grova träd skiftar således beroende på om det exempelvis handlar om en triviallövskog i södra Sverige, en mager barrskog i norra Sverige eller ett skogbevuxet impediment av hållmarkskaraktär.

Detta kan närmare beskrivas och exemplifieras av att vad som betraktas som ett gammalt träd eller en mycket hög beståndsålder är beroende av vad som är trädslagets normala naturliga livslängd i den aktuella miljön, givet förutsättningarna på just den platsen. Den förekommande naturliga variationen innebär därför att det föreligger en skillnad i vad som kan kategoriseras som hög trädålder eller gammal skog, dels mellan olika skogstyper inom samma regionala avgränsning, dels mellan skogar av samma typ men som är belägna i olika regioner eller på väldigt skilda ståndorter. Gammal skog blir således ett relativt begrepp.

Liknande utmaningar finns vid utformandet av nivå-satta tröskelvärden avseende mängden död ved som bör finnas i en *gammal skog*. Den naturligt förekommande variationen av död ved mellan olika skogstyper och regioner förklaras företrädesvis av om det är ett låg- eller högproduktivt område. På friska och bördiga marker med en hög produktion finns förutsättningar för att skogen ska innehålla omfattande mängder död ved. Motsatsvis innebär de naturgivna förutsättningarna på magra och torra marker med senvuxna träd en förhållandevis begränsad förekomst av död ved, även om nedbrytningen också tar längre tid under sådana förhållanden.

Sammantaget är det av stor betydelse att ha en förståelse för att variationen i abiotiska och biotiska förutsättningar medför behov av anpassningar vid

¹³ Wirth, C. et al, 2009. Old-growth forest definitions: a pragmatic view. In Old-growth forests (11-33).

¹⁴ 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.

¹⁵ Buchwald, E., 2005. A hierarchical terminology for more or less natural forests in relation to sustainable management and biodiversity conservation.

användandet av klassificeringskriterier, med kvantifierade tröskelvärden, för att fastställa om en skog har status som *gammal skog* eller inte. Med detta i beaktande bör det uppmärksammas att en metodik som skulle baseras på endast ett fåtal kvantifierade och nationella tröskelvärden, och som inte beaktar den förekommande variationen i förutsättningar mellan olika skogstyper, riskerar att bli ofullständig och missvisande^{16,17}.

Med hänvisning till ovanstående skulle det ur ett vetenskapligt perspektiv snarast vara relevant med relativt diversifierade kriterier och tröskelnivåer över landet, till följd av såväl regionala skillnader som variationer mellan förekommande skogstyper och ståndorter¹⁸. Då kriterierna ska vara tydliga och tillämpbara har det samtidigt bedömts nödvändigt att de inte blir alltför många och att nivåerna för de olika kriterierna inte blir alltför diversifierade. Vid en avvägning mellan dessa aspekter har myndigheternas sammantagna bedömning, med utgångspunkt i uppdraget, varit att i möjligaste mån hålla kriterierna översiktliga och förenklade och därmed endast i begränsad utsträckning ha en variation i tröskelnivåerna för några av de förslagna kriterierna. Detta medför samtidigt att kriterierna tenderar att bli schablonartade, vilket har sina för- respektive nackdelar.

Klassificeringskriterierna föreslås vara uppbyggda av ett antal huvudkriterier som är obligatoriska samt några kriterier som är av kompletterande karaktär, vilket bedöms skapa en motiverad och nödvändig flexibilitet. Möjligen skulle ett alternativ vara att endast utgå från huvudkriterierna vid klassificering av gammal skog. Det skulle förenkla tillämpning men samtidigt bedöms de kompletterande kriterierna kunna fylla en funktion för att exkludera vissa områden som inte är av relevans utifrån hur ramarna för uppdraget är formulerat.

Avslutningsvis i detta avsnitt behöver även formuleringen ”särskilt skyddsvärd skog” som regeringen anger i uppdraget förklaras närmare. Regeringen anger att de med ”särskilt skyddsvärd skog” avser formellt skyddad skog eller skog som är prioriterad för formellt skydd. Det bör i det sammanhanget uppmärksammas att prioritering av skogar som kan ges ett formellt skydd utgår från Strategin för formellt skydd av skog¹⁹. Strategin är i sin tur uppbyggd kring ett antal olika prioriteringsgrunder. I huvudsak handlar det om fyra prioriteringsgrunder vilka, utöver naturvärdena på beståndsnivå, utgörs av särskilt utpekade prioriterade skogstyper, områdets ekologiska funktionalitet (om det till exempel ligger inom en värdestrakt) samt skogens sociala värden kopplat till om området är beläget tätortsnära. Dessa fyra faktorer kan sägas utgöra stommen i strategin. Det innebär samtidigt att områden med enbart mycket höga naturvärden på beståndsnivå inte nödvändigtvis kan prioriteras för formellt skydd utifrån nuvarande strategi. För att kunna uttala sig om ett enskilt områdes prioritet måste samtliga prioriteringsgrunder beaktas. Det går inte heller att säga att ett areellt större område automatiskt ges prioritet mot ett areellt mindre, eftersom det mindre området exempelvis kan utgöras av en prioriterad skogstyp eller ligga i värdestrakt

¹⁶O’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.

¹⁷ Wirth, C. et al, 2009. Old-growth forest definitions: a pragmatic view. In Old-growth forests (11-33)

¹⁸ O’Brien, L., et al 2021.

¹⁹ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, Strategi för formellt skydd av skog, 2017

vilket därmed kan ge ett sådant område en högre sammantagen prioritet. Det kan även finnas regionala skillnader mellan olika län i vad som kan prioriteras. Mot bakgrund av ovanstående är det således inte möjligt att endast baserat på naturvärdena på beståndsnivå uttala sig om att ett område är prioriterat för formellt skydd. Myndigheterna har vid utvecklingen av kriterier i stället fokuserat på att dessa ska säkerställa att områden som klassificeras som *gammal skog* har mycket höga naturvärden på beståndsnivå, vilket bedöms vara det närmaste det går att komma regeringens formulering.

2.3 Befintliga angränsande begrepp

För att, med beaktande av det aktuella sammanhanget, ta fram en definition och relevanta klassificeringskriterier har det bedömts angeläget att inledningsvis titta närmare på angränsande terminologi och vilka befintliga begrepp och definitioner som finns i exempelvis nationell lagstiftning, officiell statistik, historiska inventeringar et cetera.

Inventeringar och karteringar

Det finns en lång tradition av inventeringar och karteringar i Sverige. Den första systematiska inventeringen av urskogsartade skogar genomfördes 1978–1982 då 400 områden med lång trädkontinuitet och utan nämnvärda spår av skogsbruk avgränsades varefter arbetet med att skydda skogarna pågick fram till 1992. Skogarnas historik var även, tillsammans med förekomst av strukturer och signalarter, av betydelse för att urskilja och avgränsa nyckelbiotoper i skogen när begreppet nyckelbiotop utvecklades av Skogsstyrelsen i början av 1990-talet. Regeringen uppdrog 2002 åt Naturvårdsverket att genomföra en naturvärdesbedömning av all statlig skogsmark. I det uppdraget ingick även att identifiera alla urskogsartade skogar i behov av skydd och lämna förslag på hur de skulle skyddas långsiktigt.

Under 2003–2005 genomfördes den första nationella sammanställningen²⁰ och landskapsanalysen av kända värdefulla skogar baserad på tillgänglig geografisk digitaliserad information om skyddsvärda skogar. Kartering av kontinuitetsskogar i norra Sverige genomfördes 2015–2021 med stöd av utvecklade metoder för satellitbaserad kartering. Karteringen av kontinuitetsskogar har använts som grund för fältinventeringar, som ett kunskapsunderlag för myndigheter och skogsbruk och som underlag för forskning.

Gammal skog – Levande skogar

Termen gammal skog används sedan drygt två decennier tillbaka som en indikator för miljö kvalitetsmålet Levande skogar²¹, för att följa utvecklingen avseende den totala arealen gammal skog i Sverige. Arealen gammal skog ingick även i de delmål inom Levande skogar som gällde fram till 2010²². Bakgrunden kommer av ett regeringsuppdrag om att vidareutveckla och föreslå mätbara delmål och parametrar för bevarandet av skogens biologiska mångfald med koppling till

²⁰ Naturvårdsverket 2005. Frekvensanalys av skyddsvärd natur. Förekomst av värdekärnor i skogsmark. NV rapport 5466.

²¹ <https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/levande-skogar/gammal-skog/>

²² Proposition 2000/01:130. Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier.

Levande skogar som Skogsstyrelsen redovisade 1999²³. Gammal skog avser i det sammanhanget endast produktiv skogsmark och det krävs att den grundtyevägda medelåldern i beståndet uppnått 120 år i boreonemoral och nemoral region²⁴ och 140 år i boreal region²⁵ för att uppfylla kriteriet. I redovisningen framhölls att gammal skog enligt denna definition, samt död ved och äldre lövrika skogar, är exempel på inslag och egenskaper i skogen som har stor betydelse för att grundläggande ekologiska processer och funktioner ska kunna upprätthållas. Det framgår också att många arter, såväl rödlistade som mer vanliga, är beroende av att dessa inslag finns i tillräcklig mängd i skogslandskapet. Av redovisningen framgår även att huvuddelen av insatserna för att nå delmålet skulle behöva ske inom det brukade landskapet.

Riksskogstaxeringens uppföljning²⁶ visar att cirka 0,7 miljoner hektar, motsvarande cirka 50 procent, av den formellt skyddade produktiva skogsmarken utgörs av gammal skog enligt denna definition. Det innebär samtidigt att ungefär lika stor areal i de formella skydden utgörs av bestånd med lägre medelålder. Vidare kan nämnas att Riksskogstaxeringens siffror visar att medelåldern av enbart den gamla skogen inom formellt skydd är 147 år i södra Sverige och 183 år i norra Sverige, detta gäller alltså när all areal med en beståndsålder <120 respektive <140 år är exkluderad från beräkningen av medelåldern.

För att göra miljömålsarbetet med Levande skogar mer konkret och mer motivationsskapande tog Skogsstyrelsen under 2021 dessutom initiativ till en samverkansprocess för att sätta så kallade *gröna steg* för Levande skogar²⁷. Ett av de gröna stegen innebär att skogen förvaltas så att arealen *gammal skog med särskild indikation på naturvärde* ökar med 10 procent till år 2028. Gammal skog definieras även i detta fall som i den befintliga miljömålsindikatorn, det vill säga skogar >120/140 år i olika landsdelar. För att uppfylla det kompletterande kravet om särskild indikation på naturvärde ska dessutom en eller flera av ett antal särskilt angivna naturvärdesindikatorer förekomma i området, som exempelvis en viss mängd död ved, flerskiktning et cetera. Även om det finns vissa paralleller mellan just dessa indikatorer och några av de föreslagna kriterierna inom detta uppdrag är kriterierna olika nivåer, där i synnerhet ålderskravet avviker.

Sammantaget kan konstateras att gammal skog enligt definitionen inom miljömålsarbetet genom åren etablerat sig och blivit ett välkänt begrepp som det återkommande refereras till i olika sammanhang. Det finns därmed en uppenbar risk för begreppsförvirring när gammal skog inom ramarna för RED III och gammal skog inom ramarna för miljömålsarbetet har definitioner och betydelser som inte överensstämmer med varandra. Inte heller för begreppet ”gammal skog med särskild indikation på naturvärde” kommer att finnas en överensstämmelse med den definition av gammal skog som föreslås inom ramarna för detta uppdrag.

²³ Skogsstyrelsen. 1999. Levande skogar. Redovisning av ett regeringsuppdrag om miljömål.

²⁴ Götaland och Svealand, exklusive Dalarnas, Värmlands samt Örebro län

²⁵ Norrland samt Dalarnas, Värmlands och Örebro län

²⁶ Riksskogstaxeringen, Skogsdata 2023

²⁷ Skogsstyrelsen. 2023. Gröna steg för Levande skogar. Rapport 2023/03.

Biotopskyddstyper

Skogliga biotopskyddsområden beslutas med stöd av 7 kap. 11 § miljöbalken. De områden som kan komma i fråga är *små mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda*. Utöver denna mer generella beskrivning måste området även utgöras av någon av de 19 biotopskyddstyper som uppräknas i bilaga 2 till förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken med mera (FOM). Vidare har Skogsstyrelsen i myndighetens allmänna råd²⁸ till FOM gett en beskrivning till var och en av de 19 biotopskyddstyperna.

En biotopskyddstyp som i traditionell mening torde ligga nära den engelska benämning old-growth forest är i FOM benämnd *äldre naturskogsartade skogar*. Den biotopskyddstypen är den mest frekvent beslutade av de skogliga biotopskyddstyperna och totalt finns >5 500 områden skyddade som *äldre naturskogsartade skogar*. Beskrivningen av den biotopskyddstypen i Skogsstyrelsens allmänna råd är:

Äldre skogar som uppkommit genom naturlig föryngring. I områdena har ingen eller endast obetydlig avverkning skett under de senaste 30 åren eller så bedöms områdena ha varit kontinuerligt trädbevuxna i flera trädgenerationer. Där finns ett inslag av mycket gamla träd eller ett påtagligt inslag av död ved.

Noterbart är att beskrivningen i detta fall är förhållandevis bred, då det inte finns några tydligt kvantifierade tröskelnivåer för ålder, mängden död ved eller förekomsten av mycket gamla träd.

En annan biotopskyddstyp som kan vara av intresse i detta sammanhang är *mark med mycket gamla träd*. Den biotopskyddstypen har tydligt angivna kvantitativt preciserade tröskelnivåer för ålderskriteriet i sin definition, vilket kan ge en indikation av vad som historiskt har betraktats som hög ålder och mycket gamla träd i särskilt skyddsvärda områden kopplat till nationella regelverk. Beskrivningen av *mark med mycket gamla träd* är:

Gran, tall, ek och bok är normalt mycket gamla träd när de uppnått en ålder som är minst dubbelt så hög som lägsta tillåtna ålder för föryngringsavverkning. Övriga trädslag bör normalt ha uppnått en ålder av minst 100 år. Med mark avses här det område som behövs för att bevara träden eller de trädanknutna arter som lever i marken, på träden eller i träden.

För gran, tall, ek och bok påverkas således vad som definieras som mycket gamla träd av markens bördighet. På de allra bördigaste markerna i södra Sverige anses enligt denna definition exempelvis en gran vara mycket gammal redan vid 90 års ålder, medan den på magra marker behöver uppnå en ålder av 200 år för att uppfylla samma kriterium. För mark med ståndorts-index (SI) G20/T20 är dubbla lägsta åldern för föryngringsavverkning 140 år med undantag för de fyra nordligaste länen där den hamnar på 160 år. Det kan därmed konstateras att i

²⁸ SKSFS 2013:1, Skogsstyrelsens allmänna råd till 7 kap. 11 § miljöbalken (1998 808) och 6 § förordningen (1998 1252) om områdesskydd enligt miljöbalken med mera

denna kontext anses gran och tall på en stor del landets produktiva skogsmarksareal (med minst 50 procent gran eller tall) uppfylla kriterier för att klassificeras som mycket gamla träd när de är yngre, eller till och med betydligt yngre än 180 år. För att den dubbla lägsta åldern för förnygringsavverkning (LÅF) ska vara ≥ 180 år krävs det förhållandevis magra marker med SI G16/T16 i de nordligaste länen respektive G12/T12 i övriga landet. Träd av övriga trädslag anses i detta sammanhang vara mycket gamla träd när de uppnått en ålder av minst 100 år. Sammantaget är det tydligt att definitionen i detta fall beaktar att begreppet mycket gamla träd är relativt och påverkas av exempelvis markens bördighet samt berört trädslag.

Dessa två exempel från biotopskyddsinstrumentet – och hur de relaterar till ålder och andra karaktäristika av betydelse – bedöms kunna vara relevant att ha kännedom om vid utvecklandet av definition och kriterier för *gammal skog* inom ramarna för detta uppdrag.

Urskogsartad skog

I Naturvårdsverkets rapport²⁹ ges begreppet urskogsartad skog följande definition: Urskogsartad skog har egenskaper och strukturer som utvecklats under förutsättning att naturliga processer som i första hand vind, vatten och skogsbrand får verka ostört under tillräckligt lång tid. Områdena utmärks ofta av olikåldrighet, luckighet och genomgående stor strukturell variation. Generellt är tillgången på död ved stor. Lågor av varierande trädslag, i varierande storlek, fuktighetsgrad och ålder är, liksom förekomsten av naturliga stubbar och stambrott, mycket vanliga inslag. Torra och talldominerade skogar som tidigare brunnit eller brukats extensivt kan däremot lida brist på död ved. Här får i stället hög trädålder och trädkontinuitet ge indikation på naturvärdena

Taiga 9010 - Utdrag ur EU:s tolkningsmanual

Svensk tolkning av definitionen, se även vägledning³⁰

Naturtypen förekommer i boreal-boreonemoral zon på torr-blöt och näringsfattig näringsrik mark och innefattar i typfallet produktiv skogsmark. Enstaka områden finns i kontinental region. Trädskiktets krontäckningsgrad är normalt 30-100% och utgörs av gran, tall, björk, asp, rönn och sälg. Små inslag av andra inhemska trädslag kan förekomma. Naturtypen innefattar även brandfält och stormfällningar som då kan innebära en lägre krontäckning.

Kvalitetskriterier: Skogen ska vara, eller i en relativt nära framtid kunna bli naturskog eller likna naturskog med avseende på egenskaper och strukturer. Den kan ha påverkats av till exempel plockhuggning, bete eller naturlig störning. Skogen ska vara i ett sent eller i ett relativt sent successionsstadium. Det ska finnas gamla träd och död ved och en kontinuitet för de aktuella trädslagen. Om naturliga störningsprocesser eller skötselåtgärder, huvudsakligen brand/naturvårdsbränning, i syfte att imitera sådana har påverkat området kan

²⁹ Naturvårdsverket (2004). Inventering av statliga skyddsvärda skogar.

³⁰ Naturvårdsverket, 2012. Vägledning för svenska naturtyper i habitatdirektivets bilaga 1 – Taiga. NV-04493-11.

även områden i yngre successionsstadier ingå om de utgör ett väsentligt värdehöjande komplement. Egenskaper och strukturer som är typiska för naturskog finns normalt även i yngre successionsstadier. Skogens hydrologi ska inte vara under stark generell påverkan från markavvattning. Näringskrävande örter finns endast undantagsvis. Naturtypen hyser vanligtvis en mängd rödlistade arter som gynnas av lång skoglig kontinuitet, gamla träd, död ved eller brandfält och successionsstadier efter brand.

2.4 Begreppen och deras inbördes förhållanden

2.4.1 Förhållandet mellan gammal skog och naturskog

Det bör uppmärksammas att det finns en påtaglig risk för begreppsförvirring då samma engelska term, *old growth forest*, har översatts på två olika sätt i två angränsande EU-sammanhang. I den engelskspråkiga versionen av RED III 29.3a står följande “...*old growth forests as defined in the country where the forest is located*”. Detta har i den svenska versionen översatts till “...*gammal skog enligt definitionen i det land skogen finns*”. Samtidigt översätts begreppet *old growth forest* till *naturskog* i den svenska versionen av EU-kommissionens vägledning om *primary forests* och *old growth forest* kopplat till biodiversitetsstrategin. I föreliggande uppdrag har regeringen därtill formulerat att kriterierna inte ska definiera kategorin *naturskog*. Sammantaget ser myndigheterna att det i och med detta finns en uppenbar risk för otydlighet för såväl allmänhet som verksamhetsutövare.

De olika översättningarna medför även ett behov av att tydliggöra hur begreppen *gammal skog* med kopplingar till RED III förhåller sig till begreppet *naturskog* i exempelvis EU:s biodiversitetsstrategi. Som redovisats tidigare i detta kapitel har begreppet *old growth forest* i EU-kommissionens vägledning inga tydliga nivå-satta ålder-kriterier utan fokus är att det handlar om skogar i sena successionsstadier med en hög grad av naturlig utveckling och utan betydande sentida mänsklig påverkan. Vägledningen innehåller samtidigt indikatorer med vilka förekomsten av *naturskog* (som det alltså benämns i det sammanhanget) ska karteras och följas upp. De omfattar tre huvudindikatorer; inhemska arter, död ved och gamla och grova träd samt fyra kompletterande indikatorer; beståndets ursprung, strukturell komplexitet/beståndsstruktur, habitatträd/värdefulla träd samt indikatorarter. Tröskelvärden för dessa indikatorer lämnas till medlemsstaterna att bestämma utifrån naturgeografiska betingelser men arbetet förväntas vila på en vetenskaplig grund. Noterbart är att beståndsålder inte utgör någon uttalad indikator i vägledningen för *naturskog*.

I uppdragstexten anges vidare att definitionen och kriterierna för *gammal skog* ska ta sin utgångspunkt i skyddsvärda skogar med mycket hög beståndsålder. Ett generellt tröskelvärde om att beståndsåldern i huvudsak ska vara 180 år och äldre är ett mycket högt ställt krav som, i synnerhet när det rör sig om flerskiktade och olikåldriga skogar med hög grad av naturlig utveckling, innebär att många skyddsvärda *naturskog* inte omfattas av ett sådant villkor. Myndigheternas uttolkning är med hänvisning till ovanstående att begreppet *gammal skog* utgör en delmängd av *naturskog*.

2.4.2 Förhållandet mellan definitionen för urskog och gammal skog

Ett väletablerat synsätt är att urskogar (primary forests) i sena successionsstadier utgör en delmängd av old growth forests^{31,32,33}, vilket i RED III har översatts till *gammal skog*. Utgångspunkten är därmed att en urskog i ett sent successionsstadium också bör uppfylla kriterierna för en *gammal skog*. En skog kan dock definieras som en *gammal skog* utan att nå upp till kriterierna för en urskog.

Det finns samtidigt inte något ålderskriterium för urskogar, vilket följer av att begreppet kan omfatta såväl gamla skogar som yngre skogar uppkomna efter beståndsersättande naturliga störningar eller uppkomna som en primär succession vid exempelvis landhöjning.

Eftersom regeringen i sina ramar tydliggör att urskog ska definieras i enlighet med artikel 2.8 i avskogningsförordningen bör det rimligen vara så att urskog i sena successionsstadier som träffas av den definitionen också ska betraktas som *gammal skog*. Av detta följer att *gammal skog* bör ges en definition som är bredare jämfört med tillämpningen av urskogsdefinitionen när det kommer till skogar som återfinns i sena successionsstadier.

Med hänvisning till ovanstående gör myndigheterna bedömningen att definitionen av *naturskog* som finns i EU-kommissionens vägledning i huvudsak är relevant även när begreppet översätts till *gammal skog* inom ramarna för RED III. Med beaktande av att det för gammal skog införs ett ålderskriterium som sätts förhållandevis högt – och då kriterierna uttryckligen inte ska definiera naturskog – bedöms definitionen behöva kompletteras med en särskild punkt avseende detta. På så sätt tydliggörs även att *gammal skog* utgör en delmängd av begreppet *naturskog*. Samtidigt föreslås även en del mindre språkliga justeringar jämfört med den svenska översättningen av definitionen i EU-kommissionens vägledning.

2.4.3 Illustration av förhållandet mellan centrala begrepp

I ett försök att schematisk visa hur några centrala begrepp med relevans för RED III förhåller sig till varandra har en konceptuell illustration tagits fram. I figuren finns fyra olika kategorier inplacerade. Kategorierna är urskog, gammal skog enligt föreslagna kriterier, naturskog samt skog där skogsbruk bedrivs.

Myndigheterna vill särskilt betona att figurernas utformning och utbredning inte ska ses som proportionerliga till verkliga arealförhållanden eller faktiska areella överlapp mellan begreppen. Illustrationen är strikt konceptuell och syftar endast till att åskådliggöra hur begreppen på ett övergripande plan förhåller sig till variablerna *ålder* och *naturlighet* samt till varandra. Det går inte heller att använda diagrammet för att försöka ålderssätta de olika begreppen.

³¹ Wirth, C. et al, 2009. Old-growth forest definitions: a pragmatic view. In Old-growth forests (11-33)

³² Barredo, J.I., Brailescu, C., Teller, A., Sabatini, F.M., Mauri, A. Janouskova, K, Mapping and assessment of primary and old-growth forests in Europe, EUR 30661 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, ISBN 978-92-76-34230-4, doi:10.2760/797591, JRC124671

³³ <https://www.cbd.int/forest/definitions.shtml>

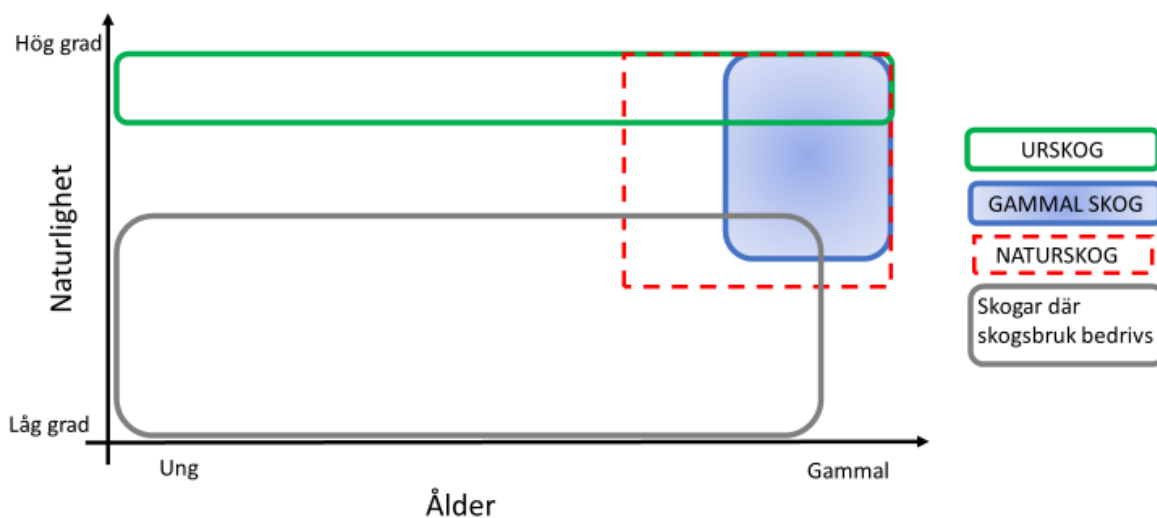


Illustration fritt efter Syrjänen et al. 2024 Urskogar och naturskogar i Finland

Figur 1. Illustrationen är en konceptskiss som visar hur för uppdraget relevanta skogstyper kan förhålla sig till varandra, utifrån givna och föreslagna definitioner och kriterier för urskog (primary forest) och gammal skog (old growth forest). Med naturlighet avses graden av naturlig utveckling/frånvaron av mänsklig påverkan i skogen.

Av figur 1 framgår att *urskogar* har en mycket hög grad av naturlighet men att de samtidigt kan återfinnas längs hela åldersskalan, från ung till gammal. Vidare kan man se att skogar med status *gammal skog* – enligt definition och kriterier i detta uppdrag – är placerade högt upp i den högra delen av diagrammet, vilket visar på att dessa skogar har en mycket hög ålder och en hög grad av naturlighet. Gammal skog med mycket hög grad av naturlighet överlappar här med urskogar. Av figuren kan man också utläsa att *naturskogar* kan återfinnas över ett något bredare spektrum av miljöer i förhållande till variablerna naturlighet och ålder, jämfört med *gammal skog*. Även *naturskogar* har dock en förhållandevis hög grad av naturlighet men det krävs inte att beståndsåldern är lika hög som för *gammal skog*. Naturskogar med en mycket hög ålder i kombination med en mycket hög grad av naturlighet överlappar med såväl gammal skog som urskog. Samtidigt kan naturskogar med en mycket hög grad av naturlighet men som inte nått upp till ålderskriterierna för gammal skog ändå i den delen överlappa med urskogar i samma ålderskategori.

Avslutningsvis visar figuren även kategorin *skogar där skogsbruk bedrivs*. Denna kategori återfinns på större delen av åldersskalan, även om det normalt inte bedrivs skogsbruk i de allra äldsta skogarna. Skogsbruk bedrivs samtidigt på ett stort spektrum av områden, från de med en låg grad av naturlighet till områden med en förhållandevis hög grad av naturlighet. Som illustrationen visar finns det också ett potentiellt överlapp i den övre högra delen i diagrammet, som visar att skogsbruk i vissa fall aktualiseras i områden som är naturskog respektive gammal skog. Enskilda avverkningar kan också avvika från den schematiska figuren,

illustrationen är en förenkling och syftar endast till att konceptuellt visa på huvuddragen och förhållandet mellan begreppen.

2.5 Förslag till nationell definition av gammal skog

Med utgångspunkt från formuleringarna i uppdraget föreslår Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket följande definition av gammal skog som en anpassning till det reviderade förnybartdirektivet (RED III).

Gammal skog

Ett skogsbestånd eller skogsområde

- 1) av mycket hög ålder, och
- 2) som består av inhemska trädarter som, i huvudsak genom naturliga processer, har utvecklat strukturer och en dynamik som normalt förknippas med sena successionsstadier av urskog eller ostörd skog av samma typ; det kan finnas synliga tecken på tidigare mänsklig påverkan, men dessa försvinner gradvis eller är alltför begränsade för att i betydande utsträckning störa de naturliga processerna.

2.6 Förslag till klassificeringskriterier för gammal skog

I arbetet med utvecklandet av kriterier har en av utgångspunkterna bland annat varit att undersöka hur de huvudindikatorer och kompletterande indikatorer som uppräknas i EU-kommissionens vägledning³⁴ för primary forests och old growth forests skulle kunna anpassas för att bli relevanta klassificeringskriterier i aktuell kontext. Då regeringen i uppdraget betonat att kriterierna ska syfta till att urskilja skyddsvärda skogar som är av avgörande betydelse för den biologiska mångfalden har det samtidigt bedömts relevant att inkludera andra indikatorer som används för att identifiera äldre skogar med höga naturvärden. I det avseende har myndigheterna exempelvis tagit del av olika inventeringsinstruktioner respektive checklistor som används för naturvärdesinventering.

Som nämnts tidigare i avsnittet har kriterierna delats upp i obligatoriska huvudkriterier respektive kompletterande kriterier. Huvudkriterierna utgörs av variablerna; inhemska trädarter, ålder, död ved (ej nivåsett), orördhet samt areal. De kompletterande kriterierna baseras på förekomsten av träd av särskild betydelse, volym död ved, flerskiktning/stor diameterspridning samt naturvårdsarter. Huvudkriterierna bedöms förhållandevis enkla och möjliga att mäta eller bilda sig en uppfattning om. De kompletterande kriterierna kan delvis ha en något mer komplicerad karaktär men med rätt kompetens bedöms det fullt möjligt att avgöra om ett område uppfyller ett eller flera av kriterierna. Sammantaget bör kriterierna som helhet vara tillämpbara och möjliga att implementera.

³⁴ European Commission. 2023. Commission Guidelines for Defining, Mapping, Monitoring and Strictly Protecting EU Primary and Old-Growth Forest. SWD(2023) 62 final

Förtydliganden

Samtliga kriterier a) till e) samt minst två av kriterierna f) till i) behöver vara uppfyllda för att skogen ska klassificeras som en gammal skog. Det är alltså inte relevant att titta på endast ett av klassificeringskriterierna isolerat eftersom det är den samlade bilden som har betydelse för om ett område ska ges statusen *gammal skog* eller inte.

Med hänvisning till den heterogenitet – avseende förekomsten av strukturer och företeelser – som kan finnas inom skogar som utvecklats genom naturliga processer är en utgångspunkt för kriterierna att ett stort inslag i delar av området kan väga upp en lägre eller begränsad förekomst i andra mindre delar, förutsatt att skillnaderna härrör från naturliga orsaker.

2.6.1 Förslag till huvudkriterier

Samtliga huvudkriterier a) till e) behöver vara uppfyllda.

a) Inhemska trädarter

Skogen består av inhemska trädarter. Begränsad förekomst av icke inhemska trädarter diskvalificerar inte skogen från att klassificeras som gammal skog, förutsatt att inslaget inte har en betydande påverkan på de ekologiska processerna.

Motivering och förklaring:

Kriteriet följer EU-kommissionens vägledning för old-growth forest. Gammal skog avser naturligt utvecklade skogar med hög ålder och höga bevarandevärden, i en boreal kontext bör detta avse skogar med inhemska trädarter. Med hänvisning till det höga ålderskravet bland de obligatoriska kriterierna för gammal skog, torde det i praktiken endast handla om områden som är naturligt förnygrade av inhemska trädarter. En begränsad insådd av exoter, exempelvis contortatall (*Pinus contorta*) eller andra icke inhemska trädarter, i ett bestånd medför dock inte att området ska diskvalificeras. Det finns flertalet exempel där mycket gamla tallbestånd (*Pinus sylvestris*) med en ålder över 300 år är belägna i direkt anslutning till anlagda contortabestånd. I viss mån kan det i dessa fall ske en naturlig förnyring av contortatall in i angränsande bestånd. Förutsatt att en sådan eventuell insådd av icke inhemska trädarter är begränsad och det inte har en betydande påverkan på de ekologiska processerna ska den gamla skogen ändå kunna ges status som *gammal skog* om övriga nödvändiga kriterier uppfylls.

b) Ålder

Bestånd dominerade av barrträd- respektive ädellövträd:

- Den grundyttevägda medelåldern i beståndet är ≥ 180 år i norra Sverige³⁵ eller ≥ 160 år i södra Sverige³⁶,
- ELLER så har det äldsta trädskiktet, bestående av ett stort antal trädindivider per hektar, uppnått en ålder ≥ 200 år i norra Sverige eller ≥ 180 år i södra Sverige.

Bestånd dominerade av andra lövträd:

- Den grundyttevägda medelåldern i beståndet är ≥ 120 år,
- ELLER så har det äldsta trädskiktet, bestående av ett stort antal trädindivider per hektar, uppnått en ålder ≥ 140 år.

Motivering och förklaring:

Som nämnts tidigare i avsnittet kan konstateras att det inte finns något ensamt tröskelvärde för beståndålder som kan appliceras på olika skogstyper eller över hela landet för att i denna kontext avgöra om det handlar om en *gammal skog* eller inte. Detta har sin bakgrund i att tröskelnivåer för ålder behöver anpassas utifrån vilken skogstyp, ståndort eller naturgeografisk region det handlar om för att vara ekologiskt relevanta. Exempelvis är det av betydelse för nivåsättningen av tröskelvärdet för ålder om det handlar om en triviallövskog i södra Sverige eller en mager tallskog i norra Sverige, då dessa skogar har olika ekologiska förutsättningar för sina naturliga processer. Indikatorn beståndsålder finns inte heller med i EU-kommissionens vägledning, däremot förekomsten av gamla och grova träd. Regeringen har samtidigt i ramarna för aktuellt uppdrag angivit att gammal skog ska avse skogar med mycket hög beståndsålder, i huvudsak 180 år eller äldre, vilket därmed har varit utgångspunkten vid nivåsättning av tröskelvärdet för ålderskriteriet. De föreslagna nivåerna kan mot bakgrund av detta förväntas skilja sig från tröskelvärdet som fokuserar på en åldersindikator ur ett strikt ekologiskt perspektiv. Med beaktande av ramarna för uppdraget föreslår myndigheterna trots allt en mindre variation i nivåläggningen, i syfte att i viss utsträckning beakta några av de naturliga variationer som förekommer över landet och mellan skogstyper.

För barrträdsdominerade områden föreslår vi att det görs en uppdelning av landet i två olika regioner, dels norra Sverige som i detta sammanhang sammanfaller med den boreala regionen (Norrlandslänerna samt Dalarna, Värmland och Örebro län) och dels södra Sverige som avser den boreonemorala- och nemorala regionen, det vill säga Göta- och Svealand exklusive Dalarna, Värmland och Örebro län. Med

³⁵ Norrland samt Dalarna, Värmland och Örebro län

³⁶ Götaland och Svealand exklusive Dalarna, Värmland och Örebro län

hänvisning till att medelbonitet³⁷ är nästan dubbelt så hög i södra Sverige jämfört med norra Sverige, vilket bidrar till att skynda på de naturliga processerna, bedöms det vara skäligt att göra en viss differentiering i ålderskriteriet mellan dessa regioner. Denna uppdelning av landet i norra och södra Sverige sammanfaller också med den som görs för miljömålsindikatorn gammal skog.

För triviallövdominerade områden föreslår vi att tröskelnivån för ålder sätts lägre jämfört med barr- respektive ädellövdominerade skogar. Detta förklaras av att naturliga triviallövsskogar har andra ekologiska förutsättningar jämfört med barr- respektive ädellövsbestånd.

Avslutningsvis har vi även valt att föreslå ett alternativ till grundyttevägd beståndsålder. Detta beror framför allt på att det normalt är komplicerat att fastställa beståndsåldern i en flerskiktad skog med stor åldersspridning, och som i huvudsak utvecklats genom naturliga processer. Något som även Riksskogstaxeringen konstaterar i skogsdata 2022³⁸. Ett relevant alternativ som samtidigt bedöms göra kriteriet mer tillämpligt och användbart är att komplettera kriteriet för beståndsålder med möjligheten att fokusera på det äldsta trädskiktet/trädindividerna i det aktuella beståndet. Detta är också av betydelse vid arbetet med skyddsvärda skogar. I flertalet fall är ett bestånd värdefullare ju fler gamla träd som förekommer medan beståndets medelålder är mindre viktigt, det är åldern på de äldre och riktigt gamla träden samt deras naturvärdeskvalitet som normalt är avgörande³⁹. För att betraktas som ett trädskikt i detta sammanhang bör det finnas ett stort antal trädindivider per hektar i det aktuella trädskiktet. Då det inte funnits utrymme att i fält testa relevansen för vad som bör utgöra miniminivån, avseende antalet trädindivider i ett sådant äldsta trädskikt, preciseras inte något kvantifierat tröskelvärde i detta förslag. Myndigheterna anser dock att formuleringen ”ett stort antal” bör avse att det åtminstone finns 30 trädindivider per hektar i det aktuella trädskiktet. För en närmare precisering avseende antalet trädindivider i ett sådant trädskikt, behövs utveckling och testa tillämpningen av kriteriet i fält, se även avsnitt 2.9. Myndigheterna bedömer vidare att det är skäligt att i den aktuella kontexten sätta tröskelnivån för det äldsta trädskiktet något högre jämfört med kravet på den grundyttevägda medelåldern.

c) Orördhet

Skogen har i huvudsak utvecklats genom naturliga processer under en längre tid och i området har ingen eller endast obetydliga avverkningar skett under de senaste 30 åren, samtidigt som det i området saknas spår från beståndsersättande skogsskötselåtgärder under de senaste 80 åren.

³⁷Ett mått på hur mycket skogen växer per år och hektar i genomsnitt under en omloppstid under ideala förhållanden.

³⁸ Riksskogstaxeringen, Skogsdata 2022 Tema: Den formellt skyddade skogen

³⁹ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, Nationell strategi för formellt skydd av skog, 2017

Motivering och förklaring:

Inledningsvis bör förtydligas att samtliga obligatoriska huvudkriterier måste ses sammantaget och tidsangivelsen om 30 år i kriteriet varken kan eller ska därför ses isolerat från övriga huvudkriterier. Myndigheterna gör bedömningen att det i sammanhanget är ändamålsenligt med ett villkor som, utöver grundförutsättningen om att skogen i huvudsak ska ha utvecklats genom naturliga processer, även påvisar att inga eller endast obetydliga avverkningar skett i området under de senaste 30 åren. Detta är även i linje med EU-kommissionens vägledning⁴⁰ där det framgår att ett viktigt karaktärsdrag är att skogen under flera decennier utvecklats naturligt utan någon betydande mänsklig påverkan. Att inga eller endast obetydliga avverkningar har skett under de senaste 30 år är även något som återfinns i Skogsstyrelsens allmänna råd⁴¹, kopplat till beskrivningen av vissa biotopskyddstyper. Den delen av kriteriet är även snarlikt det villkor om avsaknad av avverkningar de senaste 25 åren som tillämpas av riksskogstaxeringen vid klassificering av skogar med naturskogskaraktär, vilket innebär att kriteriet som det är utformat möjliggör statistiska skattningar av arealen som exempelvis uppfyller detta huvudkriterium.

Lydelsen ”ingen eller endast obetydlig avverkning har skett” under kriteriet bör avse enbart åtgärder som medfört en negativ påverkan på naturmiljön.

För att kunna exkludera områden som inte är av relevans i detta sammanhang, exempelvis skulle det kunna handla om kvarlämnade överståndare i fröträdställningar från 1950 talet och framåt, gör myndigheterna bedömningen att kriteriet behöver kompletteras och förtydligas. Förslaget är därför att området även ska sakna spår från beståndsersättande skogsskötselåtgärder under de senaste 80 åren. Med beståndsersättande åtgärder avses här åtgärder som sammantaget lett fram till att ett nytt bestånd eller trädskikt uppstått, exempelvis genom plantuppslag under kvarlämnade frö- eller skärmträd. Därigenom förväntas skogar med ett äldsta trädskikt av mycket gamla träd men som i övrigt saknar karaktäristika för *gammal skog* kunna exkluderas. Samtidigt är det viktigt att uppmärksamma att om det däremot förlöpt mer tid än så då skogarna fått utvecklas naturligt kan skogen ha utvecklat sådana kvaliteteter att den kan utgöra en *gammal skog*, trots de historiska åtgärderna. Det senare förutsätter att området i övrigt möter nödvändiga klassificeringskriterier.

Gammal skog inkluderar områden där även sentida åtgärder utförts inom ramarna för traditionellt förvaltande av ursprungsbefolkning, så länge skogen i övrigt uppfyller kriterierna.

Om det bevisligen under lång tid förkommit ett kontinuerligt men lågintensivt skogsbruk i ett bestånd/område, exempelvis i form av hyggesfritt skogsbruk, ska skogen inte ges statusen *gammal skog*, även om den i övrigt uppfyller nödvändiga kriterier. Detta är i linje med den formuleringen om skogar som är under *active productive management* och som återfinns under sektion 2.3 i EU-kommissionens vägledning om *old-growth forest*. Med hänvisning till att samtliga huvudkriterier

⁴⁰ European Commission. 2023. Commission Guidelines for Defining, Mapping, Monitoring and Strictly Protecting EU Primary and Old-Growth Forest. SWD(2023) 62 final

⁴¹ SKSFS 2013:1, Skogsstyrelsens allmänna råd till 7 kap. 11 § miljöbalken (1998 808) och 6 § förordningen (1998 1252) om områdesskydd enligt miljöbalken med mera

samt minst två kompletterande kriterier ska vara uppfyllda för att skogen ska ges status som *gammal skog* bedöms det dock vara i mycket begränsad omfattning ett sådant scenario kommer att aktualiseras. Att ett bestånd – som uppfyller kriterierna för *gammal skog* och där det inte förekommit ett kontinuerligt och lågintensivt skogsbruk – är målklassat som ett produktionsbestånd i en skogsbruksplan är i sig inte tillräckligt för att åberopa att skogen är under *active productive management*.

d) Död ved

I området förekommer död ved i flera olika nedbrytningsstadier

Motivering och förklaring:

I ramarna för uppdraget anger regeringen att gammal skog ska karaktäriseras av en hög förekomst av död ved, vilket också följer av EU-kommissionens vägledning⁴². Vad som är en hög förekomst av död ved är dock relativt och skiljer mellan högproduktiva områden jämfört med magra och lågproduktiva skogar som exempelvis skogliga impediment. Samtidigt är förekomsten av död ved i olika nedbrytningsstadier betydelsefullt i gammal skog och visar på en kontinuerlig tillförsel av den döda veden. Med hänvisning till den stora variationen avseende vad som utgör en stor mängd död ved mellan olika naturmiljöer är myndigheternas bedömning att kriteriet för död ved dels upp i två olika kriterier, där den ena är ett grundläggande krav på det förekommer död ved i flera olika nedbrytningsstadier. Med förekomst avses i detta sammanhang att det inom ett hektar finns död ved, stående eller liggande, i minst tre olika nedbrytningsstadier enligt Riksskogstaxeringens skala från rå ved till mycket nedbruten död ved⁴³. Motsvarande gäller inom området om det är mindre än ett (1) hektar. Det andra kriteriet som avser död ved (f) används som en kompletterande indikator och anger kvantifierade tröskelvolymer för död ved.

e) Areal

För att ha status som en gammal skog måste beståndet omfatta en areal på $\geq 0,5$ hektar.

Motivering och förklaring:

Till skillnad från vad som anges för begreppet urskog, där det finns skrivningar i FAO:s definition om att de har en areal som är tillräcklig för bibehålla dess

⁴² European Commission. 2023. Commission Guidelines for Defining, Mapping, Monitoring and Strictly Protecting EU Primary and Old-Growth Forest. SWD(2023) 62 final

⁴³ SLU 2024, Fältinstruktion 2024 Riksskogstaxeringen av skog

naturliga ekologiska processer⁴⁴, finns inga formuleringar om att old-growth forest skulle vara begränsat till någon minimiareal i exempelvis EU-kommissionens vägledning⁴⁵. I ramarna för uppdraget anger regeringen att kriterierna ska utformas så att endast skyddsvärda skogar med höga naturvärden inkluderas i definitionen, för att undvika en överimplementering av direktivet. Vidare skriver regeringen att definition och klassificeringskriterier ska avse skogar som ingår i formellt skyddade områden eller är prioriterade för formellt skydd⁴⁶. Myndigheterna konstaterar att Skogsstyrelsen i arbetet med biotopskyddsområden skyddat många områden med förhållandevis liten areal, vilket är i linje skyddsinstrumentets utformning. Bedömningen är att det därmed finns formellt skyddade skogar som uppfyller kriterierna för gammal skog och som är <1 hektar. I södra Sverige kan fortfarande mycket små områden prioriteras för formellt skydd. Därtill kan framhållas att betydelsen av att skyddsvärda skogar bevaras och inte avverkas har betonats av såväl tidigare som nuvarande regering. Mot bakgrund av detta gör myndigheterna bedömningen att ett arealkrav för *gammal skog* ska ta sin utgångspunkt i att området behöver uppfylla FAO:s kriterier för skog, det vill säga att skogen är $\geq 0,5$ hektar. I övrigt föreslås det endast vara förhållanden på platsen som är avgörande för om ett område ska ges status som *gammal skog* eller inte.

2.6.2 Förslag till kompletterande kriterier

Minst två av de kompletterande kriterierna f) till i) behöver vara uppfyllda för att skogen ska klassificeras som en gammal skog, förutsatt att även samtliga huvudkriterier a) till e) är uppfyllda.

f) Död ved - volym

- Totalt finns ≥ 20 m³ död ved som är äldre än ett år per hektar,
- ELLER ≥ 10 m³/ha liggande eller stående död ved varav 20 stycken/hektar ≥ 20 cm grov

Motivering och förklaring:

Död ved är en nyckelkomponent för biodiversitet och ekosystemtjänster i boreala skogar⁴⁷. En stor mängd död ved i ett bestånd ger en ökad sannolikhet för att det ska finnas en större variation av den döda veden avseende exempelvis nedbrytningsgrad, trädslag, diameter och lokalisering i beståndet⁴⁸. Volymen och variationen av död ved varierar samtidigt stort beroende på områdets produktivitet, trädslagssammansättning, ålder och störningshistorik. Flera studier

⁴⁴ [FAO, Terms and definition FRA 2020](#)

⁴⁵ European Commission. 2023. Commission Guidelines for Defining, Mapping, Monitoring and Strictly Protecting EU Primary and Old-Growth Forest. SWD(2023) 62 final

⁴⁶ Regleringsbrev Skogsstyrelsen 2024

⁴⁷ T. Löfroth et al. Boreal Forests in the Face of Climate Change, chapter 6 - Deadwood Biodiversity

⁴⁸ J. Müller, R. Bütler (2010) A review of habitat thresholds for dead wood: a baseline for management recommendations in European forests

har också visat på ett positivt samband mellan volymen död ved och antalet vedlevande arter i boreal skog.

I den vetenskapliga litteraturen finns visst stöd för att tröskelvärden på ca 20 m³/ha kan fungera som ett minimivärde för många arter, men det finns samtidigt en stor variation beroende på markens produktivitet. I sammanhanget bör även uppmärksammas att många hotade arter kräver betydligt större volymer död ved för att kunna fortleva. Det finns även studier som visar att lågor med större diameter hyser ett högre antal arter jämfört med lågor av mindre diameter⁴⁹.

Eftersom dessa kriterier ska tillämpas över ett brett spektrum av ståndorter – från magra marker och skogliga impediment med sparsam förekomst av död ved till bördiga skogar med hög produktion av död ved – gör myndigheterna bedömningen att det är nödvändigt att nivån för kriteriet ges en viss grad av diversifiering. Som ett alternativt kan därför en lägre förekomst av volymen död ved i området vägas upp av att den döda veden i stor utsträckning utgörs av stammar av något grövre diameter.

g) Flerskiktning / stor diameterspridning

- Skogen är flerskiktad,
- ELLER skogen har en stor diameterspridning,
- ELLER skogen är olikåldrig.

Motivering och förklaring:

I skogar som är flerskiktade och har stor strukturell komplexitet finns bättre förutsättningar för en högre artrikedom^{50, 51}. Flerskiktning i höjdded, stor diameterspridning eller stor åldersspridning inom ett bestånd skapar en mer diversifierad miljö som fler arter kan nyttja. Företeelserna är karaktäristiska för många gamla skogar som utvecklats naturligt under lång tid och som är av stor betydelse för den biologiska mångfalden. Samtidigt är företeelserna mer utpräglat förekommande i vissa skogstyper jämfört med andra, vilket motiverar att kriteriet är av kompletterande karaktär och inte obligatoriskt.

I flerskiktade eller olikåldriga skogar kan det även finnas ett inslag av senvuxna träd, vilket är levande träd som under en betydande del av trädets liv vuxit mycket långsamt. Påtagligt senvuxna träd har ofta en betydande ålder, särskilt i relation till att träden har relativt kläna dimensioner. En hög ålder medför också gynnsamma förutsättningar för etablering av moss- och lavflora. I den senvuxna

⁴⁹ Juutilainen, K., et al., 2011 Size matters in studies of dead wood and wood-inhabiting fungi. *Fungal Ecology*, vol. 4, p. 342-349.

⁵⁰ Kati, V. et al. 2009. Ecological management of a Mediterranean mountainous reserve (Pindos National Park, Greece) using the bird community as an indicator. *Journal for Nature Conservation*, vol 17(1), p. 47-59.

⁵¹ T. Gao et al. / *Forest Ecology and Management* 330 (2014) 82–93

veden, oavsett om träden lever eller är döda, skapas specifika förutsättningar för flera krävande, ovanliga och rödlistade arter bland lavar, insekter och svampar. Senvuxen ved bryts även ner långsamt och finns kvar under lång tid efter att trädet har dött och är livsrum för olika arter under lång tid vilket även kan bidra till att trygga kontinuiteten av död ved i ett område där tillförsel av död ved sker med långa mellanrum^{52,53}.

h) Träd av särskild betydelse

- Minst 20 stammar/hektar av träd med mycket hög ålder, grova träd med en diameter i brösthöjd ≥ 60 cm, hålträd eller träd med synliga brandljud

Med mycket hög ålder avses:

- Tall ≥ 250 år i norra Sverige⁵⁴ respektive ≥ 200 år i södra Sverige⁵⁵
- Gran ≥ 200 år i norra Sverige respektive ≥ 180 år i södra Sverige
- Ek eller bok ≥ 200 år
- Andra lövträd > 150 år

Motivering och förklaring:

Förekomst av träd med mycket hög ålder eller andra betydelsefulla biologiska egenskaper bidrar till en strukturell diversitet som skapar förutsättningar för närvaron av många krävande eller rödlistade arter. Att det finns sådana träd av särskild betydelse är viktigt för många olika typer av naturvärden i skogen. I detta sammanhang kan kraven för trädålder ur vissa perspektiv anses anmärkningsvärt höga. Förklaringen till de föreslagna åldrarna grundar sig på att villkoren för ”träd av särskild betydelse” rimligen bör sättas högre jämfört med de krav som återfinns i huvudkriteriet för ålder och som i huvudsak är givet av uppdraget.

Träd med håligheter är mycket viktiga för en rad arter bland mossor, lavar, svampar, skalbaggar, steklar, halvvingar med flera, varav många är rödlistade. Håligheter i träd har olika ursprung och i håligheterna finns ofta mulm, som består av trämjöl blandat med annat, som löv och rester av djur. Håligheter med mulm är en mycket speciell och attraktiv miljö för skalbaggar och andra insekter. Håligheter och bohål nyttjas av fåglar, fladdermöss med flera under hela året.

⁵² Målbilder för god miljöhänsyn, Levande träd och buskar med naturvärden, 2020 [Levande träd och buskar med naturvärden \(skogsstyrelsen.se\)](https://www.skogsstyrelsen.se/levande-trad-och-buskar-med-naturvarden)

⁵³ Skogsstyrelsen opublicerad, Handledning naturvärden i skog 2024

⁵⁴ Norrland samt Dalarnas, Värmlands och Örebro län

⁵⁵ Götaland och Svealand exklusive Dalarna, Värmland och Örebro län

Brandljud eller brandlyra är en stamskada vid basen av ett träd, orsakad av värme från en skogsbrand. Brandljudet uppstår på trädets läsida, där lågorna möts, sett från brandens riktning. Där blir värmen så hög att trädets tillväxtzon dör. Om trädet överlever branden faller barken på detta parti av efter ett antal år, veden blottas och skadan börjar övervallas. Brandljud kan vara öppna med blottad ved eller stängda då skadan är helt övervallad. I syfte att åstadkomma så enkla och tillämpbara kriterier som möjligt bedöms det finnas skäl för att i detta sammanhang fokusera på synliga brandljud. Brandljud finns främst på tallar, som tack vare sin tjocka bark lättare överlever branden. Även asp och björk kan ha brandljud samt sällsynt gran. Tallar med brandljud är kådimpregnerade vilket ger ett skydd mot röta. De har därför lång livslängd och står ofta som torrakor länge innan de faller och blir lågor med lång hållbarhet⁵⁶. Noterbart är att ”träd av särskild betydelse” har en snävare och mer krävande innebörd jämfört med begreppet naturvärdesträd.

i) Naturvårdsarter

Skogen har en riklig förekomst av naturvårdsarter knutna till gammal skog.

Motivering och förklaring:

Naturvårdsarter är ett samlingsbegrepp för signalarter, rödlistade arter och fridlysta arter som i sig är särskilt skyddsvärda eller indikerar områden med höga naturvärden. Med riklig förekomst avses här en förekomst av flera olika naturvårdsarter knutna till gammal skog inom flera delar av området.

Följande kategorier ryms under begreppet ”naturvårdsarter”, det är endast den delmängd av naturvårdsarter som är knuten till gammal skog som är relevant i detta sammanhang:

- Signalarter (S). Naturvärdesindikatorer på objektsnivå, vilka inte är rödlistade men som är praktiskt användbara för att lokalisera och urskilja områden med höga naturvärden.
- Rödlistade arter. Arter som utifrån en bedömning av utdöenderisk klassificerats som nära hotade (NT), sårbara (VU), starkt hotade (EN), akut hotade (CR), nationellt utdöda (RE) eller kunskapsbrist (DD). Rödlistan uppdateras vart femte år av SLU Artdatabanken.
- Fridlysta arter. Arter förtecknade i artskyddsförordningen (SFS 2007:845).

Kunskap om förekomsten av naturvårdsarter är ett viktigt underlag för bedömningen av ett skogsområdes naturvärde. En hög frekvens eller en kombination av olika naturvårdsarter kan förstärka eller ge ytterligare information om ett områdes naturvärde. Signalarter kan ha olika indikatorvärde i olika delar av landet. Rödlistning görs däremot på nationell nivå, där en viss hotkategori speglar

⁵⁶ Skogsstyrelsen opublicerad,Handledning naturvärden i skog 2024

riskerna för att arten ska försvinna ur landet som helhet. Fridlysningsbestämmelserna gäller oftast på nationell nivå, men vissa arter är fridlysta bara i vissa delar av landet.

Myndigheterna bedömer att det finns skäl att återkomma med en närmare precisering av kriteriet, exempelvis avseende eventuella behov av särskilda artlistor, regionalisering samt kvantifiering av mängdbegrepp. För närvarande pågår dessutom en bokstavsutredning som ska ta fram förslag för ändrade bestämmelser om nationell fridlysningsbestämmelser och en reglering av rätten till ersättning vid rådgivningsinskränkningar till följd av fridlysningsbestämmelser⁵⁷. Utredningens redovisning och en eventuell implementering av dess förslag kan i sin tur ha viss påverkan på utformningen och tillämpningen av kriteriet för naturvårdsarter. Det kommer därmed även med anledning av detta finnas skäl att återkomma och vidareutveckla kriteriet vid ett senare tillfälle. Ett sådant arbete sker förslagsvis inom ramarna för arbetet med utveckling av stöd och vägledning för tillämpning av kriterierna vid bedömning i fält, som beskrivs under avsnitt 2.9.

2.7 Urskog

Definition (given av uppdraget)

Naturligt föryngrad skog av inhemska trädararter, där det inte finns några tydliga tecken på mänsklig påverkan och där de ekologiska processerna inte har varit utsatta för några betydande störningar (Avskogningsförordningen⁵⁸ samt FAO 2020).⁵⁹

2.8 Klassificeringskriterier för urskog

Med urskog avses ett sammanhängande område som uppfyller kriterierna nedan. Vid tillämpning av kriterierna beaktas att:

⁵⁷ Regeringskansliet, klimat – och näringsdepartementet, Bilaga till protokoll § 2 i ärendet KN2024/01639

⁵⁸ Definitionen av urskog i artikel 2.8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1115 av den 31 maj 2023 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010 (avskogningsförordningen).

⁵⁹ FAO definition av urskog har följande förklarande anmärkningar:

1. Denna definition omfattar både orörd och brukad skog som uppfyller definitionen.
2. Denna definition omfattar skog där ursprungsbefolkningar ägnar sig åt traditionellt brukande av skogen som uppfyller definitionen.
3. Denna definition omfattar skog med synliga tecken på abiotiska skador (till exempel stormar, snö, torka och bränder) och biotiska skador (till exempel från insekter, skadegörare och sjukdomar).
4. Denna definition omfattar inte skog där jakt, tjuvjakt, fångst eller insamling har orsakat förlust av viktiga inhemska arter eller störningar av ekologiska processer.
5. Urskog har ett antal karaktäristiska egenskaper:
 - Den uppvisar en naturlig skogsdynamik, såsom en naturlig trädartsammansättning, förekomst av död ved, en naturlig åldersstruktur och naturliga föryngringsprocesser.
 - Den har en tillräckligt stor areal för att bibehålla sina naturliga ekologiska processer.
 - Den har inte utsatts för någon känd betydande mänsklig påverkan eller det har gått så lång tid sedan skogen senast utsattes för betydande mänsklig påverkan att dess naturliga artsammansättning och processer har kunnat återupprättas.

- Urskog karakteriseras av mycket få synliga spår av skogsbruk eller annan betydande mänsklig påverkan och en i huvudsak naturlig skogsdynamik.
- Typiskt sett finns en karaktärsgivande förekomst av mycket gamla träd.
- Med hänvisning till den heterogenitet – avseende förekomsten av strukturer och företeelser – som kan finnas inom skogar som utvecklats genom naturliga processer är en utgångspunkt för kriterierna att ett stort inslag i delar av området kan väga upp en lägre eller begränsad förekomst i andra mindre delar.

2.8.1 Förslag till kriterier

Samtliga kriterier a) till e) behöver vara uppfyllda.

a) *Inhemska trädarter*

Skogen består av inhemska trädarter. Begränsad förekomst av icke inhemska trädarter diskvalificerar inte skogen från att klassificeras som urskog, förutsatt att inslaget inte har en betydande påverkan på de ekologiska processerna

Motivering och förklaring:

Kriteriet följer av FAO:s förklarande text där inhemska trädarter anges som en karakteristisk egenskap. Med hänvisning till kravet på orördhet och hög ålder bland de obligatoriska kriterierna för urskog, kommer enbart områden som är naturligt förnygrade av inhemska trädarter i fråga. En begränsad insådd av exoter, exempelvis contortatall (*Pinus contorta*) eller andra icke inhemska trädarter, i ett bestånd medför dock inte att området ska diskvalificeras. Det finns flertalet exempel där mycket gamla tallbestånd (*Pinus sylvestris*) med en ålder över 300 år är belägna i direkt anslutning till anlagda contortabestånd. I viss mån kan det i dessa fall ske en naturlig förnygring av contortatall in i angränsande bestånd. Förutsatt att en sådan eventuell insådd av icke inhemska trädarter är begränsad och det inte har en betydande påverkan på de ekologiska processerna ska skogen ändå kunna ges status som urskog om övriga nödvändiga kriterier uppfylls.

b) *Orördhet*

- I området saknas spår från beståndsersättande skogsskötselåtgärder och sådana går ej att finna i dokumenterade källor.
- mycket få synliga spår av skogsbruk eller annan betydande mänsklig påverkan. Förekomst av stubbar är en negativ markör men diskvalificerar inte objektet enbart på den grunden så länge de är mycket fåtaliga.
- avsaknad av kolbottnar, diken, basvägar

Motivering och förklaring:

Kriteriet följer av FAO:s förklarande text där det anges att urskog inte utsatts för någon känd betydande mänsklig påverkan eller att det har gått så lång tid sedan skogen senast utsattes för betydande mänsklig påverkan att dess naturliga artsammansättning och processer har kunnat återupprättas.

c) Död ved

I området förekommer död ved i olika nedbrytningsstadier, minst 10m³/ha stående och liggande död ved.

Motivering och förklaring:

Kriteriet följer av FAO:s förklarande text där det anges att urskog karakteriseras av en naturlig skogsdynamik med en förekomst av död ved. Med hänvisning till den stora variationen mellan olika skogsmiljöer är myndigheternas bedömning att kriteriet för död ved ska innehålla ett grundläggande krav på att det förekommer död ved i olika nedbrytningsstadier i kombination med ett krav på en basvolym som ska finnas i urskogar av alla olika skogstyper.

d) Areal⁶⁰

- Ädellövskog ≥ 1 ha, tallskogar respektive skogar dominerade av andra lövträd ≥ 3 hektar, granskog ≥ 10 ha
- För granskog gäller även att en betydande del av arealen inte omfattas av för området negativa kanteffekter, som uppstått genom mänsklig påverkan.

Motivering och förklaring:

Kriteriet följer av FAO förklarande text där det framgår att en urskog har en tillräckligt stor areal för att bibehålla sina naturliga ekologiska processer. Olika ytstorlek motiveras av skillnaden i ekologisk funktion mellan olika skogstyper där relativt små objekt av tallskog och lövskog kan ha en betydande funktionalitet medan granskog typiskt sett kräver en större ytstorlek för att vara en ekologiskt funktionell enhet.

När det gäller kriteriet om att en betydande del av en granurskog inte får omfattas av negativa kanteffekter kan följande förtydligande göras. Betydelsen av

⁶⁰ Olika ytstorlek motiveras av skillnaden i ekologisk funktion mellan olika skogstyper där relativt små objekt av tallskog och lövskog kan ha en betydande funktionalitet medan granskog typiskt sett kräver en större ytstorlek för att vara en ekologiskt funktionell enhet.

eventuella kanteffekter – som orsakats genom mänsklig påverkan – i en granurskog kan variera beroende på det aktuella områdets form men även hur och i vilken omfattning åtgärderna i de angränsande bestånden genomförts. Effekterna på de naturliga ekologiska processerna bedöms exempelvis påverkas olika beroende på om det handlar om omfattande åtgärder vid ett och samma tillfälle och som dessutom sker längs en stor del av urskogsgränsen, jämfört med om det handlar om en mindre delsträcka som påverkas åt gången. Över en längre tid, flera decennier, kan dock åtgärder även i det senare exemplet ha utförts längs hela urskogsgränsen men genom att åtgärderna fördelats över tiden, och kanske även anpassats i sin omfattning, har urskogens naturliga ekologiska processer kunnat bibehållas på ett bättre sätt vid ett sådant scenario. Detta behöver beaktas vid klassificering av granurskogar men det är med hänvisning till komplexitet inte möjligt att uttrycka detta som ett mätbart kriterium utan för det krävs en kvalificerad bedömning i det enskilda fallet.

e) Ålder

Det äldsta trädskiktet av barr- eller ädellövträd, minst 20 trädindivider per hektar, har uppnått en ålder av ≥ 250 år på produktiv skogsmark. För övriga lövträd ≥ 150 år. Motsvarande minst 10 trädindivider per hektar inom skogliga impediment.

Motivering och förklaring:

Kriteriet kan i betydande utsträckning kopplas till delar av FAO förklarande text som avser en naturlig skogsdynamik, naturlig åldersstruktur samt att urskog inte utsatts för någon känd betydande mänsklig påverkan. Ett inslag av mycket gamla träd är dock inget uttalat krav enligt FAO definitionen, då större urskogar med en naturlig störningsdynamik såsom skogar uppkomna efter brand innehåller även unga bestånd. Myndigheternas samlade bedömning är samtidigt att vid en tillämpning av urskogsdefinitionen i en svensk kontext utgör förekomsten av mycket gamla träd en central markör, vilket även bedöms avspegla uppdragets ramar och de riktvärden som där anges för *gammal skog*. Det bör samtidigt poängteras att ålderskriteriet som föreslås i detta fall inte avser beståndsålder utan endast att det finns en viss förekomst av mycket gamla träd. Detta innebär således att yngre urskogsbestånd som uppstått efter beståndsersättning naturliga störningar som exempelvis brand eller storm omfattas även av denna definition, förutsatt att det fortsatt finns ett tillräckligt inslag av gamla träd kvar och att området i övrigt möter nödvändiga kriterier. En identifierad nackdel med att införa ett ålderskriterium av detta slag är att det riskerar att exkludera exempelvis äldre landhöjningsskogar med avsaknad av brukande. Inte heller sedan tidigare dokumenterade urskogar som utsatts för omfattande beståndsersättning naturliga störningar, i form av exempelvis brand eller storm där färre gamla trädindivider än det som anges som tröskelvärde i kriteriet överlever, skulle uppfylla kriteriet. Samtidigt bör noteras att sådana yngre urskogsbestånd bedöms ha en starkt begränsad förekomst i Sverige. Sammantaget bedöms det ändå finnas ett behov att komplettera kriteriet med ett undantag för sådana typer av urskogar. Detta innebär

att myndigheterna föreslår att urskogar som sedan tidigare är tydligt dokumenterade ska vara undantagna från kravet att uppfylla föreslaget ålderskriterium.

2.9 Utveckling och tillämpning av kriterierna för urskog respektive gammal skog

Vad gäller de förslag till kriterier för *gammal skog* som presenterats i tidigare avsnitt finns i sak en god överensstämmelse med de företeelser som anges som indikatorer i EU-kommissionens vägledning⁶¹. I vägledningen finns dock ingen nivåläggning av de olika företeelserna. Framtagandet av klassificeringskriterierna har samtidigt skett under kort tid och det har inte funnits utrymme att genomföra fältinventeringar för att testa metoder och bedömningsgrunder inom ramen för uppdraget.

Avseende det kompletterande kriteriet om en riklig förekomst av naturvårdsarter så kan konstateras att såväl rödlistade arter som signalarter är relevanta i sammanhanget, och deras förekomst har tillsammans med de kriterier som definitionen omfattar i övrigt en betydelse i urvalet av områden för formellt skydd. Det bör dock uppmärksammas att kriteriet kan behöva preciseras och utvecklas vidare exempelvis gällande eventuell regionalisering av artlistor eller liknande samt innebörd av föreslagna mängdbegrepp.

Med beaktande av ovanstående vill myndigheterna poängtera behovet av att det kan ske ett fortsatt arbete med att utveckla stöd och vägledning för tillämpning av kriterierna vid bedömning i fält, inklusive eventuell utveckling av en relevant inventeringsmetodik. För gammal skog gäller det särskilt kriterierna för förekomst av död ved i olika nedbrytningsstadier, flerskiktning/stor diameterspridning samt naturvårdsarter. Även ålderskriteriet som beaktar det äldsta trädskiktet behöver utvecklas och testas i fält för att kontrollera om föreslagna tröskelnivåerna är relevant preciserade. För urskog gäller det särskilt kriterierna för orördhet och för förekomst av död ved i olika nedbrytningsstadier. En fältinstruktion bör tas fram som stöd för tillämpningen när kriterierna slutligen fastställts av regeringen.

⁶¹ European Commission. 2023. Commission Guidelines for Defining, Mapping, Monitoring and Strictly Protecting EU Primary and Old-Growth Forest. SWD(2023) 62 final

3 Förslag på författningsförändringar

3.1 Skogsvårdslag (1979:429)

2 c §

Föreslagen lydelse

2 c § Med urskog avses sådan skog som definieras som urskog enligt artikel 2 i Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2023/1115 av den 31 maj 2023 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010.

Med gammal skog avses ett skogsbestånd eller skogsområde av mycket hög ålder, som består av inhemska trädarter som, i huvudsak genom naturliga processer, har utvecklat strukturer och en dynamik som normalt förknippas med sena successionsstadier av urskog eller ostörd skog av samma typ. Det kan finnas synliga tecken på tidigare mänsklig påverkan, men dessa försvinner gradvis eller är alltför begränsade för att i betydande utsträckning störa de naturliga processerna.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter med närmare kriterier för fastställande av skogstyperna urskog respektive gammal skog. Lag (20XX:X).

Motivering och förklaring

En ny paragraf föreslås som introducerar begreppen/skogstyperna (urskog, gammal skog) redan på lagnivå, i den nationella regleringen. De faktiska klassificeringskriterierna, såväl obligatoriska huvudkriterier (urskog, gammal skog) som de kompletterande kriterierna (gammal skog), är dock så pass omfattande att Skogsstyrelsen föreslår att de i stället placeras i regeringens förordning till skogsvårdslagen. Därmed behövs även det avslutande bemyndigandet med föreskriftsrätt avseende de närmare kriterierna. Skogsstyrelsen väljer att föreslå ett bemyndigande som möjliggör för regeringen att delegera hela eller delar av föreskriftsrätten till den myndighet regeringen bestämmer, med beaktande av att de samlade kriterierna är så omfattande samt att delar av dem innehåller bedömningar för vilka det kan krävas detaljreglering för ett enhetligare utförande.

Skogsstyrelsen har övervägt om den föreslagna definitionen av gammal skog ska begränsas till tillämpning inom ramen för förnybartdirektivet, med anledning av inkomna synpunkter bland annat från Naturvårdsverket, se bilaga 2 till föreliggande rapport. Synpunkterna har det gemensamt att de finner det problematiskt att begreppet (gammal skog) redan används i olika sammanhang där begreppet givits en specifik innebörd för varje enskilt sammanhang. I dessa befintliga sammanhang är innebörden av begreppet i regel mer flexibel än vad som föreslås här, vilket har tillåtit en mer nyanserad klassificering av gammal skog.

Skogsstyrelsen avstår dock från att göra en sådan begränsning i detta förslag eftersom förnybartdirektivets hänvisningar i artikel 29, till definitionen av gammal skog i det land där skogen finns, inte verkar avse en specifik definition för gammal skog som specifikt avser skogsbiomassa för biomassabränslen, utan en mer generell definition av vad som klassas som gammal skog i den enskilda medlemsstaten.

2 d §

Föreslagen lydelse

2 d § Med tillåten användning av sådan råvara eller produkt som framställs genom eller efter sådan åtgärd som ansökan eller anmälan avser, avses uppfyllande av hållbarhetskriterier för förnybar energi enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor. Lag (20XX:X).

Motivering och förklaring

Den föreslagna bestämmelsen specificerar vilka regleringar som avses i förslagets 14 § 6, 16 § andra stycket samt 27 § tredje stycket skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen bedömer att det i närtid kan bli aktuellt att komplettera med ytterligare regleringar, utöver förnybartdirektivet, som tagits fram inom ramen för EU:s gröna giv, mest uppenbar torde avskogningsförordningen vara.

14 §

<u>Nuvarande lydelse</u>	<u>Föreslagen lydelse</u>
<p>14 § Den produktiva skogsmarkens ägare är skyldig att enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer underrätta Skogsstyrelsen om</p>	<p>14 § Den produktiva skogsmarkens ägare är skyldig att enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer underrätta Skogsstyrelsen om</p>
<p>1. avverkning och uttag av skogsbränsle som ska äga rum på hans eller hennes mark,</p>	<p>1. avverkning och uttag av skogsbränsle som ska äga rum på hans eller hennes mark,</p>
<p>2. sådan dikning i samband med avverkning som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken,</p>	<p>2. sådan dikning i samband med avverkning som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken,</p>
<p>3. vad han eller hon avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkning på hans eller hennes mark,</p>	<p>3. vad han eller hon avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkning på hans eller hennes mark,</p>
<p>4. vad han eller hon avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen i samband med avverkning på hans eller hennes mark inom renskötselns året-runt-marker, och</p>	<p>4. vad han eller hon avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen i samband med avverkning på hans eller hennes mark inom renskötselns året-runt-marker, och</p>
<p>5. vad han eller hon avser att göra för att trygga återväxten av skogen. <i>Lag (2010:930).</i></p>	<p>5. vad han eller hon avser att göra för att trygga återväxten av skogen.</p>
	<p><i>6. skogliga och produktionsrelaterade förhållanden av betydelse för bedömning av tillåten användning av sådan råvara eller produkt som framställs genom eller efter sådan åtgärd som anmälan avser. Lag (20XX:X).</i></p>

Motivering och förklaring

I denna rapport föreslås bestämmelser som möjliggör en ordning där köpare (eller motsvarande) av skogsråvara får tillgång till viss primärproduktionsrelaterad information från tillsynsmyndigheten, information som Skogsstyrelsen bedömer att köpare annars hade behövt inhämta på annat sätt från primärproducenten för att säkerställa att råvaran är tillåten att använda för det avsedda ändamålet (i detta fall energiproduktion). Att informationen slussas via tillsynsmyndigheten ger informationen viss tillförlitlighet, i den mån informationens korrekthet omfattas av tillsynsmyndighetens tillsynsansvar, vilket i normalfallet borde minska behovet för köparen att vidta egna åtgärder för att kvalitetssäkra den inhämtade informationen.

Utgångspunkten är att de inkomna/deklarerade uppgifter som tillgängliggörs för marknadens aktörer är det som den sökande eller anmälare har deklarerat, som är av relevans för marknadens aktörer. Den sökande eller anmälare förväntas ha eller skaffa den kompetens som krävs för att göra de bedömningar som krävs för ett korrekt uppgiftslämnande i samband med att verksamhet/åtgärd anmäls eller ansöks. Skogsstyrelsen bedömning är dock att uppgifternas tillförlitlighet/kvalité behöver säkerställas dels genom en skyldighet för myndigheten att korrigera fel som konstateras i den mån myndigheten bedriver tillsyn av den anmälda/ansökta åtgärden/verksamheten, dels genom att uppgifterna deklarerar under visst straffansvar för deklareranden (jfr 35 a och 38 a §§ skogsvårdslagen nedan),

Vidare behöver myndigheterna med anledning av förnybartdirektivet få tillgång till viss ny information om vissa primärproduktionsrelaterade förhållanden (till exempel om verksamheten utövas i urskog eller gammal skog) för att kunna säkerställa att Sverige förblir ett så kallat A-land enligt förnybartdirektivet, eftersom det medför ett antal fördelar för såväl marknadens aktörer som miljön.

Med den utökade rätten att föreskriva om vilken information som är relevant att deklarerar/inhämta i samband med anmälningar och ansökningar, följer enligt Skogsstyrelsen även en möjlighet att avgränsa nya krav till när informationen är relevant, för att inte orsaka onödig administrativ börda. Till exempel förutsätter förnybartdirektivet inte att andra marknadsaktörer eller myndigheter får kännedom om rönjning där rönjningsresterna/skogsbiomassan lämnas i skogen.

16 §

<u>Nuvarande lydelse</u>	<u>Föreslagen lydelse</u>
<p>16 § I ansökan om tillstånd till avverkning ska sökanden redovisa vad han eller hon avser att göra för att</p> <p>1. tillgodose naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen, samt</p> <p>2. trygga återväxten av skogen. <i>Lag (2010:930).</i></p>	<p>16 § I ansökan om tillstånd till avverkning ska sökanden redovisa vad han eller hon avser att göra för att</p> <p>1. Tillgodose naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen, samt</p> <p>2. Trygga återväxten av skogen.</p> <p><i>Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att ansökan ska innehålla uppgifter om skogliga och produktionsrelaterade förhållanden av betydelse för bedömning av tillåten användning av sådan råvara eller produkt som framställs genom eller efter sådan åtgärd som ansökan avser. Lag (20XX:X).</i></p>

Motivering och förklaring

Se motiveringar och förklaringar till 14 § skogsvårdslagen ovan.

27 §

<u>Nuvarande lydelse</u>	<u>Föreslagen lydelse</u>
<p>27 § Annan avverkning än röjning eller gallring i ett bestånd som avses i 23 § får inte påbörjas innan Skogsstyrelsen lämnat tillstånd till detta.</p> <p>I ansökan om tillstånd skall sökanden redovisa vad han avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen.</p>	<p>27 § Annan avverkning än röjning eller gallring i ett bestånd som avses i 23 § får inte påbörjas innan Skogsstyrelsen lämnat tillstånd till detta.</p> <p>I ansökan om tillstånd skall sökanden redovisa vad han avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen.</p> <p><i>Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att ansökan ska innehålla uppgifter om skogliga och produktionsrelaterade förhållanden av betydelse för bedömning av tillåten användning av sådan råvara eller produkt som framställs genom eller efter sådan åtgärd som ansökan avser.</i></p>
<p>I samband med att tillstånd meddelas får Skogsstyrelsen besluta om det sätt på vilket avverkningen och den därav föranledda anläggningen av ny ädellövskog skall genomföras. <i>Lag (2005:1164).</i></p>	<p>I samband med att tillstånd meddelas får Skogsstyrelsen besluta om det sätt på vilket avverkningen och den därav föranledda anläggningen av ny ädellövskog skall genomföras. <i>Lag (20XX:X).</i></p>

Motivering och förklaring

Se motiveringar och förklaringar till 14 § skogsvårdslagen ovan.

35 a §*Föreslagen lydelse*

35 a § Tillsynsmyndigheten ska fastställa korrekta uppgifter om sådana skogliga och produktionsrelaterade förhållanden som avses i 14, 16 och 27 §§, om tillsynsmyndigheten konstaterar att de lämnade uppgifterna är felaktiga. *Lag (20XX:X)*.

Motivering och förklaring

Även om utgångspunkten ska vara att det är uppgifter så som de deklarerats av den sökande eller anmälände som tillgängliggörs för marknadens aktörer, behövs en möjlighet för tillsynsmyndigheten att korrigera felaktiga uppgifter, i den mån sådana konstateras i samband med tillsyn av den anmälda eller ansökta åtgärden. Tillsynens omfattning beror på en kombination av bedömd risk och tillgängliga resurser för utförande av tillsyn.

En korrigering hanteras enligt förvaltningsrättsliga principer och regleringar vilket i praktiken innebär att vid ett konstaterande av en felaktighet inleds ett ärende där den berörda anmälaren/sökanden involveras i den utredning som kan utmynna i ett överklagbart beslut om korrigering av den felaktiga uppgiften. Innan beslut torde den sökande/anmälände ha möjlighet till självrättelse.

Se även motiveringar och förklaringar till 14 § skogsvårdslagen ovan.

38 a §

<u>Nuvarande lydelse</u>	<u>Föreslagen lydelse</u>
38 a § Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet	38 a § Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet
1. bryter mot en föreskrift som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 7 § första stycket eller 11 §,	1. bryter mot en föreskrift som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 7 § första stycket eller 11 §,
2. bryter mot en föreskrift som en myndighet har meddelat med stöd av regeringens bemyndigande enligt 10 § andra stycket eller 20 §,	2. bryter mot en föreskrift som en myndighet har meddelat med stöd av regeringens bemyndigande enligt 10 § andra stycket eller 20 §,
3. inte fullgör underrättelseskyldighet enligt föreskrifter som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 14§,	3. inte fullgör underrättelseskyldighet enligt föreskrifter som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 14, 16 eller 27 §§,
4. inte rättar sig efter ett föreläggande eller bryter mot ett förbud som har meddelats för att en föreskrift enligt 30 § ska följas.	4. inte rättar sig efter ett föreläggande eller bryter mot ett förbud som har meddelats för att en föreskrift enligt 30 § ska följas.
I ringa fall döms inte till ansvar. <i>Lag (2022:726).</i>	I ringa fall döms inte till ansvar. <i>Lag (202X:X)</i>

Motivering och förklaring

Skogsstyrelsen bedömer att deklaranten bör lämna föreskrivna uppgifter som är av betydelse för en köparens eller motsvarandes användning av skogsråvara för energiändamål under ett sådant straffansvar som följer av 38 a § skogsvårdslagen. Avsikten är att öka sannolikheten för att de deklarerade uppgifterna är korrekta. Se även motiveringar och förklaringar till 14 § skogsvårdslagen ovan.

Föreslagen lydelse övergång/ikraftträdandebestämmelse

SFS 202X:X

1. Denna lag träder i kraft den ...

Motivering och förklaring

Förnybartdirektivet i dess reviderade lydelse (RED III) ska vara implementerat senast 21 maj 2025, enligt artikel 5 i direktiv (EU) 2023/2413 om ändring av förnybartdirektivet. Med beaktande av hur kort tid det ger för genomförandet av föreskrivna och vedertagna processer för författningsändringar, har Skogsstyrelsen valt att inte specificera något närmare datum för ikraftträdandet. Skogsstyrelsen kan dock konstatera att om lag- och förordningsändringar behöver kompletteras med myndighetsföreskrifter, så är det osäkert om det går att efterleva kravet enligt artikel 5 i direktiv (EU) 2023/2413.

För att bättre säkerställa att Sverige vid övergången till förnybartdirektivets nya lydelse (RED III) kan bibehålla den A-landsstatus som Sverige anses ha för närvarande, bör bestämmelserna bli tillämpliga senast den 21 maj 2025, i enlighet med ändringsdirektivets artikel 5. Det innebär att den som då redan har gjort en avverkningsanmälan men ännu inte har utfört den anmälda avverkningen, behöver komplettera sin avverkningsanmälan om avverkningen ska ske i urskog eller i gammal skog. Vidare innebär det att den som redan anmält icke tillståndspliktig röjning eller gallring i fjällnära skog eller ädellövskog, till samråd enligt 12 kapitlet 6 § miljöbalken, behöver göra motsvarande kompletteringen om åtgärden ska utföras i urskog eller gammal skog.

3.2 Skogsvårdsförordning (1993:1096)

1 a §

Föreslagen lydelse

1 a § Med urskog avses ett sammanhängande område som uppfyller kriterierna nedan. Vid tillämpning av kriterierna beaktas att:

- Urskog karakteriseras av mycket få synliga spår av skogsbruk eller annan betydande mänsklig påverkan och en i huvudsak naturlig skogsdynamik.
- Typiskt sett finns en karaktärgivande förekomst av mycket gamla träd.
- Med hänvisning till den heterogenitet – avseende förekomsten av strukturer och företeelser – som kan finnas inom skogar som utvecklats genom naturliga processer är en utgångspunkt för kriterierna att ett stort inslag i delar av området kan väga upp en lägre eller begränsad förekomst i andra mindre delar.

Kriterier för urskog

Inhemska trädarter

- Skogen består av inhemska trädarter. Begränsad förekomst av icke inhemska trädarter diskvalificerar inte skogen från att klassificeras som urskog, förutsatt att inslaget inte har en betydande påverkan på de ekologiska processerna.

Orördhet

- I området saknas spår från beståndsersättning skogsskötselåtgärder och sådana går ej att finna i dokumenterade källor.
- mycket få synliga spår av skogsbruk eller annan betydande mänsklig påverkan. Förekomst av stubbar är en negativ markör men diskvalificerar inte objektet enbart på den grunden så länge de är mycket fåtaliga.
- avsaknad av kolbottnar, diken, basvägar.

Död ved

- I området förekommer död ved i olika nedbrytningsstadier, minst 10m³/hektar stående och liggande död ved.

Areal

- *Ädellövskog minst 1 hektar, tallskogar respektive skogar dominerade av andra lövträd minst 3 hektar, granskog minst 10 hektar.*
- *För granskog gäller även att en betydande del av arealen inte omfattas av för området negativa kanteffekter, som uppstått genom mänsklig påverkan.*

Ålder

- *Det äldsta trädskiktet av barr- eller ädellövträd, minst 20 trädindivider per hektar, har uppnått en ålder av minst 250 år på produktiv skogsmark. För övriga lövträd minst 150 år. Motsvarande minst 10 trädindivider inom skogliga impediment. Förordning (202X:X).*

Motivering och förklaring

Se avsnitt 2.8 samt motiveringar och förklaringar till 2 c § skogsvårdslagen ovan.

1 b §

1 b § Med gammal skog avses ett sammanhängande område som uppfyller samtliga kriterier a) till e) nedan samt två av kriterierna f) till i).

Med hänvisning till den heterogenitet – avseende förekomsten av strukturer och företeelser – som kan finnas inom skogar som utvecklats genom naturliga processer är en utgångspunkt för kriterierna att ett stort inslag i delar av området kan väga upp avsaknad eller begränsad förekomst i andra delar, förutsatt att skillnaderna härrör från naturliga orsaker.

Lydelsen ”ingen eller endast obetydlig avverkning har skett” under kriteriet för orördhet bör avse enbart åtgärder som medfört en negativ påverkan på naturmiljön.

a) *Inhemska trädarter*

Skogen består av inhemska trädarter. Begränsad förekomst av icke inhemska trädarter diskvalificerar inte skogen från att klassificeras som gammal skog, förutsatt att inslaget inte har en betydande påverkan på de ekologiska processerna.

b) *Ålder*

Bestånd dominerade av barrträd- respektive ädellövträd:

- Den grundytvägda medelåldern i beståndet är minst 180 år i norra Sverige⁶² eller minst 160 år i södra Sverige⁶³,
- ELLER så har det äldsta trädskiktet, minst 50 trädindivider per hektar, uppnått en ålder av minst 200 år i norra Sverige eller minst 180 år i södra Sverige

Bestånd dominerade av andra lövträd:

- Den grundytvägda medelåldern i beståndet minst 120 år,
- ELLER så har det äldsta trädskiktet, minst 50 trädindivider per hektar, har uppnått en ålder minst 140 år.

c) *Orördhet*

Skogen har i huvudsak utvecklats genom naturliga processer under en längre tid och i området har ingen eller endast obetydliga avverkningar skett under de senaste 30 åren, samtidigt som det i området saknas spår från beståndsersättande skogsskötselåtgärder under de senaste 80 åren.

⁶² Boreal region

⁶³ Boreonemoral samt nemoral region

d) Död ved

I området förekommer död ved i flera olika nedbrytningsstadier.

e) Areal

För att ha status som en gammal skog måste beståndet omfatta en areal på minst 0,5 hektar.

f) Död ved - volym

- *Totalt finns minst 20 m³ död ved som är äldre än ett år per hektar.*
- *ELLER minst 10 m³/ha liggande eller stående död ved varav 20 stycken/hektar minst 20 cm grov.*

g) Flerskiktning / stor diameterspridning

- *Skogen är flerskiktad,*
- *ELLER skogen har en stor diameterspridning,*
- *ELLER stor åldersspridning inom beståndet.*

h) Träd av särskild betydelse

- *Minst 20 stammar/hektar av träd med mycket hög ålder, grova träd med en diameter i brösthöjd av minst 60 cm, hålträd eller träd med synliga brandljud.*

Med mycket hög ålder avses:

- *Tall minst 250 år i norra Sverige⁶⁴ respektive minst 200 år i södra Sverige⁶⁵*
- *Gran minst 200 år i norra Sverige respektive minst 180 år i södra Sverige*
- *Ek eller bok minst 200 år*
- *Andra lövträd minst 150 år*

i) Naturvårdsarter

Skogen har en riklig förekomst av naturvårdsarter knutna till gammal skog.

⁶⁴ Norrland samt Dalarnas, Värmlands och Örebro län

⁶⁵ Göta- och Svealand exklusive Dalarna, Värmland och Örebro län

Motivering och förklaring

Se avsnitt 2.7 samt motiveringar och förklaringar till 2 c § skogsvårdslagen ovan.

15 §

<u>Nuvarande lydelse</u>	<u>Föreslagen lydelse</u>
<p>15 § Den produktiva skogsmarkens ägare ska underrätta Skogsstyrelsen om</p> <p>1. annan avverkning, omfattande minst 0,5 hektar, än sådan röjning eller gallring som främjar skogens utveckling,</p> <p>”...”</p> <p><i>Förordning (2014:1027).</i></p>	<p>15 § Den produktiva skogsmarkens ägare ska underrätta Skogsstyrelsen om</p> <p>1. all <i>avverkning i urskog eller gammal skog</i>. Vid avverkning i annan skog än urskog eller gammal skog underrättas Skogsstyrelsen om annan avverkning, omfattande minst 0,5 hektar, än sådan röjning eller gallring som främjar skogens utveckling,</p> <p>”...”</p> <p><i>Förordning (202X:X)</i></p>

Motivering och förklaring

Den nuvarande regleringen i och till skogsvårdslagen medger vissa uttag av skogsråvara utan vare sig anmälan eller tillståndsansökan, vid röjning eller gallring eller vid föryngringsavverkning på mindre yta än 0,5 hektar i icke tillståndspliktig skog. Förnybartdirektivet har dock inte motsvarande undantag kopplat till dess förbud mot förnybar energiråvara från urskog eller gammal skog. Därför behöver det system som förser marknadens aktörer med information och som underlättar ett svenskt bibehållande av en A-landsstatus fördes med information om vissa åtgärder som idag varken är anmälnans- eller tillståndspliktiga.

Den föreslagna bestämmelsen medför således att sådana uttag från ädellövsskog, fjällnära skog eller annan skog som idag inte är tillstånds- eller anmälningspliktiga, blir anmälningspliktiga, om skogen är urskog eller gammal skog. I andra skogstyper än urskog eller gammal skog kan dagens undantag från anmälnans- eller tillståndsplikt kvarstå eftersom förnybartdirektivet inte förutsätter kännedom om sådana uttag. Det kan dock finnas skäl att ompröva även dessa undantag i något annat sammanhang, med anledning av avskogningsförordningen.

15 d §

<u>Nuvarande lydelse</u>	<u>Föreslagen lydelse</u>
15 d § Skogsstyrelsen får meddela ytterligare föreskrifter om underrättelse och om undantag i vissa fall från skyldigheten att underrätta Skogsstyrelsen. <i>Förordning (2010:956)</i> .	15 d § Skogsstyrelsen får meddela ytterligare föreskrifter om underrättelse, <i>underrättelsers innehåll samt</i> om undantag i vissa fall från skyldigheten att underrätta Skogsstyrelsen. <i>Förordning (202X:X)</i> .

Motivering och förklaring

Den föreslagna bestämmelsen tydliggör att föreskriftsrätten även omfattar innehållet i en underrättelse, utöver rätten att föreskriva om att underrättelse ska ske.

Föreslagen lydelse övergång/ikraftträdandebestämmelse

202X:X

1. Denna förordning träder i kraft den ...

Motiveringar och förklaringar

Se motiveringar och förklaringar till förslaget till övergång/ikraftträdandebestämmelse till skogsvårdslagen ovan.

3.3 Förordning (2010:1770) om geografisk miljöinformation

3 kap. Informationsansvarets fördelning.

Marktäcket

<u>Nuvarande lydelse</u>	<u>Föreslagen lydelse</u>
<p>11 § För det fysiska och biologiska marktäcket på jordytan ska informationsansvar fullgöras av</p> <p>1. Lantmäteriet i fråga om information om marktäcke som samlas in för produktion av Lantmäteriets grundläggande geodata, och</p> <p>2. Naturvårdsverket i fråga om sådan information om marktäcke som samlas in på uppdrag av Naturvårdsverket. <i>Förordning (2016:1192).</i></p>	<p>11 § För det fysiska och biologiska marktäcket på jordytan ska informationsansvar fullgöras av</p> <p>1. Lantmäteriet i fråga om information om marktäcke som samlas in för produktion av Lantmäteriets grundläggande geodata, och</p> <p>2. Naturvårdsverket i fråga om sådan information om marktäcke som samlas in på uppdrag av Naturvårdsverket.</p> <p>3. <i>Skogsstyrelsen i fråga om sådan information om marktäcket som samlas in i samband med ansökningar och anmälningar enligt Skogsvårdslagen (1979:429) samt anmälningar till Skogsstyrelsen enligt 12 kapitlet 6 § miljöbalken (1998:808). Förordning (20XX:X)</i></p>

Motiveringar och förklaringar

En bärande del i förslaget är att efterlevnad av förnybartdirektivet säkras genom att marknadens aktörer får god tillgång till relevant information, vilket samtidigt skapar möjlighet att hålla någon ansvarig i de fall denne försummar att beakta den relevanta informationen. Det bedöms därför viktigt att Skogsstyrelsens rätt att tillgängliggöra den relevanta informationen säkerställs genom tydligt stöd i relevant förordning. Skogsstyrelsen har möjlighet och rutiner att använda befintliga externa tjänster för grafisk information för att tillgängliggöra om en skog har deklarerats som gammal skog eller urskog.

4 Konsekvensbeskrivning

I detta kapitel beskrivs förslagets konsekvenser i den omfattning som bedöms möjlig och med beaktande av förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

4.1 Förnybartdirektivet har begränsad omfattning

Förnybartdirektivet förbjuder i sig inga former av skogsbruk. Vad gäller skogsbruk är det endast råvaruuttag av primära skogsbränslen⁶⁶ direkt från skogen som omfattas. Uttag av primärt skogsbränsle har inte historiskt eller idag varit incitamentdrivande i skogsägares beslut om förnygringsavverkning, gallring eller röjning.

Förnybartdirektivet reglerar vilken råvara som får användas vid produktion av förnybar energi⁶⁷. Det innebär att vissa villkor måste efterlevas för att råvaran ska få användas som förnybar energi för direktivets syften. Förnybartdirektivet förbjuder inte avverkning, men vissa former av uttag diskvalificerar råvaran från att användas för förnybar energi enligt direktivet. Uttag av biomassa får ske av naturvårdsskäl i skyddade områden enligt nuvarande vägledning för REDII⁶⁸.

Virke för produktion av sågade trävaror, massa eller skoglig biomassa från avverkning som uppstår vid exploatering träffas inte av förnybartdirektivets bestämmelser. Restprodukter från vidareförädling av råvara från skog, till exempel restprodukter som bark och spån som uppstår i sågverk, omfattas inte av direktivets markrelaterade kriterier om varifrån skogsbiomassan inte får ha sitt ursprung. Direktivets bestämmelser träffar endast skogsbiomassa som används i anläggningar av en viss storlek⁶⁹. En enskild fysisk skogsägares användning av egen råvara för det egna hushållets behov som används i mindre pannor omfattas därför inte av bestämmelserna.

Direktivet syftar till att förhindra att skogsbiomassa som inte uppfyller kriterierna används i vissa energianläggningar. Direktivet innebär således att efterfrågan minskar på skogsbiomassa som inte uppfyller kriterierna eller där kriterierna inte kan verifieras som uppfyllda. Oavsett om Sverige utgör ett A-land eller inte får skogsbiomassa enligt direktivet inte tas från urskog eller gammal skog. Att Sverige utgör ett A-land och att anpassningar görs i skogsvårdslagstiftningen innebär därmed i sig inte att efterfrågan på virkesråvara förändras oavsett skogstyp. Därför bedömer Skogsstyrelsen att följderna av de anpassningar som föreslås för ett A-land inte blir så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras, eftersom det inte hindrar avverkning av sortimenten sågtimmer och massaved. Även om sågtimmer och massaved inte omfattas av förnybartdirektivet kan det finnas virkesköpande aktörer som undviker att köpa

⁶⁶ Primärt skogsbränsle är virke, till exempel grot (grenar och toppar), stubbar, energiträddelar och energived, som uttas som energiråvara direkt ur skogen.

⁶⁷ Förnybartdirektivet (Renewable Energy Directive – RED III) med hållbarhetskriterier för skogsbaserad bioenergi i artikel 29.6

⁶⁸ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2022/2448.

⁶⁹ För fasta biobränslen gäller direktivets bestämmelser anläggningar som producerar el, värme eller kyla med en installerad tillförde effekt på minst 7,5 MW. (art. 29.1)

virkesråvara från dessa skogar för att minimera risken att det används som bioenergi. I så fall innebär det negativa ekonomiska konsekvenser för enskilda skogsägare.

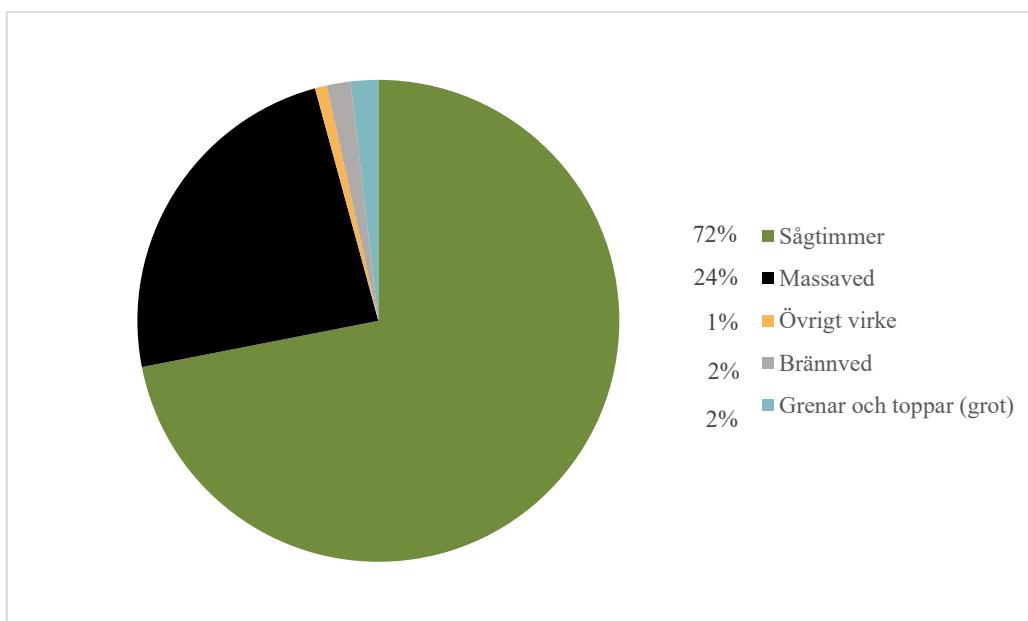
4.2 Uttag av primärt skogsbränsle driver inte skogsägares beslut

Uttag av grenar och toppar (grot) för energiändamål genomfördes på cirka 33 procent av den slutavverkade arealen under 2018-2022. Grotuttaget är större i Götaland och Svealand än i Norrland.⁷⁰ Därutöver avverkas årligen 6 miljoner kubikmeter (m³fub) stamvirke för energiändamål. Det volymmässiga uttaget av primära skogsbränslen bedöms huvudsakligen ske från produktiv skogsmark som inte är urskog, gammal skog eller skog med hög biologisk mångfald. Direktivet förväntas få relativt begränsade effekter på uttag av primärt skogsbränsle och de förslagna definitionerna och kriterierna bedöms inte begränsa potentialen till ökat uttag av densamma i framtiden.

Uttag av primärt skogsbränsle har inte historiskt eller idag varit incitamentdrivande i skogsägares beslut om förnygringsavverkning, gallring eller röjning. Förklaringen till detta som illustreras i figur 2 är att sågtimmer följt av massaved har betydligt högre virkespriser och därmed störst ekonomisk betydelse som sortiment. Sortimenten sågtimmer och massaved omfattas inte av förnybartdirektivet och därför bedöms inte avverkningen av dessa sortiment påverkas. Primärt skogsbränsle utgör cirka 4 procent av bruttovärdet (pris multiplicerat med avverkad årlig volym) i årlig avverkning och runt 2 procent av rotnettovärdet (bruttovärde subtraherat med avverkningskostnader) i avverkningen. Även om de senare årens prisuppgång på energisortiment skulle beaktas är det fortfarande av mindre ekonomisk betydelse. Andelen rötskadat virke bör dock vara högre i urskog, gammal skog samt skog med hög biologisk mångfald. Den ekonomiska betydelsen är fortfarande av begränsad omfattning jämfört med sågtimmer och massaved.

⁷⁰ Uttag av grenar och toppar vid avverkning. Skogsstyrelsen.

<https://www.skogsstyrelsen.se/statistik/statistik-efter-amne/avverkning/> Hämtat 2024-07-01



Figur 2: Diagram med andel av rotnettovärdet av avverkning år 2022, fördelat på sortiment. Rotnettovärdet är beloppet som kvarstår efter drivningskostnaderna dragits av från bruttovärdet. Drivningskostnaderna avser kostnaderna för att avverka och transportera virket till bilväg. Källa: Skogsstyrelsen; bearbetning av flera statistikkällor

4.3 Handlingsutrymmet och Skogsstyrelsens förslag

Handlingsutrymmet för alternativa lösningar begränsas av ramarna för EU:s reviderade förnybartdirektiv. Konsekvenserna av förslagen blir att skogsägare, tillsynsmyndigheter och energiproducenter får ökade kostnader för att säkerställa hållbar bioenergi. Förnybartdirektivet hindrar inte avverkning av urskog, gammal skog eller områden med hög biologisk mångfald. Skogsstyrelsens förslag läggs fram i avsikt att säkerställa att all skyddsvärd skog skyddas, en politisk styrning som skulle innebära säker ersättning till skogsägare och ha synergieffekter över flera styrmedel och EU-regleringar. Om skyddsvärd skog var formellt skyddad eller frivilligt avsatt och dessa områden var karterade och kända skulle risken vara minimal, att uttag av primärt skogsbränsle skulle kunna komma från områden där den enligt förnybartdirektivet inte får härröra.

För ett kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet är det avgörande att politiska beslutsfattare säkerställer tillräckliga resurser till de berörda tillsynsmyndigheterna. Detta i kombination med att nödvändiga anpassningar genomförs i lagstiftning och att tillsynsmyndigheterna utför erforderlig tillsyn för att säkerställa efterlevnaden av den lagstiftning som är aktuell för kraven för ett A-land. Den statsfinansiella kostnaden bidrar både till att säkerställa Sverige som A-land enligt förnybartdirektivet och att klassas som lågriskland enligt avskogningsförordningen. En fördelningseffekt som behöver beaktas av beslutsfattarna är att uteblivna statliga medel medför ökade kostnader för skogsägarna och marknadsaktörerna, för att efterleva de två nämnda regleringarna.

Det reviderade förnybartdirektivet ställer högre och mer preciserade krav än tidigare för att ett land ska kunna klassas som A-land, vilket innebär att det kommer att krävas mer från aktörerna och tillsynsmyndigheterna.

Konsekvenserna beror främst på revidering av förnybartdirektivet. Föreslagna anpassningar bedöms nödvändiga för att Sverige ska kunna fortsätta anses uppfylla kriterierna för ett så kallat A-land och det är konsekvenserna av dessa anpassningar som i huvudsak beskrivs i detta kapitel. Konsekvenserna är alltså skillnaden mellan nuläget/nollalternativet att Sverige idag anses utgöra ett A-land och att fortsätta göra det utifrån det reviderade förnybartdirektivet. I detta fall handlar det om att genomföra nödvändiga anpassningar till så låg kostnad som möjligt för samhället, det vill säga utifrån samhällsekonomisk kostnadseffektivitet.

Skogsstyrelsens förslag skulle jämfört med idag innebära:

- En utökad deklarationsplikt med uppgifter av betydelse för skogsbiomassans tillåtlighet och hållbarhetsstatus på marknaden. Detta så att köparna (slutligen energiproducenten) får tillgång till den information dessa behöver för sin verksamhet och för verifiering av hållbarhetskriterierna, i praktiken för att inte riskera sitt hållbarhetsbesked⁷¹.
- Att uppgifterna lämnas till Skogsstyrelsen möjliggör tillsyn av de deklarerade uppgifterna, vilket behövs för att kunna säkerställa Sveriges efterlevnad av förnybartdirektivets kriterier för ett A-land. Skogsstyrelsens tillsyn kan även ge rimlig sannolikhet för att uppgifterna som fastställs i samband med deklARATIONEN är korrekta. Tillgång till korrekta uppgifter är ett stöd för marknadsaktörer för att säkerställa att råvaran är tillåten att använda för det avsedda syftet.
- Att tillgängliggöra viss information av betydelse för marknadsaktörer, så som geografisk miljöinformation⁷², möjliggör för marknadsaktörer att resurseffektivt dra nytta av information som godtagits eller fastställts av myndigheten. Tillgång till denna information torde minska transaktionskostnaderna vid handel och användning av skogsbiomassa. Alternativet torde vara att marknadsaktören inhämtar informationen från sin leverantör, vilket kan vara problematiskt när handeln sker i flera led och kvalitén på den inhämtade uppgiften blir mer osäker.
- Att klargöra vilka områden som har en konstaterad hög biologisk mångfald enligt 29.6.a vi). Ett sådant klargörande innefattar bland annat utvecklandet och framtagandet av kriterier för den typen av skogar. Därtill behövs ett tydliggörande av hur ett sådant konstaterande av behörig myndighet i praktiken ska genomföras. Arbete kan vid behov ske genom ett regeringsuppdrag till berörda myndigheter.

Föreslagna kriterier för definition av urskog och gammal skog med tillhörande kriterier förtydligar för skogsägare, skogsindustrin och energiproducenter på den svenska marknaden varifrån råvara för energiändamål (primärt skogsbränsle) som ska uppfylla förnybartdirektivets hållbarhetskrav inte får komma. Skogsstyrelsen bedömer att skogar som uppfyller föreslagna kriterier är avgränsade till enbart

⁷¹ Ett hållbarhetsbesked är ett beslut som utfärdas av Energimyndigheten. Aktörer som är rapporteringsskyldiga enligt lagen om hållbarhetskriterier ska ha ett hållbarhetsbesked.

⁷² Exempelvis miljöinformation enligt regeringsuppdraget om digitala värden i skogen (DVIS)

skyddsvärda skogar med höga naturvärden på beståndsnivå och som är av avgörande betydelse för bevarande av den biologiska mångfalden. Definition och klassificeringskriterierna bedöms därigenom bidra till ett samhällsekonomiskt effektivt genomförande av det reviderade förnybartdirektivet, som undviker överimplementering av direktivet. Det krävs dock mer än bevarandevärden på beståndsnivå för att avgöra om ett skogsområde är prioriterat för formellt skydd eller inte. Bevarandevärdena på beståndsnivå i kombination med övriga prioriteringsgrunder i Nationell strategi för formellt skydd av skog⁷³ avgör om en skog är prioriterad för formellt skydd. Urskog respektive gammal skog är alltså inte automatiskt prioriterad för formellt skydd. Hur stor andel av denna areal som skogsägare skulle vilja avverka oberoende av förnybartdirektivet är okänt och kan därför inte uppskattas men bedöms vara begränsad.

4.4 Arealuppskattningar är osäkra

En preliminär bedömning är att arealen urskog och gammal skog – enligt föreslagna kriterier – inte överstiger 0,5 miljoner hektar produktiv skogsmark utanför formellt skydd. Baserat på de analyser som genomförts av Riksskogstaxeringens data uppskattas arealen till cirka 0,2 – 0,3 miljoner hektar produktiv skogsmark utanför formellt skydd. Samtidigt är det viktigt att betona att värdena endast ska ses som indikativa, då de innehåller osäkerheter som dels beror på att dataunderlaget baseras på ett stickprov av provytor, dels att det inte varit möjligt att helt få en fullständig överensstämmelse mellan de analyserade kriterierna och Riksskogstaxeringens dataunderlag. Avseende arealen urskog visar skattningarna att denna främst förekommer i norra Sverige inom den fjällnära skogen. Arealen urskog är också en mindre del av den ovan angivna arealen. Samtidigt är arealen urskog förknippad med en större osäkerhet eftersom det viktigaste kriteriet i det fallet är orördhet, vilket är svårt att mäta för längre tidsperioder än 25-30 år tillbaka i analyser som baseras på Riksskogstaxeringens data. En delmängd av de angivna arealerna kan förväntas ingå i frivilliga avsättningar. Osäkerhet gällande brist på heltäckande kunskap om områden med hög biologisk mångfald beskrivs i avsnitt 4.7. Skattning för områden med hög biologisk mångfald har inte genomförts.

4.5 Om ett land inte anses uppfylla kriterierna för A-land

Skogsstyrelsens uppdrag handlar om anpassningar som är nödvändiga för att Sverige fortsatt ska kunna anses uppfylla kraven för ett A-land. Skogsstyrelsen har därför inte inom ramen för uppdraget analyserat konsekvenserna av om Sverige inte skulle vara ett A-land utan utgått från uppdraget och regeringens intention om att man även fortsatt vill att Sverige ska vara ett A-land. Hur som helst, kostnaderna skulle öka ytterligare för berörda aktörer i Sverige, om Sverige inte kan anses vara ett A-land för skogsbiomassa. Nationella definitioner och kriterier skulle gälla oavsett om Sverige skulle klassas som A- eller B-land, vilket ges av artikel 29.4, 29.6 b) och 29.7 b).

Om tillräckliga medel och resurser saknas i implementering, tillsyns- och annan verksamhet finns en klart ökad risk att Sverige inte anses kunna uppfylla kriterierna för ett A-land vad gäller övervaknings- och kontrollsystem. Att

⁷³ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, Nationell strategi för formellt skydd av skog, 2017

uppfylla kraven för ett A-land är också avhängigt av tillsynsmyndigheternas prioritering av tillsyn inom den lagstiftning som ska finnas hos ett A-land. Om efterlevnaden av den för förnybartdirektivet relevanta lagstiftningen skulle bedömas som bristfällig skulle det kunna det göra klassningen som A-land osäker och få ekonomiska konsekvenser för berörda aktörer.

4.6 Jämförelse mellan Sverige och Finland

Finland är i ungefär samma skede av processen som Sverige och det finns både likheter och skillnader mellan länderna. Skogsstyrelsen har fört dialog med Finland för att jämföra preliminära underlag gällande det reviderade förnybartdirektivet. Finland liknar Sverige när det kommer till skogsbruksmetoder, naturliga skogsekosystem, kultur och andra samhällsförhållanden. I dialogen med Finland⁷⁴ framkom att de till följd av det reviderade förnybartdirektivet likt Sverige för närvarande arbetar med definition, kriterier, tröskelvärden med mera⁷⁵. Båda länderna har i juni fått in synpunkter på preliminära utkast till genomförandet av det reviderade förnybartdirektivet vilka ligger till grund för denna jämförelse. Eftersom respektive land fortfarande förbereder implementering av direktivet finns osäkerhet om vilka ytterligare skillnader som kan uppstå mellan Finland och Sverige.

Samma definition av urskog men olika översättning av old growth forest och skillnader i kriterier

Båda länderna använder FN:s livsmedels- och jordbruksorganisations (FAO) definition för urskog. Eftersom Finlands utkast saknar kriterier för urskog kan dessa inte jämföras mot Skogsstyrelsens och Naturvårdsverket förslag till kriterier för urskog.

I Finland har begreppet ”old growth forest” översatts till naturskog till skillnad från i Sverige där det översatts till gammal skog. Trots olika översättning av begreppet är utkast till ländernas nationella definition i stort sett lika. Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket nämner dock mycket hög ålder i definitionen. Skillnader finns i kompletterande text till definitionen där Finland har ett flertal förtydligande punkter medan förslagen i denna rapport anger att definitionen tillämpas för all skogsmark. De största skillnaderna mellan ländernas kriterier är att Finland har färre (två huvudkriterier och fyra kompletterande) jämfört med Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets förslag (fem huvudkriterier och fyra kompletterande). Förslaget till kompletterande kriterier i Sverige är dock mer mätbara än Finlands. Vidare kan även omnämnas att Finland har lägre krav på ålder och högre krav på mängden död ved i sina kriterier. I stället för att ha fler kriterier har Finland angett begränsningar för när områden inte ska omfattas av definitionen genom graden av aktivitet inom skogsbruket och minimiareal.

⁷⁴ Kontaktpersoner på Finlands Jord- och skogsbruksministeriet (MMM) och Naturresursinstitutet (LUKE).

⁷⁵Kriterier för naturskogar i Finland (svensk version). 2024-06-11. Statsrådet. <https://www.lausuntopalvelu.fi/SV/Proposal/Participation?proposalId=ea3f3238-5483-4954-9100-0f464b874258>. Hämtat 2024-06-12

Finland inventerar statligt ägd skogsmark och skyddar värdefulla skogar

I Finland inventeras statligt ägd skogsmark och områden som uppfyller kriterierna offentliggörs. Det efterföljande arbetet med formellt skydd sker under ledning av Finlands jord- och skogsbruksministeriet. På privatägd skogsmark i Finland sker eventuell inventering och genomförande av skydd frivilligt inom ramen för METSO-programmet.

4.7 Osäkerheter i bedömning av konsekvenser

Det finns osäkerheter om områden med hög biologisk mångfald, verifiering efter 2008, lokalisering och inventering samt risk för begreppsförvirring. Det finns även osäkerhet i om föreslagna kriterier behöver justeras i framtiden.

Områden med hög biologisk mångfald behöver klargöras

I förnybartdirektivet finns bestämmelser om att skogsbiomassa inte får härröra från områden som behörig myndighet konstaterat ha hög biologisk mångfald, vilket bidrar till osäkerheter avseende vilka arealer som sammantaget omfattas av bestämmelserna i artikel 29.6a vi). Det bör i sammanhanget uppmärksammas att bestämmelsen om områden med hög biologisk mångfald ska appliceras på ett bredare spektrum av naturmiljöer jämfört med bestämmelserna som omgärdar urskog och gammal skog. I denna redovisning hanteras inte kriterier för områden som av behörig myndighet har konstaterat ha hög biologisk mångfald. Det finns befintliga bestämmelser (12:6 MB) som skyddar hög biologisk mångfald, men tillämpningen av befintliga bestämmelser behöver förtydligas vad gäller myndighetskonstaterandet och det kan behövas kriterier för skog med hög biologisk mångfald för den praktiska tillämpningen. Idag finns det underlag⁷⁶ men inte någon heltäckande inventering eller annan undersökning som direkt kan användas som ett färdigt underlag för myndighetens konstaterande, vilket ökar osäkerheten ytterligare.

Det finns en osäkerhet om vad som utgör ett myndighetskonstaterande av skog med hög biologisk mångfald inom ramen för befintlig lagstiftning och tillämpning. Direktivet anger inte att myndigheter måste göra konstateranden, bara att det råder hållbarhetsbegränsningar för den skogsbiomassa som omfattas av eventuella konstateranden.

I syfte att minska osäkerheterna behöver det klargöras vad som är ett konstaterande i direktivets mening. Det krävs också ett ställningstagande till om sådana konstateranden behöver införas utöver vad som kan anses rymmas inom ramen för befintliga bestämmelser (12:6 MB).

Givet en bedömning av att myndigheterna ska göra specifika konstateranden av skog med hög biologisk mångfald föreslår vi att myndigheterna får i uppdrag av regeringen att definiera vad som anses vara skog med hög biologisk mångfald, hur

⁷⁶ Exempelvis Nyckelbiotopsinventering, Länsstyrelsernas underlag över skogliga värdekärnor, Länsstyrelsernas inventering för utbetalning av skogsbetesstöd som bland annat innehåller krav på hög trädålder.

ett konstaterande av skog med hög biologisk mångfald ska genomföras samt vilka konsekvenser det skulle innebära för myndigheter, markägare och övriga aktörer.

Verifiering efter 2008

Det finns osäkerhet i hur verifiering ska tillämpas då skogsbiomassa inte heller får härröra från mark som var urskog, annan trädbevuxen mark, gammal skog eller skog som av behörig myndighet konstaterats vara en skog med hög biologisk mångfald år 2008 eller senare även om den idag inte utgörs av skog med sådan status. Det saknas underlag för att avgöra detta. Det skapar en osäkerhet i bedömningen av statusen för skogsbiomassa som sätts på marknaden idag. Områden där det har vidtagits skogsbruksåtgärder efter 2008 som förändrat skogstypen från det som hädanefter ska klassas som urskog eller gammal skog till en mer trivial skogstyp kan ej säkert fastställas. Om det rör sig om förnygringsavverkning av skog som kan ha uppfyllt kriterierna för urskog eller gammal skog är det dock osannolikt att det nu eller under kommande år skulle komma råvara från dessa områden. Gallringar, med uttag av skogsbiomassa, aktualiseras normalt först när skogen nått 30 års ålder. Om det i stället rör sig om gallringar som inneburit att skogen förlorat sin status som någon av de ovan uppräknade skogstyperna efter 2008 kan riskerna aktualiseras i mer närtid i samband med nästa avverkningsåtgärd.

Lokalisering och inventering

För att aktörer ska kunna veta på förhand vilka områden som utgör eller med hög sannolikhet utgör urskog, gammal skog eller skog med hög biologisk mångfald skulle områdena behöva lokaliseras och avgränsas geografiskt. För att Skogsstyrelsen ska kunna göra ett långsiktigt arbete med att registrera områden med höga biologiska värden krävs dock ändring i förordningen med instruktion för Skogsstyrelsen. Alternativt ett förändrat regleringsbrev till Skogsstyrelsen, eller ett särskilt uppdrag om att inventera utifrån föreslagna definitioner och kriterier och föra register över denna typ av skogar med grund i en registerförordning. Digitala kunskapsunderlag som indikerar sannolik förekomst av urskog, gammal skog eller områden med hög biologisk mångfald kan vara ett stöd till verksamhetsutövare då skogarna potentiellt kan utgöra någon av de skogstyper som ska deklarerars. Till stöd för kartläggning kan fjärranalystillämpning bidra med indikationer på förekomst men metoderna är ännu inte tillräckligt utvecklade varför det behövs kompletterande fältbesök. Föreslagen deklarationsplikt skulle underlättas om områden med potential att uppfylla kriterierna för urskog, gammal skog och område med hög biologisk mångfald vore kartlagda. Det skulle utgöra ett viktigt stöd både för verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet. En kartering skulle dock vara kostsam och utmanande med tanke på att Sverige har stora sammanhängande skogar. Själva konstaterandet om ett område är att klassificera som urskog, gammal skog eller skog med hög biologisk mångfald görs dock inom ramen för deklarationsplikten. För tillsyn finns också osäkerhet om den geografiska avgränsningen, om den ska vara en helhetsbedömning eller fastighets- /objektsvis.

Risk för begreppsförvirring med olika översättningar och definitioner i olika sammanhang

Det finns behov av samordning och enhetliggörande av begrepp och definitioner. I förnybartdirektivet och naturrestaureringsförordningen översätts old growth forest översätts till gammal skog. Regeringen kan be om att översättning ska ändras i syfte att förenkla för aktörer och tillsynsmyndighet och undvika begreppsförvirring. Olika översättningar och definitioner i olika sammanhang som fångar olika skogliga miljöer kan vara omständligt att hantera för berörda aktörer, påverka tillämpbarheten och minska den samhällsekonomiska kostnadseffektiviteten sett över flera områden och styrmedel. För närmare analys av begreppen se avsnitt 2.4.

Föreslagna kriterier kan behöva justeras i framtiden

Det finns osäkerhet i om föreslagna kriterier behöver justeras i framtiden. Föreslagna kriterier ska kunna tillämpas i praktiken genom fältbedömningar, det har dock inte varit möjligt att pröva kriterierna eftersom uppdragstiden inte inrymt detta. Indelningen av kriterier är komplex eftersom det kan vara stor geografisk variation. Det är inte säkert att en provyta för att bedöma uppfyllelse av föreslagna kriterier är rättvisande eftersom skogen har variation/heterogenitet. Det innebär osäkerhet både för skogsägare som ska deklarerat och för tillsynsmyndighet. Dialog har förts med Riksskogstaxeringen angående definitioner och kriterier, den dialogen behöver fortsätta. Det är också viktigt med uppföljningsbarhet av föreslagna kriterier och möjlig användning för statistikrapportering samt användning vid tillsyn.

4.8 Beskrivning av vilka som berörs av föreslagna anpassningar

Identifierade behov av anpassningar som bedöms nödvändiga förändrar inte vilka aktörer som främst berörs.

Skogsägaren/verksamhetsutövaren berörs enligt Skogsstyrelsens förslag om deklarationsplikt.

Företag som agerar mellanhand, köper av skogsägaren och säljer vidare till energiproducent berörs eftersom det ställs ökade krav på att de tillhandahåller tillförlitlig information till sina köpare.

Ekonomiska aktörer/energiproducenter berörs sedan tidigare och behöver anpassa sin riskbaserade bedömning och rutiner för att ge korrekta, aktuella och kontrollerbara bevis avseende ett antal faktorer, för att verifiera att produkten är tillåten att klassas som förnybar. I denna kategori ingår även företag som använder biomassa för egen processenergi.

De **tillsynsmyndigheter** som berörs är Skogsstyrelsen och Energimyndigheten samt Länsstyrelserna. Konsekvenser för tillsyn avgränsas till Skogsstyrelsens tillsynsansvar, från deklaration till tillgängliggjort underlag. Energimyndighetens efterföljande tillsyn av underlag till hållbarhetsbesked och eventuella ändringar i lagen om hållbarhetskriterier beskrivs därmed inte. Energimyndighetens och

Länsstyrelsernas tillsyn och resurser påverkar dock arbetet och därmed den samhällsekonomiska kostnadseffektiviteten.

4.9 Ekonomiska effekter

Det är viktigt att genomföra nödvändiga förändringar till lägsta kostnad för samhället, det vill säga utifrån samhällsekonomisk kostnadseffektivitet. Det finns dock fördelningsaspekter av nyttor och kostnader, det vill säga hur de fördelas mellan staten och övriga berörda.

Ekonomiska effekter för stat och myndigheter

Att statens kostnader för tillsyn ökar bedöms oundvikligt om Sverige ska kunna bedömas som ett A-land, tillräckliga resurser är en förutsättning för att tillsynsmyndigheter ska kunna utöva den kontroll och övervakning som krävs för ändamålet. Det skulle innebära lägre kostnader att endast utgå från huvudkriterier men då skulle något större arealer beröras. Föreslagna förändringar bedöms inte inskränka kommunalt självstyre.

Kostnader för Skogsstyrelsens tillsyn ökar

Avsaknad av och felaktig deklaration behöver kontrolleras genom Skogsstyrelsens tillsyn. Kostnaderna för Skogsstyrelsens tillsyn beror på hur många skogsägare som inte deklarerar urskog eller gammal skog trots att obligatoriska kriterier uppfylls. Det går att göra en osäker uppskattning av tidsåtgång per ärende, men uppskattning av antal ärenden per år har större osäkerhet eftersom det beror på hur skogsägare deklarerar och hur andra organisationer agerar. För att Skogsstyrelsen ska kunna avgöra uppfyllande av kriterierna krävs tid för handläggning, eventuellt fältbesök och beslut om rättelse, varför kostnaden uppskattas till 5500 kronor per ärende (8 timmar). Med 10 till 100 tillsynsärenden per år skulle den årliga kostnaden vara mellan 55 000 och 550 000 kronor. Det är mest kostnadseffektivt att prioritera resurser för tillsyn till ärenden med avsaknad av eller indikation på felaktig deklaration. De ekonomiska incitamenten för skogsägaren att deklarerat korrekt skulle stärkas om myndigheten kunde ta ut avgift som helt eller delvis täcker kostnaden för den aktuella tillsynen, i de fall det kan konstateras att deklarationen saknas eller är uppenbart felaktig. Det kan också komma uppgifter från den berörda allmänheten om att områden borde deklarerat som urskog och gammal skog när det inte har gjorts. Förslaget innebär dock att det kan utgå böter vid mer än ringa försumlighet vid deklarationen. Skogsstyrelsen bedömer att det borde vara få/inga ärenden där skogsägare deklarerar att det kan röra sig om urskog och gammal skog trots att obligatoriska kriterier inte uppfylls, eftersom det saknas ekonomiska incitament för detta.

För att Sverige ska kunna fortsätta vara A-land förväntas myndigheten agera. Skogsstyrelsen kan utifrån sitt grunduppdrag förväntas agera på tillgänglig kunskap om höga naturvärden och andra myndigheters indikationer. Det är kostnadseffektivt att nyttja befintliga underlag som stöd för Skogsstyrelsens tillsynsurval av om det är urskog, gammal skog eller skog med hög biologisk mångfald inom ramen för det reviderade förnybartdirektivet och nationell definition och kriterier. För att kunna utföra tillsynen kostnadseffektivt och borde

befintliga kunskapsunderlag kompletteras med digitala underlag med skattad beståndsålder.

Statens kostnader skulle öka om Skogsstyrelsen får i uppgift att digitalt publicera deklarerad skogstyp, ta fram internt och externt stödmaterial samt vägledning för bedömning av skogstyp, även utveckla digitala kunskapsunderlag som ger indikation på vilka skogar som potentiellt utgör urskog, gammal skog eller skog med hög biologisk mångfald. Kostnaden skulle kunna uppgå till 10-15 miljoner kronor de första åren för att sedan minska till förvaltningskostnader. Det baseras på erfarenhetsvärden från tidigare kostnadsuppskattningar vid införande och revideringar av andra EU-regleringar. Verksamhetsutövaren behöver kunna avgöra om uttaget av skogsbiomassa är förenligt med det reviderade förnybartdirektivet. Det bedöms vara mer kostnadseffektivt att undvika en hantering där uppgifter begärs ut och hanteras manuellt.

Idag saknas av prioriteringsskäl objektstillsyn för utförda gallringar och om de gjorts i enlighet med lagens hänsynskrav. Via Skogsstyrelsens systemtillsyn av verksamhetsutövarnas egenkontroll sker dock viss kontroll av verksamhetsutövarens förfaranden vid gallringar och andra skogliga åtgärder.

Skogsstyrelsens tillsyn omfattar de moment i processen som föregår och utmynnar i att skogsbiomassa sätts på marknaden, det vill säga tillsyn av att skogsbruksåtgärderna utförs i enlighet med relevant lagstiftning, i praktiken skogsvårdslagen, miljöbalken och växtskyddslagen. Sådan tillsyn är idag anslagsfinansierad. Skogsbiomassans tillåtlighet på marknaden kommer från och med att EU:s avskogningsförordning blir tillämplig, att omfattas av den behöriga myndighetens (Skogsstyrelsens) tillsyn. Hur tillsyn av EU:s avskogningsförordning ska finansieras är fortfarande oklart, även om behovet av finansiering är uppenbart. Enligt Skogsstyrelsens bedömning bör den finansiering Skogsstyrelsen behöver för tillsyn med anledning av förnybartdirektivet samordnas med de nämnda finansieringarna, såtillvida att kostnader för tillsyn av skogsbruksåtgärderna fortsätter att vara anslagsfinansierade och kostnaderna för produktens tillåtlighet på marknaden samordnas med finansieringen för tillsyn enligt EU:s avskogningsförordning.

Staten genom exempelvis Skogsstyrelsen som verksamhetsutövare kan utföra naturvårdande skötsel. Från ett formellt skyddat område kan avvercade volymer av skoglig biomassa (till exempel gran som tas ut från bokbestånd) behöva hanteras efter en naturvårdande skötselåtgärd beslutad av Skogsstyrelsen eller Länsstyrelse.

Kraven på skogsägare ökar men merkostnaden bedöms vara begränsad

Skogsägaren måste deklarerat uppgifter av betydelse för skogsbiomassans tillåtlighet och hållbarhetsstatus på marknaden. För att kunna deklarerat utifrån föreslagna kriterier kan det krävas ett fältbesök. Regleringen enligt det reviderade förnybartdirektivet medför en merkostnad för markägaren. Redan idag torde dock såväl skogsvårdslagens som miljöbalkens bestämmelser om hänsyn till miljö och olika naturvärden förutsätta att verksamhetsutövaren gör ett fältbesök vid planering av skogsbruksåtgärd som utmynnar i ett uttag av skogsbiomassa från

miljöer som kan vara urskog och gammal skog, enligt den definition och de kriterier som föreslås i detta dokument. Ett fältbesök för planering av en skoglig åtgärd kan ta omkring en dags arbete i anspråk för ett väl underbyggt underlag (i genomsnitt 8000 kronor för 1-3 dagar). Därefter tillkommer en marginell merkostnad för att deklarerat uppgifterna i ansökan eller anmälan om avverkning, i de fall åtgärden ska utföras i urskog eller gammal skog. Detta så att köparna får tillgång till den information dessa behöver för sin verksamhet, i praktiken för att inte riskera sitt hållbarhetsbesked. Transaktionskostnader för aktörerna ökar om Skogsstyrelsen inte får i uppgift att tillhandahålla den information som aktörerna behöver. Skogsägaren skulle då på något tillförlitligt sätt behöva dokumentera och förmedla informationen till köparen, som i sin tur måste kontrollera uppgifterna.

Eftersom primära skogsbränslen är av begränsad ekonomisk betydelse bedöms förnybartdirektivet innebära små företagsekonomiska konsekvenser för skogsägare i beslut om avverkning eller förändrad markanvändning. Urskog och gammal skog är heterogent fördelat mellan skogsägare och en enskild skogsägare skulle kunna påverkas mer negativt.

Ekonomiska aktörer/energiproducenter har starka ekonomiska incitament att behålla sitt hållbarhetsbesked som Energimyndigheten utfärdar.

Som köpare behöver ekonomiska aktörer/energiproducenter införa en rutin för kontroll av om skogsområdet är deklarerat eller inte. Ekonomiska aktörer/energiproducenter (köpare) kan använda sig av företag som agerar mellanhand (säljare) och ställa ökade krav på att säljare tillhandahåller tillförlitlig information. Skogsbiomassan uppfyller inte hållbarhetskriterierna om den kommer från skog den inte får härröra från. Definition och kriterier underlättar lagefterlevnad och egenkontroll. Under åren 2022-2023 rapporterade 126 aktörer användning av fast biobränsle i form av skogsbiomassa, 211 aktörer har antingen frivilligt hållbarhetsbesked eller är rapporteringsskyldiga för fast bränsle i anläggningar över 20 MW⁷⁷.

4.10 Miljömässiga och sociala konsekvenser

Föreslagna anpassningar utifrån förnybartdirektivet bedöms marginella positiva miljömässiga effekter

Förnybartdirektivet förbjuder inte avverkning, men vissa former av uttag diskvalificerar råvaran från att kunna användas för förnybar energi enligt direktivet. De miljömässiga effekterna beror på var uttag sker. Det volymmässiga uttaget av primära skogsbränslen bedöms huvudsakligen ske från produktiv skogsmark som inte är urskog, gammal skog eller skog med hög biologisk mångfald. En minskad risk för ohållbara uttag bedöms därför inte ge betydande positiva miljömässiga effekter, utan bedöms som marginellt positiva.

Det finns andra styrmedel och frivilliga initiativ som på olika sätt är inriktade mot att bevara skogliga miljöer med hög biologisk mångfald. Förnybartdirektivet är förvisso ett administrativt tvingande styrmedel men det finns andra mer ingripande policyinitiativ på EU nivå, inklusive lagstiftning och strategier, som

⁷⁷ Enligt uppgift från Energimyndigheten.

påverkar skogar, skogsbruk och skogssektorn och har ökat betydligt de senaste åren. Skogsägare med konstaterad gammal skog, urskog eller område med hög biologisk mångfald skulle kunna ha ökat intresse att anmäla för frivilligt formellt skydd. Deras intresse beror starkt på möjligheten att få skyndsam och säker ersättning.

Ekonomiska, miljömässiga och sociala effekter för rennärningen till följd av det reviderade förnybartdirektivet bedöms som marginella

Det finns andra styrmedel inriktade på skogsbruk i hänglavsbärande skog eller skogsområden med marklav av betydelse för rennärningen och som påverkar framkomlighet i dessa marker.

Förnybartdirektivets högre och mer preciserade krav bedöms inte hindra ett potentiellt utökat framtida uttag av primära skogsbränslen.

Uttag av grot görs som tidigare beskrivits på en mindre del av den slutavverkade arealen. Nödvändiga anpassningar till följd av förnybartdirektivet bedöms inte hindra ett framtida ökat uttag och bedöms därför ha marginell klimatomfattig och energiberedskapsmässig betydelse.

Sociala konsekvenser av lönsamheten i skogsbruket

Sociala konsekvenser avser främst möjlighet att bo och leva på landsbygd. Urskog, gammal skog och skog med hög biologisk mångfald är ojämnt fördelade över landet och mellan olika skogsägare. Lönsamheten i skogsbruket beror dock främst på andra faktorer än primära skogsbränslen som omfattas av förnybartdirektivet. Konkurrens på virkesmarknaden, konjunkturen och företagsmässiga beslut har mycket större ekonomisk betydelse för lönsamhet i skogsbruk. Effekten på skogsbrukets samlade ekonomiska lönsamhet bedöms därför som försumbar.

4.11 Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Skogsstyrelsen bedömer att föreslagna anpassningar överensstämmer med Sveriges skyldigheter, och att Sverige inte gått längre än det krav som Skogsstyrelsen anser att förnybartdirektivet ställer på ett A-land.

4.12 Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas till tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser och möjlighet till utvärdering

Tidpunkten för ikraftträdande behöver vara senast 21 maj 2025. Då ska det reviderade förnybartdirektivet vara implementerad i alla EU:s medlemsstater. Om Skogsstyrelsen skulle behöva reglera genom sin författningssamling efter slutredovisningen 31 augusti är det i sammanhanget kort om tid. Tiden är knapp även för Energimyndigheten då nödvändiga förändringar i lagen om hållbarhetskriterier behöver genomföras ungefär samtidigt och gå hand i hand med de förändringar som Skogsstyrelsen bedömer som nödvändiga.

För att bättre säkerställa att Sverige vid övergången till förnybartdirektivets nya lydelse (RED III) kan bibehålla den A-landsstatus som Sverige anses ha för närvarande, bör bestämmelserna bli tillämpliga senast den 21 maj 2025, i enlighet med ändringsdirektivets artikel 5. Det innebär att den som då redan har gjort en avverkningsanmälan men ännu inte har utfört den anmälda avverkningen, behöver komplettera sin avverkningsanmälan om avverkningen ska ske i urskog eller i gammal skog. Vidare innebär det att den som redan anmält icke tillståndspliktig röjning eller gallring i fjällnära skog eller ädellövskog, till samråd enligt 12 kapitlet 6 § miljöbalken, behöver göra motsvarande kompletteringen om åtgärden ska utföras i urskog, gammal skog eller område med hög biologisk mångfald.

Det finns behov av informationsinsatser eftersom aktörer känner osäkerhet⁷⁸ i vilka nya krav som ställs till följd av det reviderade förnybartdirektivet och vilket stöd som staten kommer att bidra med för att stötta verksamhetsutövare.

Kriterierna som ska kunna tillämpas i praktiken och fältbedömningar behöver utvärderas efter ett till två år, för att se om det krävs någon förändring för att förbättra tillämpningen. Det finns behov av regelbunden utvärdering och bedömning av om Sverige uppfyller kraven för A-land. Tillsynen är då av central betydelse. Tidigast 2027 kan övrig utvärdering genomföras och då skulle även ändringar i lagen för hållbarhetskriterier och kopplingar till avskogningsförordningen, naturrestaureringsförordningen med mera kunna ingå. För det krävs då en myndighetsgemensam utvärdering.

⁷⁸ Framkommit under uppdraget i externa informationsmöten och i skriftliga inspel

5 Källförteckning

- European Commission, 2023. Guidelines for defining, mapping, monitoring and strictly protecting EU primary and old-growth forests. Commission staff working document.
- Gao, T. et al. 2014. The role of forest stand structure as biodiversity indicator. *Forest Ecology and management*, vol 330, p 82-93.
- Juutilainen, K., et al. 2011. Size matters in studies of dead wood and wood-inhabiting fungi. *Fungal Ecology*, vol. 4, p. 342-349.
- Kati, V. et al. 2009. Ecological management of a Mediterranean mountainous reserve (Pindos National Park, Greece) using the bird community as an indicator. *Journal of Nature Conservation*, vol 17(1), p. 47-59.
- Löfroth, R. et al. 2023. Deadwood biodiversity. In: *Boreal forests in the face of climate change – sustainable management*. Editors: Girona M. M. et al. *Advances in Global Change Research*, vol. 74. Springer. ISBN 978-3-031-15987-9.
- Müller, J. och Bütler, R., 2010. A review of habitat thresholds for dead wood: a baseline for management recommendations in European forests. *European Journal of Forest Research*, vol 129, 981-992.
- Naturvårdsverket, 2004. Inventering av statliga skyddsvärda skogar. Naturvårdsverket rapport 5339. ISBN 91-620-5339-6, ISSN 0282-7298.
- Naturvårdsverket, 2005. Frekvensanalys av skyddsvärd natur. Förekomst av värdekärnor i skogsmark. NV rapport 5466.
- Naturvårdsverket, 2012. Vägledning för svenska naturtyper i habitatdirektivets bilaga 1 – Taiga, EU-kod 9010. NV-04493-11.
- Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, 2017. Nationell strategi för formellt skydd av skog. Naturvårdsverket rapport 6762. ISBN 978-91-620-6762-5, ISSN 0282-7298.
- 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.
- Proposition 2000/01:130. Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier.
- Regeringen, 2023. Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Skogsstyrelsen. [Regleringsbrev 2024 Myndighet Skogsstyrelsen \(esv.se\)](#)
- Skogsstyrelsen, 1999. Levande skogar. Redovisning av ett regeringsuppdrag om miljömål.
- Skogsstyrelsen, 2023. Gröna steg för Levande skogar. Skogsstyrelsen rapport 2023/03.
- Skogsstyrelsen, 2024. Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – delredovisning. Dnr 2024/66.
- SLU Riksskogstaxeringen, 2022. Skogsdata 2022 – Tema: den formellt skyddade skogen. Institutionen för skoglig resurshushållning, SLU Umeå.

SLU Riksskogstaxeringen, 2023. Skogsdata 2023 – Tema: Gammal skog enligt miljömålsdefinitionen – vad kännetecknar den och var finns den? Institutionen för skoglig resurshushållning, SLU Umeå.

SLU Riksskogstaxeringen, 2024. Fältinstruktioner. Institutionen för skoglig resurshushållning och institutionen för mark och miljö. [Fältinstruktioner Externwebben \(slu.se\)](#)

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

Författningar

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (omarbetning).

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1115 av den 31 maj 2023 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010.

Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2022/2448 av den 13 december 2022 om fastställande av operativ vägledning vad gäller det underlag som visar att de hållbarhetskriterier för skogsbiomassa som anges i artikel 29 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 uppfylls.

SKSFS 2013:1. Skogsstyrelsens allmänna råd till 7 kap 11 § miljöbalken (1998:808) och 6 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken.

Internetkällor

[Gammal skog - Sveriges miljömål \(sverigesmiljomal.se\)](#)

Målbilder för god miljöhänsyn: [Levande träd och buskar med naturvärden \(skogsstyrelsen.se\)](#)

Avverkningsstatistik: Uttag av grenar och toppar [Avverkning - Skogsstyrelsen](#)

Kriterier för naturskogar i Finland, version 2024-06-11. Statsrådet. <https://www.lausuntopalvelu.fi/SV/Proposal/Participation?proposalId=ea3f3238-5483-4954-9100-0f464b874258>. Hämtat 2024-06-12.

Bilaga 1 Delredovisning av regeringsuppdrag – dnr 2024/66

© Skogsstyrelsen 2024

Dnr 2024/66

Projektledare/redaktör
Elisabet Andersson

Projektgrupp/författare
Andreas Eriksson
Thomas Eriksson
Lars Hansson
Tina Nilsson
Jonas Paulsson
Johan Wester

Omslag
Anna Petersson

Förord

I regleringsbrevet för 2024 fick Skogsstyrelsen ett uppdrag om att ta fram underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet. Denna rapport avser en delredovisning av det uppdraget.

Vi riktar ett stort tack till alla som bidragit i arbetet så långt och hoppas att underlaget kommer till nytta i det fortsatta arbetet med genomförandet av förnybartdirektivet.

Jönköping 2024-04-29

Herman Sundqvist
Generaldirektör, Skogsstyrelsen

Sammanfattning

I denna delredovisning har Skogsstyrelsen sammanställt underlag som beskriver befintlig lagstiftning, övervakning och kontroll, samt identifierat behov av anpassningar som bedöms nödvändiga för att Sverige ska anses uppfylla kriterierna för A-land.

Bestämmelser om hållbarhetskriterier för skogsbiomassa infördes i förnybartdirektivet 2018. Precis som i det nu reviderade direktivet (2023) fanns bestämmelser om A- och B-land. Sverige bedömdes som ett A-land utifrån det tidigare direktivet. Tidigare gällande kriterier för skogsbiomassa kvarstår i huvudsak i det reviderade direktivet, men nya kriterier har tillkommit och vissa kriterier har specificerats.

För hållbarhetskriterier som inte förändrats i samband med det reviderade direktivet finns det en genomförandeförordning om operativ vägledning vad gäller underlag som visar att hållbarhetskriterierna i artikel 29 om skogsbiomassa är uppfyllda. Av genomförandeförordningen framgår att ekonomiska aktörer ska göra en riskbaserad bedömning som ger korrekta, aktuella och kontrollerbara bevis avseende ett antal faktorer, för att verifiera ett A-land. Förordningen anger också hur kriterierna ska eller får styrkas.

Av direktivets artikel 29.6 ges kriterier som ska vara uppfyllda för att minimera risken för användning av skogsbiomassa som erhållits från ohållbar produktion för de syften som ges av artikel 29.1. Syftena avser bidrag till medlemsstaternas mål för förnybar energi, mätning av skyldigheter för förnybar energi och möjligheter att få finansiellt stöd för användning av biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen. Kriterierna för ett A-land ges av artikel 29.6a i-vii). I jämförelse med det tidigare direktivet har kriterier i punkterna iii) och iv) reviderats och punkterna vi) och vii) tillkommit.

Av artikel 29.7 ges krav som ska vara uppfyllda vilka gäller markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF). Kraven ska vara uppfyllda för de syften som framgår av artikel 29.1. Kriterierna för ett A-land ges av artikel 29.7 a) i och ii. I jämförelse med det tidigare direktivet har artikel 29.7 a) genomgått mindre textmässiga justeringar. Skogsstyrelsen bedömer att justeringarna inte innebär någon ändring i sak.

Befintlig lagstiftning, övervakning och kontroll

Kapitel 3 ger en nulägesbeskrivning av lagstiftning, system för kontroll och övervakning, som relaterar till hållbarhetskriterierna i det reviderade direktivet. Det täcker in de olika områdena i artikel 29.6a – skördeverksamhetens laglighet, skogsförnyring, naturskydd, hänsyn i enlighet med hållbart skogsbruk, skogens långsiktiga produktionskapacitet, skog och mark varifrån skogsbiomassa inte får härröra, samt försäkran om skogsbiomassa. Det beskriver också Sveriges uppfyllande av kriterier gällande markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk enligt artikel 29.7 a).

Bedömning av anpassningsbehov

I kapitel 4 görs bedömningar av om nuvarande lagstiftning och system för övervakning och kontroll anses tillräckliga för att Sverige ska bedömas uppfylla kriterierna för att A-land enligt artikel 29.6a och 29.7 a).

Sammanfattningsvis görs följande bedömningar rörande lagstiftningen för artikel 29.6a:

Artikel 29.6a i) – lagstiftning om skördeverksamhet. Kriteriet bedöms vara uppfyllt genom den gällande lagstiftningen som beskrivits i avsnitt 3.1.1.

Artikel 29.6a ii) – lagstiftning om skogsförnyring. Kriteriet bedöms vara uppfyllt genom den gällande lagstiftningen som beskrivits i avsnitt 3.1.2.

Artikel 29.6a iii) – lagstiftning om skydd av arealer som utsetts för naturskyddsändamål. Kriteriet bedöms vara uppfyllt genom den gällande lagstiftningen som beskrivits i avsnitt 3.1.3.

Artikel 29.6a iv) – lagstiftning om hänsyn vid skörd i enlighet med principer för hållbart skogsbruk. Sammantaget bedöms att den reviderade artikeln inte föranleder behov av anpassningar av gällande lagstiftning, förutom i den del som berör urskog och gammal skog. Detta har också en direkt koppling till de behov av anpassningar som föranleds av artikel 29.6a vi).

Artikel 29.6a v) – lagstiftning om skogens produktionskapacitet. Kriteriet bedöms vara uppfyllt genom den gällande lagstiftningen som beskrivits i avsnitt 3.1.5.

Artikel 29.6a vi) – lagstiftning om varifrån skogsbiomassa inte får härröra. Denna artikel anger mark varifrån skogsbiomassa inte får härröra. Marken utgörs av

- Urskog och annan trädbevuxen mark, dvs skog och annan trädbevuxen mark med inhemska arter, där det inte finns några klart synliga tecken på mänsklig verksamhet och där de ekologiska processerna inte störts i betydande utsträckning, samt gammal skog enligt nationell definition (artikel 29.3a) – anpassningar bedöms behövas för att uppfylla kriteriet.
- Skog och annan trädbevuxen mark med hög biologisk mångfald (29.3b) – anpassningar bedöms behövas för att uppfylla kriteriet.
- Gräsmark med stor biologisk mångfald (29.3d) – befintlig lagstiftning bedöms uppfylla kriteriet.
- Hedmark (29.3e) – befintlig lagstiftning bedöms uppfylla kriteriet.
- Våtmark (29.4a) – befintlig lagstiftning bedöms uppfylla kriteriet.
- Torvmark (29.5) – befintlig lagstiftning bedöms uppfylla kriteriet.

Artikel 29.6a vii) – lagstiftning om producentanläggningars införande av granskning och utfärdande av⁷⁹ försäkran om att råvara tagits från mark som avses 29.6a vi). Detta krav bedöms behöva anpassningar men kommer att behöva hanteras vid sida om föreliggande uppdrag då det berör lagen om hållbarhetskriterier.

Följande bedömning görs avseende krav om system för övervakning och kontroll enligt artikel 29.6a:

- Den sammantagna bedömningen är att flera system för övervakning och kontroll med koppling till direktivet finns på plats, men verksamheten är i flera fall nedprioriterad på grund av att andra tillsynsområden prioriteras högre på Skogsstyrelsen. Det är också avhängigt av att kontroll och övervakning fungerar hos flera myndigheter, inte bara hos Skogsstyrelsen. Om Sverige ska kunna bedömas som ett A-land förutsätts att resurser finns för tillsynsmyndigheter att utöva den kontroll och övervakning som krävs för ändamålet. Det behöver vägas mot de konsekvenser som det innebär att Sverige inte kan anses vara ett A-land.

Följande bedömning görs gällande krav som gäller markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk.

Artikel 29.7 a) – kriterier gällande markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk bedöms vara uppfyllda.

Förslag på anpassningar

Skogsstyrelsen bedömer att:

- EU:s begreppsapparat behöver införas i svensk reglering. Såväl avskogningsförordningen som förnybartdirektivet använder en annan begreppsapparat än vad som är vedertaget i den svenska skogliga och miljörelaterade regleringen.
- Verksamhetsutövarna behöver, i förekommande fall, deklarerat om skogstypen är urskog, gammal skog (så som gammal skog definieras i Sverige), samt om skogen har sådan hög biologisk mångfald som avses i förnybartdirektivet. Relaterat till pågående arbete med avskogningsförordningen bedöms även naturligt förnygrad skog behöva hanteras på liknande sätt.
- För säkerställande av att skogsbiomassan inte kommer från urskog eller gammal skog samt skog som har sådan hög biologisk mångfald som avses i förnybartdirektivet kan ett möjligt alternativ vara att utvidga/förtydliga i vilka fall en skogsbruksåtgärd ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 §

⁷⁹ Ändrat efter delredovisning, inför slutredovisning. Ordet *inför* avser inte *införande av* något, utan *innan*.

miljöbalken⁸⁰. Utvidgandet eller förtydligandet skulle i så fall bestå i att uttagsåtgärder från i sammanhanget relevanta skogstyper ska anmälas för samråd.

- För hög transparens och tillgänglighet för energiproducenterna, skulle den utvidgade plikten att deklarerat skogstyp kunna kombineras med ett uppdrag till Skogsstyrelsen att tillgängliggöra den relevanta informationen. Utan ett sådant uppdrag får energiproducenten förlita sig på privaträttsliga informationsgarantier i samband med anskaffandet av skogsbiomassan.

⁸⁰ I praktiken rör utvidgningen endast skog som är eller kan vara urskog eller gammal skog, vid skogsbruksåtgärd som inte kräver annat särskilt tillstånd eller avverkningsanmälan innan skogsbruksåtgärden.

Summary

In this interim report, the Swedish Forest Agency has compiled information describing existing legislation, monitoring and control, and identified the need for adjustments deemed necessary for Sweden to comply with the sustainability criteria on forest biomass (A level).

Provisions on sustainability criteria for forest biomass were introduced in the Renewable Energy Directive in 2018. As in the currently revised directive (2023), there were provisions on A and B level countries. Sweden was assessed as an A level country under the previous Directive. The criteria previously in force for forest biomass essentially remain in the revised Directive, but new criteria have been added and some criteria have been specified.

For sustainability criteria that have not changed in connection with the revised Directive, there is an Implementing Regulation providing operational guidance on the evidence to demonstrate fulfilment of the sustainability criteria in Article 29 on forest biomass. The Implementing Regulation states that economic operators shall conduct a risk-based assessment providing accurate, timely and verifiable evidence on several factors, in order to verify A level. The Regulation also specifies how the criteria shall or may be demonstrated.

Article 29.6) of the Directive provides criteria to be met in order to minimize the risk of using forest biomass obtained from unsustainable production for the purposes set out in Article 29.1. The purposes relate to contribution to Member States' renewable energy targets, measurement of renewable energy obligations and possibilities to receive financial support for the use of biofuels, bioliquids and biomass fuels. The criteria for an A level country are given in Article 29.6a i-vii. Compared to the previous Directive, the criteria in points iii) and iv) have been revised and points vi) and vii) have been added.

Article 29.7 provides requirements to be fulfilled which apply to land use, land use change and forestry (LULUCF). The requirements must be met for the purposes set out in Article 29.1. The criteria for an A level country are given in Article 29.7 a) i and ii. In comparison with the previous directive, Article 29.7 a) has undergone minor textual adjustments. The Swedish Forest Agency considers that the adjustments do not entail any substantive change.

Existing legislation, monitoring and control

Chapter 3 provides a description of current legislation, control, and monitoring systems, which relate to the sustainability criteria of the revised Directive. It covers the different areas of Article 29.6a – legality of harvesting operations, forest regeneration, nature conservation, environmental consideration according to sustainable forest management, long-term productivity capacity of forests, forests and land from which forest biomass must not originate, and forest biomass assurance. It also describes Sweden's fulfilment of the criteria concerning land use, land use change and forestry under Article 29.7 a).

Assessment of adaptation needs

In Chapter 4, assessments are made as to whether current legislation and supervisory and control systems are considered sufficient for Sweden to be deemed to fulfil the criteria for being considered an A level country under Article 29.6a and 29.7 a).

In summary, the following assessments are made regarding the legislation for Article 29.6a:

Article 29.6a i) – legislation on harvesting activities. The criterion is deemed to be met by the existing legislation as described in section 3.1.1.

Article 29.6a ii) – legislation on forest regeneration. The criterion is deemed to be met by the legislation in force as described in section 3.1.2.

Article 29.6a iii) – legislation on the protection of areas designated for nature conservation purposes. The criterion is deemed to be met by the legislation in place as described in section 3.1.3.

Article 29.6a iv) – legislation on consideration at harvesting operations in line with sustainable forest management principles. Overall, it is considered that the revised Article does not require any adjustments to the existing legislation, except in parts concerning primary and old-growth forests. This is also directly linked to the need for adjustments arising from Article 29.6a vi).

Article 29.6a v) – legislation on the productive capacity of forests. The criterion is deemed to be met by the existing legislation described in section 3.1.5.

Article 29.6a vi) – legislation on the origin of forest biomass. This Article specifies areas from which forest biomass may not originate. The areas consist of:

- Primary forest and other wooded land, i.e. forest and other wooded land with native species, where there are no clearly visible signs of human activity and where ecological processes have not been significantly disturbed, and old-growth forest as defined nationally (Article 29.3a) – adjustments are deemed necessary to fulfil the criterion.
- Forest and other wooded land with high biodiversity (29.3b) – adjustments are deemed necessary to fulfil the criterion.
- Highly biodiverse grassland (29.3d) - existing legislation is deemed to fulfil the criterion.
- Heathland (29.3e) - existing legislation is deemed to fulfil the criterion.
- Wetlands (29.4a) - existing legislation is deemed to fulfil the criterion.
- Peatland (29.5) - existing legislation is deemed to fulfil the criterion.

Article 29.6a vii) – legislation on the introduction of auditing and issuing of a declaration by producer organizations that forest biomass has been sourced from land covered by Article 29.6a vi). This requirement is deemed to need adjustments. However, that will need to be handled within another process (and not within the current assignment) as it relates to the Sustainability criteria for biofuels, bioliquids and biomass fuels act.

The following assessment is made regarding *the requirement for monitoring and control systems under Article 29.6a:*

- The overall assessment is that several monitoring and control systems related to the Directive are in place. However, several of them have low priority compared to other supervisory areas being given higher priority at the Swedish Forest Agency. It is also dependent on control and monitoring carried out by other authorities, not only at the Swedish Forest Agency. If Sweden is to be assessed as an A level country, it is assumed that resources are available for supervisory authorities to carry out the control and monitoring required for this purpose. This needs to be weighed against the consequences of Sweden not being considered an A level country.

The assessment regarding *requirements relating to land use, land use change and forestry Article 29.7 a)* is that the criterion are deemed to be fulfilled.

Considered adjustments

The Swedish Forest Agency considers that:

- The EU's conceptual framework needs to be introduced into Swedish regulation. Both the Deforestation Regulation and the Renewable Energy Directive use a different conceptual framework to that recognized in Swedish forestry and environmental regulation.
- Where applicable, operators need to declare whether the forest type is primary forest, old-growth forest (as old-growth forest is defined in Sweden), and whether the forest has high biodiversity as referred to in the Renewable Energy Directive. Related to ongoing work on the Deforestation Regulation, naturally regenerated forests are also expected to need to be handled in a similar way.
- To ensure that the forest biomass does not come from primary or old-growth forests and that the forest has a high biodiversity as referred to in the Renewable Energy Directive, one possible option could be to extend/clarify the cases in which a forestry measure must be notified for consultation under Chapter 12, section 6 of the Environmental Code. In that case, the extension or clarification would be that harvesting operations in relevant forest types must be notified for consultation.
- To ensure a high level of transparency and accessibility for energy producers, the extended obligation to declare forest type could be combined with a mandate to the Swedish Forest Agency to make the

relevant information available. Without such a mandate, the energy producer will have to rely on private contractual arrangements for the information needed in connection with the procurement of forest biomass.

1 Inledning

Denna rapport avser delredovisningen av regeringsuppdraget *Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet* som Skogsstyrelsen fick i regleringsbrevet för budgetåret 2024. I föreliggande delredovisning ingår underlag som beskriver befintlig lagstiftning, övervakning och kontroll, samt identifierat behov av anpassningar som bedöms nödvändiga för att Sverige ska anses uppfylla kriterierna för A-land. I slutrapporten kommer förslag på definition av gammal skog att redovisas tillsammans med förslag på kriterier för gammal skog och urskog. Där kommer även förslag på författningsändringar att redovisas, då de är beroende av förslagen på definition och kriterier utformas.

1.1 Uppdraget

Skogsstyrelsen ska i samverkan med Naturvårdsverket lämna förslag till nationell definition av gammal skog ("old growth forest") i skogsvårdslagstiftningen samt klassificeringskriterier för sådan skog och för urskog. Kriterierna ska inte definiera kategorin naturskogar.

Skogsstyrelsen ska även ta fram underlag för att uppfylla kriterierna samt lämna förslag på författningsändringar som bedöms nödvändiga för att Sverige ska kunna uppfylla kriterierna för A-land enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (förnybartdirektivet).

Definitionen och klassificeringskriterierna ska bidra till ett samhällsekonomiskt effektivt genomförande av det reviderade förnybartdirektivet och avskogningsförordningen och ska avse sådan skog som är av avgörande betydelse för biologisk mångfald och därför särskilt skyddsvärd, det vill säga som ingår i områden som är formellt skyddade eller är prioriterade för formellt skydd.

Såvitt gäller urskog ska klassificeringskriterierna utgå från definitionen av urskog i artikel 2.8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1115 av den 31 maj 2023 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010 (avskogningsförordningen). Därutöver ska klassificeringskriterierna för såväl urskog som gammal skog utgå från objektiva förhållanden i naturen, och beakta avsnitten 2.2 och 2.3 i kommissionens frivilliga vägledning (SWD [2023]62 final). Kriterierna ska ta sin utgångspunkt i skyddsvärda skogar med mycket hög beståndsålder (i huvudsak 180 år eller äldre), hög förekomst av gamla träd, död ved, präglas av flerskiktning, naturlig föryngring och som är helt utan eller i det närmaste helt utan betydande mänsklig påverkan. Kriterierna ska utformas på ett sådant sätt att enbart skyddsvärda skogar med höga naturvärden inkluderas i definitionen, för att undvika överimplementering av direktivet.

Skogsstyrelsen ska senast den 30 april 2024 lämna en delredovisning av uppdraget till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) med underlag som beskriver befintlig lagstiftning, övervakning, kontroll och andra åtgärder som är relevanta för att uppfylla kriterierna för ett A-land och

förslag på författningsändringar som bedöms nödvändiga för att Sverige ska anses uppfylla kriterierna för A-land. Skogsstyrelsen ska senast den 31 augusti 2024 lämna en slutredovisning av uppdraget, inklusive definitionen av gammal skog, till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet).

1.2 Genomförande

Arbetet genomförs av en intern projektorganisation inom Skogsstyrelsen. Information och underlag har inhämtats från Energimyndigheten, SLU och Naturvårdsverket under arbetets gång. Vi har genomfört digitala möten med Naturvårdsverket och Energimyndigheten samt haft ett möte med Finland för att utbyta erfarenheter och tankar kring utveckling av direktivets genomförande. Energimyndigheten och Naturvårdsverket bidrog också med värdefulla synpunkter på den preliminära delrapporten, trots kort svarstid.

Information till och inspel från andra externa intressenter har hanterats via Skogsstyrelsens nationella sektorsråd.

Konsultationsförfrågan skickades till Sametinget och Svenska Samernas Riksförbund vid arbetets start. Sametinget tackade ja och två digitala möten har genomförts med dem så långt. De har också fått möjlighet att läsa och lämna synpunkter på en preliminär version av denna delrapport.

1.3 Andra förutsättningar

Förnybartdirektivet i dess uppdaterade lydelse, ska införas och tillämpas i en befintlig kontext. Den kontexten består dels av befintlig reglering som miljöbalken och skogsvårdslagen samt regleringar som kompletterar dessa, dels av EU:s avskogningsförordning⁸¹, som trädde i kraft den 29 juni 2023 och blir tillämplig den 30 december 2024⁸². Arbetet med att ta fram kompletterande tillämpningsbestämmelser till avskogningsförordningen pågår, men är ännu i ett tidigt skede. Skogsstyrelsen har nyligen levererat ett tekniskt underlag till avskogningsförordningsutredningen som innehåller bland annat bedömningar av anpassningsbehov.

Redan av EU:s avskogningsförordning framgår det dock att energiråvara från skog/skogsbiomassa omfattas av den förordningen. Trä i olika former för energiproduktion, som är uttagen/skördad när avskogningsförordningen har blivit tillämplig, är en relevant produkt som endast får förekomma på (eller exporteras från) den gemensamma marknaden om produkten uppfyller kraven i avskogningsförordningen. Det innebär att den skogsbiomassa som ska hanteras enligt förnybartdirektivet i framtiden, enligt avskogningsförordningen ska vara spårbar (geolokaliserad) till sitt produktionsområde (avverknings- eller gallringsyta), att produktionen inte i för hög utsträckning får ha försämrat skogstypen i det område skörden utfördes i, samt att avverknings-/gallringsytan

⁸¹ Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2023/1115 av den 31 maj 2023 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010

⁸² Med 6 månaders ytterligare införandeperiod för mikro- och småföretag som fanns redan år 2020.

inte får ha ställts om till jordbruksmark. Produktionen ska dessutom ha utförts i enlighet med relevant lagstiftning, till exempel skogsvårdslagen och miljöbalken.

Skogsstyrelsen är den behöriga myndigheten för avskogningsförordningen i Sverige. Det innebär i det här sammanhanget att Skogsstyrelsen utför tillsynen av att den skogsbiomassa som sätts på eller handlas med eller exporteras från den svenska marknaden uppfyller kraven i avskogningsförordningen.

2 Förnybartdirektivets hållbarhetskriterier för skogsbiomassa

2.1 Bakgrund

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (förnybartdirektivet) reviderades 2023. Revideringen avser bland annat bestämmelser om hållbarhetskriterier som gäller biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen som produceras från skogsbiomassa.

Hållbarhetskriterierna för skogsbiomassa i det reviderade förnybartdirektivet framgår av två punkter i artikel 29:

1. Genom artikel 29.6 ges kriterier som ska vara uppfyllda för att minimera risken för användning av skogsbiomassa som erhållits från ohållbar produktion.
2. Genom artikel 29.7 ges kriterier som ska vara uppfyllda gällande krav för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF).

Ansvar för efterlevnaden av hållbarhetskriterierna åligger de ekonomiska aktörerna (artikel 30.3). Vad gäller artikel 29.6 och 29.7 anger direktivet två alternativa sätt för de ekonomiska aktörerna att visa att kriterierna uppfyllda:

- a) Aktörerna kan visa att kriterierna i artikel 29.6a respektive 29.7a är uppfyllda i det land där skogsbiomassan skördas.
- b) Om kriterierna inte kan visas enligt artikel 29.6a ska det inom försörjningsområdet för skogsråvaran finnas förvaltningssystem som säkerställer kriterierna i artikel 29.6b är uppfyllda. Om kriterierna inte kan visas för artikel 29.7a ska det inom försörjningsområdet för skogsråvaran finnas förvaltningssystem som säkerställer att kollager och kolsänkor i skogen bibehålls eller förbättras på lång sikt.

Skogsstyrelsens uppdrag syftar till att möjliggöra för de ekonomiska aktörerna att kunna använda sig av alternativ a) (artikel 29.6a och 29.7a) för svensk skogsbiomassa. Sverige ska uppfylla kraven för ett så kallat "A-land" för bestämmelserna i artiklarna 29.6 och 29.7.

2.2 Motsvarande bestämmelser i det tidigare direktivet och skäl för revidering

Bestämmelser om hållbarhetskriterier för skogsbiomassa infördes i förnybartdirektivet 2018. I direktivet fastställdes då särskilda regler för biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen som produceras från skogsbiomassa. Precis som i det nu reviderade direktivet fanns bestämmelser om a- och b-land och Sverige har utifrån en underlagsrapport⁸³ från Skogsstyrelsen i

⁸³ Skogsstyrelsen. 2019. Underlag för genomförande av direktivet om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor, Regeringsuppdrag. Rapport 2019/15.

regeringens proposition (2020/21:185)⁸⁴ bedömts som ett A-land. Även i en rapport som framtagits av den Europiska kommissionen inom projektet REDIIBIO^{85,86} har Sverige bedömts som ett A-land enligt bestämmelserna i det tidigare direktivet.

Tidigare gällande kriterier för skogsbiomassa kvarstår i huvudsak i det reviderade direktivet, men nya kriterier har tillkommit och vissa kriterier har specificerats. Bakgrunden till att kriterierna utökats framgår av skälspunkterna 83 och 84 i det reviderade direktivet. I syfte att bevara den biologiska mångfalden och att förhindra förstörelse enligt andra EU-regelverk⁸⁷ bedöms det enligt skälen nödvändigt med ökat skydd av livsmiljöer som är särskilt kolrika och har särskilt stor biologisk mångfald, såsom urskog och gammal skog. Därför har det införts kriterier som begränsar anskaffning av skogsbiomassa från dessa områden. Vidare påtalas i skälen att hållbarhetskriterierna för skörd av skogsbiomassa behöver specificeras ytterligare, i linje med principerna för hållbart skogsbruk. Detta har föranlett att tidigare kriterier nu specificerats.

I både det tidigare och det nu reviderade direktivet framförs att kraven för att visa att kriterierna är uppfyllda ska ta sin grund i en riskbaserad ansats med riskbaserade bedömningar (skälspunkterna 83 och 84). Denna princip kommer bland annat till uttryck i direktivets bestämmelser om A- och B-land. Om ett land (A-land) har en skogslagstiftning och ett tillräckligt övervaknings- och kontrollsystem för efterlevnaden är det låg risk att skogsråvaran kommer från ohållbar produktion. Vad lagstiftningen ska innehålla har specificerats något ytterligare i samband med revideringen men specifikationerna lämnar utrymme för nationella anpassningar. Om det saknas lagstiftning, och övervaknings- och kontrollsystem, är riskerna större och därmed behoven av att kontrollera och säkerställa att produktionen är hållbar (B-land). Detta upplägg med A- och B-land syftar till att minska den administrativa bördan för de ekonomiska aktörerna och samtidigt minminera risken för att ohållbar skogsbiomassa används för energiändamål inom EU.

När den riskbaserade ansatsen föreskriver undantag eller begränsningar som i fallet med bestämmelsen om ett A-land har det i samband med revideringen tillkommit ett krav om att denna ansats ska kombineras med en försäkran från de ekonomiska aktörerna om att skogsbiomassa uppfyller kriterierna (skälspunkt 83). Detta kommer till uttryck i artikel 29.6a vii) där de ekonomiska aktörerna ska försäkra att biomassan inte härrör från exempelvis urskog eller gammal skog.

⁸⁴ Proposition (2020/21:185) Hållbarhetskriterier - genomförande av det omarbetade förnybartdirektivet.

⁸⁵ European Commission. 2021. Technical Assistance for the preparation of guidance for the implementation of the new bioenergy sustainability criteria set out in the revised Renewable Energy Directive. REDIIBIO-final report.

⁸⁶ I Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2022/2448 hänvisas i skälspunkt 4 till rapporten som ett exempel på underlag som kan användas av de ekonomiska aktörerna för att om kriterierna för ett A-land är uppfyllt.

⁸⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 92/43/EEG, direktiv 2000/60/EG, direktiv 2008/56/EG (29) och direktiv 2009/147/EG.

2.3 Genomförandeförordning om underlag till artikel 29

År 2022 utfärdade kommissionen en genomförandeförordning⁸⁸ om operativ vägledning vad gäller underlag som visar att kriterierna i artikel 29 om skogsbiomassa är uppfyllda. Av genomförandeförordningen framgår att de ekonomiska aktörerna för att verifiera ett A-land enligt 29a i det tidigare direktivet ska göra en riskbaserad bedömning som ger korrekta, aktuella och kontrollerbara bevis avseende:

- a) Skördelandet, och i tillämpliga fall, den region där skogsbiomassa skördats.
- b) Att den nationella eller regionala rätt som är tillämplig inom skördeområdet säkerställer:
 - i. skördeverksamheten lagenlig,
 - ii. skogsförnyring,
 - iii. effektivt skydd av arealer som enligt internationell eller nationell rätt eller av behörig myndighet avsatts för naturskyddsändamål
 - iv. att skörden av skogsbiomassa sker på ett sätt som minimerar negativ inverkan på jordbeskaffenhet och den biologiska mångfalden,
 - v. att skogens långsiktiga produktionskapacitet upprätthålls eller ökas.
- c) Förekomst av system för att säkerställa övervakning av genomförande och av kontroll av efterlevnaden av den nationella och regionala lagstiftning som avses i led b, inbegripet uppgifter om behöriga myndigheter för övervakning, genomförande och kontroller av efterlevnaden, påföljder vid bristande efterlevnad, system för överklagande av beslut och allmänhetens tillgång till information.
- d) Att det inte i någon betydande utsträckning förekommer bristande kontroll av efterlevnaden av de nationella och/eller regionala lagar och andra författningar som avses i led b.

Genomförandeförordningen anger också hur kriterierna ska eller får styrkas.

Skördeverksamhetens lagenlighet ska styrkas genom att bevis tillhandahålls för att skörden uppfyller kraven i den tillämpliga lagstiftningen i skördelandet, i enlighet med artikel 2 h i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010⁸⁹.

⁸⁸ KOMMISSIONENS GENOMFÖRANDEFÖRORDNING (EU) 2022/2448 av den 13 december 2022 om fastställande av operativ vägledning vad gäller det underlag som visar att de hållbarhetskriterier för skogsbiomassa som anges i artikel 29 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 uppfylls.

⁸⁹ Motsvarande bestämmelse återfinns artikel 2.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1115 (avskogningsförordningen). Verksamhetsutövare ska enligt artikel 4 visa och lämna in en förklaring av om tillbörlig aktsamhet innan relevanta produkter släpps ut på marknaden eller exportera dem för att visa att de enligt artikel 3 b har producerats i enlighet med relevant lagstiftning i produktionslandet.

Skogsförnygring, får styrkas genom att bevis tillhandahålls för att tillämplig lagstiftning kräver naturlig eller konstgjord förnygring, eller en kombination av båda, som syftar till att anlägga en ny skog i samma område och inom en lämplig tidsperiod i enlighet med relevant nationell lagstiftning

Att skörden av skogsbiomassa sker på ett sätt som minimerar negativ inverkan på jordbeskaffenheten och den biologiska mångfalden, får styrkas genom att bevis tillhandahålls för att tillämplig lagstiftning eller relevanta regler för skogsbruket:

- 1) kräver att primärskogar och områden som skyddas enligt punkt b iii inte utarmas till eller ersätts med skogsplantager, vilket kan omfatta, men inte bör begränsas till, att säkerställa att det på det förnygrade skogsområdet finns en ur lokalt perspektiv lämplig och tillräcklig mängd växter och trädarter,
- 2) föreskriver skydd av mark samt av arter och livsmiljöer, inbegripet sådana som skyddas i internationell eller nationell rätt,
- 3) minimerar, i förekommande fall, avlägsnandet av stubbar, rötter och död ved.

Att skogens långsiktiga produktionskapacitet upprätthålls eller ökas, vilket kan styrkas genom att bevis tillhandahålls för att tillämplig lagstiftning på nationell eller regional nivå säkerställer att avverkningarna, baserat på genomsnittliga årliga uppgifter, inte överskrider nettoökningen under en lämplig period i enlighet med relevant nationell lagstiftning, utom i de fall då detta är tillfälligt motiverat på grund av dokumenterade skogsskadegörare, stormar eller andra naturliga störningar. Detta får styrkas med hjälp av:

- 1) rapporter från nationella skogsinventeringar
- 2) som tillhandahåller de bevis som avses i artikel 5 ii⁹⁰, eller
- 3) liknande inventeringsrapporter på regional nivå

När det gäller de bevis som krävs enligt **punkt d om bristande kontroll** ska de ekonomiska aktörerna beakta alla rättsliga bedömningar och rapporter som utarbetats av nationella eller internationella statliga organisationer som anger bristande kontroll av efterlevnaden av den nationella eller regionala lagstiftning som avses i punkt b. Eventuella pågående relevanta överträdelseförfaranden som Europeiska kommissionen inlett mot en medlemsstat på grundval av relevant unionslagstiftning ska också beaktas. Förekomsten av ett avgörande från domstolen mot en medlemsstat om överträdelse av relevant unionslagstiftning, såsom förordning (EU) nr 995/2010, ska betraktas som bevis avseende en sådan bristande efterlevnad.

⁹⁰ Artikel 5 ii: *Det finns nationell eller regional lagstiftning, som är tillämplig på skördeområdet, för att bevara och förbättra kollager och kolsänkor i skog. Dessutom ska det styrkas att de rapporterade utsläppen från sektorn markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk inte överstiger upptagen, vilket får ske genom att bevis tillhandahålls för att de rapporterade utsläppen inte överstiger de genomsnittliga upptagen under de tio år som föregår skörden av skogsbiomassan och att kollager och kolsänkor bevaras eller utökas mellan de två sista på varandra följande tioårsperioderna före skörden av skogsbiomassa.*

Genomförandeförordningen innehåller också krav på underlag för att verifiera att kriterierna för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk enligt artikel 29.7b uppfylls. De ekonomiska aktörerna ska tillhandahålla korrekta, aktuella och kontrollerbara bevis för att det land eller den regionala organisation för ekonomisk integration som skogsbiomassan härrör från är part i Parisavtalet och har lämnat in ett nationellt fastställt bidrag i enlighet med Parisavtalet från 2015 om klimatförändringar efter den 21:a partskonferensen för Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar, vilket uppfyller följande krav:

- a) Det nationella fastställda bidraget inbegriper sektorerna jordbruk, skogsbruk och markanvändning, antingen som en kombinerad sektor för jordbruk, skogsbruk och annan markanvändning eller som separata sektorer för jordbruk respektive markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk.
- b) Det nationellt fastställda bidraget redogör för hur sektorerna jordbruk, skogsbruk och markanvändning har beaktats i bidraget.
- c) Det nationellt fastställda bidraget innehåller en beräkning av utsläpp och upptag från jordbruks-, skogsbruks- och markanvändningssektorerna i förhållande till landets övergripande utsläppsminskningmål, inklusive utsläpp i samband med skörd av skogsbiomassa

2.4 Reviderade bestämmelser

2.4.1 Artikel 29.6 – kriterier för hållbar produktion

Av artikel 29.6 ges kriterier som ska vara uppfyllda för att minimera risken för användning av skogsbiomassa som erhållits från ohållbara produktion för de syften som ges av artikel 29.1. Dessa syften avser bidrag till medlemsstaternas mål för förnybar energi (29.1a), mätning av skyldigheter för förnybar energi (29.1b) och möjligheter att få finansiellt stöd för användning av biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen. Kriterierna för ett A-land ges av artikel 29.6a:

a) Det land där skogsbiomassan skördades har en nationell eller regional lagstiftning som är tillämplig inom skördeområdet samt övervaknings- och kontrollsystem som säkerställer att

i) skördeverksamheten sker på ett lagenligt sätt,

ii) skogsförnygring sker på skördade arealer,

iii) arealer som enligt internationell eller nationell rätt eller av relevant behörig myndighet utsetts för naturskyddsändamål, inbegripet sådana arealer på våtmarker, gräsmarker, hedmarker och torvmarker, skyddas i syfte att bevara den biologiska mångfalden och förhindra förstörelse av livsmiljöer,

iv) det vid skörden tas hänsyn till att markens beskaffenhet och biologisk mångfald ska bevaras i enlighet med principerna för hållbart skogsbruk, i syfte att förhindra negativ påverkan, på ett sätt som undviker skörd av stubbar och rötter,

försämring av urskog, och av gammal skog enligt definitionen i det land där skogen finns, eller omvandling av den till skogsplantage samt skörd på känslig mark, och att skörden är förenlig med tröskelvärdena för stora kalavverkningar enligt definitionen i det land där skogen finns och med lokalt och ekologiskt lämpliga bevarandetröskelvärden för extraktion av död ved och att skörden är i överensstämmelse med krav på användning av avverkningssystem som minimerar negativ påverkan på markens beskaffenhet, inbegripet packning, och på biologisk mångfald och livsmiljöer,

v) skörden upprätthåller eller förbättrar skogens produktionskapacitet på lång sikt,

vi) skogar där skogsbiomassan skördas inte härrör från mark som har den status som avses i punkt 3 a, b, d och e, punkt 4 a och punkt 5, på samma villkor för fastställande av markens status som anges i dessa punkter, och

vii) anläggningar som producerar biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen från skogsbiomassa inför de granskningar som ska göras enligt artikel 30.3 utfärdar en försäkran, understödd av interna processer på företagsnivå, om att skogsbiomassan inte tagits från sådan mark som avses i led vi i detta stycke.

I jämförelse med det tidigare direktivet har kriterierna i punkterna iii) och iv) reviderats och punkterna vi) och vii) tillkommit. Förändringarna framgår av tabell 2.1.

Tabell 2.1. Kriterier som reviderats eller tillkommit i det nya direktivet (RED III) i jämförelse med det tidigare direktivet (RED II)

RED III	RED III	RED II
Art. 29 6a iii)	iii) arealer som enligt internationell eller nationell rätt eller av relevant behörig myndighet utsetts för naturskyddsändamål, inbegripet sådana arealer på våtmarker, gräsmarker, hedmarker och torvmarker, skyddas i syfte att bevara den biologiska mångfalden och förhindra förstörelse av livsmiljöer,	ii) arealer som enligt internationell eller nationell rätt eller av relevant behörig myndighet utsetts för naturskyddsändamål, inklusive sådana arealer på våtmarker och torvmarker, skyddas,
Art. 29 6a iv)	iv) det vid skörden tas hänsyn till att markens beskaffenhet och biologisk mångfald ska bevaras i enlighet med principerna för hållbart skogsbruk, i syfte att förhindra negativ påverkan, på ett sätt som undviker skörd av stubbar och rötter, försämring av urskog, och av gammal skog enligt definitionen i det land där skogen finns, eller omvandling av den till skogsplantage samt skörd på känslig mark, och att skörden är förenlig med tröskelvärdena för stora kalavverkningar	iv) det vid skörden tas hänsyn till att jordbeskaffenhet och biologisk mångfald ska bevaras, så att skadeverkningarna minimeras,

	<i>enligt definitionen i det land där skogen finns och med lokalt och ekologiskt lämpliga bevarandetröskelvärden för extraktion av död ved och att skörden är i överensstämmelse med krav på användning av avverkningssystem som minimerar negativ påverkan på markens beskaffenhet, inbegripet packning, och på biologisk mångfald och livsmiljöer,</i>	
Art. 29 6a vi)	<i>vi) skogar där skogsbiomassan skördas inte härrör från mark som har den status som avses i punkt 3 a, b, d och e, punkt 4 a och punkt 5, på samma villkor för fastställande av markens status som anges i dessa punkter</i>	
Art 29 6a vii)	<i>vii) anläggningar som producerar biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen från skogsbiomassa inför de granskningar som ska göras enligt artikel 30.3 utfärdar en försäkran, understödd av interna processer på företagsnivå, om att skogsbiomassan inte tagits från sådan mark som avses i led vi i detta stycke.</i>	

2.4.2 Artikel 29.7 – kriterier för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk

Av artikel 29.7 ges krav som ska vara uppfyllda vilka gäller markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF). Kraven ska vara uppfyllda för de syften som framgår av artikel 29.1. Kriterierna för ett A-land ges av artikel 29.7:

a) Det land eller den regionala organisation för ekonomisk integration där skogsbiomassan har sitt ursprung är part i Parisavtalet och

i) det eller den har lagt fram ett nationellt fastställt bidrag (NDC) för Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC), som omfattar utsläpp från och upptag inom jordbruk, skogsbruk och markanvändning som säkerställer att förändringar i kollager i samband med skörd av biomassa tillgodoräknas landets åtagande att minska eller begränsa utsläppen av växthusgaser i enlighet med det nationellt fastställda bidraget, eller

ii) det eller den har nationell eller regional lagstiftning i enlighet med artikel 5 i Parisavtalet som är tillämplig när det gäller utvinning för att bevara och stärka kollager och kolsänkor, och tillhandahåller bevis för att rapporterade utsläpp från sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk inte överstiger upptaget.

I jämförelse med tidigare direktivet har artikel 29.7 a) genomgått mindre textmässiga justeringar. Skogsstyrelsen bedömer att dessa justeringar inte innebär någon ändring i sak.

3 Nulägesbeskrivning

I detta kapitel ges en beskrivning av befintlig lagstiftning och nuvarande övervaknings- och kontrollsysteem för kriterierna. Beskrivningen följs av analys och bedömningar i kapitel 4 om det finns behov av anpassningar för att Sverige ska kunna uppfylla kraven för ett A-land.

3.1 Lagstiftning – kriterier för hållbar produktion (artikel 29.6)

3.1.1 Skördeverksamhetens laglighet

Artikel 29.6. Biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen som produceras från skogsbiomassa, beaktade för de syften som avses i punkt 1 första stycket a, b och c, ska uppfylla följande kriterier för att minimera risken för användning av skogsbiomassa som erhållits från ohållbar produktion.

a) Det land där skogsbiomassan skördades har en nationell eller regional lagstiftning som är tillämplig inom skördeområdet samt övervaknings- och kontrollsysteem som säkerställer att (...)

i) skördeverksamheten sker på ett lagenligt sätt, (...)

Nationell reglering av hur skördeverksamhet får utföras ges främst av 10–11, 13a–15a, 20, 25, 27 och 30–31 §§ skogsvårdslagen (1979:429) med tillhörande bestämmelser i skogsvårdsförordningen (1993:1096) och Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen (SKSFS 2011:7). I vissa fall träffas också skördeverksamheten av samrådsskyldighet enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (1998:808). Inom vissa områden med utökat skydd är skogsvårdslagens bestämmelser underordnade bestämmelser i 7 kap. miljöbalken eller föreskrifter som meddelats med stöd av 7 eller 8 kap. miljöbalken.

Hur dessa bestämmelser efterlevs övervakas och kontrolleras genom den tillsyn och kontroll Skogsstyrelsen utför i enlighet med 33 § skogsvårdslagen och 3 § lag (2014:1009) om handel med timmer och trävaror. Lag om handel med timmer och trävaror reglerar bland annat tillsynen för EU:s timmerförordning⁹¹. Skogsstyrelsen är också behörig myndighet⁹² för tillsynen av EU:s avskogningsförordnings⁹³ bestämmelser om verksamhetsutövarna skyldighet att kunna verifiera att produkterna producerats i enlighet med den relevanta nationella lagstiftningen. Detta beskrivs närmare nedan under avsnitt 3.2.

⁹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010 av den 20 oktober 2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden

⁹² Förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen [Förordning \(2009:1393\) med instruktion för Skogsstyrelsen | Sveriges riksdag \(riksdagen.se\)](#)

⁹³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1115 av den 31 maj 2023 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) 995/2010.

Timmerförordningen kommer att ersättas av avskogningsförordningen under en övergångsperiod.

Avverkning på produktiv skogsmark ska enligt 10 § skogsvårdslagen vara ändamålsenlig för återväxt ny skog genom föryngringsavverkning eller främja skogens utveckling genom röjning, gallring eller annan utglesning. Enligt den 10 § skyddas också yngre skog från avverkning genom föryngringsavverkning inte får ske innan skogen nått en viss ålder, den så kallade lägsta ålder för föryngringsavverkning (LÅF). För bestånd som domineras av tall⁹⁴ eller gran varierar lägsta tillåtna åldern mellan 45 och 100 år, beroende på markens produktionsförmåga. Bok får föryngringsavverkas tidigast vid 80 år och ek vid 90 år. Bestånd vars virkesförråd till minst hälften består av björk, asp eller al får avverkas vid 35 år. För andra trädslag som salix, poppel och contortatall saknas bestämmelser om lägsta ålder för föryngringsavverkning.

För att främja en jämn åldersfördelning i skogen finns i 11 § skogsvårdslagen bestämmelser som reglerar högsta tillåtna areal för föryngringsavverkning. På brukningsenheter större än 50 hektar måste den skog som kan föryngringsavverkas ransoneras. På brukningsenheter med upp till 100 hektar får arealen kalmark och skog yngre än 20 år vara högst 50 hektar. På brukningsenheter större än 100 hektar får högst hälften av skogsmarken utgöras av kalmark och skog som är yngre än 20 år. För brukningsenheter större än 1 000 hektar gäller ytterligare regler.

I 13a § skogsvårdslagen regleras att avverkning inte får ske på skogliga impediment större än 0,1 hektar, förutom av enstaka träd om det inte förändrar naturmiljöns karaktär.

Inom renskötselområde är utgångspunkten enligt 13b § skogsvårdslagen att avverkning är förbjuden om avverkningen:

- medför ett sådant väsentligt bortfall av renbete att möjligheterna att hålla tillåtet renantal påverkas, eller
- omöjliggör sedvanlig samling och flyttning av renhjord.

Innan avverkning sker inom renskötselns året-runt-marker ska enligt 20 § skogsvårdslagen berörd sameby beredas tillfälle till samråd. Avverkning i sådana områden får därför bara ske efter samråd med berörd sameby och verksamhetsutövaren ska redogöra för hur rennäringens intressen har beaktats i samband med anmälan eller ansökan om tillstånd för avverkning.

Genom 14 § skogsvårdslagen regleras anmälan om avverkning. Föryngringsavverkning om minst 0,5 hektar ska anmälas till Skogsstyrelsen senast sex veckor i förväg. Dock krävs ingen anmälan om avverkning enligt skogsvårdslagen för röjning eller gallring.

⁹⁴ Avser *Pinus sylvestris*. För *Pinus contorta* finns ingen regel om lägsta tillåtna ålder för föryngringsavverkning.

Även om röjning eller gallring inte behöver anmälas måste dock de allmänna bestämmelserna efterlevas när åtgärden utförs. Dessa handlar om att röjningen eller gallringen ska främja skogens utveckling enligt 10 § skogsvårdslagen att hänsyn ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen enligt 30 § skogsvårdslagen. Röjning och gallring kan också träffas av samrådsskyldighet enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, se nedan.

Enligt 15 § skogsvårdslagen krävs tillstånd till avverkning i fjällnära skog och enligt 27 § skogsvårdslagen krävs motsvarande tillstånd i ädellövskog. I båda fallen gäller att tillstånd inte krävs för röjning eller gallring som främjar skogens utveckling men allmänna bestämmelser måste ändå efterlevas. I tillståndsärendena fattas alltid beslut. Ett tillstånd för avverkning i fjällnära skog är enligt 15a § giltigt i fem år.

I ett bestånd som utgör ädellövskog får det enligt 25 § skogsvårdslagen inte vidtas åtgärder som leder till att beståndet upphör att vara ädellövskog. Efter annan avverkning än röjning eller gallring ska ny ädellövskog anläggas på området. Annan avverkning än röjning och gallring i ädellövskog får enligt 27 § skogsvårdslagen inte ske innan Skogsstyrelsen meddelat tillstånd.

Vid skötseln av skog, såsom i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av träd och trädsamlingar, gödsling, dikning och skogsbilvägars sträckning ska hänsyn tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen enligt 30 § skogsvårdslagen i den utsträckning som inte är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Krav på hänsyn till rennaringen ges av 31 § skogsvårdslagen. Enligt 31 § skogsvårdslagen ska vid skötsel av skog i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av trädsamlingar och skogsbilvägars sträckning den anpassning ske som uppenbart påkallas med hänsyn till rennaringen. Vid planläggning och genomförande av åtgärderna ska eftersträvas att berörd sameby har årlig tillgång till sammanhängande betesområden och till vegetation som behövs inom områden för samling, flyttning och rastning av renarna.

En skoglig åtgärd eller verksamhet som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön enligt miljöbalken 12 kap. 6 § ska anmälas för samråd till Skogsstyrelsen minst sex veckor innan åtgärden påbörjas. I Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2013:3) anges vilka åtgärder som ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Utöver dessa åtgärder finns en grundläggande anmälningskyldighet även för en del andra åtgärder som kan ändra naturmiljön väsentligt.

Exempel på typiska åtgärder som ska anmälas för samråd är:

- skogsbruksåtgärder i områden med mycket stor betydelse för flora och fauna (motsvarar nyckelbiotoper)
- dikesrensning
- skogsgödsling

- stubbskörd
- anläggande av skogsbilvägar
- anläggande av basvägar över värdefulla våtmarker och värdefulla vattendrag

Anmälningsskyldigheten för samråd enligt 12 kap 6 § anses fullgjord om Skogsstyrelsen underrättats om åtgärden enligt gällande bestämmelser i skogsvårdslagstiftningen. Skogsbruksåtgärder (till exempel röjning eller gallring) i områden med mycket stor betydelse för flora och fauna (motsvarar nyckelbiotoper), omfattas av Skogsstyrelsens föreskrifter till 12 kap. 6 § miljöbalken om anmälningsskyldighet för samråd. Även andra åtgärder som kan vara aktuella i samband med gallring kräver i vissa fall samråd enligt 12 kap 6 § (anläggande av vissa skogsbilvägar, vissa traktorvägar och vissa basvägar). Vid samrådspliktiga åtgärder gäller även de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ska alltid efterlevas i alla verksamheter oavsett anmälnings- eller tillståndsplikt. I 2 kap. 2 § finns ett krav på att alla med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning ska skaffa sig den kunskap som behövs för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. I 2 kap. 3 § finns ett liknande krav på att utföra skyddsåtgärder och att vidta försiktighetsåtgärder för att hindra eller motverka att åtgärden medför skada eller olägenhet.

3.1.2 Skogsföryngring på skördade arealer

Artikel 29.6. Biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen som produceras från skogsbiomassa, beaktade för de syften som avses i punkt 1 första stycket a, b och c, ska uppfylla följande kriterier för att minimera risken för användning av skogsbiomassa som erhållits från ohållbar produktion.

a) Det land där skogsbiomassan skördades har en nationell eller regional lagstiftning som är tillämplig inom skördeområdet samt övervaknings- och kontrollsystem som säkerställer att (...)

ii) skogsföryngring sker på skördade arealer, (...)

Återbeskogning av avverkade områden regleras främst i 5–6, 8, 14, 16, 25, 27, 30, 31 och 36 §§ skogsvårdslagen (1979:429) med tillhörande bestämmelser i skogsvårdsförordningen (1993:1096) och Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen (SKSFS 2011:7).

Hur dessa bestämmelser efterlevs övervakas och kontrolleras genom den tillsyn Skogsstyrelsen utför i enlighet med 33 § skogsvårdslagen. Detta beskrivs närmare nedan under avsnitt 3.2.

Enligt 5 § skogsvårdslagen ska ny skog anläggas på produktiv skogsmark om markens virkesproducerande förmåga efter avverkning eller på grund av skada inte tas tillvara på ett godtagbart sätt. Av 6 § skogsvårdslagen med tillhörande förordning och föreskrifter framgår att föryngringsåtgärder ska vidtas som kan behövas för trygga återväxten av skog av tillfredsställande täthet och

beskaffenhet. Endast metoder som erfarenhetsmässigt eller genom forskningsrön och prov i praktisk skala visat sig ge tillfredsställande resultat inom godtagbar tid får användas vid beståndsanläggning. Anläggning av ny skog ska ske genom sådd eller plantering när naturlig föryngring inte kan bedömas ge tillfredsställande återväxt inom godtagbar tid.

Enligt 8 § skogsvårdslagen är skogsmarkens ägare ansvarig för anläggning och vård av ny skog. Ägaren är enligt 14 § skyldig att vid anmälan och enligt 16 § skogsvårdslagen vid tillstånd underrätta Skogsstyrelsen om hur återväxten av skog ska tryggas efter föryngringsavverkning.

Om ett bestånd utgör ädellövskog ska efter annan avverkning än röjning och gallring enligt 25 § skogsvårdslagen ny ädellövskog anläggas i området. Annan avverkning än röjning eller gallring i ädellövskog får enligt 27 § skogsvårdslagen inte påbörjas innan Skogsstyrelsen lämnat tillstånd till detta.

Vid beståndsanläggning ska hänsyn tas till naturvården och kulturmiljövårdens intressen enligt 30 § skogsvårdslagen och till rennäringen enligt 31 § skogsvårdslagen.

Om en avverkning föranleder förhållandevis dyra återväxtåtgärder i större omfattning, får Skogsstyrelsen enligt 36 § skogsvårdslagen i samband med avverkningen besluta att säkerhet ska ställas för återväxtåtgärder.

3.1.3 Arealer som utsetts för naturskyddsändamål

Artikel 29.6. Biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen som produceras från skogsbiomassa, beaktade för de syften som avses i punkt 1 första stycket a, b och c, ska uppfylla följande kriterier för att minimera risken för användning av skogsbiomassa som erhållits från ohållbar produktion.

a) Det land där skogsbiomassan skördades har en nationell eller regional lagstiftning som är tillämplig inom skördeområdet samt övervaknings- och kontrollsysteem som säkerställer att (...)

iii) arealer som enligt internationell eller nationell rätt eller av relevant behörig myndighet utsetts för naturskyddsändamål, inbegripet sådana arealer på våtmarker, gräsmarker, hedmarker och torvmarker, skyddas i syfte att bevara den biologiska mångfalden och förhindra förstörelse av livsmiljöer, (...)

Områden som utses för naturskyddsändamål och särreglering av verksamhet på sådana områden, inklusive sådana områden som är våtmarker, gräsmarker, hedmarker och torvmarker, regleras främst genom 7 och 8 kap. miljöbalken och 7 kap. 3 § jordabalken (1970:994). Särbestämmelser i föreskrifter meddelade med stöd av 7–8 kap. miljöbalken eller annan lagstiftning har företräde framför bestämmelser i skogsvårdslagen enligt 4 § skogsvårdslagen. Skogsvårdslagen och miljöbalken står dock inte i något uppenbart motsatsförhållande avseende verksamhet på arealer för naturskyddsändamål, men genom miljöbalken kan skötseln regleras mer exakt för det berörda området, till exempel genom föreskrifter för ett naturreservat. I skogsvårdslagen finns bestämmelser som förbjuder skogsbruksåtgärder på skogliga impediment enligt 13a §. Skogliga

impediment kan ha höga värden för biologisk mångfald, även om de inte är direkt utpekade för naturvård i skogsvårdslagen. I övrigt är det främst Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till 30 § i skogsvårdslagen som anger den hänsyn som ska tas till naturvärden vid skogsbruk. Nedan sammanfattas befintlig nationell lagstiftning kring skyddade områden.

Hur dessa bestämmelser efterlevs övervakas och kontrolleras genom den tillsyn Skogsstyrelsen utför i enlighet med 33 § skogsvårdslagen och Skogsstyrelsens, länsstyrelsens och kommunala nämnders tillsyn enligt 2 kap. miljötillsynsförordningen (2011:13). Detta beskrivs närmare nedan i avsnitt 3.2.

Reglerna i 7 kap. miljöbalken handlar om områdesskydd. Där finns regler om skyddsformerna nationalpark (2-3 §§), naturreservat (5-8 §§), kulturresevat (9 §), naturminne (10 §), biotopskyddsområde (11 §), djur och växtskyddsområde (12 §) samt särskilda skyddade områden (Natura 2000) (27 §). I 8 kap. miljöbalken finns särskilda bestämmelser om artskydd.

I jordabalken 7 kap. 3 § finns bestämmelser om naturvårdsavtal som utgör en skyddsform som utgår från en överenskommelse mellan markägaren och staten eller kommun angående naturvärden inom ett visst område.

Vissa områden har ett starkt skydd mot skogliga åtgärder, till exempel nationalparker, biotopskyddsområden och många naturreservat. Skyddet ges genom miljöbalkens regler och de föreskrifter som ges av förvaltningsbeslut som ligger till grund för områdesskyddet. Inom vissa Natura 2000-områden där skogsbruk bedrivs har Skogsstyrelsen som tillsynsmyndighet att bevaka att skogsbruksåtgärder inte på ett betydande sätt kan påverka miljön. Om en verksamhet eller en åtgärd på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område krävs tillstånd enligt 7 kap. 28a § miljöbalken. På liknande sätt förhåller det sig med artskyddsreglerna. Om en skogsbruksåtgärd bedöms kunna riskera en fridlyst arts bevarandestatus negativt, krävs dispens från artskyddsreglerna. Skogsstyrelsen får kännedom om åtgärder som ska utföras i skogen genom avverkningsanmälan eller ansökan om avverkning enligt skogsvårdslagen, eller anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Om åtgärden bedöms kunna skada naturmiljön får Skogsstyrelsen förelägga de om försiktighetsåtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skadan. Om det inte är tillräckligt kan Skogsstyrelsen förbjuda åtgärden.

3.1.4 Hänsyn vid skörd i enlighet med principer för hållbart skogsbruk

Artikel 29.6. Biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen som produceras från skogsbiomassa, beaktade för de syften som avses i punkt 1 första stycket a, b och c, ska uppfylla följande kriterier för att minimera risken för användning av skogsbiomassa som erhållits från ohållbar produktion.

a) Det land där skogsbiomassan skördades har en nationell eller regional lagstiftning som är tillämplig inom skördeområdet samt övervaknings- och kontrollsystem som säkerställer att (...)

iv) det vid skörden tas hänsyn till att markens beskaffenhet och biologisk mångfald ska bevaras i enlighet med principerna för hållbart skogsbruk, i syfte att förhindra negativ påverkan, på ett sätt som undviker skörd av stubbar och rötter, försämring av urskog, och av gammal skog enligt definitionen i det land där skogen finns, eller omvandling av den till skogsplantage samt skörd på känslig mark, och att skörden är förenlig med tröskelvärdena för stora kalavverkningar enligt definitionen i det land där skogen finns och med lokalt och ekologiskt lämpliga bevarandetröskelvärden för extraktion av död ved och att skörden är i överensstämmelse med krav på användning av avverkningssystem som minimerar negativ påverkan på markens beskaffenhet, inbegripet packning, och på biologisk mångfald och livsmiljöer, (...)

3.1.4.1 Allmänt om lagstiftningen grunder

Det svenska skogsbruket regleras främst genom skogsvårdslagens och miljöbalkens bestämmelser. Regleringen är utformad för att kunna ligga till grund för uppfyllandet av de två jämställda skogspolitiska målen samt generationsmålet och miljökvalitetsmålen inom det svenska miljömålssystemet.

De nu gällande skogspolitiska målen antogs 1993 och grunderna för målen hämtades bland annat från de ställningstaganden som gjordes vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992 om konvention om biologisk mångfald och de så kallade skogsprinciperna.⁹⁵ Ett grundläggande ställningstagande var att skog och skogsmark bör förvaltas på ett hållbart sätt för att tillgodose nuvarande och kommande generationers sociala, ekonomiska, ekologiska, kulturella och andliga mänskliga behov. Även de preciserade och anpassade riktlinjerna för uthålligt skogsbruk⁹⁶ som antogs vid den andra ministerkonferensen i Helsingfors 1993 (Forest Europe) har utgjort en viktig utgångspunkt för den svenska skogspolitiken.

I regeringens proposition 1992/93:226 beskrivs de två jämställda skogspolitiska målen enligt följande:

Miljömålet: *”Skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga ska bevaras. En biologisk mångfald och genetisk variation i skogen ska säkras. Skogen ska brukas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma i skogen ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Hotade arter och naturtyper ska skyddas. Skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden ska värnas.”*

Produktionsmålet: *”Skogen och skogsmarken ska utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den ger en uthålligt god avkastning. Skogsproduktionens inriktning ska ge handlingsfrihet i fråga om användningen av vad skogen producerar.”*

⁹⁵ Prop. 1992/93:226 sid. 24–25.

⁹⁶ https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2022/01/MC_helsinki_resolutionH1.pdf (hämtad 2024-04-02)

De skogspolitiska målen ligger till grund för skogsvårdslagens portalparagraf som anger skogsskötselns inriktning:

1 § Skogsskötselns allmänna inriktning

”Skogen är en nationell tillgång och en förnybar resurs som ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vid skötseln ska hänsyn tas även till andra allmänna intressen.”

På motsvarande sätt kommer generationsmålet och miljö kvalitetsmålen i det svenska miljömålssystemet⁹⁷ till uttryck i miljöbalkens portalparagraf:

1 kap. 1 § Miljöbalkens mål

”Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

3.1.4.2 Nuvarande lagstiftning rörande artikel 29.6a iv)

Skördeverksamhet ska bedrivas inom ramen för den svenska skogsvårds- och miljölagstiftningen och bestämmelser som har bäring på kriteriet som ges av artikel 29.6a iv) utgörs av främst av 18 och 30 §§ skogsvårdslagen med tillhörande förordning, föreskrifter och allmänna råd, allmänna hänsynsbestämmelser i 2 kap. miljöbalken samt timmer- och avskogningsförordningen.

Bestämmelsen i 30 § skogsvårdslagen som träffar flera delar av kriteriet gäller krav på hänsynstagande vid skogsbruksåtgärder. Skogsstyrelsen kan ställa krav på hänsyn upp till en nivå som inte är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Hur ovan nämnda bestämmelser efterlevs övervakas och kontrolleras genom den tillsyn Skogsstyrelsen utför i enlighet med 33 § skogsvårdslagen, 3 § lag om handel med timmer och trävaror och den tillsynsroll Skogsstyrelsen har som behörig myndighet för avskogningsförordningen enligt 2 a § förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen. Detta beskrivs närmare nedan i avsnitt 3.2.

Bestämmelser som kräver hänsyn till **markens beskaffenhet för att förhindra negativ påverkan** ges av 30 § skogsvårdslagen men också av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Genom Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till 30 § skogsvårdslagen regleras att skador till följd av skötsel av skog ska förhindras eller begränsas på mark och vatten. Vid skötsel av skog ska skadligt näringsläckage och skadlig slamtransport till sjöar och vattendrag förhindras och vattenkvaliteten bibehållas eller förbättras. Vidare ska ett hygges storlek och utläggning anpassas med hänsyn till markens egenskaper, hydrologi och terrängförhållanden och skydds zoner med träd och buskar lämnas i den utsträckning som behövs av hänsyn till vattenkvalitet. Markavvattning kräver

⁹⁷ <https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/>

tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken och i större delen av södra Sverige råder förbud mot markavvattning. Annan dikning som sker i samband med avverkning ska enligt 14 § anmälas till Skogsstyrelsen.

Lagstiftning som kräver hänsyn till **biologisk mångfald för att förhindra negativ påverkan** ges av 30 § skogsvårdslagen men också av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och artskyddsförordningen (2007:845). Skogsstyrelsens föreskrifter till 30 § skogsvårdslagen anger en rad krav på hänsynstagande vid skogsbruksåtgärder för att förhindra negativ påverkan den biologiska mångfalden. Vid all avverkning ska av hänsyn till arter, kulturmiljön och landskapsbilden buskar och enstaka träd, trädsamlingar, och döda träd lämnas kvar och vid skötsel av skog ska inslag av växtplatsens naturligt förekommande trädslag behållas och ges förutsättningar att utvecklas väl. Vidare ska skador i och invid hänsynskrävande biotoper, kulturmiljöer och kulturlämningar i skogen förhindras eller begränsas. Skador till följd av skogsbruksåtgärder ska förhindras eller begränsas i livsmiljöer och på substrat där det förekommer prioriterade fågelarter, vilka framgår av bilaga 4, samt arter markerade med N och n i bilaga 1 till artskyddsförordningen (2007:845) eller som betecknas som akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade.

Skörd av stubbar och rötter omfattas av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, samrådsskyldighet enligt 12 kap 6 § miljöbalken samt bestämmelser i skogsvårdslagen om anmälan enligt 14 § och hänsynstagande enligt 30 §. Uttag av stubbar vid föryngringsavverkning som är avsett för användning eller vidareförädling i yrkesmässig verksamhet ska anmälas till Skogsstyrelsen enligt Skogsstyrelsens föreskrifter till 14 § skogsvårdslagen. Stubbskörd i anslutning till sjö, vattendrag eller hänsynskrävande biotoper omfattas också anmälningsskyldighet enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder (SKSFS 2013:3). Detsamma gäller stubbskörd på fuktig eller blöt mark och på finkornsrika marker i sluttande terräng.

Vid skötsel av skog ska hänsyn tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen enligt 30 § skogsvårdslagen. Av Skogsstyrelsen föreskrifter och allmänna råd till 30 § anges i föreskrift att stubbskörd inte får ske i skydds-zoner mot sjöar och vattendrag och av allmänna råd anges att en viss andel av både gran- och tallstubbar samt samtliga stubbar av lövträd bör lämnas vid stubbskörd samt att stubbskörd inte bör ske på blöt eller fuktig mark eller vid kraftig marklutning. I normalfallet bör stubbskörd inte heller ske på finjordsrik mark. Undantag kan göras för flacka bestånd som inte ligger i anslutning till vatten och där risken för markkompaktering bedöms liten. Åtgärden bör inte heller ske i anslutning till vattentäkter och allmänt nyttjade stigar. Stubbar bör inte skördas i eller invid basvägar.

Skogsstyrelsen har också utöver föreskrifter och allmänna råd meddelat kompletterande rekommendationer för stubbskörd⁹⁸.

Att **urskog och gammal skog inte försämras eller omvandlas till skogsplantage** omfattas av avskogningsförordningens bestämmelser och reglering

⁹⁸ Skogsstyrelsen. 2009. Stubbskörd – kunskapssammanställning och Skogsstyrelsens rekommendationer. Meddelande 2009:4.

som kommer att ges av det svenska genomförandet. Avskogningsförordningen förhindrar att produkter som inneburit avskogning eller skogsförstörelse sätts på marknaden men innebär inte i sig ett förbud mot avskogning eller skogsförstörelse. Beroende på hur urskog och gammal skog avgränsas genom klassificeringskriterier och definitioner kan de också i viss mån träffas av bestämmelser i miljöbalken och skogsvårdslagen, se avsnitt 3.1.6.

Lagstiftning som innebär att skador vid **skörd på känslig mark undviks** regleras främst genom de hänsynsregler som följer av 30 § skogsvårdslagen men också av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till 30 § skogsvårdslagen anger krav på anpassningar av hyggens storlek och utläggning med hänsyn till markegenskaper, hydrologi och terrängförhållanden. Skador till följd av skötsel av skog (som innefattar uttag av skogsbränsle) ska förhindras eller begränsas på mark och vatten. Allvarliga skador ska förhindras och markberedning som orsakar skador ska inte ske i skyddszoner mot sjöar, vattendrag och våtmarker. Hyggesplöjning får inte användas som markberedningsmetod enligt 6 a § skogsvårdslagen.

Bestämmelser om **träskelvärden för stora kalavverkningar** ges av 18 a § skogsvårdslagen. Enligt 18 a § skogsvårdslagen får tillstånd till avverkning inom fjällnära skog på en sammanhängande yta som är större än 20 hektar inom samma brukningsenhet endast ges om det finns särskilda skäl för det. Enligt föreskrifter till 30 § som gäller hela landet ska hyggens storlek och utläggning anpassas till natur- och kulturmiljön. En begränsning av hyggens storlek ska eftersträvas. Av de allmänna råden framgår att storleken är beroende av i vilken utsträckning träd och trädsamlingar lämnas kvar på hygget. Mellan två större hyggen inom en brukningsenhet bör det finnas skog som utgör minst en behandlingsenhet eller ett större skogklätt impediment. I annat fall bör ett nytt hygge inte tas upp förrän skogen på det äldre hygget lämnat plantskogsstadiet. Nära tätorter och i skärgårdar är det särskilt angeläget att hyggesstorleken begränsas. Enligt föreskrift till 30 § ska hänsyn till arter, kulturmiljön och landskapsbilden tas vid all avverkning bland annat genom att buskar, enstaka träd, trädsamlingar och döda träd lämnas kvar.

Arealen kalmarek begränsas också på brukningsenheter med en areal större än 50 hektar produktiv skogsmark genom 11 § skogsvårdslagen om högsta tillåtna areal för föryngringsavverkning. På brukningsenheter större än 50 hektar produktiv skogsmark får föryngringsavverkning inte ske i sådan utsträckning att mer än hälften av brukningsenhetens produktiva skogsmarksareal kommer att bestå av kalmarek och skog yngre än 20 år.

Lagstiftning som relaterar till **bevarandeträskelvärden för extraktion av död ved** ges av 30 § skogsvårdslagen. Enligt Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till 30 § ska vid all avverkning med hänsyn till arter, kulturmiljön och landskapsbilden buskar och enstaka träd, trädsamlingar, och döda träd lämnas kvar. När det finns döda träd ingår dessa bland de typer av träd som i första hand ska lämnas kvar. Av de allmänna råden exemplifieras döda träd som bör lämnas kvar; äldre vindfällen, högstubbar, torrakor, döda träd med brandljud. Skador i och invid hänsynskrävande biotoper, som äldre trädbestånd med påtagligt stor mängd död ved, ska förhindras eller begränsas.

Vid stubbskörd bör enligt Skogsstyrelsens allmänna råd till 30 § en viss andel av både gran- och tallstubbar lämnas samt samtliga stubbar av lövträd.

Lagstiftning om **användning av avverkningssystem som minimerar negativ påverkan på markens beskaffenhet, inbegripet packning, och på biologisk mångfald och livsmiljöer** regleras dels genom 6a § om förbud mot hyggesplöjning och indirekt genom 30 § skogsvårdslagen. Skogsvårdslagen 30 § ställer inga krav på avverkningssystemet i sig utan på den hänsyn som ska tas för att begränsa eller förhindra den negativa påverkan på markens beskaffenhet, biologisk mångfald och livsmiljöer. Av föreskrifter till 30 § framgår att allvarliga körskadador ska förhindras. Av de allmänna råden framgår att allvarliga körskadador bland annat avser skador som orsakar försumpning invid eller dämning av vattendrag, ändrar vattendrags sträckning eller skadar torvmark i anslutning till sjöar och vattendrag. Vidare ska bas- och stickvägar förläggas till fastmark och för att förhindra skador bör marken skyddas genom risning, byggande av kavelbro eller på annat sätt i den omfattning som behövs. Krav på hänsyn till biologisk mångfald och livsmiljöer ges av föreskrifter till 30 § om trädslagsblandning, hänsyn till träd, trädssamlingar och döda träd, hänsyn till hänsynskrävande biotoper, hänsyn till arter samt skydds zoner.

3.1.5 Skogens långsiktiga produktionskapacitet

Artikel 29.6. Biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen som produceras från skogsbiomassa, beaktade för de syften som avses i punkt 1 första stycket a, b och c, ska uppfylla följande kriterier för att minimera risken för användning av skogsbiomassa som erhållits från ohållbar produktion.

a) Det land där skogsbiomassan skördades har en nationell eller regional lagstiftning som är tillämplig inom skördeområdet samt övervaknings- och kontrollsystem som säkerställer att (...)

v) skörden upprätthåller eller förbättrar skogens produktionskapacitet på lång sikt, (...)

Att trygga skogens möjlighet att långsiktigt och hållbart kunna leverera skogsråvara har varit en viktig fråga i Sveriges skogspolitik och lagstiftning under lång tid. Redan 1903 infördes exempelvis en skogsvårdslagstiftning som syftade till att trygga den framtida skogstillväxten genom bestämmelser om återväxtskyldighet efter avverkning.⁹⁹ I dagens skogspolitik som beslutades av riksdagen år 1993 med de två jämställda målen för miljö och produktion kommer detta kriterium till uttryck, se avsnitt 3.1.4. De skogspolitiska målen ligger till grund för skogsvårdslagens portalparagraf (1 § se avsnitt 3.1.4) som anger att skogsskötselns allmänna inriktning.

Flera andra paragrafer i skogsvårdslagen har bäring på kriteriet och särskilt kan nämnas 5 § om skyldigheten att anlägga ny skog, 10 § om tillåtna avverkningsformer och lägsta ålder för förnygringsavverkning och 11 § om ransoneringsregler. Den formella regleringen sammanfaller i princip med

⁹⁹ Skogsstyrelsen. 2001. Skogspolitisk historia. Rapport 8A 2001.

regleringen för skördeverksamhet som redogjorts för ovan, under avsnitt 3.1.1. Likt för övriga kriterier beskrivs Skogsstyrelsens övervakning och kontroll under kapitel 3.2.

3.1.6 Skogar och mark varifrån skogsbiomassan inte får härröra

Artikel 29.6. Biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen som produceras från skogsbiomassa, beaktade för de syften som avses i punkt 1 första stycket a, b och c, ska uppfylla följande kriterier för att minimera risken för användning av skogsbiomassa som erhållits från ohållbar produktion.

a) Det land där skogsbiomassan skördades har en nationell eller regional lagstiftning som är tillämplig inom skördeområdet samt övervaknings- och kontrollsystem som säkerställer att (...)

vi) skogar där skogsbiomassan skördas inte härrör från mark som har den status som avses i punkt 3 a, b, d och e, punkt 4 a och punkt 5, på samma villkor för fastställande av markens status som anges i dessa punkter, (...)

Skydd av områden och särreglering av verksamhet på sådana områden regleras främst genom 7 kap. miljöbalken eller 7 kap. 3 § jordabalken. Åtgärder som väsentligt kan ändra naturmiljön kan också begränsas eller förbjudas enligt 12 kap. 6 § och 26 kap. 9 § miljöbalken. Genom 12 kap. 8 § miljöbalken regleras hänsyn till natur- och kulturmiljövärden vid skötsel av jordbruksmark och i 11 kap. miljöbalken finns bestämmelser om markavvattnings. Vidare finns det bestämmelser i skogsvårdslagen som förbjuder skogsbruksåtgärder på skogliga impediment (13 a §) och begränsar möjligheten att få tillstånd till avverkning i fjällnära skog (18 §) samt begränsar hyggesstorleken i fjällnära skog. Skogsvårdslagen innehåller även bestämmelser som ställer krav på hänsyn till naturvårdens intressen vid skogsbruksåtgärder (30 §).

Hur dessa bestämmelser efterlevs övervakas och kontrolleras genom den tillsyn Skogsstyrelsen utför i enlighet med 33 § skogsvårdslagen och Skogsstyrelsens, länsstyrelsens och kommunala nämnders tillsyn enligt 2 kap. miljötillsynsförordningen (2011:13). Detta beskrivs närmare nedan i avsnitt 3.2

Urskog och annan trädbevuxen mark, dvs skog och annan trädbevuxen mark med inhemska arter, där det inte finns några klart synliga tecken på mänsklig verksamhet och där de ekologiska processerna inte störts i betydande utsträckning, samt gammal skog enligt artikel **29.3a** har ett skydd i den mån områdena omfattas av områdesbestämmelser för nationalpark, naturreservat eller biotopskyddsområde enligt 7 kap. miljöbalken. Områden som skyddas som nationalpark, naturreservat eller biotopskyddsområde markeras även i terrängen med en standardiserad markering, en vit ring med en naturvårdsstjärna ovanför på ett urval av trädstammarna längs gränsen. Ett av syftena med markeringen är att tydliggöra att området är formellt skyddat och att andra regler gäller innanför gränsen jämfört med marken utanför. I den mån området inte ingår i någon av dessa formella skyddsformer är åtgärder som väsentligt kan ändra naturmiljön samrådspliktiga enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Avser det ett område i fjällnära skog och som är väsentlig betydelse för naturvården skyddas området från

avverkning enligt 18 § skogsvårdslagen. Område som omfattas av naturvårdsavtal med stöd i jordabalken utgör ett civilrättsligt avtal om vad som är tillåtet och inte inom ett område. Naturvårdsavtal träffas inte av miljöbalkens strikta legala skyddsbestämmelser. Däremot markeras normalt även naturvårdsavtal ut i terrängen på ett nästintill likartat sätt som områdesskyddsformerna som redovisas ovan, för att tydliggöra att andra regler gäller inom avtalsområdet jämfört med angränsade områden. Urskog och annan trädbevuxen mark samt gammal skog som inte omgärdas av formellt skydd enligt 7 kap. miljöbalken men som befinner sig på skogliga impediment omfattas av skydd mot skogsbruksåtgärder enligt 13a § skogsvårdslagen. Avverkning, skogsvårdsåtgärder och gödsling får inte ske på skogliga impediment som är större än 0,1 hektar. Enstaka träd får dock avverkas om det inte förändrar naturmiljöns karaktär.

Skog och annan trädbevuxen mark med stor biologisk mångfald som av behörig myndighet konstaterats ha stor biologisk mångfald enligt artikel **29.3b** har ett skydd i den mån dessa sammanfaller med områden som omgärdas av beslutade områdesbestämmelser enligt 7 kap. miljöbalken eller civilrättsligt avtal enligt 7 kap. 3 § jordabalken. Områden som inte omgärdas av någon av dessa formella skyddsformer konstateras ha stor biologisk mångfald i samband med och av den myndighet som ansvarar för samråd för åtgärder som väsentligt kan ändra naturmiljön enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Underlag från tidigare inventeringar och kartläggningar kan utgöra underlag för myndighetens konstaterande, se även avsnitt 4.6.

Gräsmark med hög biologisk mångfald enligt artikel **29.3d i)** och **ii)** omgärdas av särskilda bestämmelser som ges av kommissionens fastställda kriterier och geografiska områden för gräsmark med stor biologisk mångfald.¹⁰⁰ Bestämmelserna innehåller förtydliganden vad gäller termerna ”inte skadad” och ”artrik” (rik på arter) i artikel 29.3d ii) samt utpekanden av områden med gräsmarker inom EU som alltid ska betraktas som gräsmark med hög biologisk mångfald.

Naturlig gräsmark med stor biologisk mångfald enligt artikel **29.3d i)** har tidigare av Energimyndigheten efter samråd med Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen endast bedömts kunna återfinnas i fjällmiljö och då inom områden som utgörs av kalfjäll varifrån skogsbiomassa av klimatologiska skäl inte kan ha sitt ursprung.¹⁰¹

Icke naturlig gräsmark med stor biologisk mångfald enligt artikel **29.3d ii)** har liksom naturlig gräsmark varit föremål för bedömning av de svenska myndigheterna¹⁰². De icke-naturliga betesmarkerna har bedömts ingå i en del av jordbruksmarken som skyddas genom bestämmelser i Jordbruksverkets

¹⁰⁰ KOMMISSIONENS FÖRORDNING (EU) nr 1307/2014 av den 8 december 2014 om fastställande av kriterier och geografiska områden för gräsmark med stor biologisk mångfald vid tillämpning av artikel 7b.3 c i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/70/EG om kvaliteten på bensen och dieselbränslen och artikel 17.3 c i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor.

¹⁰¹ Energimyndigheten. 2011. Markanvändning och verifiering av markkriterier i Sverige. Rapport ER 2011:18.

¹⁰² Energimyndigheten. 2011. Markanvändning och verifiering av markkriterier i Sverige. Rapport ER 2011:18.

föreskrifter (SJVFS 2020:2) om hänsyn till natur och kulturvärden i jordbruket till 12 kap. 8 § miljöbalken. Av 7 § i Jordbruksverkets föreskrifter framgår att träd och buskar inte får skadas, ändras eller tas bort om natur- eller kulturvärden kan skadas av åtgärden på jordbruksmarken och av 9 § regleras att nyodling av betesmark inte får ske om natur- eller kulturmiljövärden kan skadas av åtgärden. Av 8 § framgår att åtgärder enligt 7 § är tillåtna om åtgärderna ingår i vård och underhåll för långsiktigt bevarande av natur- och kulturvärden. I den mån natur- och kulturvärden inte skadas av åtgärden utgör således inte regelverket hinder för uttag av biomassa från icke naturlig gräsmark eftersom sådan mark är beroende av hävd för att bestå.

Hedmark enligt **29.3e** saknar definition i direktivet. Begreppet hedmark används inte heller i svensk lagstiftning och någon annan vedertagen definition saknas. I den mån hedmark kan antas utgöras av jordbruksmark omfattas hedmark av den nationella lagstiftning som tidigare beskrivits gälla den icke-naturliga betesmarken. I den mån den utgörs av kalvfjäll är det av klimatologiska skäl inte möjligt att skogsbiomassa kan komma från sådant område. I den mån hedmarken utgör skogsmark eller träd och buskmark enligt 2 § skogsvårdslagen utgör marken ett skogligt impediment och träffas därigenom av 13 a § skogsvårdslagen.

Enligt artikel **29.4a** får skogsbiomassa inte ha sitt ursprung från mark som 2008 var våtmark men som inte längre är det. Detta betyder att våtmarken efter 2008 har dränerats i sådan utsträckning att den inte under hela året, eller en betydande del av året är täckt eller genomdränkt med vatten. Detta handlar som dränering som träffas miljöbalkens bestämmelser för markavvattning (nydikning). För markavvattning krävs tillstånd enligt 11 kap. 13 § miljöbalken. Dikning som innebär en ökad markavvattning i förhållande till vad som följer av gällande tillstånd kräver alltid nytt tillstånd, oavsett hur liten markavvattningen är. Generellt förbud mot markavvattning gäller i större delen av Götaland och Svealand sedan 1994¹⁰³ samt i samtliga Ramsarområden¹⁰⁴. Dispens från förbudet mot markavvattning får inte lämnas annat än undantagsvis

Enligt artikel **29.5** får skogsbiomassa inte ha sitt ursprung från mark som var torvmark 2008 förutsatt att odling och skörd skogsbiomassan innebär dränering¹⁰⁵ av tidigare odikad mark. Det får således inte ha skett markavvattning av tidigare odikad torvmark. För markavvattning krävs som beskrivits för artikel 29.4a ovan tillstånd enligt 11 kap. 13 § miljöbalken. Generellt förbud mot markavvattning gäller i större delen av södra Sverige och inom Ramsarområden. Dispens mot förbudet får inte lämnas annat än undantagsvis. Sverige har idag drygt 2 miljoner hektar produktiv skogsmark på torvmark, varav cirka 0,8 miljoner hektar beräknas vara dikad.¹⁰⁶

¹⁰³ 11 kap. 14 § MB, prop.1997/98:45, del 2, sid. 136.

¹⁰⁴ Ramsarkonventionen: En global naturvårdskonvention om att bevara våtmarker och vattenmiljöer och nyttja dem på ett hållbart sätt.

¹⁰⁵ Dränering av tillfälligt överskott av vatten efter föryngringsavverknings genom så kallad skyddsdikning bedöms inte vara en sådan dränering som träffas av bestämmelsen.

¹⁰⁶ Skogsstyrelsen. 2021. Klimatpåverkan från dikad torvtäckt skogsmark – effekter av dikesunderhåll och återvätning. Rapport 2021/7.

3.1.7 Försäkran om skogsbiomassa

Artikel 29.6. Biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen som produceras från skogsbiomassa, beaktade för de syften som avses i punkt 1 första stycket a, b och c, ska uppfylla följande kriterier för att minimera risken för användning av skogsbiomassa som erhållits från ohållbar produktion.

a) Det land där skogsbiomassan skördades har en nationell eller regional lagstiftning som är tillämplig inom skördeområdet samt övervaknings- och kontrollsystem som säkerställer att (...)

vii) anläggningar som producerar biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen från skogsbiomassa inför de granskningar som ska göras enligt artikel 30.3 utfärdar en försäkran, understödd av interna processer på företagsnivå, om att skogsbiomassan inte tagits från sådan mark som avses i led vi i detta stycke.

Bestämmelser om granskning och försäkran av hållbarhetskriterier regleras genom lag om hållbarhetskriterier (2010:598) och tillhörande förordning och föreskrifter. I 3 kap. lag om hållbarhetskriterier finns bestämmelser om rapporteringsskyldighet och krav på de kontrollsystem och den granskning som ske av dessa för att säkerställa att biodrivmedel och biobränslen är att anse som hållbara. Enligt lag om hållbarhetskriterier ska den rapporteringsskyldige ha ett kontrollsystem och enligt 3 kap. 1a § ska den rapporteringsskyldige genom överenskommelser, direkt eller indirekt, med samtliga aktörer i produktionskedjan och genom stickprov säkerställa att kriterierna är uppfyllda. Dessa överenskommelser bör innefatta de producenter som omfattas av det nya kriteriet i vii) men de specifika krav som kriteriet anger ska ställas på dessa producenter saknas i befintligt regelverk. I 3 a kap. lag om hållbarhetskriterier finns specifika bestämmelser anläggningsbesked, inte heller dessa innehåller de krav som ges av kriteriet i vii).

Att dessa bestämmelser i lag om hållbarhetskriterier efterlevs, övervakas och kontrolleras genom den tillsyn Energimyndigheten utför i enlighet med 2 § förordning (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen.

3.2 Övervaknings- och kontrollsystem gällande kriterier för hållbar produktion (artikel 29.6a)

Artikel 29.6. Biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen som produceras från skogsbiomassa, beaktade för de syften som avses i punkt 1 första stycket a, b och c, ska uppfylla följande kriterier för att minimera risken för användning av skogsbiomassa som erhållits från ohållbar produktion.

*a) Det land där skogsbiomassan skördades har en nationell eller regional lagstiftning som är tillämplig inom skördeområdet samt **övervaknings- och kontrollsystem som säkerställer att (...)***

Övervaknings- och kontrollsystem för efterlevnaden består dels av myndigheternas tillsynsansvar av gällande lagstiftning, dels av nationell

uppföljning baserat på statistikunderlag. I detta avsnitt ges en översikt av tillsyn och nationell uppföljning. Beskrivningen av tillsynen avgränsas till Skogsstyrelsens tillsynsansvar.

3.2.1 Skördeverksamhetens laglighet

Avverkningens laglighet kontrolleras genom Skogsstyrelsens tillsyn enligt timmerförordningen, skogsvårdslagen och miljöbalken. Hur tillsynen ska bedrivas, beslutas årligen av Skogsstyrelsen i en tillsynsplan¹⁰⁷. Tillsynsplanen baseras på en behovsutredning och beskriver den planerade tillsynen enligt skogsvårdslagen, miljöbalken, lagen om virkesmätning och timmerförordningen. Tillsynsplanen publiceras som rapport och finns tillgänglig på Skogsstyrelsens webbplats¹⁰⁸.

Skogsstyrelsens kontroll av avverkningarnas laglighet kontrolleras utifrån underlag som ges av en skillnadsanalys där satellitbilder som tagits under två på varandra följande vegetationsperioder jämförs för att hitta avverkade områden. De avverkade områden som hittas genom skillnadsanalysen jämförs med Skogsstyrelsens kartsikt av giltiga avverkningsanmälningar och avverkningsansökningar. Avverkningar som saknar giltig anmälan eller ansökan om avverkning följs upp objektsvis och utreds vidare. I förekommande fall upprättas en åtalsanmälan för brott, historiskt omkring 20 åtalsanmälningar per år. Timmerförordningen som trädde i kraft 2013 ledde till en tillfällig, kraftig ökning av antalet åtalsanmälningar under 2015 (44 åtalsanmälningar) och 2016 (137 åtalsanmälningar) då man prioriterade upp tillsynen för olagliga avverkningar. Därefter, mellan 2017 och 2023, har antalet åtalsanmälningar legat mellan 16 och 33.

Handläggningen av avverkningsärenden sker lokalt av medarbetare på Skogsstyrelsens 21 distrikt. Under 2023 inkom totalt 60 501 anmälningar om föryngringsavverkning till Skogsstyrelsen, omfattande totalt 242 261 hektar produktiv skogsmark. Vidare inkom ansökningar om avverkning i fjällnära skog motsvarande en areal om totalt 12 393 hektar och ansökningar om avverkning i ädellövskog omfattade totalt 1 031 hektar.

Under 2023 har 271 ansökningar om föryngringsavverkning, avverkning för annat ändamål och avverkning för att bevara och utveckla naturvärden eller för att möjliggöra försöksverksamhet i fjällnära skog kommit in till Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsen meddelade beslut om tillstånd till avverkning på 979 hektar, och beslut om avslag till ansökan om avverkning på 7 738 hektar. Begränsningarna och avslagen har oftast sin grund i att avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden eller kulturmiljövården.

Skogsstyrelsen har under 2023 även tagit emot 327 ansökningar om tillstånd till avverkning i ädellövskog. Nästan alla dessa är ansökningar om föryngringsavverkning, men 27 ansökningar gäller avverkning för annat ändamål och 18 avverkning för att bevara och utveckla naturvärden eller för att möjliggöra

¹⁰⁷ Skogsstyrelsens tillsynsplan 2024: [Rapport 2024-08 Samlad tillsynsplan 2024 med bilagor \(skogsstyrelsen.se\)](#) (hämtad 2024-04-05)

¹⁰⁸ <https://www.skogsstyrelsen.se/> (hämtad 2024-03-25)

försöksverksamhet. I samband med tillstånd till föryngringsavverkning villkoras hur avverkning och föryngring ska genomföras.

Kontroll av lägsta slutavverkningsålder samt ransonering på en brukningsenhet görs i huvudsak när anmälan eller ansökan om avverkning kommer in till myndigheten. Skogsstyrelsens handläggare gör en bedömning mot skogsvårdslagens regler utifrån satellitbild, laserscanning, anmälningar eller ansökningar om avverkning och annat tillgängligt material. Vid behov görs fältkontroll av åldern i beståndet. Om lägsta slutavverkning inte har uppnåtts i det avverkningsanmälda området eller ransoneringsreglerna inte tillåter ytterligare avverkning just nu kommuniceras det med markägaren. Skogsstyrelsen har därefter möjlighet att förbjuda åtgärden med stöd av skogsvårdslagen. I de fall ett bestånd som ej uppnått lägsta slutavverkningsålder har slutavverkats kan området kontrolleras i fält och resultera i en åtalsanmälan om brott.

Systemtillsyn enligt miljöbalken riktar sig mot verksamhetsutövares egenkontroll hos de som omfattas av kravet på samråd i miljöbalken. Verksamhetsutövare som omfattas är bland annat inköps- och avverkningsföretag inom skogsnäringen, men även övriga aktörer som utför åtgärder i skogen. Under 2023 gjordes en förstudie om hur systemtillsynen enligt miljöbalken kan utvecklas och öka i omfattning. Exempel på delar som kommer att utvecklas under 2024 är att tydligare adressera hur verksamhetsutövares egenkontroll säkerställer att fridlysta arter inte påverkas på ett förbjudet sätt och att rikta systemtillsynen mot fler nivåer i verksamhetsutövarnas verksamhetskedja för att säkerställa att egenkontrollen fungerar i alla led hos verksamhetsutövare. Arbete med att realisera förstudiens förslag pågår.

Skogsstyrelsen utför även kontroll enligt timmerförordningen. Avvikelsen från timmerförordningen inträffar vid överlåtelse av olagligt avverkat timmer på den inre marknaden. Skogsstyrelsen utför kontroller enligt timmerförordningen riktade mot verksamhetsutövare som släpper ut trä- och pappersprodukter på EU:s inre marknad och mot handlare som köper och säljer produkter som redan är utsläppta på marknaden. Svenska importörer är verksamhetsutövare då de första gången placerar trä- eller pappersprodukter på EU:s inre marknad. Det innebär att endast trävaror som importeras från länder utanför EU kontrolleras. Handlare är enligt timmerförordningen företag som köper varor som redan har importerats till Sverige eller något annat EU-land och säljer dessa vidare, antingen till andra företag eller till konsumenter. Av de drygt 3 000 företag som importerar varor för mer än 5 000 kronor är det 240 av dessa som står för 90 procent av importvärdet till Sverige. Under 2023 har 25 kontroller gjorts på både importörer och handlare. Utifrån en riskbaserad plan väljs kontrollobjekt ut och riskkriterier kan variera från år till år beroende på rådande omständigheter. Under 2023 låg fokus på högriskländer och tropiska trädslag. Även företag som bedömts genomfört indirekta import av träprodukter från sanktionerade länder togs i beaktande. Verksamhetsutövare som släpper ut svenskt virke på EU:s inre marknad är oftast virkesköpande företag och vid tidigare kontroller har det framgått att svenska virkesköpande företag är väl medvetna om timmerförordningen och arbetar systematiskt med att förbättra hanteringen av avverkningsanmälningar. Därför är tillsynen av virkesköpande företag nedprioriterad under de närmaste åren.

Skogsstyrelsens tillsyn av timmerförordningen kommer att utvidgas till tillsyn av avskogningsförordningens bestämmelser i samband med att den blir tillämplig.

3.2.2 Skogsförnyring på skördade arealer

Skogsstyrelsens arbete med uppföljning av utförda förnygringsåtgärder utförs med syfte att hitta ärenden där ofullständiga förnygringsåtgärder vidtagits för att kunna rikta fortsatta insatser mot dessa. Förnygringsresultaten varierar över landet och ambitionsnivån i tillsynsarbetet med förnygringsåtgärder tillåts variera utifrån återväxtuppföljningens resultat (se nedan), andra uppgifter om skogstillståndet och skogsstyrelsedistriktens prioritering av resurser. För att välja ut ärenden för fortsatt uppföljning skickas så kallade svarskort ut till enskilda markägare. Svarskorten är förfrågan om utförda återväxtåtgärder som ställs efter utförd avverkning. Därefter prioriterar distriktet vilka ärenden som ska besökas i fält. Fältbesöken görs med helikopter, drönare eller till fots med syfte att bedöma om utförda återväxtåtgärder är tillräckliga för att säkra återbeskogning av området. Om utförda återväxtåtgärder saknas eller är otillräckliga får markägaren ett föreläggande om att utföra återväxtåtgärder. 2020 och 2021 skickades ca 100 förelägganden om återväxtåtgärder/år och på grund av att annan tillsyn prioriterades högre omkring 20 st/år under 2022 och 2023. Kontroll av att markägaren följt föreläggandet sker genom att Skogsstyrelsen begär in handlingar om vidtagna återväxtåtgärder eller genom förnyade fältbesök. Om inte åtgärder utförts i enlighet med ett föreläggande ansöker Skogsstyrelsen om utdömande av vite hos domstol.

Vid sidan om tillsynen har Skogsstyrelsen sedan början av 1960-talet samlat in statistisk information om återväxternas kvalitet genom återväxtuppföljning¹⁰⁹. Inom ramen för den nuvarande återväxtuppföljningen inventerar Skogsstyrelsen ungefär 450 förnygringsavverkningar per år. Inventeringen sker 7 år efter förnygringsavverkning i Norrland och efter 5 år i Svealand. Statistiken innehåller uppgifter om förnygringsmetoder, andel godkända förnygringar, andel markberedning och antal huvudplantor. Förnygringarna håller generellt en hög kvalitet även om viss försämring har noterats under de sista åren, där sommartorka 2018 bedömts kunna vara en möjlig förklaring till försämringen. Vid den senaste inventeringen hade 80 procent av förnygringarna godkänd kvalitet, att jämföra med drygt 70 procent vid millennieskiftet.

3.2.3 Arealer som utsetts för naturskyddsändmål

Skogsstyrelsen utövar tillsyn av de biotopskyddsområden myndigheten beslutat om. Tillsynen innebär att myndigheten årligen kontrollerar ett urval av biotopskyddsområdena. Detta sker i ett första steg, med hjälp av högupplösta flygbilder, för att se om området kan ha påverkats genom avverkning. Om någonting avvikande observeras i flygbilden ska ärendet utredas vidare. Målsättningen är att varje enskilt biotopskyddsområde återkommande ska kontrolleras med hjälp av högupplösta flygbilder åtminstone vart fjärde år, för vissa begränsade delar av landet sker dock produktionen av flygbilderna med sex års intervall. Ett av syftena med regelbunden tillsyn av biotopskyddsområden är

¹⁰⁹ [Återväxternas kvalitet - Skogsstyrelsen](#) (hämtad 2024-03-25)

att upptäcka eventuella överträdelser och om sådana förekommer kunna upprätta en anmälan om misstanke om brott innan överträdelserna preskriberas.

Avseende skogsområden som skyddats formellt som naturvårdsavtal är det den myndighet – Skogsstyrelsen, länsstyrelsen eller en kommun – som tecknat avtalet som ansvarar för uppföljning och kontroll av avtalets efterlevnad. Eftersom naturvårdsavtalet är ett civilrättsligt avtal finns ingen reglering i miljöbalken eller miljötillsynsförordningen gällande tillsynsansvar för dessa områden. Skogsstyrelsen genomför intermittenta kontrollbesök av de naturvårdsavtal myndigheten tecknat, vid dessa besök förbättras även gränsmarkeringarna om sådana behov föreligger. Eventuella överträdelser kan under vissa förutsättningar medföra att det upprättas en anmälan om misstanke om brott mot samrådspunkten i 12 kap. 6 § miljöbalken.

Länsstyrelsernas tillsyn av naturreservat och nationalparker är företrädevis händelsestyrd. Därtill sker även ett förebyggande tillsynsarbete där myndigheterna genom exempelvis broschyrer, informationsskyltar eller text på sina hemsidor tillgängliggör information om regler och föreskrifter för de skyddade områdena samt information som klargör varför dessa regler finns till¹¹⁰. Oanmälda inspektioner eller periodiska besiktningar sker i starkt begränsad omfattning.

Avverkning, skogsvårdsåtgärder och gödning får ej ske på impediment större än 0,1 hektar. Skogsstyrelsens tillsynsutövning är lågprioriterad på detta område.

Tillsyn som riktar sig mot Natura 2000-områden och artskyddsärenden regleras i miljöbalken. Om Skogsstyrelsen genom anmälan, ansökan eller på annat sätt får information om avsikten att vidta en skogsbruksåtgärd som ligger inom 150 meter från ett Natura 2000 område informeras verksamhetsutövaren om att åtgärden kan vara tillståndspliktig om den riskerar att påverka ett Natura 2000-område på ett betydande sätt. Verksamhetsutövaren får även information om att tillstånd för åtgärder i samband med Natura 2000-områden söks hos länsstyrelsen. Om Skogsstyrelsen vid sin handläggning av ärendet bedömer att åtgärden på ett betydande sätt riskerar att påverka Natura 2000-området så föreläggas verksamhetsutövaren att söka tillstånd hos länsstyrelsen.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har gemensamt tillsynsansvar för fridlysta arter och under 2023 slutredovisade de ett gemensamt regeringsuppdrag¹¹¹ där en stor och viktig del var att främja det förebyggande arbetet kopplat till fridlysta arter. Skogsstyrelsen har skyldighet att ta ställning till fridlysta arter i alla anmälningar och ansökningar om avverkning som kommer in till myndigheten samt att vid behov fatta beslut om anpassningar till fridlysta arters behov. Arbetet med fridlysta arter har varit prioriterat hos Skogsstyrelsen under de senaste 3 åren och rättsutvecklingen samt utvecklingen av myndigheternas arbete har varit och är fortfarande omfattande. Länsstyrelsen handlägger ansökan om dispens rörande

¹¹⁰ Naturvårdsverket, Rapport 5685 Bättre tillsyn i skyddade områden – Delrapport 1 Kartläggning och förslag på utvecklingsområden

¹¹¹ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. 2023. Artskydd i skogen – strategier och arbetssätt för förebyggande åtgärder, Redovisning av regeringsuppdrag. Rapport 2023/15

fridlysta arter om verksamhetsutövaren inte avser att följa Skogsstyrelsens beslut om anpassningar.

Brott mot områdesskydd begår den som med uppsåt eller av oaktsamhet skadar till exempel naturmiljön i ett biotopskyddsområde, eller orsakar skada eller risk för skada i nationalpark, naturreservat, kulturresevat, djur- och växtskyddsområde, vattenskyddsområde eller ett område som omfattas av interimistiskt förbud (Miljöbalken 29 kap § 2). Strafföreläggande kan ges för mindre allvarliga brott som inte leder till åtal och där den misstänkte har erkänt brottet inom en viss tid. Brott mot områdesskydd som ger strafföreläggande kan till exempel vara att avverka träd eller att beträda ett skyddat område där det är förbjudet. Under 2022 ledde 15 brottsmisstankar till åtal. Antalet strafföreläggande var 27 och antalet företagsböter 31. Av samtliga brottsmisstankar avsåg 51 brott mot områdesskydd och 22 var förseelser mot områdesskydd.

Utöver tillsyn av områden som redan har fastställts med formellt områdesskydd arbetar Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och länsstyrelserna med bildande av nya formella skydd. Arbetet med formella skydd utgår från en nationell strategi¹¹² som innehåller en prioriteringsmodell för urval av områden som ska skyddas. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har ett pågående regeringsuppdrag¹¹³ om en översyn av den nationella strategin för formellt skydd av skog.

3.2.4 Hänsyn vid skörd i enlighet med principerna för hållbart skogsbruk

Skogsstyrelsen bedriver tillsyn av 30 § skogsvårdslagen. Här ingår bestämmelser om hänsyn till mark och biologisk mångfald vid skogsbruksåtgärder. Under 2023 fattades 256 beslut med stöd av 30 § skogsvårdslagen.

Skogsstyrelsen har gemensamt tillsynsansvar med Naturvårdsverket om fridlysta arter i skogen. Skogsstyrelsen kan fatta beslut om hänsyn som krävs för att undvika att fridlysta arter påverkas på ett förbjudet sätt av en skogsbruksåtgärd. Beslut rörande fridlysta arter fattas med stöd av miljöbalken 12 kap. 12 §.

Skogsstyrelsen ansvarar för tillsyn av annan dikning än markavvattning. Skyddsdikning används som en åtgärd mot försumpning efter slutavverkning och anmäls till Skogsstyrelsen. Vikt läggs vid att skyddsdikena avslutas på ett lämpligt ställe så slamning till naturliga vattendrag och sjöar förhindras. Skyddsdikena ska lämnas att växa igen då föryngring av ny skog har säkerställts. Dikesrensning av markavvattningsdiken ska anmälas för samråd om det riskerar att ge negativ påverkan på befintliga vattendrag eller sjöar eller sker i anslutning till höga naturvärden. Skogsstyrelsens åtgärder ska skapa förutsättningar för att miljöbalkens ändamål ska tillgodoses. Under 2023 inkom 675 anmälningar om dikesrensning genom samrådsärenden. En större del kommer dock in på avverkningsanmälan men för dessa har vi tyvärr ingen tillgänglig statistik. Markavvattning är tillståndspliktigt och tillstånd söks hos länsstyrelsen.

¹¹² Naturvårdsverket. 2017. Nationell strategi för formellt skydd av skog, reviderad version 2017. Rapport 6762.Strategin

¹¹³ Regeringen. 2022. Regeringsuppdrag att se över den nationella strategin för formellt skydd av skog, Regeringsbeslut M2022/01241

Skogsstyrelsen ansvar också för samråd enligt miljöbalken. I 12 kap. 6 § miljöbalken anges att markägaren är skyldig att samråda verksamhet som väsentligt kan komma att förändra naturmiljön, exempelvis avverkning i en nyckelbiotop, påverkan på fridlysta arter, gödsling, byggande av skogsbilvägar och stubbskörd. Samtliga anmälningar eller ansökningar om tillstånd till avverkning gäller även som anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. När ett sådant ärende kommer in till Skogsstyrelsen kan beslut om anpassningar för att undvika förbjuden påverkan fattas med stöd av miljöbalken eller skogsvårdslagen. Under 2023 fattade Skogsstyrelsen 604 beslut enligt miljöbalken 12 kap. 6 §. Skogsstyrelsen hade tidigare en nyckelbiotopsinventering för att skapa ett kunskapsunderlag om höga naturvärden som är användbart även i tillsynen.

Utöver tillsyn genomför Skogsstyrelsens en uppföljning¹¹⁴ av den hänsyn som tas vid föryngringsavverkning och under föryngringsfasen. Hänsynsuppföljningen består av ett stickprov av avverkningar som årligen inventeras. Stickprovet är anpassat för att ge tillfredsställande noggrannhet genom rullande treårsmedelvärden för landsdelar. Statistiken belyser bland annat hänsynsareal som lämnas vid föryngringsavverkning, hänsyn till vatten samt lämnad vedvolym fördelat på substrattyper. Enligt den senaste statistiken lämnades drygt 9 procent av arealen som hänsyn vid föryngringsavverkning och i genomsnitt lämnades knappt 5 kubikmeter död ved per hektar. Mängden död ved som lämnas har varit tämligen oförändrad sedan millenniumskiftet. Genom statistiken görs uppföljning även föryngringsavverkningarnas storlek samt utvecklingen av sammanhängande kalmarsareal.

3.2.5 Skogens långsiktiga produktionskapacitet

Skogsstyrelsens tillsyn för att upprätthålla och förbättra produktionskapaciteten sker framför allt genom tillsyn av skogsvårdslagens återväxtbestämmelser som beskrivs i avsnitt 3.2.2 samt genom tillsyn över skogsvårdslagens ransoneringsbestämmelser och lägsta slutavverkningsålder.

Den svenska skogens långsiktiga produktionskapacitet övervakas vid sidan om tillsyn även med statistiska underlag från den svensk riksskogstaxeringen. Riksskogstaxeringen¹¹⁵ bedrivs vid SLU och är en del av Sveriges officiella statistik. Som underlag för statistiken utför Riksskogstaxeringen en stickprovsinventering av hela Sveriges areal där ca 11 000 provytor årligen inventeras. Statistiken belyser skogens tillstånd och förändring och används som ett viktigt underlag för uppföljning och utvärdering av skogs- och miljöpolitiken.

I det här sammanhanget används data från riksskogstaxeringen för att övervaka att skogens skötsel och nyttjande inte leder till att skogens produktionspotential försämras. Det här görs konkret genom att följa virkesförrådet i skogen och skogens tillväxt. Det går även att via riksskogstaxeringen följa utvecklingen av skötselåtgärder som röjning och gallring så att de genomförs på ett sätt som är ändamålsenligt för skogens produktionskapacitet. För att kunna följa så att föryngring av skog efter föryngringsavverkning sker på ett sätt som är

¹¹⁴ <https://www.skogsstyrelsen.se/statistik/statistik-efter-amne/miljohansyn-vid-foryngringsavverkning/> (hämtad 2024-03-25)

¹¹⁵ <https://www.slu.se/centrumbildningar-och-projekt/riksskogstaxeringen/> (hämtad 2024-03-25)

ändamålsenligt för skogens framtida produktionskapacitet genomför Skogsstyrelsen en återväxtuppföljning, se avsnitt 3.2.2.

Baserat på riksskogstaxeringens uppgifter genomför Skogsstyrelsen och SLU med 5-7 års mellanrum skogliga konsekvensanalyser (SKA) och virkesbalanser.¹¹⁶ I syfte att säkerställa att den faktiska avverkningen inte överskrider den högsta hållbara avverkningsvolymen klarlägger Skogsstyrelsen genom dessa analyser den högsta hållbara avverkningsvolymen och jämför denna i virkesbalanser med den faktiska avverkningen. Den senaste analysen gjorde 2022 och i denna bedömde Skogsstyrelsen att den högsta hållbara avverkningsnivån fram till 2035 med nuvarande förutsättningar ligger i intervallet 95-100 miljoner m³sk per år.¹¹⁷ Detta betyder att den faktiska avverkningen i genomsnitt per år fram till 2035 inte bör överstiga denna volym. Om avverkningen varaktigt och påtagligt överskrider den högsta hållbara avverkningsvolymen kan avverkningen senare behöva sänkas. Skogsstyrelsen konstaterade i studien att det med nuvarande förutsättningar finns ett visst utrymme för att öka den årliga avverkningen fram till 2035 jämfört med den genomsnittliga årliga avverkningen under perioden 2016–2020.

De skogliga konsekvensanalyserna, virkesbalanserna och bedömningen av den högsta hållbara avverkningsnivån har av Skogsstyrelsen använts som ett informativt styrmedel, för att motverka avverkningsnivåer som på lång sikt skulle försämra skogens produktionskapacitet.

I avsnitt 2.3 beskrivs att underlag för verifiering av skogens långsiktiga produktionskapacitet kan styrkas genom att de rapporterade utsläppen från sektorn markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk inte överstiger upptagen. Den svenska skogsmarken har ett högt nettoupptag växthusgaser. Under perioden 1990 till 2022 har upptaget i genomsnitt varit 48 miljoner ton koldioxidekvivalenter och för 2022 redovisades ett nettoupptag på knappt 38 miljoner ton koldioxidekvivalenter.¹¹⁸ Huvudförklaringen till det höga nettoupptaget är att den skogliga tillväxten är högre än avgången (avverkning och naturlig avgång).

3.2.6 Skogar och mark varifrån skogsbiomassa inte får härröra

Skogsstyrelsens kontroll av avverkningarnas laglighet, som beskrivs i avsnitt 3.2.1, utförs utifrån underlag som ges av en skillnadsanalys där satellitbilder som tagits under två på varandra följande vegetationsperioder jämförs för att hitta avverkade områden. De avverkade områden som hittas genom skillnadsanalysen jämförs med Skogsstyrelsens kartskikt av giltiga avverkningsanmälningar och avverkningsansökningar. Områden som avverkats utan giltig avverkningsanmälan eller tillstånd till avverkning följs upp och utreds vidare och genom detta förfarande följer man även upp att avverkning inte sker på impediment eller

¹¹⁶ <https://www.skogsstyrelsen.se/mer-om-skog/skogliga-konsekvensanalyser/> (hämtad 2024-03-25)

¹¹⁷ Skogsstyrelsen. 2022. Skogliga konsekvensanalyser 2022 – virkesbalanser. Rapport 2022/10.

¹¹⁸ Naturvårdsverket. <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/klimat/vaxthusgaser-nettoutslassp-och-nettoupptag-fran-markanvandning/> (hämtad 2024-03-19)

formellt skyddad skogsmark. Där en överträdelse har gjorts skriver Skogsstyrelsen en anmälan om åtal.

Skogsstyrelsen fattar beslut om hänsyn i avverkningar enligt tabell 2. Samtliga fattade beslut följs upp och över 95 % av de fattade hänsynsbesluten efterlevs. För de beslut som ej efterlevs kan Skogsstyrelsen ansöka om utdömmande av vite eller fatta beslut om rättelse.

Tabell 2. Antal beslut om hänsyn vid avverkningar som Skogsstyrelsen har fattat under åren 2021 till 2023.

	2021	2022	2023
Beslut enligt § 30 skogsvårdslagen	708	245	257
Beslut enligt 12:6 miljöbalken	157	569	604
Beslut enligt 26:9 miljöbalken	11	58	104

Inom den fjällnära skogen fattar Skogsstyrelsen beslut om tillstånd eller avslår ansökan om tillstånd till avverkning. Tillståndsbesluten fattas med villkor om hänsyn till naturvården och kulturmiljövårdens intressen.

Skogsstyrelsen utövar tillsyn av verksamhetsutövares system för egenkontroll enligt miljöbalken. Enligt 26 kap. 19 § miljöbalken ska verksamhetsutövare planera och kontrollera sin verksamhet. De ska också hålla sig underrättade om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön. Under 2023 har Skogsstyrelsen gjort en förstudie för att söka möjligheter att växla upp denna typ av tillsyn.

Angående gräsmark, hedmark och torvmark så torde de två första inte vara skogsmark (och ej omfattas av Skogsstyrelsens tillsyn) men angående torvmark så har vi ingen riktad tillsyn mot det.

3.3 Sveriges uppfyllande av kriterier gällande markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (artikel 29.7)

3.3.1 Sverige och Parisavtalet

Artikel 29.7. Biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen som produceras från skogsbiomassa och som beaktas för de syften som avses i punkt 1 första stycket a, b och c, ska uppfylla följande krav som gäller markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk.

*a) Det land eller den regionala organisation för ekonomisk integration där skogsbiomassan har sitt ursprung är **part i Parisavtalet** och (...)*

Sverige är part i och har ratificerat Parisavtalet. Riksdagen har godkänt Parisavtalet¹¹⁹ genom att besluta om Regeringens proposition 2016/17:16

¹¹⁹ [Riksdagens protokoll 2016/17:13 onsdagen den 12 oktober.](#) (hämtad 2024-03-08)

Godkännande av klimatavtalet från Paris¹²⁰. Kriterierna för Parisavtalets ikraftträdande är uppfyllda och avtalet trädde i kraft den 4 november 2016¹²¹. Sverige ratificerade Parisavtalet 13 oktober 2016¹²².

3.3.2 Sveriges nationella bidrag (NDC) till konvention om klimatförändringar (UNFCCC)

Artikel 29.7. Biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen som produceras från skogsbiomassa och som beaktas för de syften som avses i punkt 1 första stycket a, b och c, ska uppfylla följande krav som gäller markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk.

a) Det land eller den regionala organisation för ekonomisk integration där skogsbiomassan har sitt ursprung är part i Parisavtalet och

i) det eller den har lagt fram ett nationellt fastställt bidrag (NDC) för Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC), som omfattar utsläpp från och upptag inom jordbruk, skogsbruk och markanvändning som säkerställer att förändringar i kollager i samband med skörd av biomassa tillgodoräknas landets åtagande att minska eller begränsa utsläppen av växthusgaser i enlighet med det nationellt fastställda bidraget, eller (...)

Sverige ingår i EU:s nationellt fastställda bidrag (NDC) som omfattar utsläpp från och upptag i sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF).¹²³ I EU:s NDC ingår jordbrukets utsläpp från markanvändning i LULUCF medan utsläpp från gödsel ingår i en egen jordbrukssektor. EU och dess medlemsstater har antagit ett bindande mål om minst 55% inhemsk reduktion av utsläpp av växthusgaser till år 2030 jämfört med år 1990, som ska genomföras gemensamt. Med inhemsk reduktion menas utan användning av internationella krediter.¹²⁴

¹²⁰ Regeringen. 2016. [Regeringens proposition 2016/17:16 Godkännande av klimatavtalet från Paris](#) (hämtad 2024-03-08)

¹²¹ UN. [Reference C.N.735.2016.TREATIES-XXVII.7.d](#) (hämtad 2024-03-08)

¹²² UN. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=en (hämtad 2024-03-08)

¹²³ Spanien och Europeiska Kommissionen 2023. *SUBMISSION BY SPAIN AND THE EUROPEAN COMMISSION ON BEHALF OF THE EUROPEAN UNION AND ITS MEMBER STATES*. Madrid 16 October 2023. <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2023-10/ES-2023-10-17%20EU%20submission%20NDC%20update.pdf> (hämtad 2023-03-08)

¹²⁴ Ibid.

4 Bedömningar av anpassningsbehov för att uppfylla kriterier för A-land

I detta kapitel görs en bedömning av huruvida nuvarande lagstiftning och system för övervakning och kontroll som beskrivits i kapitel 3 kan anses tillräcklig för att Sverige ska anses kunna uppfylla kriterierna för ett A-land enligt artikel 29.6a och 29.7a. Baserat på bedömningen lämnar Skogsstyrelsen också förslag som syftar till att säkerställa att Sverige ska anses vara ett A-land.

4.1 Artikel 29.6a i) – lagstiftning om skördeverksamhet

Sverige ska enligt artikel 29.6a i) ha en nationell lagstiftning för skördeverksamhet. Kriteriet anger inte något om lagstiftningens innehåll utan endast att det ska finnas en nationell lagstiftning som omgärdar skördeverksamhet. Kriteriet är oförändrat i jämförelse med kriteriet i det tidigare direktivet. Kriteriet bedöms vara uppfyllt genom den gällande lagstiftningen som beskrivits i avsnitt 3.1.1.

4.2 Artikel 29.6a ii) – lagstiftning om skogsförnyring

Enligt artikel 29.6a ii) ska Sverige ha en nationell lagstiftning om krav på skogsförnyring på skördade arealer. Kriteriet är inte förändrat i jämförelse med kriteriet i det tidigare direktivet. Kriteriet bedöms vara uppfyllt genom den gällande lagstiftningen som beskrivits i avsnitt 3.1.2.

4.3 Artikel 29.6a iii) – lagstiftning om skydd av arealer som utsetts för naturskyddsändamål

Kriteriet som ges i artikel 29.6a iii) anger att Sverige ska ha en lagstiftning som skyddar arealer som utsetts för naturskyddsändamål enligt internationell eller nationell rätt eller av relevant behörig myndighet. I jämförelse med tidigare direktivet har naturskyddsändamålet avgränsats till syftet att bevara den biologiska mångfalden och förhindra förstörelse av livsmiljöer. Vidare har det tydliggjorts att skyddade arealer som utgörs av gräsmark och hedmark innefattas. Kriteriet bedöms vara uppfyllt genom den gällande lagstiftningen som beskrivits i avsnitt 3.1.3.

4.4 Artikel 29.6a iv) – lagstiftning om hänsyn vid skörd i enlighet med principer för hållbart skogsbruk

Artikel 29.6a iv) anger krav på lagstiftning om hänsyn till mark och biologisk mångfald vid skörd i enlighet med principerna för hållbart skogsbruk. Syftet är att förhindra negativ påverkan genom att; undvika skörd av stubbar och rötter, försämring av urskog och gammal skog eller omvandling av den till skogsplantage, undvika skörd på känslig mark, skörden ska vara förenlig med tröskelvärden för stora kalavverkningar, skörden ska vara förenlig med bevarandetröskelvärden för extraktion av död ved samt att avverkningssystemen ska minimera negativ påverkan på mark, biologisk mångfald och livsmiljöer. I jämförelse med det tidigare direktivet har kriteriet preciserats genom att ange

inriktningar på vilka sätt hänsyn ska tas till mark och biologisk mångfald så att skadeverkningar förhindras.

Det reviderade direktivet anger varken i artiklar eller i skälssatserna någon precisering av vad som avses med ”principer för hållbart skogsbruk”. Det kan dock antas att det avser principer för hållbart skogsbruk som kommissionen behandlar i EU-skogsstrategi för 2030¹²⁵. Samtidigt som det i skogsstrategin görs kopplingar till förnybartdirektivets reviderade hållbarhetskriterier för skogsbiomassa görs kopplingar till principer, riktlinjer och indikatorer för hållbart skogsbruk som lagts fast inom ramen för Forest Europe. Kommissionen åtar sig i skogsstrategin att med utgångspunkt i Forest Europe’s kriterier för hållbart skogsbruk tillsammans med medlemsstater utveckla indikatorer och riktlinjer för hållbart skogsbruk.

Den svenska nationella lagstiftningen om skogsbruk tar sin utgång i de skogspolitiska målen som beskrivits i avsnitt 3.1.4. De nationella målen men också nuvarande regelverk har tagit fasta på internationella överenskommelser om hållbar utveckling och hållbart skogsbruk. De krav som den svenska lagstiftningen ställer vad gäller hänsyn vid skogsbruksåtgärder är därför utformad i linje med principer för ett hållbart skogsbruk.

Det svenska regelverket innehåller krav på hänsynstagande som omfattar alla de sätt som kriteriet anger. Detta framgår av beskrivningen den nationella lagstiftningen i avsnitt 3.1.4. Hänsynsreglerna i 30 § skogsvårdslagen anger oftast att hänsyn ska tas så att skador förhindras eller begränsas. Artikel 29.6a iv) anger att negativ påverkan ska förhindras respektive minimeras. Skador ska i första hand enligt 30 § förhindras men om detta inte är möjligt ska de begränsas. Krav på hänsynstagande enligt 30 § kan av myndigheten ställas upp till en nivå som inte är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras vilket innebär att skador inte alltid helt kan förhindras. Vad gäller fridlysta arter kan myndigheten ställa de krav som krävs som anpassning för att undvika förbjuden påverkan på den fridlysta arten.

Det svenska regelverket för **uttag av stubbar och rötter** är utformat så att uttag förhindras eller begränsas på känslig mark. Uttag av stubbar är i nuläget mycket begränsat inom skogsbruket och i den mån det förekommer bedöms det ske i samband med exploatering¹²⁶. Direktivet anger inget krav på förbud för uttag av stubbar för direktivets syften, bara att det ska undvikas. Befintligt regelverk bedöms därför i nuläget vara tillräckligt för att förhindra uttag av stubbar och rötter som inte är förenligt med ett hållbart skogsbruk.

Förutsättningar för att kunna uppfylla kriteriet om att **urskog och gammal skog** inte försämras eller omvandlas till skogsplantage och används för direktivets syften utreds för närvarande inom ramen för föreliggande regeringsuppdrag. Förslag på definition för gammal skog samt kriterier för gammal skog och urskog utvecklas och detta, tillsammans med gällande bestämmelser i skogsvårdslag och

¹²⁵ Europeiska kommissionen. 2021. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska kommittén samt Regionkommittén, Ny EU-skogsstrategi för 2030. COM(2021) 572 final.

¹²⁶ Uttaget av stubbar uppgick 2022 till 67 GWh enligt Energimyndighetens officiella statistik.

miljöbalk, avskogningsförordningens bestämmelser samt de anpassningar som Skogsstyrelsens föreslår för uppfyllande av kriteriet 29.6a vi), se avsnitt 4.6 bedöms kunna ge förutsättningar för att kriteriet uppfylls. Ett uppfyllande av kriteriet i artikel 29.6a vi) som rör områden varifrån biomassa inte får ha sitt ursprung bedöms innebära att även detta kriterium för urskog och gammal skog kan bli uppfyllt. Artikel 29.6a vi) innebär mer långtgående begränsningar än att urskog och gammal skog inte får försämrats eller omvandlas till skogsplantage.

Nationell lagstiftning finns som kräver hänsyn vid skörd för att förhindra eller begränsa skador på **känslig mark**. Denna lagstiftning framgår av beskrivningen i avsnitt 3.1.4.

Den svenska lagstiftningen innehåller bestämmelser om **avverkningars storlek** och utläggning. Avverkningars storlek och utläggning ska anpassas till natur- och kulturmiljön och en begränsning av hyggenas storlek ska eftersträvas. Anpassningen har att ta hänsyn till lokala och regionala behov och förutsättningar. Lagstiftaren har därför valt att inte använda sig av kvantifierade tröskelvärden för avverkningars storlek i lagstiftningen förutom för avverkningar i fjällnära skog och indirekta bestämmelser om hur stor del av en brukningsenhet större än 50 hektar som efter föryngringsavverkning får bestå av kalmark och skog yngre än 20 år. Dessa bestämmelser framgår av avsnitt 3.1.4. Även om den svenska lagstiftningen saknar specifika kvantifierade tröskelvärden för vissa regioner och brukningsenheter är lagstiftningen utformad för att anpassa och begränsa avverkningarnas storlek i hela landet och för samtliga brukningsenheter.

Kriteriet om att skörden ska vara förenlig med **lokalt och ekologiskt lämpliga bevarandetröskelvärden för extraktion av död ved** hanteras genom nationell lagstiftning som ges av 30 § skogsvårdslagen. Med hänsyn till olika lokala och ekologiska aspekter har lagstiftaren valt att inte införa kvantifierade bestämmelser om att en viss mängd död ved ska lämnas kvar. Lagstiftaren har i stället valt att beskriva företeelser som kräver hänsyn och där angett att döda träd utgör en företeelse som ska lämnas kvar och även angett att döda träd utgör en prioriterad trädtyp som ska lämnas kvar om frågan om prioritering mellan olika trädtyper aktualiseras. Även om den nationella lagstiftningen inte innehåller specifika kvantifierade tröskelvärden är den utformad med syfte att begränsa och förhindra extraktion av död ved.

Lagstiftning som relaterar till att **avverkningssystemen ska minimera negativ påverkan på mark, biologisk mångfald och livsmiljöer** återfinns i skogsvårdslagen. Lagstiftningen förbjuder metoder (hyggesplöjning) samt ställer krav på hänsyn för att förhindra eller begränsa skador på mark, biologisk mångfald och livsmiljöer. Denna lagstiftning framgår av beskrivningen i avsnitt 3.1.4.

Sammantaget bedömer Skogsstyrelsen att artikel 29.6a iv) inte föranleder behov av anpassningar av gällande lagstiftning förutom den del som berör urskog och gammal skog och som har en direkt koppling till de behov av anpassningar som föranleds av artikel 29.6a vi).

4.5 Artikel 29.6a v) – lagstiftning om skogens långsiktiga produktionskapacitet

Lagstiftning som syftar till att bevara skogens långsiktiga produktionsförmåga ges av skogsvårdslagens bestämmelser och dess portalparagraf, se avsnitt 3.1.5. Kriteriet kommer också till uttryck i skogspolitikens två jämställda mål för miljö och produktion och träffas av nationella övervakningssystem. Baserat på lagstiftning som inriktning av skogsskötseln och befintliga övervakningssystem bedöms kriteriet vara uppfyllt.

4.6 Artikel 29.6a vi) – lagstiftning om varifrån skogsbiomassa inte får härröra

Artikel 29.6a vi) anger mark varifrån skogsbiomassan inte får härröra. Denna mark utgörs av

- Urskog och annan trädbevuxen mark samt gammal skog enligt nationell definition (punkt 3a)
- Skog och annan trädbevuxen mark med hög biologisk mångfald (punkt 3b)
- Gräsmark med stor biologisk mångfald (punkt 3d)
- Hedmark (punkt 3e)
- Våtmark (punkt 4a)
- Torvmark (punkt 5)

4.6.1.1 Punkt 3a – Urskog och gammal skog

Skogsbiomassa får inte härröra från urskog och annan trädbevuxen mark, dvs skog och annan trädbevuxen mark med inhemska arter, där det inte finns några klart synliga tecken på mänsklig verksamhet och där de ekologiska processerna inte störts i betydande utsträckning eller från gammal skog enligt nationell definition. Skogsbiomassa får heller inte härröra från mark som varit urskog och annan trädbevuxen mark eller gammal skog år 2008 eller senare men som inte längre utgör det.

I Skogsstyrelsens uppdrag ingår att i samverkan med Naturvårdsverket föreslå definition av gammal skog och klassificeringskriterier för urskog och gammal skog. Detta ska redovisas i samband med slutrapportering av uppdraget, senast den 30 augusti 2024.

Nationell lagstiftning som skyddar urskog och annan trädbevuxen mark samt gammal skog beskrivs i avsnitt 3.1.6. I den mån skogen omfattas av formella skyddsformer enligt miljöbalkens bestämmelser eller är belägen på skogliga impediment har skogen ett legalt skydd. Artikel 29.3 förhindrar skogsbiomassa från områden som uppfyller någon av punkterna a-e. Detta innebär att ett eventuellt uttag från urskog eller gammal skog inte är möjlig oavsett om uttaget

inte skulle vara skadligt ur naturvårdssynvinkel, det vill säga varken 29.3b eller 29.3c är här tillämpliga.

Områden som uppfyller klassificeringskriterierna för urskog och definition och klassificeringskriterier för gammal skog enligt Skogsstyrelsens kommande förslag och som inte omfattas av formellt skydd, är belägen på skogligt impediment eller inte är belägna inom fjällnära skog och träffas av 18 § skogsvårdslagen saknar legalt skydd. Uttag av skogsbiomassa från denna typ av skogar bör dock träffas av samrådsskyldighet enligt 12 kap 6 § miljöbalken och 4 § Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2013:3) om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap, 6 § miljöbalken om skogsbruksåtgärder. Enligt 4 § ska anmälan om samråd för skogsbruksåtgärder göras för områden med mycket stor betydelse för flora och fauna.

4 § Skogsbruksåtgärder i ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö har mycket höga naturvärden och har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna och utgör eller kan förväntas utgöra livsmiljö för akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade arter ska anmälas för samråd.

Ett samråd innebär inte att området skyddas men det kan utmynna i att området ges formellt skydd eller att åtgärderna förenas med krav på hänsyn för att förhindra eller begränsa skada. Något generellt förbud mot avverkning saknas och den nuvarande lagstiftningen kan därför inte anses säkerställa att skogsbiomassa inte härrör från urskog eller gammal skog.

För att säkerställa att skogsbiomassa inte härrör från denna typ skogar skulle någon form av förbud kunna införas, eventuellt i kombination med krav på tillstånd. Ett sådant förfarande skulle emellertid få mer långtgående konsekvenser än vad som krävs för efterlevnad av förnybartdirektivet. Förnybartdirektivet reglerar endast virkesråvara för energiändamål och då inte generellt utan endast för vissa specificerade syften och former av energianvändning. Andra ändamål som virke för produktion av sågade trävaror eller massa träffas inte av förnybartdirektivets bestämmelser.

Ett möjligt säkerställande av att skogsbiomassan inte kommer från urskog eller gammal skog vore att utvidga/förtydliga i vilka fall en skogsbruksåtgärd som kan innefatta uttag av skogsbiomassa från sådana skogstyper¹²⁷, ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken¹²⁸. Utvidgandet eller förtydligandet skulle i så fall bestå i att uttagsåtgärder från dessa skogstyper ska anmälas för samråd, oavsett förekomsten av naturvärden, alltså en form av generellt antagande om att dessa skogstyper per definition bär på skyddsvärda naturvärden. Det förutsätter att de relevanta skogstyperna definieras i svensk reglering, alternativt att miljöbalken och sannolikt även skogsvårdslagen får en koppling till skogstypsdefinitionerna i

¹²⁷ Inklusivt vid osäkerhet om vad det är för skogstyp, för myndighetens bedömning av om särskild hänsyn utöver den planerade/anmälda krävs.

¹²⁸ I praktiken rör utvidgningen endast skog som är eller kan vara urskog eller gammal skog, vid skogsbruksåtgärd som inte kräver annat särskilt tillstånd eller avverkningsanmälan innan skogsbruksåtgärden.

EU:s förordningar (gammal skog ska dock ha en nationell definition enligt EU:s reglering).

I det scenariot säkerställs att råvaruproducenten/verksamhetsutövaren efterlever sin anmälningsskyldighet genom sedvanlig tillsyn¹²⁹ utförd av Skogsstyrelsen, i egenskap av tillsynsmyndighet för skogsvårdslag och enligt miljöbalken för skogsbruksåtgärder.

Vidare borde då energiproducentens behov av underlag om råvarans ursprung, för att säkerställa och enligt artikel 29.6a vii) försäkra att skogsbiomassan är godkänd så som förnybar enligt regleringen för det, tillgodoses genom information från det utvidgade anmälningsskyldighetsförfarandet i kombination med information från det befintliga ansökans- och anmälningsskyldighetsförfaranden¹³⁰. Det befintliga ansökans- och anmälningsskyldighetsförfarandet kan dock behöva kompletteras med ett nytt krav på att skogstyp ska deklarerats i anmälan eller ansökan. För hög transparens och tillgänglighet för energiproducenterna, skulle den utvidgade skyldigheten att deklarerat skogstyp kunna kombineras med ett uppdrag till Skogsstyrelsen att tillgängliggöra den relevanta informationen. Utan ett sådant uppdrag får energiproducenten förlita sig på privaträttsliga informationsgarantier i samband med anskaffandet av skogsbiomassan.

Att energiproducenten informerar sig genom detta underlag säkerställs lämpligen genom den tillsyn Energimyndigheten genomför i enlighet med 2 § förordning (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen.

Eftersom den ovan föreslagna utvidgade anmälningsskyldigheten föreslås omfatta alla former av virkesuttag från urskog och gammal skog, inte bara uttag för energigjandamål, förhindras även kringgående genom sortimentsförflyttningar, t. ex bränsleved som vid avverkningen sortimentsklassats som massaved.

Nationella bestämmelser gällande artikel 29.6a vii) samspelar därför med ett förfarande vid anmälan och ansökan enligt 14, 15 samt 27 §§ skogsvårdslagen och 12 kapitlet 6 § miljöbalken, vilket innebär att den samlade nationella lagstiftningen säkerställer att skogsbiomassa inte härrör från urskog eller gammal skog för det syftet som ges av artikel 29.1 första stycket a, b och c.

Underlag från tidigare inventeringar och kartläggningar av skogslandskapet kan utgöra underlag för myndighetens tillsyn men för att inte den historiska inventeringen i sig ska vara handlingsdirigerande knyts konstaterandet gentemot kraven i förnybart direktivet till vad som deklarerats och fastställs i samband med anmälan.

Anpassningen innebär författningsändringar i form av utvidgade krav på när samrådsanmälan ska göras samt avseende vad som då ska deklarerats av

¹²⁹ Med sedvanlig tillsyn avses såväl objektsvis som systemtillsyn, beroende på vilken metod tillsynsmyndigheten/Skogsstyrelsen finner lämpligast för att säkerställa en efterlevnad som myndigheten och andra intressenter bedömer som godtagbar.

¹³⁰ Avverkningsanmälan enligt 14 § skogsvårdslagen eller 12 kapitlet 6 § miljöbalken. Ansökan om tillstånd för avverkning enligt 15 (fjällnära) och 27 (ädellöv) §§ skogsvårdslagen.

markägaren/verksamhetsutövaren vid samrådsanmälan, avverkningsanmälan eller ansökan om tillstånd för avverkning i fjällnära- eller ädellövskog.

Med beaktande av att förnybartdirektivet i viktiga delar använder sig av begrepp till exempel urskog och gammal skog som inte är vedertagna i det praktiska svenska skogsbruket eller i dess reglering, är det en utmaning hur kravet på beaktande av skogstypen år 2008 ska hanteras. Skogsstyrelsen avser därför att till slutredovisningen vidare utreda hur direktivet i denna del bör tillämpas.

4.6.1.2 Punkt 3b – Skog och annan trädbevuxen mark med hög biologisk mångfald

Skogsbiomassa får inte härröra från skog och annan trädbevuxen mark med stor biologisk mångfald som den behöriga myndigheten konstaterat har hög biologisk mångfald om det inte kan visas att produktionen av skogsbiomassan varit oskadlig ur naturvårdssynvinkel. Det senare handlar således om områden med hög biologisk mångfald som gynnas av skörd (naturvårdande skötsel) eller åtminstone inte skadas av skörden.

Bestämmelsen fokuserar på att skogsbiomassa inte får härröra från områden med hög biologisk mångfald, utan att närmare precisera kriterier för detta. Det kan samtidigt noteras att formuleringen inte relateras eller begränsas till exempelvis skogar med hög ålder. Sammantaget är Skogsstyrelsens bedömning att denna bestämmelse kan appliceras på ett bredare spektrum av naturmiljöer jämfört med bestämmelserna som omgärdar urskog och gammal skog. Företeelser som är starkt förknippade med höga skogliga naturvärden, som exempelvis förekomsten av död ved, flerskiktning, förekomsten av rödlistade- eller signalarter med mera bör lämpligen utgöra ett relevant stöd vid den behöriga myndighetens konstaterande. Vidare gör Skogsstyrelsen bedömningen att ett konstaterande av behörig myndighet om att ett område har hög biologisk mångfald och därmed träffas av bestämmelsen kan aktualiseras i såväl områden som historiskt har kända naturvärden som indikerar detta liksom tidigare okända områden som identifieras i samband med att en skogsbruksåtgärd initieras. Skogsstyrelsen ser ett behov av att till kommande redovisning närmare försöka förtydliga vilka kriterier som lämpligen utgör grund för den behöriga myndighetens konstaterande.

Kriteriet har likheter med punkt 3a genom att områden som omfattas av formella skydd, som finns på skogliga impediment eller träffas är belägna inom fjällnära skog och som omfattas av 18 skogsvårdslagen har ett skydd genom miljöbalkens och skogsvårdslagens bestämmelser. Områden som uppfyller kriterierna men som inte skyddas genom dessa bestämmelser omgärdas av samrådsskyldighet enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och 4 § i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om samrådsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder.

Kriteriet anger rekvisitet behörig myndighet. I den befintliga svenska regleringen framgår vilka dessa myndigheter kan vara och Skogsstyrelsen hanterar frågan om en skogsbruksåtgärds påverkan på kända biologiska värden redan idag, ibland i samverkan eller baserat på andra myndigheters ställningstaganden. Primärt i processen är det dock Skogsstyrelsen som får ansvaret att beakta en skogsbruksåtgärds påverkan på de befintliga biologiska värdena, i egenskap av

tillsynsmyndighet för skogsbruksåtgärder enligt skogsvårdslagen och för samråd av skogsbruksåtgärder enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

I avsnittet 4.6.1.1 ovan, rörande urskog och gammal skog, ser Skogsstyrelsen en utvidgning/förtydligande av samrådsplikten enligt 12 kapitlet 6 § miljöbalken som en möjlighet att säkerställa att skogsbiomassa från sådana områden inte blir klassat som förnybar energiråvara. Det i kombination med ett förtydligande eller ändring i Skogsstyrelsens föreskrift¹³¹ om samråd enligt 12 kapitlet 6 § miljöbalken, om att anmälningsplikten gäller vid uttag av skogsbiomassa från skog och annan trädbevuxen mark med stor biologisk mångfald som är rik på arter och inte är skadad¹³², borde kunna anses säkerställa att biomassa från sådan skogsmark inte klassas som förnybar. Detta i kombination med sedvanlig tillsyn utförd av Skogsstyrelsen och Energimyndigheten så som beskrivet ovan i avsnitt 4.6.1.1.

Även i detta fall skulle säkerställandet förstärkas om den relevanta informationen från Skogsstyrelsens hantering tillgängliggjordes för marknadens aktörer. Den kan då användas och ligga till grund för energiproducenternas försäkran enligt 29.6a vii).

Myndigheten bör kunna ta stöd i befintligt material om höga biologiska värden i skogen, i sin tillsynsverksamhet. Med en högre ambitionsnivå bör myndigheterna parallellt inleda förnyad kartläggning/inventering av dessa värden i de svenska skogarna.

Anpassningen innebär författningsändringar i form av förtydligande av när anmälan av skogsbruksåtgärd ska göras enligt 12 kapitlet 6 § miljöbalken till Skogsstyrelsen.

I likhet med vad som nämnts ovan under punkt 4.6.1.1 avseende urskog och gammal skog, är det en utmaning hur kravet på beaktande av höga biologiska värden som fanns redan år 2008 eller senare ska hanteras, om dessa värden har påverkats negativt fram tills en ny ordning börjar tillämpas. Skogsstyrelsen avser med anledning av detta att till slutredovisningen vidare utreda hur direktivet i denna del bör tillämpas. Befintliga uppgifter om nyckelbiotoper torde dock kunna användas åtminstone som en indikation eller underlag för vad tillsynsverksamheten ska fokusera på, om ambitionen är att myndigheten ska kvalitetssäkra att markägare/verksamhetsutövare verkligen anmäler för samråd vid hög biologisk mångfald. Möjligen kan de befintliga uppgifterna också utgöra underlag för de bedömningar av skogsbiomassa för förnybar energi som marknadsaktörerna själva har att göra, för att säkerställa sin efterlevnad av regleringen. Detta förutsätter rimligen att Skogsstyrelsen tillhandahåller någon form av information om att det kan finnas befintliga uppgifter om höga biologiska värden på platsen.

¹³¹ Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2013:3) om anmälningskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken om skogsbruksåtgärder.

¹³² Jfr artikel 29.3 första stycket b) i förnybartdirektivet.

4.6.1.3 Punkt 3d – Gräsmark med stor biologisk mångfald

Skogsbiomassa från naturlig gräsmark bedöms ej vara relevant för svenska förhållanden av klimatologiska skäl.

Nationell lagstiftning som skyddar icke-naturlig gräsmark samt gammal skog beskrivs i avsnitt 3.1.6. Gräsmarker inom formella skydd har skydd enligt miljöbalkens bestämmelser. I den mån gräsmarker inte ingår i formella skyddsformer omgärdas de av lagstiftning som ges av Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2020:2) om hänsyn till natur och kulturvärden i jordbruket till 12 kap. 8 § miljöbalken. Mot bakgrund av befintligt regelverk och att uttag av skogsbiomassa i svenska förhållanden är en förutsättning för att den icke-naturliga gräsmarken ska bestå bedömer Skogsstyrelsen inte finns behov av några regelförändringar för att uppfylla punkt 3d.

4.6.1.4 Punkt 3e – Hedmark

Hedmark saknar definition i förnybartdirektivet och inte heller i Sverige finns någon vedertagen definition av hedmark. Skogsbiomassa från hedmark, i den mån hedmark med skogsbiomassa kan antas förekomma i Sverige, bör omgärdas av skydd enligt vad som beskrivits för punkt 3d om gräsmark eller bestämmelser om skogliga impediment i skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen bedömer i nuläget därför att befintlig lagstiftning uppfyller kriteriet men att det råder osäkerhet kopplat till avsaknad av närmare definition.

4.6.1.5 Punkt 4a – Våtmark

Lagstiftning som reglerar markavvattning ges av miljöbalkens bestämmelser vilket beskrivits i avsnitt 3.1.6. I Götaland och större delen av Svealand råder förbud mot markavvattning och dispens från förbudet lämnas endast undantagsvis. I syfte att säkerställa att skogsbiomassa inte härrör från mark som markavvattnats efter 2008 behöver de ekonomiska aktörernas försäkran och kontrollsystem enligt artikel 29.6a vii) innefatta rutiner för att kontrollera att området inte omfattats av avverkningstillstånd för eller dispens från förbud mot markavvattning efter 2008.

Givet de ekonomiska aktörernas försäkran enligt 29.6a vii) och myndigheternas beslut om tillstånd för och dispens från förbud mot markavvattning bedömer Skogsstyrelsen inte att det finns behov förändringar i gällande regelverk.

4.6.1.6 Punkt 5 – Torvmark

Lagstiftning som reglerar dränering av odikad torvmark utgörs samma lagstiftning som reglerar markavvattning av våtmarker enligt punkt 4a, se ovan.

Givet de ekonomiska aktörernas försäkran enligt 29.6a vii) och myndigheternas beslut om tillstånd för och dispens från förbud mot markavvattning bedömer Skogsstyrelsen inte att det finns behov av förändringar i gällande regelverk.

4.7 Artikel 29.6a vii) – lagstiftning om försäkran om skogsbiomassa

Enligt artikel 29.6a vii) ska den nationella lagstiftningen innehålla bestämmelser om att producentanläggningar ska ~~införa granskning och~~ utfärda försäkran. Anläggningar som producerar biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen från skogsbiomassa ska, inför granskningar enligt artikel 30.3, ~~och~~ utfärda försäkran om att skogsbiomassa inte tagits från sådan mark som avses i artikel 29. 6a vi).

Granskning och försäkran regleras genom lag om hållbarhetskriterier men nuvarande regelverk behöver uppdateras genom att dessa anläggningar (aktörer) åläggs krav om ~~införande av granskning och~~¹³³ försäkran. Tvingande krav bör kunna läggas direkt på anläggningarna eller indirekt genom att den rapporteringsskyldige (användaren) genom avtal har att säkerställa att kravet är uppfyllt längre tillbaka i förädlingskedjan.

Skogsstyrelsen föreslår att regelverket anpassas så att Energimyndigheten tilldelar hållbarhetsbesked på grundval av de krav som direktivet ställer på kontrollsystem och granskning. Vid utformningen av kontrollsystemen har anläggningarna att införa rutiner för att beakta de myndighetsbeslut som fattas vid samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken rörande punkterna 3a och 3b i artikel 29.3 och de beslut som myndigheterna fattat angående markavvattningen gällande punkterna 4a och 5. Denna konstruktion innebär att det finns en samlad nationell lagstiftning om att svensk skogsbiomassa som eventuellt härrör från områden enligt 29.6a vi) inte används för de syften som anges i förnybartdirektivet.

Skogsstyrelsens förslag innebär behov av anpassningar i lag om hållbarhetskriterier och underliggande förordningar och föreskrifter. Dessa anpassningar kommer att behöva hanteras vid sida om föreliggande uppdrag då det berör lagen om hållbarhetskriterier.

4.8 Artikel 29.6a – krav om övervakning och kontrollsystem

För att bedömas som A-land behöver det land där skogsbiomassan skördades ha en nationell eller regional lagstiftning som är tillämplig inom skördeområdet samt **övervaknings- och kontrollsystem som säkerställer att:**

- i) skördeverksamheten sker på ett lagenligt sätt,
- ii) att skogsföryngring sker på skördade arealer,
- iii) arealer som enligt internationell eller nationell rätt eller av relevant behörig myndighet utsetts för naturskyddsändamål, inbegripet sådana arealer på våtmarker, gräsmarker, hedmarker och torvmarker, skyddas i syfte att bevara den biologiska mångfalden och förhindra förstörelse av livsmiljöer,

¹³³ Ändrat efter delredovisning, inför slutredovisning. Ordet *inför* avser inte *införande av* något, utan *innan*.

- iv) det vid skörden tas hänsyn till att markens beskaffenhet och biologisk mångfald ska bevaras i enlighet med principerna för hållbart skogsbruk, i syfte att förhindra negativ påverkan, på ett sätt som undviker skörd av stubbar och rötter, försämring av urskog, och av gammal skog enligt definitionen i det land där skogen finns, eller omvandling av den till skogsplantage samt skörd på känslig mark, och att skörden är förenlig med tröskelvärdena för stora kalavverkningar enligt definitionen i det land där skogen finns och med lokalt och ekologiskt lämpliga bevarandetröskelvärden för extraktion av död ved och att skörden är i överensstämmelse med krav på användning av avverkningssystem som minimerar negativ påverkan på markens beskaffenhet, inbegripet packning, och på biologisk mångfald och livsmiljöer,
- v) skörden upprätthåller eller förbättrar skogens produktionskapacitet på lång sikt,
- vi) skogar där skogsbiomassan skördas inte härrör från mark som har den status som avses i punkt 3a, b, d och e, punkt 4a och punkt 5, på samma villkor för fastställande av markens status som anges i dessa punkter, och
- vii) anläggningar som producerar biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen från skogsbiomassa inför de granskningar som ska göras enligt artikel 30.3 utfärdar en försäkran, understödd av interna processer på företagsnivå, om att skogsbiomassan inte tagits från sådan mark som avses i led vi) i detta stycke.

Sammantaget bedöms många system för övervakning och kontroll finnas på plats men verksamheten är i flera fall nedprioriterad på grund av resursbrist. Även tillämpningen av systemen kan behöva utvecklas.¹³⁴ Det är också avhängigt av att tillsynen fungerar hos flera myndigheter, inte bara hos Skogsstyrelsen. Om Sverige ska kunna bedömas som ett A-land förutsätts att resurser finns för tillsynsmyndigheter. Det behöver vägas mot de konsekvenser som det innebär att Sverige inte kan anses vara ett A-land. Nedan följer en genomgång av aktuell genomförande av övervakning och kontroll per område.

4.8.1 Skördeverksamhetens laglighet

Löpande uppföljning av slutavverkade områden sker med hjälp av skillnadsanalys mellan satellitbilder. De avverkade ytorna jämförs mot avverkningens anmälda arealer. Avverkningar som saknar giltig anmälan eller ansökan om avverkning utreds objektsvis och om misstanke om brott kvarstår upprättas en polisanmälan. Anmälan kan i förekommande fall även innehålla exempelvis anmälan om brott mot ransonering av högsta tillåtna areal för föryngringsavverkning enligt § 11 skogsvårdslagen och lägsta tillåtna ålder för föryngringsavverkning enligt § 10 skogsvårdslagen. Skogsstyrelsens användning av satellitbilder för att systematiskt

¹³⁴ Skogsstyrelsen, 2022. Levande skogar – Fördjupad utvärdering 2023. Rapport 2022:12. <https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/om-oss/rapporter/rapporter-20222021202020192018/rapport-2022-12-levande-skogar---fordjupad-utvardering-2023.pdf>

arbета med uppföljning av avverkningar som saknar giltig anmälan eller ansökan om avverkning har genomförts på all avverkad areal de senaste 20 åren.

Kontroll av ransonering på en brukningsenhet görs i alla ärenden om anmälan eller ansökan om tillstånd till avverkning som kommer in till myndigheten. Lägsta ålder för föryngringsavverkning kontrolleras i ärenden som faller ut för manuell handläggning.

4.8.2 Skogsföryngring på skördade arealer

Inom ramen för tillsyn sker kontroll av Skogsstyrelsen genom förfrågning med svarskort, fältbesök och föreläggande om återbeskogningsåtgärder i de fall de ej har utförts. Skogsstyrelsens tillsyn över återbeskogningsåtgärder har historiskt sett varit mycket viktig hos myndigheten med väl fungerande arbetssätt och effektiv uppföljning. I de delar av landet där föryngringarna har varit sämst har man arbetat mest intensivt med frågan. De tre senaste åren har tillsynen av återväxter stått tillbaka till förmån för högre prioriterad tillsyn.

Skogsföryngringarnas kvalitet följs upp löpande utifrån statistik som ges genom Skogsstyrelsens återväxtuppföljning. Återväxtuppföljningens årliga resultat utgör ett viktigt instrument för prioritering av tillsynen i syfte att säkerställa att skogsföryngringar sker och håller god kvalitet.

4.8.3 Arealer som utsetts för naturskyddsändamål

Till följd av resursbegränsningar har flertalet länsstyrelser en låg prioritet vad gäller sådan tillsyn av naturreservat och nationalparker som inte är händelsestyrd. Det innebär att egeninitierade insatser som exempelvis oanmälda inspektioner eller periodiska besiktningar förekommer i begränsad utsträckning.

Tillsynen över de biotopskyddsområden som Skogsstyrelsen beslutat om sker årligen för ett urval av områdena. Tillsynen tar i dessa fall sin utgångspunkt i en analys av högupplösta flygbilder. Begränsade resurser medför samtidigt att tillsyn i form av periodiska besiktningar av områden på plats i skogen för närvarande sker i låg utsträckning. Avseende de naturvårdsavtal som Skogsstyrelsen tecknat sker kontroller i begränsad omfattning genom periodiska besiktningar på plats i skogen, under 2023 kontrollerades exempelvis cirka 3 procent av områdena.

4.8.4 Hänsyn vid skörd i enlighet med principerna för hållbart skogsbruk

Det pågår ett utvecklingsarbete med systemtillsyn enligt miljöbalken. Under 2023 genomfördes en förstudie om Skogsstyrelsens systemtillsyn av verksamhetsutövarers egenkontroll i syfte att utveckla kontrollen så att den tydligare tar ställning till fridlysta arter samt öka omfattningen på denna tillsyn. Genom att i större utsträckning kontrollera att verksamhetsutövare har tillräckliga system för att kontrollera sin verksamhet avser Skogsstyrelsen få större utväxling av de tillsynstimmar som läggs ned och få utväxling i fler skogsbruksåtgärder.

Skogsstyrelsens utför även systemtillsyn enligt Timmerförordningen. Denna kommer att utvidgas till tillsyn av avskogningsförordningens bestämmelser i samband med förordningens ikraftträdande. Tillsynen av virkesköpande företag är

nedprioriterad under de närmaste åren på grund av arbete med övergången till avskogningsförordningens regler.

Utöver genom tillsyn följer Skogsstyrelsen, genom en stickprovsinventering, upp hänsyn som tas vid förnygringsavverkning och under förnygringsfasen. Hänsynsuppföljningen utgör viktigt underlag för prioritering av Skogsstyrelsens tillsyn men också rådgivning, för att säkerställa hänsyn tas i tillräcklig omfattning i samband med skogsbruksåtgärder.

4.8.5 Skogens långsiktiga produktionskapacitet

Den svenska skogens långsiktiga produktionskapacitet övervakas med statistiska underlag från den svenska riksskogstaxeringen. Detta tillsammans med Skogsstyrelsens tillsyn av bestämmelser om återväxt och ransonering, samt regelbundna skogliga konsekvensanalyser gör att Skogsstyrelsen bedömer att 6a v är uppfyllt.

4.8.6 Skogar och mark varifrån skogsbiomassa inte får härröra

Den nya lydelsen av förnybartdirektivet, så som det genomförs i Sverige, ska tillämpas i en kontext där även EU:s avskogningsförordning har börjat tillämpas i Sverige. Avskogningsförordningen ställer krav på att verksamhetsutövare (primärproducenter) med flera registrerar geodata om var relevanta råvaror/produkter som släpps ut på den gemensamma marknaden (eller exporteras från) har producerats. Skogsbiomassa generellt inklusive skogsbiomassa för energiproduktion är en relevant produkt som omfattas av avskogningsförordningen. Genom den tillsyn Skogsstyrelsen utför i egenskap av behörig myndighet för avskogningsförordningen säkerställs att råvarans ursprung är korrekt geolokaliserad¹³⁵.

Såväl avskogningsförordningen som förnybartdirektivet använder dock en annan begreppsapparat än vad som är vedtaget i det svenska skogsbruket eller i den svenska skogliga och miljörelaterade regleringen. Skogsstyrelsen föreslår därför här och i ett närliggande avskogningsrelaterat sammanhang att EU:s begreppsapparat ska införas i den svenska regleringen på så sätt att verksamhetsutövarna i förekommande fall ska deklarerat om skogstypen är urskog, gammal skog (så som gammal skog definieras i Sverige), naturligt förnygrad skog (av avskogningsförordningsrelaterade skäl) samt om skogen har sådan hög biologisk mångfald som avses i förnybartdirektivet.

Dessutom föreslår Skogsstyrelsen viss utvidgning, eller förtydligande, av vilka skogsbruksåtgärder som ska anmälas för samråd enligt 12 kapitlet 6 § miljöbalken, innebärande att allt uttag av skogsbiomassa från urskog, gammal skog, naturligt förnygrad skog samt från skog med hög biologisk mångfald ska anmälas till sådant samråd, såvida inte åtgärden omfattas av annan anmälnings- eller tillståndsplikt. Därigenom säkerställer Skogsstyrelsen, i egenskap av tillsynsmyndighet enligt skogsvårdslagen och miljöbalken för skogsbruksåtgärder, att uttag av skogsbiomassa från sådana skogstyper och miljöer blir spårbara så att

¹³⁵ Givetvis under förutsättning att Skogsstyrelsens/behörig myndighets verksamhet har tillräcklig finansiering.

producenter av energi från förnybar råvara kan utesluta det från sin råvaruförsörjning. Trovärdigheten i de deklarerade uppgifterna blir dock i viss mån beroende av Skogsstyrelsens möjligheter att genom tillsyn säkerställa att verksamhetsutövarnas (de primära råvaruproducenternas) deklARATIONER är korrekta, särskilt avseende de produkter som uppges komma från andra skogstyper än de som ska deklarerar.

Det ökade flödet av potentiella tillsynsärenden torde förutsätta att dagens tillsynsmetoder som i huvudsak är objektbaserade (om än med hjälp av olika GIS-baserade hjälpmedel och fjärranalysmetoder) kompletteras med möjlighet till systemtillsyn¹³⁶ av efterlevnaden av såväl skogsvårdslagen som miljöbalken, för att uppnå en acceptabel resurseffektivitet. Detta eftersom tillsynen behöver ha en sådan omfattning och kvalitet att de självdeklarerade uppgifterna generellt sett är av godtagbar kvalitet. Skogsstyrelsen förutser också att tillsynsmekanismen behöver vara förstärkt med ett sanktionssystem, till exempel i form av miljöstraffavgift vid uppenbart felaktig deklARATION av uppgift i anmälan eller ansökan.

4.8.7 Artikel 29.7 a – kriterier gällande markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk

Sverige har ratificerat Parisavtalet och Sverige ingår i EU:s nationellt fastställda bidrag (NDC) som omfattar utsläpp från och upptag i sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF), se avsnitt 3.4. Kriteriet är enligt Skogsstyrelsen bedömning uppfyllt för Sverige.

¹³⁶ Kort beskrivet avse här med systemtillsyn, tillsyn av att den som kontrolleras har kompetens och rutiner som tillämpas i den praktiska verksamheten, som säkerställer efterlevnad av relevant reglering.

5 Konsekvensbeskrivning

I detta kapitel beskrivs preliminära konsekvenser av Skogsstyrelsens förslag på anpassningar som bedömts nödvändiga för att Sverige ska anses uppfylla förnybartdirektivets kriterier för ett så kallat A-land. Konsekvensbeskrivningen är preliminär i denna delredovisning och kommer att vara mer utförlig i slutrapporten, när förslag på författningsförändringar och definition av gammal skog samt kriterier för gammal skog och urskog redovisas.

Förnybartdirektivet har tidigare införlivats i svensk lagstiftning men behöver nu anpassas med anledning av direktivets revidering. Det kommer att krävas mer från aktörerna och tillsynsmyndigheterna om Sverige fortsatt ska kunna uppfylla kraven för att anses som ett så kallat A-land. Handlingsutrymmet är därmed begränsat eftersom det reviderade förnybartdirektivet ställer högre krav än tidigare. Konsekvenser som innebär att Sverige inte kan anses vara ett A-land för skogsbiomassa skulle ytterligare öka kostnaderna för alla berörda.

Nuläget är tidigare beskrivet i kapitel 3. Att möjliggöra för de ekonomiska aktörerna att kunna använda sig av artikel 29.6a och 29.7 a) för svensk skogsbiomassa skulle bidra till ett samhällsekonomiskt kostnadseffektivt genomförande. Bedömningar av om nuvarande lagstiftning och system för övervakning och kontroll anses tillräckliga är beskrivna i kapitel 4. Bedömningarna av nödvändiga anpassningar i gällande lagstiftning måste gå hand i hand med tillräckliga resurser för tillsynsmyndigheter för att säkerställa efterlevnaden av förnybartdirektivet. Sammanfattat lämnar Skogsstyrelsen följande förslag på anpassningar och bedömer att:

- EU:s begreppsapparat behöver införas i svensk reglering. Såväl avskogningsförordningen som förnybartdirektivet använder en annan begreppsapparat än vad som är vedertaget i den svenska skogliga och miljörelaterade regleringen.
- Verksamhetsutövarna behöver, i förekommande fall, deklarerat om skogstypen är urskog, gammal skog (så som gammal skog definieras i Sverige), samt om skogen har sådan hög biologisk mångfald som avses i förnybartdirektivet. Relaterat till pågående arbete med avskogningsförordningen bedöms även naturligt förnygrad skog (avskogningsförordningen) behöva hanteras på liknande sätt.
- För säkerställande av att skogsbiomassan inte kommer från urskog eller gammal skog samt om skogen har sådan hög biologisk mångfald som avses i förnybartdirektivet kan ett möjligt alternativ vara att utvidga/förtydliga i vilka fall en skogsbruksåtgärd ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken¹³⁷. Utvidgandet eller förtydligandet skulle i

¹³⁷ I praktiken rör utvidgningen endast skog som är eller kan vara urskog eller gammal skog, vid skogsbruksåtgärd som inte kräver annat särskilt tillstånd eller avverkningsanmälan innan skogsbruksåtgärden.

så fall bestå i att uttagsåtgärder från i sammanhanget relevanta skogstyper ska anmälas för samråd.

- För hög transparens och tillgänglighet för energiproducenterna, skulle den utvidgade plikten att deklarerat skogstyp kunna kombineras med ett uppdrag till Skogsstyrelsen att tillgängliggöra den relevanta informationen. Utan ett sådant uppdrag får energiproducenten förlita sig på privaträttsliga informationsgarantier i samband med anskaffandet av skogsbiomassan.

Förslagen om anpassningar är mindre långtgående och mer samhällsekonomiskt kostnadseffektivt än ett förbud för avverkning i urskog eller gammal skog. Ett förbud skulle få mer omfattande och långtgående konsekvenser än vad som krävs för efterlevnad av förnybartdirektivet.

5.1 Avgränsningar, förutsättningar och osäkerheter

Normalt beskrivs konsekvenser jämfört mot ett så kallat nollalternativ, att fortsätta som vanligt (*business as usual*). I detta fall handlar det om och avgränsas till att genomföra nödvändiga anpassningar till så låg kostnad som möjligt för samhället, det vill säga utifrån samhällsekonomisk kostnadseffektivitet.

Konsekvenser för tillsyn avgränsas till Skogsstyrelsens tillsynsansvar men även andra myndigheter berörs. Energimyndighetens och Länsstyrelsernas tillsyn och resurser påverkar arbetet och den samhällsekonomiska kostnadseffektiviteten.

En förutsättning är att den politiska nivån hanterar resursaspekter för de berörda tillsynsmyndigheterna. Om tillräckliga resurser saknas finns det en ökad risk att Sverige inte anses kunna uppfylla kriterierna för ett A-land vad gäller övervaknings- och kontrollsystem. För ett kostnadseffektivt genomförande är det avgörande att tillräckliga medel och resurser ges tillsynsmyndigheter i kombination med att nödvändiga anpassningar genomförs.

Förnybartdirektivet reglerar endast virkesråvara för energiändamål och då inte generellt utan endast för vissa specificerade syften och former av energianvändning. Andra ändamål som virke för produktion av sågade trävaror eller massa träffas inte av förnybartdirektivets bestämmelser. Av EU:s avskogningsförordning framgår att energiråvara från skog/skogsbiomassa omfattas, för ytterligare beskrivning av kopplingar till avskogningsförordningen se avsnitt 1.3.

Det finns arealmässig osäkerhet som beror på Skogsstyrelsens kommande förslag på definition av gammal skog och klassificeringskriterier för urskog och gammal skog. Skogsbiomassa får inte härröra från urskog och annan trädbevuxen mark eller från gammal skog enligt nationell definition. Skogsbiomassa får heller inte härröra från mark som var urskog och annan trädbevuxen mark eller gammal skog 2008 eller senare. Därtill finns bestämmelser om att skogsbiomassa inte får härröra från områden som behörig myndighet konstaterar har hög biologisk mångfald, vilket ytterligare bidrar till osäkerheter avseende vilka arealer som sammantaget omfattas av bestämmelserna i artikel 29.6a vi). Det bör i sammanhanget uppmärksammas att denna bestämmelse kan appliceras på ett

bredare spektrum av naturmiljöer jämfört med bestämmelserna som omgärdar urskog och gammal skog.

5.2 De som berörs

Identifierade behov av anpassningar som bedöms nödvändiga förändrar inte vilka aktörer som berörs.

Markägare/verksamhetsutövaren berörs enligt Skogsstyrelsens förslag om utvidgad anmälningsplikt för samråd enligt 12 kapitlet 6 § miljöbalken. Men även krav på att deklarerera relevanta förhållanden även i de andra redan befintliga anmälnings- och tillståndsförfarandena.

Ekonomiska aktörer/energiproducenter berörs sedan tidigare och behöver anpassa sin riskbaserade bedömning som ger korrekta, aktuella och kontrollerbara bevis avseende ett antal faktorer, för att verifiera ett A-land.

De tillsynsmyndigheter som berörs är Skogsstyrelsen och Energimyndigheten samt Länsstyrelserna.

Rennäringen berörs främst av i vilken omfattning hänslavsbärande skog eller skogsområden med marklav som har betydelse för rennäringen berörs av bestämmelserna vilket i sin tur beror på utformning av kriterier för urskog och gammal skog.

5.3 Ekonomiska effekter

Det är viktigt att genomföra nödvändiga förändringar till lägsta kostnaden för samhället, det vill säga utifrån samhällsekonomisk kostnadseffektivitet. Det finns dock fördelningsaspekter av nyttor och kostnader, det vill säga hur de fördelas mellan staten och övriga berörda. De nya skrivningarna i förnybartdirektivet om skogsmiljöer där förnybar skogbiomassa inte får ha producerats (artikel 29.6a vi), kan komma att föranleda ifrågasättanden och anspråk på ersättning. Detta då situationen är snarlik den när skogsbruk med vedertagna metoder förhindras av artskyddsbestämmelser.

5.3.1 För stat och myndigheter

Att kostnader för tillsyn ökar bedöms oundvikligt om Sverige ska kunna bedömas som ett A-land, tillräckliga resurser är en förutsättning för att tillsynsmyndigheter ska kunna utöva den kontroll och övervakning som krävs för ändamålet. Idag saknas dessutom tillsyn för utförda gallringar och om de gjorts i enlighet med lagens hänsynskrav.

Ett uppdrag att tillgängliggöra relevanta uppgifter för marknadsaktörer skulle också öka kostnader för staten, i syfte att förenkla hanteringen för både tillsynsmyndighet och energiproducenterna. Det är mer kostnadseffektivt att undvika en hantering där uppgifter begärs ut och hanteras manuellt.

5.3.2 Ekonomiska aktörer

Kostnaderna skulle öka jämfört med idag för de utökade kraven om anmälan för samråd och de ökade kraven på deklARATION av relevanta uppgifter i de andra anmälnings- och ansökanförfarandena. Någon form av kostnad uppstår dock oavsett hur den information en producent av skogbiomassabaserad förnybar energi behöver förmedlas, och kostnad kopplad till den typ av tillsyn som här föreslås bedöms vara lägre än kostnaden/förlusten vid ett förbud mot avverkning i urskog, gammal skog eller skog med höga biologiska värden. Konsekvenser av nödvändiga anpassningar kan påverka virkesmarknaden.

För rennäringen skulle eventuella ytterligare begränsningar av skogsbruk i hänslavsbarande skog eller skogsområden med marklav av betydelse för rennäringen innebära indirekta positiva ekonomiska effekter genom förbättrade förutsättningar att bedriva renskötsel.

5.4 Miljömässiga och sociala konsekvenser

Eventuella miljömässiga konsekvenser utreds till slutrapporten. Skogsstyrelsens förslag på anpassningar innebär främst förändrad administrativ hantering och förändrad tillsyn.

Möjliga sociala konsekvenser som identifierats i detta skede är främst eventuell påverkan att bo och leva på landsbygd. Det omfattar sysselsättning på landsbygd av skogsbruk och möjligheten att bedriva rennäring, de bedöms dock ingå i ekonomiska och eventuella miljömässiga konsekvenser.

6 Referenser

- Energimyndigheten. 2011. Markanvändning och verifiering av markkriterier i Sverige. Rapport ER 2011:18. <https://energimyndigheten.a-w2m.se/Home.mvc?ResourceId=104344>
- Europeiska kommissionen, 2021. Technical Assistance for the preparation of guidance for the implementation of the new bioenergy sustainability criteria set out in the revised Renewable Energy Directive. REDIIIBIO-final report.
- Naturvårdsverket, 2007. Bättre tillsyn i skyddade områden. Delrapport 1 Kartläggning och förslag på utvecklingsområden. Naturvårdsverket. ISBN 9 162 056 859.
- Proposition 1992/93:226 om en ny skogspolitik, sid. 24–25.
- Proposition 2020/21:185. Hållbarhetskriterier – genomförande av det omarbetade förnybartdirektivet.
- Skogsstyrelsen. 2001. Skogspolitisk historia. Rapport 8A 2001. <https://cdn.abicart.com/shop/9098/art45/4646045-67b381-1695.pdf>
- Skogsstyrelsen, 2009. Stubbskörd – kunskapssammanställning och Skogsstyrelsens rekommendationer. Meddelande 2009:4. <https://cdn.abicart.com/shop/9098/art86/4645986-7abbef-1569.pdf>
- Skogsstyrelsen, 2019. Underlag för genomförande av direktivet om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor. Regeringsuppdrag. Rapport 2019/15. <https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/om-oss/rapporter/rapporter-20222021202020192018/rapport-2019-15-underlag-for-genomforande-av-direktivet-om-framjande-av-anvandningen-av-energi-fran-fornybara-energikallor.pdf>
- Skogsstyrelsen, 2021. Klimatpåverkan från dikad torvtäckt skogsmark – effekter av dikesunderhåll och återvätning. Rapport 2021/7. <https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/om-oss/rapporter/rapporter-20222021202020192018/rapport-2021-7-klimatpaverkan-fran-dikad-torvtackt-skogsmark--effekter-av-dikesunderhall-och-atervatning.pdf>
- Skogsstyrelsen, 2022. Levande skogar – Fördjupad utvärdering 2023. Rapport 2022:12. <https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/om-oss/rapporter/rapporter-20222021202020192018/rapport-2022-12-levande-skogar---fordjupad-utvardering-2023.pdf>
- Skogsstyrelsen, 2024. Skogsstyrelsens tillsynsplan 2024. <https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/om-oss/rapporter/rapporter-2024/rapport-2024-08-samlad-tillsynsplan-2024-med-bilagor.pdf>

Författningar

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010 av den 20 oktober 2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1115 av den 31 maj 2023 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) 995/2010.

Europeiska kommissionens förordning nr 1307/2014 av den 8 december 2014 om fastställande av kriterier och geografiska områden för gräsmark med stor biologisk mångfald vid tillämpning av artikel 7b.3c i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/70/EG om kvaliteten på bensin och dieselbränslen och artikel 17.3c i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor.

Europeiska kommissionens genomförandeförordning 2022/2448 av den 13 december 2022 om fastställande av operativ vägledning vad gäller det underlag som visar att de hållbarhetskriterier för skogsbiomassa som anges i artikel 29 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 uppfylls.

Miljöbalken (1998:808).

Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

Sveriges riksdag, 2009. Förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen

Internetkällor

https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2022/01/MC_helsinki_resolutionH1.pdf (hämtad 2024-04-02)

<https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/>

[Återväxternas kvalitet - Skogsstyrelsen](#) (hämtad 2024-03-25)

Bilaga 2 Naturvårdsverkets avvikande mening

Avvikande mening gällande definition av gammal skog i skogsvårdslagstiftningen.

Skogsstyrelsens förslag till definition av gammal skog i 2 c § st. 2:

Med gammal skog avses ett skogsbestånd eller skogsområde av mycket hög ålder, som består av inhemska trädarter som, i huvudsak genom naturliga processer, har utvecklat strukturer och en dynamik som normalt förknippas med sena successionsstadier av urskog eller ostörd skog av samma typ. Det kan finnas synliga tecken på tidigare mänsklig påverkan, men dessa försvinner gradvis eller är alltför begränsade för att i betydande utsträckning störa de naturliga processerna.

Naturvårdsverkets förslag till definition av gammal skog i 2 c § st. 2:

*Med gammal skog avses **inom ramen för tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor** ett skogsbestånd eller skogsområde av mycket hög ålder, som består av inhemska trädarter som, i huvudsak genom naturliga processer, har utvecklat strukturer och en dynamik som normalt förknippas med sena successionsstadier av urskog eller ostörd skog av samma typ. Det kan finnas synliga tecken på tidigare mänsklig påverkan, men dessa försvinner gradvis eller är alltför begränsade för att i betydande utsträckning störa de naturliga processerna.*

Motivering

Naturvårdsverket bedömer att det för att uppfylla kravet på tydlighet och förutsägbarhet bör finnas en tydlig hänvisning till förnybartdirektivet¹³⁸ inkluderad i definitionen 2 c § st. 2 Skogsvårdslagen.

Med hänsyn till att varje juridiskt begrepp måste läsas i ljuset av den aktuella rättsakten, ser Naturvårdsverket att det finns en risk för begreppsförvirring och otydlighet med Skogsstyrelsens förslag. Detta kan enkelt undvikas genom att man i definitionen i 2 c § st. 2 tydliggör kopplingen till förnybartdirektivet.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen pekar i redovisningen på att definitionen kan behöva kompletteras eller nyanseras för att bättre fånga vad som ska uppnås i olika sammanhang som rör skog och biologisk mångfald. Naturvårdsverket anser därför att det är väsentligt att i författningsförslaget tydliggöra att den här föreslagna definitionen avser specifikt förnybarhetsdirektivets implementering.

¹³⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/2413 av den 18 oktober 2023 om ändring av direktiv (EU) 2018/2001, förordning (EU) 2018/1999 och direktiv 98/70/EG vad gäller främjande av energi från förnybara energikällor, och om upphävande av rådets direktiv (EU) 2015/652

Det finns flera definitioner av gammal skog och naturskog som Sverige behöver, eller kommer att behöva förhålla sig till. Bland annat är Sverige bunden till konventionen om biologisk mångfald, EU:s strategi om biologisk mångfald, EU:s vägledning om urskog och naturskog¹³⁹ och naturrestaurerings-lagstiftningen¹⁴⁰. I EU:s strategi om biologisk mångfald och i vägledningen om urskog och naturskog används begreppet old-growth forest som översätts till naturskog med mindre specifika krav på ålder än de som framgår av definitionen för gammal skog i redovisningen.

Gällande konventionen om biologisk mångfald genomför Sverige konventionens åtaganden vad gäller skogar preciserat genom det nationella miljökvalitetsmålet *Levande skogar*. Definitionen av gammal skog inom miljökvalitetsmålet *Levande skogar* är inte densamma som i den nu föreslagna lydelsen.

Med hänsyn till att det redan finns andra definitioner av gammal skog, naturskog och urskog samt att det inom den senaste tiden kommit flera EU-rättsakter som kommer påverka skogsbruket är det eftersträvansvärt att de författningsändringar som görs är preciserade så att sammanhanget och tillämpningen klart framgår.

¹³⁹ Commission guidelines for defining, mapping, monitoring and strictly protecting EU primary and old-growth forests

¹⁴⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur och om ändring av förordning (EU) 2022/869