

Datum
2025-05-26Diarienr
2025/746
Er referens
KN2025/00609Mottagare
Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Miljömålsberedningens delbetänkande SOU 2025:21

Skogsstyrelsen yttrar sig över de delar av Miljömålsberedningens delbetänkande SOU 2025:21 som berör Skogsstyrelsens ansvars- och kompetensområde. Yttrandet inleds med ett avsnitt med övergripande synpunkter och sammanfattning, därefter redovisas synpunkter och kommentarer uppdelat efter kapitel i delbetänkandet.

Övergripande synpunkter och sammanfattning

För att skapa tydliga förutsättningar för skogssektorn och hantera avvägningar är det viktigt med långsiktiga mål och strategier för hur Sverige kan leva upp till åtaganden om biologisk mångfald i skogen och skogens roll för att begränsa klimatförändringarna. Dessa mål och strategier behöver också samordnas och fastställas på politisk nivå. Skogsstyrelsen ser positivt på att Miljömålsberedningen redovisat underlag för detta.

Skogsstyrelsen bedömer dock att Miljömålsberedningens förslag är otillräckliga för att Sverige ska uppfylla sina åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald. Skogsstyrelsen delar Miljömålsberedningens bedömning att gammal skog enligt föreslagen definition utgör en delmängd av all naturskog.

Skogsstyrelsen konstaterar att Miljömålsberedningens förslag även är otillräckliga för att Sverige ska uppfylla sina åtaganden enligt LULUCF-förordningen till år 2030. Skogsstyrelsen är tveksam till om de insatser som föreslås kan skapa förutsättningar för en sådan ökning av nettoupptaget som Miljömålsberedningen bedömt.

Skogsstyrelsen konstaterar samtidigt att flertalet av förslagen svårligen kan genomföras inom föreslagen tidsram. Vissa förslag till styrmedel antas inte nödvändigtvis kvarstå efter 2030 men kräver omfattande resurser att etablera. Det är viktigt med kontinuitet i styrmedel eftersom tidsbegränsade insatser skapar en ryckighet som är ineffektiv för både markägare och myndigheter.

Skogsstyrelsen anser inte att det är skogsbrukets ansvar att det specifikt ska vara möjligt för Sverige att leva upp till åtaganden enligt LULUCF-förordningen, utan det bör vara statens ansvar att hantera. Skogsbrukets ansvar när det gäller klimatarbetet som helhet bör framför allt handla om att skapa resilienta skogar inom ramen för ett långsiktigt hållbart skogsbruk.

Skogsstyrelsen tillstyrker en riktad satsning på information och rådgivning om skogsskötsel för ökad tillväxt, kolinlagring och bevarande av biologisk mångfald, utöver ordinarie anslag.

Skogsstyrelsen tillstyrker att Skogsstyrelsen under perioden 2026-30 ska betala ersättning till markägare som gödslar sin skog i enlighet med de allmänna råden, men anser att det ekonomiska stödet bör riktas mot privatskogsbruket för att vara kostnadseffektivt.

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget att markägare mot ersättning från staten ska kunna teckna avtal för förlängd omloppstid. Det är mycket osäkert om avtal för förlängd omloppstid verkligen leder till minskad avverkning totalt sett i landet på det sätt som Miljömålsberedningen bedömt.

Skogsstyrelsen tillstyrker en ökad satsning på återvätning med ny förordning och ökade anslagsmedel. Skogsstyrelsen bedömer dock att det är en alltför hög målsättning i förslaget. Markägarnas intresse och vilja är avgörande för vilken ökningstakt som är möjlig. Det är även mycket svårt att genomföra den arealen återvätning med den bemanning och tid som krävs för ansvarsfulla åtgärder, ett rättssäkert förfarande och med god dialog med skogsägare.

Skogsstyrelsen tillstyrker att Sverige i sitt arbete med att skydda natur till 2030 ska prioritera områden med naturtyp enligt restaureringsförordningen och områden med livsmiljöer som kräver bevarande för hotade arter enligt art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet.

Skogsstyrelsen tillstyrker att riksdagen beslutar om ytterligare ett anslag för intrångsersättning för Skogsstyrelsen, men anser att anslaget delvis bör ges ett annat ändamål än vad Miljömålsberedningen föreslår.

Skogsstyrelsen tillstyrker inriktningen att skydda alla återstående urskogar och all återstående gammal skog enligt föreslagen definition, men bedömer att det är mycket svårt att genomföra till 2030.

Skogsstyrelsen ser positivt på förslaget om kartläggning av urskogar och gammal skog, men det förutsätter att myndigheten ges såväl rättsliga som praktiska förutsättningar att utföra uppdraget. Det skulle vara mycket svårt att genomföra inventeringen i den föreslagna omfattningen till 2030.

Skogsstyrelsen tillstyrker inriktningen att urskogar och gammal skog, som inte är kartlagda, upptäcks vid avverkningsanmälan eller samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Det är dock mycket svårt att säkerställa att det sker. Genom utökade kontroller och fältbesök skulle det gå att öka sannolikheten för att sådana skogar upptäcks.

Skogsstyrelsen tillstyrker att ett nytt etappmål för förvaltning av skyddade områden införs, men bedömer att det etappmål som föreslås skulle vara mycket svårt att uppnå till 2030. Skogsstyrelsen tillstyrker även en ökning av anslaget för skötsel av biotopskyddsområden och naturvårdsavtal, men anser att ökningen bör ske successivt från och med 2026.

Skogsstyrelsen anser att flera av förslagen om restaurering och minimal förlust av biologisk mångfald är exempel på insatser eller åtgärder som bör hanteras i arbetet med framtagandet av den nationella restaureringsplanen. I den fortsatta beredningen av betänkandet vill Skogsstyrelsen betona vikten av att detta sker samordnat med 2024 års skogspolitiska utrednings delbetänkande, bokstavsutredning om artskydd, samt andra nationella och EU-initierade rättsakter, i syfte att möjliggöra för och skapa en sammanhållen, långsiktig och förutsägbar framtida skogs- och miljöpolitik.

Miljömålsberedningens förslag gällande återvätning och rådgivning skulle få mycket stora ekonomiska konsekvenser för Skogsstyrelsen om de genomförs. När det gäller verksamheten med återvätning skulle förslaget leda till att Skogsstyrelsens verksamhet skulle behöva växa från cirka 40 årstjänster under 2025 till runt 700 årstjänster år 2026. Detta innebär i det närmaste en fördubbling av hela myndigheten. Det bedöms inte vara möjligt att genomföra eftersom det inte går att bygga upp kompetens och kapacitet i tillräcklig omfattning på så kort tid. Även för information och rådgivning bedöms det svårt att bygga upp kompetens och kapacitet. I båda fallen bör resursförstärkningen ske successivt och vara över längre tid.

Förutom resursförstärkningarna innebär förslagen en rad tillkommande arbetsuppgifter och förändringar av verksamheten som skulle kräva mycket resurser och som saknar riktad finansiering. Om dessa uppgifter skulle genomföras genom omfördelning inom Skogsstyrelsens nuvarande anslagsramar skulle det medföra mycket stora undanträngningseffekter av pågående verksamhet. Totalt har Skogsstyrelsen skattat resursbehovet för de förslag till insatser som saknar riktad finansiering till omkring 300 miljoner kronor per år under perioden. Detta utgör ungefär hälften av Skogsstyrelsens nuvarande 1:1-anslag. Om dessa tillkommande arbetsuppgifter ska kunna genomföras behövs motsvarande resursförstärkning.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalk (1998:808)

3 kap 4 a § Skogsstyrelsen avstyrker förslaget i sin nuvarande utformning. Se avsnitt 10.2.

12 kap 6 § Skogsstyrelsen tillstyrker den del av förslaget gällande tillägg till 12 kap. 6 § miljöbalken som avser att myndigheten ska verka för formellt skydd vid förbud som ger rätt till ersättning enligt 31 kap 4 § miljöbalken.

Gällande förbud eller nekande av tillstånd till avverkning föreslår Skogsstyrelsen att alternativet med andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder inte tas med i lagen.

För skogsmark, där förbud mot (eller nekat tillstånd till) avverkning av skog leder till höga ersättningsbelopp, bör formellt skydd vara det som myndigheten verkar för, och inte OECM, för att säkra de belopp som utbetalats av staten.

1.2 Förslag till lag om ändring i skogsvårdslag (1979:429)

Skogsstyrelsen tillstyrker att ett generellt undantag från återplanteringsplikten avseende en zon närmast jordbruksmark införs. Skogsstyrelsen föreslår dock att förslaget ändras på så vis att zonen justeras till 15 meter samt att det aktuella undantaget avser hela första stycket i 5 § skogsvårdslagen och inte endast andra punkten.

1.4 Förslag till... ändring i förordning (1998:1388) om vattenverksamhet

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget.

1.8 Förslag till... ändring i förordning... med instruktion för Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget.

Befintlig text i paragrafen bedöms vara tillräcklig. Eventuellt behov av kompletterande information kan regleras i en myndighetsöverenskommelse. Skogsstyrelsen bedömer även att områden med naturvårdsavtal för återvätning av torvmark inte ska anses utgöra OECM. Se avsnitt 13.1.9.

1.10 Förslag till förordning om statliga bidrag och ersättning...

I grunden tillstyrker Skogsstyrelsen förslaget. Skogsstyrelsen uppfattar dock förslaget som otydligt i flera delar.

Utredningen föreslår att det skapas ett nytt stöd eller statligt bidrag för återvätning av skogsmark som komplement till de återvättningsavtal som Skogsstyrelsen nu arbetar med. Även om Skogsstyrelsen ser att komplement skulle kunna behövas på sikt, ser vi flera olösta problem med utredningens förslag. Skogsstyrelsen ser inte heller att ett nytt stöd eller statligt bidrag skulle öka intresset och volymen på verksamheten markant på kort sikt.

Förordningen omnämns även under avsnitt 12 men Skogsstyrelsen väljer att lägga kommentarer även till sakinnehållet i detta avsnitt eftersom förslaget beskrivs mer utförligt här.

5 § För att Skogsstyrelsen ska kunna vara verksamhetsutövare och ansvara för att dikespluggningsåtgärden genomförs krävs ett avtal mellan myndigheten och markägaren. Därmed kan inte stödet betalas ut för att markägaren ska återväta om inte syftet är att markägaren ska anses vara verksamhetsutövare.

Om ett stöd införs, där Skogsstyrelsen inte ska stå för åtgärden, måste markägaren själv bedöma om tillstånd eller anmälan för vattenverksamhet krävs, samt ansvara för att återvätningen genomförs på ett väl utformat sätt (se 8 och 9 §§ nedan). Om syftet med stödet är att Skogsstyrelsen ska genomföra åtgärden behöver stödet konstrueras så att markägaren får ersättning för att Skogsstyrelsen ska få genomföra återvätning på fastigheten. Att Skogsstyrelsen skulle genomföra åtgärden och bevilja ett stöd utan överenskommelse skulle inte vara försvarbart.

6 § Skogsstyrelsen förutser utmaningar med att länsstyrelserna ska utforma ersättningsmodellerna för både jord- och skogsmark. Skogsstyrelsen ser dock behov av att utforma ersättningen eller stöden på likvärdigt sätt för att det ska

bli tydligt för markägaren. Innan ett stöd kan införas behöver statsstödsregelverken också beaktas.

7 § Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att åtaganden ska regleras genom ett sådant avtal mellan myndigheten och fastighetsägaren som avses i 7 kap. 3 § andra stycket jordabalken (naturvårdsavtal).

8 och 9 §§ Utredningens förslag förutsätter att markägare kan göra komplicerade bedömningar som kräver djup och bred sakkunskap inom olika områden som exempelvis juridik, kart- och analysverktyg samt fältundersökningar. Att i stället anlita en konsult innan markägaren vet om det finns en reell återvätningsmöjlighet kan bli dyrt. Utöver detta ska markägaren också stå för entreprenadkostnaden tills det att återvätningen är utförd (12§), vilket kan innebära flera år om avverkning ska genomföras innan dikespluggning.

Skogsstyrelsen ser en risk att det ansvar och den större tidsåtgång som behöver läggas på markägaren vid en stödansökan, kommer att verka avskräckande för många markägare.

Övriga tillägg

Skogsstyrelsen saknar klargörande kring hur länge stödvillkoren ska efterlevas. Risken finns att samma markägare kan söka bidrag för samma åtgärd vid flera tillfällen och vid ett ägarbyte gäller inga stödvillkor mot den nya markägaren. När markägaren tecknar återvätningsavtal med Skogsstyrelsen skrivs detta in hos Lantmäteriet, vilket innebär att avtalet följer med fastigheten vid ägarbyte.

Skogsstyrelsen ser att det behövs ett lagstöd för att undantagen från Skogsvårdslagen som gäller återbesogningsplikt och lägsta tillåtna ålder för föryngringsavverkning ska kunna tillämpas. Detta hanteras i dag genom att Skogsstyrelsen tecknar naturvårdsavtal som har stöd i Jordabalken.

3 Miljömålsberedningens utgångspunkter

3.1 Staten ska använda sin rådighet

Skogsstyrelsen delar Miljömålsberedningens bedömning att utformningen av regeringens styrning och finansiering av de statliga myndigheterna som genomför den statliga politiken är central för den strategi som Miljömålsberedningen föreslår i betänkandet. Skogsstyrelsen är en av de myndigheter vars instruktion saknar tydlig koppling till genomförandet av arbetet inom ramen för internationella åtaganden. Behovet av instruktionsändringar för Skogsstyrelsen som formaliserar myndighetens deltagande i klimatarbetet som sker inom EU och internationellt har tidigare lyfts i regeringsuppdrag om implementering av LULUCF-förordningen.¹

¹ Naturvårdsverket 2024. *Analys av hur EU:s reviderade ansvarsfördelningsförordning och LULUCF-förordning ska tillämpas i Sverige. Gemensam slutredovisning av två regeringsuppdrag* Skrivelse 2024-09-26. Ärendenummer NV-06194-23.

3.4 Gapanalys biologisk mångfald

Skogsstyrelsen delar slutsatsen att behoven av skötsel av skyddad natur är betydligt större än vad som genomförs i dag. Det pekar vi bland annat på i Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets nationella skötselstrategi² och i Skogsstyrelsens budgetunderlag för 2026-2028.

Skogsstyrelsens erfarenheter när det gäller skogliga miljöer är att det är en betydligt högre andel av den skyddade arealen som har behov av någon typ av naturvårdande åtgärd än de 3,2 procent som är Miljömålsberedningens slutsats. Skogsstyrelsen bedömer att drygt 40 procent av landarealen (drygt 31 000 ha) inom biotopskyddsområden och naturvårdsavtal i skog har skötselbehov.

På denna areal kan det finnas överlappande åtgärdsbehov av engångskaraktär (restaureringsåtgärd) och av återkommande karaktär. Merparten av skötselbehoven är dock återkommande och är endast medräknade en gång, vilket innebär att behovet är fortsatt stort även efter 2030.

3.5 Gapanalys LULUCF

Skogsstyrelsen har tidigare framfört att ytterligare insatser för ökad kolinlagring krävs på grund av flera osäkerheter.³ Detta rör osäkerheter kring antaganden eller modellering för vissa kolpooler eller marktyper, men även naturliga vädervariationer inom LULUCF-sektorn samt utvecklingen av avverkningsnivåer på lång sikt till följd av variation i träd tillväxten. Potentialen för nyttjande av flexibiliteter inom LULUCF-förordningen eller från ESR är också svårbedömd. Skogsstyrelsen förordar att osäkerheter beaktas i framtagnad av styrmedel och vikten av att minimera risken att inte efterleva LULUCF-förordningen.

Skogsstyrelsen noterar att gapanalysen saknar bedömningar om effekt av förändrad träd tillväxt på avverkningsnivåer på medellång eller lång sikt, effekter av förändringar i markanvändning, samt osäkerhet kring nettoupptag i markkolet.

Vid utformningen av styrmedel är det fortsatt viktigt att följa utvecklingen för nettoupptaget i LULUCF-sektorn samt vidareutveckla metoder för att uppskatta den framtida utvecklingen i ett föränderligt klimat. Nyare statistik har tillkommit efter att betänkandets referensscenario konstruerades. Denna statistik visar att det rapporterade nettoupptaget är längre från nivån som krävs för måluppfyllelse än vad som antagits. Sveriges metodik för klimatrapporering kommer fortsatt att utvecklas och nya data tillkommer, vilket leder till ytterligare osäkerhet och bör beaktas i framtida styrmedelsutformning.

3.6 Utgångspunkter ... rapporterade nettoupptag av växthusgaser till 2030

Skogsstyrelsen instämmer i de flesta av de skogligt relaterade utgångspunkterna för förslagen. Några av utgångspunkterna kommenteras

² Naturvårdsverket & Skogsstyrelsen 2023. *Natur- och kulturvårdande skötsel av skog*. Naturvårdsverket. Rapport 7122.

³ Skogsstyrelsen 2022. *Analys av förslag på LULUCF-förordning*. Dnr 2022/767.

även mer utförligt i andra delar av yttrandet varför vi inte går in på dem här. Det gäller exempelvis förslagets möjlighet att generera en så omfattande ökning av nettoupptaget till 2030, frågor om avverkningsläckage samt principen om frihet under ansvar och sektorsansvar.

Nytan av *ökad* kolinlagring i skog och mark bör prissättas och Skogsstyrelsen anser att olika alternativ för att ersätta markägare för åtgärder som leder till ökat nettoupptag bör utredas. Vid jämförelser mellan nytan av substitution och av ökad kolinlagring är det viktigt att beakta kollagrens permanens.

Miljömålsberedningen bedömer att det krävs åtgärder som bidrar till ökat rapporterat nettoupptag till 2030, men även på längre sikt. Skogsstyrelsen anser att betänkandet i stor utsträckning valt att utveckla ekonomiska styrmedel med potential på kort sikt (till år 2030). Flera andra myndigheter har tidigare föreslagit ekonomiska styrmedel som kan behöva ta flera år att utveckla, men som har potential att bli kostnadseffektiva alternativ över tid. I *Underlag till regeringens kommande klimathandlingsplan och klimatredovisning*^{4,5,6} föreslogs uppdrag att genomföra omvända auktioner för ökad nettokolinlagring. Auktionssystemet föreslogs inledas med ett pilotprojekt för några utvalda åtgärder 2025. Förslaget skapar även förutsättningar för samfinansiering med privata sektorn, vilket minskar behovet av statlig finansiering. Förslaget ligger i linje med Miljömålsberedningens bedömning att en väl utvecklad frivilligmarknad för kol- och biokrediter skulle kunna bidra till att stärka markägares incitament att sköta skogen på ett sätt som bidrar till att öka Sveriges rapporterade nettoupptag.

Skogsstyrelsen instämmer i behovet av metodutveckling och förordar att fortsatt utreda hur ett sådant system kan utformas inklusive pilotverksamhet för att testa systemet i praktiken.

Skogsstyrelsen anser att ett nationellt styrmedel för ökad kolinlagring kan påverka EU:s ramverk för certifierade upptag och förbättra utsikterna för att det framväxande regelverket möjliggör åtgärder med potential i nordliga Europa.

5 Här är strategin

Skogsstyrelsen ser positivt på att det tas fram en samlad strategi som bidrar till Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald samt upptag och utsläpp av växthusgaser inom markanvändningssektorn. Strategins innehåll är dock otillräcklig för att Sverige ska uppfylla sina åtaganden för biologisk mångfald och kolinlagring inom markanvändningssektorn. Strategin saknar ett etappmål för upptag och utsläpp av växthusgaser inom markanvändningssektorn (LULUCF).

⁴ Naturvårdsverket 2023. *Underlag till regeringens kommande klimathandlingsplan och klimatredovisning*. Skrivelse. Ärendenummer: NV-08102-22.

⁵ Naturvårdsverket 2022. *Förslag för ökade kolsänkor i skogs- och jordbrukssektorn. Underlagsrapport om LULUCF inom regeringsuppdraget om näringslivets klimatomställning. Reviderad. Rapport 7059.*

⁶ Tillväxtanalys 2022. *Näringslivets klimatomställning*. PM 2022:10.

Skogsstyrelsen håller med om att det behövs olika typer av styrmedel och åtgärder som kompletterar och förstärker varandra så att de bildar en helhet som bidrar till att uppfylla åtagandena.

För att strategin ska bli relevant och fylla sina syften är det viktigt att skapa legitimitet för klimat- och miljöpolitiska styrmedel och en bred acceptans bland berörda aktörer och i samhället i stort. Styrmedel behöver utformas så att det skapas incitament för att genomföra de åtgärder i skogen som krävs. För att skapa förutsättningar för genomförandet är det också viktigt att den politiska nivån kommunicerar vad åtagandena innebär och vikten av att uppnå dem för att öka acceptansen bland berörda aktörer.

Skogsstyrelsen vill också betona vikten av att det finns en kontinuitet i styrmedel och andra insatser från statens sida så att det inte enbart blir fråga om starkt tidsbegränsade insatser. Det är naturligt med tanke på uppdraget att åtaganden till 2030 varit i fokus för Miljömålsberedningens arbete, men det blir inte kostnadseffektivt att bygga upp och avveckla verksamheter inom några få år. Omfattningen av de verksamhetsförändringar som föreslås bedöms vara mycket svåra att genomföra, vilket påtalas för flera av förslagen. De utmaningar som ska hanteras kommer inte att vara helt lösta till 2030 och utgångspunkten bör därför vara att insatser genomförs över en längre tidsperiod än fram till 2030.

Skogsstyrelsen vill därför lyfta vikten av att utveckla styrmedel som bidrar till att bevara och öka nettoupptaget i Sveriges skogar även bortom 2030. Här är etappmålet till 2040 och Sveriges långsiktiga klimatmål till 2045 värda att beakta. Ett bestående eller ökande nettoupptag i skogen bidrar även till Sveriges mål att uppnå negativa nettoutsläpp efter 2045.

6 Förslag om information och rådgivning

6.1 Förslag om riktad informations- och rådgivningsinsats

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om en riktad satsning på rådgivning och information, utöver ordinarie anslag. Skogsstyrelsen tillstyrker även att SLU uppdras att göra en samlad utvärdering av myndigheternas insatser.

Det är positivt att beredningen lyfter fram behovet av att stärka ordinarie rådgivnings- och informationsinsatser, vilket myndigheten framhållit i inlämnade budgetunderlag.

Skogsägares beslut påverkas av fler faktorer än enbart information och rådgivning. För att vara ett effektivt styrmedel måste rådgivningsbudskapen vara i linje med skogsägarens egna värderingar och mål. Den föreslagna satsningen innehåller flera budskap som delvis går åt olika håll. För att uppnå framgång bör dess olika delar paketeras tydligt och riktas mot specifika målgrupper som har både vilja och förmåga att omsätta råden i praktiken. Det innebär att insatser för att identifiera målgrupper eller specifika ägare med särskilda åtgärdsbehov bör ingå i satsningen.

Flera lärosäten skulle kunna vara aktuella att involvera i en utvärdering, för att få en bredd av kompetenser. Det är viktigt att ägarskapet för den samlade utvärderingen ligger hos aktuella lärosäten.

Skogsstyrelsen kommer också fortsatt att utvärdera och utveckla rådgivningsverksamheten, vilket ingår i vårt uppdrag. Det kan dock dröja länge innan effekterna blir mätbara i skogen, varför en långsiktig satsning på rådgivning och information är nödvändig. Vi behöver återkommande nå ut till skogsägare och andra målgrupper med våra budskap för att få genomslag.

6.2 Förslag om åtgärdssamordnare som komplement ... rådgivningsinsatser
Skogsstyrelsen avstyrker förslaget gällande regionala åtgärdssamordnare och som en följd av detta även förslaget om en nationell stödfunktion.

Det bedöms vara en alltför omfattande uppgift för en samordnare att samordna alla aktiviteter gällande såväl kolinlagring som bevarande av biologisk mångfald. Förslaget riskerar därför att bli både tidskrävande och ineffektivt. Avgränsningen vad gäller ämnesområden och i vilken mån skogliga frågor ingår är dessutom oklar. Vissa delar av den aktuella samordningen sker redan i dag, exempelvis gällande återvätnings. Andra liknande förhållanden kan förekomma inom myndigheterna och det är viktigt att säkerställa effektiva arbetssätt.

7 Förslag om indikatorer och preciseringar

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget att miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan följs upp med en ytterligare indikator – upptag och utsläpp från markanvändningssektorn.

Skogsstyrelsen förordar generellt samstämmiga mål och uppföljningsmetodik på internationell, EU och nationell nivå. Detta för att statens styrning mot målen ska bli konsistent och minska den administrativa bördan i måluppföljning.

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget om att tillföra en likalydande precisering till miljö kvalitetsmålen Levande skogar och Ett rikt odlingslandskap om att nettoupptaget av växthusgaser fram till 2030 ökar.

Preciseringar till miljö kvalitetsmål är i regel långsiktiga och Skogsstyrelsen anser att förslaget behöver ses över utifrån ett längre perspektiv. Vidare anser Skogsstyrelsen inte att preciseringen ska kräva att specifikt skogarnas respektive odlingslandskapets nettoupptag av växthusgaser ska öka fram till 2030.

Skogens nettoupptag bokförs enligt den reviderade LULUCF-förordningen i markbokföringskategorin brukad skogsmark inklusive kolpoolen avverkade träprodukter; odlingslandskapets i brukad åkermark och brukad betesmark. Skogens nettoupptag är avgörande för att Sverige ska nå klimatmål för LULUCF-sektorn, men Skogsstyrelsen ser ingen anledning till att detaljreglera inom vilken markbokföringskategori denna nettoupptagsökning ska ske. För att bibehålla flexibilitet och kostnadseffektivitet i genomförandet för att uppnå klimatmål i LULUCF-sektorn förordar Skogsstyrelsen att utelämnas inom vilken markbokföringskategori som nettoupptaget ska öka. Detta medför även att ett flertal myndigheter får ett gemensamt ansvar för preciseringen.

Skogsstyrelsen ser fortsatt behov av ett etappmål för att utgöra underlag till Sveriges beskrivning av genomförande av den reviderade LULUCF-förordningen enligt kommittédirektivet. Sverige är fortsatt bundet av EU:s reviderade LULUCF-förordning att öka nettoupptaget i skog och mark, men avsaknaden av ett etappmål för LULUCF-sektorn inom det klimatpolitiska ramverket kvarstår.

Skogsstyrelsens anser att ett etappmål bör beslutas som anger nettoupptaget i LULUCF-sektorn till år 2030. Utöver vad som beskrivits ovan för målutformning bör ett etappmål ange en referens i form av referensår eller referensnivå för nettoupptaget utifrån vilken nettoupptaget i sektorn ska öka. Samtidigt vill Skogsstyrelsen betona att efter decennier av ökande skogstillväxt med högt nettoupptag är nuvarande trend för nettoupptaget kraftigt minskande och betydande insatser skulle fordras för att vända utvecklingen.

Som framgår ovan avstyrker Skogsstyrelsen förslaget på ny precisering till Levande skogar. Om det ändå införs en sådan precisering bör det framgå att arbetet med att bevara biologisk mångfald och begränsa klimatförändringarna behöver gå hand i hand för att åtgärder inte ska bli kontraproduktiva.

8 Förslag om hållbart ... för kolinlagring och biologisk mångfald

8.1.1 Förslag om att Skogsstyrelsen ... och bevarande av biologisk mångfald
Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget att myndigheten får i uppdrag att genomföra och samordna en riktad satsning för rådgivning och information om skogsskötsel för ökad tillväxt, kolinlagring och bevarande av biologisk mångfald.

Skogsstyrelsens långa erfarenhet av att utforma och genomföra rådgivning bör tas tillvara. Det är därför önskvärt att ett kommande uppdrag inte detaljstyrs om innehåll och arbetssätt.

I förslaget om rådgivning och information nämns inte rådgivning kopplat till förslagen om avtal om förlängda omloppstider eller stöd till gödsling. Sådan rådgivning bör också kunna ske inom den riktade satsningen.

I Skogsstyrelsens senaste budgetunderlag inkluderas delar av de ämnen som listas i Miljömålsberedningens förslag. Under insatsområdet *Ökad hållbar tillväxt* listas fyra ämnesområden: minskade skogsskador, skogsskötsel, infrastruktur samt skogsägares beställarkompetens. De båda sistnämnda är inte uttalade i beredningens förslag, men är en förutsättning för att åtgärder ska bli gjorda och bedöms kunna inkluderas i satsningen. Aktiva naturvårdsåtgärder i produktionsskogen samt förstärkt hänsyn till kulturmiljövärden och vattenmiljöer är andra exempel på ämnen som bör ingå.

Skogsbruksplanen är, vid sidan av rådgivning, ett viktigt beslutsstöd. Skogsstyrelsen har i ett regeringsuppdrag tagit fram ett förslag till en ny modell som hjälper skogsägare att formulera mål och styra skötseln. Denna modell kan fungera som ett kompletterande styrmedel i en breddad rådgivningssatsning.

Skogsstyrelsens *Mina sidor* ger också skogsägarna stöd för att ta beslut. Att utveckla denna och andra digitala tjänster kan med fördel ingå i rådgivningssatsningen. Fjärranalysdata är ett viktigt komplement till rådgivning. Högupplösta och aktuella skogsdata ger bättre beslutsunderlag för både skogsägare och aktörer. En tätare laserskanning, också nämnd i budgetunderlaget, skulle ytterligare stärka rådgivningens effekt.

Skogsstyrelsen kommer att ha svårigheter att växla upp rådgivningsverksamheten med 100 miljoner kronor redan nästa år och ser att en successiv ökning är nödvändig. Detta bland annat på grund av antalet tillgängliga rådgivare, samt behovet av en uppstartsfas med fördelning och prioritering av arbetet. Skogsstyrelsen bedömer sig kunna bedriva rådgivningsverksamhet under 2026 i enlighet med beredningens förslag till en riktad rådgivningssatsning omfattande 30 miljoner kronor. Därefter 60, 100, 155 resp. 155 miljoner kronor de efterföljande åren 2027–2030. Ökningen motsvarar den som äskats i inlämnat budgetunderlag.

8.2.1 Genom sektorsansvaret behöver sektorn ta ett ansvar ... åtagande

Skogsstyrelsen delar Miljömålsberedningens bedömning att såväl användningen av skogsråvara för substitution av fossila produkter som kolinlagring är viktiga delar av skogens nytta för att begränsa klimatförändringarna.

Skogsstyrelsen konstaterar att sektorsansvaret i skogen medför att åtgärder för att nå de skogs- och miljöpolitiska målen i skogslandskapet vilar gemensamt på myndigheterna och skogsbruket. Skogsstyrelsen bedömer att det är rimligt att skogsbrukets ansvar när det gäller klimatarbetet som helhet framför allt bör vara att skapa resilienta skogar inom ramen för ett långsiktigt hållbart skogsbruk.

Skogsstyrelsen anser dock inte att det är skogsbrukets ansvar att det specifikt ska vara möjligt för Sverige att leva upp till åtaganden enligt LULUCF-förordningen, utan det bör vara statens ansvar att hantera. Motiv för det är att skogen och skogsmarken under lång tid sammantaget haft ett nettoupptag av kol, medan det främst är andra samhällssektorer som orsakar utsläpp av växthusgaser. Staten kan som del av sitt ansvar bland annat genomföra insatser gentemot skogsbruket för att öka nettoupptagen i skogen, exempelvis genom att finansiera rådgivning och bidra med medel till ekonomiska stöd och ersättningar till skogsbruket.

Skogsstyrelsen delar beredningens bedömning att kolinlagring i skogsmark och virkesproduktion för att framställa långlivade träprodukter bör ingå i Skogsstyrelsens rådgivning, information och uppföljning.

8.2.2 Förslag om ..ersättning till markägare som gödslar sin skog ... råd

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget att Skogsstyrelsen under perioden 2026-30 ska betala ersättning till markägare som gödslar sin skog i enlighet med de allmänna råden, men anser att det ekonomiska stödet bör riktas mot privatskogsbruket för att vara kostnadseffektivt.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget att Skogsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att utvärdera effekter av det föreslagna stödet.

Ett ekonomiskt stöd till markägare som gödslar sin skog kan i begränsad omfattning bidra till uppfyllandet av LULUCF-förordningen.

Skogsstyrelsen har i maj 2025 lämnat en delredovisning inom ett regeringsuppdrag om ökad gödsling där även ekonomiska styrmedel behandlas.⁷ Av redovisningen framgår att ett direkt ekonomiskt stöd, för att vara kostnadseffektivt, i första hand bör riktas mot privatskogsbruket och då som en tillfällig åtgärd för att kompensera för ett större behov av samordning och gemensam planering, samt den högre ekonomiska risk som gödsling innebär för mindre markägare. Ett förslag är därför att införa ett tidsbegränsat arealbaserat stöd till privatskogsbruket, där ersättning från staten utgår med ett fast belopp per hektar, motsvarande 50 procent av den genomsnittliga gödslingskostnaden per hektar.

Information och rådgivning till markägare är en förutsättning för att öka kunskapen hos enskilda skogsägare och bidra till att sänka trösklar för att genomföra åtgärden så att det ekonomiska stödet får avsedd effekt.

Om möjligheten till ekonomiskt stöd avgränsas till att omfatta gödsling inom privatskogsbruket, så bedöms den årliga stödberättigade gödslingsarealen bli avsevärt lägre än i Miljömålsberedningens förslag. Möjligheterna att realisera gödsling är till stor del avhängigt markägarnas intresse, priser och den allmänna konjunkturen. Det är därför osäkert om och hur mycket det går att öka gödslingen.

Skogsstyrelsens tolkning är att det övergripande målet för det nämnda regeringsuppdraget är att uppnå en ökad långsiktig tillgång till biomassa medan Miljömålsberedningens förslag är tydligt inriktat på att öka nettoupptaget av kol i skogen under en begränsad period för att uppfylla åtaganden enligt LULUCF-förordningen. Det senare skulle kunna motivera ett ekonomiskt stöd till gödsling för en bredare grupp av skogsägare.

Det är viktigt att ett eventuellt ekonomiskt stöd utvärderas med avseende på miljöaspekter, skogens tillväxt, effektivitet, additionalitet, överkompensation, övervältring av gödselpris och andra effekter. Innan ett direkt ekonomiskt stöd kan införas behöver det också analyseras vidare om detta är möjligt i förhållande till statsstödsreglerna.

Det skulle krävas en uppstartsfas på minst ett år för att etablera stödet, bland annat för att utveckla stöd för Skogsstyrelsens handläggning av ärenden.

Se även avsnitt 19.5.2 för beskrivning av konsekvenser vad gäller Skogsstyrelsens handläggning av stödet.

⁷ Skogsstyrelsen 2025. Åtgärder för ökad skogsgödsling – system, arealer, styrmedel och konsekvenser. Rapport 2025/7.

8.2.3 Förslag om att Skogsstyrelsen med ... förlänga skogens omloppstid
Skogsstyrelsen avstyrker förslaget. Skogsstyrelsen bedömer att det är mycket osäkert om avtal för förlängd omloppstid verkligen leder till minskad avverkning totalt sett i landet på det sätt som Miljömålsberedningen bedömt.

Det är mycket svårt att bedöma hur stor avverkningsläckaget skulle bli. I förslaget har beredningen räknat med avverkningsläckage på 60 procent med känslighetsanalyser på +/- 20 procent. Om avverkning i än större utsträckning flyttas till andra objekt så uppnås inte de förväntat positiva effekterna för kolinlagring och förslaget blir inte kostnadseffektivt i relation till statens kostnader för avtalen. Det finns även en risk att staten betalar ersättning för förlängd omloppstid för skogar som ändå inte varit aktuella för avverkning.

Olika markägare kan ha olika förutsättningar att ta del av stödet bland annat beroende på skogstillståndet och hur de förvaltat sin skog. Det skulle kunna vara en stor uppoffring att förlänga omloppstiden för en markägare men inte för en annan markägare.

Om avtal för förlängd omloppstid införs i linje med förslaget så bedömer Skogsstyrelsen att målsättningen att teckna avtal omfattande totalt 100 000 hektar under perioden 2026-2030 är realistisk. Som andra nya stöd- eller avtalsformer kräver sådana avtal en uppstartsfas på 1 till 3 år innan information når målgruppen och myndigheten får tillströmning av förfrågningar. Skogsstyrelsens arbete med att ta fram en ersättningsmodell samt en IT-plattform bedöms ta minst ett halvt till ett och ett halvt år, avhängigt komplexiteten. År 2026 skulle därmed behöva ägnas åt att skapa förutsättningar för verksamheten. Att teckna avtal på en del av arealen bör vara möjligt från år 2027.

När det gäller avtalens längd så skulle kortare avtalstid (5 år) medföra större kostnad för staten för hantering av ärendet i jämförelse med den effekt på kolinlagring som eftersträvas. Längre avtalstid (20 år) innebär större kostnadseffektivitet per ärende i förhållande till förväntad effekt. Här är det viktigt med fältbedömning av objektet för att utesluta objekt med hög risk för skogsskador som befaras kunna inträffa i närtid.

Det skulle behöva införas en lägsta areal för avtalen. Det är viktigt att avtalen omfattar arealer utöver frivilliga naturvårdsavsättningar, vilket i dag inte är möjligt att kontrollera.

Skogsstyrelsen har möjlighet att ta fram en ersättningsmodell baserat på erfarenheter från arbetet med återvätningsavtal. Avtal med markägare bygger på frivillighet, vilket förutsätter att den ersättningsmodell som tas fram är tillräckligt attraktiv. Samtidigt behöver statsstödsproblematiken beaktas. Omfattande informationsinsatser behövs för att nå målgruppen med information.

Miljömålsberedningens förslag saknar verktyg för att omhänderta risken för naturliga störningar, såsom storm, brand eller insektsskador. Här finns en risk att Sverige i prognoser över framtida nettoupptag för måluppfyllelse av LULUCF-förordningen räknar med ökad kolinlagring som sedan inte

kvarstår. Liknande system i andra länder söker hantera risker med naturliga störningar genom att avsätta en del av den ökade kolinlagringen i en buffert.

Se även avsnitt 19.5.3 för beskrivning av konsekvenser vad gäller Skogsstyrelsens handläggning av stödet.

8.2.4 Förslag om att Skogsstyrelsen ska räkna fram ... ökat kolupptag ingår
Skogsstyrelsen avstyrker förslaget att ge myndigheten i uppdrag att uppdatera bedömningen av högsta hållbara avverkningsvolym till att också innefatta LULUCF-åtagandet.

Skogsstyrelsen anser inte att det är skogsbrukets ansvar att specifikt nå LULUCF-åtagandet, utan statens. Detta gör det olämpligt att inkludera åtagandet i bedömningen av den högsta hållbara avverkningsvolymen som har rollen att som ett mjukt styrmedel styra skogsbruket att anpassa avverkningen eller genomföra andra åtgärder.

Skogsstyrelsen vill poängtera att myndighetens analys och bedömning av högsta hållbara avverkningsvolym gäller inom ramen för dagens brukande av den svenska skogen och politiskt beslutade styrmedel som påverkar detta brukande. Politiska mål eller åtaganden påverkar den högsta hållbara avverkningsvolymen i den mån det också finns beslutade styrmedel. Nationella åtaganden som LULUCF påverkar således i sig inte den högsta hållbara avverkningsvolymen.

Vidare anser Skogsstyrelsen att en eventuell analys inte kan göras redan 2025. Förutom att eventuella styrmedel behöver beslutas, så behöver även viktiga förutsättningar om bland annat skogstillstånd och markanvändning uppdateras i jämförelse med den senaste skogliga konsekvensanalysen, SKA22. Skogsstyrelsen bedömer tidsåtgången för en uppdatering till cirka ett år.

Skogsstyrelsen föreslår i stället en kompletterande analys av i vilken omfattning en avverkning i nivå med den högsta hållbara nivån påverkar uppfyllandet av åtagandet. En sådan analys kan också innefatta scenarioräkningar av möjliga framtida skogstillstånd och skogsskötselalternativ som bidrar till att åtagandet nås. Inför ett sådant kompletterande uppdrag har myndigheten behov av förtydliganden om hur stor del av det totala LULUCF-betinget som ska nås genom åtgärder som rör skog.

8.2.5 Förslag om att uppmana Sveaskog att öka nettoupptaget ... marker
Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Skogsstyrelsen har genom Miljömålsrådets programområde *Kolinlagring och biologisk mångfald* tidigare spelat in till Miljömålsberedningen vikten av att se över styrningen av skogsägandet inom statsägda aktiebolag och staten.

10 Förslag om upptag och växthusgaser på bebyggd mark

*10.1 Förslag om att SLU får i uppdrag att ... nettoupptaget växthusgaser
Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget.*

Skogsstyrelsen konstaterar att det behövs mer kunskap om möjligheterna att minska avgången av växthusgaser i samband med exploatering av mark och detta behöver synliggöras vid miljöbedömningar i samband med samhällsplanering. Det finns därför behov av att utveckla verktyg med standardiserade metoder som kan användas vid samhällsplanering.

*10.2 Förslag om begränsning av när torvmark får ... anspråk för exploatering
Skogsstyrelsen avstyrker förslaget i sin nuvarande utformning.*

Vid byggande av skogsbilvägar sker ibland passager över torvmarker. I vilken omfattning det sker är inte undersökt, men bedömningen är att den sammanlagda nybyggnationen av skogsbilvägar över torvmarker inte är särskilt stor. Nyanläggning alternativt underhåll av skogsbilvägar med passager över torvmark kan dock vara en förutsättning för att göra skogen tillgänglig för åtgärder inom skogsbruket.

Om förslaget ändå införs bör det finnas någon form av kvalifikationsgräns, exempelvis i form av en viss lägsta areal torvmark som är berörd av åtgärden. Då skulle kortare passager över torvmarker vid byggande av mindre vägar kunna undantas från bestämmelsen. Alternativt kan undantag göras för byggande av vägar inom ramen för pågående markanvändning.

11 Förslag om ökat nettoupptag i träprodukter

Skogsstyrelsen instämmer i Miljömålsberedningens bedömningar.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget att Skogsstyrelsen i sin information och rådgivning inkluderar skogsskötselmetoder som leder till långlivade produkter. Se även yttrandets ståndpunkter för avsnitt 8.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget att regeringen ska utse en särskild utredare som ska fungera som en nationell samordnare och stöd till aktörer som bygger upp en trävarubransch med långlivade träprodukter av lövträ.

12 Förslag om att öka nettoupptaget av koldioxid ... och torvmark

*12.1.1 Utsläppen från dränerade organogena jordar bör minska ... till 2030
Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om en ökad satsning på återvätning inom skogsmark, men bedömer att det innebär en alltför snabb ökning av verksamheten. Det är inte realistiskt att minska utsläppen från dränerad organogen mark till 2030 i den omfattning som beredningen föreslår, se även avsnitt 12.2.1.*

Skogsstyrelsen tillstyrker att målen formuleras som utsläppsminskningar i ton koldioxidekvivalenter i stället för återvätt areal samt att återvätning bör inriktas mot marker med stora utsläpp.

Skogsstyrelsen arbetar redan i dag med inriktning mot marker med stora utsläpp, genom fördelning av medel över landet och prioritering av objekt.

*12.1.2 Förslag om ett nytt anslag för finansiering av restaurering...torvmarker
Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om ett nytt anslag med tre anslagsposter.*

Det är dock otydligt huruvida det nya anslaget ska disponeras av Skogsstyrelsen och/eller länsstyrelsen (s.307, 3 punkten jmf s.322, 3 stycket). Skogsstyrelsen ser gärna ett förtydligande kring anslagets fördelning mellan de olika posterna. Skogsstyrelsen förordar att Naturvårdsverket får behålla sin koordinerande roll när det gäller medelsfördelning. Naturvårdsverket kan då fördela till länsstyrelserna exempelvis utifrån klimatrelaterade prioriteringsprinciper. Naturvårdsverket kan även ansvara för omfördelning av medel som inte hinner användas på olika håll under året, även mellan Skogsstyrelsen och länsstyrelser.

För övriga kommentarer kring nytt anslag och förordning se avsnitt 1.10.

Skogsstyrelsen anser att det finns fördelar med att erbjuda färre stöd eller ersättningar, men eftersom tiden är en viktig faktor bör vi undvika att göra om för mycket i upplägg och befintlig arbetsprocess inom Skogsstyrelsen.

Skogsstyrelsen anser att det är en otydlig skrivning huruvida alla ansökningar från markägare ska gå till länsstyrelsen som sedan distribuerar vidare till Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsen ställer sig bakom att Skogsstyrelsen tar emot och handlägger ärenden som gäller stöd och avtal avseende återvätning på skogsmark. Skogsstyrelsen anser också att det är mer fördelaktigt att myndigheten fortsätter som verksamhetsutövare.

*12.2 Förslag om en förordning om statliga bidrag och ... dränerad torvmark
Skogsstyrelsen tillstyrker i grunden förslaget till förordning om statliga bidrag och ersättning för åtgärder för att restaurera våtmarker inklusive återvätning av dränerad torvmark. Skogsstyrelsen uppfattar dock förslaget som otydligt i flera delar och det finns flera olösta problem som behöver redas ut.*

Skogsstyrelsen ser inte att alla delar av det som beskrivs i avsnitt 1.10 hänger samman med det som skrivs under avsnitt 12.2. Vi har därför valt att göra en samlad bedömning av förordningen och kommentera under avsnitt 1.10.

Skogsstyrelsen ser inte heller att ett stöd som komplement till dagens ersättning skulle öka intresset avsevärt på kort sikt. Det skulle ställa höga krav på markägaren beträffande kunskap och vilja att betala i förväg för konsultstöd och/eller entreprenör.

Skogsstyrelsen bedömer att den uppsökande verksamheten gentemot markägare är klart mer effektiv än att bara informera och avvakta att markägaren tar initiativ till intresseanmälan eller ansökan, vilket skulle bli fallet vid inrättande av ett stöd. Det uppsökande arbetssättet bör bli ännu viktigare om verksamheten ska skalas upp ytterligare jämfört med i dag.

På sikt (efter 2030) när kunskapsnivån hos markägare, entreprenörer och konsulter är högre kan ett stöd vara ett bra komplement för de markägare som inte vill teckna avtal och i stället utföra åtgärden själva.

12.2.1 Bedömning – återvätningsplanering som ... kräver ökade finansiella resurser

Skogsstyrelsen ställer sig bakom bedömningen att det bör tillföras en ökad, stabil och långsiktig finansiering vilket är en fortsatt viktig förutsättning för verksamheten. Skogsstyrelsen bedömer dock att det skulle vara en alltför snabb ökning av anslaget från 350 miljoner kronor under 2025 till 2 miljarder kronor årligen 2026–2030.

Ökningen bör ske i en lägre takt och finansiering behöver ske under längre tid än vad som föreslås. Skogsstyrelsen har arbetat med hindersanalyser och det finns en rad olika åtgärder som kan bidra till att öka incitamenten för markägare och effektivisera arbetet och därmed medge en fortsatt uppskalning.⁸

Markägarnas intresse och vilja är avgörande eftersom åtgärden är frivillig. Skogsstyrelsen bedömer att vetskapen om återvätningsplanering, samt möjligheten till och fördelarna med återvätningsavtal, hos markägarna fortfarande är låg och att det tar tid att bygga upp sådan kunskap. Skogsstyrelsen ser dock att ett bredare uppdrag från regeringen kan medge avtalsvarianter som skulle kunna intressera fler markägare.

Skogsstyrelsens organisation för återvätningsplanering kan inte växa så snabbt på så kort tid, när det handlar om kvalificerade arbetsuppgifter som förutsätter fortbildning och omfattande handledning, se även avsnitt 19.9⁹. Redan vid dagens verksamhetsnivå är det dessutom brist på certifierade grävmaskinentreprenörer och inte heller det antalet kan öka så snabbt som efterfrågas. Det är mycket svårt att genomföra den föreslagna arealen återvätningsplanering med tanke på den tid som krävs för ansvarsfulla åtgärder, ett rättssäkert förfarande och med god dialog med skogsägare.

12.3 Förslag om att inrätta ett nationellt återvätningsråd

Skogsstyrelsen tillstyrker delvis förslaget.

Skogsstyrelsen bedömer att ett återvätningsråd kan göra viss nytta, genom att samla expertis inom området för uppbyggnad och utbyte av kunskap mellan berörda aktörer. Möjligen skulle dock inrättande av en riktad forskningsfond vara mer effektivt och bättre bidra till en gemensam bild av den samlade forskningen. En sådan fond skulle gärna kunna ledas av Naturvårdsverket med representation från Skogsstyrelsen och Jordbruksverket.

⁸ Skogsstyrelsen 2025. Analys av hinder för återvätningsplanering och förslag på åtgärder. Rapport 2025/13.

⁹ Skogsstyrelsen skulle behöva gå ifrån cirka 40 årstjänster som arbetar med återvätningsplanering under 2025 till runt 700 årstjänster år 2026, vilket i princip innebär en fördubbling av myndigheten. Utöver detta behöver stöd i form av ekonomi, HR, kommunikation, IT med mera växa i samma takt.

12.4.1 Förslag om ändring av areal för tillståndsprövning

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om ändrad formulering i 19 § i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter, så att den också innefattar restaurering av våtmark, inklusive återvätning av dränerad torvmark.

12.4.2 Förslag om markavvattningsföretag vid återvätning

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om en temporär lösning på problemet med markavvattningsföretag, och att återvätning ska vara möjlig där det finns markavvattningsföretag utan att dessa avvecklas först.

13 Förslag om skydd av natur

13.1.1 Förslag om prioriteringar i arbetet med att skydda natur

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget att Sverige i sitt naturvårdsarbete med att skydda natur till 2030 ska prioritera områden med naturtyp enligt restaureringsförordningen och områden med livsmiljöer som kräver bevarande för hotade arter enligt art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att myndigheterna vid meddelande om förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken som ger rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken aktivt ska verka för att området i fråga också ska ges någon form av formellt skydd.

Rätt till ersättning föreligger även för fastighetsägare under vissa förutsättningar då Skogsstyrelsen nekat tillstånd till avverkning ovan gränsen för fjällnära. Sverige kan inte rapportera området som skyddat eller som ett OECM endast till följd av ett nekat tillstånd till avverkning. Om ersättning utbetalts och naturvärdena bedöms som varaktiga anser Skogsstyrelsen att staten bör verka för att området ges ett områdesskydd för att tillvarata den gjorda investeringen och därmed kunna rapportera området som skyddat.

13.1.2. Förslag om två nya anslag för intrångsersättning

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att riksdagen beslutar om ytterligare ett anslag för Skogsstyrelsen, men anser att anslaget delvis bör ges ett annat ändamål än vad Miljömålsberedningen föreslår.

Att nuvarande anslagspost¹⁰ får användas till flera ändamål och att medel inte får överföras till nästkommande år innebär flera utmaningar, vilket Skogsstyrelsen tidigare uppmärksammat regeringen på i form av budgetunderlag och i hemställan.

Skogsstyrelsen föreslår dels ett annat ändamål och utformning för ett nytt anslag, dels att nuvarande anslag ges en annan utformning enligt följande:

- det nya anslagets ändamål utöver att nyttjas till utgifter för intrångsersättning vid bildande av områdesskydd och statens kostnader för tecknande av naturvårdsavtal inom Skogsstyrelsens ansvarsområde

¹⁰ Anslag 1:2 Insatser för skogsbruket, ap. 2 Kostnader för intrångsersättning och vissa civilrättsliga avtal på naturvårdsområdet

är att täcka kostnader för de skötselåtgärder som utförs i de områden som skyddats enligt 7 kap. miljöbalken och 7 kap. 3 § jordabalken,

- det nuvarande anslagets ändamål behålls med undantag för att anslaget inte får användas till utgifter för intrångsersättning eller ersättningar vid formellt skydd av skog inom Skogsstyrelsens ansvarsområde eller för att täcka kostnaden för de skötselåtgärder som utförs i de områden som skyddats enligt 7 kap. miljöbalken och 7 kap. 3 § jordabalken.

Genom att skilja ut ersättningar som Skogsstyrelsen har rådighet över från intrångsersättningar som är mer händelsestyrda, skulle möjligheterna till ett mer strategiskt arbete med formellt skydd öka.

13.1.9 Förslag om ... naturvårdsavtal för återvätning av torvmark som OECM Skogsstyrelsen avstyrker förslaget.

Skogsstyrelsen anser inte att återvätningsavtal kan redovisas varken som skyddade områden eller som OECM, så som avtalen är utformade i dag.

Återvätningsavtal kan visserligen generellt bedömas gynna sådan biologisk mångfald som är beroende av blötare mark. I de flesta områden med återvätningsavtal kommer diken att växa igen så pass under den 50-åriga avtalstiden att dikesrensning inte längre är tillåten när avtalstiden löper ut. Men avtalens utformning begränsar inte att avverkning av träd sker inom området utan enbart att det vid skogsbruksåtgärden inte sker körning eller spårbildning i området. Utöver det tillåts inte att maskinell markberedning eller markavvattnade åtgärder genomförs. Återvätningsavtalet anger således endast begränsade krav på hänsyn till naturmiljön vid skogsbruksåtgärder i området.

Återvätningsavtal saknar förvaltningsmål för områdets naturvärden och skötselplan upprättas inte för de områden som återvätningsavtalen tecknas för, vilket är kriterium för att områden ska kunna rapporteras som ett OECM.

I det fall markägarens intention är att avsätta området som en frivillig avsättning bör denne i stället redovisa området i enlighet med förslag i avsnitt 13.1.10.

13.1.10. Förslag ... frivilliga avsättningar som skyddade områden eller OECM Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget att markägare frivilligt ska kunna rapportera avgränsade frivilliga avsättningar med förvaltningsmål, men anser att markägares redovisning bör ske till Skogsstyrelsen. Uppgifterna överförs därefter till Naturvårdsverket för vidare rapportering.

Skogsstyrelsen delar Miljömålsberedningens bedömning att de frivilliga avsättningarna inte uppfyller kriterierna för att vara skyddade områden och att de under de förutsättningar som anges i betänkandet kan rapporteras som OECM.

Skogsstyrelsen ansvarar för den officiella statistiken inom området *Skogens brukande och nyttjande för ekonomiska, sociala och miljömässiga ändamål*.

Skogsstyrelsen redovisar officiell statistik inom området *Frivilliga avsättningar och certifierade arealer* sedan 1996. I metoden för framtagandet av statistiken ingår att markägare redovisar frivilligt avsatta arealer till Skogsstyrelsen. Det är därför mest ändamålsenligt och effektivt att även insamling av markägares frivilliga avsättningar som kan rapporteras som OECM sker via Skogsstyrelsen.

Skogsstyrelsen genomför för närvarande ett utvecklingsprojekt om en digital lösning för inrapportering av frivilliga avsättningar. Skogsstyrelsen har även en överenskommelse med Naturvårdsverket, om att tillhandahålla de frivilliga avsättningarna som markägarna godkänner för inrapportering till Europeiska miljöbyrån via Naturvårdsverket.

13.1.11 Förslag ... frivillig rapportering av skogliga impediment som OECM
Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget att Naturvårdsverket ska kunna rapportera avgränsade skogliga impediment som har förvaltningsmål i en skötselplan som OECM, men anser att markägares redovisning bör ske till Skogsstyrelsen. Uppgifterna överförs därefter till Naturvårdsverket för vidare rapportering.

Skogsstyrelsen bedömer att det utvecklingsprojektet om en digital lösning för inrapportering av frivilliga avsättningar även bör kunna vidgas till att innefatta utveckling av en motsvarande möjlighet för markägare att frivilligt inrapportera avgränsade skogliga impediment.

Skogsstyrelsen är tveksam till Miljömålsberedningens bedömning att cirka 1,3-1,4 miljoner hektar improduktiv skogsmark kommer att uppfylla kraven med förvaltningsmål och rapporteras som OECM till år 2030. Det är tveksamt om det finns incitament för markägare att rapportera dessa områden som OECM.

13.1.12. Förslag om ... rapportering av rekreationsområden som OECM
Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget att kommunerna uppmanas att rapportera rekreationsområden och stadsgrönska som uppfyller kriterierna för OECM till Naturvårdsverket, men anser att kommunerna bör redovisa rekreationsområden och stadsgrönska på skogsmark till Skogsstyrelsen. Uppgifterna överförs därefter till Naturvårdsverket för vidare rapportering.

Skogsstyrelsen tolkar förslaget som att det avser områden som kommunen är ägare till och därmed har förfogande över. Skogsstyrelsen bedömer att det nämnda utvecklingsprojektet om en digital lösning för inrapportering av frivilliga avsättningar även bör kunna vidgas till att innefatta kommunernas rapportering avseende skogsmark.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget att Skogsstyrelsen tecknar tätortsnära naturvårdsavtal med Sveaskog. Se vidare avsnitt 19.10 för skattning av Skogsstyrelsens kostnader för det.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget att Fastighetsverket får i uppgift att teckna inomstatliga överenskommelser med Naturvårdsverket för den tätortsnära natur som verket förvaltar, så att områdena kan rapporteras som OECM.

13.1.13 Förslag ... frivilligt rapportera sina värdefulla områden som OECM

Eftersom Miljömålsberedningen lämnar specifika förslag gällande skogsmark, exempelvis i avsnitt 13.1.10 och 13.1.11 gör Skogsstyrelsen tolkningen att detta förslag avser värdefulla områden på andra ägoslag än skogsmark.

Förutsatt att denna tolkning är korrekt lämnar Skogsstyrelsen inte några synpunkter på förslaget i sig. Om förslaget även avser skogsmark bör rapporteringen samordnas med det som anges i avsnitt 13.1.10.

Om förslaget genomförs bör Skogsstyrelsen och länsstyrelserna samverka i utvecklingsarbetet för att möjliggöra för markägare att rapportera olika slags OECM.

13.2 Svenska befintliga bevarandeinstrument ... målet om 30 procent skydd Skogsstyrelsen delar Miljömålsberedningens bedömningar.

13.2.1 Områden som uppfyller kriterierna ... skyddade områden eller OECM

Skogsstyrelsens inställning till Miljömålsberedningens bedömningar av i vad mån olika bevarandeinstrument uppfyller kriterierna för skyddade områden respektive strikt skydd eller OECM framgår under avsnitt 13.2.4.

13.2.2 Områden som inte uppfyller ... skyddade områden eller OECM

Skogsstyrelsen delar Miljömålsberedningens bedömning av vilka områden som inte uppfyller kriterierna för att rapporteras som varken skyddade områden eller OECM.

13.2.4 Sammanfattning av de ... svenska bevarandeinstrumenten

Skogsstyrelsen anger för var och en av bevarandeformerna sin inställning till Miljömålsberedningens förslag och skälen som anges i avsnitt 13.2, 13.2.1 och 13.2.3.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslagen om hur nationalparker, naturreservat, naturvårdsområden, Natura 2000-områden, generella biotopskyddsområden, naturminnen, Nationalstadsparken, kulturreservat, djur och växtskyddsområden, improduktiv skogsmark, den inomstatliga överenskommelsen om bevarande av värdefull natur mellan Naturvårdsverket och Fortifikationsverket från 2010, rekreatiomsområden (rekreationsskogar och annan tätortsnära natur), riksintresse enligt 4 kap. 5 § miljöbalken Obrutna fjäll, ska redovisas enligt de kategorier och den vägledning beredningen anger för respektive bevarandeinstrument.

Skogsstyrelsen tillstyrker även Miljömålsberedningens förslag om hur beslutade biotopskyddsområden i skogsmark ska redovisas enligt de kategorier och den vägledning beredningen anger för bevarandeinstrumentet.

Skogsstyrelsen vill dock korrigera Miljömålsberedningens angivna syfte med biotopskydd till att det anges till ”att bevara värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda”.

När det gäller naturvårdsavtal tillstyrker Skogsstyrelsen förslaget om att de naturvårdsavtal på skogsmark som främst Skogsstyrelsen tecknat för bevarande av biologisk mångfald till allra största delen ska rapporteras som skyddade områden.

Skogsstyrelsen avstyrker Miljömålsberedningens förslag om att återvätningsavtal ska kunna redovisas som skyddade områden eller OECM av de skäl som Skogsstyrelsen redogjort för under avsnitt 13.1.9.

Skogsstyrelsen bedömer inte att de naturvårdsavtal för att förlänga skogens omloppstid i syfte att öka kolinlagring som Miljömålsberedningen föreslår, se avsnitt 8.2.3, uppfyller kriterierna för att kunna räknas som skyddade områden eller som OECM. Skälet för det är att den föreslagna avtalstiden, 20 år, inte ger ett långsiktigt skydd och att området inte ges en skötselplan.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att frivilliga avsättningar, under de förutsättningar som Miljömålsberedningen anger, kan rapporteras som OECM men inte som skyddade områden.

14 Förslag om skydd av urskog och gammal skog

14.1.1 Förslag om att skydda alla återstående urskogar och senast 2030
Skogsstyrelsen tillstyrker inriktningen att skydda alla återstående urskogar och all återstående gammal skog enligt föreslagen definition, men bedömer att det är mycket svårt att genomföra till år 2030.

Skogsstyrelsen delar Miljömålsberedningens bedömning om att den föreslagna svenska definitionen av gammal skog är en delmängd av urskog och naturskog, att skydd av dessa endast i viss utsträckning bidrar till åtagandet i EU:s strategi för biologisk mångfald och att intrångsersättning vid formellt skydd är rättighetsbaserad enligt regeringsformen.

Det angivna målet innebär mer än en fördubblad takt i arbetet med formellt skydd för myndigheterna jämfört med de senaste åren. Därtill att bland det som skyddats även finns andra skyddsvärda skogar än urskog och gammal skog, en inriktning som även fortsatt är motiverad av andra åtaganden, t ex art- och habitatdirektivet. Det bedöms vara mycket svårt att rekrytera och utbilda personal i så snabb takt att målet kan nås till 2030. Det faktum att den exakta utbredningen av dessa skogar inte är känd försvårar ytterligare, se vidare avsnitt 14.1.2 och 14.1.3

Se även konsekvensanalys i avsnitt 19.11.1.

14.1.2. Förslag om kartläggning av urskogar och gammal skog

Skogsstyrelsen ser positivt på förslaget om kartläggning av urskogar och gammal skog, men det förutsätter att myndigheten ges såväl rättsliga som praktiska förutsättningar att utföra uppdraget.

Att slutföra en inventering av denna omfattning före 2030 skulle dock, ur flera aspekter, vara mycket svårt att genomföra inom den tidsram som anges. En

sådan fältinventering skulle kräva tillgång till rätt kompetens, teknisk utrustning, handledning samt anslagsmedel.

Det bedöms också vara mycket svårt att rekrytera och utbilda personal i den omfattning som skulle krävas. Om det är möjligt att ersätta delar i fältinventeringsarbetet med insamling av data via fjärranalys, digitala kunskapsunderlag och inrapporteringar från markägarna med stora innehav ökar det möjligheterna att genomföra uppdraget. Det är även viktigt att ta tillvara befintlig kunskap från tidigare inventeringar.

Skogsstyrelsen har tidigare genomfört inventeringar på uppdrag av regeringen, vilket bland annat resulterat i nyckelbiotopsregistret. I de olika författningar som styr Skogsstyrelsens verksamhet regleras särskilt vilka beslut som myndigheten fattar som får överklagas. När det gäller registrering av nyckelbiotoper fanns det emellertid inte någon författningsreglering över huvud taget. Detta har på senare år varit föremål för flera domstolsprocesser.

Skogsstyrelsen ser stora likheter mellan de inledande regeringsuppdragen som ledde fram till nyckelbiotopsregistreringarna och Miljömålsberedningens förslag om inventering av urskogar och gammal skog.

Erfarenheterna från Skogsstyrelsens nyckelbiotopsinventering visar att det är helt nödvändigt att den myndighet som ska genomföra en naturvärdesinventering har ett tydligt bemyndigande och rättsligt stöd för att genomföra inventeringen och föra ett register av det samlade kartunderlaget. Inventeringen och den efterföljande dokumentationen behöver med andra ord regleras rättsligt.

Se även konsekvensanalys i avsnitt 19.11.2 som avser det ursprungliga förslaget.

14.1.3 Förslag om hantering av urskog och gammal skog

Skogsstyrelsen tillstyrker inriktningen att urskogar och gammal skog, som inte är kartlagda, upptäcks vid avverkningsanmälan eller samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Det är dock mycket svårt att säkerställa att det sker. Genom utökade kontroller och fältbesök skulle det gå att öka sannolikheten för att sådana skogar upptäcks.

De avverkningsanmälningar som inkommer genomgår en inledande riskbaserad sortering i Skogsstyrelsens digitala urvalsverktyg. Skogsstyrelsens behovsutredning och tillsynsplan används som grund för att styra urvalet med syftet att prioritera de ärenden som har störst behov av tillsyn utifrån tillgängliga resurser.

Vid det digitala urvalet används geografisk information om specifika geografiska förutsättningar och exempelvis kända naturvärden och artförekomster inom det avverkningsanmälda området. Om analysen genererar en ”träff” enligt de av Skogsstyrelsen uppsatta kriterierna prioriteras anmälan för manuell handläggning. När det gäller ansökningar om tillstånd till avverkning ovan gränsen för fjällnära och ansökningar om tillstånd till

avverkning av ädellövskog handläggs samtliga ärenden manuellt och avslutas med ett beslut.

Varje år inkommer cirka 60 000 avverkningsanmälningar, 500 tillståndsansökningar och 2 000 anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Av det totala antalet inkomna avverkningsärenden fältbesöks cirka 2 procent av Skogsstyrelsen.

I de fall urskogar och gammal skog upptäcks vid avverkningsanmälan eller samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, oavsett om de redan är kartlagda eller inte, bör de skyddas enligt 14.1.1.

Se konsekvensanalys i avsnitt 19.11.

Med tanke på att detta förslag tangerar förslag som 2024 års skogspolitiska utredning har lagt i sitt delbetänkande (SOU 2024:91) vill Skogsstyrelsen betona vikten av att den fortsatta beredningen av förslagen från de bägge utredningarna görs tillsammans och samordnat.

*14.1.4 Förslag om ersättning vid skydd av urskog och gammal skog
Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget.*

15 Förslag om förvaltning av skyddade områden

*15.1.1 Ett nytt etappmål för skötsel och restaurering i skyddade områden
Skogsstyrelsen tillstyrker att ett nytt etappmål för förvaltning av skyddade områden införs, men bedömer att det etappmål som föreslås skulle vara mycket svårt att uppnå till 2030.*

Svårigheten med att nå etappmålet beror dels på praktiska aspekter, som behovet av kapacitetsuppbyggnad och tillgång till både egen personal och entreprenörer med rätt kompetens, dels på ekonomiska aspekter (se 19.12.1 om att kostnaderna på anslag 1:1 för Skogsstyrelsens eget arbete ökar markant utan förslag på ökad finansiering).

Vad gäller förslaget om etappmål för restaurering till naturtyp inom statligt skyddade områden anser Skogsstyrelsen att uppdraget med den nationella restaureringsplanen bör slutföras innan ett sådant etappmål beslutas. Om etappmålet ändå införs skulle det också vara mycket svårt att uppnå till 2030.

Skogsstyrelsen anser att det är en brist att etappmål och åtgärder för OECM saknas bland förslagen.

*15.1.2 Medel för skötsel av natur inom formellt skyddade områden
Skogsstyrelsen tillstyrker en ökning av anslaget för skötsel av biotopskyddsområden och naturvårdsavtal, men anser att ökningen bör ske successivt från och med 2026.*

Skogsstyrelsen instämmer i att behovet av nödvändig skötsel i Skogsstyrelsens skyddade områden 2026-2030 uppgår till 80 miljoner per år

för genomförande av dessa åtgärder, men bedömer att det är mycket svårt att nyttja en så kraftig ökning redan från 2026, se 15.1.1.

15.1.3 Nya anslagsposter för naturvårdande skötsel

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget att en ny anslagspost ges för skötsel av formellt skyddad natur i Skogsstyrelsens anslag 1:2. Skogsstyrelsen föreslår i stället att det nya anslaget renodlas till att hantera Skogsstyrelsens intrångsersättningar och ersättningar, inklusive ersättning för naturvårdande skötsel för de formella skydd den hanterar.

Motiven för ett renodlat anslag av detta slag framgår i avsnitt 13.1.2. Motivet till att inte en särskild anslagspost bör anges för naturvårdande skötsel är att Skogsstyrelsen är väl lämpad att fördela medlen mellan de olika verksamheterna och att i det fall justeringar mellan verksamheterna behöver göras under året har Skogsstyrelsen full rådighet över det.

15.1.4 Uppdatera inaktuella skötselplaner mm

Skogsstyrelsen tillstyrker att länsstyrelserna och Naturvårdsverket får i uppdrag att uppdatera inaktuella skötselplaner och bevarandeplaner.

Skogsstyrelsen vill i sammanhanget nämna att för skötselåtgärder i biotopskyddsområden och naturvårdsavtal gör Skogsstyrelsen motsvarande planering inför i princip varje skötselåtgärd, som länsstyrelserna gör i sitt arbete med en skötselplan.

16 Förslag om restaurering av natur

16.1 Förslag om restaurering

Skogsstyrelsen anser att det är först när den nationella restaureringsplanen är beslutad som det går att bedöma huruvida Sverige med detta arbete även lever upp till Kunming-Montreal-ramverkets åtgärds mål 2.

Skogsstyrelsen delar bedömningen att skydd av områden med befintliga höga naturvärden bör prioriteras före restaurering från icke-naturtyp till naturtyp. Skogsstyrelsen har tidigare pekat på att det är viktigt att bevara befintliga värdekärnor före utvecklingsmarker¹¹.

16.1.1 och 16.1.2 Nya etappmål om restaurering och vilda pollinatörer

Skogsstyrelsen tillstyrker principen att ha etappmål som kopplar ihop kraven i naturrestaureringsförordningen med det befintliga miljömålssystemet.

Arbetet med den nationella restaureringsplanen bör dock slutföras innan sådana etappmål beslutas. Skogsstyrelsen vill även understryka vikten av att det inte får bli parallella uppföljningssystem. Uppföljningen av de nya etappmålen bör samordnas med uppföljningen av den nationella restaureringsplanen.

¹¹ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2024. *Nationell strategi för formellt skydd av skog.*

16.1.3 – 16.1.7 Förslag som bör hanteras i den nationella restaureringsplanen

Skogsstyrelsen anser att flera av förslagen i avsnitt 16.1.3 samt 16.1.5-16.1.7 är exempel på insatser eller åtgärder som kan komma att bli aktuella inom ramen för den nationella restaureringsplanen. Det är många goda förslag. Skogsstyrelsen avstår dock från att kommentera dem enskilt, då vi anser att frågan om de är lämpliga insatser bör avgöras i arbetet med framtagandet av den nationella restaureringsplanen.

16.1.8 Ta bort återbeskogningsplikten närmast jordbruksmark

Skogsstyrelsen tillstyrker att ett generellt undantag från återplanteringsplikten i en zon närmast jordbruksmark införs. Skogsstyrelsen föreslår dock att förslaget ändras på så vis att zonen justeras till 15 meter samt att det aktuella undantaget avser hela första stycket i 5 § skogsvårdslagen och inte endast andra punkten.

Skogsstyrelsen delar synen att brynmiljöer är viktiga miljöer för biologisk mångfald liksom för kulturarvet och landskapsbilden, och att det därför finns skäl för ett undantag från återbeskogningsplikten närmast jordbruksmark.

Skogsstyrelsen har vid två tillfällen analyserat konsekvenserna av ett undantag från återbeskogningsplikten närmast jordbruksmark och vid båda tillfällena föreslog Skogsstyrelsen att återbeskogningsplikten efter föryngringsavverkning bör avskaffas i en zon på 15 meter närmast jordbruksmark.

Med beaktande av den från jordbruksmarken avtagande naturvårdsmässiga kvaliteten i skogsbryn mot jordbruksmark och de virkesvolymerna som potentiellt kan produceras i kanter mot jordbruksmark gör Skogsstyrelsen fortfarande bedömningen att 15 meter vore en lämplig zonbredd.

Se även kommentarer på konsekvensanalysen i avsnitt 19.13.13.

16.2 Miljömålsberedningens ... överväganden om restaurering av natur

Skogsstyrelsen avstår från att yttra sig över detta avsnitt. Skälen till detta är att det dels inte innehåller några konkreta förslag, dels att det innehåller tolkningar av naturrestaureringsförordningens artiklar. Tolkningar av förordningens artiklar pågår inom ett regeringsuppdrag om den nationella restaureringsplanen.

17 Förslag om minimal förlust av biologisk mångfald

17.1.1-17.1.5 bör hanteras i arbete med naturrestaureringsförordningen

Skogsstyrelsen anser att bedömningarna i avsnitt 17.1.1 samt 17.1.3-17.1.5 är exempel på tolkningar och bedömningar av behov av författningsändringar som ska göras inom ramen för regeringsuppdraget om den nationella restaureringsplanen. Där pågår exempelvis en juridisk analys om behoven av författningsändringar som följd av naturrestaureringsförordningens genomförande. Skogsstyrelsen avstår därför från att kommentera dem enskilt.

17.1.6 Tillämpningen av reglerna om anmälan om avverkning

Miljömålsberedningen bedömer att det inte nödvändigtvis är regelverket som brister för att hantera områden med höga naturvärden, utan snarare är en brist på medel. Samtidigt har 2024 års skogspolitiska utredning lagt fram förslag kopplade till fridlysta arter och områden med höga naturvärden i sitt delbetänkande (SOU 2024:91). I Skogsstyrelsens yttrande över den utredningen finns ett fördjupat resonemang kring hur vi ser på dessa förslag.

17.2.1 Förslag om ett nytt etappmål om grönpuner

Skogsstyrelsen ser positivt på förslaget till ändrat etappmål om grönpuner, men det är utanför Skogsstyrelsens ansvarsområde att bedöma om målet bör omfatta samtliga kommuner.

Skogsstyrelsen instämmer i bedömningen att kommunala grönpuner är ett lämpligt verktyg för att belysa och förstärka arbetet med stadsgrönska och tätortsnära natur, inklusive dessas positiva synergier med folkhälsa, rekreation, friluftsliv och klimatanpassning med tillhörande mål.

Skogsstyrelsen bedömer även att förslaget har möjlighet att positivt bidra till de friluftspolitiska målen, där uppföljningen av friluftslivsmålen från 2023 visar på en negativ trend för utvecklingen av målen *Tillgänglig natur för alla* samt *Attraktiv tätortsnära natur*, samt en neutral trend för målet *Tillgång till natur för friluftsliv*.

17.2.2 Förslag om en nationell fröbank för vilda växter

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om en nationell fröbank för vilda växter, men anser att det bör utredas vidare.

Skogsstyrelsen instämmer i bedömningen att en fröbank av vilda växter har ett värde för att långsiktigt bevara arters genetiska mångfald. NordGen är en lämplig värd för ändamålet utifrån sin kompetens och infrastruktur. Skogsstyrelsen anser dock att förslaget bör utredas vidare inför att avtal ingås mellan regeringen och NordGen. Utredningen bör bl a adressera biologiska, genetiska, operativa, administrativa, juridiska och resursmässiga aspekter.

17.2.3 Förslag ... för inrapportering ... av områden med höga naturvärden

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget om ett nytt system för inrapportering och sökning av områden med höga naturvärden.

Skogsstyrelsen delar Miljömålsberedningens bedömning att det vore bättre med kunskap om höga naturvärden och att den finns tillgänglig i ett tidigare skede än exempelvis i samband med avverkningsanmälan. Vi ser även fördelar med att engagera många delar av samhället i den här typen av kartläggningar. Dock ser Skogsstyrelsen också stora svårigheter med förslaget. Vid den här typen av allmän insamling av uppgifter kan det vara svårt med systematik i insamlandet, svårt att få tillräcklig kvalitet och inte minst att det riskerar att bli otydligt vad ett sådant material har för status. Det senare är något som Skogsstyrelsen har erfarenheter av, exempelvis när det gäller det s.k. Skog- och historia-skiktet. Skogsstyrelsen bedömer därför att det är bättre att stärka resurserna för att utveckla digitala kunskapsunderlag

(D-vis, regeringsuppdrag till 2027), och där det behövs komplettera dessa underlag med systematiska inventeringar.

17.2.4 Förslag för att öka möjligheterna att tillämpa ekologisk kompensation
Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget.

För mer detaljerade synpunkter kring de olika förslagen hänvisar vi till vårt yttrande från 2018¹². Skogsstyrelsen har inga synpunkter på förslaget att kompensation ska tydliggöras som ett alternativ vid strategiska miljöbedömningar eller vid tillståndsprövningar.

17.2.5 Förslag om investeringsstöd till naturturism
Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Skogsstyrelsen delar bedömningen att investeringar i rekreation och friluftsliv kan bidra till att göra naturområden både attraktiva för närboende/besökare och en möjlig inkomstkälla för markägare och småföretagare på landsbygden. Skogsstyrelsen vill poängtera betydelsen av att också ge stöd för underhåll och skötsel av befintlig ledinfrastruktur.

17.2.6 Förslag om en nationell samordnare för ... med biologisk mångfald
Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om en nationell samordnare för näringslivets arbete med biologisk mångfald, men det förutsätter att det finns intresse och acceptans för det inom näringslivet.

Skogsstyrelsen delar bedömningen att staten bör främja näringslivets engagemang för att minimera förlusten av biologisk mångfald. Inrättande av en nationell samordnare för biologisk mångfald, likt arbetet inom Fossilfritt Sverige, skulle kunna vara ett sätt. För att en sådan roll och ett sådant arbete ska fungera och bli framgångsrikt måste rollen ha legitimitet och det behöver finnas brett stöd för arbetet hos de berörda.

18 Förslagens bidrag till de nationella ... Kunming-Montreal-ramverket

Skogsstyrelsen vill även framhålla att särskilt den riktade satsningen på information och rådgivning kan bidra till att leva upp till flera av målen inom Agenda 2030, inte minst mål 15.

19 Konsekvensanalys

19.1.1 Utgifter för ersättning till fastighetsägare

Konsekvensanalysen redovisar inte statens ökade kostnader för ersättning till fastighetsägare för formellt skydd av urskog och gammal skog. Skogsstyrelsens kostnader för ersättning till fastighetsägare kommer dock att öka kraftigt till följd av förslaget.

¹² Skogsstyrelsen 2018. *Ekologisk kompensation (SOU 2017:34)*. Dnr 2018/1542.

19.1.2 Utgifter för statliga myndigheter ... genomför den föreslagna politiken

Enligt Miljömålsberedningens konsekvensbeskrivning bör myndighetens förvaltningsutgifter under 2026–30 för de förslag där beredningen inte föreslår anslagsförstärkningar kunna finansieras genom minskningar av andra anslag inom myndigheternas utgiftsområde.

Sammantaget skattar Skogsstyrelsen att kostnaderna för de utökade arbetsinsatserna som saknar riktad finansiering skulle uppgå till omkring 300 miljoner kronor per år under perioden. Om dessa kostnader ska finansieras av Skogsstyrelsens anslag 1:1 kommer det medföra mycket stora undanträngningseffekter och få stora konsekvenser för Skogsstyrelsens verksamhet. Se vidare avsnitten nedan för kostnadsbedömningar av de enskilda insatserna.

19.2 Värden av kolinlagring, biologisk mångfald och ekosystemtjänster

I avsnittet beskrivs en statusbedömning av ekosystemtjänster och biologisk mångfald som gjorts av Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsen har följt upp dessa med nyare bedömningar i Skogsstyrelsens årsredovisning.

19.5.2 Ersättning till skogsägare som gödslar sin skog

Miljömålsberedningens konsekvensanalys beskriver inte närmare konsekvenserna för miljö och renkötsel av ökad gödsling.

Skogsstyrelsen bedömer att kostnaden för handläggning av gödslingsärenden skulle bli något högre än vad som framgår av delbetänkandet. Kostnaden för uppbyggnad av verksamheten inklusive IT-system bedöms vara cirka 12 miljoner kronor som engångskostnad. De årliga kostnaderna för handläggning av stödet skulle uppgå till cirka 23 miljoner kronor. Kostnaderna för information och rådgivning bedöms vara omkring 1 miljon kronor per år under perioden.

19.5.3 Naturvårdsavtal med privata markägare för att förlänga omloppstiden

En förlängning av omloppstiden på det sätt som föreslås kan även ha andra positiva effekter i de enskilda objekten, exempelvis för biologisk mångfald och för renkötsel, rekreation, friluftsliv och kulturmiljöer samt för produktion av specialsortiment av virke, exempelvis för byggnadsvård. Detta beskrivs inte i konsekvensanalysen.

Skogsstyrelsen bedömer att kostnaden för handläggning av kolinlagringsavtal skulle bli något högre än vad som framgår av delbetänkandet. Kostnaden för uppbyggnad av verksamheten inklusive IT-system bedöms vara cirka 12 miljoner kronor som engångskostnad. De årliga kostnaderna för handläggning av stödet skulle uppgå till cirka 21 miljoner kronor. Kostnaderna för information och rådgivning bedöms vara mellan 2 och 3 miljoner kronor per år under perioden.

19.9 En ny satsning på återvätning och restaurering av våtmarker

Konsekvensanalysen går inte närmare in på hur förslaget skulle påverka Skogsstyrelsens verksamhet. Med den föreslagna fördelningen av anslagna

medel skulle Skogsstyrelsen disponera 1,56 miljarder kronor per år för återvätning av skogsmark.

Förutsatt att arbetet genomförs på samma sätt som Skogsstyrelsen gjort hittills och att medlen därmed fördelas likadant, skulle ungefär 920 miljoner kronor nyttjas för egen arbetstid. Detta innebär ungefär 700 årsarbeten.

Konsekvensen skulle bli att Skogsstyrelsens verksamhet skulle behöva växa från cirka 40 årstjänster som arbetar med återvätning under 2025 till runt 700 årstjänster år 2026. Detta innebär i princip en fördubbling av hela myndighetens personalstyrka. Utöver de tillkommande årsarbetena för återvätning behöver stöd i form av ekonomi, HR, kommunikation, IT med mera växa i samma takt. Bedömningen är att en så kraftig ökning av verksamheten och myndigheten inte är möjlig bland annat eftersom kompetens och personella resurser för genomförandet är en begränsande faktor.

Ökningen av verksamheten förutsätter även ett avsevärt ökat intresse för återvätning hos markägarna, samt att det behöver finnas certifierade entreprenörer i den omfattning som krävs för genomförandet.

19.10 Förslag för skydd av natur

Förslaget att Sveaskog ska avgränsa sin tätortsnära natur och teckna naturvårdsavtal med Skogsstyrelsen så att områdena kan rapporteras som OECM kommer att få konsekvenser för Skogsstyrelsens verksamhet. Detta beskrivs inte närmare i delbetänkandet. Skogsstyrelsen bedömer att insatsen kan kräva ungefär två årsarbeten per år under fyra år, motsvarande en kostnad för Skogsstyrelsen på cirka 2,5 miljoner kronor per år.

19.11.1 Skydd av urskog och gammal skog

Förslaget att skydda återstående urskogar och gammal skog skulle medföra ytterligare arbetsinsatser för Skogsstyrelsen eftersom förslaget bedöms medföra att större arealer och fler objekt skyddas genom bildande av biotopskyddsområden än vad som sker i dag.

Skogsstyrelsen bedömer en sådan insats skulle kräva mellan 78 och 90 årsverken per år under 7 år räknat för 2026-2032. Detta motsvarar en tillkommande kostnad för Skogsstyrelsen på mellan 98 - 114 miljoner kronor per år under perioden på anslag 1:1. I bedömningen har ett antal antaganden gjorts, bland annat att länsstyrelserna formellt skyddar en väsentlig areal av de cirka 300 000 hektar urskog och gammal skog och att framför allt större skogsägare men även enskilda skogsägare undantar en del av arealen urskog och gammal skog från skogsbruk genom frivilliga avsättningar.

19.11.2 Fältinventering av urskog och gammal skog

Skogsstyrelsen bedömer att den kostnad för fältinventering som anges i konsekvensanalysen är en kraftig underskattning. För att identifiera och fältinventera i storleksordningen 300 000 hektar urskog och gammal skog enligt förslaget skulle det krävas fältbesök av avsevärt större arealer för att avgöra om de uppfyller kriterierna för urskog eller gammal skog. Totalt sett bedömer Skogsstyrelsen att hela inventeringsinsatsen skulle kräva ungefär

40 000 dagsverken. I detta ingår förberedelser och efterarbete samt utveckling av IT- och fältstöd, utbildningar och rekryteringar. Fördelat på fem år skulle det innebära en kostnad på knappt 50 miljoner kronor per år.

Konsekvenser av förslag om hantering av urskog och gammal skog

Förslaget om hantering av urskog och gammal skog vid avverkningsanmälan och anmälan om samråd behandlas inte i konsekvensanalysen.

Sannolikheten för att upptäcka urskog och gammal skog i samband med avverknings- eller samrådsanmälan skulle öka genom utökade kontroller och fältbesök. Arbetsinsatsen beror på vilken risk som kan tolereras för att Skogsstyrelsen ej uppmärksammar urskog eller gammal skog vid anmälningsförfarandet. Skogsstyrelsen skattar grovt att arbetsinsatsen för att minska risken i genomsnitt uppgår till ytterligare en timmes arbetstid för utredning av 30 000 ärenden per år. Det skulle kunna leda till ytterligare utredning och eventuellt fältbesök à fyra timmar på 9 000-12 000 avverkningsanmälningar per år. Sammantaget skulle det innebära en ytterligare arbetsinsats på mellan 39 och 46 årsverken till en kostnad av mellan 49 och 58 miljoner kronor per år.

I de fall urskog eller gammal skog identifieras i samband med anmälan krävs fortsatta insatser för att skydda dem, se avsnitt 14.1.1 och 19.11.1 ovan.

19.12.1 Ökade medel för förvaltning av formellt skyddade områden

Av konsekvensanalysen framgår inte vilka kostnader Skogsstyrelsen har för myndighetens arbete vid planering och genomförande av skötselåtgärder. Eftersom anslag 1:2 ap. 2 inte får användas till planering och handläggning av ärendena skulle en ökning till 80 miljoner kronor för genomförandet innebära en ökad anslagsbelastning med cirka 61 miljoner kronor på anslag 1:1 jämfört med 2025. I detta arbete ingår bl a det arbete som beskrivs under 15.1.4. Beräkningen är avgränsad till de områden som är formellt skyddade i dag.

19.13.13 Avskaffad återbeskogningsplikt i skogsbyn närmast jordbruksmark

Skogsstyrelsen har i tidigare rapport analyserat skillnaden i bl a tillväxtbortfall mellan en zon utan återbeskogningsskyldighet som är 25 meter bred jämfört med en zon som är 15 meter bred. En zonbredd på 15 meter utan återbeskogningsplikt skattades då medföra en årlig tillväxtminskning på cirka 0,7 miljoner m³sk per år. Motsvarande tillväxtminskning vid en zonbredd på 25 meter skattades till cirka 1,2 miljoner m³sk per år.¹³ Skogsstyrelsen har också i en senare rapport från 2023¹⁴ kommit till slutsatsen att kolinlagringen, vid en zon på 15 meter, blir mindre på grund av produktionsbortfall men att effekten är begränsad.

¹³ Skogsstyrelsen 2018. Föreskrifter för anläggning av skog. Rapport 2018/13

¹⁴ Skogsstyrelsen 2023 Fler regelförenklingar för skogsbruket, Rapport 2023/13

21 Författningskommentarer

21.1 Förslag till ändring av miljöbalken

3 kap. 4a § *Skogsstyrelsen avstyrker förslaget i sin nuvarande utformning. Se kommentarer under avsnitt 10.2.*

12 kap. 6 § Förslaget är i linje med hur Skogsstyrelsen hanterat områden med mycket höga naturvärden. För skogsmark där förbud leder till att Skogsstyrelsen betalar ut höga ersättningsbelopp bör myndigheten verka för att området formellt skyddas, dvs inte OECM, för att varaktigt säkra de ersättningar som utbetalats.

21.2 Förslag till ändring av skogsvårdslagen

Skogsstyrelsen tillstyrker att ett generellt undantag från återplanteringsplikten avseende en zon närmast jordbruksmark införs. Skogsstyrelsen föreslår dock att förslaget ändras på så vis att zonen justeras till 15 meter samt att det aktuella undantaget avser hela första stycket i 5 § skogsvårdslagen och inte endast andra punkten. Se kommentarer under avsnitt 16.1.8.

I detta ärende har generaldirektör Herman Sundqvist beslutat och senior rådgivare Johan Wester varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschef Staffan Norin, enhetschef Magnus Viklund, verksjurist Josefine Gällerspång, processförvaltare Matilda Kittendorff, specialist tillsyn Bert Krekula, skogsskötselspecialist Tommy Mörling, statistiker Jonas Paulsson, processförvaltare Anna Petersson, policy advisor Jörgen Pettersson, stödansvarig Maja Ramström, senior rådgivare Tove Thomasson, processförvaltare Cecilia Ulfhielm, specialist områdesskydd Linda Vålberg och processförvaltare Johan Åberg deltagit.

Herman Sundqvist

Johan Wester

Ärendet har handlagts digitalt och detta yttrande saknar därför namnunderskrifter.

Kopia till

kn.nm@regeringskansliet.se