



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2025-09-25

Ärendenummer
NV-25-032161

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över PM Anmälningsplikt för skogsbruksåtgärder i urskog och gammal skog samt krav för A-landsstatus i förnybartdirektivet samt Skogsstyrelsens rapport Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet (LI2025/01288)

Sammanfattning

I yttrandet lämnar Naturvårdsverket synpunkter på, och avstyrker i väsentliga delar, de förslag och bedömningar som lämnats i Landsbygds- och infrastrukturdepartementet promemoria. Naturvårdsverket bedömer att förslagen inte säkerställer att Sverige uppnår A-landsstatus enligt förnybartdirektivets krav. De definitioner och kriterier som föreslås är för snäva i förhållande till direktivets syfte. För att faktiskt säkerställa att urskog, gammal skog och skog som konstaterats ha stor biologisk mångfald inte avverkas krävs mer än en förtydligad samrådsplikt.

Naturvårdsverkets invändningar och förslag i detta yttrande är av två slag. Dels lämnas specifika synpunkter på promemorians förslag till förordningsändringar, vilka bör kunna tas vidare i den fortsatta beredningen av ändringar i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd. Dels ser Naturvårdsverket att det krävs ett fortsatt arbete med ytterligare åtgärder för att säkerställa att Sverige långsiktigt uppnår A-landsstatus. I det arbetet behövs utvecklade analyser, kartläggningar och kontrollmekanismer, såväl som en skärpning i regelverket där det nu aktuella tydliggörandet av samrådsplikt åtföljs av ett förbud, alternativt en tillståndsplikt.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bör få i uppdrag att dels analysera vilka områden som har en konstaterad stor biologisk mångfald, dels föreslå styrmedel och verktyg för att säkerställa att avverkning av gammal skog, urskog samt skog eller annan trädbevuxen mark som konstaterats ha stor biologisk mångfald inte kommer att ske.

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att tydliggöra att samrådsplikten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken omfattar skogsbruksåtgärder i urskog och gammal skog, men bedömer att tydliggörandet är otillräckligt för att säkerställa att urskog och gammal skog inte avverkas. Det krävs också ökade insatser för identifiering och kartläggning av sådan skog.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att urskog definieras med hänvisning till avskogningsförordningen, men anser att framtagandet av kriterier som förtydligar definitionen av urskog inte bör vara ett ansvar enbart för Skogsstyrelsen utan ett arbete som sker i samverkan med Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket avstyrker förslaget till definition och kriterier för att identifiera gammal skog eftersom det avsevärt skiljer sig från kommissionens definition av gammal skog och omfattar en alltför begränsad delmängd av de naturskogar som kommissionen definierar i sin vägledning. En definition av gammal skog som förs in i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd bör också uttryckligen vara begränsad till att gälla vid tillämpningen av förnybartdirektivet.

Naturvårdsverket delar inte bedömningen i promemorian av hur det säkerställs att Sverige anses vara ett A-land enligt förnybartdirektivet. Naturvårdsverket ser att det behövs ytterligare styrmedel och verktyg för regelefterlevnad för att säkerställa att avverkning av gammal skog, urskog samt skog eller annan trädbevuxen mark som konstaterats ha stor biologisk mångfald inte kommer att ske. Naturvårdsverket föreslår att Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket ges i uppdrag att föreslå sådana styrmedel och verktyg.

Naturvårdsverket föreslår också att Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket ges i uppdrag att analysera vilka områden med skog eller annan trädbevuxen mark som har en konstaterad stor biologisk mångfald och att ta fram kriterier för den typen av skogar.

Skäl för Naturvårdsverkets ställningstagande

Inledning och övergripande synpunkter

Användningen av biobränslen är en viktig del i strävan att minska samhällets klimatpåverkan. Samtidigt är skogen avgörande för att öka upptagen av koldioxid från atmosfären och för att bevara och öka den biologiska mångfalden. Ett centralt instrument för att balansera klimatåtgärder mot påverkan på biologisk mångfald är EU:s förnybartdirektiv som genom hållbarhetskriterier bl.a. reglerar vilken skogsråvara som får användas vid produktion av förnybar energi.

I hållbarhetskriterierna ställs krav på att skogsråvaran inte får komma från mark med stor biologisk mångfald och inte från områden som den 1 januari 2008 eller senare utgjordes av urskog eller gammal skog enligt definitionen i det land där skogen finns.

Om skogsråvaran har avverkats i ett land med låg risk för att den inte uppfyller kriterierna, ett s.k. A-land, ställs lägre administrativa krav på kontrollsystemen och därmed för att få ett hållbarhetsbesked. I ett A-land ska det finnas en nationell eller regional lagstiftning som säkerställer att hållbarhetskriterierna följs. Det ska även finnas övervaknings- och kontrollsystem som säkerställer detta.

Det är angeläget att säkerställa att Sverige uppnår A-landsstatus. Naturvårdsverket ifrågasätter att de förslag som lämnas i promemorian åstadkommer det. Förslagen och bedömningarna i promemorian utgör ett onödigt risktagande i förhållande till en prövning av om Sverige uppfyller kraven. Den föreslagna definitionen av gammal skog innebär en ineffektiv styrning i förhållande till andra regelverk som Sverige har att förhålla sig till på området och den introducerar osäkerheter för såväl markägare som myndigheter.

De definitioner och kriterier som föreslås är för snäva i förhållande till förnybartdirektivets syfte. Dessutom saknas kartläggning och kontrollmekanismer som säkerställer att ens sådan skog som omfattas av definitionerna inte avverkas. Miljömålsberedningen bedömde i betänkande SOU 2025:21 att det krävs att man utför en kartläggning genom fältinventering för att identifiera urskog och gammal skog och lämnade förslag om att Skogsstyrelsen, i samråd med Naturvårdsverket och SLU, ska få i uppdrag att göra en sådan kartläggning.

Som Naturvårdsverket i juni 2025 framförde i yttrande över SOU 2025:17 ”Anpassning av svensk rätt till avskogningsförordningen” (NV-25-021511), är den utredningens förslag om samrådsplikt enligt 12 kap. 6 § miljöbalken för avverkning av urskog inte tillräckligt. Som framfördes i det yttrandet bedömer Naturvårdsverket att tillståndsplikt eller förbud att avverka urskog och gammal skog är ett bättre lämpat styrmedel. Ett förbud mot avverkning i urskog och gammal skog bör inte ses som en överimplementering, utan en proportionerlig åtgärd sett till det övergripande syftet med förnybartdirektivet. Ett förbud, eller åtminstone en tillståndsplikt, skulle också skapa bättre förutsättningar för Sverige att behålla sin klassning som ett A-land.

Nedan lämnas synpunkter på respektive rubricerad del i remitterad promemoria.

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

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att tydliggöra att samrådsplikten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken omfattar skogsbruksåtgärder i urskog och gammal skog. Ett tydliggörande att urskog och gammal skog omfattas av samrådsplikten är dock inte ett tillräckligt styrmedel för att uppfylla kraven på att urskog och gammal skog inte avverkas.

För att säkerställa att avverkning av urskog och gammal skog inte sker, och för att Sverige ska fortsätta att klassas som ett A-land, är identifiering och kartläggning av Sveriges resterande urskogar och gamla skogar helt grundläggande. Naturvårdsverket anser att detta behov finns oavsett vilken lagteknisk lösning som används. Det underlättar för såväl markägare som myndigheter och fyller syften också utanför tillämpningen av förnybartdirektivet. Genom identifiering och kartläggning minskar också risken avsevärt för stegvisa förändringar genom exempelvis gallring.

4.2 Definition och kriterier för att identifiera urskog

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att urskog definieras med hänvisning till avskogningsförordningen, men ser det som problematiskt att myndighetsansvaret att förtydliga denna definition läggs enbart på Skogsstyrelsen.

Arbetet med definition och kriterier för urskog bör även fortsatt ske i samverkan med Naturvårdsverket, mot bakgrund av samverkansprocesser i fjällnära skog,

implementering av strategi för formellt skydd av skog och naturrestaureringsförordningen med flera större gemensamma processer med stark koppling till definition och kriterier för urskog.

4.3 Definition och kriterier för att identifiera gammal skog

Naturvårdsverkets avstyrker förslaget till definition av gammal skog.

Enligt förnybartdirektivet ska gammal skog definieras i det land där skogen finns (artiklarna 29.3 a och 29.6 a iv)). Det ger medlemsstaterna visst utrymme för att själva anpassa definitionen av gammal skog. I promemorian framgår att kommissionens vägledning kan användas för att definiera vad som är gammal skog. Även om medlemsstaterna inte är bundna av kommissionens vägledning framgår i skäl 83 till direktivet att syftet är att öka skyddet av livsmiljöer som gammal skog. En allt för avgränsad definition av gammal skog innebär att syftet med bestämmelserna inte går att uppfylla. Som en övergripande synpunkt vill Naturvårdsverket belysa att den definition av gammal skog som myndigheterna utvecklat i Skogsstyrelsens rapport utgör endast en delmängd av de naturskogar (old growth forest) som kommissionen definierar i sin vägledning. Den definition som föreslås i den remitterade promemorian utgör en ytterligare begränsning. Det har resulterat i en definition av gammal skog som nu avsevärt skiljer sig från kommissionens definition. Promemorians förslag på definition av gammal skog är allt för snäv och går utöver det skönsmässiga utrymme som medlemsstaten ges i art. 29.3 a och uppfyller därav inte direktivets krav på gammal skog och vad som krävs för att Sverige ska bedömas vara ett A-land. Naturvårdsverket ser följande tre aspekter av förslaget som särskilt problematiska.

- Enligt den definition av gammal skog som nu föreslås ska inte några andra skogsbruksåtgärder än naturvårdande skötselåtgärder förekommit under de senaste 80 åren. Detta är ett långtgående krav som i praktiken undantar nästan alla skogar.
- Det höjda arealkravet för granskog innebär att en betydande andel av de gamla granskogarna utanför fjällregionen undantas, vilket inte bedöms som rimligt givet EU:s vägledning om naturskogar¹.
- Att kravet på död ved antalsmässigt sätts högre i norra Sverige rimmar illa med förhållandet att skogen i norra Sverige växer på svagare ståndorter vilket relaterar till förmågan att producera död ved.

Därutöver måste beaktas att det i olika sammanhang finns flera relevanta definitioner av gammal skog och naturskog som Sverige behöver förhålla sig till, däribland EU:s strategi om biologisk mångfald, EU:s vägledning om urskog och naturskog samt naturrestaureringslagstiftningen. I EU:s strategi om biologisk mångfald och i vägledningen om urskog och naturskog används begreppet old-growth forest som översätts till naturskog, vilken har ett betydligt lägre krav på t.ex. orördhet och areal än de som föreslås i remitterad promemoria. Avseende konventionen om biologisk mångfald genomför Sverige konventionens åtaganden vad gäller skogar genom det nationella miljökvalitetsmålet *Levande skogar*. Därutöver behöver större delen av skogsbruket som är certifierat följa andra definitioner, vilka skiljer sig åt från den föreslagna definitionen av gammal skog. Naturvårdsverket bedömer att det krävs tydlighet och

¹ European Commission (2023) *Commission Guidelines for Defining, Mapping, Monitoring and Strictly Protecting EU Primary and Old-Growth Forests*, SWD (2023) 62 final.

förutsägbarhet och att en definition av gammal skog som förs in i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd därför uttryckligen ska vara begränsad till att gälla vid tillämpningen av förnybartdirektivet².

5.1 Hur kan det säkerställas att Sverige bedöms vara ett A-land enligt förnybartdirektivet - urskog och gammal skog

Att urskog och gammal skog inte avverkas är *nödvändigt* för att Sverige ska vara ett A-land enligt förnybartdirektivet. Men Naturvårdsverket instämmer inte i promemorians bedömning att en avsaknad sådan avverkning är *tillräckligt* för att Sverige ska ha A-landsstatus. Det krävs också reglering gällande skog som konstateras ha stor biologisk mångfald. I förhållande till vad som föreslås i promemorian behövs dessutom ytterligare styrmedel och verktyg för att säkerställa att avverkning av gammal skog och urskog faktiskt inte sker.

Ett utvecklat kunskapsunderlag, övervakning och kontroll

Naturvårdsverket bedömer att det behövs ett övervaknings- och kontrollsystem som säkerställer att kraven efterlevs för att Sverige ska anses vara ett A-land. Både myndigheter och skogsbruk har inom vissa geografiska områden relevanta underlag som i väntan på nationell kartläggning kan användas för att i förväg peka ut relevanta skogar vilket Naturvårdsverket ser som grundläggande för att få en efterlevnad av direktivet. Även om dessa underlag inte är fullständiga utgör de en viktig grund att bygga vidare på där skogsbruket med sin kunskap kan föreslå uppdateringar och förändringar. Det behöver tas fram ett preciserat kunskapsunderlag med avseende på urskog och gammal skog eftersom det inte är tillräckligt att enbart förlita sig på att alla markägare ska känna igen och anmäla för samråd olika skogsbruksåtgärder som kan tänkas beröra urskog och gammal skog. Genom ett kunskapsbaserat och proaktivt förhållningssätt som tillvaratar och utvecklar underlag som t.ex. inom regeringsuppdraget om att utveckla digitala kunskapsunderlag för skogens natur-och kulturvärden (DVIS) ges bättre förutsättningar att lägga en grund för implementeringen av förnybartdirektivet liksom avskogningsförordningen.

Samrådsplikten är inte tillräcklig för att förhindra avverkning

Sedan 1970-talet, när samrådsplikten infördes i naturvårdslagen (1964:822), har syftet varit att fånga in sådana verksamheter eller åtgärder som inte omfattas av annan tillståndsplikt eller anmälningsplikt, men som ändå förutses ha en större påverkan genom att ”väsentligt ändra” naturmiljön. Kravet på samråd kan därmed beskrivas som en viktig reservfunktion och som ett komplement till reglerna om tillståndsplikt och anmälningsplikt i miljöbalken.³

I förarbeten till miljöbalken framhålls att samrådsreglerna är ett förebyggande och lättillgängligt medel för tillsynsmyndigheten att *kontrollera, styra* och eventuellt *hindra* miljöstörande verksamheter.⁴ Tillsynsmyndigheten får nämligen, med anledning av samrådet, förelägga den anmälningsskyldige att vidta olika åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skador på

² 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

³ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 381–382 och jfr prop 1974:166 s. 110. Observerat att i naturskyddslagen användes begreppet landskapsbilden istället för naturmiljö.

⁴ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 382.

naturmiljön. Om inte dessa räcker, och det är nödvändigt för att skydda naturmiljön, får myndigheten istället förbjuda verksamheten (12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken).

Naturvårdsverket bedömer att enbart samrådsplikt inte kommer förhindra att urskog och gammal skog avverkas, utan att den behöver kompletteras med ytterligare åtgärder. Enligt förslaget syftar ändringen till att ”skogsbruksåtgärder som avses utföras i urskog eller i gammal skog uppmärksammas av tillsynsmyndigheten”. Samrådsplikten ger myndigheten en möjlighet att vidta åtgärder, men det saknas nödvändiga förutsättningar för att hantera och tillämpa en sådan samrådsplikt i praktiken, vilket Skogsstyrelsen belyser i fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålet Levande skogar⁵. Naturvårdsverket konstaterar att Skogsstyrelsen i sin rapport⁶ framhåller vikten av tillräckliga medel för implementering och tillsyn samt att uppfylla kraven för ett A-land också avhängigt av tillsynsmyndigheternas prioritering av tillsyn. En belysning av detta saknas i den remitterade promemorian.

Naturvårdsverket bedömer sammantaget att det behövs ytterligare styrmedel och verktyg för regelefterlevnad för att säkerställa att avverkning inte kommer att ske och anser att Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket bör få i uppdrag att föreslå sådana styrmedel och verktyg.

5.2 Hur kan det säkerställas att Sverige bedöms vara ett A-land enligt förnybartdirektivet - skog som har konstaterats ha stor biologisk mångfald

Naturvårdsverket gör en annan bedömning än den som lämnas i promemorian när det gäller att tillgodose kraven i direktivet med avseende på områden med stor betydelse för biologisk mångfald. Naturvårdsverket bedömer att det finns ett tydligt behov av ändringar i svensk lagstiftning, kontroll och övervakning när det gäller skog eller annan trädbevuxen mark som av en myndighet har konstaterats ha stor biologisk mångfald för att Sverige ska anses vara ett A-land enligt förnybartdirektivet. Som framgår i Skogsstyrelsens delrapport finns en osäkerhet om vad som utgör ett myndighetskonstaterande av skog med stor biologisk mångfald inom ramen för befintlig lagstiftning och tillämpning och att det finns behov av att klargöra vad som är skog med stor biologisk mångfald. Både i delredovisningen och slutrapporten framgår att detta behöver utredas vidare.

Promemorian behandlar inte områden med stor biologisk mångfald närmare såvida de inte är föremål för formellt skydd eller samråd enligt 12 kap 6§, vilket utgör en mindre del av alla områden. Naturvårdsverket bedömer att nyckelbiotoper i normalfallet är ett typexempel på skog som konstaterats ha stor biologisk mångfald, en standpunkt som har vetenskapligt stöd i rapport som omfattar 70 vetenskapliga arbeten och 19 andra rapporter⁷. Nyckelbiotoper bör betraktas som områden med stor biologisk mångfald i lagens mening och att samrådsplikt då ska gälla som utgångspunkt. I de fall myndigheterna bedömer att områdena inte har stor betydelse för biologisk mångfald bör det dokumenteras i samrådet.

⁵ Skogsstyrelsen 2022 Fördjupad utvärdering av Levande skogar, stycke 1.2.4.1

⁶ Skogsstyrelsen rapport 2024/09

⁷ Gustafsson, L., Hannerz, M. 2018. 20 års forskning om nyckelbiotoper – Här är resultaten. Institutionen för ekologi, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), Uppsala. 134 s

Naturvårdsverket bedömer att en betydande andel av alla områden med stor betydelse för biologisk mångfald som ännu inte motsvarar kriterierna för gammal skog utgörs av naturskogar enligt EU:s vägledning och förväntas skyddas enligt EU:s biodiversitets- och skogsstrategi.

Naturvårdsverket bedömer att det inte går att ta ställning till om Sverige kommer uppfylla kravet på A-land som följer av art 29.3b och 29.6a.vi) utan att veta hur Sverige ska tolka skog med stor biologisk mångfald och hur myndigheterna ska konstatera skog med stor biologisk mångfald. Myndigheterna bör få i uppdrag att analysera vidare vilka områden som har en konstaterad stor 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.

Skogsstyrelsens rapport

Naturvårdsverket lämnar i detta yttrande inga synpunkter på Skogsstyrelsens remitterade rapport ”*Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet*”.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Johan Kuylenstierna efter föredragning av avdelningschefen Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Kerstin Åstrand, miljöjuristen Sara Ottosson samt handläggarna Olle Höjer, Lars-Olof Sarenmark och Anders Hallberg.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Johan Kuylenstierna

Marie Uhrwing

Kopia till:

agnetha.alriksson@regeringskansliet.se

conny.ohman@regeringskansliet.se

kn.registrator@regeringskansliet.se