SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2025-12-11

Ärendenummer
NV-25-041593

Landsbygds-och
infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över SOU 2025:93 En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (LI2025/01500)

Sammanfattning

Naturvårdsverket välkomnar översynen av skogspolitiken som syftat till ett långsiktigt hållbart och konkurrenskraftigt skogsbruk som bidrar till klimatomställningen. Utredarens förslag är dock alltför inriktade mot den del av uppdraget som eftersträvar en ökad tillgång till skoglig biomassa. Det saknas ett bredare perspektiv för hållbar skogsproduktion. Förslagen riskerar att få en betydande negativ inverkan på biologisk mångfald och bör i väsentliga delar inte genomföras enligt Naturvårdsverkets bedömning, bland annat avseende följande.

Förslaget om att Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket ska ta fram ett nytt mått för skogens klimatnytta avstyrks eftersom den föreslagna metoden rymmer stora osäkerheter och inte är förenlig med internationella rapporteringsriktlinjer.

Likaså avstyrks förslagen om ett preciserat produktionsmål, att öppna upp användningen av främmande trädarter och att revidera föreskrifterna om lägsta ålder för föryngringsavverkning.

Förslagen om ändrade bestämmelser för upphävande av områdesskydd och att införa den nya områdesskyddstypen ”skogsmarksskyddsområde” avstyrks då de innebär en försvagning av skyddet och står i strid med lagstiftarens intentioner.

Naturvårdsverket ifrågasätter utredarens problembeskrivning och förslag vad gäller att Naturvårdsverkets instruktion behöver ändras för att myndigheten ska arbeta evidensbaserat och att myndigheten ska fråntas ansvar för viss internationell rapportering som med hänsyn till politiska omständigheter bör göras av regeringen.

Vidare bör miljökvalitetsmålet Levande skogar och dess uppföljning inte förändras på det sätt utredaren föreslår.

Däremot tillstyrker Naturvårdsverket förslagen om särskilda anslagsposter för rådgivning i Skogsstyrelsens regleringsbrev respektive för Riksskogstaxeringen i SLU:s regleringsbrev. Naturvårdsverket tillstyrker bland annat också att Formas får i uppdrag att tillsätta ett forskningsprogram om skogsskötsel och att det beslutas om nya etappmål inom miljömålssystemet.

BESÖK: STOCKHOLM – VIRKESVÄGEN 2
ÖSTERSUND – FORSKARENS VÄG 5, HUS UB
POST: 106 48 STOCKHOLM
TEL: 010-698 10 00
E-POST: REGISTRATOR@NATURVARDSVERKET.SE
INTERNET: WWW.NATURVARDSVERKET.SE

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Inledning och övergripande synpunkter

Naturvårdsverket välkomnar att det har genomförts en översyn av den nationella skogspolitiken och att utredaren fått i uppdrag att överväga åtgärder för ett långsiktigt hållbart och konkurrenskraftigt skogsbruk som bidrar till klimatomställningen och som stärker näringsfriheten och investeringsviljan. Utredningstiden har varit begränsad, samtidigt som utredaren förväntats analysera och lämna förslag inom ett stort och komplext område. Naturvårdsverket har förståelse för att detta har utgjort utmanande förutsättningar för utredaren att verka inom. Samtidigt ser Naturvårdsverket skäl att påtala att den svenska politiken och svenska myndigheters arbete till stor del behöver inriktas mot att genomföra bestämmelser och uppnå krav som beslutas på EU-nivå. Resurserna och de praktiska förutsättningarna är därmed begränsade för att därutöver genomföra sådana kompletterande nationella initiativ och styrmedel som utredaren föreslår.

På flera områden ser Naturvårdsverket att utredarens förslag är alltför inriktade mot den del av uppdraget som syftat till en ökad tillgång till skoglig biomassa. Ett sådant volymbaserat produktionsmål som utredaren föreslår riskerar att hämma ett värdeskapande i hela den skogliga värdekedjan som inrymmer en rad olika affärsmodeller. Naturvårdsverket delar utredarens bedömning att det är klokt att så långt som möjligt minska användningen av fossilt kol och att detta i viss mån kan ske genom att ersätta fossilt kol med biogent kol från hållbar skogsråvara. Det krävs dock ett bredare perspektiv för hållbar skogsproduktion och en resilient och livskraftig skog som kan upprätthålla både biologisk mångfald och rollen som kolsänka.

Naturvårdsverket bedömer att den samlade effekten av utredarens förslag riskerar att få en betydande negativ inverkan på biologisk mångfald, vilket kan medföra att kraven enligt globala Kunming–Montreal-ramverket för biologisk mångfald inte kommer att uppfyllas. Flera av förslagen försämrar möjligheterna till ett kostnadseffektivt områdesskydd och försvårar genomförandet av den nationella strategin för frivilligt formellt skydd av skogsmark.

Det är en brist i utredningen att det saknas förslag för mer variationsrikt skogsbruk. Naturvårdsverket instämmer med utredaren i att grundprinciperna för dagens skogspolitik, med frihet under ansvar och ramlagstiftning, möjliggör för markägaren att sköta sin skog i stor utsträckning efter egna mål samt bidrar till att skapa utrymme för marknaden att utveckla både metoder och affärssystem. Trots detta formar nästintill alla av de drygt 300 000 enskilda markägarna sitt skogsbruk utifrån en mall där trakthyggesskogsbruket är helt dominerande. Det saknas i utredningen en analys av orsakerna till detta och möjligheterna att bidra till att markägare kan bedriva skogsbruk på andra sätt som är mer hållbara i förhållande till andra värden.

Naturvårdsverket ser vidare att utredaren lämnat förslag för att hantera de utmaningar som skogsbruket står inför idag, men att det saknas en fördjupad diskussion kring de utmaningar och lösningar som skogsbruket behöver för att möta ett framtida mer osäkert klimat. Osäkerheterna kring hur klimatförändringen påverkar skogsbruket är stora och lösningarna behöver därför vara adaptiva och kontinuerligt följas upp och utvärderas. Naturvårdsverket saknar en analys och förslag på hur skogsbruket kan anpassas för att minska klimatrelaterade risker för miljön och andra samhällsvärden.

Exempelvis kan avverkning i utsatta lägen öka risken för ras, skred och erosion. En ökad variation av brukningsmetoder är viktigt för att inte att skapa nya risker och sårbarheter.

Naturvårdsverket invänder också mot flera av utredarens problembeskrivningar och förslag avseende ansvariga myndigheters arbete och ansvar. Det gäller bl.a. utredarens ifrågasättande av att ansvariga myndigheter i dagsläget arbetar evidensbaserat och utredarens förslag om ökad politisk styrning av den EU-rapportering myndigheterna ansvarar för.

Naturvårdsverket noterar att utredarens problemanalys i flera avsnitt utgår från ett skogligt perspektiv, medan förslagen i samma avsnitt är av generell karaktär med långtgående, och inte närmare analyserade, effekter inom en rad politikområden och på svensk statsförvaltning i stort.

Nedan redovisas Naturvårdsverkets ställningstaganden kapitel för kapitel.

Kap 4. Synliggör skogens klimatnytta

Naturvårdsverket avstyrker utredningens förslag om att ge Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram ett nytt mått för skogens klimatnytta.

Naturvårdsverket bedömer att det finns för stora osäkerheter kring den verkliga effekten av substitution för att beräkningar av denna ska kunna vara ett komplement till redovisningen av utsläpp och upptag till FN och EU såsom utredaren föreslår. Osäkerheter i framtida produktanvändning och olika produkters klimatavtryck gör kvantifieringar av undanhållna utsläpp mycket osäkra och den föreslagna metoden är inte förenlig med gällande rapporteringsriktlinjer.

Redan idag redovisas dessutom biogena utsläpp som s.k. ”memo item” (ett komplement till redovisningen av fossila utsläpp), det är utsläpp som sker när biomassa används för energiproduktion m.m. och som inte räknas med i ländernas totala territoriella utsläpp. Ett enkelt sätt att synliggöra den svenska skogens bidrag i klimatarbetet är att dela upp de biogena utsläppen under ”memo item” för att avspegla utsläpp från olika inhemskt producerade biobaserade råvaror.

Naturvårdsverket delar inte heller utredarens bedömning att träprodukternas potential för att hålla undan växthusgasutsläpp ska inkluderas när mål för LULUCF-sektorn sätts. Träprodukter ingår redan i LULUCF-redovisningen och ingår tillsammans med övriga kolpooler och aktiviteter i målet för LULUCF där medlemsländerna själva har rådighet för vilka prioriteringar av åtgärder som görs för att uppnå målet på medlemsstatsnivå.

Kap 5. Ny syn på naturvårdsavsättningar och miljöhänsyn

5.1 Formellt skydd och frivilliga avsättningar

Naturvårdsverket avstyrker utredningens förslag om att regeringen ska besluta om ett mål för hur stor areal som bör undantas från skogsbruk och därmed också hur stor areal som kan användas för skogsbruk. Naturvårdsverket bedömer att förslaget är otydligt och öppet för flera olika tolkningar.

Naturvårdsverket anser att ett målstyrt arbete för formellt skydd och frivilliga avsättningar bidrar till ökad förutsägbarhet, kostnadseffektivitet och långsiktighet för berörda aktörer. Det är därför rimligt att det fattas politiska

beslut om arealmål för formellt skydd av skog och frivilliga avsättningar såsom gjorts i tidigare riksdagsbeslut, t.ex. det etappmål för skydd som löpte ut 2020.

Naturvårdsverket konstaterar att det saknas ett nationellt mål som kan realisera EU:s mål för skydd av natur. Arbetet med frivilligt formellt skydd av skog skulle underlättas av ett mål . Framtagandet av ett sådant mål behöver bland annat utgå från hur EU-rättsakter omhändertas i svensk kontext och ett mål kan få en viktig roll i genomförandet av EU:s förordning om restaurering av natur.

Utredarens förslag om att regeringen ska besluta hur stor areal som kan användas för skogsbruk kan däremot resultera i ett slags produktionsmål. Det riskerar att leda till en statisk syn på virkesproduktion där marknadens efterfrågan hämmas och där målkonflikten mellan produktion och miljö riskerar att öka. Cirka 75 procent av svensk skogsmark används för skogsproduktion medan 9 procent av skogsmarken omfattas av formellt skyddade områden enligt miljöbalken och jordabalken. I beskrivningen till förslaget ges intryck av att närmast det omvända förhållandet råder. I utredningen framstår det också som att det finns ett nationellt mål för att skydda skogsmark för biologisk mångfald som genomförs på bekostnad av virkesproduktion. Detta stämmer inte. Etappmålet för skydd löpte ut 2020 och dess nivåer har fortfarande inte uppnåtts vad gäller frivilliga avsättningar. .

Naturvårdsverket bedömer att flera av utredningens förslag för att öka virkesproduktionen också kan leda till ökade behov av formellt skydd av skog vilket behöver beaktas i ett målsammanhang.

5.2 Miljöhänsyn vid skogliga åtgärder

Naturvårdsverket avstyrker förslaget med hänvisning till att det är för otydligt. Det är oklart vilket syfte förslaget har och vilka verkningar det skulle komma att få.

5.3 Skydd för fåglar

Naturvårdsverket avstryker utredarens förslag som innebär att en nationell förteckning ska fastställas över vilka fågelarters populationer som inte har en tillfredställande nivå, vilka åtgärder som behöver vidtas för dessa fågelarter och vilken nivå som bedömningen ska göras mot.

Utredarens förslag till tolkning av 4 § p. 1–3 artskyddsförordningen

EU-domstolen har i mål nr C-784/23 *Voore Mets m.fl.* klarlagt att alla fåglar som omfattas av fågeldirektivet ska skyddas och huruvida en åtgärd påverkar en arts tillfredställande nivå får inte beaktas vid bedömningen av om förbuden i 4 § p. 1–3 artskyddsförordningen aktualiseras. Någon bedömning av åtgärdens påverkan på artens populationsnivå får alltså inte göras.

Naturvårdsverket konstaterar att förslagen därför inte längre är relevanta att genomföra och att en tillämpning av förslagen skulle strida mot EU-rätten.

Utredarens förslag till tolkning av 4 § p. 4 artskyddsförordningen

Avseende 4 § p. 4 artskyddsförordningen gör Naturvårdsverkets följande bedömning. Utredaren anser att det finns ett utrymme för Sverige att relatera begreppet ”tillfredställande nivå” till att en fågelart har en livskraftig population inom exempelvis den biogeografiska regionen. Med detta synsätt skulle en fågelart, som inte har en tillfredställande nivå i Sverige, men har det i boreal region ändå anses ha en tillfredställande nivå i Sverige. Vid en sådan tillämpning

och så länge fågelarten inom boreal region har en tillfredställande nivå föreligger det enligt Naturvårdsverket stor risk att medlemsstaterna bedömer att några specifika skyddsåtgärder eller förbud inte krävs för arten inom den egna medlemsstaten. Förslaget medför därför att skyddet riskerar att urholkas så att syftet med fågeldirektivet inte går att uppnå. Den tillfredställande nivån ska istället bedömas mot lokal, regional och nationell nivå, se Mark- och miljööverdomstolens (MÖD:s) avgörande i mål nr M 4863-25.

EU-domstolen har även fastslagit att begreppet gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet ska tolkas liktydigt med fågeldirektivets begrepp tillfredställande nivå (se EU-domstolens avgörande i mål nr C-217/19 och MÖD:s avgörande i mål nr M 4863-25). Att tolka begreppet tillfredställande nivå på det sättet som utredaren gör gällande är därför inte möjligt.

Utredaren föreslår vidare att någon bedömning avseende en åtgärd eller verksamhets påverkan på en arts tillfredställande nivå inte ska göras i varje enskilt fall. Betänkandet föreslår istället att behöriga myndigheter ska fastställa vilken nivå som ska anses tillfredställande för den berörda arten och att denna nivå ska vara samma oavsett vilken myndighet som den enskilde har kontakt med och oberoende av vilken åtgärd som planeras. Bedömningen ska göras mot exempelvis biogeografisk region.

Naturvårdsverket anser att förslaget strider mot EU-rätten. Fågeldirektivet kräver enligt artikel 5 att medlemsstaterna inför ett skyddssystem som förbjuder vissa handlingar. Detta går alltså utöver kravet på att medlemsstaterna ska skydda vissa områden enligt artikel 4. Naturvårdsverket anser att artikel 5 kräver att bedömningen av om en åtgärd eller verksamhet är förbjuden måste bedömas i varje enskilt fall. En åtgärd eller verksamhet påverkar en fågelart på olika sätt beroende på bl.a. omfattningen av åtgärden/verksamheten, lokaliseringen av åtgärden och artens känslighet i förhållande till den valda lokaliseringen. .

Naturvårdsverket anser däremot att det finns utrymme för staten att ta fram vägledningar för vissa skyddsvärda arter och vilka skyddsåtgärder som gynnar arten. Exempel på sådana befintliga vägledningar är åtgärdsprogrammen och Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets artvisa vägledningar i skogen.

Naturvårdsverket instämmer slutligen inte i den konsekvensanalys för miljön som utredaren har presenterat. Naturvårdsverket anser att föreslagen skulle innebära en påtaglig försämring av skyddet för fåglar.

Utredarens förslag till ändring av 4 § artskyddsförordningen

Naturvårdsverket konstaterar att översättningen av fågeldirektivet har ändrats i linje med utredarens förslag till ändring i artskyddsförordningen. Enligt Naturvårdsverket kommer ändringen inte få någon betydelse i tillämpningen av bestämmelsen. EU-domstolen har vid flertalet tillfällen tolkat störningsförbudet. Svensk praxis baseras enligt Naturvårdsverkets bedömning på dessa uttalanden. Någon möjlighet för svenska domstolar att tolka 4 § p. 4 artskyddsordningen på något annat sätt än vad som hittills har skett finns därför inte.

5.4 Upphävande av områdesskydd

Naturvårdsverket avstyrker förslagen om ändrade bestämmelser för upphävande av områdesskydd. Myndigheten bedömer att nuvarande lagstiftning är ändamålsenlig och ser inte att utredaren presenterar några nya fakta som motiverar de ändringar utredaren föreslår.

Naturvårdsverket invänder särskilt mot förslaget om att ”ett beslut om att bilda ett naturreservat ska uttryckligen kunna upphävas om syftet med naturreservatet inte längre bedöms rimligt att uppnå” då det är otydligt och skapar en godtycklighet. Befintlig lagstiftning och vägledning ger redan möjlighet till upphävande om det finns synnerliga skäl. Då syftet med bildande av naturreservat är att skydda området permanent medför förslaget en oacceptabel försvagning av skyddet.

Naturvårdsverket bedömer vidare att utredarens resonemang om att använda en delmängd av naturreservaten som en regulator i förhållande till mål om skydd och skyddsbehov för nya områden både saknar vetenskapligt stöd och går emot lagstiftarens intention med skyddsinstrumentet.

5.5 Skogsmarksskyddsområden i fjällnära skog

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om att införa den nya områdesskyddstypen ”skogsmarksskyddsområde” med hänvisning till att skyddsformen i fråga är olämpligt utformad.

Naturvårdsverket bedömer att förslaget till skyddsform avviker i grunden från vad lagstiftaren avsett med skyddsformen biotopskyddsområden då den innebär ett ensidigt krav från markägaren att skydd ska införas utan att staten kan göra vedertagen bedömning, prioritering och intresseavvägning. Den riskerar även att cementera en kostnadsdrivande flerstegsprocess med både beslut om avslag, beslut om ersättning och beslut om skydd i stället för den lösning med intresseanmälningar, större biotopskyddsområden och fjällskogsavtal som Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har föreslagit.

I denna del hänvisar Naturvårdsverket också till myndighetens tidigare yttrande över utredarens delbetänkande, bl.a. kopplat till om ersättningen utgör ett otillåtet statsstöd och frågan om incitament för att inrätta ett naturvårdsavtal.

Kap 6. Mer variationsrikt skogsbruk

I kapitlet lämnar utredaren inga förslag. Naturvårdsverket ser dock skäl att invända mot hur frågan om mer variationsrikt skogsbruk beskrivs i betänkandet.

Utredarens beskrivning av ett variationsrikt skogsbruk är allt för snäv och innefattar inte olika skogsbruksmetoders påverkan på variationen i skogslandskapet. Naturvårdsverket delar inte helt utredarens bedömning att skogsbruket i många avseenden blivit mer varierat sedan omläggningen av skogspolitiken 1993. Enskilda faktorer har utvecklats positivt så som ökat lövinslag, fler gamla träd och ökad mängd död ved, medan användandet av flera olika skogsbruksmetoder inte utvecklats i förväntad omfattning sedan 1993.

Naturvårdsverket anser att utredaren ger en ogrundad beskrivning av hyggesfria skogsbruksmetoder som mer osäkra. Metoderna som ingår i hyggesfritt skogsbruk utgår i huvudsak från beprövade metoder men tillämpas i en mycket liten skala vilket begränsar metodernas utveckling. I ett förändrat klimat ökar osäkerheterna för alla brukningsmetoder. En hög grad av variation är därför viktigt för att öka skogens resiliens, vilket framhålls i Skogsstyrelsens klimat- och sårbarhetsanalys[1].

[1] Klimat- och sårbarhetsanalys 2025

Kap 7. Ökad rådgivning

Naturvårdsverket tillstyrker utredarens förslag om att regeringen i Skogsstyrelsens regleringsbrev beslutar om en särskild anslagspost för rådgivning, i syfte att denna inte ska konkurrera om resurserna med Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet.

Naturvårdsverket instämmer i att ytterligare insatser i uppföljningen av rådgivningsinsatser i syfte att bedöma genomslag i skogsbruket behövs. Naturvårdsverket anser vidare att viktiga element som rådgivningen fortsatt bör innehålla är hyggesfritt skogsbruk samt ståndortsanpassning.

Kap 8. Ökad skogsproduktion

8.1 Produktionsmålssystem för uppföljning och utvärdering

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om ett preciserat produktionsmål. Utredarens ansats kring ett produktionsmål riskerar att leda till en statisk syn på virkesproduktion där marknadens efterfrågan hämmas och där målkonflikten mellan produktion och miljö riskerar att öka. Ett volymbaserat mål riskerar att hämma ett värdeskapande i hela den skogliga värdekedjan som inrymmer en rad olika affärsmodeller.

Naturvårdsverket anser att den statliga styrning av skogsproduktionen som finns uttryckt i skogsvårdslagen är en tillräcklig miniminivå och att marknaden är bäst lämpad att styra över vilken produktion som är mest lönsam för skogsägaren. I en snabbt föränderlig marknad riskerar detaljstyrande målformuleringar att snabbt bli otidsenliga. Ett produktionsmål kan också verka hämmande för ett mer variationsrikt skogsbruk.

8.2 Skogsodlingsmaterial

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om lättnader av reglerna för att använda vegetativt förökat skogsodlingsmaterial, eftersom det inte är säkerställt att den genetiska variationen kan bibehållas i ett sådant läge.

8.3 Främmande trädarter

Naturvårdverket avstyrker förslaget om att öppna upp användningen av främmande trädarter.

Utredaren tar själv upp flera skäl att avstå från användandet av främmande trädslag i större utsträckning än vad som sker idag. Ett utvecklat kunskapslägehar visat att riskerna med främmande trädslag är större än vad som tidigare bedömts. Den senaste riskklassningen av främmande arter[2] visar att andelen av de bedömda arterna som riskerar att bli invasiva har ökat. Att lätta på regleringarna talar mot etablerad kunskap och en riskbaserad förvaltning. Med främmande trädslag riskerar livsmiljöer för våra hotade arter att minska, liksom möjligheten för associerade arter att återkolonisera från en del av skogslandskapet till en annan. Skulle andelen skogsmark dominerad av främmande arter såsom contortatall öka, är risken stor att påverkan på biologisk mångfald både ovan och under jord blir påtaglig. De outredda konsekvenserna gäller även för kolinbindning i marken genom marklevande organismer vilken i viss mån är beroende av specifika trädslag. Förslaget kan därmed bidra negativt till andra sektorsområden anpassningsmöjligheter eller mål.

[2] Risklista 2024-Artfakta från SLU Artdatabanken

Strategin bör istället vara att förädla inhemska trädslag för att bättre tåla ett förändrat klimat och för ökad sjukdomsresistens. Förädling kan ge effekter på både tillväxt, sjukdomsresistens och klimattålighet, utan att ändra på de faktorer som erbjuder habitat för de arter som idag är associerade med inhemska trädslag.

Utredaren bedömer att förslagets miljöpåverkan är låg med motiveringen att intresset för främmande arter är lågt idag. Naturvårdsverket anser att resonemanget är missvisande då en förändring av lagstiftningen som möjliggör en ökad användning av främmande arter också riskerar att leda till en större negativ påverkan på biologisk mångfald.

8.4 Bättre återväxter

Naturvårdsverket avstyrker förslaget till en översyn av föreskrifterna om föryngringsåtgärder. En skärpning av återväxtkraven, som riskerar att leda till mer likformiga skogar, kan förskjuta balansen mellan skogens olika ekosystemtjänster. Det kan få direkt negativa konsekvenser för variationen i skogen och försvåra för andra föryngringsmetoder än plantering.

Naturvårdsverket avstyrker förslaget att underrättelsekravet för skyddsdikning tas bort. Skyddsdikning är en åtgärd som kan ha negativa konsekvenser för miljö och klimat och behöver fortsatt kunna övervakas och följas upp.

8.6 Gödsling

Naturvårdsverket avstyrker förslaget att ta bort de regionala indelningarna, liksom begränsningen gällande gödsling av bestånd med höga ståndortsindex.

Naturvårdsverket avstyrker också förslaget att kantzonsbredderna mot hänsynsobjekt på fastmark minskas från 25 meter till 10 meter.

Naturvårdsverket vill betona de osäkerheter som är behäftade med ett förändrat klimat och en ökad risk för torka och extremväder. En ökad skogsgödsling skulle öka riskerna för att framförallt gran drabbas av ökad stress vid torka med ökad risk för skadedjursangrepp. En ökad tillväxt ovan rot ökar dessutom risk för stormfällningar. Skogsgödsling är därför, om den inte utförs korrekt, direkt motverkande till den klimatanpassning av skogsbruket som behöver göras.

8.8 Begränsa skogsskadorna

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om att ge länsstyrelserna i uppdrag att göra en översyn av reservatsföreskrifter utifrån risken för skogsskador i reservaten och i skog i anslutning till naturreservat.

Naturvårdsverket bedömer att det i utredningen ges en alltför förenklad bild av skadeorsaker och att risker för barkborreangrepp från produktionsskog till reservat också behöver belysas. Naturvårdsverket har under 2022–2023 genomfört regeringsuppdraget ”Bekämpning och ersättning vid angrepp av granbarkborrar” (dnr M2022/01450 m.fl.) där det närmare redogörs för hur myndigheten anser att frågorna bör hanteras.

Naturvårdsverket delar inte uppfattningen att en ny översyn av föreskrifterna i växtskyddsförordningen är nödvändig i närtid, givet att Skogsstyrelsen våren 2025 uppdaterat sina tidigare föreskrifter knutna till skogsvårdslagen, vilka i stället är knutna till växtskyddslagen. En ytterligare skärpning av vilka mängder färskt barrvirke som tillåts lämnas i skogen riskerar att påverka mängden substrat och livsmiljöer för många dödvedberoende arter negativt. Ett exempel är

att undantaget för högstubbar togs bort i senaste översynen, vilket påverkar tillgången på ett viktigt substrat för vedlevande insekter.

Utredaren lyfter fram risker för skogsbrand med höga nivåer av biomassa i skyddad och äldre skog i anslutning till bebyggelse. Naturvårdsverket vill understryka att tätortsnära skogar är viktiga och välbesökta rekreationsmiljöer för friluftsliv och folkhälsa. De utgör också en grund för den urbana gröna infrastrukturen och har därigenom en viktig roll för klimatanpassning.

8.9 Begränsa viltskador på skog

Naturvårdsverket välkomnar att utredaren ställer sig bakom det arbete för att minska viltskador på skog som bedrivs inom viltförvaltningen och de förslag som Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023 redovisade inom regeringsuppdraget Skog och klövvilt.[3]

Naturvårdsverket avstyrker dock utredarens förslag om ett tillägg i Naturvårdsverkets instruktion där skogsskador orsakade av vilt explicit pekas ut. Naturvårdsverket arbetar inom ett bredare ansvarsområde än bara skog. I ”Strategi för svensk viltförvaltning 2022–2029”[4] finns fastslaget att viltförvaltningen i allt arbete som rör vilt ska väga in bevarande av vilt, brukande av vilt som resurs och begränsa skador som vilt orsakar.

8.10 Lägsta ålder för föryngringsavverkning

Naturvårdsverket avstyrker förslaget att ge Skogsstyrelsen i uppdrag att revidera föreskrifterna om lägsta ålder för föryngringsavverkning.

Utredarens motiv för att sänka lägsta ålder för slutavverkning i norra Sverige utgår från att det skulle bli en regelförenkling för skogsbruket som helhet. Detta är ett svagt motiv då endast ett fåtal mycket stora skogsägare kommer att omfattas. Nyttan med att sänka lägsta slutavverkningsåldrarna i norra Sverige står inte i proportion till de negativa effekter detta skulle ge utifrån ett flertal aspekter där klimat, renskötsel, sociala värden särskilt bör nämnas.

Utredaren bedömer att förslaget inte kommer att påverka den totala avverkningsnivån i Sverige och därmed inte kommer att ha någon påverkan på skogens klimatnytta. Det är dock oklart om utredaren även inkluderar skogens roll som kolsänka i bedömningen. Naturvårdsverket menar att en sänkt lägsta slutavverkningsålder riskerar att ytterligare försvaga nettoupptaget av kol i LULUCF. Nettoupptaget i levande träd har minskat kraftigt under den senaste tioårsperioden. Enligt EU:s LULUCF-förordning har Sverige ett beting att öka nettoupptaget i skog och markanvändningssektorn (LULUCF).

Naturvårdsverket ifrågasätter att en problematik kopplat till avskogningsförordningen ska lösas genom att införa en lägsta ålder för avverkning av främmande trädslag. Främmande trädslag ska kunna avverkas omgående oavsett ålder om risk för invasivitet eller andra olägenheter för biologisk mångfald börjar visa sig.

---

[3] https://www.naturvardsverket.se/4acf2a/contentassets/74378bab6e54435f81f84eb7f537f82d/2023-10-17-redovisningsrapport-skog-och-klovvilt.pdf

[4] https://www.naturvardsverket.se/4ac804/globalassets/media/publikationer-pdf/8800/978-91-620-8889-7.pdf

8.11 Robusta vägar

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att ta fram en modell för klassificering och ajourhållning av skogsbilvägars status i den nationella vägdatabasen. Det bör vara obligatoriskt att lägga in samtliga vägar i databasen då vägarna har en nyckelroll för flera sektorer och för att bedöma skogslandskapets miljötillstånd.

Naturvårdsverket delar bedömningen om att kompetensen om skogsbilvägar bör stärkas inom skogssektorn men att miljöeffekter och påverkan på klimat och biologisk mångfald behöver ges en större tyngd i utbildning, ärendehantering, tillsyn och uppföljning.

Kap 9. Nytt forskningsprogram

Naturvårdsverket tillstyrker utredarens förslag om att ge Formas i uppdrag att tillsätta ett forskningsprogram med fokus på skogsskötsel, men anser att ett sådant program bör ha ett bredare fokus än vad utredaren beskriver.

Utredarens förslag är allt för produktionsinriktat och om skogsforskningen ska förstärkas, bör förslaget kompletteras. Utvecklad forskning bör inte enbart gälla produktion utan ha en bredare ansats mot hållbar skogsproduktion för en resilient och livskraftig skog som kan upprätthålla biologisk mångfald, skogens roll som kolsänka och producera material som kan ersätta fossila material.

Kap 10. Inför ett evidensbaserat beslutsfattande

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om att det ska framgå av Naturvårdsverkets instruktion att myndigheten ska arbeta evidensbaserat. Naturvårdsverket delar utredarens bedömning att myndigheter ska arbeta evidensbaserat, men invänder bestämt mot utredarens problembeskrivning och slutsats att Naturvårdsverket idag inte har ett evidensbaserat arbetssätt och att detta behöver åtgärdas. Utredaren redogör inte för på vilket sätt Naturvårdsverkets nuvarande arbetssätt skulle vara bristfälligt och någon närmare analys av detta tycks inte heller ha vidtagits. Naturvårdsverket anser att myndigheten arbetar utifrån de vetenskapliga grunder som krävs för varje enskild arbetsuppgift.

Naturvårdsverket tillstyrker utredarens förslag om en särskild anslagspost i SLU:s regleringsbrev för Riksskogstaxeringens finansiering. Naturvårdsverket delar utredarens bedömning om att det finns ett behov av att möjliggöra mer analyser och skapa resurser för att i högre utsträckning delta i utredningar och utvärderingar både nationellt som inom EU och mot internationella organ.

Naturvårdsverket delar dock inte bedömningen att Riksskogstaxeringens verksamhet bör stärkas genom en professur med ansvar för Riksskogstaxeringens analysverksamhet. SLU bör utforma en organisation som kan bemöta behovet av analyser och utredningar inom de områden som för stunden är relevanta, vilket inte ensidigt bör fokusera på behoven inom Riksskogstaxeringen.

Kap 11. Ett tydligare Sverige i EU

11.1. Sveriges arbetssätt i skogliga frågor

Naturvårdsverket avstyrker, på befintligt underlag, utredarens förslag avseende politiska prioriteringar inför EU-kommissionens mandatperiod, instruktioner till förhandlare i EU-arbetet, att en samordnande funktion inrättas i Regeringskansliet samt att inrätta ett mitt-i-karriären-program. I kapitlet redogörs för Sveriges arbete med skogliga frågor i EU. De förslag som läggs

täcker emellertid inte endast skogliga frågor utan omfattar hela den svenska regeringens och olika myndigheters arbete med EU. Naturvårdsverket anser att frågan skulle behöva utredas i ett bredare perspektiv och belysa hela den svenska statsförvaltningens arbete i förhållande till EU innan förslagen kan övervägas. Naturvårdsverket bedömer även att konsekvensanalysen av förslagen inte kan anses uppfylla kraven i förordningen om konsekvensanalyser (2024:183).

11.2 Utvecklad rapportering till EU

Naturvårdsverket har inga invändningar mot att regeringen ombesörjer den rapportering som följer av EU-rätten. Naturvårdsverket anser dock att det vore olämpligt att myndigheten, i syfte att under vissa omständigheter avsäga sig sitt rapporteringsansvar, ska tolka vad regeringens politiska vilja är och vad som torde vara politiskt känsligt i förhållande till den rapportering som EU-rätten kräver. Den styrning från regeringen som myndigheter agerar utifrån måste vara transparent och tydlig. Naturvårdsverket avstyrker således förslaget till ändring av myndighetens instruktion, givet den ordning för tillämpning som utredaren förordar.

Regeringen har genom regleringsbrev i vissa fall styrt Naturvårdsverkets rapportering. Generellt gäller dock att myndigheten ska utföra den rapportering som framgår av de aktuella EU-rättsakterna och utföra rapporteringen så att syftet med rättsakterna och rapporteringen inte äventyras. Den EU-rättsliga rapportering är reglerad i EU-rättsakter. Utrymmet för Naturvårdsverket att tillgodose politiska avvägningar vid rapportering är begränsat till det utrymme som juridiken ger. Tillämpning av EU-rättsakter ska utgå från bästa möjliga vetenskapliga underlag och försiktighetsprincipen (art 191 FEUF). I rapporteringen krävs också enligt svensk juridisk metod att hänsyn tas till bl.a. EU-kommissionens vägledningar och praxis på området.

Om den föreslagna ändringen i Naturvårdsverkets instruktion ska tillämpas i enlighet med vad utredaren anger, så innebär detta en rättsosäkerhet och följden kan bli att Sverige inte skulle uppfylla sina åtaganden gentemot EU om förslaget genomförs.

Naturvårdsverket avstyrker också förslaget att regeringen ger samtliga relevanta myndigheter i uppdrag att årligen redovisa dels i vilken utsträckning myndigheten har gjort överväganden om huruvida de uppgifter som rapporterats är jämförbara med sådana uppgifter som rapporterats in av andra medlemsstater, dels vilka överväganden myndigheten gjort för att tillse att rapporteringen inte ger upphov till onödigt betungande förpliktelser för Sverige jämfört med andra medlemsstater. Det skulle inte vara rimligt, och heller inte praktiskt genomförbart, att myndigheterna varje rapporteringsår ska skaffa sig insyn i hur andra länder *kommer att* rapportera. Förslaget skulle skapa en ökad arbetsbörda som inte skulle motsvaras av en ökad nytta för rapporteringens kvalitet.

Kap 12. Tydligare miljökvalitetsmål

12.6 Lösningsförslag Miljömålssystemet

Naturvårdsverket delar utredarens slutsats att det bör tas fram fler etappmål inom miljömålssystemet och att Miljömålsberedningen är en lämplig instans för detta.

Utveckling av etappmål ingår dock redan i Miljömålsberedningens övergripande uppdrag sedan 2010. Uppdraget är att ”utveckla strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder inom av regeringen prioriterade områden”.

Naturvårdsverket bedömer i likhet med utredaren att etappmålen är viktiga för att skapa tydlighet och framdrift i miljömålsarbetet. De konkretiserar hur och i vilken takt de visionära miljökvalitetsmålen ska nås visar hur Sverige ska leva upp till mål som beslutats inom EU eller internationellt. Relevanta och tidsatta etappmål skulle vara en effektiv lösning på majoriteten av de problem utredaren beskriver kopplat till miljömålssystemet.

Nya etappmål bör prioriteras inom områden där utvecklingen i miljön är negativ och där det i dag saknas etappmål. Ett sådant område är ekosystemens återhämtning och den biologiska mångfalden. Inom detta område saknas i dag etappmål, trots att området är av mycket stor betydelse för förutsättningarna att nå Generationsmålet och många av miljökvalitetsmålen.

Lämpliga områden för nya etappmål har föreslagits i Naturvårdsverkets fördjupade utvärderingar av miljömålen 2019[5] och 2023[6]. Även Miljömålsrådet har föreslagit nya etappmål till regeringen.[7] Etappmålen behöver i många fall följas av styrmedel eller statliga anslag, för att kunna nås.

Naturvårdsverket vill också uppmärksamma de förslag till etappmål som Miljömålsberedningen lämnade i SOU 2025:2 inom ramen för strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). Bland dessa finns målnivåer för 2030, 2040 och 2050 kopplat till åtgärder som ska genomföras enligt EU:s förordning för naturrestaurering.

12.7 Lösningsförslag för miljökvalitetsmålet Levande skogar

Naturvårdsverket avstyrker de förändringar av miljökvalitetsmålet Levande skogar och dess uppföljning som föreslås.

Det föreslagna tillägget om hänsyn till andra samhällsmål i definitionen av Levande skogar skulle inte tillföra något i det praktiska arbetet. Det skulle tvärtom leda till oklarheter i förhållande till skogsvårdslagens portalparagraf om att produktion och miljö bör väga lika tungt. Målkonflikter och avvägningar mellan olika politiska mål kommer alltid att behövas men görs lämpligen i utformningen av politiken och i framtagandet av etappmål, styrmedel och åtgärder. Remissförfarande och konsekvensutredningar när förslag tas fram av myndigheter eller utredningar, liksom Regeringskansliets beredning, syftar till en sammanvägning olika samhällsmål.

Miljömålssystemet utgör genomförandet av den miljömässiga dimensionen i Agenda 2030 på nationell nivå. Miljömålen (och andra riksdagsbundna mål) används också som en utgångspunkt i Sveriges genomförande och rapportering av åtaganden enligt det globala Kunming–Montreal-ramverket för biologisk mångfald. Ändringar i det nationella målsystemet kan få konsekvenser Sverige ska rapportera uppfyllandet av internationella åtaganden.

När det gäller utredarens förslag om borttagna eller ändrade preciseringar bedömer Naturvårdsverket att dessa förändringar skulle försvaga såväl miljökvalitetsmålet Levande skogar som miljömålsuppföljningen som helhet.

---

[5] Fördjupad utvärdering av Sveriges miljömål 2019

[6] Fördjupad utvärdering av Sveriges miljömål 2023

[7] Miljömålsrådets årsrapport inklusive förslag till regeringen 2021

Preciseringarna om ekosystemtjänster, främmande arter och genotyper samt natur- och kulturmiljövärden ingår i en grupp preciseringar som är återkommande i alla naturtypsmål. De är viktiga för att följa upp utvecklingen av biologisk mångfald i olika naturtyper. De är också viktiga för uppföljningen av generationsmålet och miljökvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv. Att ta bort eller ändra dessa preciseringar för en av naturtyperna skulle försämra möjligheten till helhetssyn och överblick i miljömålsuppföljningen.

Naturvårdsverkets ser inte att det finns skäl till att regeringen ska ge Skogsstyrelsen i uppdrag att se över målmanualen för Levande skogar. Skogsstyrelsen är förvaltningsmyndighet för frågor om skogsbruk och har i myndighetens instruktion uppdraget att ”samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljökvalitetsmålet Levande skogar”. Naturvårdsverket har ett uppdrag att vägleda andra myndigheter i frågor om uppföljning och att samordna detta arbete. Målmanualerna har tagits fram av uppföljningsansvariga miljömålsmyndigheter på initiativ av Naturvårdsverket. Syftet med dem är att dokumentera och göra transparent hur den uppföljningsansvariga myndigheten tolkar preciseringarna, hur de följs upp och utvärderas och vilka underlag som används. Målmanualerna är levande dokument som bör ändras när ny kunskap blir tillgänglig.

Det bör också noteras att indikatorn om skogsbrukets försurande påverkan inte är en indikator till miljökvalitetsmålet Levande skogar. Indikatorn används för att följa upp preciseringen ”Påverkan genom skogsbruk” under miljökvalitetsmålet Bara naturlig försurning. Nya indikatorer kan behöva utvecklas då skogsbrukets försurande påverkan är komplex, men att ta bort indikatorn skulle försvåra uppföljningen av Bara naturlig försurning.

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 Lena Lidmark, samt handläggarna Lars-Olof Sarenmark, Olle Höjer, Mattias Lundblad, Karin Hogstrand, Anders Broby, Olof Blume och Anders Hallberg.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Johan Kuylenstierna

Marie Uhrwing

Kopia till:
li.smf@regeringskansliet.se

kn.registrator@regeringskansliet.se