

Regeringskansliet, Landsbygds- och infra-
strukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över remiss av promemorian Anmälningss- plikt för skogsbruksåtgärder i urskog och gammal skog samt krav för A-landsstatus i förnybartdirekti- vet samt Skogsstyrelsens rapport Underlag för kost- nadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning (LI2025/01288)

Er beteckning: LI2025/01288

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Stockholms län (Länsstyrelsen) tillstyrker förslaget om att förtydliga att samrådsplikten enligt 12 kap 6 § miljöbalken även bör omfatta urskog och gammal skog. Länsstyrelsen avstyrker att de föreslagna ändringarna görs i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd, samrådsförordningen. Länsstyrelsen anser att det är lämpligare att de föreslagna definitionerna och kriterierna framgår av skogsvårdslagstiftningen.

Länsstyrelsen avstyrker dock det av Skogsstyrelsen föreslagna ålderskriteriet (180 år/160 år). Det är enligt Länsstyrelsens mening ett för högt ställt krav. Detta högt ställda krav på *gammal skog* riskerar urholka uttolkningen av förnybartdirektivets ambitioner att råvara inte ska komma från skogsmiljöer med höga värden. Dessutom harmonierar detta kriterium inte med vad som anses vara gammal skog inom miljömålen eller vid Riksskogstaxeringens inventeringar.

Länsstyrelsen ser ett behov av att klargöra vilka områden som har en konstaterat hög biologisk mångfald och delar därmed inte den bedömning som görs i promemorian. Det bör tydliggöras hur ett sådant konstaterande i praktiken ska genomföras. Enligt Länsstyrelsens erfarenhet har befintliga nyckelbiotoper höga naturvärden. De bör därför likställas med ett myndighetskonstaterande om stor biologisk mångfald även i förnybartdirektivets mening. Det bör även

områden som Länsstyrelsens inventerar och som konstateras ha höga naturvärden.

Inledande synpunkt

Länsstyrelsen ser en uppenbar risk för otydlighet då "old growth" i förnybartdirektivet har översatts till gammal skog men i andra EU-sammanhang har översatts till naturskog. Länsstyrelsen ifrågasätter om det i Skogsstyrelsens uppdrag givna ålderskriteriet (180 år) ligger i linje med kommissionens riktlinjer för definition, kartläggning och strikt skydd av urskog och naturskog i EU. Länsstyrelsen menar att för högt ställda krav urholkar förnybartdirektivets hållbarhetskriterier som ställer krav på att skogsbiomassan bl.a. inte får komma från mark med stor biologisk mångfald.

Länsstyrelsen kan konstatera att den engelska termen, old growth forest, har översatts på två olika sätt i två angränsande EU-sammanhang. I den svenska versionen av förnybartdirektivets nya lydelse, RED III 29.3a, översattes det till "*gammal skog*" medan det översattes till "*naturskog*" i den svenska versionen av EU-kommissionens vägledning om primary forests och old growth forest kopplat till biodiversitetsstrategin (se Skogsstyrelsens rapport 2024/09 kap 2.4.1, sid 28).

Länsstyrelsen menar, i likhet med Skogsstyrelsen, att det är en uppenbar risk för otydlighet för såväl allmänhet som verksamhetsutövare genom att begreppen i olika sammanhang riskerar att få olika innebörd. Det innebär vidare att uppdraget att ta fram kriterier för gammal skog blir snävare än att ta fram kriterier för naturskog. Gamla skogar utgör endast en delmängd av de som utgör naturskogar. Av promemorians avsnitt 3.3 Kommissionens riktlinjer framhålls att riktlinjerna syftar till att ge behöriga myndigheter upplysningar och råd som vägledning för deras vidare arbete. Det framgår även att de nationella metoderna bör bygga på vetenskap, utvecklas öppet samt offentliggöras för att säkerställa gränsöverskridande harmonisering och överensstämmelse med den gemensamma definitionen. Noterbart är att beståndsålder inte utgör någon uttalad indikator i vägledningen för naturskogar. Länsstyrelsen ifrågasätter därför om det i Skogsstyrelsens uppdrag givna ålderskriteriet (180 år) ligger i linje med kommissionens riktlinjer och konstaterar att det innebär att mycket få skogar då kommer att klassas som gammal skog, allt i syfte att undvika överimplementering av direktivet.

Även långsiktig klimatanpassning av skogsekosystemen skulle avsevärt gynnas av om Sverige senast till 2030 kunde bevara alla återstående urskogar och naturskogar och all återstående gammal skog med höga värden. Då krävs en definition av skyddsvärd skog som omfattar all värdefull skog och att den bevaras genom frivilligt skydd eller frivilligt formellt områdesskydd. Detta kräver en avsevärt högre ambitionsnivå än i förslaget, definitionsmässigt men även inklusive genomförande av en nationell kartering av värdefull skog och tillförsel av nödvändiga resurser.

1 Författningsförslag

Förordning om ändring i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd

Länsstyrelsen tillstyrker promemorians föreslagna ändring i 7 d §, förordningen (1998:904) om anmälan för samråd; att urskog och gammal skog omfattas av samrådssplikten enligt 12 kap 6 § miljöbalken. Länsstyrelsen avstyrker att de föreslagna ändringarna görs i samrådsförordningen och anser att det är lämpligare att de föreslagna tydliggörandena och tilläggen vad avser *Ord och uttryck* görs inom ramen för skogsvårdslagstiftningen i enlighet med de förslag som presenteras i Skogsstyrelsens rapport, vilket även var en utgångspunkt i regeringsuppdraget.

4.2 Definition och kriterier för att identifiera urskog

Länsstyrelsen har inte några synpunkter på att termen urskog ska avse samma sak som i avskogningsförordningen. Länsstyrelsen förordar dock att begreppet och dess definition med kriterier hanteras inom skogsvårdslagstiftningen i enlighet med Skogsstyrelsens förslag som presenteras i Skogsstyrelsens Rapport 2024/09, Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning, kapitel 3, Förslag på författningsändringar.

4.3 Definition och kriterier för att identifiera gammal skog

Länsstyrelsen tillstyrker Skogsstyrelsens förslag till nationell definition av gammal skog och föreslagna klassificeringskriterier och anser att dessa bör tillämpas i stället för de i promemorian föreslagna kriterierna. Länsstyrelsen avstyrker dock det av Skogsstyrelsen

föreslagna ålderskriteriet (180 år/160 år). Det är enligt Länsstyrelsens mening ett för högt ställt krav. Länsstyrelsen anser att för snävt definiera begreppet *gammal skog* riskerar urholka uttolkningen av förnybartdirektivets ambitioner att råvara inte ska komma från skogsmiljöer med höga värden.

Det är högst väsentligt att en definition för *gammal skog* blir adekvat och att man inför implementering i lagstiftning först har gjort kalibreringar i fält för att se att definitionen går och är realistisk att använda vilket även Skogsstyrelsen indirekt har påtalat i sin rapport (avsnitt 2.9, sid 44).

Länsstyrelsen delar Skogsstyrelsens slutsats att det på ett övergripande plan kan konstateras att det inte finns några universella nivåer för tröskelvärden av olika företeelser som kan appliceras på olika skogstyper eller över olika geografiska områden, för att på ett lämpligt och korrekt sätt bestämma om en skog har status som *gammal skog*. Därför är det av stor betydelse att ha en förståelse för att variationen i abiotiska och biotiska förutsättningar medför behov av anpassningar vid användandet av klassificeringskriterier, med kvantifierade tröskelvärden, för att fastställa om en skog har status som *gammal skog* eller inte. Med detta i beaktande bör det uppmärksammas att en metodik som skulle baseras på endast ett fåtal kvantifierade och nationella tröskelvärden, och som inte beaktar den förekommande variationen i förutsättningar mellan olika skogstyper, riskerar att bli ofullständig och missvisande (Skogsstyrelsens rapport 2024/09 sid 22 - 23). Trots denna risk bedömer Länsstyrelsen att de i rapporten (Skogsstyrelsens rapport 2024/09) föreslagna kriterierna bättre möter behoven än de som föreslås i promemorian (avsnitt 4.3 Definition och kriterier för att identifiera *gammal skog*).

I Skogsstyrelsens uppdrag anges bland annat att kriterierna ska utformas på ett sådant sätt att enbart skyddsvärda skogar med höga naturvärden inkluderas i definitionen, för att undvika överimplementering av direktivet. Vidare anges att klassificeringskriterierna ska ta sin utgångspunkt i skyddsvärda skogar med "mycket hög beståndsålder (i huvudsak 180 år eller äldre)". Av Skogsstyrelsens rapport (kap 2.4.1, sid 28) framgår att ett generellt tröskelvärde om att beståndsåldern i huvudsak ska vara 180 år och äldre är ett mycket högt ställt krav som, i synnerhet när det rör sig om flerskiktade och olikåldriga skogar med hög grad av naturlig utveckling, innebär att många skyddsvärda naturskogar inte omfattas av ett sådant villkor. Myndigheternas uttolkning är med hänvisning till ovanstående att begreppet *gammal skog* utgör en delmängd av naturskog. Vidare att

det är uppdragets ramar med bl.a. att gammal skog ska avse skogar med mycket hög beståndsålder, i huvudsak 180 år eller äldre, har varit utgångspunkten vid nivåsättning av tröskelvärden för ålderskriteriet (sid 33). Det är då olyckligt menar Länsstyrelsen att det har varit styrande för att gå ifrån gängse definitioner som till exempel den riksskogstaxeringen använder och den som används i miljömålet *Levande skogar* (se till exempel Skogsstyrelsens rapport 2024/09, kap 2.3, genomgång av befintliga och angränsande begrepp).

Att för snävt definiera begreppet *gammal skog* riskerar urholka uttolkningen av förnybartdirektivets ambitioner att råvara inte ska komma från skogsmiljöer med höga värden. Sverige riskerar därmed att missa syftet med skrivningarna i artikel 29.6a vi som bland annat uttrycker att de mest värdefulla skogarna ur ett biodiversitetsperspektiv inte ska gå förlorade. Att direktiven ska implementeras på en miniminivå gällande påverkan på urskogar och gamla skogar innebär en utmaning när det gäller att försöka hejda det utdöende av arter som nu sker. Det överensstämmer inte med EU:s biodiversitetsstrategi och det riskerar att få uppenbara negativa konsekvenser för införslivet av restaureringsförordningen.

5.2 Skog som har konstaterats ha stor biologisk mångfald

Länsstyrelsen delar inte bedömningen om att det; *inte finns något behov av ändringar i svensk lagstiftning, kontroll eller övervakning när det gäller skog som av en myndighet har konstaterats ha stor biologisk mångfald för att Sverige ska anses vara ett A-land enligt förnybartdirektivet*. Länsstyrelsen ser i likhet med Skogsstyrelsen ett behov av att klargöra vilka områden som har en konstaterat hög biologisk mångfald. Vidare att det tydliggörs hur ett sådant konstaterande av behörighet i praktiken ska genomföras. Enligt Länsstyrelsens erfarenhet har befintliga nyckelbiotoper höga naturvärden. De bör därför likställas med ett myndighetskonstaterande om stor biologisk mångfald även i förnybartdirektivets mening.

I promemorian föreslås att det är först när myndigheten tar ställning till en planerad skogsbruksåtgärd i ett område eller i samband med beslut om inrättande av formellt områdesskydd som myndigheten bedöms göra ett konstaterande i direktivets mening.

Länsstyrelsen menar att det är orimligt att det endast är de områden som redan är skyddade samt de områden där myndigheten tar beslut till en planerad skogsbruksåtgärd i varje enskilt fall som ska

anses utgöra ett sådant konstaterande om stor biologisk mångfald av en myndighet. Länsstyrelsen genomför årligen många inventeringar av skog i syfte att kartlägga områdets skogsbiologiska värden i arbetet med skydd av skog i enlighet med Nationell strategi för formellt skydd av skog. Vid dessa inventeringar kartläggs vilka områden som har höga naturvärden och stor biologisk mångfald, så kallade värdekärnor. Det är områden vars värden kan bevaras genom frivilligt skydd eller frivilligt formellt skydd, vilket ligger i linje med regeringens tydliga ambition att skyddsvärda skogar inte ska avverkas utan bevaras antingen genom formellt skydd eller frivilliga avsättningar (se prop. 2021/22:58). Länsstyrelsens erfarenhet från dessa inventeringar är att registrerade nyckelbiotoper har hög biologisk mångfald och utgör relevanta underlag som enligt Länsstyrelsen också är att anse som av behörig myndighet konstaterade i direktivets mening. Områden som vid Länsstyrelsens inventeringar utgör skogliga värdekärnor samt Skogsstyrelsens nyckelbiotoper är livsmiljötyper enligt habitatdirektivet, det vill säga områden som enligt restaureringsförordningens icke försämringskrav inte ska avverkas.

Länsstyrelsen ser i likhet med Skogsstyrelsen ett behov av att klargöra vilka områden som har en konstaterat hög biologisk mångfald. Vidare att det tydliggörs hur ett sådant konstaterande av behörighet i praktiken ska genomföras (Skogsstyrelsen 2024/09 sid 68 samt 132). Det arbetssätt som beskrivs i promemorian förutsätter enligt Länsstyrelsen att Skogsstyrelsen får erforderliga resurser för att kunna ta ställning till en planerad skogsbruksåtgärd i det enskilda fallet där så behövs samt att medel till ersättningar för skydd av områden skjuts till då man kan förvänta sig ett ökat intresse för frivilligt formellt skydd vid dessa samråd.

Skogsstyrelsens Rapport 2024/09 Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning

3.1 Skogsvårdslag (1979:429)

Länsstyrelsen anser att den definition av gammal skog som föreslås i rapporten ska begränsas till tillämpningen inom ramen för förnybartdirektivet, eftersom den utformats i syfte att undvika överimplementering av direktivet.

Länsstyrelsen håller med om att förnybartdirektivets hänvisningar i artikel 29 inte verkar avse en specifik definition för gammal skog

som specifikt avser skogsbiomassa för biomassabränslen, utan en mer generell definition av vad som klassas som gammal skog i den enskilda medlemsstaten. Men detta förutsätter att definition och kriterier för gammal skog kan tas fram på vetenskapliga grunder utan styrande begränsningar med stöd av EU-kommissionens riktlinjer. I Skogsstyrelsens uppdrag ingick bland annat att det skulle avse skyddsvärda skogar med mycket hög beståndsålder (i huvudsak 180 år eller äldre). Vidare att kriterierna ska utformas på ett sådant sätt att enbart skyddsvärda skogar med höga naturvärden inkluderas i definitionen, för att undvika överimplementering av direktivet. Länsstyrelsen menar att det innebär att definitionen för gammal skog har utformats för att anpassas till direktivet. I Skogsstyrelsens rapport framgår att uppdragets ålderskriterium har varit styrande för förslag som lämnas.

De som medverkat i beslutet

Beslut om detta yttrande har fattats av vikarierande länsöverdirektör Lotta Medelius Bredhe med handläggare Ulf Birgersson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också tillförordnad avdelningschef Anders Lindblom, avdelningschef Helene Munkner och chefsjurist Shiva Norvad medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kontaktuppgifter till Länsstyrelsen

Kontakta oss via e-post stockholm@lansstyrelsen.se, postadress Länsstyrelsen Stockholm, Box 22067, 104 22 Stockholm, eller ring vår växel 010-223 10 00.

Vår webbadress är lansstyrelsen.se/stockholm.

Du kan läsa om hur Länsstyrelsen behandlar personuppgifter på Länsstyrelsens webbplats: www.lansstyrelsen.se/stockholm/personuppgifter

Kopia till

agnetha.alriksson@regeringskansliet.se

conny.ohman@regeringskansliet.se