

Remissyttrande

Handläggare

Pia Ovik

Enheten för biologisk mångfald

pia.ovik@havochvatten.se

Datum 2025-12-16

Dnr 2025–002950

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

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

Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten har fått möjlighet att lämna synpunkter på slutbetänkandet av 2024 års skogspolitiska utredning, SOU 2025:93, och avgränsar sitt yttrande till att omfatta de förslag som bedöms ha störst påverkan på havs- och vattenmiljön. Havs- och vattenmyndigheten avstyrker förslagen i avsnitten 1.3 och 8.6.3. Myndigheten bedömer att förslaget i 1.3 riskerar att försvaga områdesskyddet i framtida och befintliga naturreservat, att den föreslagna ändringen gällande upphävande av naturreservat blir svår att tillämpa eftersom den i sin helhet utgår ifrån skog och skogliga behov trots att förslaget omfattar flera andra naturtyper, värden och miljökvalitetsmål. Förslaget i avsnitt 8.6.3, att regeringen ska ge Skogsstyrelsen i uppdrag att ta bort de regionala indelningarna, liksom begränsningen gällande gödsling av bestånd med höga ståndortsindex, innebär påverkan på markvegetationen i skogsekosystemen och en ökad risk för läckage av nitrat till bäck-, sjö-, och grundvatten samt marina områden och försämrar möjligheterna att uppnå nationella och internationella mål och åtaganden.

Havs- och vattenmyndighetens inställning

Generella synpunkter

Havs- och vattenmyndigheten anser att förslagen i avsnitten 1.3 och 8.6.3 i för hög grad tagits fram utifrån ett skogligt produktionsperspektiv och inte redovisar eller tar hänsyn till konsekvenserna för akvatiska miljöer och deras värden.

Detaljerade synpunkter

1.3 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

7 kap. Skydd av områden, 7 §

Havs- och vattenmyndigheten avstyrker förslaget som föreslår att det ska bli enklare att upphäva naturreservatsbeslut som har meddelats enligt 4–6 §§ genom att den nuvarande lydelsen om synnerliga skäl för upphävande ändras till en lydelse om huruvida syftet med naturreservatet inte längre bedöms rimligt att uppnå eller om det finns synnerliga skäl.

Myndigheten bedömer att förslaget riskerar att försvaga områdesskyddet i framtida och befintliga naturreservat. Förslaget till skrivning att om syftet med reservatet inte längre bedöms rimligt att uppnå bedömer myndigheten vara svår att tillämpa i praktiken på ett precist sätt. Detta mot bakgrund av att syftesbeskrivningar i naturreservatsbeslut enligt 4§ varierar och är unika för varje naturreservat samt att lagstiftningen förutom skogliga värden skyddar många olika typer av biologisk mångfald och livsmiljöer, till exempel marina arter och havsmiljöer.

Den nya EU-förordningen för restaurering av natur för att återställa de ekosystem och livsmiljöer för arter som annars riskerar att försvinna eller dö ut behöver prövas innan ett upphävande. Om värden i ett skyddat område hotas eller inte kvarstår ska först och främst restaureringsåtgärder genomföras och åtgärdernas effekter följas upp innan ett upphävande kan komma i fråga. För att kunna påtala minskande eller förlorade bevarandevärden i ett naturreservat krävs att områdena och deras bevarandevärden följs upp långsiktigt och kontinuerligt vilket inte sker på ett tillfredsställande sätt i dag.

Naturreservatsbeslut har ofta vida syften som är inriktade mot bevarande av biologisk mångfald i stort samt att skydda arter, livsmiljöer, strukturer, funktioner och friluftsliv. Syftet är oftast så generellt beskrivet att det kvarstår även om något av bevarandevärdena har försvunnit vilket innebär att den föreslagna ändringen gällande upphävande kommer att bli svår att tillämpa.

Naturreservat är ofta en del av större nätverk av skyddade områden som behövs för att skydda och bevara på en övergripande geografisk nivå där arter har en möjlighet att spridas mellan områden. Havs- och vattenmyndigheten anser därför att ett områdes betydelse för grön infrastruktur och för produktionen av ekosystemtjänster ska vägas in innan ett beslut upphävs, oavsett om de nämns i syftet med naturreservatet eller inte.

Ändringsförslaget omfattar alla naturreservat trots att utredningen i sin helhet utgår från skog och skogliga behov. Naturreservat bildas utifrån många olika syften och bevarandevärden och även områden där skog är av underordnad betydelse (och kanske till och med helt eller delvis saknar traditionella skogliga värden, till exempel många marina naturreservat). Förslaget redovisar inte hur det påverkar naturreservat med akvatiska miljöer och värden. Traditionellt har reservatsbildningen haft en starkt skoglig inriktning och många befintliga naturreservatsbeslut lyfter inte fram befintliga akvatiska värden. Om Havs- och vattenmyndigheten ska kunna uppnå miljökvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* behöver skogens vattenmiljöer få ett bättre skydd där ingående naturmiljöer och naturvärden beaktas, övervägs och vid behov inkluderas.

8.6.3 Förslag om skogsgödsling

Havs- och vattenmyndigheten avstyrker förslaget i avsnitt 8.6.3 om att regeringen ska ge Skogsstyrelsen i uppdrag att ta bort de regionala indelningarna, liksom begränsningen gällande gödsling av bestånd med höga ståndortsindex.

Den kritiska belastningen för kväve till barrskog är 5 kilo kväve per hektar och år. Överskridande kan leda till att markvegetationen i skogarnas ekosystem påverkas. Det innebär också en ökad risk för läckage av nitrat till bäck-, sjö- och grundvatten.¹ Fram till för omkring 15 år sedan överskred det atmosfäriska kvävenedfallet den kritiska belastningen i hela Götaland och

¹ Miljömålsindikatorn Nedfall av kväve till barrskog: <https://sverigesmiljomal.se/miljomalen/ingen-overgodning/nedfall-av-kvave-till-barrskog/>

Svealand.² Den ackumulerade depositionen har lett till en kväveupplagring i marken.³ I sydvästra Sverige överskrider den kritiska belastningen fortfarande årligen genom atmosfäriskt nedfall av kväve.⁴ Att tillföra ytterligare kväve till skogsmark genom gödsling i områden där den kritiska belastningen överskrider genom atmosfäriskt nedfall eller där mycket kväve finns lagrat i marken ger ytterligare ökad risk för negativ övergödningspåverkan på både land- och vattenmiljö.

Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för uppföljning av det av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning*. En av miljö kvalitetsmålets preciseringar, Påverkan på landmiljön, lyder: "Atmosfäriskt nedfall och brukande av mark inte leder till att ekosystemen uppvisar några väsentliga långsiktiga skadliga effekter av övergödande ämnen i någon del av Sverige". Preciseringen bedömdes i senaste fördjupad utvärdering av miljömålen (2023)⁵ ha en positiv utveckling på grund av att det atmosfäriska kvävenedfallet minskar. En ökad skogsgödsling, särskilt i områden där den kritiska belastningen redan överskrider genom atmosfäriskt kvävenedfall, kan motverka detta. Det finns dessutom förslag⁶ på att sänka den kritiska belastningsgränsen för boreala skogar till 2–3 kg kväve per hektar och år, eftersom dessa ekosystem är särskilt känsliga för kvävepåverkan. Det tyder på att dagens atmosfäriska kvävenedfall har en negativ påverkan på skogsekosystemen i en större del av Sverige än vad nuvarande gränsvärde visar. Skogsgödsling blir därmed också olämpligt i en större del av landet.

Förslaget om ökad skogsgödsling förväntas, om det genomförs, leda till ökat kväveläckage från skogsmark till Östersjön. Sverige uppnår idag inte sina utsläppsmål för kväve till Egentliga Östersjön.⁷ Sedan 2013 finns också en signifikant ökande trend i svensk kvävetillförsel till Egentliga Östersjön.⁸ För att vända denna trend behövs åtgärder som minskar tillförseln. En ökad gödsling inom skogsbruket riskerar istället motverka att Sverige uppfyller sina åtaganden om minskad tillförsel inom Helcoms aktionsplan för Östersjön. Det skulle också innebära att det blir svårare att klara målvärdet för havsmiljöförordningens miljö kvalitetsnorm A1 (tillförsel av kväve och fosfor) och svårare att nå de vattenrelaterade preciseringarna av miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* samt etappmålet för minskad övergödning.

I Skogsstyrelsens delredovisning av regeringsuppdrag om åtgärder för ökad skogsgödsling⁹ framgår att vid gödsling är det endast en mindre andel (10–30 procent¹⁰) av det tillförda kvävet

² Miljö målsindikatorn Nedfall av kväve till barrskog: <https://sverigesmiljomal.se/miljomalen/ingen-overgodning/nedfall-av-kvave-till-barrskog/>

³ Skogsstyrelsen. 2025. Åtgärder för ökad skogsgödsling – system, arealer, styrmedel och konsekvenser. Regeringsuppdrag. Rapport 2025/07.

⁴ Miljö målsindikatorn Nedfall av kväve till barrskog: <https://sverigesmiljomal.se/miljomalen/ingen-overgodning/nedfall-av-kvave-till-barrskog/>

⁵ Havs- och vattenmyndigheten. 2022. Ingen övergödning. Fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålen 2023. Rapport 2022.16. <https://www.havochvatten.se/data-kartor-och-rapporter/rapporter-och-andra-publikationer/publikationer/2022-10-03-ingen-overgodning.html>

⁶ IVL. 2025. Krondroppsnätet 1985–2025 – fyra decennier med övervakning av luftföroreningar och deras effekter i skogsmark. <https://ivl.diva-portal.org/smash/get/diva2:1962356/FULLTEXT01.pdf>

⁷ Faktablad indikator för MKN A.1 enligt HVMFS 2012:18: A.1.1 om tillförsel av kväve och fosfor: <https://www.havochvatten.se/planering-forvaltning-och-samverkan/havsmiljoforvaltning/bedomningen-av-havsmiljons-tillstand/faktablad-for-indikatorer/miljokvalitetsnormer/a.1.1-tillforsel-av-kvave-och-fosfor.html>

⁸ Faktablad indikator för MKN A.1 enligt HVMFS 2012:18: A.1.1 om tillförsel av kväve och fosfor: <https://www.havochvatten.se/planering-forvaltning-och-samverkan/havsmiljoforvaltning/bedomningen-av-havsmiljons-tillstand/faktablad-for-indikatorer/miljokvalitetsnormer/a.1.1-tillforsel-av-kvave-och-fosfor.html>

⁹ Skogsstyrelsen. 2025. Åtgärder för ökad skogsgödsling – system, arealer, styrmedel och konsekvenser. Regeringsuppdrag. Rapport 2025/07.

¹⁰ Melin J m fl. 1983. Fertilizer nitrogen budget in a Scots pine ecosystem attained by using root isolated plots and 15 N tracer technique. Plant and Soil 74:249-263.

som tas upp av träden. Vid konventionell kvävegödsling räknar man med att 5–10 procent¹¹ av det tillförda kvävet läcker i samband med gödslingen och kan hamna i närliggande vattendrag. Resten av det tillförda kvävet fastläggs i marken, men kan senare frigöras, framförallt efter avverkning.¹² SLU har tidigare lyft behovet av mer kunskap om vad som händer på lång sikt med det kväve som blir kvar i markerna efter gödsling.¹³ Resultat från en modelleringsstudie vid Stockholms universitets Östersjöcentrum visar att näringsämnen som har ackumulerats i mark och inlandsvatten kommer fortsätta att läcka ut och orsaka tillförsel av näring till Östersjön under kommande decennier.¹⁴

Beslut om detta yttrande har fattats av efter föredragning av generaldirektören Anna Ledin. I den slutliga handläggningen av ärendet har även avdelningschefen Niclas Törnell, enhetschefen Rebecka Schantz, utredaren Erik Törnblom, utredaren Emmelie Johansson, utredaren Pia Ovik samt verksjuristen Pontus Nilsson medverkat.

Anna Ledin

Niclas Törnell

¹¹ Högberg P m fl. 2014. Effekter av kvävegödsling på skogsmark. Kunskapssammanställning utförd av SLU på begäran av Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsen rapport 1 2014.

¹² Skogsstyrelsen. 2025. Åtgärder för ökad skogsgödsling – system, arealer, styrmedel och konsekvenser. Regeringsuppdrag. Rapport 2025/07.

¹³ Jämtgård, S. et al. 2023. Förstudie kring miljöanpassad skogsgödsling för ökad skoglig tillväxt – slutrapportering av regeringsuppdrag. Rapport Skog 2023:2. Sveriges lantbruksuniversitet.

¹⁴ Stockholms universitets Östersjöcentrum. 2024. Legacy effects are expected to reduce phosphorus loads. <https://www.su.se/stockholm-university-baltic-sea-centre/news/legacy-effects-are-expected-to-reduce-phosphorus-loads-1.767274>