



Er ref/dnr: LI2025/01500

Vårt dnr: 2025/0106

li.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till: li.smf@regeringskansliet.se

Stockholm 10 december 2025

Yttrande över SOU 2025:93 En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk

Naturskyddsföreningen har getts tillfälle att yttra sig över slutbetänkandet *En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk* av 2024 års skogspolitiska utredning. Föreningen har inte haft möjlighet att sätta sig in i och ta ställning till samtliga förslag och bedömningar.

Sammanfattning

Regeringen gav utredaren i uppgift att i slutbetänkandet tydliggöra kunskapskravet, utvärdera den nuvarande skogspolitiken, utveckla skogspolitiken för att möta utmaningarna i EU, utveckla arbetssättet för Sveriges arbete inom EU och effektivisera miljömålsarbetet för skogen.

Förslag kring kunskapskravet lämnade utredaren i stället i delbetänkandet.

Syftet med utredningen var att utveckla en ändamålsenlig skogspolitik som främjar ett långsiktigt *hållbart* skogsbruk och en ökad tillgång till *hållbar* skoglig biomassa, där de jämställda skogspolitiska målen ligger fast. Förslag kring nationella miljömål skulle syfta till att förbättra mätbarhet och uppföljbarhet.

Föreningen menar att utredaren i alltför stor utsträckning bortsett från hållbarhetsaspekten och att förslagen inte skulle leda till ett långsiktigt hållbart skogsbruk. Tvärtom skulle de medföra ett intensifierat skogsbruk som förvärrar miljöproblemen i skogen och ökar tillgången till biomassa som *inte* är hållbart producerad. Vidare skulle förslagen kring miljökvalitetsmålet Levande skogar medföra sänkta politiska miljöambitioner i fråga om skogen nationellt, större otydlighet när det gäller miljökvalitetsmålets innebörd samt försämrad mätbarhet och uppföljbarhet.

Föreningen menar också att utredningen uppvisar stora brister vad gäller saklighet och kvalitet. En utredning med en särskild utredare är en egen, tillfällig, statlig myndighet under regeringen och omfattas av regeringsformens krav på saklighet och objektivitet. Vidare framgår av riktlinjerna för statliga utredningar att en förutsättning för hög kvalitet på utredningsresultatet är att utredningens faktaunderlag,

verklighetsbeskrivning och analys är så bra att de i stort sett accepteras av alla intressenter oberoende av politisk ideologi och övriga grundläggande värderingar.¹

Enligt föreningens uppfattning är flera av förslagen och dess konsekvenser ofullständigt utredda och bristfälligt beskrivna. Det är i flera fall svårt att förstå vad utredaren grundar sina slutsatser och verklighetsbeskrivningar på. Till exempel är utredarens beskrivning av utvecklingen i miljön rakt motsatt den bedömning som ansvarig expertmyndighet gör i miljömålsuppföljningen. Det finns också exempel på allvarliga felaktigheter som felcitering och felaktigt återgivet förslag från annan statlig utredning.

Föreningen menar att utredaren inte levt upp till de krav och förväntningar som ställs på en statlig utredning, och att betänkandet inte utgör en lämplig grund för en förändrad skogspolitik. Detta är mycket beklagligt eftersom det finns stora problem med nuvarande skogspolitik och ett stort behov av förändring.

Ställningstagande till utredarens förslag

- Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag i avsnitt 4 avseende att ta fram nya mått för kolbalanser kopplade till skog och att regeringen ska verka för dessa på EU-nivå. Förslaget skulle introducera större osäkerhet och innebära avsteg från vetenskapligt baserade metoder, samt sannolikt öka komplexiteten i systemen för mål och rapportering av klimat i både Sverige och EU.
- Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag i avsnitt 5.1 om att uttala en tydlig politisk avvägning för hur stor areal som bör undantas skogsbruk och därmed också hur stor areal som kan användas för skogsbruk. I stället bör regeringen besluta om ett nytt etappmål för skydd av skog inom miljömålssystemet.
- Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag i avsnitt 5.2 avseende strategi och styrmedel för kulturmiljöer. Föreningen delar inte utredarens bedömning om att omfattningen på den generella hänsynen är i nivå med vad som kan förväntas i förhållande till de skogspolitiska målen, men instämmer i bedömningen att en ändamålsenlig metod för hänsynsuppföljning bör användas.
- Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag avseende skydd av fåglar i avsnitt 5.3. Föreningen delar inte utredarens bedömning om vad som kan beaktas i samband med att det avgörs vilka fågelarter som inte befinner sig på en tillfredsställande nivå.
- Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag avseende upphävande av områdesskydd i avsnitt 5.4.
- Naturskyddsföreningen tillstyrker ökad rådgivning, vilket utredaren föreslår i avsnitt 7, under förutsättning att den inte prioriteras på bekostnad av tillsynsverksamheten, samt att rådgivning fokuseras där behoven är störst. Föreningen delar utredarens bedömning att det vore olämpligt om skogsnäringen deltog i framtagande av en rådgivningskampanj.

¹ Kommittéhandboken, Ds 2000:1

- Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag i avsnitt 8.1 om precisering och uppföljning av produktionsmålet.
- Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag i avsnitt 8.3 om att ta bort begränsningen i skogsvårdsförordningen om att främmande trädslag endast får användas i undantagsfall, samt förslaget om översyn av andra begränsningar kring främmande trädslag med syfte att öppna upp för ökad användning. Föreningen tillstyrker förslaget om att samråd med rennärigen utvidgas till att omfatta även återväxtåtgärder, och delar bedömningen att användning av främmande trädslag fortsatt inte bör vara tillåtet i fjällnära skog.
- Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag i avsnitt 8.4 om att ta bort underrättelsekravet gällande skyddsdikning, och delar inte utredarens bedömning om att Skogsstyrelsen bör prioritera tillsyn av föryngringsåtgärder.
- Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag i avsnitt 8.6 om att ta bort begränsningar kring gödsling och minska den rekommenderade gödslingsfria zonen mot hänsynskrävande biotoper.
- Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag i avsnitt 1.2 gällande ändring av 4 § jaktlagen (1987:259) avseende att förebygga och begränsa skador orsakade av vilt, samt förslaget till tillägg gällande medverkan till att begränsa skador av vilt i skogen i myndighetsinstruktioner i avsnitten 1.8, 1.9, och 1.10.
- Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag i avsnitt 8.10 om att sänka lägsta slutavverkningssålder (LSÅ) i norra Sverige, samt förslaget om att införa LSÅ för främmande trädslag.
- Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag i avsnitt 10 om att göra ett tillägg i Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens instruktioner avseende vetenskap och beprövad erfarenhet, eftersom förslaget är mycket bristfälligt utrett och utredaren inte påvisat ett faktiskt behov av förändring.
- Naturskyddsföreningen välkomnar ambitionen i avsnitt 11.1 att stärka Sveriges strategiska påverkansarbete på EU-nivå och tydliggöra den politiska viljan i instruktioner och program. Föreningen motsätter sig dock förslag som riskerar att skapa kortsiktighet, otydlighet eller slagsida mot skogsindustriella intressen, och understryker att myndigheternas expertkunskap måste ges en stark och självständig roll. Vi tillstyrker förslag om ökad transparens, regional anpassning och regelbunden förankring i riksdagen och EU-nämnden, för att säkerställa långsiktighet, legitimitet och trovärdighet i Sveriges EU-arbete.
- Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag i avsnitt 11.2 om att Naturvårdsverkets instruktion förtydligas med att myndigheten inte har ansvar för sådan internationell rapportering som med hänsyn till omständigheterna bör göras av regeringen, samt att Naturvårdsverket bör göra en bedömning av vilken rapportering som ska göras av regeringen
- Naturskyddsföreningen är kritisk till utredarens förslag i avsnitt 11.3 att Sverige i regel inte ska implementera över EU:s minimikrav men ser däremot

positivt på att regeringen vill använda möjligheterna till regional anpassning vid implementering av EU-lagstiftning, eftersom naturförhållandena varierar mellan olika delar av Sverige.

- Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag i avsnitt 12.6 om etappmål och delar inte utredarens bedömning beträffande behov av översyn av miljömålssystemet
- Naturskyddsföreningen motsätter sig samtliga utredarens förslag i avsnitt 12.7 kring miljö kvalitetsmålet Levande skogar
- Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag i avsnitt 12.8 avseende att beskoga öppna marker då det skulle minska albedo (markens reflektion av solljus) och bidra till en uppvärmning som motverkar det klimatomässiga syftet. Föreningen gör bedömningen att en anpassning av miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan till EU:s etappmål för klimatet bör göras endast i de fall det inte innebär en försvagning av de svenska målen.

Specifika synpunkter

3 Utvärdering av skogspolitiken

Föreningen menar att utredarens utvärdering av skogspolitiken är mycket bristfällig och varken lever upp till regeringsformens krav på saklighet och objektivitet eller kvalitetskraven på faktaunderlag i riktlinjerna för statliga utredningar

Utredaren bedömer att skogspolitiken och den svenska modellen från 1993 varit ändamålsenlig, och framför att de förändringar som skett sedan dess "lett till en positiv utveckling för de två skogspolitiska målen."² Det är mycket anmärkningsvärt att utredaren beskriver det som att det skett en positiv utveckling för miljömålet. Det skogspolitiska miljömålet täcks in av miljö kvalitetsmålet Levande skogar³, som expertmyndigheten Skogsstyrelsen årligen följer upp på regeringens uppdrag. Vart fjärde år görs en fördjupad utvärdering. Uppföljning och utvärdering visar tvärtom utredarens beskrivning att utvecklingen i miljön är negativ. Såvitt föreningen känner till har miljömålsuppföljningen aldrig visat på en positiv utveckling i skogen. Det är oklart vilken saklig och objektiv grund som utredaren stödjer sin verklighetsbeskrivning på, som alltså står i direkt motsats till expertmyndighetens bedömningar. Det är intressant att utredaren lägger så stor vikt vid objektivitet och vetenskaplig grund vad gäller myndigheternas arbete med miljömålsuppföljning - ett helt kapitel i betänkandet tillägnas frågan - men själv drar slutsats om positiv utveckling i miljön utan att visa en gedigen grund för sin bedömning.

Utredaren verkar lägga stor vikt vid den miljöhänsyn som tas i skogsbruket, men att *miljöarbete* utvecklas i rätt riktning behöver inte betyda att *miljö tillståndet* gör det. Det gäller inte minst i skogen, där hänsynstagande främst handlar om att undvika eller begränsa skada på miljön. Även om skogsbruket skulle förbättra miljöhänsynen över tid, vilket naturligtvis vore något positivt, så behöver det dessvärre inte innebära att det räcker för att uppnå en positiv utveckling av miljö tillståndet. Att till exempel lämna

² SOU 2025:93, s. 29

³ Prop. 1997/98:145, Bilaga 57

en hänsynsyta vid avverkning tillför inget till skogslandskapet, utan minskar i bästa fall förlusten av viktiga livsmiljöer. Att förbättra hänsyn till vattendrag eller kulturmiljöer kan leda till att färre sådana skadas eller förstörs, men så länge miljövården skadas bidrar det till en negativ utveckling av miljötillståndet. Många av de miljöskador som skogsbruket orsakar är dessutom svåra eller omöjliga att reparera. Det avgörande för miljötillståndet är inte om *mer* hänsyn tas till miljön jämfört med en historisk tidpunkt eller period, utan om *tillräcklig* och *rätt* hänsyn tas. Men det bör också påpekas att vi till viss del inte heller vet hur hänsynstagandet har utvecklats, eftersom det saknas konsistenta tidsserier som beskriver hänsynstagandets faktiska utveckling sedan 1993. Och av de trender som går att utläsa förekommer negativa. Till exempel har mängden hänsynsträd som lämnas minskat.⁴

Vad gäller den svenska modellens ändamålsenlighet och robusthet beskrivs i den senaste fördjupade utvärderingen av Levande skogar att den främsta förklaringen till de miljöproblem skogsbruket orsakar är bristen på incitament för att värna miljö i kombination med att det finns starka ekonomiska incitament för ett produktionsinriktat skogsbruk, samtidigt som politiken ger frihet att prioritera virkesproduktionen. Den svenska modellen med frihet under ansvar beskrivs inte som robust, utan som haltande:

Den svenska modellen med frihet i val av brukande och förvaltande haltar genom att incitamenten i praktiken, med få undantag, innebär att det enda rationella företagsekonomiska alternativet är att inrikta på virkesproduktion. Sammantaget har friheten i val av brukande och förvaltande inte kombinerats med incitament för att faktiskt gynna den biologiska mångfalden, snarare finns det övervägande hinder.⁵

Föreningen menar att utredarens slutsatser omöjligt kan ses som mer giltiga och trovärdiga än expertmyndighetens bedömning att utvecklingen av miljötillståndet i skogen är negativ och myndighetens analys av bristerna med skogspolitiken.

4 Synliggör skogens klimatnytta

Naturskyddsföreningen motsätter sig förslaget att ta fram nya mått för kolbalanser kopplade till skog och att regeringen ska verka för dessa på EU-nivå. Förslaget skulle introducera större osäkerhet och innebära avsteg från vetenskapligt baserade metoder, samt sannolikt öka komplexiteten i systemen för mål och rapportering av klimat i både Sverige och EU.

Föreningen ställer sig frågande till vad ett nytt mått för skogens klimatnytta ska ha för användningsområde och nytta. Vi ser problem med det som föreslås ur både ett vetenskapligt och bokföringsmässigt/administrativt perspektiv, då det skulle frångå gängse förfarande för klimatrapportering.

Standarden ISO 13391 för att beräkna klimatpåverkan från skogsprodukter under hela värdekedjan, som hänvisas till i betänkandet, är en branschstandard som behandlar kontrafaktiska scenarier kring vad som hade hänt om inte skogsprodukter använts. Osäkerheterna kring detta är mycket stora. Inom forskningen finns det relativt stor oenighet kring exakt hur substitutionseffekter ska beräknas och hur stora

⁴ [Skogsstyrelsen. Rapport 2024-13 Miljöhänsynens utveckling sedan 1993. Underlagsrapport till 2024 års skogspolitiska utredning](#)

⁵ [2022-12. Levande skogar. Fördjupad utvärdering 2023](#), s.16

de är, men en bred översyn av fältet visar att många studier snarast överskattar substitutionseffekter (bl a genom en för hög substitutionsfaktor)⁶.

Att inkludera teoretiska substitutionseffekter i EU-mål eller myndigheters rapportering vore krångligt och metodmässigt fel. Systemen är uppbyggda så att utsläppen och upptagen redan räknas fullt ut, bara i olika sektorer. Om teoretiska substitutionseffekter ska räknas på LULUCF-sektorns mål, skulle det behöva kompenseras genom att räkna in biogena utsläpp i ETS, exempelvis från kraftvärme? Det skulle bli ett skifte i rapporteringsmetodik som ökar osäkerheterna, godtycket och krånglet i hela klimatmåls- och klimatrapporeringssystemen, i en tid när EU strävar efter förenkling.

Föreningen ställer sig positiv till den del av texten som behandlar EU-mål och föreslår att regeringen ska verka för att på EU-nivå "*separera LULUCF-sektorn från ETS/ESR och utarbeta självständiga mål för LULUCF-sektorn*". Det är olyckligt att en uppfattning sprids – även i detta betänkande – om att upptag i skog och mark skulle "kompensera" för utsläpp från fossila bränslen. Detta har inte tillräckligt stöd i forskningen eller relaterar till hur klimatpåverkan rapporteras till UNFCCC. Upptag i skog och mark bör snarast ses som en återbindning av den koldioxid i atmosfären som kommer av avskogning och annan förändrad markanvändning (ca 30 procent av extra ackumulerad koldioxid)⁷. IPCC är tydliga med att det behövs *både* minskade fossila utsläpp och ökade globala kolsänkor; de skriver "*The AFOLU sector offers significant near-term mitigation potential at relatively low cost but cannot compensate for delayed emission reductions in other sectors*"⁸. Självständiga mål för LULUCF-sektorn finns redan genom LULUCF-förordningen och det vore önskvärt att flexibiliteter mot andra sektorer ytterligare begränsades eller togs bort. En stark styrning mot både minskade fossila utsläpp och ökad kolinlagring, där fossila och biogena utsläpp prissätts efter sin klimatpåverkan under den tidsrymd som är relevant för klimatmålen, är åtminstone i teorin tillräckligt för att skogsprodukter ska fortsätta tränga undan det fossila där de verkligen gör nytta för klimatet.

5.1 Formellt skyddad skog och frivilliga avsättningar

Föreningen motsätter sig utredarens förslag om att regeringen bör uttala en tydlig politisk avvägning för hur stor areal som bör undantas skogsbruk som också uttrycker hur stor areal som kan användas för skogsbruk. I stället bör regeringen besluta om ett nytt etappmål för skydd av skog inom miljömålssystemet.

Föreningen är visserligen av uppfattningen att det är angeläget med ett nytt, nationellt arealmål för skydd av skog. Det senaste etappmålet för skydd gällde fram till 2020 och uppnåddes inte. Sedan dess har Sveriges åtaganden när det gäller skydd ökat både på global nivå och EU-nivå. Sverige har ställt sig bakom EU:s

⁶ Englund, G, m fl (2025), Why We Disagree about the Climate Impact of Forestry – A Quantitative Analysis of Swedish Research, *Environmental Management*, <https://doi.org/10.1007/s00267-025-02208-z>

⁷ Friedlingstein, P. m fl (2025), Global Carbon Budget 2024, ESSD, <https://doi.org/10.5194/essd-17-965-2025>

⁸ Nabuurs, G-J., m fl (2022): Agriculture, Forestry and Other Land Uses (AFOLU). In IPCC, 2022: *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. doi: 10.1017/9781009157926.009

strategi för biologisk mångfald och har därmed åtagit sig att bidra med sin del till målet om att skapa ett sammanhängande nätverk där 30 procent av landytan är skyddad, varav minst en tredjedel utgörs av strikt skydd. Samtliga ur- och naturskogar ska också vara strikt skyddade. Sverige hyser en stor del av Europas ur- och naturskogar och har därför en helt avgörande betydelse för måluppfyllelsen i den frågan.

Sverige är även part i konventionen om biologisk mångfald och har antagit det globala Kunming-Montrealramverket, som även det innehåller ett mål om 30 procent skydd av landytan. Det globala målet innebär också att skyddet ska vara funktionellt och ekologiskt representativt. Idag är skyddet av skog i Sverige både otillräckligt i omfattning och bristfälligt på andra sätt. I stora delar av landet är den skyddade andelen mycket låg, flera skogstyper samt produktiv skog är underrepresenterade i skyddet och det saknas i stora delar en grön infrastruktur som skapar konnektivitet.

Det är angeläget att Sveriges åtaganden i fråga om områdesskydd överförs till mål på nationell nivå. Vad gäller det globala ramverket har Sverige redan åtagit sig att anta nationella mål för implementering. Ett mål för skydd behöver dock vara tidsbegränsat och kan inte utformas som ett slutmål, eftersom det är omöjligt att förutspå vilka krav och åtaganden som kommer att gälla i en mer avlägsen framtid. Även sett ur ett kortare tidsperspektiv är det synnerligen svårt att förutse vilket skydd som kommer behövas för att leva upp till kraven i till exempel EU:s restaureringsförordning. Det är inte heller möjligt att förutspå hur funktionellt och representativt skyddet kommer att vara när arealmålet är uppnått – inte minst nu när det formella skyddet i huvudsak ska ske på frivillig väg. Detta arbetssätt försvårar myndigheternas strategiska arbete med skydd och riskerar att leda till lägre kvalitet i skyddet. Även utredarens förslag i delbetänkandet om att skogsägare ska kunna kräva att biotopskyddsområde bildas skulle öka risken för lägre kvalitet, om det genomförs. Försämrad kvalitet i skyddsarbetet kan i sin tur medföra att en större areal behöver skyddas för att uppnå funktionalitet och ekologisk representativitet. Skyddsbehovet avgörs också av det brukade landskapets funktion för biologisk mångfald och andra allmänna intressen. Eftersom utredaren lämnar flera förslag för ett intensifierat skogsbruk, kan skyddsbehovet öka om förslagen genomförs.

Ytterligare en viktig invändning mot ett slutmål för skydd är att det inte heller är möjligt på grund av bristen på kunskap. Det gäller både kunskap om var skyddsvärda skogar finns – Sverige har till exempel inte kartlagt samtliga ur- och naturskogar – och kunskap om de brister som finns i nuvarande skydd. Utan sådan går det inte att slutligt bedöma hur behovet av ytterligare skydd ser ut. För att kunna sätta ett tidsbegränsat mål som är relevant behöver det även genomföras heltäckande kartläggning av skog med höga naturvärden samt en behovs- och bristanalys.

Utredarens förslag handlar inte bara om att sätta upp mål för skydd, utan ska även fylla funktionen att peka ut vilken areal som kan användas för skogsbruk. Det menar Naturskyddsföreningen vore mycket olämpligt. Skogsägare har stor frihet att själva välja hur skogen ska förvaltas och användas, vilket innefattar valet att inte bedriva skogsbruk. En betydande del av skogsägarna har också andra mål med sin skog som främsta anledning till sitt skogsägarande. Det gör det både olämpligt och omöjligt för staten att ange hur mycket skog som kan användas för skogsbruk och generera virkesråvara. Saken försvåras även av olika krav i både lag och certifiering, tillsammans med bristen på kunskap om miljöer och artförekomster. Det går till exempel inte att fullt ut veta var artskyddsförordningens förbud skulle aktualiseras vid skogsbruksåtgärder, eller i vilken skog i det fjällnära området som tillstånd till avverkning skulle nekas, och därmed inte vilken skog som faktiskt kommer vara

möjlig att avverka och bedriva skogsbruk på. Detsamma gäller för lagkrav som ännu inte implementerats, som icke-försämringskravet i restaureringsförordningen.

5.2 Miljöhänsyn vid skogliga åtgärder

Föreningen motsätter sig förslaget om att utforma en strategi och styrmedel för att bevara, använda och utveckla de mest skyddsvärda kulturhistoriska lämningarna.

Förslaget grundar sig i att utredaren anser att det inte är ett hållbart synsätt att alla kulturlämningar måste bevaras. Syftet med förslaget förefaller vara att öppna upp för att lämningar skadas eller förstörs, för i den föreslagna strategin ska myndigheterna ta ställning till om alla lämningar behöver bevaras. Föreningen menar att det vore problematiskt med en statlig strategi som pekar ut vilka kulturlämningar i skog som kan skadas eller förstöras, i synnerhet som det varken vore förenligt med lagstiftningens syfte eller med målbilderna för god miljöhänsyn.

Det är oklart för föreningen vad utredaren i sammanhanget menar med att lämningar ska användas och utvecklas. Utredaren hänvisar till kulturmiljömålen, där använda och utveckla handlar om att integrera kulturmiljön i dagens samhälle och skapa nya sätt att ta tillvara på lämningar. Det legitimerar inte att skada och förstöra dem. Tvärtom är bevarande grunden för kulturmiljövården och en förutsättning för att det nu och i framtiden ska finnas kulturmiljöer att använda och utveckla.

Föreningen menar att det vore mycket olyckligt att öppna upp för att skogsbruket ska få skada och förstöra vårt gemensamma kulturarv och lämningar som aldrig kan återskapas. Det vore mycket olämpligt med en statlig strategi för kulturmiljövård som ger uttryck för det synsättet.

Föreningen delar inte utredarens bedömning att omfattningen av den generella hänsynen är i nivå med vad som kan förväntas i förhållande till de skogspolitiska målen

Som utredaren konstaterar och problematiserar finns brister i den hänsynsuppföljning som görs, vilket gör det svårt att förstå hur utredaren samtidigt kan dra slutsatsen att hänsynen är tillräcklig i förhållande till vad som kan förväntas. Förväntningarna på skogsbruket i förhållande till de politiska målen finns däremot beskrivna i målbilderna för god miljöhänsyn, men någon uppföljning av efterlevnaden av målbilderna har aldrig gjorts. Däremot indikerar annan uppföljning av hänsyn att det finns allvarliga brister. Till exempel saknar mer än en tredjedel av den vattendragssträcka som berörs av avverkning helt en lämnad skyddszon⁹, vilket omöjligt kan anses vara i nivå med samhällets förväntningar. Målbilden för avgränsning av kantzoner vid föryngringsavverkning, som alltså förtydligar samhällets förväntningar, visar tydligt på vikten av att lämna en skyddszon med träd invid vattendrag.¹⁰

Vidare visar uppföljning av hänsyn till kulturlämningar att 30 procent av *kända* kulturlämningar påverkas av skogsbruksåtgärder. En stor del av kulturlämningar är dock okända och inte kartlagda. Sannolikheten får antas vara högre för att lämningar som inte är kartlagda påverkas i ännu större utsträckning.

⁹ [En tredjedel av sträckan vid vatten saknar kantzoner efter avverkning | Skogsstyrelsen](#)

¹⁰ [hänsyn-till-vatten-foryngringsavverkning.pdf](#)

Att hänsynen till hänsynskrävande biotoper brister är också tydligt. Målbilderna för god miljöhänsyn, som alltså beskriver samhällets förväntningar, är tydliga med att naturvärden i hänsynskrävande biotoper ska bevaras. Den bristande hänsynen till hänsynskrävande biotoper var en central anledning till att arbetet med målbilderna initierades. Eftersom Skogsstyrelsen på senare år inte gjort någon uppföljning av hänsyn som inkluderar inventering före avverkning ger dagens hänsynsuppföljning ingen information om saken. Däremot framgår av uppföljning och utvärdering av miljö kvalitetsmålet Levande skogar att den fortsatta förlusten och fragmenteringen av viktiga livsmiljöer är en central orsak till att målet inte nås, och att utvecklingen i miljön är negativ.

Bedömning kring hänsynsuppföljning

Föreningen delar utredarens uppfattning att uppföljningen av den miljöhänsyn som tas i skogsbruket är viktig och behöver genomföras långsiktigt och på ett ändamålsenligt sätt, men bristerna med nuvarande uppföljning är ofullständigt beskrivna i betänkandet.

De brister som hänsynsuppföljningen belastats av under en längre tid är mycket problematiska. Det är till exempel av största vikt att Skogsstyrelsen inte bara inventerar efter avverkning i hänsynsuppföljningen – utan också före. Utan inventering före avverkning är det av naturliga skäl omöjligt att bedöma vilken hänsyn som borde ha tagits, och vilka värden som går förlorade vid avverkning. Inventering före avverkning är såvitt föreningen vet något Skogsstyrelsen hittills prioriterat bort. Detta framgår även av den fördjupade utvärderingen av Levande skogar, där Skogsstyrelsen skriver "Vad som är en ändamålsenlig hänsyn är avhängigt vilka naturvärden som finns i avverkningsområdet. Skogsstyrelsen arbetar just nu med en ny hänsynsuppföljning men det är oklart om eller hur naturvärdena före avverkning kommer att följas upp".¹¹

Föreningen menar också att den metod som används idag vid hänsynsuppföljningen, där Skogsstyrelsen gör subjektiva bedömningar om vad som lämnats som hänsyn, är problematisk och gör tillförlitligheten i resultaten tveksam. Lämpligare än att myndigheten gör en subjektiv uppskattning av vad som lämnats som hänsyn, vilket enligt vad föreningen erfarit till och med kan inkludera områden utanför det område som anmälts för avverkning, vore att basera uppföljningen på den hänsyn som redovisas i anmälan. Detta kan också tänkas skapa incitament för ökad kvalitet på hänsynsredovisningar, vilket även skulle underlätta Skogsstyrelsens arbete med tillsyn. Det gäller både tillsyn av den åtgärd anmälan gäller, men även framtida tillsyn när tidigare sparad hänsyn kan bli föremål för en ny anmälan.

Det är även viktigt att hänsynsuppföljningen anpassas till målbilderna för god miljöhänsyn. Dessa är framtagna för att förtydliga sektorsansvaret och samhällets förväntningar på miljöhänsyn i skogsbruket. De ska beskriva den hänsyn som behövs för att miljömålen nås, och är framtagna i samverkan med skogssektorn. Det är mycket problematiskt att vi fortfarande inte vet i vilken utsträckning målbilderna efterlevs och huruvida de överhuvudtaget fått någon effekt i skogen.

5.3 Skydd för fåglar

¹¹ [2022-12. Levande skogar. Fördjupad utvärdering 2023](#), s. 15

Föreningen motsätter sig utredarens förslag att regeringen ska upprätta en nationell förteckning över fågelarter vars populationer inte befinner sig på en tillfredsställande nivå samt att förteckningen även bör innehålla den hänsyn eller de åtgärder som behöver vidtas för att bevara eller återupprätta berörda populationer.

Föreningen konstaterar att efter EU-domstolens dom i C-784/23, *Voore Mets*, så är utredarens förslag inte relevant när 4 § 1-3 p. artskyddsförordningen tillämpas. EU-domstolen uttalade att det "vid tillämpningen av de förbud som föreskrivs i artikel 5 a och b inte är relevant att göra en prövning av den inverkan som mänsklig verksamhet har på de berörda fågelarternas populationsnivå". Räckvidden av förslaget är därför begränsat till 4 § 4 p. artskyddsförordningen.

Vidare konstaterar föreningen att det som utredaren föreslår till del redan utförs av Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket. I slutredovisningen av regeringsuppdraget avseende förebyggande strategier för artskydd i skogen (Skogsstyrelsens rapport 2023/15) föreslog myndigheterna att regionala artlistor ska tas fram och arbetet tillsammans med länsstyrelserna med listorna har kommit långt.

De artlistor som myndigheterna har tagit fram är regionala till skillnad från utredarens förslag på en förteckning som är nationell. Mark- och miljööverdomstolen har tydligt uttalat att lokala förekomster och regional status behöver beaktas i förhållande till förekomsten på nationell nivå, se bl.a. Mark- och miljööverdomstolens dom den 9 februari 2023 i mål nr M 11988-21 och MÖD 2024:24. Föreningen menar att utredarens förslag skulle ha ytterst begränsad relevans när det prövas om en åtgärd eller verksamhet kommer i konflikt med 4 § 4 p. artskyddsförordningen eftersom förteckningen ska vara nationell.

De regionala artlistorna innehåller till skillnad från den förteckning som utredaren föreslår inte de uppgifter om de åtgärder som behöver vidtas för att bevara eller återupprätta berörda populationer. I delbetänkandet lämnade utredaren ett liknande förslag som innebar att myndigheterna i vägledning för fridlysta arter skulle ange vilken hänsyn arten krävde. Dagens vägledningar anger inte nivån för lagens krav på hänsyn. Lagens nivå måste enligt Skogsstyrelsen alltid avgöras i det enskilda fallet utifrån den skogliga åtgärd som planeras och platsens förutsättningar. Hänsynen som den aktuella arten kräver i ett enskilt ärende kan av olika skäl vara mer eller mindre omfattande än det som beskrivs i vägledningen beroende på platsens specifika förutsättningar.

Föreningen ifrågasätter om det är möjligt att i en förteckning ange vilken hänsyn som lagen kräver i enskilda fall. En sådan förteckning skulle behöva beskriva:

1. vilken hänsyn som ska tas i ett flertal olika situationer, som är beroende av var i landet avverkningen utförs
2. i vilken omfattning avverkningar har utförts och planeras att utföras i det omkringliggande landskapet, samt
3. de strukturer och egenskaper för biologisk mångfald och de livsmiljöer som den aktuella avverkningen påverkar.

Om det ens är möjligt så skulle det krävas en väldigt omfattande och omfattansrik förteckning.

Utredaren har nu lämnat två olika förslag, ett i delbetänkandet och ett i slutbetänkandet, som båda syftar till att bedömningar inte ska göras i enskilda fall utan istället läggas fast i olika typer av dokument på nationell nivå. Föreningen anser att det inte är möjligt att förlägga prövningen av förbuden i 4 och 4 a §§ artskyddsförordningen till vägledning eller en förteckning. Utredaren motiverar sina förslag med att han vill minska den osäkerhet som markägare känner inför om en avverkning kommer att hamna i konflikt med artskyddet. Föreningen menar att den främsta insatsen som kan göras för att minska denna osäkerhet är att genomföra en rikstäckande inventering av fridlysta arter och deras livsmiljöer. Resultatet av en sådan inventering skulle kunna ligga till grund för betydligt tydligare kommunikation från myndigheterna om var och när olika typer av skogsbruksåtgärder riskerar att vara förbjudna och vilken hänsyn en markägare måste lämna för att undvika att förbuden aktualiseras.

Föreningen motsätter sig utredarens förslag till ändring av 4 § artskyddsförordningen.

Sedan betänkandet överlämnades till regeringen har den svenska språkversionen av fågeldirektivet ändrats. Vid den senaste ändringen av 4 § artskyddsförordningen ville regeringen att det svenska genomförandet av artikel 5 i fågeldirektivet skulle ligga så nära direktivtexten som möjligt för att det svenska genomförandet skulle följa EU-domstolens praxis. När nu den svenska språkversionen av fågeldirektivet har ändrats så skulle det kunna motivera regeringen till att 4 § 4 punkten ändras på så vis att "inte [...] saknar betydelse" ersätts med "väsentligt påverkar möjligheten" i enlighet med utredarens förslag. Föreningen motsätter sig dock en sådan ändring eftersom det är tydligt av såväl utredarens förslag som den debatt om "översättningsfel" som pågått under hösten att det finns högt ställda förväntningar på att en sådan ändring skulle leda till att betydligt färre avverkningar skulle anses komma i konflikt med förbudet i bestämmelsen. De förväntningarna kommer inte att infrias varför ändringen inte bör genomföras.

Vad avser utredarens förslag att i 4 § 4 punkten a) föra in "med beaktande även av ekonomiska krav och rekreationsbehov" så vill föreningen framföra följande. Såväl nuvarande genomförande som utredarens förslag avviker tydligt från artikel 5 d i fågeldirektivet som anger att störningarna är förbjudna "i den utsträckning en sådan störning är av väsentlig betydelse *med hänsyn till syftet med detta direktiv*". I 4 § 4 punkten artskyddsförordningen nämns inte syftet med direktivet utan delar av artikel 2 återges och utredaren föreslår att den del som återges utökas till att omfatta även "med beaktande även av ekonomiska krav och rekreationsbehov".

Fågeldirektivets syfte återges inte i artikel 2. Enligt EU-domstolen är syftet med direktivet, vilket framgår av artikel 1 jämförd med skälen 3, 5, 7 och 8 i direktivet, att säkerställa att samtliga de fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiskaterritorium på vilket fördragen tillämpas bevaras såsom en del av de europeiska folkens arv. Om det svenska genomförandet av fågeldirektivet ska ligga så nära direktivtexten som möjligt så borde 4 § 4 punkten a) antingen hänvisa till fågeldirektivets syfte eller ges följande lydelse:

4 § Det är förbjudet att

...

4. avsiktligt störa dessa fåglar, särskilt under deras häcknings- och uppfödningssperiod, i den utsträckning en sådan störning är av

väsentlig betydelse med hänsyn till att det ska säkerställas att dessa fågelarter bevaras såsom en del av de europeiska folkens arv.

Det finns nu en omfattande praxisbildning för såväl fågel- som livsmiljödirektivet. Direktiven har liknande bakgrund och syften men har också skillnader i såväl lydelse som materiella bestämmelser. Hur dessa likheter och skillnader ska tolkas och vad de innebär för tillämpningen har de senaste åren klarnat betydligt genom EU-domstolens praxis. I C-441/17, *Bialowieska*, uttalade EU-domstolen att artikel 5 i fågeldirektivet kräver "att medlemsstaterna antar ett heltäckande och effektivt regelverk [...] genom att – i likhet med vad som föreskrivs i artikel 12 i livsmiljödirektivet – genomföra konkreta och specifika skyddsåtgärder", se punkt 252. Därefter uttalade EU-domstolen i C-217/19, *Vårjakt på handjur av ejder*, att "tolkningen av de båda direktiven, även om varje direktivs särdrag beaktas vid tolkningen, inte kan anses skilja sig åt, eftersom denna tolkning, inom ramen för deras särdrag, omfattar liknande överväganden", se punkt 84.

Nyligen har EU-domstolen i *Voore Mets* uttalat att "[m]ed hänsyn till, å ena sidan, likheten mellan ordalydelsen i artikel 12 i livsmiljödirektivet och ordalydelsen i artikel 5 i fågeldirektivet och, å andra sidan, den plats som dessa artiklar har i deras respektive lagstiftningssammanhang, ska begreppet avsiktlighet i nämnda artikel 5 tolkas på samma sätt som domstolens tolkning av detta begrepp inom ramen för artikel 12 i livsmiljödirektivet". Uttalandet utgör en naturlig fortsättning av vad EU-domstolen uttalat i *Bialowieska* och *Vårjakt på handjur av ejder*.

Föreningen menar att EU-domstolens praxisutveckling tydligt pekar mot att tolkningen av fågel- och livsmiljödirektivet ska gå hand i hand. Föreningen menar därför att svaret på frågan om vilken populationsnivå som fågeldirektivet kräver att fågelpopulationerna upprätthålls på eller anpassas till måste beakta motsvarande bestämmelser i livsmiljödirektivet. I livsmiljödirektivet motsvaras tillfredsställande nivå av gynnsam bevarandestatus.

Gynnsam bevarandestatus definieras i artikel 1 i) i livsmiljödirektivet. Enligt definitionen kan fastställandet av en arts bevarandestatus inte ta hänsyn till ekonomiska krav och rekreationsbehov. Däremot kan ekonomiska krav och rekreationsbehov beaktas vid vidtagandet av de åtgärder som krävs för att bibehålla eller återupprätta den tillfredsställande nivån, precis på samma sätt som hänsyn ska tas till ekonomiska, sociala och kulturella behov när åtgärder vidtas för att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus enligt artikel 2 tredje punkten i livsmiljödirektivet.

Mot denna bakgrund anser föreningen att utredarens förslag till ändring av artskyddsförordningen står i strid med unionsrätten. Föreningen vill även uppmärksamma regeringen om att Artskyddsutredningen i sitt betänkande *Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar* (SOU 2021:51), uttalat att "ekonomiska krav och rekreationsbehov [...] inte [är] relevanta vid fastställande av populationsnivå (där ska ekologiska, vetenskapliga och kulturella krav beaktas). När det handlar om vilka åtgärder som ska vidtas kommer dock ekonomiska krav och rekreationsbehov in i bilden", se sida 1053. Artskyddsutredningens bedömning överensstämmer med hur föreningen argumenterat ovan.

5.4 Upphävande av områdesskydd

Föreningen motsätter utredarens förslag om ändrade bestämmelser om upphävande av beslut om att bilda ett naturreservat eller ett biotopskyddsområde.

Naturskyddsföreningen anser att utredaren inte har visat att det föreligger ett behov av de förändringar som föreslås. Utredaren har heller inte visat vilka konsekvenser förslagen skulle få. Avseende naturreservat hade utredaren behövt redovisa hur reservatsbeslut ger uttryck för syftet med beslutet att inrätta reservat. Föreningens erfarenheter från processer om att upphäva naturreservat, vilka hänför sig till större transportinfrastrukturprojekt och nu även nya kärnkraftverk, visar på att det sätt som reservatsbeslut utformas och hur de motiveras skiljer sig åt mellan reservat bildade för flera decennier sedan och reservat som bildats de senaste åren. Inte sällan är reservatsbeslut som skrevs för längre sedan skrivna på ett mer generellt och allmänt sätt. Hur bedömningen av "om syftet med naturreservatet inte längre bedöms rimligt att uppnå" ska göras i förhållande till ett generellt syfte jämfört med ett specifikt syfte skiljer sig åt enligt föreningens mening men det har över huvud taget inte berörts av utredaren.

Som utredaren konstaterat är tanken med att inrätta ett naturreservat att ge området ett definitivt skydd. Inte sällan är den skog som skyddas ur- eller naturskogsliknande och det är den karaktären som avses att skyddas. I denna typ av skog är de skador som utredaren tar upp, större stormar eller angrepp av granbarkborrar, naturligt förekommande störningar. Av författningskommentaren framgår att utredaren anser att den föreslagna ändringen ska komma till användning när det vid en sammantagen bedömning framstår som mindre meningsfullt att vänta på att dessa naturmiljöer återskapas än att bilda ett naturreservat någon annanstans. Föreningen menar att när denna typ av naturliga störningar inträffar i en skog så kommer den tidsperiod det tar för skogen att återhämta sig att vara mycket begränsad i förhållande till den permanenta tidsperiod som skyddet avsåg att gälla.

Enligt utredaren kommer kravet på kompensation i 7 kap. 7 § sista stycket miljöbalken sällan att bli aktuellt. Enligt förarbetena och lagkommentaren till bestämmelsen bör kompensationen bestämmas på ett sätt som rimligen kan anses motsvara intrånget. Om intrånget är alldeles obetydligt bör det dock kunna tillåtas utan gottgörelse. Eftersom kompensationen bör bestämmas på ett sätt som rimligen kan anses motsvara intrånget bör det, enligt utredaren, sällan bli aktuellt med kompensation när syftet med naturreservatet inte längre bedöms kunna uppnås. Föreningen menar att utredarens argumentation är alldeles för enkelspårig. Utredaren har i något stycke innan gett uttryck för att det knappast torde finnas några naturområden överhuvudtaget som helt saknar värde för till exempel biologisk mångfald, klimat eller rekreation.

Mot bakgrund av att såväl förarbeten som lagkommentaren till bestämmelsen anger att endast om intrånget är *alldeles* obetydligt så behöver inte intrånget kompenseras, så är det svårt att se att utredaren har rätt i att kompensation sällan kommer att bli aktuellt. Utredaren argumenterar för att det är de "speciella värden" som har gjort att ett beslut om att bilda ett naturreservat en gång har fattats som ska stå i fokus för bedömningen enligt 7 kap. 7 § sista stycket. Återigen vill föreningen betona att det i reservatsbesluten sällan angetts så specifika värden som utredaren ger sken av. Det finns återigen skäl att påpeka de grundläggande bristerna i utredarens arbete. Utredaren har inte gjort en analys av reservatsbeslut och hur de motiverats till stöd för hans argumentation. Avslutningsvis vill föreningen återigen framföra att tidsaspekten är avgörande för när det ska bedömas om syftet med ett reservat kan

uppnås. Skyddsformen är definitiv vilket talar för att bedömningen måste ske utifrån ett långt tidsperspektiv.

Föreningen avstyrker även förslagen som avser biotopskyddsområden. Dagens lagstiftning är ändamålsenlig och utredaren presenterar ingenting som visar på att de förslag som läggs fram behövs.

6 Mer variationsrikt skogsbruk

Föreningen beklagar att utredaren inte lagt fram några förslag för ett mer variationsrikt skogsbruk, och menar att förslaget om ökad rådgivning under avsnitt 7 behöver fokusera på att åstadkomma mer variation och ökad användning av hyggesfria, naturnära metoder.

7 Ökad rådgivning

Naturskyddsföreningen tillstyrker ökad rådgivning förutsatt att rådgivningen utgår från dagens läge och fokuseras där behoven är störst

Utredaren förefaller lägga mycket vikt vid en granskning Riksrevisionsverket gjorde för 26 år sedan av dåvarande skogsvårdsorganisationens arbete med miljö och produktion. En del av det utredaren lyfter fram från granskningen, som att tillsyn endast kan ske på den miniminivå lagstiftningen ställer upp, är inte längre alltid relevant. Skrivningen får antas syfta på skogsvårdslagen som just är en minimilagstiftning, men idag finns andra regler som tillkommit och/eller börjat tillämpas för skogsbruk. Det gäller till exempel artskyddsförordningens förbud, och Skogsstyrelsens möjlighet att med stöd av miljöbalken ställa krav utöver intrångsbegränsningen. Vikten och den potentiella effekten av tillsyn är därför större idag, och det är viktigt att rådgivning inte prioriteras på bekostnad av tillsyn. Det gäller inte minst som Skogsstyrelsen har ett lagstadgat ansvar som tillsynsmyndighet att utreda ärenden i den omfattning som deras beskaffenhet kräver, samt att myndigheten under flera år haft svårigheter att leva upp till det ansvaret.

Det är också viktigt att ökad rådgivning bidrar till att minska den problematik som finns kring lagefterlevnad och tillsyn genom att fokusera på de frågor där bristerna är som störst, och även där konsekvenserna av brister är viktigast att undvika. De skador som bristande tillsyn och efterlevnad av miljökrav kan leda till är ofta irreparabla. Sådana brister är också den främsta orsaken till överklaganden och rättsprocesser kring avverkningar. Sammanfattningsvis är det av flera skäl viktigt att ökad rådgivning fokuserar på miljöfrågorna i skogen.

Naturskyddsföreningen ser också ett behov av ökad tillgång till oberoende rådgivning kring hyggesfria och naturnära skötselmetoder. Intresset för mer hållbara skogsbruksmetoder växer, men många skogsägare är beroende av tjänster från skogsnäringsens aktörer, som har egna incitament att maximera virkesuttaget. Ofta har dessa företag också mer kunskap om trakthyggesbruk än andra sätt att bruka skogen. Därför behövs bättre tillgång till oberoende rådgivning baserad på god kunskap om alternativa brukningsmetoder. Skogsstyrelsen har under ett antal år kunnat erbjuda kostnadsfri rådgivning om hyggesfritt skogsbruk, vilket varit efterfrågat bland skogsägare. Sådant rådgivning är numera avgiftsbelagd, och det vore positivt med ökade resurser så att rådgivning kring alternativa brukningsmetoder återigen kan bli kostnadsfri för skogsägare. Eftersom hyggesfria

och naturnära metoder har miljöfördelar kan sådan rådgivning också bidra till att minska både miljöproblem och konflikter.

Vad gäller vem som bör ta fram och finansiera en rådgivningskampanj delar Naturskyddsföreningen utredarens bedömning att det vore olämpligt att skogsnäringsen är inblandad. Föreningen menar också att sektorns ansvar att inhämta kunskap är knutet till den egna verksamheten, inte till att ta fram kunskap som ska spridas brett till skogsägare i en rådgivningskampanj.

8.1 Ett produktionsmålssystem för uppföljning och utvärdering

Föreningen motsätter sig utredarens förslag om att ändra Skogsstyrelsens instruktion kring om uppföljning av produktionsmålet, samt att regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att ta fram förslag på preciseringar och indikatorer för det skogspolitiska produktionsmålet.

Enligt föreningen vore det mycket olämpligt att staten preciserar produktionsmålet. Målet är diffust definierat av en anledning – skogsproduktionens inriktning ska ge handlingsfrihet i valet av vad skogen producerar, och skogsägare ska ha stor frihet att själva välja hur skogen förvaltas och används. Virke är också bara en av de många produkter och värden som skogen producerar, och nyttjandet ska präglas av mångbruk.¹² Ett produktionsmål som preciseras till att enbart gälla virkesproduktion vore inte i linje med rådande skogspolitik.

Vad gäller virkesproduktionen är den främst en fråga om enskilda, ekonomiska intressen. Staten bör sätta ramarna för hänsyn till allmänna intressen, men i övrigt överlåta till marknaden att avgöra inriktningen på virkesproduktionen utifrån lönsamhet, förändringar i efterfrågan, nya affärsmodeller m.m.

Det skogliga produktionsmålet täcks också in av miljökvalitetsmålet Levande skogar¹³, enligt vilket skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas. De aspekter på skogens produktion som rör allmänna intressen är redan preciserade i Levande skogar och följs upp i miljömålsuppföljningen.

8.3 Främmande trädarter

Föreningen motsätter sig förslaget att ta bort begränsningen i skogsvårdsförfordningen om att främmande trädslag endast får användas i undantagsfall.

Begränsningen som utredaren vill ta bort har Skogsstyrelsen i sina allmänna råd tolkat som att den areal som föryngras med contortatall högst bör uppgå till 14 000 hektar årligen. Utredaren motiverar förslaget med att utrymmet inte utnyttjas, och beskriver innebörden av det allmänna rådet som att Skogsstyrelsen bedömer det lämpligt att 14 000 hektar årligen föryngras med contortatall. Föreningen menar att det är en märklig beskrivning av innebörden. Det allmänna rådet syftar till att begränsa användningen av contortatallen, som är ett främmande trädslag med mycket hög risk för invasivitet¹⁴, och är formulerat så att användningen inte bör överstiga en viss areal. Innebörden av det allmänna rådet bör därför om något beskrivas som att det vore olämpligt med en mer omfattande användning. Att

¹² Prop. 1992/93:226

¹³ Prop. 1997/98:145, Bilaga 57

¹⁴ [Risklista 2024-Pinus contorta subsp. contorta-Artfakta från SLU Artdatabanken](#)

utrymmet inte utnyttjas är helt i enlighet med syftet med regleringen, det vill säga att begränsa användningen av ett främmande trädslag på grund av riskerna med användningen, och på intet sätt problematiskt. Tvärtom är det positivt och i sin ordning att arealtaket inte överskrids.

Vidare har Sverige genom det globala ramverket för biologisk mångfald och dess åtgärdsplan 6 åtagit sig att till 2030 minst halvera etableringstakten för kända eller potentiella invasiva främmande arter.¹⁵ Contorta torde vara den främmande art i Sverige som både förekommer och etableras på störst areal, samtidigt som den i riskklassificeringen av främmande arter bedöms höra till högsta riskklassen både vad gäller invasionspotential och ekologisk effekt. Att öppna upp för en ökad etableringstakt av contortatall står i direkt konflikt med Sveriges åtagande under konventionen för biologisk mångfald. Beroende på hur naturrestaureringslagen implementeras, och vilka indikatorer för skogslandskapet som väljs ut i den nationella restaureringsplanen, kan en ökad användning av främmande trädslag också komma i konflikt med krav på att andelen skogsmark som domineras av inhemska trädarter ska uppvisa en ökande trend fram till år 2030. Inga av dessa konsekvenser har utredaren belyst, vilket är en allvarlig brist med förslaget.

Det är även svårt att se att förslaget är motiverat utifrån utredarens ambition att öka användningen av främmande trädslag. Som utredaren konstaterar finns stor marginal mellan dagens användning av contortatall och det årliga tak på 14 000 hektar som det allmänna rådet, med stöd av skogsvårdsförordningens regel kring undantagsfall, uttrycker. Skogsstyrelsen bedömde år 2018 att taket inte förhindrar ökad användning av främmande trädslag och bör kvarstå.¹⁶

Föreningen motsätter sig förslaget att regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att utvärdera och ändra sina föreskrifter om främmande trädarter i syfte att säkerställa att begränsningar i användningen grundas på evidens.

Syftet med utredarens förslag kring främmande trädslag är att öppna upp för ökad användning. Föreningen tolkar därför förslaget om översyn av föreskrifter som att det ska krävas evidens för de *begränsningar* som gäller för användningen av främmande trädslag – inte evidens för den användning som *tillåts*. Den främsta anledningen till att begränsa användningen av främmande arter är att de utgör ett allvarligt hot mot biologisk mångfald. De negativa effekterna kan vara svåra att förutspå och stor försiktighet med introduktion och användning av främmande arter är därför av största vikt. Det finns gott om exempel på främmande arter som introducerats och använts utan tillräcklig evidens för att introduktion och användning är ofarlig. Contortatallen är ett exempel, där man vid introduktionen trodde sig veta att den inte kunde sprida sig genom självföryngring i Sverige. Nu vet vi att den kan sprida sig så långt som 20 kilometer från närmaste uppvuxna contortabestånd. Vi vet också att contortan har allvarliga negativa effekter, även om det fortfarande finns ett behov av ökad kunskap kring vilka risker och effekter användningen medför. Föreningen menar att om ett uppdrag ges för översyn av föreskrifter så behöver försiktighetsprincipen styra och utgångspunkten vara att den användning som *tillåts* grundar sig på evidens.

Föreningen delar utredarens bedömning om att användning av främmande trädslag fortsatt inte bör vara tillåtet i fjällnära skog.

¹⁵ [Svensk översättning av målen i det globala Kunming-Montreal-ramverket för biologisk mångfald \(KN2023/02114, publicerad av Klimat- och näringslivsdepartementet\).](#)

¹⁶ [RAPPORT 2018/13 - Föreskrifter för anläggning av skog](#)

Förbudet mot att använda främmande trädslag i fjällnära skog är angeläget både sett till rennärings- och miljövärden, men behovet av att bibehålla gällande begränsningar i användningen av främmande trädslag är inte begränsat till den fjällnära skogen.

8.4 Bättre återväxter

Föreningen motsätter sig utredarens förslag om att ta bort underrättelsekravet i skogsvårdslagstiftningen gällande skyddsdikning. Föreningen delar inte utredarens bedömning att Skogsstyrelsen bör prioritera tillsynen av föryngringsåtgärder.

Föreningen anser att kravet om att underrätta Skogsstyrelsen om skyddsdikning fyller en viktig funktion i och med att dikning kan ha påverkan på miljön. En sådan påverkan behöver kunna övervakas och vid behov följas upp. Gränsen mellan vad som utgör skyddsdikning och markavvattningsåtgärder är inte alltid tydlig för den enskilde markägaren. Skogsstyrelsen bör därför som tillsynsmyndighet underrättas om planerad skyddsdikning så att de utifrån såväl den enskildes behov av stöd men även känsligheten på den aktuella platsen kan utöva tillsyn.

Läget för Skogsstyrelsens arbete med tillsyn är mycket ansträngt och myndigheten har svårigheter att fullgöra sitt tillsynsansvar, inte minst enligt miljöbalken. Den bristfälliga handläggningen leder till överklaganden och rättsprocesser. Ofta undanröjer mark- och miljödomstolarna Skogsstyrelsens beslut och skickar tillbaka ärendena med motiveringen att myndigheten inte har utrett artskydd och försiktighetsmått. Om ökad tillsyn av föryngringsåtgärder prioriteras på bekostnad av tillsynen av efterlevnad av miljökrav kommer inte bara de miljöproblem som skogsbruket orsakar att förvärras. Konflikterna kring skogsbruket och antalet rättsprocesser i avverkningsärenden kommer också öka.

8.6 Gödsling

Föreningen motsätter sig utredarens förslag om att ta bort begränsningar kring gödsling och minska den rekommenderade gödslingsfria zonen mot hänsynskrävande biotoper

Gödsling av skog har en rad negativa effekter på naturmiljön som till exempel ökad risk för kväveläckage och förändringar av markvegetationen. I utredningen hävdas att konventionell skogsgödsling har liten inverkan på markvegetationen och att eventuell miljöpåverkan är kortsiktig. Naturskyddsföreningen delar inte denna bedömning. Det är väl belagt att ökad tillförsel av kväve riskerar att leda till ändringar i artsammansättning och förlust av biologisk mångfald.^{17,18} Som framhålls i utredningen leder kvävegödsling bland annat till att många mossor och lavar försvinner. Även svampfloran påverkas negativt vilket i sin tur leder till att nedbrytningsprocesserna i skogen hämmas.

I utredningen hävdas vidare att konventionell gödsling utgör liten eller ingen risk för kvaliteten på ytvatten. Naturskyddsföreningen delar inte heller denna bedömning.

¹⁷ Bobbink et al 2010. Global assessment of nitrogen deposition effects on terrestrial plant diversity: a synthesis. Ecol Appl. 2010 Jan;20(1):30-59.

¹⁸ Drott et al 2022. Översikt av åtgärder för ökad kolsänka i skogen. Kunskapsunderlag. Skogsstyrelsen Rapport 2022.15.

Omkring 5-10 procent av det tillsatta kvävet läcker normalt från beståndet i samband med gödsling och riskerar att hamna i de vattendrag som dränerar landskapet.¹⁸ Ett stort antal studier visar att skogsgödsling leder till vattenkemiska förändringar i bäckar och andra skogsvatten. Bland annat påverkas pH, alkalinitet, aluminiumhalt och innehåll av oorganiskt kväve.^{19,20,21} Skogsgödslingen kan även bidra till övergödning av vattendrag, sjöar och havsområden.^{22,23,24} Dessutom visar modelleringsstudier från Lunds universitet att samtidigt som utlakning av oorganiskt kväve ökar avsevärt i samband med skogsgödsling i södra Sverige är den positiva effekten på träd tillväxten försumbar.²¹

Naturskyddsföreningen anser att skogsgödsling som huvudregel bör förbjudas, men att så länge den är tillåten ska den regionala indelningen med differentierade rekommendationer för skogsgödsling i olika områden behållas. Föreningen vill understryka att trots att kvävenedfallet över Sverige minskar har depositionen av kväveföreningar under lång tid lett till en hög kväveupplagring i marken och därmed betydligt högre belastning på ytvatten i söder än i norr.²⁵

Utredaren motiverar en minskad rekommenderad kantzonbredd mot hänsynskrävande biotoper med teknikutveckling, vilket inte är ett relevant argument. Den rådande kantzonbredden på 25 m har inget med precision vid spridning att göra, utan är anpassad till förutsättningarna i miljön och anger bredden på den zon som bör vara gödslingsfri för att undvika skada på miljön. Teknikutveckling som möjliggör ökad precision vid spridning är positivt då det kan minska risken för att den rekommenderade kantzonbredden underskrids vid utförande av åtgärden, men har ingen relevans för hur bred en gödslingsfri zon bör vara. Det saknas därför sakliga skäl att minska den rekommenderade gödslingsfria zonen från 25 till 10 m, och spridning närmare känsliga områden skulle förvärra de negativa miljöeffekterna av gödsling.

8.9 Viltskador på skog

Föreningen motsätter sig utredarens förslag om ändring av 4 § jaktlagen (1987:259) om att förebygga och begränsa skador orsakade av vilt, samt föreslaget tillägg i myndighetsinstruktioner om medverkan till att begränsa skador av vilt i skogen.

¹⁹ Nohrstedt 2011. Response of Coniferous Forest Ecosystems on Mineral Soils to Nutrient Additions: A Review of Swedish Experiences. Scandinavian Journal of Forest Research Volume 16, 2001. Issue 6

²⁰ Lundin & Nilsson 2021. Duration of forest fertilization effects on streamwater chemistry in a catchment in central Sweden. Forest Ecology and Management 496 (2021) 119450.

²¹ Lucander, K. 2022. Direct and indirect pressures of climate change on nutrient and carbon cycling in northern forest ecosystems: Dynamic modelling for policy support. [Doctoral Thesis (compilation), Centre for Environmental and Climate Science (CEC)]. Lund University.

²² Binkley et al 1999. Water quality impacts of forest fertilization with nitrogen and phosphorus. Forest Ecology and Management, 121(3), 191–213.

²³ Boeraeve et al 2025. Fertilizer-induced soil carbon rapidly disappears after clearcutting in boreal production forests. J. Appl Ecol. 2025;62:1202–1215.

²⁴ Östersjöcentrum 2025. [Kvävegödsling av skogen – och av Östersjön.](#)

²⁵ SLU, Rapport skog Nr 2 2023, [Förstudie kring miljöanpassad skogsgödsling för ökad skoglig tillväxt - slutrapportering av regeringsuppdrag](#)

Nuvarande formulering i 4 § jaktlagen är väl avvägd och tydliggör redan att viltstammarna ska vårdas "med hänsyn till allmänna och enskilda intressen". Detta inkluderar skogsproduktion, vilket idag vägs in i förvaltningsplaner och beslut i älgförvaltningsområdena. En förändring av portalparagrafen riskerar att förskjuta lagens tyngdpunkt mot produktion och bort från dess ekologiska och samhälleliga balans.

Utredningens förslag skulle föra in ett ensidigt fokus på att begränsa viltskador, trots att forskning visar att betesskador är ett komplext skogsbrukstekniskt problem där bland annat trädslagsval, föryngringsmetoder och landskapsstruktur spelar en avgörande roll. Problemet bör inte lösas genom ändringar i jaktlagstiftningen.

Vidare anser Naturskyddsföreningen att Naturvårdsverket och länsstyrelsernas instruktioner inte bör utvidgas med uppdrag att "begränsa viltskador i skogen". Dessa myndigheter har centrala uppdrag inom naturvård, biologisk mångfald och hållbar viltförvaltning. Deras resurser bör inte styras om mot att främja ökad skogsproduktion. Risken är att deras roll förskjuts från oberoende miljömyndigheter till att bli produktionsmyndigheter, vilket strider mot deras kärnuppdrag enligt miljöbalken.

Slutligen konstaterar Naturskyddsföreningen att befintliga samverkansmodeller inom älgförvaltningen och ekosystembaserad viltförvaltning är de mest ändamålsenliga verktygen för att balansera betestryck mot skogsbrukets intressen, utan att förändra jaktlagens portalparagraf eller myndighetsstyrningen.

8.10 Lägsta ålder för föryngringsavverkning

Föreningen motsätter sig utredarens förslag om att regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att sänka lägsta ålder för slutavverkning i norra Sverige, samt förslaget att införa en lägsta ålder för slutavverkning för främmande trädslag

Föreningen delar utredarens bedömning om att fler skogar borde avverkas senare, och förvånas över att utredaren trots denna bedömning anser att en höjd lägsta ålder för slutavverkning "vore fel väg att gå". Ännu mer förvånande är det att utredaren däremot anser att en *sänkt* åldersgräns vore rätt väg, när det bara kan få rakt motsatt effekt och leda till att fler skogar avverkas tidigare.

Den utveckling som utredarens förslag skulle bidra till - att fler skogar avverkas i yngre ålder - vore problematisk ur flera aspekter. För att ta tillvara skogens förmåga att producera virke och lagra in kol i träden är avverkningstidpunkten viktigt. Den rekommenderade avverkningstidpunkten sett till virkesproduktionen är när tillväxten kulminerar, men träden fortsätter naturligtvis växa och binda in kol även efter det. Tidigare var lägsta ålder för slutavverkning i lagen satt utifrån rekommenderad avverkningstidpunkt, men sänktes i början av 90-talet och dagens gränser ligger 10 till 40 år innan tillväxten kulminerar.²⁶ Reglerna möjliggör alltså ett skogsbruk som långt ifrån tar tillvara skogens förmåga att producera virke och lagra in kol i träd. I en växande andel av avverkningarna utnyttjas också den möjligheten, och även andelen avverkningar som sker *under* lagens åldersgräns har ökat. Under 2000-talet har

²⁶ [Rapport 2023-10 Effect of some forestry measures on the carbon sink in Sweden \(EN\)](#)

andelen avverkningar som sker för tidigt sett till trädens tillväxt tredubblats och utgör omkring 30 procent av den slutavverkade arealen.²⁷ Inte minst givet de behov av, samt lagstadgade krav på, ökad kolinlagring som nu gäller är det angeläget att vända utvecklingen, och inte driva på den vilket utredarens förslag skulle göra.

En sänkt slutavverkningsålder skulle också förvärpa den redan skeva åldersfördelningen som skogsbruket orsakat. Andelen yngre skog har ökat dramatiskt på grund av skogsbruk, och idag består nästan 60 procent av den produktiva skogsmarken av skog med en ålder på max 60 år. En sänkt slutavverkningsålder skulle förvärpa situationen vilket i sin tur skulle få negativa effekter på biologisk mångfald, sociala värden och rennäring. Dessa konsekvenser är allt för bristfälligt utredda. Utredaren redogör inte heller för att Skogsstyrelsen i regeringsuppdraget som redovisades 2023 beaktade precis det vägval utredaren föreslår, men avstod från att lägga fram ett sådant förslag. Utredaren använder sig inte heller av den kunskap som framkom i regeringsuppdraget, till exempel vad gäller hur en sådan ändring skulle påverka ekosystemtjänster, samt hur olika intressenter ställde sig till saken. Som framgår av Skogsstyrelsens rapport bedömdes en sänkt slutavverkningsålder i norra Sverige få negativ effekt på biologisk mångfald, habitat och livsmiljöer, betesdjur, foder och renskötsel, skogsbär, svamp samt rennäringens kulturella värde. Ingen av skogens ekosystemtjänster skulle påverkas positivt.²⁸ Dessa effekter på ekosystemtjänster borde ha nämnts i konsekvensbeskrivningen, och inte minst borde effekterna på rennäringen ha behandlats mer utförligt. Som framkommer av inkomna synpunkter i regeringsuppdraget framförde företrädare för rennäringens intressen att en sänkt slutavverkningsålder vore minst lika illa för rennäringen då som 2015 (när en sådan förändring också analyserades av Skogsstyrelsen, men inte genomfördes med anledning av effekterna på rennäringen). Företrädare för rennäringen framförde vidare att en sänkt slutavverkningsålder i norra Sverige skulle kunna få ännu mer negativ effekt till följd av redan försämrade förutsättningar för naturbete, och konstaterade att om något borde åldern höjas.²⁹ Naturskyddsföreningen delar den uppfattningen. En höjning av lägsta ålder för slutavverkning vore även i linje med utredarens bedömning om att fler skogar borde avverkas senare.

Vad gäller främmande trädslag bör alla hinder för att avveckla sådana bestånd undvikas. Användning av främmande arter är förenat med stora risker. När det gäller contortatall - det dominerande främmande trädslaget – har allvarliga negativa effekter på miljö och rennäring konstaterats. Avveckling av sådana bestånd bör därför underlättas och stimuleras, inte försvåras. Avveckling av bestånd med främmande trädslag är även en förutsättning för att åstadkomma en positiv utveckling av andelen skog som domineras av inhemska trädslag, vilket utgör en indikator i restaureringsförordningen. Införandet av en regel om lägsta ålder för slutavverkning för främmande trädslag riskerar att försvåra och försena avveckling av sådana bestånd, och därmed försvåra efterlevnaden av restaureringsförordningens krav på positiv utveckling för indikatorer.

10 Inför ett evidensbaserat beslutsfattande

²⁷ [SLU, Skogstillståndets utveckling sedan 1993. Ett underlag till 2024 års skogspolitiska utredning](#)

²⁸ [Rapport 2023-13 Slutrapport regeringsuppdrag Fler regelförenklingar för skogsbruket](#), bilaga 3.

²⁹ [Rapport 2023-13 Slutrapport regeringsuppdrag Fler regelförenklingar för skogsbruket](#), bilaga 4.

Naturskyddsföreningen motsätter sig utredarens förslag om att Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets instruktioner kompletteras med en skrivning om att myndigheterna i utförandet av sina respektive uppdrag ska utgå från vetenskap och beprövad erfarenhet, då det är att alltför bristfälligt utrett och beskrivet.

Om förslaget ska tas vidare menar föreningen att frågan först behöver utredas på ett objektivt, sakligt och grundligt sätt. I slutbetänkandet redogör utredaren överhuvudtaget inte för hur analysverksamhet och miljömålsuppföljning fungerar på Naturvårdsverket idag. Skogsstyrelsens arbete beskrivs mycket kortfattat. Det går därför inte att förstå vad utredarens slutsats om att det finns behov av ett förändrat system baserar sig på.

Utöver att det är svårt att bedöma ett så bristfälligt utrett förslag, är det problematiskt även på andra sätt att utredaren målar upp en bild av att det idag existerar problem med brist på vetenskaplig grund och objektivitet hos myndigheterna, utan att framföra några sakliga och objektiva belägg för att så är fallet. Utredaren anger uttryckligen miljömålssystemet som ett exempel på "mål, målsättningar och uppföljningar där slutsatserna inte är opartiska"³⁰. Det kan inte förstås på annat sätt än att det enligt utredaren förhåller sig så att myndigheterna inte agerar opartiskt i sin uppföljning av miljömålen. Givet myndigheternas lagstadgade skyldighet enligt regeringsformen att agera sakligt och opartiskt i all sin verksamhet är det en allvarlig anklagelse. En sådan anklagelse ska naturligtvis inte göras lättvindigt av en statlig utredare. Även statliga utredningar omfattas av regeringsformens krav på saklighet.

Utredaren problematiserar det faktum att myndigheterna i utvärdering och uppföljning kan föreslå åtgärder som skulle gynna myndigheten genom förstärkta resurser, och bedömer att någon form av fristående instanser bör inrättas på myndigheterna. Samtidigt har utredaren inte utrett och beskrivit vilka åtgärder som hittills föreslagits av myndigheterna, och påvisat att de varit problematiska.

Utredarens resonemang kring förslaget är utspritt i flera delar av betänkandet, vilket gör det svårt att följa. I ett avsnitt om antalet indikatorer (12.1.3) finns skrivningar som relaterar till förslaget. Utredaren framför här att det riktats kritik mot "att det är samma myndigheter som ska utvärdera miljömålen, samma mål om de alltså satt upp och varit drivande för att uppnå"³¹. Först och främst behöver det klargöras att det inte stämmer att myndigheter satt upp miljökvalitetsmålen. Målen är beslutade av riksdagen, och preciseringarna är beslutade av regeringen. Till stöd för att kritik riktats mot dagens system hänvisas till två källor – Miljömyndighetsutredningens betänkande och en näringspolitisk rapport från LRF. Utredaren beskriver det som att Miljömyndighetsutredningen föreslog att regeringen inrättar en helt ny myndighet för utvärdering av effekterna av miljömålsarbetet. Men den nya myndighet som utredningen föreslog var i själva verket en myndighet för tillstånd, tillsyn och tillsynsvägledning.³²

Utredaren beskriver det också som att Miljömyndighetsutredningen föreslog att "det skapas bättre utrymme och tillgänglighet för forskning och forskningsresultat i miljömålssystemet". Detta menar föreningen inte heller är korrekt beskrivet. Behovet av ökad tillgänglighet till forskning som utredningen identifierade gällde inte "i miljömålssystemet". Däremot tog utredningen in synpunkter kring frågan från

³⁰ SOU 2025:93, s. 774

³¹ SOU 2025:93, s. 942

³² SOU 2015:43, s. 341

myndigheter inom miljömålssystemet, samt andra organisationer. Synpunkterna och förslaget gällde tillgänglighet till miljöforskning generellt, och om något kopplat till miljöarbetet. Utredningen konstaterade baserat på inkomna synpunkter att "Samtliga ser ett behov av att göra forskningen mer tillgänglig så att den kan komma till praktisk användning i miljöarbetet." Det är mycket allvarligt att utredaren inte återger förslag från en utredning på ett korrekt sätt, inte minst när förslagen används i en verklighetsbeskrivning för att motivera egna förslag.

Att en intresseorganisation framfört kritik mot myndigheternas arbete med miljömålsuppföljning kan omöjligt ses som ett sakligt belägg för att myndigheterna agerat partiskt. Många myndigheter är föremål för kritik av olika slag, men att kritik framförs behöver inte betyda att det finns en saklig grund för kritiken. Att utredaren väljer att lyfta fram kritik mot myndigheters arbete med miljömålsuppföljning från en intresseorganisation inom skogsnäringen utan att redogöra för om, och på vilket sätt, kritiken är relevant och sakligt grundad är anmärkningsvärt.

Sammantaget menar föreningen att den här delen av betänkandet bidrar till att undergräva förtroendet för såväl myndigheter som miljömålssystemet genom att utredaren målar upp en bild av att myndigheterna agerar partiskt i sitt uppdrag att följa upp miljömålen, och att det görs utan att redovisa en saklig och objektiv grund för den bilden. Eftersom utredaren inte utrett frågan ordentligt och påvisat ett faktiskt behov av förändrat system bör förslaget inte genomföras.

11.1 Sveriges arbetssätt i EU i skogliga frågor

Naturskyddsföreningen välkomnar ambitionen att tydligare kommunicera Sveriges politiska prioriteringar i relation till EU-kommissionens arbetsprogram och kommissionärernas uppdragsbrev. Det finns positiva aspekter av att sträva efter ett mer samlat och strategiskt påverkansarbete på EU-nivå.

Samtidigt vill vi understryka att EU:s mandatperioder inte är synkroniserade med de svenska nationella mandatperioderna. Det innebär en påtaglig risk att ett nytt politiskt program tas fram vid varje regeringsskifte. Eftersom den skogspolitiska inriktningen ofta varierar beroende på vilka partier som ingår i regeringen, kan återkommande omprioriteringar inom samma politikområde skapa otydlighet och uppfattas som bristande långsiktighet och förutsägbarhet. Detta riskerar i sin tur att försvaga Sveriges genomslag i EU-processerna.

Vidare finns en risk att ett program som ska "förankras brett politiskt" blir så allmänt hållet att det förlorar sin funktion som ett effektivt påverkansinstrument. Samtidigt kan omvärldshändelser och förändrade politiska förutsättningar på EU-nivå leda till att kommissionen justerar sin inriktning, vilket ytterligare ställer krav på flexibilitet. Betänkandet bör därför tydligare beskriva hur sådana förändringar ska hanteras och vilka mekanismer som säkerställer kontinuitet i Sveriges linje. Om prioriteringarna ska förankras brett politiskt anser Naturskyddsföreningen att programmet bör behandlas av riksdagen och EU-nämnden. Detta skulle stärka legitimiteten, öka den långsiktiga stabiliteten och minska risken för återkommande omläggningar vid regeringsskiften.

Naturskyddsföreningen ser positivt på att den politiska viljan blir tydligare och mer transparent i de instruktioner som ges till svenska förhandlare i Europeiska unionens råd samt att det blir tydligare vilka förhandlingsresultat

Sverige vill uppnå, men ser också flera risker med lösningsförslaget.

Vi anser att det är mycket viktigt att myndigheternas vetenskapliga råd och expertis fortsatt får en viktig roll i arbetet med den svenska positionen. Den svenska positionen bör vara välformulerad, förankrad och transparent, till exempel genom faktapromemorian som förankras i EU-nämnden inför förhandlingar på EU-nivå.

Sveriges tidigare agerande i EU beträffande skogliga lagstiftningar visar att det finns en risk att instruktioner och förhandlingslinjer främst utformas för att gynna kortsiktiga skogsindustriella intressen. Sverige har vid flera tillfällen röstat ner viktig miljö- och klimatlagstiftning på EU-nivå med motivering att den svenska skogsindustrin kan missgynnas, vilket förutom de rena miljöförlusterna har skapat otydlighet och minskat trovärdigheten för Sverige i EU-processerna. Därför vill vi påpeka att formuleringen av "konkreta resultat för svenskt samhällsliv" riskerar att få en slagsida mot kortsiktiga ekonomiska intressen. Det är viktigt att instruktionerna alltid reflekterar social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet. Många skogsfrågor och EU-lagstiftningar innehåller potentiella målkonflikter mellan olika samhällsintressen, och det är avgörande att det tydligt framgår vilket resultat som Sverige förespråkar i förhandlingarna.

Naturskyddsföreningen ser också en risk i att den enskilde tjänstepersonen får ett större utrymme att formulera egna förhandlingsinspel. Även om detta kan göra Sverige mer flexibelt i förhandlingarna, riskerar det att minska transparensen och försvåra demokratisk insyn. Vi anser därför att instruktionerna bör vara konkreta, detaljerade och politiskt förankrade, och att endast mindre tekniska anpassningar bör lämnas över till tjänstepersonen.

För att instruktionerna ska vara ett effektivt verktyg i EU-förhandlingarna bör de inte bara vara tydliga och politiskt förankrade, utan också långsiktiga och konsekventa över tid. En återkommande omläggning av instruktionerna riskerar att försvaga Sveriges trovärdighet och genomslag i EU-processerna. Vi anser därför att instruktionerna bör behandlas i riksdagen och EU-nämnden, samt följas upp regelbundet för att säkerställa att de leder till de resultat som Sverige eftersträvar. Detta skulle stärka både den demokratiska legitimiteten och transparensen i Sveriges EU-arbete.

Naturskyddsföreningen vill understryka att myndigheternas expertkunskap är avgörande för att Sveriges EU-arbete ska vara trovärdigt och korrekt. Även om instruktioner och samordning måste spegla regeringens politiska prioriteringar, krävs det att de vilar på vetenskaplig och juridisk grund. Myndigheternas opolitiska tjänstemän bör därför ha en stark och självständig roll i arbetet, för att säkerställa att Sveriges rapportering och förhandlingslinjer uppfyller EU-rättens krav och bygger på bästa tillgängliga kunskap.

Naturskyddsföreningen ser värdet av en stärkt samordning i Regeringskansliet för att säkerställa att Sveriges linje i EU-förhandlingar är tydlig och konsekvent.

Samtidigt vill vi betona att en ökad involvering av politiska tjänstemän i operativa "team" riskerar att försvaga den sakliga och långsiktiga grund som bör prägla Sveriges EU-arbete. För att undvika att kortsiktiga politiska intressen ges företräde framför vetenskaplig praxis är det avgörande att myndigheternas expertkunskap fortsatt ges en stark och självständig roll.

Vi anser också att det bör finnas tydliga mekanismer för ansvarsfördelning och demokratisk insyn. En regelbunden återkoppling till riksdagen och EU-nämnden om arbetet i dessa "team" skulle stärka legitimiteten och förtroendet för Sveriges EU-påverkansarbete.

11.2 Utvecklad rapportering till EU

Föreningen motsätter sig utredarens förslag om att Naturvårdsverkets instruktion förtydligas med att myndigheten inte har ansvar för sådan internationell rapportering som med hänsyn till omständigheterna bör göras av regeringen, samt att Naturvårdsverket bör göra en bedömning av vilken rapportering som med hänsyn till omständigheterna ska göras av regeringen där bedömningen tar sikte på i vilken mån en rapportering av data berör en eller flera av Sveriges strategiska målsättningar inom ramen för EU-samarbetet.

Naturskyddsföreningen ser utredarens förslag som främmande för den svenska förvaltningsmodellen. Naturvårdsverket styrs som alla andra statliga myndigheter av sin instruktion, sitt regleringsbrev och regeringsuppdrag. Samtliga beslutas av regeringen. De anställda vid Naturvårdsverket är opolitiska tjänstemän som arbetar utifrån nyss nämnda styrdokument, förvaltningslagen, den statliga värdegrunden och principen om god förvaltning. När Naturvårdsverket utför arbetsuppgifter som innebär tillämpning av unionsrätt styrs de därutöver av principen om lojalt samarbete och principen om god förvaltningssed så som de kommit till uttryck i EU-domstolens praxis. Naturvårdsverkets arbete med unionsrättsliga frågor sker ofta under rättsakter antagna med stöd av artikel 191 FEUF vilket innebär att försiktighetsprincipen ska vägleda myndighetens arbete och att bästa tillgängliga vetenskapliga och tekniska data används.

Naturskyddsföreningen anser att utredarens förslag, att opolitiska tjänstemän ska tolka vad som utifrån regeringens politiska perspektiv är känsligt i förhållande till den rapportering som EU-kräver av Sverige som medlemsland, är olämpligt. Vidare är förslaget mycket omfattande och samtidigt mycket illa beskrivet. De opolitiska tjänstemännen ska ta hänsyn till regeringens politik "i dess helhet" och därvid, utöver de ovan nämnda styrdokument, hämta ledning ur regeringsförklaringen och "andra uttryck för regeringens politiska prioriteringar". Vilka dessa uttryck är ger utredaren inget exempel på. Detta inskränks dock av att utredaren senare ger uttryck för att det endast är sådana beslut som är kollektivt beslutade. Denna begränsning gör dock inte det lättare för tjänstemännen om de inte vet vilka typer av uttryck för regeringens politiska prioriteringar som varit föremål för kollektivt beslutsfattande av regeringen. Vidare visar utredarens exempel, regeringsförklaringen, att förslaget inte är avgränsat till sådana beslut som regeringen fattar under regeringssammanträden.

Det finns stora osäkerheter i vilka uttryck som utredaren avser omfattas av "andra uttryck för regeringens politiska prioriteringar". Förslaget leder därför till en styrning av myndigheten som inte är transparent eller som kan ligga till grund för ansvarsutkrävande.

Föreningen anser att utredarens förslag riskerar att sätta ett exempel som kan försvåra och försämra arbetet inom unionen om andra medlemsländer följer efter. Om rapporteringen varierar utifrån medlemsstaternas regeringars politiska prioriteringar – som ändras från en mandatperiod till en annan – kommer det att leda till mer konflikter och överträdelseärenden, samt bli svårare att jämföra medlemsstaternas arbete med unionens miljöpolitik. Vidare menar föreningen att ett

krav som innebär att Naturvårdsverket ska göra politiska bedömningar står i stark kontrast till utredarens förslag om att Naturvårdsverket ska arbeta evidensbaserat.

Föreningen anser att förslaget riskerar att skapa ineffektiva arbetsprocesser och en ängslighet inom tjänstemannakåren. Den rapportering som Naturvårdsverket idag utför ska även fortsatt vila på solid vetenskaplig grund och spegla tillståndet i miljön så som det faktiskt ser ut.

11.3 Den europeiska gröna given

Naturskyddsföreningen är kritisk till förslaget att Sverige i regel inte ska implementera utöver EU:s minimikrav men ser positivt på att regeringen vill använda möjligheterna till regional anpassning vid implementering av EU-lagstiftning, eftersom naturförhållandena varierar mellan olika delar av Sverige.

EU:s lagstiftning är ofta utformad som miniminivåer för att kunna accepteras av medlemsstater med betydligt sämre förutsättningar än Sverige att implementera klimat- och miljölagstiftning. Det är därför ofta rimligt – och nödvändigt – att Sverige går längre än EU:s minimikrav för att säkerställa ett effektivt skydd av biologisk mångfald, klimat och folkhälsa. Regeringens minimalistiska inställning kan också leda till att man inte tar höjd för en korrekt tolkning av rättsakterna – och därför måste ägna sig åt återkommande lagstiftningsrevideringar alltefter EU-domstolen fastställer att reglerna verkligen ska tolkas efter syftena.

Vi vill understryka att principen om regional anpassning är viktig för att säkerställa att lagstiftningen blir relevant och effektiv i praktiken. Skogliga och ekologiska förhållanden varierar mellan olika regioner, och det är därför nödvändigt att implementeringen tar hänsyn till dessa skillnader.

Vi anser att principerna bör innehålla tydliga kriterier för när det är motiverat eller inte motiverat att gå längre än EU:s minimikrav, och att dessa kriterier ska baseras på bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap. Myndigheternas expertis måste ges en stark roll i denna process för att säkerställa att implementeringen blir både rättssäker och ekologiskt hållbar.

12.6 Förslag kring miljömålssystemet

Föreningen avstyrker utredarens förslag om ett återkommande uppdrag till Miljömålsberedningen att föreslå etappmål och delar inte utredarens bedömning kring behov av ökad tydlighet i miljömålssystemet

Etappmål är viktiga och det är mycket angeläget med ett nytt etappmål för skydd av skog som utgår från aktuella åtaganden på global nivå och EU-nivå, vilket föreningen beskrivit närmare i synpunkterna på förslaget i avsnitt 5.1. Samtidigt ingår redan i Miljömålsberedningens övergripande uppdrag att utveckla strategier med etappmål³³ och utredarens förslag är otydligt beskrivet. Det framgår inte hur ett återkommande uppdrag ska konstrueras och fungera. Det behöver också framhållas att såväl miljömålsansvariga myndigheter som miljömålsrådet lämnat förslag om nya etappmål till regeringen i fördjupad utvärdering av miljömålen respektive årsrapport. Föreningen menar att Miljömålsberedningen i stället bör ges ett tilläggsuppdrag om

³³ [Dir. 2010:74](#)

att föreslå ett nytt etappmål för skydd av skog som utgår från aktuella mål och åtaganden, globalt och inom EU.

Föreningen är visserligen av uppfattningen att tillräckliga och stabila resurser för skyddsarbetet är av största vikt, men vi ställer oss frågande till utredarens resonemang och verklighetsbeskrivning i frågan. Utredaren menar att bristen på tidsatta, tydliga mål idag syns genom att det strategiska arbetet med naturvård uteblir. Detta menar han ska framgå av utvärderingen av Levande skogar. Föreningen förstår inte vad i utvärderingen som åsyftas, och kan inte se att det finns några sakliga belägg för påståendet att det strategiska arbetet uteblivit. Vad som står i utvärderingen är att det är viktigt med stabila förutsättningar, men inget om att man inte arbetar strategiskt idag. Skrivningen i utvärderingen är också tydligt kopplad till vikten av tillräckliga resurser, inte vikten av etappmål. Regeringen har alla möjligheter att avsätta ett tillräckligt stort och stabilt anslag till skydd av skog, oavsett om det finns etappmål eller inte. Att anslaget till skydd och skötsel av värdefull natur har skurits ner kraftigt under den här mandatperioden är en politisk nedprioritering som minskar möjligheten att ersätta markägare för att skydda skog som inte beror på brist på etappmål. Det gäller särskilt som regeringen uttryckligen gav direktiv till Miljömålsberedningen att *inte* ta fram förslag på etappmål för områdesskydd för skogsmark i uppdraget om strategi för biologisk mångfald.³⁴

Utredaren påstår vidare att budget och arbetskraft idag går åt till att "formellt skydda spridda områden där avverkning hindrats på grund av till exempel enskilda arter".³⁵ Föreningen ställer sig frågande till vad det finns för saklig grund för påståendet, och konstaterar att inget liknande framgår av utvärderingen av Levande skogar. Strategin för formellt skydd av skog som myndigheterna arbetar efter har som grundkrav att den skog som skyddas utgörs av skoglig värdekärna, det vill säga skog med höga bevarandevärden. Visserligen är de områden som skyddas ofta utspridda i landskapet, men det beror på den fragmentering som skogsbruket orsakat. Med undantag för området kring fjällkedjan finns skog med höga biologiska värden normalt bara kvar som små, isolerade öar i landskapet. Med andra ord är utspridda skydd tvärtom en konsekvens av ett strategiskt arbete med höga kvalitetskrav, i kombination med ett intensivt brukat och starkt fragmenterat skogslandskap. Däremot får den nya inriktningen med frivilligt formellt skydd antas bidra till att inte alltid de högst prioriterade områdena skyddas, eftersom markägares inställning blir styrande. Utredarens förslag i delbetänkandet om att skogsägare ska kunna kräva biotopskydd skulle få samma effekt om det genomförs. Det är intressant att utredaren i slutbetänkandet ställer sig frågan "Skulle naturvårdsnyttan bli större om vi förmådde oss till att arbeta striktare efter de uppsatta strategierna?", när densamme i delbetänkandet lagt fram ett förslag som skulle få motsatt effekt.

Vad gäller utredarens bedömning kring behovet av översyn av miljömålssystemet är frågan mycket bristfälligt utredd. Myndigheternas uppföljning och utvärdering syftar först och främst till att ge underlag och förslag till regeringen så att fungerande styrmedel kan utformas och tillräckliga resurser avsättas i statsbudgeten för att målen ska nås, inte att vägleda olika aktörer i samhället kring vilka åtgärder de bör vidta. För det syftet finns i stället regionala åtgärdsprogram för miljömålen, vilka utredaren överhuvudtaget inte nämner. På sverigesmiljomal.se ges också stöd och råd om hur företag kan bidra till miljömålen. Vidare fyller myndigheternas arbete med tillsyn, rådgivning och information givetvis funktionen att tydliggöra och styra mot de åtgärder som behövs för att miljömålen ska nås. Vad gäller skogen bör särskilt

³⁴ [Dir. 2022:126](#), s. 11

³⁵ SOU 2025:93, s. 993

målbilderna för god miljöhänsyn framhållas, som just tydliggör vilken hänsyn som krävs i förhållande till målen. Att som utredaren dra slutsatser om tydlighet för samhällets aktörer enbart baserat på hur miljökvalitetsmål är definierade och preciserade blir mycket missvisande.

Slutligen förtydligar inte utredaren vad han avser med de som bidrar till måluppfyllnad, men föreningen vill här understryka att det inte bara är skogsbrukets aktörer som bidrar till att Levande skogar ska nås. Myndigheternas insatser är förstas avgörande, men även andra aktörer i samhället bidrar. Miljöorganisationer bidrar till exempel genom inventeringar med kunskap och information om artförekomster och naturvärden, samt genom överklaganden och klagomål enligt certifieringen till bättre miljöhänsyn och efterlevnad av krav. För att miljömålen ska nås behöver hela samhället arbeta gemensamt, och acceptansen kan inte begränsas till en fråga som bara berör skogsbruket.

12.7 Förslag för miljökvalitetsmålet Levande skogar

Föreningens ställningstaganden och synpunkter kring de specifika förslagen utvecklas nedan, men den främsta invändningen mot förslagen om ändrad definition och ändrade preciseringar är att de skulle medföra en sänkt ambitionsnivå för miljökvalitetsmålet Levande skogar, och därmed för miljöarbetet i skogen. Det ingick inte i uppdraget att sänka miljöambitioner i skogen. Tvärtom anges i direktiven att såväl produktionsmål som miljömål ska ligga fast. Föreningen vill här påminna om att den del av miljöpolitiken som rör skogen är en del av skogspolitiken, och när Levande Skogar infördes konstaterades att båda de skogspolitiska målen täcktes in av det nya miljökvalitetsmålet.³⁶

Vidare menar föreningen att förslagen inte skulle leda till ökad tydlighet, mätbarhet eller uppföljbarhet. Tvärtom skulle förändringarna göra miljökvalitetsmålets innebörd otydligare och försämra förutsättningarna för uppföljning, till exempel genom att leda till att indikatorer vilar på data av sämre kvalitet.

Därtill är flera av förslagen ofullständigt utredda och bristfälligt beskrivna. Det är i flera fall svårt att förstå vad utredaren grundar sina slutsatser på, och vad som egentligen föreslås.

³⁶ Prop. 1997/98:145, Bilaga 57

Ändrad definition av Levande Skogar

Föreningen motsätter sig utredarens förslag om att ändra definitionen av Levande skogar med tillägget att "målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att andra mål för hållbar utveckling inte äventyras"

Allt sedan miljökvalitetsmålen beslutades har inriktningen för Levande skogar och de flesta övriga miljökvalitetsmål uttryckligen varit att målen ska nås inom en generation.³⁷ Den föreslagna formuleringen om i vilken takt målet ska nås skulle medföra en ändrad inriktning för Levande skogar, och en inriktning som kraftigt avviker från likartade miljökvalitetsmål.

Utredaren motiverar den föreslagna formuleringen med att en liknande skrivning finns i definitionen av målet Begränsad klimatpåverkan. Definitionen av Begränsad klimatpåverkan, och den skrivning om takt och andra hållbarhetsmål som utredaren vill överföra på Levande skogar, grundar sig i klimatkonventionen från 1992. Konventionen anger att nivån bör vara nådd inom en tidsram som möjliggör att ekosystemen kan anpassa sig naturligt, att livsmedelsproduktionen och den biologiska mångfalden inte hotas samt att en fortsatt ekonomisk utveckling är möjlig.³⁷ Det vore mycket märkligt och olämpligt att utforma definitionen och inriktningen för Levande skogar efter klimatkonventionen. Naturligtvis behöver Levande skogar, som är ett av de ekosystemrelaterade miljökvalitetsmålen och syftar till att bevara biologisk mångfald, ta avstamp i konventionen om biologisk mångfald och utgå från de ekologiska behoven.

Ekosystemens återhämtning och bevarandet av biologisk mångfald avgörs av ekologiska processer som är beroende av naturgivna gränser och tröskelvärden. Takt i miljöarbetet är visserligen av stor vikt, men då genom att förseningar kan leda till oåterkalleliga förluster av arter, livsmiljöer och genetisk variation. Den föreslagna förändringen skulle signalera att bevarande- och restaureringsåtgärder kan fördröjas för att anpassas till andra samhällsintressen, i stället för till ekologiska behov. Det riskerar att leda till att de snabba insatser som krävs för att undvika irreversibla skador på ekosystemen uteblir och att målet därmed blir omöjligt att nå. Det gäller inte minst som vi befinner oss i ett läge där utarmningen av skogslandskapet redan har gått långt. Att ekosystemrelaterade miljömål inte nås äventyrar i sin tur andra hållbarhetsmål, eftersom biologisk mångfald och fungerande ekosystem är en grundförutsättning för såväl ekonomisk som social hållbarhet.

Slutligen var utredarens uppdrag tydligt avgränsat till att föreslå ändrade preciseringar och indikatorer.³⁸ Det innefattade alltså inte att föreslå ändringar i riksdagens definition av miljökvalitetsmål.

³⁷ Prop. 1997/1998:145

³⁸ Dir. 2024:16

Borttagande av preciseringen om ekosystemtjänster

Föreningen motsätter sig utredarens förslag om att ta bort preciseringen om att skogens ekosystemtjänster är vidmakthållna

Förslaget att ta bort preciseringen för ekosystemtjänster motiveras med att det är "märkligt" att preciseringen är placerad i ett specifikt miljö kvalitetsmål. Utredaren menar att preciseringen är så allmän att den täcker in hela miljömålssystemet. Föreningen förstår inte slutsatsen då preciseringen är definierad som att *Skogens ekosystemtjänster är vidmakthållna*. Den berör därmed enbart skogslandskapet, precis som miljö kvalitetsmålet Levande Skogar. Vidare utgörs underlaget som används i miljömålsuppföljningen kopplat till preciseringen av statusbedömningar för just *skogens* ekosystemtjänster. Det är också viktigt att Levande Skogar och uppföljningen av målet täcker in ekosystemtjänsterna i skogen eftersom det övergripande generationsmålet har en strecksats om att ekosystemens förmåga att långsiktigt generera ekosystemtjänster är säkrad. Att utesluta skogens ekosystemtjänster från miljö kvalitetsmålet vore att frångå den inriktning som riksdagen beslutat om i generationsmålet, och som tar sig uttryck i att samtliga ekosystemrelaterade miljö kvalitetsmål har motsvarande precisering. Precis som vad gäller flertalet av utredarens förslag för Levande skogar, skulle även detta förslag medföra att Levande skogar avviker från övriga ekosystemrelaterade mål och från miljömålssystemets logik.

Utredaren för även ett resonemang om att preciseringen överlappar med andra preciseringar, utan att redogöra för i vilka delar. Föreningen anser att viktigare är att många av de ekosystemtjänster som ingår i underlaget för preciseringen *inte* täcks in av andra preciseringar under Levande Skogar. Det gäller till exempel ekosystemtjänster kopplade till skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion som svamp, skogsbär, betesdjur och foder samt naturlig kontroll av skador och sjukdomar. Enligt föreningen fyller preciseringen därmed en viktig funktion för att förtydliga den del av miljö kvalitetsmålets definition som handlar om att skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas. Att ta bort preciseringen skulle därför leda till större otydlighet kring målets innebörd. Vad utredaren menar med att preciseringen breddar snarare än förtydligar målet är oklart för föreningen.

Vidare har flera av skogens ekosystemtjänster stor betydelse i förhållande till andra hållbarhetsmål och samhällsekonomiska behov. Det gäller inte minst skogens försörjande ekosystemtjänster, men också reglerande tjänster som förebyggande av erosion och ras samt flertalet andra ekosystemtjänster. Enligt direktiven till utredningen var ett syfte att se över hur samhällsekonomiska behov och andra hållbarhetsmål kan vägas in när preciseringar formuleras. Föreningen menar att förslaget om att ta bort preciseringen om ekosystemtjänster skulle medföra att miljömålets koppling till samhällsekonomiska behov och mål rörande ekonomisk och social hållbarhet minskar, det vill säga förslaget går i rakt motsatt riktning mot direktiven.

Ändring av preciseringen om främmande arter och genotyper

Föreningen motsätter sig utredarens förslag om att begränsa preciseringen för främmande arter och genotyper till att enbart gälla arter som klassats som invasiva

Den precisering utredaren vill ändra återkommer idag med samma innebörd under samtliga ekosystemrelaterade miljökvalitetsmål - *Främmande arter och genotyper hotar inte den biologiska mångfalden*. En ändring skulle innebära att Levande skogar avviker från övriga sådana mål och från systematiken i miljömålssystemet. Föreningen kan inte se att det finns några sakliga skäl till att särbehandla skogen vad gäller främmande arter och genotyper och det hot mot biologisk mångfald som sådana utgör. Däremot är ett starkt skäl att behålla preciseringen oförändrad att miljökvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv innehåller samma precisering. Skogen utgör en stor del av vår natur och en sänkt ambitionsnivå för skogen vad gäller hotet från främmande arter och genotyper skulle motverka måluppfyllelse av Ett rikt växt- och djurliv.

Den föreslagna ändringen skulle medföra att enbart främmande arter som klassats som invasiva omfattas av preciseringen. Utredaren förklarar inte vad han avser med klassats, men föreningen menar att om preciseringen ändras så behöver SLU Artdatabankens riskklassificering av främmande arter vara styrande – inte vilka arter som för tillfället omfattas av lagkrav kring invasiva arter. Här bör särskilt framhållas att contortatallen, som är det helt dominerande främmande trädslaget i skogslandskapet, återfinns i högsta riskklassen (Mycket hög risk). Arten bedöms både ha högsta invasionspotential och högsta ekologiska effekt.³⁹ Trots detta omfattas den idag inte av några lagkrav kring invasiva arter.

Contortatallen har också stor negativ effekt på renbetet, vilket kopplar såväl till urfolksrättigheter som till skogsmarkens värde för biologisk produktion, vilken enligt definitionen av Levande skogar ska skyddas.

Vidare är contortatall den främmande art i skogen där det finns ett gott dataunderlag kring utbredning och användning, och användningen av contorta är det enda underlag som används för att följa upp preciseringen.⁴⁰ Att ändra preciseringen så att enbart de invasiva arter som i nuläget omfattas av lagkrav ingår, och därmed inte contortatallen, skulle därför leda till minskad mätbarhet och uppföljbarhet. Utredarens uppdrag var tvärtom att föreslå ändringar som leder till *ökad* mätbarhet och uppföljbarhet. Direktiven understryker vikten av att indikatorerna vilar på data av tillräcklig kvalitet.

Ändring av preciseringen om naturvärden och kulturmiljövärden

Föreningen motsätter sig utredarens förslag att ändra preciseringen om naturvärden och kulturmiljövärden till "Kulturmiljövärden i skogen värnas och en mångfald av kulturmiljöer bevaras, används och utvecklas"

De föreslagna förändringarna skulle medföra att Levande skogar signalerar en lägre ambitionsnivå för miljöarbetet i skogen, inte minst vad gäller kulturmiljövärden. Med utredarens förslag skulle målet ge uttryck för att det är förenligt med en god miljö att kulturmiljöer i skogen skadas eller förstörs, genom att det räcker med att *en mångfald* av kulturmiljöer bevaras. Utredaren menar att om inte alla kulturmiljöer bevaras skulle det "öppna upp" för att en mångfald av kulturmiljövärden bevaras. Föreningen förstår inte resonemanget. Det finns ingen motsättning mellan de två – tvärtom. Om alla kulturmiljövärden bevaras så bevaras även deras mångfald. Det enda som kan minska mångfalden är att kulturmiljövärden förstörs, vilket utredaren vill öppna upp för.

³⁹ [Risklista 2024-Pinus contorta subsp. contorta-Artfakta från SLU Artdatabanken](#)

⁴⁰ [Indikatorer för miljökvalitetsmålet Levande skogar - Skogsstyrelsen](#)

Idag har samtliga ekosystemknutna miljö kvalitetsmål en precisering om natur- och kulturmiljövärden, som är samstämmiga i att dessa värden ska bevaras. Dessa preciseringar är i linje med en av generationsmålets strecksatser, som anger att miljöpolitiken ska fokusera på att natur- och kulturmiljövärden bevaras. Det är svårt att se att det finns sakliga och objektiva skäl till att miljöpolitikens fokus ska vara annorlunda i skogen och att ambitionsnivå vad gäller kulturmiljön ska vara lägre i skogslandskapet än i övriga delar av naturen. Skogen utgör huvuddelen av vår natur och rymmer en stor del av vårt kulturarv. Till exempel återfinns 75 procent av alla kända fornlämningar på skogsmark.⁴¹ Samtidigt det bara omkring 20 procent av skogsmarken där fornlämningar inventerats, vilket betyder att många lämningar är okända. Det är med andra ord snarare särskilt viktigt att kulturmiljövärden i skog bevaras. Att kulturmiljöer inte ska skadas är också vad är vad lagstiftningen samt målbilderna för god miljöhänsyn ger uttryck för. Det vore minst sagt märkligt om miljö kvalitetsmålet gav uttryck för en lägre ambitionsnivå än lagstiftningen vad gäller bevarande av kulturmiljöer.

Utredaren föreslår också att ett tillägg ska göras kring att kulturmiljöer *används*. Miljö kvalitetsmålen ska ange vad som utgör ett gott miljö tillstånd, och föreningen kan inte se att frågan huruvida kulturmiljöer används är en fråga om miljö tillståndet. Även i den här frågan skulle ändringen medföra att Levande skogar avviker från övriga ekosystemrelaterade miljö kvalitetsmål.

Slutligen är det även svårt att se att det finns sakliga skäl till att naturvärden ska uteslutas ur preciseringen just och enbart för det miljö kvalitetsmål som gäller skogliga ekosystem.

Indikatorer för rödlistade arter ersätts med status för arter som omfattas av åtgärdsprogram

Föreningen motsätter sig utredarens förslag om att regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att ersätta indikatorerna "Rödlistade arter" och "Antalet rödlistade (CR, EN, VU) arter med minskande populationer där skog är en viktig livsmiljö" med status för arter och naturtyper som ingår i Naturvårdsverkets åtgärdsprogram

Att ersätta indikatorerna för rödlistade arter med enbart de arter som omfattas av åtgärdsprogram skulle medföra att antalet arter som ingår i underlaget för uppföljning minskar kraftigt. Utredaren har inte heller redogjort för vilka relevanta åtgärdsprogram som existerar och som avses, eller vilka data som finns att basera den föreslagna indikatorn på. Det är en allvarlig brist med förslaget. Föreningen känner inte till att det finns något sammanställt dataunderlag som uppdateras och som, till skillnad från underlag om rödlistade arter, på ett effektivt sätt kan sökas fram för att användas i miljö målsuppföljningen.

Vidare är det oklart vad utredaren menar med "status" för de tilltänkta arterna. Ordvalet för tankarna till bevarandestatus, men alla arter som ingår i åtgärdsprogram är såvitt föreningen vet inte sådana som ingår i Artikel 17-rapporteringen och därmed får sin bevarandestatus regelbundet bedömd och dokumenterad.

Förslaget skulle också medföra att många hotade arter i skogslandskapet utesluts från underlaget, vilket är problematiskt i förhållande till preciseringen om hotade

⁴¹ [Kulturmiljövård – en självklar del i skogslandskapet](#)

arter. Förändringen skulle därmed minska mätbarheten och uppföljbarheten i förhållande till preciseringen. Insnävningen till att bara beakta arter med åtgärdsprogram vore också problematisk sett till målsättningen i det skogspolitiska miljömålet om att hotade arter ska skyddas. Förändringen skulle göra uppföljning och utvärdering mindre ändamålsenlig och relevant.

Det behöver även framhållas att urvalet av arter för åtgärdsprogram utgår från vilka arter som kräver särskilda, riktade insatser utöver generell hänsyn, lagkrav och skyddade områden. Urvalet baseras även på tillgängliga resurser och möjligheten att nå framgång med riktade åtgärder, och det finns flera arter som skulle behöva åtgärdsprogram.⁴² Urvalet av arter som ingår i åtgärdsprogram lämpar sig därför inte som underlag för att följa upp utvecklingen av miljötillståndet.

Sammantaget menar föreningen att den föreslagna ändringen i indikatorer skulle leda till minskad relevans, mätbarhet och uppföljbarhet. Direktiven understryker vikten av att indikatorerna vilar på data av tillräcklig kvalitet och utredarens uppdrag var tvärtom att föreslå ändringar som leder till *ökad* mätbarhet och uppföljbarhet.

Borttagande av indikatorn om skogsbrukets försurande påverkan

Föreningen motsätter sig utredarens förslag om att ta bort indikatorn för skogsbrukets försurande påverkan

Utredarens uppdrag är att ta fram förslag till regeringen. Det är såvitt föreningen vet myndigheternas ansvar att välja vilka indikatorer som används i miljömålsuppföljningen. Förslaget borde därför antingen ha uttryckts som en bedömning, eller formulerats som ett förslag till regeringen om att ge ett uppdrag till myndighet. Indikatorn om skogsbrukets försurande påverkan är en indikator som tas fram för miljökvalitetsmålet Bara naturlig försurning, vilket Naturvårdsverket ansvarar för. Det innebär också att om indikatorn inte längre "återanvänds" i uppföljningen av Levande skogar, tas den inte bort utan kvarstår som indikator i miljömålssystemet.

Att sluta använda en indikator utan något att ersätta den med förbättrar naturligtvis inte mätbarhet och uppföljbarhet, vilket enligt direktiven skulle vara syftet med utredarens förslag. Ett eventuellt uppdrag om översyn borde därför handla om att utveckla den befintliga indikatorn, eller utveckla en ny. Det är dock svårt att se att det finns behov av ett sådant uppdrag. Av den fördjupade utvärderingen av Bara naturlig försurning, som utredaren själv hänvisar till i betänkandet, framgår att utvecklingsarbete redan inletts⁴³:

Preliminära jämförelser med andra datakällor har visat att grotuttags-arealer från åtgärdsundersökningar är behäftade med stora osäkerheter. Arbetet pågår på Skogsstyrelsen med att minska dessa osäkerheter, genom att kombinera data från åtgärdsundersökningar med data från Riksskogstaxeringen. Det har visat sig under arbetets gång att arealerna från åtgärdsundersökningarna är underskattade. Data med den nya metoden kan förhoppningsvis färdigställas under 2022, och efter det kommer årliga grotuttags-data med mindre osäkerheter kunna tas fram.

⁴² [Utvärdering av Åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper \(ÅGP\).ISBN 978-91-620-7026-7](#)

⁴³ [Naturvårdsverket, Rapport 7069. Bara naturlig försurning. Fördjupad utvärdering av miljömålen 2023](#), s.22

Citatet ovan indikerar också att GROT-uttaget *underskattas*. Utredaren beskriver det däremot som att uppgifterna är osäkra för att uttag anmäls, men aldrig utförs, vilket skulle innebära en överskattnings. Det är oklart vad utredaren har för belägg för att GROT-uttaget överskattas.

Att utredaren lämnat ett förslag i sitt delbetänkande om att ta bort anmälningsplikten för GROT-uttag, vilket skulle medföra avsaknad av underlag för indikatorn, är inte ett sakligt skäl att föreslå att indikatorn slutar att användas. Det är däremot en viktig konsekvens av utredarens förslag i delbetänkandet om slopad anmälningsplikt och borde ha beskrivits där av utredaren, vilket inte gjordes. Naturvårdsverket beskrev däremot den konsekvensen i sitt remissvar på delbetänkandet, och motsatte sig förslaget om slopad anmälningsplikt. Naturvårdsverket lyfte också vikten av indikatorn för skogsbrukets försurande påverkan och beskrev hur skogsbrukets försurande effekt har fått en allt större betydelse.⁴⁴

Ändrade indikatorer om gammal skog

Föreningen motsätter sig utredarens förslag om att ändra de två indikatorerna för gammal skog så att de överensstämmer med definitionen av gammal skog i förnybartdirektivet

Förslaget är alltför bristfälligt utrett och otillräckligt beskrivet för att genomföras. Förändringen som utredaren vill genomföra beskrivs enbart med två meningar och motiveras överhuvudtaget inte. Utredaren hänvisar till att förändringen ska göras ”i samma anda som presenterades under kapitel 11.5.1 Uppnåbara mål”. Eftersom det varken existerar ett kapitel 11.5.1 i betänkandet eller ett kapitel benämnt ”Uppnåbara mål” går det inte att förstå vilken anda som åsyftas. Förnybartdirektivet innehåller inte heller någon definition av gammal skog, men utredaren får antas syfta på den nationella definition som var under framtagande när slutbetänkandet lades fram. Det är anmärkningsvärt att utredaren lade fram förslaget trots att definitionen som förändringen var avhängig inte fanns framtagen, och det omöjligt gick att bedöma och beskriva genomförbarhet och konsekvenser av förslaget.

Föreningen ställer sig frågande till varför de två väletablerade indikatorerna skulle förändras, samt att det skulle förbättra uppföljbarhet och mätbarhet eller öka indikatorernas relevans i förhållande till målet. Den nu beslutade definitionen kopplad till direktivet har mycket högt ställda kriterier som innebär att få skogar faller in under definitionen. Indikatorerna skulle därmed begränsas till att inte ens träffa alla formellt skyddade skogar med höga bevarandevärden, än mindre biologiskt viktiga skogar i det brukade landskapet. Enligt föreningen skulle indikatorernas relevans i förhållande till målet därför minska. Den nationella definitionen kopplad till förnybartdirektivet är också betydligt mer komplex än definitionen av gammal skog i miljömålsindikatorerna, och det är oklart hur det skulle gå till eller om det ens går att ta fram underlag för indikatorer som utgår från definitionen kopplad till direktivet.

Det bör också framhållas att indikatorn för gammal skog med indikation på särskilda naturvärden är framtagen i en samverkansprocess med skogssektorn⁴⁵, vilket talar för att det finns en bred acceptans för indikatorn. Direktiven till utredningen beskriver att miljömålssystemet i den del som berör skogsbruket behöver bli mer accepterat.

⁴⁴ [Naturvårdsverkets yttrande, remiss av SOU 2024:91 Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk](#)

⁴⁵ [Skogsstyrelsen. Rapport 2023/03. Gröna steg för Levande skogar](#)

Föreningen har svårt att se att det leder till ökad acceptans om myndigheten ändrar en indikator som nyligen tagits fram i en samverkansprocess.

Föreningen menar att om förslaget ska genomföras så behöver uppdraget till Skogsstyrelsen i stället vara att undersöka lämplighet och möjlighet att ändra indikatorerna för gammal skog.

Bedömning kring evidensbaserat arbetssätt

Föreningen delar inte utredarens bedömning i fråga om evidensbaserat arbetssätt i uppföljningen av Levande skogar. Bedömningen vilar på en mycket bristfällig utredning av frågan

Utredaren bedömer att Levande skogar ska följas upp och utvecklas med ett evidensbaserat arbetssätt. Frågan hanteras framför allt i kapitel 10, men under avsnitt 12.7.1 framför utredaren att det spår han är inne på vad gäller att ett evidensbaserat arbetssätt ska genomsyra miljömålsuppföljningen var något Miljömyndighetsutredningen var inne på redan 2015. Utredaren hänvisar till ett citat från nämnda utrednings betänkande som stöd för sin bedömning– men det utredaren anger vara ett citat går inte att återfinna i SOU 2015:43. "Citatet" beskriver dessutom ett förslag som inte lades fram av Miljömyndighetsutredningen, vilket gör felet särskilt allvarligt och direkt vilseledande. Utredningen föreslog inte att det skulle inrättas "en helt ny myndighet med ansvar för bland annat en återkommande oberoende samhällsövergripande utvärdering av effekterna av arbetet i miljömålssystemet", vilket utredaren ger sken av på sidan 996. Den nya myndighet som utredningen däremot föreslog var en myndighet för tillståndsprövning, tillsyn och tillsynsvägledning.⁴⁶

Miljömyndighetsutredningens förslag kopplat till uppföljning, utvärdering och resultatredovisning inom miljömålssystemet var följande:

- Att Naturvårdsverkets uppgift att vart fjärde år redovisa en fördjupad utvärdering av resultaten i förhållande till generationsmålet och miljö kvalitetsmålen, ska utgå ur Naturvårdsverkets instruktion.⁴⁷
- Att Formas får en ny uppgift som innebär att regelbundet genomföra och till regeringen redovisa resultatet av en samhällsövergripande utvärdering av effekterna av miljöarbetet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen⁴⁸

Miljömyndighetsutredningen föreslog alltså enbart att den *fördjupade utvärderingen* skulle ersättas av en utvärdering gjord av en statlig myndighet som inte har en direkt uppgift i miljömålssystemet, och föreslog Formas för uppgiften. Som framgår ovan var förslaget också knutet till utvärdering av effekterna av miljöarbetet.

12.8 Lösningförslag för miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan

Naturskyddsföreningen motsätter sig förslaget att beskoga öppna marker då det skulle minska albedo (markens reflektion av solljus) och bidra till en

⁴⁶ SOU 2015:43, s. 341

⁴⁷ SOU 2015:43, s. 319

⁴⁸ SOU 2015:43, s. 319

uppvärmning som motverkar det klimatmässiga syftet. Föreningen gör bedömningen att en anpassning av miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan till EU:s etappmål för klimatet bör göras endast i de fall det inte innebär en försvagning av de svenska målen.

Naturskyddsföreningen är försiktigt positiv till nya indikatorer för kolsänkan i miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan, givet att det sätts en målnivå kopplad till indikatorn relaterad till den kolinlagring som Sverige behöver uppnå. Då det saknas ett mål för LULUCF-sektorn bland klimatmålen så bör en målnivå sättas relativt Sveriges åtaganden från EU (med säkerhetsmarginal) eller motsvarande målvärde. Föreningen har dock svårt att se hur Riksskogstaxeringen kan få fram data med hög kvalitet snabbare än vad som är fallet idag. För att få en snabbare uppföljning och preliminära data kunde man i stället överväga att i högre grad använda fjärranalys, som satellitdata, samt laserscanning med flyg och drönare. Föreningen konstaterar att förslaget inte är särskilt detaljerat och att lämpligheten av en ny indikator kommer bero mycket på hur den utformas.

Utredarens bedömning att miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan bör anpassas till EU:s kommande etappmål inom klimatpolitiken till 2040 förklaras eller motiveras inte i texten. Naturskyddsföreningen konstaterar att EU:s 2040-mål rör klimatpolitiken i stort och alltså till stor del faller utanför uppdraget för denna utredning. I den mån som EU:s nyligen beslutade mål ska påverka svenska miljömål så motsätter vi oss starkt att det ska leda till försvagningar utan snarare bör de anpassas efter vetenskapen. Världens CO₂-budget för 1,5-gradersmålet beräknas vara slut om bara ca 4 år⁴⁹, vilket innebär att utsläppsminskningar måste ske så snabbt det går och upptag av koldioxid göras så stora som möjligt.

Föreningen oroas av att utredaren motiverar sina förslag med ett antal spekulativa påståenden. Det implicita påståendet i utredningen om att skogar som brukas med fokus på hög tillväxt skulle ha högre motståndskraft går emot både de senaste årens erfarenhet och vetenskapliga kunskap. En mångfald av studier talar för att det konventionella skogsbruket med likåldriga bestånd och kraftig dominans av enskilda trädslag ger mindre motståndskraft än med naturligare och mer varierade skogar som är anpassade till den miljö där de lever (se tex Aszalós m fl 2022⁵⁰, Hahn m fl 2021⁵¹, Messier m fl 2021⁵² samt Wolf m fl 2023⁵³). I den rådgivning om klimatanpassning som ges från Skogsstyrelsen till skogsägare så betonas behovet av mer blandade skogar, bl a för att minska risken för skogsbrand och rotröta⁵⁴. Att

⁴⁹ Global Carbon Project (2025), *Global Carbon Project Briefing on key messages Global Carbon Budget 2025*, <https://globalcarbonbudget.org/download/2392/?tmstv=1762819035>

⁵⁰ Aszalós, R. m fl (2022), Natural disturbance regimes as a guide for sustainable forest management in Europe, *Ecological Applications* 32 (5), <https://doi.org/10.1002/eap.2596>

⁵¹ Hahn, T. (2021) Specified resilience value of alternative forest management adaptations to storms, *Scandinavian Journal of Forest Research* 36(7-8), <https://doi.org/10.1080/02827581.2021.1988140>

⁵² Messier, C. For the sake of resilience and multifunctionality, let's diversify planted forests!, *Conservation Letters* 15(1), <https://doi.org/10.1111/conl.12829>

⁵³ Wolf, J., m fl (2023) Canopy responses of Swedish primary and secondary forests to the 2018 drought, *Environ. Res. Lett.* 18, <https://doi.org/10.1088/1748-9326/acd6a8>

⁵⁴ Skogsstyrelsen (2024) Anpassa din skog till ett förändrat klimat, <https://www.skogsstyrelsen.se/bruka-skog/olika-satt-att-skota-din-skog/anpassa-din-skog-till-ett-forandrat-klimat>

mäta och sätta skogliga mål med kraftigare fokus på tillväxt, än vad som redan är fallet, ökar risken för framtida negativ klimatpåverkan.

Den kombination av minskad ambition för klimatpolitiken och fokus på hög produktion framför motståndskraft, som vi bedömer att utredaren förespråkar, skulle innebära stora risker för skogen om den genomförs. Skogsägare har redan drabbats av de omfattande stormskador och granbarkborreangrepp som varit hittills under 2000-talet och riskerar att drabbas mycket hårdare i framtiden om uppvärmningen accelererar och inte skogsbruket tar ett vägval mot ökad motståndskraft.

Utredaren delar inte Naturvårdsverkets bedömningar om att minskade avverkningsnivåer, återvätning av våtmarker och ändrade skogsbruksmetoder skulle vara effektiva för att öka skogens klimatnytta. Ingen källa hänvisas till för detta påstående och föreningen konstaterar att det går emot bedömningar av både forskare och myndigheter. Både Miljömålsberedningen i betänkande SOU 2025:21 och professor Markku Rummukainen vid Lunds universitet har, efter gedigen analys, kommit fram till att kolsänkan i skogen är viktigare för klimatet än substitution^{55,56}. Miljömålsberedningen (ibid) har även redogjort för hur återvätning av dikade våtmarker samt minskade avverkningsnivåer genom överhållning eller skydd av skogar är effektivt för att öka kolsänkan i skogen.

Föreningen avråder från att följa utredarens rekommendation om beskogning av öppna ytor som en klimatåtgärd. Detta förslag är baserat på en ofullständig förståelse av åtgärdens fulla klimatpåverkan, vilken inte bara handlar om växthusgaser utan även behöver beakta strålningsbalanser. Beskogning av en öppen yta, i synnerhet om det är med barrträd, sänker albedo (reflektionen av solljus) från markytan. Effekten varierar med en mängd faktorer men generellt kan man säga att på våra breddgrader, där öppna ytor täcks av snö delar av vintern, så kan den vara så stor att nyttan av infångad koldioxid helt motverkas⁵⁷. Beskogning av öppna ytor kan alltså leda till ingen eller negativ påverkan på klimatet, samtidigt som det i många fall ger förlust av biologisk mångfald och förstör kulturmiljöer.

Detta remissvar har utarbetats av Brita Asplund, sakkunnig skog, och Josia Hort, miljöjurist, med hjälp av Erik Pihl, sakkunnig bioekonomi, David Erlandsson, EU-strateg, Anton Näsman, sakkunnig skog och artbevarande, samt Mia Svedäng, sakkunnig sötvatten.

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan

⁵⁵ Miljömålsberedningen delbetänkande SOU 2025:21, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/statens-offentliga-utredningar/miljomalsberedningens-forslag-om-en-strategi-for_hdb321/html/

⁵⁶ Rummukainen, M. (2024) *Skogens klimatnytta 2.0 – Klimatomställning nästa*, <https://www.nateko.lu.se/sv/markku-rummukainen/publication/b515fcae-fa8b-49a9-9b54-6bc4187a281c>

⁵⁷ Hasler, N. m fl, (2024) Accounting for albedo change to identify climate-positive tree cover restoration, *Nature Communications* 15, <https://doi.org/10.1038/s41467-024-46577-1>