

## Remissyttrande: EU-kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur

Skogsägarföreningen Norra Skog har tagit del av EU-kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur dnr M2022/01470. Som remissvar hänvisas till vad som framgår av detta utlåtande.

Norra Skog är en skogsägarförening med rötterna i Norra Skogsägarna och Norrskog. Föreningen ägs av 27 000 enskilda skogsägare med ett samlat skogsinnehav på drygt 2,1 miljoner hektar skogsmark i de fyra nordliga länen. Föreningens huvudsakliga uppdrag är att företräda det privata enskilda skogsbruket, driva egen skogsbruksverksamhet och produktion i egen industri samt virkesförmedling av skogsråvara till extern industri.

### Övergripande synpunkter

Norra Skog anser att EU-kommissionens förslag i grunden utgår från en missvisande tolkning av vad restaurering av degenererad natur innebär. Degeneration är en process av försämrad funktion av ekosystem samt när ekosystem förlorat sin produktionsförmåga och inte längre tillhandahåller oss önskade ekosystemtjänster. Den ansatsen genomsyrar FN:s dekad om restaurering av ekosystem, Agenda 2030 med delmål under globala målet 15, CBD:s globala ramverk om biologisk mångfald och även EU:s biodiversitetsstrategi.

I kommissionens förslag har ansatsen förflyttats till att handla om återställande av natur. Natur som formats av människan ses ofta i kommissionens förslag som förstörd och föreslås återställas till något mer naturligt. De mest betydelsefulla bestämmelserna i kommissionens förslag får därför till följd att mark som idag ger oss viktiga ekosystemtjänster förväntas tas ur bruk. Det får negativa följder för klimatet och andra samhällsnyttor.

I EU:s biodiversitetsstrategi anges att framför allt de ekosystem som har störst potential för att fånga in och lagra koldioxid och för att förebygga och minska effekterna av naturkatastrofer ska restaureras. De naturmiljöer som påverkas mest av förslaget i svensk skog har inte potential att minska effekterna av naturkatastrofer med föreslagna åtgärder. Skogarnas potential att fånga in koldioxid skulle, tvärtemot intentionen, minska med förslaget.

Norra Skog ser det som angeläget att man globalt och i EU återställer mark som förlorat många av sina viktiga funktioner på grund av exempelvis avskogning, utdikning, föroreningar, erosion, försaltning och ökenspridning. En ansats som inriktar sig på den typen av problem skulle bättre harmonisera med restaureringsmålen i konventionen om biologisk mångfald (CBD) och Agenda 2030.

### **Bindande mål måste vara realistiska och avvägas mot andra samhällsnyttor**

Många av målen i förordningsförslaget saknar realism och går dessutom längre än biodiversitetsstrategin.

Artikel 4 innebär att restaureringsåtgärder måste vidtas, eller att mark tas ur produktion på enorma arealer. I många fall innebär det att återgå till en markanvändning som inte använts på platsen i modern tid. Så omfattande åtgärder måste vägas mot andra samhällsnyttor, inklusive klimat, livsmedelsförsörjning och energi.

Det är inte lämpligt att sätta legalt bindande mål om artpopulationer eftersom medlemsstaterna i många fall saknar rådighet över dessa.

### **Stärk möjligheten till nationell anpassning**

Bestämmelser om restaurering på EU-nivå bör utformas som ett direktiv snarare än som förordning. En förordning som ska implementeras ordagrant i medlemsstaterna ger dåliga möjligheter till nationella anpassningar. Direktiv kan bättre anpassas till både nationella rättssystem och naturgeografiska förutsättningar.

Vi är positiva till förslaget att nationella restaureringsplaner ska tas fram. Sådana kan ge goda förutsättningar för framgångsrika restaureringsinsatser utifrån de förutsättningar och behov som finns i respektive land. Så som förslaget formulerats styrs dock utformningen av dessa planer alltför mycket i detalj. Samtidigt omöjliggör andra bestämmelser i förordningen (särskilt artikel 4) nationella anpassningar i genomförandet. Utformningen av restaureringsplaner bör inte kräva godkännande av EU-kommissionen.

Norra Skog är starkt kritiska till förslaget att kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter kring hur förordningen ska genomföras. Det riskerar att försämra möjligheten till nationell anpassning och kan medföra tjänstemannabeslut på EU-nivå med direkt inflytande över villkor i lagstiftningen som bland annat kan påverka den nationella markanvändningen och begränsa möjligheten till politiska avvägningar nationellt. Det försvårar även möjligheten till dialog med markägare och andra intressenter.

**EU saknar kompetens inom skogsbruk**

Många av förslagen riskerar att medföra omfattande konsekvenser för skogsbruket och hur det bedrivs. EU ska inte besluta om rättsakter som rör skogsbruket då detta ligger utanför unionens kompetens.

Norra Skog ser också att artikel 10 om restaurering av skogsekosystem inte ska ingå i lagstiftningen då det ligger utanför EU:s kompetens.

**Äganderätten måste respekteras**

Förslagen så som de är utformade innebär i praktiken långtgående regleringar i hur enskilda naturområden kan brukas. Det innebär ett långtgående intrång i äganderätten och kan stå i strid med den svenska rättsordningen. Exempelvis anges i artikel 4:7 att medlemsstaterna ska säkerställa att arealer där de livsmiljötyper förekommer som förtecknas i bilaga I inte försämras. Med svenska tolkningar innebär detta att inget livsmiljöklassat område kan brukas med vanliga skogsbruksåtgärder. Detta innebär omfattande och oacceptabla intrång i äganderätten.

Norra Skog föreslår att förordningsförslaget ändras så att det inte förutsätter bevarande av specifika områden. I stället bör varje land ges möjlighet att välja var restaureringsinsatser ska genomföras. På så sätt skulle det också vara möjligt att de genomförs genom frivilliga avtal med enskilda markägare.

**Otillräcklig konsekvensanalys**

Norra Skog anser att förordningsförslaget inte kan antas innan man gjort en ordentlig konsekvensanalys. I biodiversitetsstrategin anges att rättsligt bindande mål för återställande av naturen ska föreslås efter en konsekvensbedömning. Vi anser inte att någon seriös konsekvensbedömning har gjorts.

De uppgifter som finns angivna ger inte en rättvisande bild av kostnaderna eller vinsterna med förslagen. Vi bedömer att ytterligare ungefär 1,9 miljoner hektar skog behöver undantas från skogsbruk till följd av förslagen utifrån hittillsvarande svenska bedömningar om naturtypsklassad mark. Kostnaderna för detta redovisas inte i kommissionens förslag.

Samtidigt gör EU-kommissionen bedömningen att de ekonomiska vinsterna av restaureringsåtgärderna är 8 till 38 gånger (4,1 ggr för skogsmiljöer) större än kostnaderna att genomföra åtgärderna. Det framgår inte tydligt hur man kommit fram till dessa siffror.

Vad gäller de förslag som får störst areell betydelse i Sverige anser vi att bedömningarna är fullständigt irrelevanta. Detta eftersom stora arealer mark

med god produktionsförmåga kommer att tas ur bruk. Det är mycket svårt att se att dessa områden i större omfattning än idag kommer att producera viktiga ekosystemtjänster.

Norra Skog anser att en trovärdig konsekvensutredning är en förutsättning för att förslagen ska accepteras. I ett förslag där miljövinster balanseras mot andra nyttor för samhället, finns ingen anledning att kraftigt överdriva nyttorna. Hittillsvarande konsekvensbedömningar påverkar därmed hela förordningsförslagets trovärdighet.

### **Svensk rapportering enligt art- och habitatdirektivets artikel 17**

Konsekvenserna av förslaget i Sverige försvåras kraftigt av att Sverige använder andra kriterier än övriga EU vid rapportering enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet. Rapporteringen gör att Sverige framstår som sämre i det skogliga naturvårdsarbetet än andra länder trots att vi är ett av de länder som har mest skog och mest strikt skyddad skog. En fortsatt rapportering på samma sätt skulle med förordningsförslaget få mycket negativa konsekvenser för svenskt skogsbruk, svensk landsbygd och resursförsörjning.

Norra Skog anser att Sverige måste rapportera på ett likartat sätt som andra EU-länder för att göra det jämförbart och för att undvika stora negativa konsekvenser.

### **Förslaget omöjliggör marknadsbaserade lösningar**

Det finns ett starkt intresse från banker och andra aktörer att köpa biodiversitetskrediter, d.v.s. att bland andra skogsägare ska kunna sälja insatser för biologisk mångfald. Det rör sig i många fall om precis samma typ av åtgärder som EU-kommissionen nu föreslår ska bli lag. Det kommer dock inte finnas något intresse för att köpa åtgärder som ändå måste genomföras enligt lag. Förordningsförslaget skulle därför i praktiken helt omöjliggöra en marknadsbaserad modell för biodiversitetskrediter.

## **Synpunkter i detalj**

### **Artikel 4**

Norra Skog ställer sig kritiska till flera punkter i artikel 4 då det inte är förstörd natur bestämmelserna om restaurering inriktas på. Inte heller begränsar sig förslagen till det biodiversitetsstrategin omfattar.

Förslag till förändringar nedan ska ses som lösningar ifall man ändå väljer att gå vidare med inriktningen i artikeln.

Punkt 1 (Åtgärder för att förbättra tillståndet till gott i befintliga habitat)

Målen bör, i likhet med biodiversitetsstrategin, ta sin utgångspunkt i att sträva mot gynnsam bevarandestatus eller positiva trender i 30 procent av naturtyperna, inte i 30 procent av arealen för varje grupp av livsmiljötyper. Inga bindande mål bör sättas för perioden efter 2030 och målen bör inte överstiga strategins 30 procent.

Punkt 2 (Åtgärder för att återställa habitat till en referensnivå)

Målet får med nuvarande skrivning fullständigt orimliga konsekvenser för Sverige, delvis beroende på Sveriges egen rapportering. Målet kan göras realistiskt genom att begränsa det till alla livsmiljöer i Natura 2000-områden i den mån det behövs för att uppnå en gynnsam referensareal i dessa.

Punkt 3 (Åtgärder för att förbättra arternas livsmiljöer)

Målet är mycket svårtolkat och i praktiken omöjligt att följa upp. Risken är stor att det i efterhand definieras orealistiska eller dåligt avvägda nivåer av vad som är tillräcklig kvalitet och kvantitet. Det är otydligt om målet åsyftar varje enskild livsmiljö för arterna eller arternas livsmiljöer i ett större perspektiv. Det viktiga bör vara att arterna har tillräckligt utrymme i ett större landskapsperspektiv, inte att varje miljö där de lever bevaras.

Om målet ändå blir kvar bör det avgränsas för att nå gynnsam bevarandestatus eller positiva trender för 30 procent av arterna i enlighet med biodiversitetsstrategin.

Punkt 6 (Krav på kontinuerlig förbättring i områden där restaureringsåtgärder vidtagits)

Målet får tillsammans med punkt 1 och 2 var för sig i sin nuvarande utformning, orimliga konsekvenser för Sverige. Detta då det i praktiken innebär att dessa omfattande arealer, som till stor del är skogsbruksmark, måste undantas från skogsbruk.

Det är likaså mycket problematiskt att de områden där livsmiljöer för arter restaurerats måste uppvisa kontinuerliga förbättringar. Ett sådant synsätt tar inte nödvändig hänsyn till att arter flyttar sig i landskapet. Livsmiljöer för arter måste till stor del kunna byta plats i landskapet. En insats som gjorts för en sådan livsmiljö bör därför inte innebära att området binds upp för all framtid.

Punkt 7 (Säkerställande att befintliga habitat inte försämras)

Norra Skog är starkt kritiska till målet. Det innebär i praktiken att cirka 900 000 hektar skog som idag är skogsbruksmark måste undantas från skogsbruk.

Detta då i praktiken alla skogsbruksåtgärder anses försämra statusen i svenska skogshabitat. Det möjliggör ingen flexibilitet i var restaureringsinsatser (avsättningar) ska genomföras och medför därför stora ingrepp i äganderätten.

En möjlig förändring är att ange att den totala arealen som täcks av livsmiljöer inte får minska.

#### Punkt 10 (säkerställande av gott tillstånd i 90 procent av livsmiljötyperna)

I målet anges att 90 procent av livsmiljöarealen ska vara i gott tillstånd för alla livsmiljötyper. Detta är orimligt att ha som ett bindande mål. Om målet ska kvarstå bör det ändras till 30 procent i linje med biodiversitetsstrategin.

#### **Artikel 10 – Restaurering av skogsekosystem**

Norra Skog ställer sig i huvudsak positiva till de indikatorer som föreslås. Lagkrav på ökande trender är dock mycket olämpligt, särskilt då medlemsstaterna inte självklart har rådighet över alla av dem. Nedan följer några kommentarer att beakta:

- Indikatorer kring stående och liggande död ved riskerar att bli ett fyrkantigt mått som lättast uppnås genom att inte upparbeta träd som angripits av granbarkborre, stormar med mera. Det riskerar att medföra oönskade konsekvenser.
- Skoglig konnektivitet är en indikator som riskerar att bli svårt att följa upp. Ökad konnektivitet för en art kan innebära minskad konnektivitet för en annan, även för arter i andra naturtyper än skog. Indikatorn kräver tydliga definitioner.
- Vi saknar delvis rådighet över indikatorn "index för vanliga skogsfåglar" och den lämpar sig därför inte för legalt bindande mål. De vanliga skogsfåglarna har ökat påtagligt i Sverige de senaste cirka 25 åren. Vi kan inte förvänta oss att de som grupp fortsätter öka kontinuerligt. Kanske har vi redan uppnått minst den tillfredsställande nivån. Insatser för att öka de vanliga skogsfåglarna kan delvis stå i strid med målen om arter i artikel 9, till exempel om ökning av vanliga jordbruksfåglar.

#### **Artikel 11 – Utarbetande av nationella restaureringsplaner**

Det är inte realistiskt att medlemsstaterna på karta ska identifiera livsmiljöers utbredning. Eventuella sådana bedömningar bör kunna ske stickprovsvis, till exempel genom Riksskogstaxeringen.

I punkt 11 anges att allmänheten i ett tidigt skede ska ges effektiva möjligheter att delta i utarbetandet av planerna. I detta sammanhang måste markägare

nämnas som en grupp som bör ges särskilt inflytande, då det i första hand är dem som berörs av åtgärderna.

**Artikel 12 – Innehåll i de nationella restaureringsplanerna**

Norra Skog avstyrker möjligheten för kommissionen att anta genomförandeakter kring restaureringsplanernas genomförande. I den mån medlemsstaterna inte själva kan besluta om restaureringsplanerna bör det redan vid förordningens fastställande vara transparent vad planerna ska innehålla.

**Artikel 14 – Bedömning av restaureringsplanerna**

Restaureringsplanerna ska inte kräva kontroll eller godkännande av EU-kommissionen.

**Artikel 16 – Tillgång till rättslig prövning**

Idag ser vi att talerätten förändrats på ett sätt som påverkar landsbygdsbefolkningen negativt samtidigt som våra demokratiska processer urholkas. Att talerätt skulle tillerkännas envar som påstår att dennes rättigheter kränks är gränslöst och gagnar i slutändan varken samhället, demokratin eller miljön. Den formuleringen bör begränsas eller tas bort helt. I stället bör markägare lyftas som en grupp med särskilda rättigheter att få lagstiftningen prövad, detta då den kan få direkta konsekvenser för deras markanvändning och rätt att bruka sin mark.

I förslaget finns möjligheter till nationella begränsningar vilket är bra. Sådana begränsningar måste upprätthållas bättre i Sverige än vad som hittills skett.

Enskilda företagare, framför allt på landsbygden, drabbas idag hårt av att mindre grupperingar – helt utan kostnad – kan fördröja helt lagliga verksamheter eller planerade åtgärder. Det är därför inte rimligt att prövningsförfarandena ska vara kostnadsfria för dem som inte direkt berörs.

**Artikel 17 – Övervakning**

Det torde bli mycket resurskrävande att övervaka trender och tillstånd i alla de områden som blir föremål för restaurering liksom för arealer och kvalitet av livsmiljöer.

Norra Skog avstyrker möjligheten för kommissionen att anta genomförandeakter kring övervakningen. Särskilt problematiskt är genomförandeakter om att utveckla en ram för att fastställa de tillfredsställande nivåer som avses i artikel 11.3. Det riskerar att medföra stora negativa konsekvenser som inte kan förutses när förordningen fastställs.

**Norra Skogs bedömning av konsekvenserna**

Norra Skogs bedömning av konsekvenser för det svenska skogsbruket bygger mycket på de bedömningar Skogsstyrelsen gjort. Bedömningarna är begränsade till artikel 4 i förordningsförslaget. Konsekvenser av övriga bestämmelser bedöms inte möjliga att kvantifiera. Utöver de kostnader som här tas upp tillkommer bland annat kostnader för industrin, arbetstillfällen och administration.

**Artikel 4:2**

Norra Skog bedömer, liksom Skogsstyrelsen, att 2,5 miljoner hektar naturtypsklassad skog måste nyskapas för att nå gynnsam referensareal med hittillsvarande svensk rapportering. Av detta har 844 000 hektar redan ett formellt skydd. Skogsstyrelsen gör därutöver bedömningen att 1 003 000 hektar frivilliga avsättningar idag saknar naturtypsstatus och därmed kan tillgodoräknas de åtgärder som redan vidtagits.

Norra Skog delar dock inte bedömningen att de frivilliga avsättningarna redan kan tillgodoräknas målet. De frivilliga avsättningarna är just frivilliga och skogsägare måste inom dessa kunna välja inriktning på vilka naturvärden som eftersträvas. Om det enligt lag krävs styrning mot att skogen ska kunna klassas som naturtyp krävs att skogen ges ett formellt skydd.

Ytterligare ungefär **1,7 miljoner hektar** måste därför ges ett formellt skydd till år 2050 för att nå kravet med nuvarande rapportering. Norra Skog bedömer att en del av denna areal, cirka 700 000 hektar kan tas från frivilliga avsättningar. Det innebär att ytterligare ungefär **1 miljon hektar** måste undantas från skogsbruk.

Jordbruksverket bedömer, utifrån Sveriges tidigare rapporteringar, att 890 000 hektar betesmarker måste återställas för att klara artikel 4:2. För att kunna hålla djur på dessa marker behövs därutöver 350 000 hektar åker. Dessa arealer måste i första hand tas från brukad skogsmark. Det innebär att ytterligare cirka 1 miljon hektar skog inte skulle kunna brukas.

**Artikel 4:7**

Skogsstyrelsen bedömer att 900 000 hektar som idag inte omfattas av formellt eller frivilligt skydd idag håller naturtypsklass. I detta har Skogsstyrelsen exkluderat befintliga och framtida hänsynsytor i samband med avverkning vilket innebär att de inkluderas i de ytor som redan är skyddade.

Norra Skog menar att det är olyckligt att exkludera hänsynsytor eftersom dessa enligt lag inte får försämrats. De måste för att klara sina naturvärden ingå i andra skyddade områden. Alternativet är att identifiera varje enskilt habitat i nuvarande framtida hänsynsytor och ge dem ett betydligt starkare



lagligt skydd, vilket vi bedömer som orealistiskt. Vi menar därför att närmare 200 000 hektar i och kring hänsynsytor måste tillföras den areal habitat som idag inte är formellt eller frivilligt skyddade.

Norra Skog bedömer vidare att de cirka 327 000 hektar frivilliga avsättningar på naturtypsklassad areal som i Skogsstyrelsens bedömning redan anses undantagna från skogsbruk kräver ett formellt skydd eftersom de enligt lag inte får försämrans.

Vi menar därför att ytterligare **1,4 miljoner hektar** produktiv skogsmark måste ges ett formellt skydd för att klara kraven i artikel 4:7. Av detta utgör 900 000 hektar mark som tidigare inte undantagits från skogsbruk genom frivilliga avsättningar och generell hänsyn.

Utöver detta finns stora arealer impediment där inga försämringar får ske och som därigenom måste ges ett formellt skydd. Norra Skog har inte kännedom om omfattningen av dessa arealer men bedömer dem till minst 2 miljoner hektar.

### **Artikel 4:3**

Konsekvenserna av artikel 4:3 beror på vad man anser vara tillräckliga nivåer och om åtgärder ska ske i varje enskild livsmiljö för arterna eller på tillräckliga arealer i ett landskapsperspektiv. Om varje enskild livsmiljö berörs blir arealerna mycket stora och omfattar i praktiken all skogsmark, eftersom i stort sett all skog är livsmiljö för fåglar.

### **Sammantagna konsekvenser av artikel 4**

Norra Skog bedömer att ytterligare 3,1 miljoner hektar (1,7 + 1,4 miljoner) produktiv skog måste ges ett formellt skydd utifrån Sveriges hittillsvarande rapportering. Vi bedömer att den ytterligare areal produktiv skog som måste undantas från skogsbruk är 1,9 miljoner hektar (1+ 0,9 miljoner hektar). Till detta tillkommer stora arealer trädbevuxna impediment som formellt måste skyddas.

Med Skogsstyrelsens sätt att värdera skogen (84 000 kr/hektar för idag naturtypsklassad areal och 150 000 kr/ha för skog som behövs för att nå gynnsam referensarea) bedöms intrångskostnaden för formellt skydd vara cirka 373 miljarder kronor till år 2050. Om mark som tidigare undantagits från skogsbruk exkluderas blir kostnaden cirka 225 miljarder kronor.

Det senare kan ses som en samhällskostnad, men där skogsägare inte får betalt för skog de enligt lag inte får bruka. Till detta tillkommer kostnader för att restaurera arters livsmiljöer enligt artikel 4:3. Dessa kostnader kan bli mycket omfattande beroende på hur punkten tolkas.

## REMISSYTTRANDE

10 (10)

Dnr M2022/01470

2022-10-31

Utifrån Jordbruksverkets bedömningar kan ytterligare cirka 1 miljon hektar skogsbruksmark behöva ställas om till betesmark och för foderproduktion.

Norra Skog bedömer att en sådan omställning kan stå i strid med den av EU-kommissionen föreslagna förordningen om utsläppande av råvaror och produkter som är förknippade med avskogning eller skogsförstörelse.

För Norra Skog, ekonomisk förening, 794000–2665

Stig Högberg  
Styrelseordförande

Erik Jonsson  
Näringspolitisk strateg