



Regeringskansliet

2025-06-25

LI2025/01286

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Promemoria

Anmälningssplikt för skogsbruksåtgärder i
urskog och gammal skog samt krav för A-
landsstatus i förnybartdirektivet

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
1 Författningsförslag	5
Förordning om ändring i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd.....	5
2 Förnybartdirektivet och behovet av åtgärder	10
Hållbarhetskriterier för skogsbiomassa i förnybartdirektivet	10
Det behöver säkerställas att Sverige ska anses vara ett A-land	12
3 Bakgrund	13
3.1 Miljömålsberedningens förslag	13
3.2 Avskogningsförordningen	14
3.3 Kommissionens riktlinjer.....	15
3.4 Rapportering av urskogar till FAO	18
4 Definitioner av urskog och gammal skog och förändrad samrådspplikt föreslås	20
4.1 Det tydliggörs att samrådspplikten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken omfattar skogsbruksåtgärder i urskog och gammal skog	20
4.2 Definition och kriterier för att identifiera urskog.....	24
4.3 Definition och kriterier för att identifiera gammal skog	27
5 Hur kan det säkerställas att Sverige bedöms vara ett A-land enligt förnybartdirektivet?	37
5.1 Urskog och gammal skog	37
5.2 Skog som har konstaterats ha stor biologisk mångfald.....	38

6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	41
	Ikraftträdande	41
	Övergångsbestämmelser.....	42
7	Konsekvenser	45
7.1	Vilka förslag ska ingå i konsekvensanalysen?	45
7.2	Förslaget att införa en skyldighet att anmäla skogsbruksåtgärder i urskog och gammal skog för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken	46
7.3	Bestämmelsernas utformning	46
7.4	Vilka berörs av förslaget?	46
7.5	Konsekvenser för företag och enskilda	47
7.6	Påverkan på konkurrensförhållanden	49
7.7	Konsekvenser för statliga myndigheter och domstolar.....	49
7.8	Nollalternativ och andra alternativa lösningar	50
	Nollalternativet – några förändringar föreslås inte.....	50
	Alternativ utformning	51
7.9	Effekter för klimatet och miljön.....	52
7.10	Förslagets överensstämmelse med EU-rätten.....	53
7.11	Behov av speciella informationsinsatser?	53
7.12	Övrigt	53

Sammanfattning

I denna promemoria föreslås bestämmelser i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd som innebär att skogsbruksåtgärder som avses utföras i urskog eller gammal skog ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Förslagen i promemorian syftar till att Sverige fortsatt på ett kostnadseffektivt sätt ska vara ett A-land enligt förnybartdirektivet utan att gå utöver direktivets miniminivå. Bestämmelserna syftar också till att motverka att urskog blir föremål för skogsförstörelse enligt avskogningsförordningen.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:904) om anmälan för samråd

dels att det ska införas sju nya paragrafer, 1–5 a och 7 d §§, och närmast före 2 och 7 d §§ nya rubriker av följande lydelse,

dels att det närmast före 7 a § ska införas en ny rubrik som ska lyda "Skotertrafik",

dels att det närmast före 7 b § ska införas en ny rubrik som ska lyda "Undersökningsarbete enligt minerallagen",

dels att det närmast före 7 c § ska införas en ny rubrik som ska lyda "Anläggningar för rennäringen",

dels att det närmast före 8 § ska införas en ny rubrik som ska lyda "Anmälans innehåll",

dels att det närmast före 9 § ska införas en ny rubrik som ska lyda "Handläggningen av anmälningsärenden".

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Denna förordning är meddelad med stöd av

– 12 kap. 6 § miljöbalken i fråga om 6–8 §§, och

– 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

¹ Tidigare 1 § upphävd genom 2005:622.

Ord och uttryck i förordningen

2 §²

Med urskog avses i denna förordning detsamma som i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1115 av den 31 maj 2023 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010.

3 §³

Med gammal skog avses i denna förordning ett sammanhängande skogsbestånd eller skogsområde

1. som har mycket hög ålder,
2. som består av inhemska trädarter,
3. som genom huvudsakligen naturliga processer har utvecklat de strukturer och den dynamik som normalt förknippas med sena successionsstadier av urskog,
4. som är tillräckligt stort för att långsiktigt kunna behålla sina naturliga ekologiska processer, och
5. där det, enligt synliga spår eller dokumentation, inte har utförts några andra skogsbruksåtgärder än naturvårdande skötselåtgärder under de senaste 80 åren.

² Tidigare 2 § upphävd genom 2010:955.

³ Tidigare 3 § upphävd genom 2010:955.

4 §⁴

Ett skogsbestånd eller skogsområde ska anses uppfylla kriteriet i 3 § 3 om det i beståndet eller området finns död ved i flera olika nedbrytningsstadier i en mängd som

1. om beståndet eller området finns i Norrland, i Dalarnas län eller i Torsby kommun, per hektar uppgår till minst 20 kubikmeter stående eller liggande död ved med minst 30 lågor av tall, torrakor av tall, rötbrutna högstubbar av gran eller minst 20 centimeter grova lågor av gran eller lövträd, eller

2. om beståndet eller området finns i en annan del av Sverige än den som anges i 1, per hektar uppgår till

a) minst 20 kubikmeter stående eller liggande död ved och har en ålder som är minst ett år, eller

b) minst 10 kubikmeter stående eller liggande död ved med minst 20 lågor av tall, torrakor av tall, rötbrutna högstubbar av gran eller minst 20 centimeter grova lågor av gran eller lövträd.

5 §⁵

Ett skogsbestånd eller skogsområde ska anses uppfylla kriteriet i 3 § 4, om beståndet eller

⁴ Tidigare 4 § upphävd genom 2010:955.

⁵ Tidigare 5 § upphävd genom 2010:955.

området är sammanhängande och omfattar

1. minst en hektar, om skogen är en ädellövskog,

2. minst tre hektar, om skogen är en tallskog eller skog som domineras av andra lövträd än ädellövträd, eller

3. minst tio hektar, om skogen är en granskog och en betydande del av arealen inte är påverkad av negativa kanteffekter som uppstått genom mänsklig påverkan.

5 a §

Skogsstyrelsen får meddela

1. föreskrifter om vad som krävs för att ett skogsbestånd eller skogsområde ska anses uppfylla kriterierna i 3 § 1 och 2, och

2. ytterligare föreskrifter om vad som krävs för att ett skogsbestånd eller skogsområde ska anses uppfylla kriterierna i 3 § 3.

Skogsbruksåtgärder i urskog eller gammal skog

7 d §

Innan en skogsbruksåtgärd utförs i en urskog eller en gammal skog, ska anmälan göras för samråd enligt 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken.

En anmälan behövs dock inte om det krävs tillstånd för åtgärden enligt bestämmelserna om tillstånd för avverkning i fjällnära

*skog eller ädellövskog i skogs-
vårdslagen (1979:429).*

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 december 2025.
 2. Den nya bestämmelsen i 7 d § om anmälan för samråd tillämpas inte för den som har anmält skogsbruksåtgärden för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken före ikraftträdandet.

2 Förnybartdirektivet och behovet av åtgärder

Hållbarhetskriterier för skogsbiomassa i förnybartdirektivet

I Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (förnybartdirektivet) finns bestämmelser om att främja användningen av förnybar energi.

Förnybartdirektivet, som genomförs genom lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen (hållbarhetslagen) och anslutande förordning och myndighetsföreskrifter, reglerar bl.a. vilken skogsbiomassa (skogsråvara) som får användas vid produktion av förnybar energi. Biobränslen och biodrivmedel som uppfyller hållbarhetskriterierna anses enligt hållbarhetslagen vara hållbara. Förbränning av hållbara biobränslen behöver inte kompenseras med utsläppsrätter. Hållbara biodrivmedel kan användas för att uppfylla kvoter för energi från förnybara energikällor, såsom reduktionsplikten för bensen och diesel. När växthusgasutsläpp beräknas ger användning hållbara biobränslen lägre utsläpp än om andra bränslen används.

Hållbarhetskriterierna innebär bl.a. att det ställs krav på att användningen av biobränslen ska ge en viss minskning av växthusgasutsläpp i förhållande till om fossila bränslen används och att det ställs krav på den mark som råvaran till biobränslet kommer ifrån (s.k. markkriterier). Genom hållbarhetskriterierna ställs krav på att skogsbiomassan bl.a. inte får komma från mark med stor biologisk mångfald. Kriterierna gäller även för restprodukter som uppstår i skogsbruksverksamhet, t.ex. när biobränslen produceras av grenar och toppar från avverkad skog. Restprodukter och avfall från

vidareförädling av råvara från skog, t.ex. bark och spån som uppstår i sågverk, omfattas dock inte av direktivets markkriterier.

Förnybartdirektivet förbjuder inte skogsbruksåtgärder eller anger hur de ska utföras. Det anger i stället att uttaget av skogsbiomassan måste uppfylla hållbarhetskriterierna i direktivet för att det ska få användas för att få producera hållbara biodrivmedel och biobränslen. Direktivet gäller inte för skogsbiomassa som används för andra ändamål. Kriterierna gäller alltså inte när skogsråvaran används för att producera icke hållbara biobränslen eller biodrivmedel eller för användning såsom sågtimmer eller massaved för produktion av papper.

Att biobränslena och biodrivmedlen är hållbara ska säkerställas genom att de omfattas av ett kontrollsystem som har godkänts av den svenska tillsynsmyndigheten. Om ett kontrollsystem har godkänts utfärdas ett hållbarhetsbesked. Den som producerar hållbara biodrivmedel och biobränslen måste försäkra sig om att all skogsråvara som används för sådan produktion uppfyller hållbarhetskriterierna, t.ex. genom att den är certifierad. Om skogsråvaran har avverkats i ett land med låg risk för att råvaran inte uppfyller kriterierna, ett s.k. A-land, ställs lägre administrativa krav på kontrollsystemets omfattning och därmed för att få ett hållbarhetsbesked.

I ett A-land ska det finnas en nationell eller regional lagstiftning som säkerställer att hållbarhetskriterierna följs. Det ska även finnas övervaknings- och kontrollsystem som säkerställer detta (artikel 29.6 a)). Om skogsråvaran kommer från ett land som inte uppfyller dessa förutsättningar, ska det finnas förvaltningssystem för området som skogsråvaran kommer från som säkerställer att hållbarhetskriterierna är uppfyllda (det s.k. B-alternativet i artikel 29.6 b)). Sverige anses i dag vara ett A-land (se prop. 2020/21:185 s. 33–35) utifrån de krav som fanns i förnybartdirektivet innan det ändrades genom direktiv (EU) 2023/2413 (det s.k. RED III).

Ändringarna i förnybartdirektivet innebär bl.a. att skogsråvaran inte får komma från områden som den 1 januari 2008 eller senare utgjordes av gammal skog enligt definitionen i det land där skogen finns, urskog, hedmark eller skog eller träd- och buskmark med konstaterad stor biologisk mångfald eller viss gräsmark med stor biologisk mångfald (artikel 29.6 a) vi) och artikel 29.3 andra stycket respektive artikel 29.6 b) vi) och artikel 29.3 andra stycket i

förnybartdirektivet). Ytterligare krav är att det vid avverkning av skogsråvara ska tas hänsyn till vikten av att bl.a. bevara den biologiska mångfalden i enlighet med principerna för hållbart skogsbruk, i syfte att förhindra negativ påverkan, på ett sätt som undviker försämring av urskog, och av gammal skog enligt definitionen i det land där skogen finns, eller omvandling av sådan skog till skogsplantage (artikel 29.6 a) iv) respektive artikel 29.6 b) iv) i förnybartdirektivet). För att ett land ska bedömas som ett A-land ska det också finnas nationell lagstiftning som kräver att anläggningar som producerar biobränslen ska utfärda en försäkran om att skogsbiomassan inte tas från vissa typer av områden som räknas upp i direktivet, t.ex. urskog och gammal skog (artikel 29.6 a vii).

Genom RED III ställer B-alternativet, till skillnad från A-alternativet, krav på att det ska finnas en tredjepartsverifiering av att uttaget av skogsråvara uppfyller markkriterierna fram till den första samlingspunkten (art. 30.3). Direktivet skulle i dessa delar ha varit genomfört den 21 maj 2025 (artikel 5 i RED III).

Riksdagen har nyligen beslutat att anta regeringens förslag om att bl.a. ändra lagen om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen i syfte att genomföra direktivets nya markkriterier för skogsbiomassa (se prop. 2024/25:131, bet 2024/25:MJU17, rskr 2024/25:221). Ändringarna i hållbarhetslagen träder i kraft den 1 juli 2025.

Det behöver säkerställas att Sverige ska anses vara ett A-land

För att Sverige även i fortsättningen ska betraktas som ett A-land enligt förnybartdirektivet behöver det finnas lagstiftning samt övervaknings- och kontrollsystem som säkerställer att hållbarhetskriterierna för skogsbiomassa följs. Det finns behov av att överväga hur det kan säkerställas att Sverige ska vara ett A-land när det gäller kriterierna för urskog, gammal skog och skog som av myndighet har konstaterats ha stor betydelse för biologisk mångfald.

3 Bakgrund

3.1 Miljömålsberedningens förslag

Regeringen beslutade den 4 augusti 2022 att ge Miljömålsberedningen i uppdrag att föreslå en samlad strategi för hur Sverige ska leva upp till åtaganden inom EU och internationellt när det bl.a. gäller biologisk mångfald (Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen [M 2010:04] om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn [LULUCF], dir. 2022:126, förlängt genom dir. 2024:94). I uppdraget ingick även att föreslå hur Sverige avseende landbaserade ekosystem kostnadseffektivt kan leva upp till åtaganden inom EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 (COM(2020)380 slutlig). Miljömålsberedningen redovisade sitt uppdrag den 14 februari 2025 (Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF), SOU 2025:21). Regeringskansliet beslutade den 7 mars 2025 att remittera betänkandet (KN2025/00609).

Miljömålsberedningen föreslår att Sverige senast 2030 skyddar alla återstående urskogar och all återstående gammal skog. Beredningen föreslår att skyddsarbetet ska utgå ifrån den definition av gammal skog som Skogsstyrelsen föreslår i sin rapport 2024/09 (Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning). Beredningen bedömer att urskog och gammal skog bäst bevaras genom formellt områdesskydd och föreslår att Skogsstyrelsen, i samråd med Naturvårdsverket och Sveriges lantbruksuniversitet, får i uppdrag att kartlägga urskog och gammal skog genom fältinventering av de skogar som har en förhöjd sannolikhet

att utgöra urskogar och gammal skog. Urskog och gammal skog, som inte är kartlagd, föreslår beredningen ska upptäckas genom underrättelser om avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen (1979:429) (avverkningsanmälningar) och anmälningar om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och därigenom skyddas. Miljömålsberedningen har inte lämnat några författningsförslag när det gäller anmälningsskyldigheten.

3.2 Avskogningsförordningen

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1115 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010 (avskogningsförordningen) innehåller bl.a. ett förbud mot att släppa ut eller tillhandahålla trä och träprodukter på marknaden om det har gett upphov till skogsförstörelse (artikel 3). Med skogsförstörelse avses strukturella ändringar av krontäckning i form av omvandling av urskog till planterad skog, skogsplantage eller till annan träd- och buskmark eller naturligt föryngrad skog till skogsplantager eller till annan träd- och buskmark (artikel 2.7). Termen urskog definieras som naturligt föryngrad skog med inhemska trädarter, där det inte finns några klart synliga tecken på mänsklig aktivitet och där de ekologiska processerna inte störts i betydande utsträckning (artikel 2.8). Definitionen stämmer överens med formuleringen i förnybartdirektivet (artikel 29.3 a)). Det som är avgörande för frågan om skogsförstörelse har skett, enligt förordningens definition, är om de föryngringsåtgärder som vidtas efter en avverkning är sådana att skogen växer upp till en naturligt föryngrad skog. En avverkning av en urskog anses alltså inte vara skogsförstörelse om skogen efter avverkning fortsatt är en naturligt föryngrad skog.

Utredningen Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning har haft i uppdrag att lämna förslag för att anpassa svensk rätt till avskogningsförordningen (dir 2023:82). Utredningen föreslår att den produktiva skogsmarkens ägare enligt bestämmelser i skogsvårdslagen och skogsvårdsförordningen (1993:1096) ska underrätta Skogsstyrelsen om en föryngringsavverkning planeras

utföras i en urskog och vad han eller hon avser att göra för att motverka skogsförstörelse i sådan skog (Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning, SOU 2025:17). Vidare föreslås ett bemyndigande i skogsvårdslagen för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vilka föröngningsåtgärder som krävs för att motverka att skogsförstörelse sker i urskog. Utredningen pekar dock på att en annan möjlighet att motverka skogsförstörelse är att skydda urskog genom områdesskydd, att det skulle minska risken för skogsförstörelse i urskog och med största sannolikhet ha en positiv inverkan på vilken riskklassificering Sverige får enligt avskogningsförordningen.

3.3 Kommissionens riktlinjer

Kommissionens riktlinjer för definition, kartläggning, övervakning och strikt skydd av urskog och naturskog i EU, SWD (2023)62, i fortsättningen kommissionens riktlinjer, publicerades i mars 2023. Riktlinjerna syftar till att ge behöriga myndigheter användbara upplysningar och råd som vägledning för deras vidare arbete. Enligt riktlinjerna bör de skogar som identifierats och kartlagts ges ett strikt skydd.

Urskog definieras i riktlinjerna som naturligt föröngrad skog av inhemska trädarter, där det inte finns några tydliga tecken på mänsklig påverkan och där de ekologiska processerna inte har varit utsatta för några betydande störningar. Definitionen stämmer överens med den definition som används av Förenta nationernas livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) för att rapportera skog och med definitionen i avskogningsförordningen, som har antagits efter att riktlinjerna publicerades.

I riktlinjerna finns vidare ett antal förtydliganden (förklarande anmärkningar) till definitionen. Enligt dessa har urskog ett antal karaktäristiska egenskaper som att den uppvisar en naturlig skogsdynamik, såsom en naturlig trädartsammansättning, förekomst av död ved, en naturlig åldersstruktur och naturliga föröngningsprocesser, att den har en tillräckligt stor areal för att bibehålla sina naturliga ekologiska processer, och att den inte har utsatts för någon känd betydande mänsklig påverkan eller det har gått så lång tid sedan skogen senast utsattes för betydande mänsklig påverkan att dess

naturliga artsammansättning och processer har kunnat återupprättas.

Enligt anmärkningarna framgår vidare att både orörd och brukad skog kan vara urskog under förutsättning att kraven i definitionen är uppfyllda. Urskog omfattar enligt anmärkningarna skog där ursprungsbefolkningar ägnar sig åt traditionellt brukande av skogen som uppfyller definitionen samt skog med synliga tecken på abiotiska skador (t.ex. stormar, snö, torka och bränder) och biotiska skador (t.ex. från insekter, skadegörare och sjukdomar). Definitionen omfattar enligt anmärkningarna dock inte skog där jakt, tjuvjakt, fångst eller insamling har orsakat förlust av viktiga inhemska arter eller störningar av ekologiska processer.

Kommissionen pekar i sina riktlinjer på att det behövs operativa kriterier för att underlätta avgränsningen av urskog med hjälp av indikatorer på fältet.

Naturskog definieras i riktlinjerna som ett skogsbestånd eller skogsområde som består av inhemska trädarter som huvudsakligen har utvecklats genom naturliga processer, strukturer och dynamiska processer som normalt förknippas med de sena utvecklingsfaserna av urskog eller ostörd skog av samma typ; det kan finnas synliga tecken på tidigare mänsklig påverkan, men dessa försvinner gradvis eller är alltför begränsade för att i betydande utsträckning störa de naturliga processerna.

Precis som för urskog innehåller riktlinjerna ett antal förklarande anmärkningar till definitionen. Enligt anmärkningarna omfattar definitionen skogsbestånd som inte bara härrör från naturlig föryngring utan även från planterade eller sådda inhemska trädarter förutsatt att de uppfyller resten av definitionen. Definitionen omfattar vidare skogsbestånd där ursprungsbefolkningar ägnar sig åt traditionellt brukande av skog som i övrigt uppfyller definitionen. Den omfattar också skogsbestånd med synliga abiotiska och biotiska skador. Skog med synliga tecken på tidigare mänsklig påverkan undantas inte från definitionen, såvida inte påverkan är av sådan omfattning att den hindrar skogsbeståndet från att räknas som naturskog. Definitionen omfattar inte skogsbestånd för vilka det finns belägg för att de är föremål för aktiv produktiv förvaltning. Detta inbegriper lågintensiva skogsbrukssystem och skottskogsskötsel, dvs. vegetativ föryngring. Enligt anmärkningarna kännetecknas den här typen av skog bl.a. av att den uppvisar strukturella

särdrag och dynamiska processer såsom naturlig föryngring, luckdynamik, omfattande och varierad död ved, strukturell komplexitet och förekomst av gamla eller åldrande träd och trädrelaterade mikrohabitat samt att den har förvärvat dessa strukturella särdrag och dynamiska processer genom flera årtionden av naturlig utveckling utan någon betydande mänsklig påverkan.

Kommissionen pekar i riktlinjerna på behovet av operativa kriterier som kan underlätta dess avgränsning med hjälp av indikatorer på fältet. De nationella metoder som bör användas bör enligt riktlinjerna baseras på indikatorer som anges i riktlinjerna och bör stämma överens med den gemensamma definitionen. De nationella metoderna bör bygga på vetenskap, utvecklas öppet samt offentliggöras för att säkerställa gränsöverskridande harmonisering och överensstämmelse med den gemensamma definitionen, samt göra det möjligt att objektivt kontrollera att alla berörda skogsaktörer tillämpar dem på ett lämpligt och korrekt sätt.

Enligt riktlinjerna ska tre huvudindikatorer och minst två kompletterande indikatorer vara uppfyllda för att ett skogsområde ska anses vara naturskog. En av huvudindikatorerna är att skogen består av inhemska arter. Förekomsten av ett litet antal främmande träd bör dock inte förhindra att en skog betecknas som naturskog om de inte i betydande grad stör de ekologiska processerna. Den andra huvudindikatorn är att skogen ska kännetecknas av en stor andel och mångfald av stående och liggande död ved. Mängden och typen av död ved kan dock variera kraftigt beroende på skogstyp, lokala miljöförhållanden och områdets senaste störningshistoria. Den tredje huvudindikatorn är att skogen ofta kännetecknas av en stor mängd stående träd i förhållande till tidigare utvecklingsstadier för den givna skogstypen och lokala odlingsförhållanden, och av förekomsten av gamla eller stora träd, varav vissa kan uppnå den högsta ålder som är känd för arten under de lokala förhållandena. Den första av de kompletterande indikatorerna är att skogsbeståndet härrör från naturlig föryngring, men vissa sådda eller planterade skogar kan uppfylla definitionen om de ges tillräckligt med tid att utveckla skogens egenskaper. En annan kompletterande indikator är att skogen i allmänhet kännetecknas av strukturell komplexitet, med det menas att skogen har en flerskiktad kronstruktur, en horisontell strukturell mångfald och mikroreliefstrukturer i marken såsom kullar efter rotvältor. En annan indikator är att skogen ofta känne-

tecknas av hög täthet och stor mångfald av trädrelaterade mikro-habitat. Dessa definieras som en distinkt, väl avgränsad struktur som förekommer på levande eller stående döda träd och som utgör ett särskilt och viktigt substrat eller habitat för arter eller artsamhällen under åtminstone en del av deras livscykel för utveckling, föda, skydd eller fortplantning. Slutligen återfinns ofta arter i sena utvecklingsfaser som är specifika för en viss skogstyp. Dessa kan inkludera arter på Internationella naturvårdsunionens (IUCN) rödlista.

3.4 Rapportering av urskogar till FAO

FAO har övervakat världens skogar med intervaller på fem till tio år sedan 1946. Den globala övervakningen (FAO Global Forest Resources Assessment, i fortsättningen FRA) produceras nu vart femte år en beskrivning av världens skogar och hur de förändras. FRA baseras på nationella rapporter som förberetts av officiellt utsedda nationella korrespondenter. Sammanställningen av de olika nationella rapporterna ansvarar respektive land för själv. Om en nationell rapport inte blir tillgänglig inför ett rapporteringsdatum förbereder FRA-sekretariatet en egen skrivbordsstudie med hjälp av tidigare årsrapporter och eventuell ny befintlig information. För att underlätta datainsamlingen på skogsområdet har FAO tagit fram definitioner.

Urskog (primary forest) definieras av FAO som naturligt föryngrad skog av inhemska trädarter, där det inte finns några tydliga tecken på mänsklig påverkan och där de ekologiska processerna inte har varit utsatta för några betydande störningar (Global Forest Resources Assessment 2020, Terms and Definitions). Enligt de förklarande anmärkningarna till definitionen kännetecknas urskog bl.a. av att 1) de uppvisar en naturlig skogsdynamik, såsom en naturlig sammansättning av trädarter, förekomst av död ved, en naturlig åldersstruktur och naturliga föryngringsprocesser, 2) de upptar en yta som är tillräckligt stor för att bibehålla sina naturliga ekologiska processer, och 3) det har inte förekommit någon känd betydande mänsklig påverkan eller det har gått så lång tid sedan skogen senast utsattes för betydande mänsklig

påverkan att dess naturliga artsammansättning och processer har återupprättats.

Enligt anmärkningarna framgår vidare att både orörd och brukad skog kan vara urskog under förutsättning att kraven i definitionen är uppfyllda. Urskog omfattar enligt anmärkningarna skog där ursprungsbefolkningar ägnar sig åt traditionellt brukande av skogen som uppfyller definitionen samt skog med synliga tecken på abiotiska och biotiska skador. Definitionen omfattar enligt anmärkningarna dock inte skog där jakt, tjuvjakt, fångst eller insamling har orsakat förlust av viktiga inhemska arter eller störningar av ekologiska processer.

4 Definitioner av urskog och gammal skog och förändrad samrådsplikt föreslås

4.1 Det tydliggörs att samrådsplikten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken omfattar skogsbruksåtgärder i urskog och gammal skog

Förslag: Innan en skogsbruksåtgärd utförs i urskog eller gammal skog, ska anmälan göras för samråd enligt 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken.

Sådant samråd ska dock inte behövas om det krävs tillstånd för åtgärden enligt bestämmelserna om tillstånd för avverkning i fjällnära skog eller ädellövskog i skogsvårdslagen.

Skäl

För att avverka skog på produktiv skogsmark krävs normalt enligt 14 § skogsvårdslagen att skogsmarkens ägare underrättar Skogsstyrelsen om avverkningen och vad ägaren avser göra för att trygga återväxten och för att tillgodose naturvårdens och kultur- miljövårdens intressen (s.k. avverkningsanmälan). Det finns ingen skyldighet att anmäla en planerad avverkning som är mindre än 0,5 hektar (15 § skogsvårdsförordningen). Skogsstyrelsen får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att skogsvårdslagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska följas (35 § skogsvårdslagen).

I 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken finns krav på anmälan för samråd av en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av

tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken men som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Anmälningsskyldigheten syftar till att ge myndigheterna en möjlighet att reagera, om naturvärden hotas till följd av de planerade åtgärderna. Anmälan för samråd ska göras hos Skogsstyrelsen när det gäller skogsbruksåtgärder (12 kap. 6 § miljöbalken och 2 kap. 10 § miljötillsynsförordningen [2011:13]). Skogsstyrelsen får enligt 12 kap. 6 § miljöbalken förelägga den anmälningsskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten. Bestämmelser om rätt till ersättning på grund av ett sådant föreläggande eller förbud finns i 31 kap. miljöbalken. En av förutsättningarna för ersättning är att pågående markanvändning avsevärt försvåras på berörd del av fastigheten genom beslutet. En motsvarande möjlighet till ersättning finns inte enligt skogsvårdslagen. Å andra sidan är det inte möjligt att avsevärt försvåra pågående markanvändning genom föreläggande eller förbud enligt 35 § skogsvårdslagen.

Urskog och gammal skog kännetecknas framför allt av sin orördhet och höga ålder. På grund av sin orördhet kan inte skogen slutavverkas utan att områdets orördhet och dess ekologiska funktion påverkas negativt, vilket innebär att naturmiljön i området väsentligt ändras. Även andra skogsbruksåtgärder i urskog och gammal skog, så som gallring eller annan form av selektiv avverkning (röjning och hyggesfritt skogsbruk), riskerar som regel att medföra en negativ påverkan på den ekologiska funktionaliteten i dessa områden och får därmed anses kunna komma att väsentligt ändra naturmiljön. Markägaren får därför redan i dag anses vara skyldig att anmäla de flesta skogsbruksåtgärder i sådan skog för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Enligt 12 kap. 6 § andra stycket miljöbalken får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att det inom landet eller en del av landet alltid ska göras en anmälan för samråd i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön. Regeringen har i 7 § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd gett Skogsstyrelsen rätt att meddela sådana föreskrifter om verksamheten eller åtgärden ska utföras på mark som omfattas av skogsvårdslagen och avser avverk-

ning eller andra skogsbruksåtgärder. Samråd krävs bl.a. för skogsbruksåtgärder i områden som har mycket höga naturvärden och som har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna (Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd [SKSFS 2013:3] om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder).

De skogsbruksåtgärder som omfattas av krav på avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen anses även vara ärenden för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (6 § förordningen om anmälan för samråd). Det gäller t.ex. för avverkning över 0,5 hektar.

I betänkandet Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk (SOU 2024:91) föreslås att färre skogsbruksåtgärder ska vara samrådspliktiga enligt föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet i 12 kap. 6 § andra stycket miljöbalken. Samrådsplikt som meddelas med stöd av bemyndigandet föreslås i fortsättningen bl.a. gälla för skogsbruksåtgärder som avses utföras i av Skogsstyrelsen utpekade områden med mycket höga naturvärden (samrådsområden). Enligt betänkandet kan det vara aktuellt att bl.a. peka ut urskog och gammal skog som samrådsområden. Betänkandet har remitterats (LI2024/2430).

Som konstaterats ovan omfattas de flesta skogsbruksåtgärder som avses utföras i urskog eller gammal skog av den generella samrådsplikten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Det bedöms dock finnas ett behov av att tydliggöra att samrådsplikten ska gälla för alla skogsbruksåtgärder som avses utföras i sådan skog. Ett sådant förtydligande skulle säkerställa att skogsbruksåtgärder som avses utföras i sådan skog uppmärksammas av tillsynsmyndigheten Skogsstyrelsen. Regeringen bör därför utnyttja sitt bemyndigande att meddela föreskrifter om att skogsbruksåtgärder som avses utföras i urskog eller gammal skog ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. En sådan anmälningsskyldighet bör införas i förordningen om anmälan för samråd.

Kravet på avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen behöver inte ändras för att säkerställa att urskog och gammal skog som inte är kartlagd upptäcks eftersom det bedöms säkerställas redan genom den anmälningsskyldighet som införs i förordningen om anmälan för samråd. Att endast ändra anmälningsskyldigheten enligt skogsvårdslagen bedöms vara en mindre lämplig lösning än att införa en anmälningsskyldighet i förordningen om anmälan för samråd.

Anmälningsskyldigheten enligt skogsvårdslagen gäller nämligen inte för vissa skogsbruksåtgärder, såsom gallring som främjar skogens utveckling (15 § skogsvårdsförordningen). Det finns inte heller några ersättningsbestämmelser kopplade till anmälningsskyldigheten.

Det är viktigt med tydliga kriterier och indikatorer för att markägaren ska kunna ta ställning till om hans eller hennes skog är urskog eller gammal skog. Här kan markägaren ta stöd i fjärranalysunderlag som Skogsstyrelsen tillhandahåller exempelvis laserskanning. Om markägaren, inför skogsbruksåtgärder, bedömer att han eller hon har en urskog eller gammal skog på sin fastighet ska denne anmäla detta för samråd.

Om ett beslut fattas med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken som förbjuder avverkning eller annan skogsbruksåtgärd kan markägaren ha rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken om beslutet innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Om markägaren och myndigheten inte kan träffa en frivillig överenskommelse om hur ersättning ska regleras, kan markägaren inom ett år från förbudsbeslutet ytterst väcka tala mot staten hos mark- och miljödomstol (31 kap. 13 § miljöbalken).

Bedömningen är att tillståndsplikten för avverkning i fjällnära skog och i ädellövskog säkerställer att skog inom dessa områden som har sådana höga naturvärden som urskog och gammal skog inte riskeras att avverkas. Det bör därför inte krävas en parallell samrådsplikt i dessa skogar för de skogsbruksåtgärder som omfattas av tillståndsplikten. Vissa skogsbruksåtgärder i fjällnära skog, såsom gallring och röjning som främjar skogens utveckling, omfattas inte av tillståndsplikten enligt 15 § skogsvårdslagen. Sådana åtgärder kan dock medföra påverkan på höga naturvärden, särskilt i urskog och gammal skog. Det är därför angeläget att tydliggöra att samrådsplikten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken även omfattar dessa åtgärder när de planeras i särskilt skyddsvärd skog.

4.2 Definition och kriterier för att identifiera urskog

Förslag: Med termen urskog ska i förordningen om anmälan för samråd avses samma sak som i avskogningsförordningen.

Bedömning: För att det ska vara tydligt för markägare vad som är urskog och som omfattas av samrådsplikt enligt 12 kap. 6 § miljöbalken bör det finnas kriterier som förtydligar definitionen av urskog. Kriterierna bör placeras i ett allmänt råd som beslutas av Skogsstyrelsen.

Skäl

Definition av termen urskog

För att det ska vara tydligt i vilka områden som samrådsplikten gäller bör termen urskog definieras i förordningen om anmälan för samråd. Det bör göras genom en hänvisning till avskogningsförordningen.

Termen urskog definieras i avskogningsförordningen som naturligt föryngrad skog med inhemska trädarter, där det inte finns några klart synliga tecken på mänsklig påverkan och där de ekologiska processerna inte störts i betydande utsträckning (artikel 2.8). Som redogjorts för i avsnitt 3 stämmer definitionen överens med definition av urskog i förnybartdirektivet och kommissionens riktlinjer samt FAO:s definition av urskog för skoglig datainsamling.

Urskog är skogsekosystem som kännetecknas av att vara orörda med omistliga ekologiska värden. En urskog utgörs i allmänhet av ett tillräckligt stort sammanhängande skogsområde där ekologiska processer har kunnat utvecklas utan påvisbar mänsklig aktivitet. Dess orörda karaktär uppvisar ofta en hög andel och förekomst av gamla träd och stor mängd död ved i flera nedbrytningsstadier samt en flerskiktning av naturligt förekommande trädarter som uppkommit genom naturlig föryngring. På grund av sin orördhet återfinns många av rödlistans mest hotade arter i dessa områden.

Statistikrapporteringen av urskog som Skogsstyrelsen gör vart femte år till FAO är baserad på riksskogstaxeringens skattningar.

Riksskogstaxeringen är en del inom institutionen för skoglig resurshushållning vid Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och utför årligen olika stickprovsinventeringar av landets skogar som en del av Sveriges officiella skogliga statistik. Statistikens syfte är att beskriva övergripande tillstånd och förändringar i våra skogar. Statistiken baseras på en stickprovsinventering med en blandning av permanenta och tillfälliga provytor över hela landet. Varje år inventeras totalt cirka 11 000 provytor. Drygt hälften av dessa är belägna på produktiv skogsmark. Den sammanlagda provytearealen på produktiv skogsmark som inventeras årligen är cirka 130 hektar, vilket är cirka 0,006 procent av den produktiva skogsmarksarealen. Uppgifterna som tas fram kan som bäst beskriva tillstånd och förändringar på läns-, landsdels- och riksnivå.

Riksskogstaxeringen har för att kunna ta fram statistik som kan användas till att rapportera arealen urskog till FAO kompletterat FAO:s definition av urskog med egna kriterier. Riksskogstaxeringen har bl.a. lagt till att skogen ska ha naturskogskaraktär för att anses vara urskog (Riksskogstaxeringens fältmanual 2024, kap 6 sid 28). För att kvalificera sig för naturskogskaraktär krävs, förutom en viss mängd död ved och grova träd, att inga åtgärder ska vara utförda under de senaste 25 åren (kap 6 sid. 28). Tidsangivelsen på 25 år har ingen ekologisk grund utan bedöms vara satt utifrån ett praktiskt tekniskt perspektiv som underlättar inventering i fält. Riksskogstaxeringens uttolkning av urskog avviker därmed från den definition som FAO och avskogningsförordningen har som anger att det inte ska finnas några klart synliga tecken på mänsklig aktivitet. Enligt riksskogstaxeringens tolkning kan det alltså röra sig om urskog även om det finns tydliga tecken på mänskliga aktivitet och skogliga åtgärder. Med den uttolkningen som riksskogstaxeringen gör uppskattas andelen urskog i Sverige uppgå till 2,1 miljoner hektar varav 900 000 hektar bedöms ligga utanför formellt skyddade områden. Av dessa bedöms 200 000 hektar skogsmark inte vara geografiskt avgränsade av andra inventeringar (Urskogar och naturskogar – sammanställning av underlag och bedömning av arealer – Kunskapsunderlag till Miljömålsberedningen, dnr. SKS: 2023/3258 och dnr. NV-02484-23). Huvuddelen av arealen urskog enligt riksskogstaxeringen utgörs av improduktiv skogsmark och finns i den fjällnära regionen. Endast 57 000 hektar av den produktiva skogsmarken, utanför strikt skydd, bedöms utgöras av urskog som ännu

inte är känd. Genom att riksskogstaxeringens skattningar tillåter påvisbara spår av skogliga åtgärder i urskog till skillnad från definitionen i FAO och avskogningsförordningen kan det antas att dessa skattningar ger betydligt större arealer urskog än vad som hade varit fallet om den ursprungliga definitionen i FAO och avskogningsförordningen hade använts. Uppgifterna från riksskogstaxeringen om att endast 57 000 hektar av den produktiva skogsmarken, utanför strikt skydd, bedöms utgöras av urskog som ännu inte är känd, kan tyda på att risken för att urskog ska avverkas utan att detta uppmärksammas vid avverkningsplaneringen är låg. Skogsstyrelsen har i sitt underlag till Utredningen om anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning (avskogningsutredningen) bedömt att urskog förnyingsavverkas i begränsad omfattning men att statistiska uppgifter som kan belägga det saknas (dnr 2024/206). Noteras ska att krav på tillstånd för avverkning av fjällnära skog krävs vilket bidrar till att urskog inte avverkas i Sverige.

Kriterier för att identifiera urskog

Som kommissionen pekar på i sina riktlinjer behövs det, förutom definitionen, operativa kriterier för att underlätta avgränsningen av urskog med hjälp av indikatorer på fältet (se avsnitt 3.3 i denna promemoria). För att markägaren ska kunna avgöra om hans eller hennes skog är urskog, vilket har betydelse för om en skogsbruksåtgärd är samrådspliktig, behöver det finnas tydliga kriterier som beskriver vad som är en urskog (se avsnitt 4.1). Eftersom det är ett EU-rättsligt begrepp som ska tydliggöras är det viktigt att kriterierna inte förändrar definitionen innehållsmässigt. Förtydligandena bör därför lämpligen göras i form av ett allmänt råd som beslutas av tillsynsmyndigheten, vilket är Skogsstyrelsen. För att säkerställa att definitionerna och kriterierna som används för att fastställa dessa skyddsvärda skogar förblir både vetenskapligt underbyggda och praktiskt användbara är det viktigt att den metod som används för att identifiera och avgränsa urskog och gammal skog tillåter flexibilitet och kan uppdateras för att kunna återspegla nya forskningsrön och förändrade ekologiska förhållanden.

4.3 Definition och kriterier för att identifiera gammal skog

Förslag: Med termen gammal skog ska i förordningen om anmälan för samråd avses ett sammanhängande skogsbestånd eller skogsområde

- som har mycket hög ålder,
- som består av inhemska träarter,
- som genom huvudsakligen naturliga processer har utvecklat de strukturer och den dynamik som normalt förknippas med sena successionsstadier av urskog,
- som är tillräckligt stort för att långsiktigt kunna behålla sina naturliga ekologiska processer, och
- där det, enligt synliga spår eller dokumentation, inte har utförts några andra skogsbruksåtgärder än naturvårdande skötselåtgärder under de senaste 80 åren.

Ett skogsbestånd eller skogsområde ska anses genom huvudsakligen naturliga processer ha utvecklat de strukturer och den dynamik som normalt förknippas med sena successionsstadier av urskog om det i beståndet eller området finns död ved i flera olika nedbrytningsstadier i en mängd som

1. om beståndet eller området finns i Norrland, i Dalarnas län eller i Torsby kommun, per hektar uppgår till minst 20 kubikmeter stående eller liggande död ved med minst 30 lågor av tall, torrakor av tall, rötbrutna högstubbar av gran, eller minst 20 centimeter grova lågor av gran eller lövträd,
2. om beståndet eller området finns i en annan del av Sverige än den som anges i 1, uppgår till
 - minst 20 kubikmeter stående eller liggande död ved per hektar och har en ålder som är minst ett år, eller
 - minst 10 kubikmeter stående eller liggande död ved per hektar med minst 20 lågor av tall, torrakor av tall, rötbrutna högstubbar av gran eller minst 20 centimeter grova lågor av gran eller lövträd.

Ett skogsbestånd eller skogsområde ska vara tillräckligt stort för att kunna behålla sina naturliga ekologiska processer om beståndet eller området är sammanhängande och omfattar

- minst en hektar, om skogen är en ädellövskog,

- minst tre hektar, om skogen är en tallskog eller skog som domineras av andra lövträd än ädellövträd, eller
- minst tio hektar, om skogen är en granskog och en betydande del av arealen inte omfattas av negativa kanteffekter som uppstått genom mänsklig påverkan.

Skogsstyrelsen ska få meddela föreskrifter om vad som krävs för att ett skogsbestånd eller skogsområde ska anses uppfylla kriterierna i definitionen av gammal skog

- om att beståndet eller området har mycket hög ålder, och
- om att beståndet eller området består av inhemska trädarter.

Skogsstyrelsen ska också få meddela ytterligare föreskrifter om vad som krävs för att ett skogsbestånd eller skogsområde genom huvudsakligen naturliga processer har utvecklat de strukturer och den dynamik som normalt förknippas med sena successionsstadier av urskog.

Skäl

Definition av gammal skog

För att det ska vara tydligt i vilka områden samrådsplikten gäller när det handlar om gammal skog bör även den termen definieras i förordningen om anmälan för samråd. Frågan är då vilken definition och vilka kriterier som bör användas.

Enligt förnybartdirektivet ska gammal skog definieras i det land där skogen finns (artiklarna 29.3 a och 29.6 a) iv)). Kommissionens riktlinjer kan ge vägledning om vad som bör avses. Enligt riktlinjerna avses ett skogsbestånd eller område som består av inhemska trädarter som, huvudsakligen genom naturliga processer, har utvecklat strukturer och dynamik som normalt förknippas med sena utvecklingsfaser i primära eller ostörda skogar av samma typ. Tecken på tidigare mänskliga aktiviteter kan vara synliga, men de försvinner gradvis eller är för begränsade för att i betydande utsträckning störa naturliga processer (se avsnitt 3.3).

Kommissionen anger att bestånd eller områden ska uppvisa strukturella särdrag och dynamiska processer såsom naturlig föryngring, luckdynamik, omfattande och varierad död ved, strukturell komplexitet och förekomst av gamla eller åldrande träd

och trädrelaterade mikrohabitat. Dessa strukturella särdrag och dynamiska processer ska ha förvärvats genom flera årtionden av naturlig utveckling utan någon betydande mänsklig påverkan.

Förslag på definition och kriterier för gammal skog bör syfta till att på ett kostnadseffektivt sätt säkerställa att Sverige inte går utöver förnybartdirektivets miniminivå för vad som krävs för A-landsstatus.

I en svensk kontext bedöms gammal skog utgöras av skogar med urskogslikande värden som kännetecknas av en mycket hög ålder med gamla träd på beståndsnivå av inhemska arter som, i huvudsak genom naturliga processer, har utvecklat de strukturer och den dynamik som normalt förknippas med urskog.

Gammal skog omfattar inte bestånd för vilka det finns belägg för att de är föremål för aktiv produktiv förvaltning. Detta inbegriper lågintensiva skogsbrukssystem.

I Skogsstyrelsens rapport 2024/09 föreslår Skogsstyrelsen att gammal skog definieras som ett skogsbestånd eller skogsområde av mycket hög ålder som består av inhemska trädarter som, i huvudsak genom naturliga processer, har utvecklat strukturer och en dynamik som normalt förknippas med sena successionsstadier av urskog eller ostörd skog av samma typ; det kan finnas synliga tecken på tidigare mänsklig påverkan, men dessa försvinner gradvis eller är alltför begränsade för att i betydande utsträckning störa de naturliga processerna. För att underlätta identifieringen av gammal skog föreslår Skogsstyrelsen fem huvudkriterier (inhemska trädarter, ålder, tecken på mänsklig aktivitet, död ved och areal) och kompletterande kriterier (volym död ved, flerskiktning, stor diameterspridning, olikåldrig skog, träd av särskild betydelse och naturvårdsarter).

Det är viktigt att i samma biogeografiska region ha en så likartad tillämpning av begreppet gammal skog som möjligt. Sverige ligger i huvudsak inom den boreala och den boreonemorala regionen. Den boreala regionen omfattar större delen av Sverige. Fjälltrakterna, södra och västra kusttrakterna samt Öland och Gotland ligger inte inom regionen. Den boreonemorala regionen (södra barrskogsregionen) är en övergångszon med i huvudsak barrskog med inslag av vissa former av ädellövskog, i Norden mellan nemorala lövskogar och boreala barrskogar (taigan). I dessa regioner ingår även Finland. Delar av södra Sverige ingår också i den europeiska

nemoral regionen med vinterkal lövskog med relativt höga värmekrav sommartid. En utgångspunkt när termen gammal skog definieras bör vara att definitionen ligger så nära som möjligt den definition som de andra medlemsstaterna i samma biogeografiska region använder. Eftersom merparten av skogen i Sverige ligger inom den boreala regionen är det särskilt viktigt att termen gammal skog ges en definition som ligger nära den finska definitionen. Finland har utifrån kommissionens vägledning tagit fram nationella riktlinjer för vad som i Finland benämns vanha metsä eller naturskog (Kriterierna för naturskog och definitionen av urskog i Finland, Statsrådets principbeslut). För att en skog ska klassificeras som sådan skog ska den uppfylla krav på minimimedelålder, minimivolym död ved i olika stadier av nedbrytning, inklusive grova träd som bryts ned, och minimiareal. Dessutom ska minst två av de kompletterande kriterierna naturlig föryngring, strukturell mångfald, habitatträd och indikatorarter vara uppfyllda.

Skogsstyrelsen utgår ifrån kommissionens riktlinjer i sitt förslag till definition av gammal skog (se avsnitt 3.3) men tillmäter i enlighet med sitt regeringsuppdrag hög ålder på skogsbeståndet eller skogsområdet en högre betydelse.

Även i Finland krävs att skogen ska ha en viss minimimedelålder för att den ska uppfylla kriterierna. Bedömningen i denna promemoria är att ålderskravet, i likhet med vad Skogsstyrelsen föreslår, bör framgå redan av definitionen.

En bärande del av definitionen är att skogsbeståndet eller skogsområdet, i huvudsak genom naturliga processer, har utvecklat strukturer och en dynamik som normalt förknippas med sena successionsstadier av urskog. Skogsstyrelsens förslag till definition innehåller även formuleringen ostörd skog. Myndigheten redogör inte i rapporten för vad som skulle kunna avses med detta. Bedömningen i denna promemoria är att den delen av definitionen har sin grund i kommissionens riktlinjer och att den avser annan ostörd skog än urskog eller möjligen skogar som har andra strukturer och dynamik än de som normalt förknippas med sena successionsstadier i urskog men som ändå är viktiga för biologisk mångfald och som också är ostörda utan att vara urskog. Bedömningen i denna promemoria är vidare att den svenska definitionen av gammal skog bör träffa skogar som har urskogsliknande värden.

Det krävs tillräckligt stor sammanhängande areal för att ett skogsbestånd eller skogsområde ska kunna bibehålla sina naturliga ekologiska processer på lång sikt. För att en skog ska anses vara en gammal skog bör den vara sammanhängande och vara tillräckligt stor för att långsiktigt kunna behålla sina naturliga ekologiska processer. Kravet på tillräckligt stor sammanhängande areal bör framgå redan av definitionen.

Gammal skog bör sakna synliga tecken på mänsklig påverkan eller endast ha sådana tecken som är av en karaktär att de försvinner gradvis och är så begränsade att de inte i betydande utsträckning stör de naturliga processerna. Enligt anmärkningarna till definitionen i kommissionens riktlinjer omfattar gammal skog inte bestånd för vilka det finns belägg för att de är föremål för aktivt skogsbruk. Detta inbegriper bl.a. lågintensiva skogsbrukssystem.

Kriteriet orördhet är centralt och bör ha tydliga tröskelnivåer som avspeglar det. Enligt kommissionens riktlinjer ska inte skogar som är i aktivt skogsbruk anses vara gammal skog. Tidshorisonten måste vara tillräckligt lång för boreala skogar så att det inte omfattar skogar där skogsbruk bedrivs. Bedömningen i denna promemoria är därför att några skogsbruksåtgärder inte ska ha utförts under de senaste 80 åren i beståndet eller området enligt synliga spår eller dokumentation. Spår av naturvårdande skötselåtgärder, t.ex. åtgärder för att öka andelen död ved eller inslag av lövträd, bör dock få förekomma.

Bedömningen är sammanfattningsvis att termen gammal skog bör definieras som ett sammanhängande skogsbestånd eller skogsområde som har mycket hög ålder, som består av inhemska trädarter, som genom huvudsakligen naturliga processer har utvecklat de strukturer och den dynamik som normalt förknippas med sena successionsstadier av urskog, som är tillräckligt stort för att långsiktigt kunna behålla sina naturliga ekologiska processer och där det, enligt synliga spår eller dokumentation, inte har utförts några andra skogsbruksåtgärder än naturvårdande skötselåtgärder under de senaste 80 åren.

Kriterier för att identifiera gammal skog

Förutom en definition av termen gammal skog behövs operativa kriterier för att underlätta avgränsningen i fält. De behöver vara tillräckligt tydliga för att markägaren ska kunna avgöra om hans eller hennes skog är gammal skog.

De nationella metoder som bör användas för att identifiera gammal skog bör enligt kommissionens riktlinjer bygga på vetenskap, utvecklas öppet samt offentliggöras för att säkerställa gränsöverskridande harmonisering och överensstämmelse med den gemensamma definitionen, samt göra det möjligt att objektivt kontrollera att alla berörda skogsaktörer genomför dem på ett lämpligt och korrekt sätt.

Sverige har stora skogsområden och flera olika biogeografiska regioner. Genom kriterierna ska man kunna identifiera strukturella särdrag och dynamiska processer som utvecklats naturligt utan någon betydande mänsklig påverkan.

Inhemska trädarter

Enligt den definition av gammal skog som nu föreslås ska den bestå av inhemska trädarter. En inhemsk art är en art som är naturligt förekommande i Sverige. Tall (*Pinus sylvestris*) och gran (*Picea abies*) är exempel på inhemska trädarter. Contortatall (*Pinus contorta*), som introducerats från Nordamerika under 1900-talet för skogsodling, anses inte vara en inhemsk art. Skogsstyrelsen bör få meddela föreskrifter om när kravet ska anses vara uppfyllt.

Ålder (bestånd)

För att det ska vara fråga om gammal skog krävs enligt den definition som nu föreslås att det är fråga om ett skogsbestånd eller skogsområde av mycket hög ålder. Skogsstyrelsen bör få meddela föreskrifter om vad som krävs för att definitionen av gammal skog ska vara uppfyllt när det gäller kravet på att skogsbeståndet eller skogsområdet ska ha mycket hög ålder.

Tecken på mänsklig aktivitet (orördhet)

Enligt den definition av gammal skog som nu föreslås ska inte några andra skogsbruksåtgärder än naturvårdande skötselåtgärder ha utförts i beståndet eller området under de senaste 80 åren enligt synliga spår eller dokumentation. Mot bakgrund av tydligheten i den här delen av definitionen bedöms det inte finnas något behov av något förtydligande kriterium om när kravet ska anses vara uppfyllt.

Död ved

Död ved är en av tre huvudindikatorer i kommissionens riktlinjer. Enligt indikatorn kännetecknas bestånden av en stor andel och mångfald av stående och liggande död ved. Mängden och typen av död ved kan variera kraftigt beroende på skogstyp, lokala miljöförhållanden och områdets senaste störningshistoria.

Skogsstyrelsen föreslår att det i ett område ska förekomma död ved i flera olika nedbrytningsstadier för att det ska anses vara gammal skog (rapport 2024/09). För att det ska vara gammal skog föreslår Skogsstyrelsen också att minst två av fyra kompletterande kriterier ska vara uppfyllda. Ett av dessa kompletterande kriterier är att det totalt finns minst 20 kubikmeter död ved som är äldre än ett år per hektar eller att det finns minst 10 kubikmeter liggande eller stående död ved per hektar varav minst 20 stycken per hektar är minst 20 centimeter grova. Skogsstyrelsen uppger att död ved är en nyckelkomponent för biodiversitet och ekosystemtjänster i boreala skogar och att en stor mängd död ved i ett bestånd ger en ökad sannolikhet för att det ska finnas en större variation av den döda veden avseende exempelvis nedbrytningsgrad, träslag, diameter och lokalisering i beståndet. Volymen (kvantitet) och variationen (kvalitet) av död ved varierar samtidigt mycket beroende på områdets produktivitet (bonitet), trädsammansättning, ålder samt störningshistorik. Flera studier visar på ett positivt samband mellan volymen död ved och antalet vedlevande arter i boreal skog. Skogsstyrelsen pekar på att det finns visst stöd för att tröskelvärden på ca 20 kubikmeter per hektar död ved kan fungera som ett minimivärde för många arter men att många hotade arter kräver betydligt större volymer död ved för att kunna fortleva.

Det stämmer att det finns en stor variation vad gäller död ved mellan olika skogstyper liksom en nord-syd gradient. I en artikel över olika variationer av död ved i så kallad semi-naturlig boreal skog konstateras det att volymen död ved varierar kraftigt beroende på bl.a. trädens storlek och nedbrytningsstadium (Halme, P. et al (2019), Dead wood profile of a semi-natural boreal forest – implications for sampling, *Silva Fennica*, 53(4), artikel-id 10010). I mycket gamla skogar varierar mängden död ved mellan 40 och 170 kubikmeter per hektar men efter störningar som stormar, bränder eller insektsangrepp kan volymerna vara betydligt högre. Artikeln visar att död ved som bryts ner snabbast oftast utgörs av död ved med diameter som är mindre än 10 centimeter), medan död ved med en diameter som är 10 centimeter eller större bryts ned långsammare och står för majoriteten av biomassan. Denna variation i volymen död ved påverkar skogens struktur och därmed dess biologiska mångfald och ekosystemfunktion. Resultaten understryker vikten av en korrekt kvantifiering av både fin och grov död ved och variationen i volym för att få en mer fullständig bild av skogens ekosystemfunktion.

I Finland har man valt att ställa volymkrav när det gäller död ved och diversifierat kravet baserat på dominerande trädslag och skogsvegetationszoner och har då ställt krav på mellan 10–50 kubikmeter död ved per hektar. Finland har även, i likhet med vad Skogsstyrelsen föreslår, ställt krav på att den döda veden ska finnas i olika stadier av nedbrytning. Det ska även finnas grova döda träd i alla stadier av nedbrytning. På impediment kan mängden död ved vara mindre om det inte finns några tecken på betydande mänsklig påverkan och om trädbeståndets ålder är minst 20 år äldre än vad som krävs enligt huvudkriteriet för ålder.

Mot bakgrund av den betydelse som död ved har för att identifiera skogar som är viktiga för biologisk mångfald är bedömningen i denna promemoria att både kvalitet och volym bör ingå i huvudkriteriet död ved och att tröskelvärdet bör vara högre än det som Skogsstyrelsen föreslår. Det stämmer att det finns olika faktorer som påverkar variation i andelen död ved.

Kravet i definitionen om att skogsbeståndet eller skogsområdet i huvudsakligen genom naturliga processer har utvecklat de strukturer och den dynamik som normalt förknippas med sena successionsstadier av urskog och att de ekologiska processerna inte

störts i betydande utsträckning bör anses vara uppfyllt om det i beståndet eller området förekommer död ved i flera olika nedbrytningsstadier som är minst 20 kubikmeter per hektar med en ålder som är minst ett år eller som är minst 10 kubikmeter per hektar stående och liggande död ved varav minst 20 stycken torrakor av tall eller rötbrutna högstubbar eller lågor av gran eller lövträd eller liknande per hektar som är minst 20 centimeter grova.

Mot bakgrund av det underlag som refereras ovan är bedömningen att det finns ett behov av att i snitt ha högre volymer död ved i norra Sverige jämfört med södra Sverige. I artikeln av Halme et al. (2019) framhålls vikten av död ved för att upprätthålla skogsekosystemens funktioner och biologiska mångfald, särskilt i boreala skogar. Det anges att mer orörda boreala skogar i snitt har mycket högre volymer av död ved (40–170 kubikmeter per hektar) än i brukade skogar, och att en hög kontinuitet av död ved är avgörande för många arter. Även om artikeln inte explicit jämför norra och södra Sverige, kan man indirekt dra slutsatser om att de ekologiska förutsättningarna i norra Sverige med långsammare nedbrytning, längre perioder av död ved i skogslandskapet och fler arter beroende av sådana habitat kräver högre antal och i snitt högre volym av död ved för att upprätthålla liknande ekosystemfunktioner som i ett varmare klimat. I Norrland, i Dalarnas län och i Torsby kommun bedöms det därför behövas finnas död ved i flera olika nedbrytningsstadier i beståndet eller området i en mängd som uppgår till minst 20 kubikmeter stående eller liggande död ved per hektar med minst 30 lågor av tall, torrakor av tall, rötbrutna högstubbar av gran eller minst 20 centimeter grova lågor av gran eller lövträd för att efterlikna naturliga skogsstrukturer och stödja dessa ekosystem. I övriga delar av Sverige bedöms behovet i beståndet eller området av död ved i flera olika nedbrytningsfaser vara lägre för att samma ekologiska funktion ska uppfyllas. Bedömningen är att det i sådana bestånd eller områden behövs en mängd som uppgår till minst 20 kubikmeter stående eller liggande död ved per hektar som har en ålder som är minst ett år eller minst 10 kubikmeter stående eller liggande död ved per hektar med minst 20 lågor av tall, torrakor av tall, rötbrutna högstubbar av gran eller minst 20 centimeter grova lågor av gran eller lövträd.

Areal

Enligt den definition av gammal skog som nu föreslås ska det sammanhängande skogsbeståndet eller skogsområdet vara tillräckligt stort för att långsiktigt kunna behålla sina naturliga ekologiska processer. Skogsstyrelsen har föreslagit att minimiarealen endast ska vara 0,5 hektar.

I Finland finns en minimiareal för privat mark som är fyra hektar i södra Finland och åtta hektar i norra Finland. Kravet gäller inte för objekt som naturligt har en liten areal, såsom skogsholmar på torvmarker eller öar i vattendrag.

För urskog föreslås i Skogsstyrelsens rapport 2024/09 en minsta areal om minst en hektar om den består av ädellövskog, minst tre hektar om den består av tallskog eller skog som domineras av andra lövträd än ädellövträd eller minst tio hektar om den består av granskog. För granskog krävs även att en betydande del av arealen inte omfattas av negativa kanteffekter som uppstått genom mänsklig påverkan i direkt eller nära anslutning till skogen.

Bedömningen är att ett bestånd av gammal skog bör vara tillräckligt stort för att kunna utvecklas till urskog och att gammal skog därmed bör ha samma storlekskrav som urskog.

Ytterligare kriterier som avser struktur och dynamik

Enligt den definition av gammal skog som nu föreslås ska skogsbeståndet eller skogsområdet, i huvudsak genom naturliga processer, ha utvecklat strukturer och en dynamik som normalt förknippas med sena successionsstadier av urskog. Död ved föreslås vara ett sådant kriterium. Som beskrivs i Skogsstyrelsens rapport 2024/09 kan även flerskiktning, stor diameterspridning och förekomst av träd med mycket hög ålder eller andra betydelsefulla biologiska egenskaper utgöra sådana strukturer och dynamik som kan vara intressanta för att identifiera gammal skog. Vissa arter är starkt knutna till och utmärkande för dessa strukturer och dynamik. Skogsstyrelsen bör ges bemyndigande att meddela föreskrifter om vad som ytterligare krävs, förutom död ved, för att kravet om strukturer och dynamik i definitionen ska anses vara uppfyllt.

5 Hur kan det säkerställas att Sverige bedöms vara ett A-land enligt förnybartdirektivet?

5.1 Urskog och gammal skog

Bedömning: Om urskog och gammal skog inte avverkas bör Sverige vara ett A-land enligt förnybartdirektivet.

Skäl

Som redogörs för i avsnitt 2 får skogsbiomassa inte användas för att producera hållbara biodrivmedel och biobränslen enligt förnybartdirektivet om den kommer från områden som den 1 januari 2008 eller senare utgjordes av gammal skog enligt definitionen i det land där skogen finns, eller urskog (artikel 29.6 a) iv) respektive artikel 29.6 b) iv). Vidare innehåller direktivet bestämmelser om att det vid avverkning av skogsbiomassa bl.a. tas hänsyn till vikten av den biologiska mångfalden i syfte att förhindra negativ påverkan, på ett sätt som undviker försämring av urskog, och av gammal skog enligt definitionen i det land där skogen finns, eller omvandling av sådan skog till skogsplantage (artikel 29.6 a) iv) respektive artikel 29.6 b) iv) i förnybartdirektivet). Dessa krav genomförs genom bestämmelser i hållbarhetslagen (se prop. 2024/25:131, bet. 2024/25:MJU17, rskr. 2024/25:221).

Om skogsbiomassan har avverkats i ett land med en nationell eller regional lagstiftning som är tillämplig inom avverkningsområdet och det finns övervaknings- och kontrollsystem som säkerställer att bl.a. dessa krav följs, räcker det

att visa på att skogsbiomassan kommer från ett sådant land (A-land) för att skogsbiomassan ska anses som hållbar (artikel 29.6 a)). Hur detta ska visas framgår av kommissionens genomförandeförordning (EU) 2022/248. Förordningen har dock ännu inte uppdaterats utifrån de nya kraven i det ändrade förnybartdirektivet.

Miljömålsberedningen föreslår att Sverige skyddar alla återstående urskogar och all återstående gammal skog, bedömer att urskog och gammal skog bäst bevaras genom formellt områdesskydd, att urskog och gammal skog ska kartläggas genom fältinventering av de skogar som har en förhöjd sannolikhet att utgöra sådan skog samt att urskog och gammal skog, som inte är kartlagd, upptäcks genom avverkningsanmälningar och anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (se avsnitt 3.1). I avsnitt 4.1 föreslås en ändring av förordningen om anmälan för samråd som innebär att en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken ska göras innan en skogsbruksåtgärd utförs i urskog eller gammal skog. Ändringen syftar till att skogsbruksåtgärder som avses utföras i urskog eller i gammal skog uppmärksammas av tillsynsmyndigheten Skogsstyrelsen. Om urskog och gammal skog inte avverkas är bedömningen att Sverige är ett A-land enligt förnybartdirektivet när det gäller de hållbarhetskriterier som avser urskog och gammal skog. Det bedöms inte finnas något ytterligare behov av ändringar i svensk lagstiftning, kontroll eller övervakning när det gäller dessa kriterier för att Sverige ska anses vara ett A-land.

5.2 Skog som har konstaterats ha stor biologisk mångfald

Bedömning: Det bedöms inte finnas något behov av ändringar i svensk lagstiftning, kontroll eller övervakning när det gäller skog som av en myndighet har konstaterats ha stor biologisk mångfald för att Sverige ska anses vara ett A-land enligt förnybartdirektivet.

Skäl

En av förändringarna i förnybartdirektivet är att det införs ett krav på att skogsbiomassan inte får komma från skog eller annan trädbevuxen mark som av myndighet har konstaterats ha stor biologisk mångfald (artiklarna 29.6.a vi och 29.3b).

Inledningsvis kan det konstateras att beslut om att inrätta naturreservat, biotopskyddsområden eller annat formellt skydd fattas för att skydda områden med stor biologisk mångfald. Dessa beslut måste alltså anses vara sådana konstateranden av myndighet som omfattas av direktivet. Det finns dock även sedan tidigare markkriterier som innebär att det ska finnas lagstiftning, övervakning och kontroll som säkerställer att arealer som utsetts för naturskydd ska skyddas för att ett land ska kunna ses som ett A-land (artikel 29.6 a) iii) i förnybartdirektivet och 2 kap. 6 § första stycket 3 hållbarhetslagen). Beslut om att inrätta naturreservat kan även fattas för att tillgodose behov av områden för friluftslivet. I så fall bör beslutet inte anses vara ett konstaterande som omfattas av direktivet.

När Skogsstyrelsen fattar beslut med anledning av en avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen eller en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken kan de fattas för att skydda områden med stor biologisk mångfald. Dessa beslut kan dock även avse annan hänsyn som måste tas än att området har stor biologisk mångfald. Det kan t.ex. vara när föreläggande fattas för att markägaren ska visa sociala hänsyn, undvika urlakning av näringsämnen till omgivande vatten eller säkerställa tidsbegränsat skydd för arter, exempelvis häckande fåglar under häckningsperioden

Skogsstyrelsen kan i motiveringen av sina beslut tydliggöra om beslutet fattas på grund av området har stor biologisk mångfald. Ett beslut som fattas på grund av att området har stor biologisk mångfald bör anses vara ett myndighetskonstaterande som omfattas av direktivets hållbarhetskriterier. Om det framgår av motiveringen av beslutet att det har fattats på annan grund än att området har stor biologisk mångfald kan beslutet inte anses vara ett sådant konstaterande av en myndighet som omfattas av direktivets hållbarhetskriterier. Beslutet bör i så fall inte hindra att skogsbiomassa används för att tillverka hållbara biobränslen.

Myndigheter, främst Skogsstyrelsen och länsstyrelserna, har inventerat områden som har hög sannolikhet för höga naturvärden. Nyckelbiotopsinventeringens tillförlitlighet som kunskapsunderlag har kritiserats och i de flesta fall har det även förflutit lång tid sedan inventeringen utfördes vilket innebär att naturvärdena kan ha förändrats. Kunskapen om naturvärden har också ökat över tid. Nyckelbiotopsregistreringar bör därför inte likställas med ett myndighetskonstaterande om stor biologisk mångfald i förnybartdirektivets mening. Skogsstyrelsen verifierar redan i dag att områden som tidigare har inventerats har höga naturvärden innan den fattar beslut. Det är alltså först när myndigheten tar ställning till en planerad skogsbruksåtgärd i ett sådant område eller i samband med beslut om inrättande av formellt områdesskydd som myndigheten bedöms göra ett konstaterande i direktivets mening. Det är även då som området närmare avgränsas. Denna verifiering kan t.ex. initieras av en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och resultera i att Skogsstyrelsen fattar ett beslut för att skydda ett område med stor biologisk mångfald (se ovan).

Dagens regelverk bör mot denna bakgrund anses vara tillräckligt när det gäller kriteriet att skogsbiomassan inte får komma från skog eller annan trädbevuxen mark som av myndighet har konstaterats ha stor biologisk mångfald för att Sverige ska anses uppfylla hållbarhetskriterierna för A-land enligt förnybartdirektivet. Samma bedömning görs när det gäller kontroll eller övervakning av detta kriterium.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: De nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 december 2025.

Den nya bestämmelsen om anmälan för samråd ska inte tillämpas för den som före ikraftträdandet har anmält en skogsbruksåtgärd för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Skäl

Ikraftträdande

Medlemsstaterna ska senast den 21 maj 2025 sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa de nya hållbarhetskriterierna enligt förnybartdirektivet. Det följer av artikel 5.1 i direktiv (EU) 2023/2413 som ändrar förnybartdirektivet. Ändringarna i hållbarhetslagen träder i kraft den 1 juli 2025 (prop. 2024/25:131, bet. 2024/25:MJU17, rskr. 2024/25:221).

Medlemsstaterna är inte skyldiga att genomföra förnybartdirektivet genom att ändra sin lagstiftning så att den stämmer överens med kriterierna för ett A-land. Om förslagen i denna promemoria inte träder i kraft den 1 juli 2025, samtidigt som ändringarna i hållbarhetslagen, finns däremot en risk för att det under en övergångsperiod kommer att vara otydligt om Sverige uppfyller hållbarhetskriterierna för ett A-land. Den administrativa bördan bedöms i så fall bli högre för biobränsle- och energiproducenter samt användare och skogsägare. Energimyndigheten och Skogsstyrelsen kan få en högre

administrativ börda genom att t.ex. bistå med information om hur fördröjningen bör hanteras och hur Sverige bör bedömas under denna tid. För att i möjligaste mån undvika osäkerhet om Sverige uppfyller kraven för ett A-land bör förslagen i denna promemoria träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 december 2025.

I förslaget till lag om ändring i hållbarhetslagen föreslås övergångsbestämmelser till lagen. De innebär att användning eller leverans av biobränslen som den som är rapporteringsskyldig enligt lagen hade i lager vid ikraftträdandet inte ska medföra att ett hållbarhetsbesked återkallas eller inte beviljas, om inte detsamma hade gällt enligt äldre bestämmelser. Detsamma ska även gälla för biobränslen som den rapporteringsskyldige före den 1 juli 2025 hade avtalat om att köpa för leverans före den 1 januari 2026. Biobränslen som omfattas av övergångsbestämmelsen behöver inte uppfylla de nya hållbarhetskriterierna för skogsbiomassa. Däremot gäller fortfarande hållbarhetskriterierna enligt äldre föreskrifter (prop. 2024/25:131 s. 122). Den som är rapporteringsskyldig enligt lagen om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen bör därmed som utgångspunkt inte behöva göra några ändringar av sitt kontrollsystem för att ta hänsyn till osäkerheten i om Sverige uppfyller kriterierna för ett A-land under perioden 1 juli–30 augusti 2025, även om kontrollsystemet bygger på att endast svensk skogsbiomassa används och att Sverige uppfyller kriterierna för ett A-land.

Övergångsbestämmelser

Skogsstyrelsen bedömde i sin slutredovisning att de utvidgade kraven på vilka uppgifter en avverkningsanmälan ska innehålla borde gälla även i de fall då markägaren redan har gjort en avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen men ännu inte har utfört den anmälda avverkningen. Skogsstyrelsen bedömde därför att markägaren borde vara skyldig att göra en ny, kompletterande avverkningsanmälan, om uttaget av skogsbiomassa avser urskog eller gammal skog. Skogsstyrelsen gjorde samma bedömning när det gäller skogsbruksåtgärder som omfattas av skyldighet att anmäla åtgärden till samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Att låta de nya tydliggjorda kraven på att anmäla skogsbruksåtgärder för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken även gälla för åtgärder som redan har anmälts för sådant samråd skulle med tanke på den korta tiden för anpassning till de nya bestämmelserna innebära en osäkerhet för markägaren. Den generella samrådsplikten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken gäller för åtgärder som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Utöver den har Skogsstyrelsen föreskrivit om anmälningsplikt för åtgärder som kan komma att medföra skada på naturmiljön, bl.a. för skogsbruksåtgärder i skogsområden som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö har mycket höga naturvärden och har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna och utgör eller kan förväntas utgöra livsmiljö för akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade arter (4 § Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd [SKSFS 2013:3] om anmälingsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder). De skogar som föreslås omfattas av definitionen av och kriterierna för gammal skog respektive definitionen av urskog bedöms redan omfattas av den generella samrådsplikten och den samrådspikt som gäller enligt Skogsstyrelsens föreskrifter. I de fall det rör sig om skogsbruksåtgärder i urskog eller gammal skog som redan har anmälts för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken bör det redan i samband med anmälan för samråd ha uppmärksamats att det rör sig om skog med höga naturvärden. Det bedöms därför inte finnas skäl att anmäla dessa skogsbruksåtgärder för ett förnyat samråd.

Enligt 6 § förordningen om anmälan för samråd anses den som har lämnat en avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen även ha gjort en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Skogsstyrelsen bör även i samband med sin granskning av avverkningsanmälningar enligt skogsvårdslagen ha uppmärksammat om de planerade skogsbruksåtgärder avser skog med så höga naturvärden som de som finns i en urskog eller gammal skog. Det bedöms därför inte finnas skäl att anmäla dessa åtgärder på nytt.

Den som har anmält en skogsbruksåtgärd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken innan ikraftträdandet av de nya bestämmelserna bör anses redan ha fullgjort sin skyldighet att anmäla åtgärden för samråd. Det samma gäller den som innan ikraftträdandet av de nya bestämmelserna har lämnat en avverkningsanmälan enligt

skogsvårdslagen till Skogsstyrelsen eftersom en sådan anmälan även anses vara en anmälan för samråd. Det går dock även att argumentera för att den förtydligade samrådsplikten innefattar en skyldighet att lämna uppgift om att det berörda området är urskog eller gammal skog och att skyldigheten inte kan anses vara fullgjord om detta inte framgår av anmälan. Överträdelser av föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken om att en åtgärd ska anmälas för samråd är straffbelagda som otillåten miljöverksamhet enligt 29 kap. 4 § första stycket 1 g) miljöbalken. Det bedöms därför finnas ett behov av att i en övergångsbestämmelse tydliggöra när skyldigheten ska anses vara fullgjord. Det bör således i en övergångsbestämmelse anges att den nya bestämmelsen om samrådsplikt inte ska tillämpas för den som före ikraftträdandet har anmält en skogsbruksåtgärd för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

7 Konsekvenser

7.1 Vilka förslag ska ingå i konsekvensanalysen?

I denna promemoria redovisas konsekvenserna av förslaget att i förordningen om anmälan för samråd införa en skyldighet att anmäla skogsbruksåtgärder i urskog och gammal skog för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Konsekvenserna av de föreskrifter om kriterier för gammal skog som Skogsstyrelsen föreslås få meddela med stöd av förordningen om anmälan för samråd får bedömas inför att sådana föreskrifter meddelas. Konsekvenserna av allmänt råd med kriterier för urskog som kan beslutas av Skogsstyrelsen får bedömas inför att sådant allmänt råd beslutas. I Skogsstyrelsens rapport 2024/09 finns dock bedömningar när det gäller sådana kriterier.

Förnybartdirektivet genomförs i huvudsak genom ändringar i hållbarhetslagen, se prop. 2024/25:131. Konsekvenserna av nya strängare krav på vilken skogsråvara som får användas vid produktion av hållbara biodrivmedel och biobränslen redovisas inte i denna promemoria.

När det gäller hållbarhetskriteriet som avser skog som av myndighet har konstaterats ha stor biologisk mångfald bedöms Sverige, på grundval av befintlig lagstiftning, kontroll och övervakning, vara ett A-land. Eftersom förslag inte lämnas görs inte någon konsekvensbedömning i denna del. Övriga hållbarhetskriterier bedöms i Skogsstyrelsens rapport 2024/09.

7.2 Förslaget att införa en skyldighet att anmäla skogsbruksåtgärder i urskog och gammal skog för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

I denna promemoria föreslås att det i förordningen om anmälan för samråd tydliggörs att samrådsplikt gäller för skogsbruksåtgärder som avses utföras i urskog och gammal skog (avsnitt 4.1). Den föreslagna definitionen av gammal skog och klassificeringskriterierna för gammal skog och definitionen av urskog ska bidra till att identifiera sådan skog.

7.3 Bestämmelsernas utformning

Bestämmelserna i förordningen om anmälan för samråd har utformats i enlighet med andra bestämmelser i förordningen samtidigt som det har eftersträövats att de ska vara förenliga med kommissionens riktlinjer och vara tydliga att tillämpa för skogsmarkens ägare.

7.4 Vilka berörs av förslaget?

Förslaget påverkar framför allt skogsägare som har skog med mycket höga naturvärden. Dessa skogsägare behöver bedöma om de skogsbruksåtgärder de planerar att utföra påverkar områden som uppfyller kriterierna för urskog eller gammal skog. Innan åtgärder vidtas måste skogsägaren därför avgöra om det aktuella området omfattas av dessa kriterier.

För att underlätta denna bedömning har definitionerna och kriterierna för vad som klassificeras som urskog respektive gammal skog som föreslås i förordningen om anmälan för samråd utformats för att vara tydliga. Det är även viktigt att de kriterier som Skogsstyrelsen meddelar i föreskrifter om gammal skog eller i allmänna råd om urskog är det. Skogsstyrelsen kan också erbjuda stöd och rådgivning, inklusive information om hur man identifierar skog med höga naturvärden. Dessutom finns tekniska hjälpmedel som fjärranalys och tillgång till redan genomförd kartläggning som finns i myndighetens register. Dessa uppgifter kan hämtas via Skogsstyrelsens e-tjänst, Mina sidor, eller på annat sätt.

En skogsägare som misstänker att ett område kan vara urskog eller gammal skog kommer behöva samråda med Skogsstyrelsen om han eller hon avser att utföra en skogsbruksåtgärd i området. Detta skapar en struktur som gör det möjligt för skogsägare att själva ta ställning till om deras skog ska skyddas som urskog eller gammal skog, samtidigt som de får vägledning för att genomföra skyddet.

I Sverige finns det över 300 000 skogsägare. Förslaget bedöms dock påverka en begränsad andel av dessa skogsägare, specifikt de som har skog med så höga naturvärden att den omfattas av den föreslagna samrådsskyldigheten.

7.5 Konsekvenser för företag och enskilda

Den föreslagna samrådsplikten innebär en administrativ börda för markägare. Genom samrådsplikten är det markägaren som ansvarar för att identifiera urskog och gammal skog. För att kunna göra detta behöver definitionerna och kriterierna vara tydliga och lättbegripliga. Skogsstyrelsen bör också tillhandahålla befintligt relevant tekniskt stöd, exempelvis genom fjärranalysunderlag som laserskanning eller andra kartläggningstekniker. Detta underlättar för markägaren att avgöra om skogen har tillräckliga naturvärden för att omfattas av samrådsskyldigheten, utan att behöva göra en omfattande bedömning av hela området på egen hand.

Det bör noteras att en stor del av de skogsbruksåtgärder som ska anmälas för samråd om de utförs i urskog eller gammal skog redan i dag ska anmälas för samråd enligt den generella samrådsplikten enligt 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken eftersom de kan komma att väsentligt ändra naturmiljön om de utförs i skog med mycket höga naturvärden. För dessa skogsbruksåtgärder finns det alltså redan enligt dagens regelverk en administrativ börda för markägaren att anmäla åtgärderna för samråd. Genom förslaget tillkommer dock den administrativa bördan för att ta ställning till om skogen är urskog eller gammal skog.

För markägare vill utföra skogsåtgärder i skog med höga naturvärden, men som inte omedelbart kan konstatera om den är urskog eller gammal skog, kan en mer omfattande bedömning vara nödvändig. Detta innebär att markägaren kan behöva ta hjälp av externa konsulter eller Skogsstyrelsen för att få en mer detaljerad

bedömning. Denna process kan innebära en betydande ökad administrativ börda och kostnader för markägaren, särskilt om det krävs omfattande inventeringar av skogens naturvärden. Kostnaden för denna typ av bedömning kan vara betydande.

Det är dock viktigt att påpeka att flertalet markägare inte kommer att beröras av samrådsplikten, eftersom de flesta skogar inte bedöms ha de höga naturvärden som krävs för att uppfylla kriterierna för urskog eller gammal skog. För dessa markägare innebär förslaget ingen förändring i deras förvaltning av skogen. Sammanfattningsvis innebär samrådsplikten en ökad administrativ börda för de markägare som drabbas, men den berör endast en mindre andel av skogsägarna, där behovet av extern rådgivning eller myndighetsstöd kan vara nödvändigt för att säkerställa att åtgärderna genomförs korrekt.

Den administrativa bördan begränsas genom att samrådsplikten inte gäller om det krävs tillstånd för åtgärden enligt bestämmelserna om tillstånd för avverkning i fjällnära skog eller ädellövskog i skogsvårdslagen. Det innebär att vid avverkning i fjällnära skog eller ädellövskog krävs det inte en anmälan om samråd utöver den ansökan om tillstånd som krävs enligt skogsvårdslagen. Genom tillståndsprövningen säkerställs att tillstånd till avverkning inte sker i skog med så höga naturvärden att den anses vara urskog eller gammal skog. Tillståndsplikten omfattar inte röjning eller gallring som främjar skogens utveckling. Om en sådan åtgärd avses utföras i urskog eller gammal skog tydliggörs det enligt förslaget att åtgärden ska anmälas för samråd.

Definitionen av gammal skog har betydelse för samrådsplikten omfattning och därigenom för den administrativa bördans omfattning. Den valda definitionen, i kombination med de föreslagna kriterierna bedöms säkerställa att den mest skyddsvärda skogen inte avverkas och samtidigt ge en tillräcklig tydlighet för markägare för att kunna identifiera gammal skog innan skogsbruksåtgärder vidtas.

Även definitionen av urskog har betydelse för samrådsplikten omfattning. I förnybartdirektivet används samma formulering som i avskogningsförordningen. Det bedöms inte vara lämpligt att använda en annan definition nationellt när det redan finns ett EU-rättsligt begrepp. I promemorian föreslås därför att termen definieras genom en hänvisning till avskogningsförordningen. I

denna promemoria görs bedömningen att det bör finnas kriterier som förtydligar definitionen av urskog. Eftersom det är ett EU-rättsligt begrepp bör sådana placeras i ett allmänt råd som beslutas av tillsynsmyndigheten, vilket är Skogsstyrelsen.

7.6 Påverkan på konkurrensförhållanden

Förslaget innebär en ökad administrativ kostnad för de skogsägare som planerar skogsbruksåtgärder i skog med så höga naturvärden att de behöver ta ställning till om den är urskog eller gammal skog. Större skogsbolag har ofta bättre tillgång till egen expertis och teknik som kan användas för att ta ställning till om ett skogsbestånd eller skogsområde är urskog eller gammal skog än små företag. Större företag har också möjlighet att sprida administrativa kostnader över större arealer. Större företag har därmed större förmåga att hantera de nya samrådskraven än små företag. Små företag bedöms därmed ha större behov av att nyttja råd och information från Skogsstyrelsen.

7.7 Konsekvenser för statliga myndigheter och domstolar

Förslaget att införa samrådsplikt bedöms medföra en ökad administrativ belastning för Skogsstyrelsen att hantera samrådsärenden och erbjuda information och vägledning till markägare som ska ta ställning till om deras skog är urskog eller gammal skog.

Enligt Skogsstyrelsen årsredovisning för 2024 framgår att Skogsstyrelsen årligen hanterar ett stort antal samrådsärenden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, exempelvis när det gäller planerade avverkningar och andra skogsbruksåtgärder. Genom förslaget bedöms antalet samrådsärenden som Skogsstyrelsen ska handlägga kunna komma att öka något. Hur stor ökningen blir beror på i vilken utsträckning markägare planerar att utföra skogsbruksåtgärder i skog som har höga naturvärden. En stor del av de skogsbruksåtgärder som ska anmälas för samråd om de utförs i urskog eller gammal skog ska dock redan i dag anmälas för samråd enligt den generella samrådsplikten enligt 12 kap. 6 § första stycket

miljöbalken eftersom de kan komma att väsentligt ändra naturmiljön om de utförs i skog med mycket höga naturvärden, vilket ju är fallet när det rör sig om urskog och gammal skog. Bedömningen är därför att det blir en marginell ökning av antalet anmälningsärenden.

En annan aspekt som behöver beaktas är att Skogsstyrelsen, som en del av sina löpande aktiviteter genomför omfattande rådgivning och information till skogsägare. Under 2024 rapporterade myndigheten att 14 579 skogsägare deltog i rådgivning och informationsinsatser, vilket tyder på att en stor del av arbetet redan i dag innebär att förmedla information om skogsvård och naturhänsyn. Om det införs en särskild skyldighet att anmäla skogsbruksåtgärder som avses utföras i urskog eller gammal skog, bedöms det sannolikt innebära att Skogsstyrelsen behöver öka dessa insatser, både för att informera om definitioner och kriterier för urskog och gammal skog, samt för att ge råd om hur skogsägare kan identifiera dessa områden. Det kan röra sig om ytterligare ett antal tusen skogsägare som behöver information om de nya reglerna och definitionerna.

Förslaget bedöms inte leda till konsekvenser av någon dignitet för andra statliga myndigheter.

Förslaget innebär att Skogsstyrelsen i vissa fall kan komma att fatta beslut om förelägganden eller förbud med anledning av en anmälan om samråd. Det kan leda till en viss marginell ökning av domstolsärenden. Förslaget bedöms dock inte medföra några större konsekvenser för domstolarna.

Sammanfattningsvis innebär förslaget en marginell administrativ börda för Skogsstyrelsen framför allt genom att det bedöms uppstå ett större löpande behov av information och rådgivning. Detta bedöms kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar. Konsekvenserna för andra statliga myndigheter eller domstolar bedöms vara begränsade.

7.8 Nollalternativ och andra alternativa lösningar

Nollalternativet – några förändringar föreslås inte

Om den föreslagna samrådsplikten inte införs finns en potentiell risk för att skogsbruksåtgärder i vissa fall vidtas i urskog och gammal skog med följden att dessa skogar med mycket avgörande betydelse

för biologisk mångfald riskerar att omvandlas eller på annat sätt påverkas, vilket skulle försämra deras naturvärden och långsiktiga ekologiska funktion. Det skulle i så fall medföra en viss risk för att Sverige inte skulle anses vara ett A-land enligt förnybartdirektivet även om åtgärder vidtas för att formellt skydda urskog och gammal skog. Det skulle även medföra en viss risk för att Sverige inte skulle anses vara ett lågriskland enligt avskogningsförordningen.

Om Sverige inte anses vara ett lågriskland krävs tredjepartsverifiering för att säkerställa att skogsråvaran inte kommer från urskog eller gammal skog. Det skulle innebära en högre administrativ börda för såväl de som producerar hållbara biodrivmedel och biobränslen som de skogsägare som vill kunna sälja skogsråvara till sådan produktion. Det skulle även kunna leda till en risk för att svensk skogsråvara generellt sett skulle kunna ses som mindre hållbar av marknadsaktörer i andra stater. Det skulle i så fall kunna medföra negativa konsekvenser för annan skogsråvara som sågtimmer och massaved i form av konkurrenssnackdelar, kostnader för certifiering eller ett försämrat försäljningsvärde.

En nationell definition av gammal skog enligt förnybartdirektivet saknas vilket skulle leda till tillämpningssvårigheter när direktivet ska tillämpas på skogsbiomassa som har sitt ursprung i Sverige. Detta skulle beröra energiproducenter och myndigheter i såväl Sverige som i andra medlemsstater och ge svenska producenter en konkurrenssnackdel på marknader som kräver dokumenterat hållbara produkter.

Ett nollalternativ skulle kunna innebära att det kan behövas en reglering enligt avskogningsutredningens förslag för att säkerställa att urskog inte omvandlas till planterad skog m.m. För att förhindra dessa negativa effekter och säkerställa en långsiktig hållbar utveckling för svensk skog och skogsbruk, är det avgörande att en tydlig och effektiv reglering införs.

Alternativ utformning

Den administrativa bördan skulle kunna begränsas genom att anmälningsskyldigheten endast skulle gälla vid planerad avverkning i stället för alla skogsbruksåtgärder. Eftersom urskog och gammal skog kännetecknas framför allt av sin orördhet och höga ålder

bedöms dock inte bara avverkning kunna medföra en negativ påverkan på områdets orördhet och dess ekologiska funktion. Det bedöms vara lämpligt att låta alla skogsbruksåtgärder som planeras föregås av att markägaren bedömer om området har sådana värden att det uppfyller definitionerna och kriterierna för urskog eller gammal skog. Därigenom säkerställs att åtgärder inte vidtas i området som kan skada dess höga naturvärden. Om markägaren kommer fram till att området inte är urskog eller gammal skog, kan markägaren när skogsbruksåtgärder efter några år på nytt ska vidtas i området, förlita sig på den bedömning som han eller hon tidigare har gjort.

Miljömålsberedningen föreslår att kravet på avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen också ska ändras för att säkerställa att urskog och gammal skog som inte är kartlagd upptäcks. Det avsedda syftet bedöms dock uppnås redan genom den anmälningsskyldighet som införs i förordningen om anmälan för samråd. Kravet på avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen behöver därför inte också ändras. Att endast ändra anmälningsskyldigheten enligt skogsvårdslagen bedöms vidare vara mindre lämpligt än att införa en anmälningsskyldighet i förordningen om anmälan för samråd eftersom anmälningsskyldigheten enligt skogsvårdslagen inte gäller för vissa skogsbruksåtgärder, såsom gallring som främjar skogens utveckling (15 § skogsvårdsförordningen), och det inte heller finns ersättningsbestämmelser kopplade till anmälningsskyldigheten.

7.9 Effekter för klimatet och miljön

Införandet av en skyldighet att anmäla skogsbruksåtgärder i urskog och gammal skog för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken bedöms ha en positiv inverkan på miljön. Det bedöms stärka skyddet av de höga naturvärden som finns i urskog och gammal skog. Förslaget bedöms alltså vara positivt för miljön.

Syftet med hållbarhetskriterierna är att säkerställa att de förnybara bränslen som används i Sverige är hållbara. Genom att säkerställa att Sverige fortsatt ska anses vara ett A-land stärks konkurrenskraften för hållbara biodrivmedel och biobränslen som framställs genom användning av svensk skogsråvara genom lägre

kostnader för administrativ börda. Det bedöms ha positiva effekter för klimatet och miljön.

7.10 Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslaget att införa en skyldighet att anmäla skogsbruksåtgärder i urskog och i gammal skog för samråd syftar till att Sverige fortsatt ska anses vara ett A-land enligt förnybartdirektivet och att motverka att urskog blir föremål för skogsförstörelse enligt avskogningsförordningen. Termen urskog definieras genom en hänvisning till förordningen och förslaget bedöms därmed vara förenligt med förordningen.

7.11 Behov av speciella informationsinsatser?

För att underlätta införandet av de nya reglerna och säkerställa att skogsägare förstår och följer de nya bestämmelserna, kommer det att krävas informations- och rådgivningsinsatser.

7.12 Övrigt

Förslaget bedöms inte påverka den kommunala självstyrelsen, brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet, sysselsättningen eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.