Mötesbok: Kommunstyrelsens planeringsutskott (2025-12-09)

Kommunstyrelsens planeringsutskott

Datum: 2025-12-09

Plats: Kommunstyrelsens sammanträdesrum

Kommentar:

Dagordning

Beslutsärenden

99/25 Umeå kommuns friluftsprogram 2026-2030 3

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) 40

Till KS/KF

101/25 Exploateringsavtal Södervik 1:7 1167

Informationsärenden

102/25 KSPLU Informationsärenden 2025-12-09 1212

Anmälningsärenden

103/25 KSPLU Anmälningsärenden 2025-12-09 1213

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-11-26

Kommunstyrelsens
planeringsutskott

Diarienr: KS-2025/00822

Umeå kommuns friluftsprogram 2026-2030

Förslag till beslut
Planeringsutskottet beslutar att yttra sig enligt nedan tjänsteskrivning nedan.

Ärendebeskrivning
Planeringsutskottet har ombetts att yttra sig över upplägg och innehåll i Friluftsprogram 2026-2030. Fritidsnämnden har tagit fram ett förslag till Friluftsprogram med syfte om att ha en tydlig strategi för att bevara och utveckla Umeås attraktivitet med möjligheter att utöva friluftsliv och rekreation. Friluftsprogrammet blir en komplettering till övriga plan- och programdokument och tydliggör kommunens friluftspolitiska ambitioner. Programmet utgör ett ramverk som kommer att kompletteras med åtgärdsplan där ansvar förtydligas, i enlighet med kommunens styrmodell. Kommande åtgärdsplan ska belysa vad som görs och vilka utvecklingsområden som ska prioriteras.

I aktuellt förslag på Friluftsprogram listas åtta fokusområden som ska utgöra riktning för kommunens arbete och vilken utveckling programmet förväntas bidra till. De åtta fokusområdena är;

- Natur ska bli tillgängligt för fler,
- Stärkt engagemang och samverkan,
- Öka kunskapen om allemansrätten,
- Öka tillgången till natur för friluftsliv,
- Förstärka beskyddet för skyddade områden
- Möjligheten till friluftsliv för unga
- Förstärkt samverkan mellan strategiskt friluftsarbete och strategiskt folkhälsoarbete
- Öka kunskapen om friluftsliv hos allmänheten

Synpunkter
Umeås kommuns förslag till Friluftsprogram 2026-2030 ses som en viktig del och pusselbit för tillväxtmålet om 200 000 invånare år 2050 med potential att bidra till utvecklandet av de stora friluftsresurser som kommunen har och som bidrar till livskvalitet. Programmet gör kopplingarna till visioner i översiktsplanen tydliga och visar hur saker

Tjänsteskrivelse
Dnr: KS-2025/00822

hänger ihop. Ett fokus finns på att fler ska upptäcka Umeås natur vilket kommer stärka kommunens attraktionskraft. En grund läggs för den växande befolkningens behov och illustrerar att friluftsliv behöver utvecklas i takt med annat som bostäder och verksamheter.

Förslaget att inrätta ett kommunövergripande friluftslivråd är intressant och torde bidra till att kraft och att friluftsfrågorna får en än tydligare position. Programmet har ett fokus på att realisera de visioner som kommunen länge haft om utveckling av Umeälvens delta, tillskapandet av ett naturcentrum vid Tuvan samt att potentialerna med förädling av Norrbyskär tar fler steg framåt, vilket är välkommet.

Positivt är också att programmet gör kopplingar till näringslivsutveckling med förbättrade förutsättningar för besöksmålsutvecklingen via ett tydligt fokus på utökad samverkan med allt från lokala initiativ och regionala aktörer, myndigheter samt pågående samarbeten för utveckling.

När det gäller målområdet *Öka tillgången till natur för friluftsliv* ser det ut som att den kanske viktigaste åtgärden saknas, nämligen att utveckla den stora gröna infrastrukturen runt staden (som visserligen visas som illustration på sidan 22). Succesiv utveckling av värden både för natur och friluftsliv i denna gröna infrastruktur har direkt koppling till värden för bebyggelseutvecklingen och detta kan med fördel förtydligas i programmet.

I avsnittets resonemang anges att kommunen ska säkerställa prioriterade naturområden genom att upprätta avtal med markägare men också att kommunen kan överväga bildande av naturreservat. Här finns det anledning att påminna att det finns fler sätt att ansvarsta för viktiga gröna resurser än att inrätta reservat. Att peka ut områden i översiktsplan är ett sådant. Detta blir viktigt också för nästa målområde *Förstärka beskyddet för skyddade områden* där åtgärderna exempelvis handlar om att identifiera brister på anläggningsunderhåll men där det anges att kommunens ska verka för att områden som pekats ut som skyddsvärd natur ska få och upprätthålla lagligt skydd. Umeå har i sin översiktsplan identifierat många områden med skyddsvärd natur. Kopplat till det finns riktlinjer om att ta fram skötselplaner med tydlig målsättning om hur områdenas attraktivitet för umeborna kan utvecklas långsiktigt med hänsyn till naturvärden och närliggande boendemiljöer. Uppföljningen av områdenas utveckling sker via naturvärdeskartan. Översiktsplanen inrymmer även en riktlinje om att ianspråktagande av skyddsvärda grönområden långsiktigt kompenseras med liknande livsmiljöer med hjälp av skötselplaner. Det är viktigt att kommunen har ett gott ansvarstagande om viktiga grönområden men det blir, särskilt i ljuset av att olika intressen i

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2025/00822

i lagstiftningar blir ”allt mer fixa” (artskyddsdirektiv, jordbruksmark), att kommuner inte själva bidrar med än fler ”fixa” anspråk utan värnar ett system som möjliggör hållbar planering samtidigt med högt ansvarstagande. Skrivningen i friluftsprogrammet, om att områden som är utpekade som skyddsvärd natur ska få lagligt skydd föreslås därför ändras till att uttrycka ambitionen om att kommunen ska ha ett gott ansvarstagande om grönområden med höga värden, exempelvis för det som anges som skyddsvärd natur, genom utpekande i översiktsplan och vid behov säkerställa dessa viktiga värden med skötsel-/mångbruksplaner.

Slutligen vore det en poäng att lyfta att programmet kommer vara ett tydligt bidrag till social hållbarhet. Just attraktiva grönområden och parker är en av de fem mest centrala åtgärderna för social hållbarhet i den fysiska miljön och verktyg som kommuner kan bidra med. Grönstruktur och aktiva grönområden bidrar vidare till rörelserikedom och har betydelse för socioekonomi där grönområden i närheten av områden med segregation och låg socioekonomi har visat sig vara av särskild vikt.

Beslutsunderlag

Friluftsprogram 2026-2030

Beredningsansvariga

Pernilla Helmersson

Beslutet ska skickas till

umea.fritid@umea.se. Märk ämnesraden med FN-2016/00260.
Planeringsutskottet har fått anstånd att inkomma med synpunkt efter nämnd.

Mikael Brändström
utvecklingsdirektör

Pernilla Helmersson
samhällsplanerare

UMEÅ KOMMUN



Remissversion av

Friluftsprogram 2026–2030

Beslutad av:
Kommunfullmäktige

Diarienummer:
KS-2025/xxxxx

Datum och paragraf för beslutet:

Dokumentet styr
Kommunens egna nämnder

Dokumenttyp:
Program

Giltighetstid:
2026 - 2030

Dokumentansvarig nämnd:
Fritidsnämnden

Innehåll

Innehåll 2
1. Inledning 4
Bakgrund 4
Syfte 5
Metod och framtagande 5
Avgränsning 6
Giltighetstid 6
Vem berörs av programmet 6
Vem styrs av programmet 6
Begrepp och definitioner 7
2. Mål 8
Kommunala mål 8
Nationella mål för friluftsliv 8
Agenda 2030 9
3. Fokusområden 11
Fokusområde: Natur ska bli tillgänglig för fler 11
Fokusområde: Stärkt engagemang och samverkan 12
Fokusområde: Öka kunskapen om allemansrätten 13
Fokusområde: Öka tillgången till natur för friluftsliv 13
Fokusområde: Förstärka beskyddet för skyddade områden 15
Fokusområde: Möjligheten till friluftsliv för unga 16
Fokusområde: Förstärkt samverkan mellan strategiskt friluftslivsarbete och strategiskt folkhälsoarbete i kommunen 16
Fokusområde: Öka kunskapen om friluftsliv hos allmänheten 17
4. Genomförande av programmet 18
Ansvarsfördelning 18
Konkretisering av åtgärder 19
5. Uppföljning av programmet 20

6. Andra styrande kommunala dokument och program med beröring på friluftsliv 20
Översiktsplan 20
Kartläggning och klassning av friluftsområden i Umeå kommun 24
Parkprogram 24
Riktlinjer för lekmiljöer och skogen 24
Umeås lokala miljömål 25
Cykeltrafikprogram 26
Kollektivtrafikprogrammet 26
Föreskrifter och skötselplaner för naturreservat 26
Program för tillgänglighet i Umeå kommun 2018 - 2030 26
Umeå kommuns landsbygdsprogram 26
Grönstrukturprogram, under framtagande 27
Medverkande 28
Bilagor 29
Bilaga 1: Kartläggning av friluftsområden i Umeå kommun 30
Bilaga 2: Naturvårdsverkets tio friluftsmål 33

1. Inledning

Friluftsliv handlar om mötet mellan människa och natur och har bevisad positiv effekt på både fysisk och psykisk hälsa. Det främjar sociala relationer och bidrar till hållbar natur- och kulturturism och regional utveckling. Därför är tillgången till friluftsområden värdefull både för individen och samhället i stort.

Möjligheten till ett aktivt friluftsliv med högkvalitativa rekreationsområden har blivit en viktig faktor vid val av bostadsort. Närheten till friluftsområden spelar en stor roll i skapandet av en attraktiv boendemiljö.

Umeå kommun erbjuder vackra naturmiljöer med kust- och älvslandskap, skogar och bergsterräng, vilket skapar utmärkta förutsättningar för friluftsliv året om. Trots det är många av dessa områden fortfarande relativt okända för både invånare och besökare. Det gäller både stadsnära friluftsområden och friluftsområden på Umeås landsbygder.

För att bevara och utveckla friluftsmiljöer i en växande kommun krävs tydlig och strukturerad stadsplanering. Ett friluftsprogram kan ge en helhetsstrategi för att stärka natur- och friluftsfrågorna i kommunen. Från utpekande områden i översiktsplanen och dess fördjupningar konkretiseras friluftsprogrammet som ett styrmedel om hur dessa områden ska förvaltas vidare inom respektive ansvarsområde bland Umeå kommuns förvaltningar. Genom samarbete mellan förvaltningar och andra aktörer kan friluftslivet bli mer tillgängligt och synligt för invånarna.

Ett övergripande friluftsprogram kan därmed bidra till att fler upptäcker Umeås natur, samtidigt som det stärker stadens attraktionskraft inom besöksnäringen och främjar en hållbar utveckling.

Bakgrund

Kommunen har en nyckelroll i att skapa förutsättningar för ett fungerande friluftsliv.

Människors möjligheter att vistas ute i naturen och utöva friluftsliv är en viktig källa till välbefinnande, god hälsa och social gemenskap. Umeå kommun växer och med 200 000 invånare som mål år 2050 är det viktigt med en tydlig strategi för att bevara och utveckla Umeås attraktivitet med möjligheter att utöva friluftsliv och rekreation.

Fritidsnämnden har en vision om att vara en hälsokommun som erbjuder kommunens invånare en livsmiljö som bland annat främjar en god folkhälsa och sociala värden med

möjligheter till gemenskap, rekreation, rörelserikedom och friluftsliv för alla oavsett ålder och bakgrund.[1]

Ett steg mot en mer sammanhållen friluftspolitik togs när fritidsnämnden rekommenderade att kommunfullmäktige skulle ge nämnden i uppdrag att ta fram ett friluftsprogram som komplement till övriga plan- och programdokument. Förslaget antogs formellt genom kommunfullmäktige inför 2019, där fritidsnämnden tilldelades huvudansvaret för uppdraget.[2]

I de fördjupade översiktsplanerna finns utpekade områden för friluftsändamål som kan och bör utvecklas. Fritidsförvaltningen har genomfört en kartläggning och bedömning av dessa områden. Länsstyrelsen i Västerbotten beviljade stöd i form av lokalt naturvårdsbidrag, LONA, för genomförandet av kartläggningen med syfte att stärka och kvalitetssäkra friluftslivet inom Umeå kommun. Resultatet har sammanställts i en digital karta med hjälp av ett geografiskt informationssystem, se utdrag bilaga 1.

Syfte

Syftet med programmet är att tydliggöra Umeå kommuns friluftspolitiska ambitioner.

Friluftsprogrammet, tillsammans med en kommande åtgärdsplan är ett samlat och fördjupat underlag som belyser vad som görs och vilka utvecklingsområden som ska prioriteras.

Det ska också förtydliga ansvarsfördelningen för de fokusområden som berör friluftsliv.

Metod och framtagande

Arbetet med friluftsprogrammet har letts av en arbetsgrupp inom fritidsförvaltningen, med stöd från experter inom olika kommunala verksamheter[3]. Förutom att de har bidragit med faktaunderlag har verksamheterna även deltagit i en workshop kopplad till fokusområdena. Ideella föreningar, organisationer och friluftslivsintressenter har varit del i processen vid kartläggningen av friluftsområden i Umeå kommun.

Resultatet från 2019 års stadsdelsdialoger, som samordnades av Strategisk utveckling (tidigare Övergripande planering), har lyft fram medborgarnas favoritplatser i stadsnära utemiljöer och tas i beaktande i programmet.

[1] Fritidsnämnden, FN-2023/00044.
[2] Kommunfullmäktigemål till nämnderna, 2018. *Planeringsförutsättningar, budget och investeringar.*
[3] Kommunala verksamheter: Fritidsförvaltningen, Gator och parker, Strategisk utveckling, Miljö- och hälsoskydd, Mark och exploatering, Näringsliv, Utbildning och Visit Umeå.

Avgränsning

Friluftsprogrammet omfattar hela kommunen och fokuserar på generella frågor som bland annat kopplar till naturvårdsverkets nationella friluftsmål.

Fokusområden beskriver inriktning för kommunens arbete och vilken utveckling som programmet förväntas bidra till.

Giltighetstid

Programmet gäller år 2026–2030. För att hålla programmet aktuellt så ska det därefter revideras varje mandatperiod.

Vem berörs av programmet

Friluftsprogrammet berör en bred målgrupp beroende på dess intressen. Programmets målgrupp är kommunens organisationer/verksamheter medan friluftslivets målgrupp är allmänheten, enskilda individer likväl som familjer och andra intressegrupper som söker gemensamma utomhusupplevelser, där barn och ungdomar utgör en viktig målgrupp.

Förskolor och skolor integrerar friluftsliv i undervisningen för att främja lärande och hälsa.

Föreningsaktiviteter genom organisationer, ex. scouterna och idrottsföreningar, spelar en central roll i att engagera unga i naturaktiviteter, det ideella föreningslivet står för merparten av friluftsanläggningarna på landsbygden.

Ideella organisationer har en viktig roll i att engagera unga i naturaktiviteter genom sina föreningsverksamheter. På landsbygden är det ideella föreningar som ansvarar för sina friluftsanläggningar oftast med bidrag från kommunen.

Vidare kan föreningar och organisationer, Friluftsfrämjandet, Svenska Turistföreningen samt jakt- och fiskeföreningar, arrangera aktiviteter och utbildningar för olika grupper. Aktörer inom natur- och kulturturism och dess aktiviteter och arrangemang bidrar till att stärka den lokala och regionala attraktiviteten och medverkar till en stark och hållbar utveckling och regional tillväxt.

Offentliga aktörer har en viktig roll genom att ansvara för friluftsområden, leder och naturreservat. Dessutom arbetar aktörer som Naturvårdsverket och Länsstyrelser med natur- och friluftsfrågor för att säkerställa tillgången till och utvecklingen av friluftslivet i Sverige.

Vem styrs av programmet

Kommunens nämnder ska följa programmet och ansvara för respektive nämnds verksamhetsområde. De som främst berörs är byggnadsnämnden, fritidsnämnden, för- och

grundskolenämnden, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, kommunstyrelsen, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt tekniska nämnden.

Begrepp och definitioner

Begreppet **friluftsliv** kan innefatta helt olika saker och aspekter för olika människor. För friluftsprogrammet används den officiella definition som bland annat finns i *Förordning om statsbidrag till friluftsorganisationer* (SFS 2010:2008). **Friluftsliv** – en definition, *Vistelse utomhus i natur- eller kulturlandskapet för välbefinnande och naturupplevelser utan krav på tävling.*

Friluftsområde är ett område som erbjuder goda möjligheter för allmänheten att utöva friluftsliv i en relativt orörd eller lätt tillgänglig naturmiljö. Området ska ha ett långsiktigt skydd eller planeringsstatus som bevarar dessa möjligheter.[4]
I utpekade områden kan jord- och skogsbruk och andra näringar bedrivas med särskild hänsyn till rekreations- och friluftsintressen, där stor vikt läggs även vid att bevara den biologiska mångfalden[5]

Tillgänglighet: Riksdagens mål om **tillgänglig** natur för alla innebär att alla människor ska ha möjlighet att vistas i och njuta av natur- och kulturlandskapet. Tillgänglighet handlar om människors kunskap om att friluftsområden existerar och deras föreställningar om hur tillgängliga områdena är. Att känna sig välkommen till, lockad och stimulerad av naturen är avgörande för att områden ska användas. Se även Umeå kommuns tillgänglighetsprogram.[6]

Tillgänglighetsanpassad: Tillgänglighetsanpassade friluft- och naturområden ger människor med funktionsvariationer tillgång till olika friluftsaktiviteter.

Fysisk tillgänglighet: Fysisk tillgänglighet inom friluftslivet handlar om att säkerställa att naturområden, leder och friluftsanläggningar kan användas av så många som möjligt, oavsett fysiska förutsättningar. Det innebär att ta hänsyn till personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, äldre personer, barnfamiljer med barnvagnar och andra grupper med särskilda behov.

[4] Naturvårdsverket.se
[5] Skogsstyrelsen.se
[6] https://www.umea.se/kommunochpolitik/manskligarattigheter/tillganglighetochfunktionsnedsattning.4.88db09b1724ee319ca375.html

2. Mål

Kommunala mål

Programmet för friluftsliv har koppling till ett flertal styrdokument med beröring på friluftsliv - se avsnitt 6, *Andra styrande kommunala dokument och program med beröring på friluftsliv*.

Enligt Umeå kommuns strategiska plan för 2016 - 2028 ska Umeå kommun aktivt arbeta för att skapa goda levnadsvillkor för alla. I planen är det övergripande målet att hela Umeå kommuns utveckling och tillväxt ska ske med social, ekologisk, ekonomisk och kulturell hållbarhet med visionen om 200 000 medborgare år 2050.

Umeå kommuns mål med friluftslivet:

Tillgänglighet året runt – natur och gröna miljöer ska finnas nära folk och vara lätta att nå.

Hälsa och hållbarhet – främja fysisk aktivitet, folkhälsa och hållbara transporter.

Bevarande och utveckling – skydda kultur- och naturvärden men ändå möjliggöra rekreation.

Delaktighet och engagemang – samarbeta med medborgare och föreningar i planeringen.

Nationella mål för friluftsliv

Umeå kommuns friluftsprogram förhåller sig till samma mål som den nationella friluftspolitiken.

Regeringsskrivelsen *2012/13:51* redovisar hur friluftspolitiken ska genomföras och följa uppsatta mål. Den bygger vidare på propositionen *Framtidens friluftsliv* (2009/10:238) och fastställer tio mätbara mål för att säkerställa att friluftslivet blir mer tillgängligt och hållbart för alla.

De tio målen i skrivelsen omfattar:

- **Tillgänglighet** – att fler ska ha möjlighet att utöva friluftsliv, oavsett bakgrund eller funktionsförmåga.
- **Samverkan** – att myndigheter, kommuner, föreningar och näringsliv arbetar tillsammans för att stärka friluftslivet.
- **Allemansrätten** – att allemansrätten värnas och sprids som en grund för tillgång till naturen.
- **Natur för friluftsliv** – att samhällsplanering tar hänsyn till friluftslivets behov av tillgång till attraktiva natur- och kulturlandskap.

- **Tätortsnära natur** – att bevara och utveckla grönområden nära städer för att ge fler möjlighet till friluftsliv i sin vardag.
- **Regional tillväxt** – att friluftsliv samt natur- och kulturturism bidrar till att stärka den lokala och regionala attraktiviteten och medverkar till en stark och hållbar utveckling och regional tillväxt
- **Skyddade områden** – att friluftslivet skapar goda förutsättningar för utevistelse genom förvaltning och skötsel som främjar friluftsliv och rekreation.
- **Utbildning i friluftsliv** – att kunskap om friluftsliv integreras i skola och annan utbildning för att öka förståelsen för natur och miljö.
- **Folkhälsa** – att friluftsliv främjas som en resurs för bättre hälsa och livskvalitet.
- **Kunskap om friluftslivet** – att det finns hög kompetens i frågor som rör friluftsliv bland myndigheter, organisationer, kommuner, markägare och företag

Regeringsskrivelsen fungerar som ett verktyg för att styra och följa upp friluftspolitiken på nationell nivå, samtidigt som den ger vägledning för regionala och kommunala aktörer i arbetet med att utveckla och bevara friluftsmöjligheter.[7]

Agenda 2030

Friluftsprogrammet stödjer de globala hållbarhetsmålen i *Agenda 2030*, som består av 17 mål antagna av FN:s medlemsländer och ska uppnås till år 2030. Särskilt målen *God hälsa och välbefinnande (3), God utbildning (4), Minskad ojämlikhet (10), Hållbara städer och samhällen (11), Bekämpa klimatförändringarna (13) samt Ekosystem och biologisk mångfald (15)* har en tydlig koppling till friluftsprogrammets fokusområden och de nationella friluftsmålen. Genom att säkerställa tillgång till natur och friluftsaktiviteter bidrar friluftslivet både till ökad livskvalitet och en hållbar utveckling på global nivå.

[7] Se nationella mål, bilaga 2.



De 17 globala målen för hållbar utveckling (www.globalamalen.se)

3. Fokusområden

Den här delen av friluftsprogrammet beskriver åtta övergripande fokusområden som är prioriterade för Umeå kommun. Fokusområden beskriver inriktning för kommunens arbete och vilken utveckling som programmet förväntas bidra till. Det är områden som alla nämnder behöver samlas kring och gemensamt jobba för att förbättra. De är ett stöd för nämnder när de ska göra sin egen prioritering och planering av verksamhet. Respektive fokusområde har koppling till de nationella friluftsmålen, se Nationella mål för friluftsliv, bilaga 2.

Fokusområde: Natur ska bli tillgänglig för fler [8]

Friluftsliv och naturvistelse kan utövas av alla, men möjligheten att ta del av friluftslivet varierar av olika anledningar. Den påverkas av faktorer som närhet, information och åtkomlighet, tillgänglighet och användbarhet liksom av människors förutsättningar och behov som exempelvis ålder, kunskap och funktionsförmåga.

Tillgänglighet handlar både om hur människor tar sig ut i naturen och hur de kan röra sig inom och nyttja anläggningar i den. Det är viktigt att öka kännedomen om friluftsområden och deras tillgänglighet för att fler ska kunna ta del av dem.

Exempelvis kan en god friluftsupplevelse främjas genom att det finns god information om utbudet av friluftsliv samt tydlig skyltning och information på leder och i friluftsområden. En hög standard och god skötselnivå på friluftsanordningar bidrar också till tillgänglighet och trivsel. Vidare är informationsmaterial om tillgänglighet och användbarhet för personer med funktionsvariationer på utvalda platser av stor betydelse, liksom en naturguide som underlättar för besökare att hitta och ta del av natur- och friluftsutbudet.

HUR

Kommunen bör förbättra information och kommunikation om friluftsliv på alla plan.

Förbättrade kommunikationsmöjligheter till kommunens besöksmål, frilufts- och naturområden

Det är viktigt att aktivt arbeta för att människor med olika förutsättningar ska ha möjlighet att utöva och ta del av friluftsliv. Detta förutsätter bland annat en god tillgänglighet och användbarhet, information och kunskapsspridning. Mer information om tillgänglighetsfrågor finns i ett separat tillgänglighetsprogram.[9]

[8] Mål 1, nationellt mätbart mål: *Tillgänglig natur för alla*. Naturvårdsverket.se

[9] www.umea.se/tillganglighet

Kommunikationsarbetet kan målgruppsanpassas, stor vikt läggs på allemansrätten, som är grundläggande för ett aktivt och rörligt friluftsliv.

Fokusområde: Stärkt engagemang och samverkan [10]

Umeå har ett starkt föreningsliv där ideella föreningar spelar en central roll i friluftslivet. Det lokala engagemanget är viktigt för att erbjuda aktiviteter och sprida kunskap i hela kommunen. Den ideella sektorn bidrar starkt till friluftsanläggningar utanför tätorterna, och kommunen har en viktig roll i att fortsätta stötta föreningslivet för ett stärkt friluftsliv.

För att utveckla friluftslivets alla dimensioner bör även allmänheten involveras i dessa frågor. Kommunen har en samordnande roll i att skapa nätverk mellan olika aktörer medan Länsstyrelsen ansvarar för det regionala samarbetet och vägleder kommunerna.

Eftersom många natur- och friluftsområden ligger på privat, bolags- eller statlig mark är en god dialog mellan kommunen och markägarna viktig. Detta säkerställer ett långsiktigt utbud av friluftsmiljöer och främjar tillgången till friluftsliv för allmänheten.

Med en hållbar landsbygdsutveckling följer attraktiva landsbygder för boende, näringsliv, föreningar och besökare med fokus på turism, hållbar tillväxt, livskvalitet och samverkan. *Umeå kommunens Program för hållbar landsbygdsutveckling* konkretiserar detta genom fem tematiska målområden: livsmiljöer, näringsliv, offentlig service, infrastruktur och lokal utveckling.[11]

HUR

En kommunövergripande samverkans- och planeringsgrupp för friluftsliv ska tillskapas. Arbetsgruppen föreslås ta sig an att:

- Besluta om formen för ett lokalt friluftsråd med adjungerad specialkompetens. Olika samverkansforum, organiserade möten och lotsmöten kan bidra till bättre samordning och insatser.
- Ansvarsfördelning inom kommunen för utveckling av friluftsliv och skötseln av friluftsområden.
- Framtagande av handlingsplan med prioriterade åtgärder för respektive verksamhet/förvaltning, bland annat ta vidare frågan om utvecklingen av Umeälvens delta med ett naturcentrum vid Tuvan och utvecklingen av Norrbyskär.

[10] Mål 2 och 6, nationellt mätbart mål: *Starkt engagemang och samverkan* samt *Hållbar regional tillväxt och landsbygdsutveckling.* Naturvårdsverket.se
[11] www.umea.se/landsbygd

- Kommunen ska skapa förutsättningar för lokala initiativ inom besöksnäringen och utveckla samarbetet med länsstyrelsen och andra myndigheter, företag, rennäringen och föreningar.
- Engagemang i samarbeten som Landsbygdsutvecklingsrådet, Biosfärområde Vindelälven Juhttátahkka och Region Västerbotten är viktigt för fortsatt utveckling.

Fokusområde: Öka kunskapen om allemansrätten [12]

Allemansrätten är en förutsättning för att alla kan vistas fritt i den svenska naturen. Utgångspunkten är respekt och ansvar för såväl naturen som markägare och andra användare av marken – olika platser och tidpunkter avgör vad du kan eller inte kan göra. Tillsammans är det vårt gemensamma ansvar att värna denna gamla sedvana med omtanke. För att öka den allmänna kunskapen och förståelsen är det därför viktig att informera om allemansrättens innebörd liksom de rättigheter och skyldigheter den medför. Allemansrätten är ingen lag, däremot omges allemansrätten av lagar och regler som sätter gränser för vad som är tillåtet.[13]

HUR

Kommunen bör sprida information om allemansrätten via olika forum, exempelvis kommunwebben med länkar till Naturvårdsverket. Särskild kunskapsspridning bör riktas till för- och grundskola samt nysvenskar, i samverkan med SFI och andra utbildningsorgan.

Besökare i naturen ska få tydlig information om relevanta regler genom informationstavlor, hemsidor och online kartor.

Fokusområde: Öka tillgången till natur för friluftsliv [14]

Umeå kommunen växer – då är det viktigt att säkerställa tillgången till naturområden för friluftsliv. Kommunen äger och förvaltar en stor del av den tätorts- och bostadsnära naturen vilket ger möjlighet att bevara och värna om viktiga friluft-, natur- och kulturmiljövärden. Tillgången till attraktiv tätortsnära natur är en viktig del av en hållbar utveckling, vilket lyfts i Agenda 2030[15] och Strategin för levande städer.[16]

---

[12] Mål 3, nationellt mätbart mål: *Allemansrätten*. Naturvårdsverket.se
[13] https://www.naturvardsverket.se/amnasomraden/allemanratten
[14] Mål 4 och 5, nationellt mätbart mål: *Tillgång till natur för friluftsliv* samt *Attraktiv tätortsnära natur.* Natur vårdsverket.se
[15] FN:s Globala mål antogs av världens ledare 2015. Målen ska bidra till en socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbar utveckling och vara uppnådda till år 2030 i världens alla länder.
[16] I strategin för Levande städer presenterar regeringen sin samlade politik för hållbar stadsutveckling. Det är

Utövandet av friluftsliv avtar med avståndet till naturen, och eftersom en stor del av friluftsliv utövas till vardags är närhet och tillgänglighet med aktiva färdsätt till parker, rekreations- och friluftsområden avgörande. Detta är särskilt viktigt för äldre, barn och personer med funktionsnedsättning, som kan ha det svårare med att ta sig till mer avlägsna naturområden. Därför bör små grönområden bevaras och hållas tillgängliga med aktiva färdsätt som gång, cykel och rörelsehjälpmedel, utan att det kräver långa transporter.

Utbudet av olika typer av leder utgör en viktig del för besökare och besöksnäring. Väl underhållna leder ökar den turistiska potentialen och kommunikationer till och från leder skapar goda förutsättningar för naturturism.

Översiktsplanen betonar vikten av att utveckla friluftsliv, rekreations- och utflyktsmål genom ökad tillgänglighet till Umeälvslandskapet, Röbäcksberget, Nydala-, Kulla- och Tavelsjöområdet.

Det är avgörande att kommunen har ett aktuellt kunskapsunderlag om natur- och friluftsområden, vilket bör uppdateras kontinuerligt. Dessutom behöver etablerade modeller finnas för att hantera eventuella målkonflikter mellan olika intressen. En kartläggning av kommunens friluftsområden har genomförts och sammanställts, vilket har resulterat i ett material med översiktliga beskrivningar av områdenas värden (Bilaga 1).

Vid detaljplanering bör Umeå kommun prioritera rekreations- och friluftsområden genom att planera för rekreationsområden (R-områden) samt allmän platsmark (parkmark). R-områden, som fritidsförvaltningen har rådighet över, kan över tid nyttjas och utvecklas till friluftsoch rekreationsanläggningar. Eftersom allmän platsmark har begränsningar i förändrade användningsområde, är det viktigt att noggrant värdera och planera dessa områden.

HUR

Kommunen bör sträva efter att säkerställa prioriterade naturområden, bland annat genom att upprätta avtal med markägare, samt överväga bildande av naturreservat i områden av särskild vikt.

För att trygga friluftsliv och skydda naturvärden fram till 2030 samt i kommunens fortsatta utveckling, bör fler friluftsområden planeras och utvecklas.

Det är även viktigt att integrera friluft- och rekreationsområden i detaljplaner för att möta framtida behov av offentliga miljöer och anläggningar. Över tid kan dessa nyttjas och

Sveriges första nationella stadsutvecklingsstrategi. Strategin fokuserar på mål för hållbara städer liksom politik för i huvudsak städernas transporter och grönska samt innovativt och hållbart byggande. https://www.regeringen.se/informationsmaterial/2018/05/kortversion-av-strategi-for-levande-stader/

utvecklas som frilufts- och rekreationsanläggningar för att möta framtida behov av offentliga miljöer och anläggningar.

Vid detaljplanering bör särskild hänsyn tas till att bevara och utveckla naturområden nära bostäder för rekreation, turism och friluftsliv.

Fokusområde: Förstärka beskyddet för skyddade områden [17]

Områden som har särskilt stor betydelse för djur, växter och människor kan behöva skyddas av lagen. Skyddade områden är exempelvis naturreservat, vattenskyddsområden, djur- och växtskyddsområden och Natura 2000. Kommunen kan inte bilda men däremot genomföra skötselåtgärder inom Natura-2000 områdena för att gynna friluftslivet, så länge de inte är i konflikt med bevarandemålen. Kommunen kan ingå naturvårdsavtal för områden som förutom att bevara naturvärden också har värden för friluftsliv.

I översiktsplanen finns det utpekat både skyddad natur som naturreservat och skyddsvärd natur med potential att utvecklas till rekreationsområden. Natura 2000 områden, särskilt Umeälvens delta och slätter i stadens närhet är viktiga resurser för rekreation. [18]

Skyddade områden, inklusive naturreservat, spelar en central roll för både friluftsliv och naturturism. Naturreservatens regler ska inte begränsa, utan snarare välkomna friluftslivet. Många reservat har leder, vindskydd, eldstäder, markerade stigar och information för att underlätta tillgången till naturen.

Tuvan i Umeälvsdeltat har identifierats som ett utvecklingsområde för ett framtida naturcentrum. En förstudie bekräftar platsens lämplighet för kort- och långsiktiga etableringar.[19]

HUR

Kommunen, i samverkan med Länsstyrelsen, ser ett naturcentrum på Tuvan som en del av utvecklingen av Umeälvsdeltat och hållbar platsutveckling.

För att stärka tillgänglighet och marknadsföring är det viktigt att kartlägga skyddade områden och identifiera eventuella brister på anläggningsunderhåll och tillgänglighet. Kommunen ska även verka för att skyddsvärd natur får och upprätthåller lagligt skydd.

Där det är lämpligt ska naturreservat ha en uppdaterad skötselplan som säkerställer bevarande och utveckling av natur-, kultur- och friluftsvärden. Arbetet med att stärka skydd, tillgänglighet och hållbar förvaltning av naturmiljöer ska fortsätta.

---

[17] Mål 7, nationellt mätbart mål: *Skyddande områden som resurs till friluftslivet*. Naturvårdsverket.se
[18] Översiktsplan Umeå kommun. www.umea.se/oversiktsplan
[19] Diariedokument: FN-2014/00283-2 Förstudie Naturcentrum Tuvan.

Fokusområde: Möjligheten till friluftsliv för unga [20]

Tillgänglighet till och förståelse för naturen är en naturlig del av förskolans och skolans verksamhet.

Utomhuspedagogik stärker inlärning, koncentrationsförmåga och kreativitet genom att aktivera kroppen, sinnena och känslorna. Barn som känner en koppling till naturen har dessutom större benägenhet att värna om den.

Naturskolan ger stöd och är ett komplement till den undervisning som bedrivs, stödjer pedagoger och erbjuder utomhuspedagogik för elever.

Initiativet Håll Sverige Rent samarbetar med skolor i Umeå för att öka miljömedvetenhet. Dessutom är många av kommunens förskolor och skolor certifierade med Grön Flagg, en del av det internationella Eco-Schools nätverket.[21]

HUR

Skola och förskola arbetar utifrån läroplanen med att aktivt väcka barnens och elevernas intresse för och förståelse av naturen.

Vårdnadshavare ska få ökad insikt i värdet av naturliga skolgårdsmiljöer.

Skolor och förskolor fortsätter sitt aktiva arbete med att väcka barns intresse för och förståelse av naturen.

Vårdnadshavare ska få ökad insikt om värdet av barnens vistelse i naturen samt de möjligheter och utmaningar som naturliga skolgårdsmiljöer kan erbjuda.

Vid planering och etablering av nya skolor bör närhet till detaljplanelagd natur beaktas för att främja utomhuspedagogik och rekreation. Även själva utformningen av förskole- och skolgårdsmiljöer kan ha inslag av naturmark i detta avseende.

Fokusområde: Förstärkt samverkan mellan strategiskt friluftslivsarbete och strategiskt folkhälsoarbete i kommunen [22]

Att vistas i naturen och delta i friluftsliv har många positiva effekter på folkhälsan. Förutom att främja fysisk aktivitet skapar friluftsliv även möjligheter till social samvaro i en avkopplande miljö.

[20] Mål 8, nationellt mätbart mål: *Ett rikt friluftsliv i skolan.* Naturvårdsverket.se
[21] Grön flagg (Eco-Schools) är en certifiering för skolor som jobbar med hållbar utveckling utifrån barns idéer. Den drivs av Håll Sverige Rent.
[22] Mål 9, nationellt mätbart mål: *Friluftsliv för god folkhälsa*. Naturvårdsverket.se

Umeå kommun arbetar utifrån de nationella folkhälsomålen, där det övergripande målet är att skapa förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen. Ett av delmålen fokuserar på fysisk aktivitet. Därför ska det i Umeå kommun finnas goda möjligheter till friluftsliv och fysisk aktivitet för alla, oavsett ålder och livssituation.[23]

Friluftsliv, folkhälsa och rörelserikedom hänger tätt samman. Rörelserikedom handlar om att skapa förutsättningar, motivation och förmåga till livslång fysisk aktivitet genom självförtroende, kunskap och rörelseglädje. Naturen och offentliga skolgårds- och parkmiljöer är en utmärkt resurs för detta och bör användas för att främja aktivitet i alla åldrar.

HUR

Friluftsfrågor och hälsofrämjande aktiviteter bör kontinuerligt lyftas i Umeå kommuns Hållbarhetsutskott (KSHU) och det Regionala Folkhälsonätverket i Västerbotten. Det stärker samverkan, främjar fysisk och mental hälsa, möjliggör erfarenhetsutbyte och kan bidra till bättre resurser och planering för tillgängliga natur- och rekreationsmiljöer

Ökad samverkan mellan kommunala verksamheter och det lokala föreningslivet kan skapa rörelserika offentliga miljöer.

Områden bör etableras där aktiviteter inte är "styrda" eller arrangerade, utan inbjuder till spontan lek och aktivitet likväl stillhet och naturupplevelse.

Korta och fysiskt tillgängliga promenad-/vandringsleder bör tillskapas i attraktiva bostadsnära skogar, om möjligt för sommar- och vinterbruk.

Fokusområde: Öka kunskapen om friluftsliv hos allmänheten [24]

Umeå kommun har en viktig roll i att stödja människors möjlighet till friluftsliv och stimulera till vistelse i naturen.

Kommunen ansvarar för samhällsplanering, förvaltar stora markområden som är värdefulla för friluftslivet, natur- och kulturturism och är huvudman för skola och förskola. Hög kompetens kring frågor som rör friluftsliv inom kommunala förvaltningar är därför av stor vikt liksom att beslut grundar sig på lokal kunskap och erfarenhet liksom etablerad forskning.

Umeå kommun ska ha hög kompetens kring frågor som berör friluftsliv och verka för att kunskap sprids till allmänhet och friluftslivets aktörer.

[23] Folkhälsan i Umeå kommun. Årsrapport 2019. www.umea.se
[24] Mål 10, nationellt mätbart mål: *God kunskap om friluftslivet*. Naturvårdsverket.se

HUR

Utveckla kunskap och mervärde kring friluftsliv, natur- och kulturturism i kommunen genom omvärldsbevakning, uppföljning och utvärdering.

Kommunen ska marknadsföra och synliggöra utomhusupplevelser kopplade till rörelse, friluftsliv och folkhälsa för att inspirera och nå en bred målgrupp samt uppmärksamma goda exempel och kommunicera insatser inom området.

Länsstyrelsen är en samverkanspartner och resurs för kommunen som vägledare. De bjuder årligen in till friluftslivsforum, konferenser och utbildningar på regional och nationell nivå.

4. Genomförande av programmet

Ansvarsfördelning

På regional nivå ansvarar Länsstyrelsen för att bevaka riksintressen, mellankommunala frågor samt hälsa och säkerhet i samband med kommunal planering.

Länsstyrelsen har även ett ansvar för att skydda naturområden enligt 7 kap. miljöbalken. Detta inkluderar att bilda och förvalta naturreservat för att säkerställa tillgången till områden för friluftsliv.

På kommunal nivå ansvarar kommunfullmäktige och kommunstyrelsen för att säkerställa att målen för friluftslivet uppnås. Inom den kommunala förvaltningen hanteras friluftsfrågor av flera nämnder genom dess verksamhets-/ansvarsområden:

Byggnadsnämnden (Stadsbyggnadsförvaltningen): Ansvarar för bygglov, detaljplanering samt miljö- och hälsoskyddsfrågor kopplade till fysisk planering i Umeå.

Fritidsnämnden (Fritidsförvaltningen): Ansvarar för förvaltningen av kommunala friluftsanläggningar och främjar föreningslivets anläggningar. Samordnar friluftsprogrammet och är tillika sammankallande för planering av ett lokalt friluftsråd.

För- och grundskolenämnden samt **gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden (Utbildning):** Utgår från förskolans och skolans styrdokument i undervisningen av friluftsliv och utevistelse.

Kommunstyrelsen (Mark och exploatering): Ansvarar för förvaltningen av kommunens markområden som inte ligger under gator & parker eller fritidsförvaltningens ansvar.

Kommunstyrelsen (Strategisk utveckling): Ansvarar för den övergripande planeringen av friluftsområden och grönstruktur samt frågor kring tillgänglighet, folkhälsa och landsbygdsutveckling.

Kommunstyrelsen (Näringsliv): Näringsliv och platsutveckling är Umeå kommuns operativa och strategiska organ för näringslivsutveckling och tillväxt.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden (Miljö- och hälsoskydd): Arbetar med naturvårdsplanering samt tillsyn enligt miljöbalken, inklusive tillsyn av kommunala naturreservat.

Tekniska nämnden (Gator och parker): Ansvarar för förvaltningen av natur- och parkområden inom detaljplanelagda områden för att främja friluftsliv och rekreation.

Förutom dessa nämnder bidrar även andra kommunala verksamheter till friluftslivet samt destinations- och platsutveckling. Genom samverkan säkerställs en hållbar och tillgänglig utveckling som uppfyller medborgarnas, föreningslivets och andra intressenters förväntningar samt främjar friluftslivets fortsatta positiva utveckling i kommunen.

Konkretisering av åtgärder

För att programmet ska ha effekt är det avgörande att alla nämnder prioriterar kommunens utpekade fokusområden samt har en tydlig förståelse för hur intentionerna i friluftsprogrammet ska uppnås. Det skapar förutsättningar för en samordnad och långsiktigt hållbar utveckling av friluftslivet i kommunen.

I det fortsatta arbetet med programmets fokusområden behöver åtgärder, strategier och prioriteringar bli mer konkreta. Varje nämnd ansvarar för att utveckla och genomföra sina fokusområden inom den ordinarie planeringen. Det kan göras i verksamhetsplan och budget eller i en separat plan, till exempel en handlingsplan eller åtgärdsplan. Stöd för detta kan exempelvis tas genom framtagna åtgärds/tjänstepersonsförslag. [25]

Genomförandet av friluftsprogrammet ställer höga krav på samverkan mellan nämnder och andra kommunala verksamheter eftersom de berör flera verksamheters intressen och ansvarsområden.

Fritidsförvaltningen initierar och blir inledningsvis sammankallande för planering av en kommunal samverkansform, lokalt friluftsråd.

[25] Genomförd workshop på tjänstepersonnivå resulterade i åtgärdsförslag till resp. fokusområde. En handling som kan arbetas vidare med. (2024)

5. Uppföljning av programmet

Fritidsnämnden har ett ledande sammanhållande ansvar för att programmet genomförs och följs upp. Programmet och dess genomförande och effekter kommer följas upp vartannat år samt vi programmets slut.

Uppföljningen sker dels inom ramen för kommunens riktlinjer för aktiverande styrning, dels genom en separat process på verksamhetsnivå där fritidsnämnden ansvarar för att hålla ihop uppföljning och utvärdering av programmet som helhet.

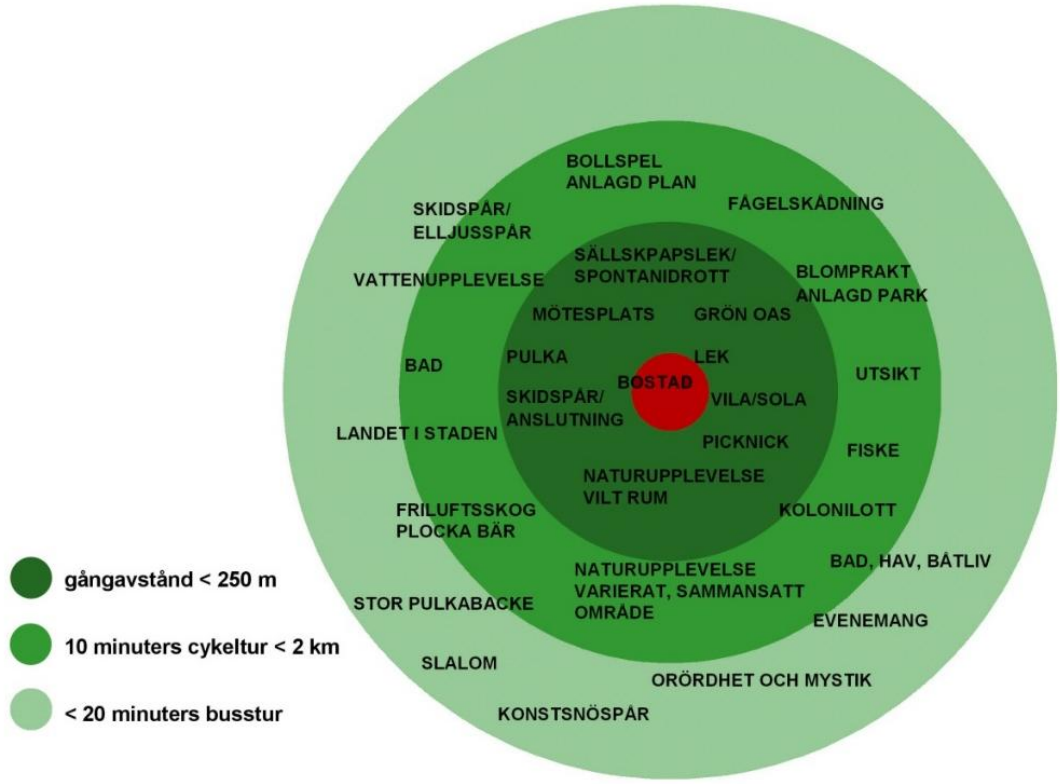
6. Andra styrande kommunala dokument och program med beröring på friluftsliv

Översiktsplan

Översiktsplanen med fördjupningar utgör grunden för all planering av byggande samt långsiktig mark- och vattenanvändning i Umeå kommun. När det gäller friluftsliv är målsättningen att:

- Bevara och utveckla de unika möjligheterna till ett brett utbud av friluftsaktiviteter. Inom 250 meter från bostaden ska det finnas parker eller grönområden som erbjuder lek, motion, tillgång till mindre vilda miljöer, såsom stadsdelsskogar eller blomrikängar.
- Större park- och naturområden med varierat innehåll, som ger möjlighet till friluftsaktiviteter och upplevelser året om, ska vara tillgängliga inom en kortare cykeltur eller en längre promenad, det vill säga inom 2 kilometer.
- Skogsområden med höga sociala värden bör skötas på ett sätt som bevarar rekreations-, natur- och friluftsvärden.
- I översiktsplanen identifieras större strövområden med möjlighet till friluftsaktiviteter i naturliga miljöer, inklusive badstränder samt leder och stråk för rekreation. Särskilt fokus har lagts på älvslandskapet, kusten och landsbygderna. Värdefulla kustmiljöer som del i Umeås attraktionskraft som gör att många dras hit. Besökare söker sig hit för att bada, fiska, fågelskåda, åka båt eller bara njuta av havet.

För Umeå tätort har 18 rekreationsområden pekats ut, där områdesvisa riktlinjer har tagits fram för att stärka friluftslivet. Inom dessa områden bör åtgärder som kan få en negativ påverkan på friluftsvärdena undvikas.[26]

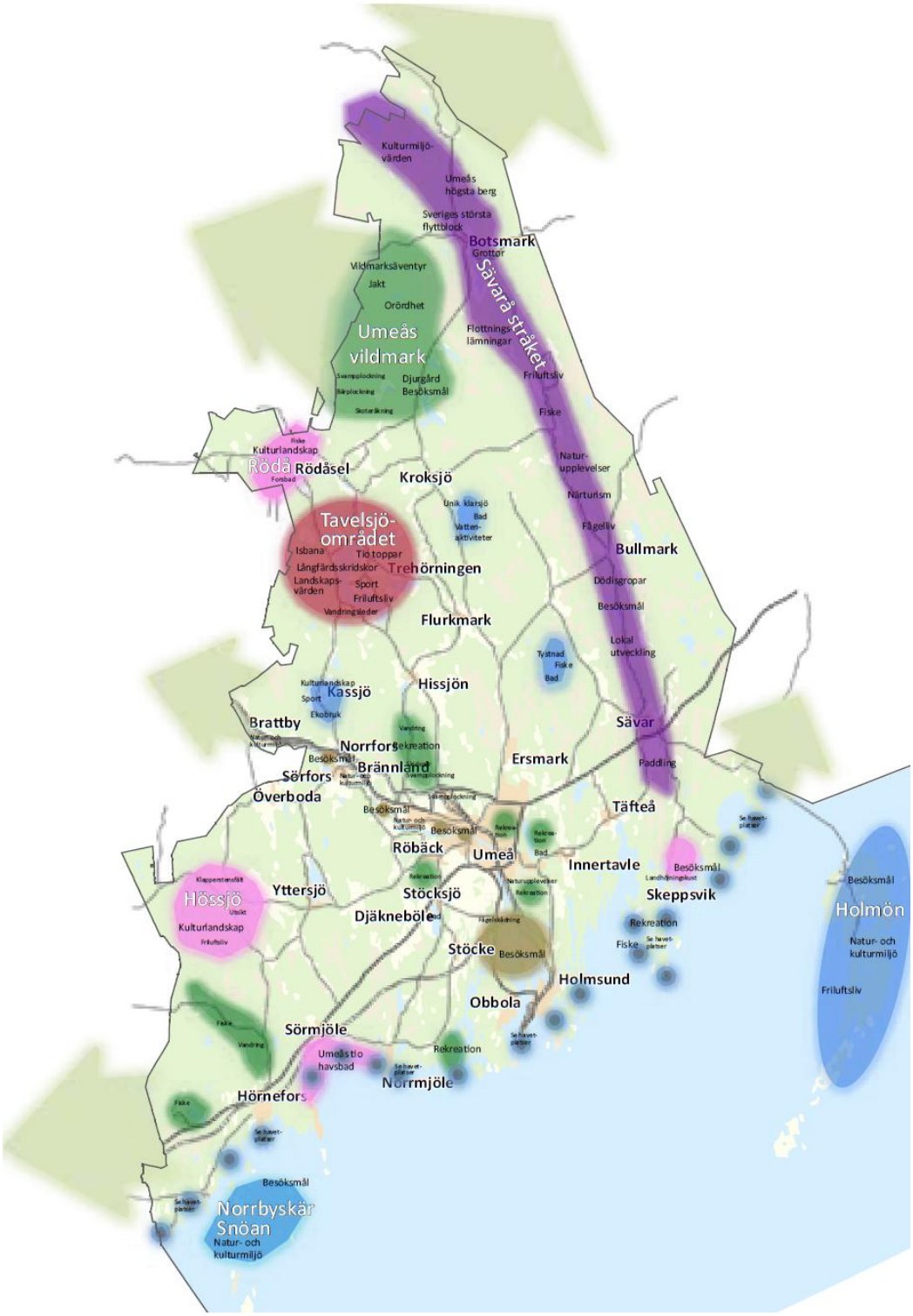


Målbild för gröna upplevelsevärden (ur Översiktsplan för Umeå). Måltavlan illustrerar den mångfald av aktiviteter och upplevelser som bör finnas inom räckhåll från bostaden. Sammansättningen av aktiviteter och upplevelser varierar i olika delar av staden, men mångfald ska alltid eftersträvas.

[26] Översiktsplan Umeå kommun. www.umea.se/oversiktsplan



Den gröna strukturen runt staden bygger på tätortsnära rekreationsområden, gröna korridorer, ett antal stråk längs älv och bäckar. Därtill finns ett mer finmaskigt nät med parker och gröna oaser. Längs den gröna korridor som omfamnar staden erbjuds en rad möjligheter för rekreation och livskvalitet.



Kommunen har en bredd av resurser för utveckling över hela kommunens yta. De varierade miljöerna med älvar, lång kuststräcka, öar, sjöar och berg samt fantastiska naturmiljöer knutna till skogs- och odlingslandskap erbjuder livsmiljöer och möjlighet till besöksmålsutveckling för dagens och morgondagens boende och besökare.

Kartläggning och klassning av friluftsområden i Umeå kommun

Fritidsförvaltningen har kartlagt frilufts- och rekreationsområden. Dokumentationen tydliggör de specifika ställningstaganden som gjorts under kartläggningen och innehåller kortfattade beskrivningar av frilufts- och rekreationsområden samt deras användning, baserat på tillgänglig information.

Kartläggningen utgår till stor del från underlag i översiktsplaner och fördjupningar för att säkerställa samstämmighet med övrig planering.

För att få en bredare förståelse för hur friluftsområden används har föreningar och organisationer, som erhållit kommunala driftsbidrag för friluftsanläggningar eller badplatser, fått möjlighet att ange vilka områden de nyttjar, i vilken omfattning och för vilket ändamål.

Parkprogram

För att stadens gröna ytor ska utvecklas på ett önskvärt och enhetligt sätt finns Umeå kommuns parkprogram. Programmet målar upp önskvärda egenskaper och funktioner för stadens grönområden. Likt översiktsplanedelen *Fördjupning för Umeå* poängteras vikten av att skapa tillgängliga och bostadsnära grönområden.

Utöver det så framhålls även värdet av att grönområdena har varierande kvaliteter och funktioner för att öka deras attraktivitet och göra de mer flexibla för olika gruppers behov.

Här är det även aktuellt att grönytorna närmast bostaden fyller vardagsbehoven av till exempel avkoppling, platser för lek och mötesplatser. Samtidigt som det en bit från bostaden bör finnas större grönområden för motionsaktiviteter, äventyr och friluftsliv.

Genom att skapa en tillgänglig och varierande grönska i staden ges flera fördelar. Målet med parkprogrammet är därför att ta fram principer för hur Umeås närmiljöer ska utvecklas och kopplas samman. En viktig del av parkprogrammet handlar även om att identifiera grönområden som inte fyller dess fulla funktion samt att identifiera svaga gröna samband i staden. Detta görs i syftet att kunna stärka och tillgängliggöra sambanden i framtida planering.

Riktlinjer för lekmiljöer och skogen

I arbetet med stadens gröna miljöer så har ett antal **riktlinjer för lekmiljöer och skogar** tagits fram.

Riktlinjer för lekplatser och lekmiljöer - I takt med att Umeå växer och förändras så bör det säkerställas att det finns olika lekmiljöer för stadens barn. Lekmiljöerna behöver nödvändigtvis inte vara iordningställda utan kan finnas i exempelvis ett naturområde.

Gemensamt för lekmiljöerna är dock att de bör finnas inom en räckvidd på 250 meter från bostaden och att det även ska gå att ta sig till miljöerna på ett trafiksäkert sätt. Inom 500 meter från bostaden bör det även finnas en större stadsdelslekplats.

Lekmiljöerna i Umeå ska utformas till attraktiva mötesplatser för både barn och vuxna. Det är viktigt att lekmiljöerna upplevs inkluderande, ger motoriska utmaningar, har lekvärden året runt och även har lekvänliga omgivningar.

Riktlinjer för stadsnära/bebyggelsenära skogar - En bra skogsmiljö nära människors bostad erbjuder direkt tillgång till friluftsliv och rekreation som främjar välbefinnande och hälsa. Skogen är en källa till positiva naturupplevelser och skapar en medvetenhet om kretslopp och naturbruk. Bebyggelsenära skogar är ett komplement till anlagda parkytor och de aktiviteter som erbjuds där.

Några av målen med bebyggelsenära skogar är att skapa en grön och vacker plats för alla att se och uppleva. Skogen bör även ha en variation av träd i olika åldrar och storlekar och främja sociala, biologiska och kulturella värden över tid.

Det är viktigt att skogar i olika åldrar sparas och görs tillgängliga samt att det finns möjlighet att uppleva äldre, orörd skog som undantas från skogsbruk.

Umeås lokala miljömål

Umeås lokala miljömål förtydligar vad som är särskilt viktigt lokalt i Umeå utöver de nationella och regionala miljömålen.

Ett av målområdena handlar om att bevara och tillgängliggöra natur- och rekreationsområden**.** Det definierade målet är att *"Senast 2040 sköts alla utpekade natur- och rekreationsområden efter en mångbruksplan så att deras värden bevaras och tillgängliggörs."*

I en mångbruksplan finns ambitionen att på ett samlat sätt beskriva och planera för alla de skilda former av markanvändning, exempelvis friluftsliv, naturvård, virkesproduktion, rekreation, som olika intressegrupper och andra gör anspråk på. [27]

Ett annat område som kopplar till friluftsliv handlar om grönområden med god social och ekologisk funktion. Målet är att "*år 2025 ska gröna stråk och områden vara utvecklade i Umeås tätorter med nya och befintliga parker och gröna offentliga rum för alla, vilket säkerställer god social och ekologisk funktion i staden"*.

[27] Umeås lokala miljömål, 2020, s. 16

Cykeltrafikprogram

Cykeltrafikprogrammet visar hur kommunen ska förbättra situationen för Umeås cyklister. Programmet omfattar hela kommunen och fokuserar på kommunens infrastruktur.

Ett av målen i programmet kopplar till Umeå kommuns folkhälsomål. Att ta sig fram i naturen på cykel är ett utmärkt sätt att främja folkhälsan och det har en stark anknytning till friluftslivet.

Kollektivtrafikprogrammet

Kollektivtrafikprogrammet beskriver hur Umeå kommun ska planera och arbeta för att kollektivtrafiken ska kunna möta befolkningstillväxten, utgöra en större andel av det totala resandet samt göra vardagen enklare för alla resenärer.

Kollektivtrafiken är en tillgång för friluftslivet då det kan möjliggöra resor till och från friluftsområde och bostad. Därmed blir det enklare att ta sig ut till friluftsområden i och utanför Umeå tätort.

Föreskrifter och skötselplaner för naturreservat

Umeå kommun ansvarar för två naturreservat, Strömbäck-Kont och Grössjön. Alla naturreservat har föreskrifter och en skötselplan som är beslutade av fullmäktige.

Program för tillgänglighet i Umeå kommun 2018 - 2030

Program för tillgänglighet i Umeå kommun med fokusområdet *Fysisk miljö* och specifikt Plan för etapp 2, där målet med tillgänglig fysisk miljö är att möjliggöra för alla invånare att vara delaktiga på lika villkor, att kunna välja bostad, skola, utbildning, arbete, fritidsaktiviteter och så vidare. För att möjliggöra det måste miljöerna ha en grundläggande tillgänglighet under alla årstider. Det gäller publika byggnader och lokaler, bostäder och arbetsplatser. Det gäller även allmänna platser och anläggningar som till exempel gator, torg, parker, idrottsanläggningar, bibliotek, lekplatser och friluftsområden.

Umeå kommuns landsbygdsprogram

Programmet visar hur kommunen ska jobba med landsbygdsutveckling för att nå kommunens landsbygdsmål. Fokus ligger på områden där kommunen har rådighet eller kan bidra stöttande. Utgångspunkten är att landsbygdsutveckling skapas tillsammans och att ingen aktör har ensam rådighet. Trepartnerskapet mellan ideell, privat och offentlig sektor utgör själva arbetsmodellen för landsbygdsutveckling.

Grönstrukturprogram, under framtagande

Programmet är tänkt att bli en kommunövergripande handlingsplan som samlar kunskap och föreslår åtgärder för att stödja Umeås hållbara tillväxt. Programmet främjar välplanerade, mångfunktionella grönområden som erbjuder kostnadseffektiva och hållbara lösningar för utmaningar kopplade till stadsutveckling, klimat och folkhälsa.

En central utmaning är att grönytor minskar i takt med stadsförtätningen, samtidigt som de ska fylla allt fler funktioner. För att undvika målkonflikter i markanvändningen krävs goda underlag för planering och förvaltning.

Grönstrukturprogrammet stärker samordningen mellan förvaltningar och aktörer, och tydliggör grönområdenas funktioner, ekosystemtjänster och värden. Det hjälper till att identifiera vad som bör bevaras och utvecklas, vilket möjliggör smarta avvägningar och mångfunktionella lösningar.

Programmet fungerar både som kunskapsunderlag och strategiskt dokument, med konkreta förslag för hur grönstrukturens värden kan integreras i planering, byggande och förvaltning – för att uppnå översiktsplanen och de lokala miljömålen.

Medverkande

Ansvarig nämnd

Fritidsnämnden

Styrgrupp

Fritidsförvaltningen:

Stefan Hildingsson, fritidsdirektör
Anders Linder, verksamhetschef driftenheten

Arbetsgrupp

Fritidsförvaltningen:

Thomas Savilahti, lokal- och anläggningsstrateg, fritidskonsulent
Erik Spade, fiskekonsulent
Patrik Wivstad, fritidskonsulent
Elisabet Lundman, enhetschef driftenheten
Oskar Östlin, fiskekonsulent

Expertstöd

Gator och parker: Isabelle Forsberg, landskapsarkitekt
Strategisk utveckling: Pernilla Helmersson, samhällsplanerare
Miljö- och hälsoskydd: Doris Grellmann, naturvårdare
Mark och exploatering: Jenny Vindegard, mark- och exploateringsingenjör

Övrigt medverkande från

Länsstyrelsen Västerbotten
Utbildning, för-, grund- och gymnasieskola
Naturskolan
Näringsliv
Visit Umeå

Bilagor

Bilaga 1: Kartläggning av friluftsområden – exempel, utdrag från digital databas.

Bilaga 2: Naturvårdsverkets friluftsmål

Bilaga 1: Kartläggning av friluftsområden i Umeå kommun

Visualisering och dokumentation

Resultatet av kartläggningen dokumenteras och visualiseras på ett sätt som lämpar sig för den kommunala planeringen och för andra centrala aktörer, där det framgår vilka specifika ställningstaganden som gjorts under kartläggningen. Dokumentationen innehåller kortfattade beskrivningar av de områden som kartlagts och hur de används, utifrån den informations som finns att tillgå. Det bör noteras att inga inventeringar eller fältbesök av utpekade områden har genomförts under kartläggningen. Där detta sker ökar precisionen i kartläggningen. Eftersom arbetet med kartläggningen av friluftsområden ska ses som en iterativ process är det möjligt att komplettera underlagen inför nästkommande uppdatering av kartläggningen

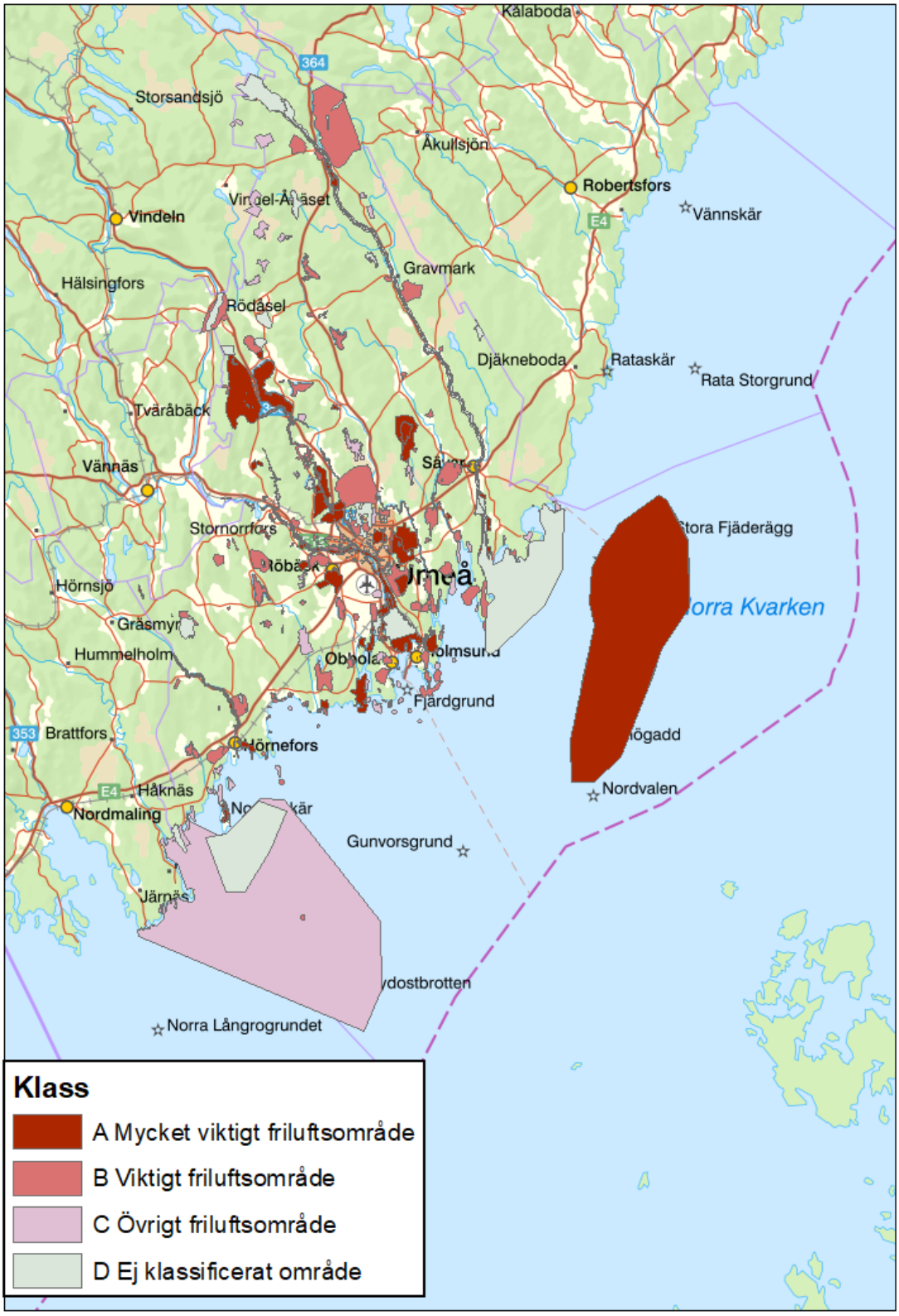
Underlag och värdering

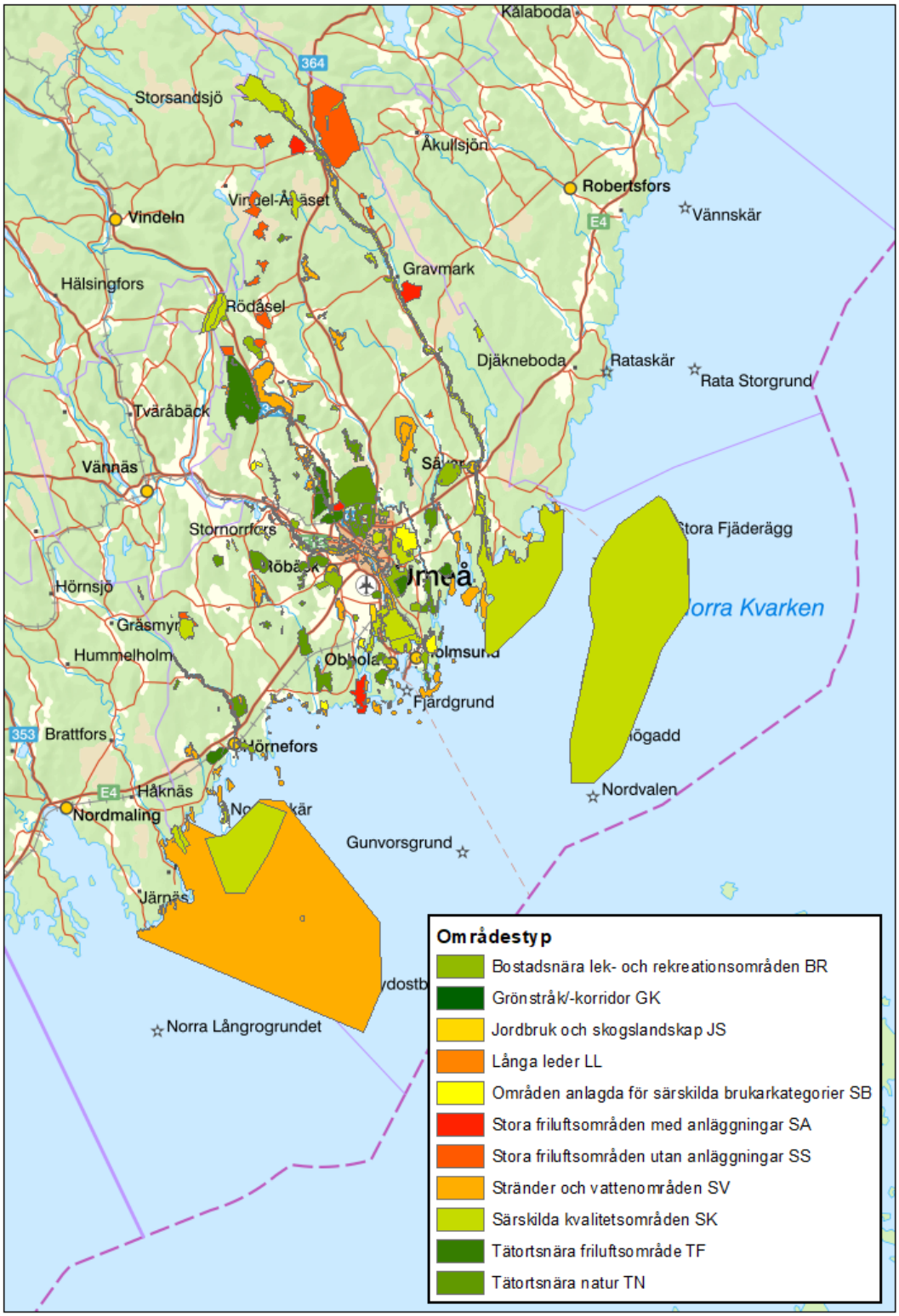
Kartläggningen baseras i stor utsträckning på underlag hämtat bland annat från översiktsplan med dess fördjupningar. Detta både för att begränsa arbetsinsatsen och för att kartläggningen ska få en samstämmighet med övrig planering. För att samla in ytterligare kunskap om hur olika friluftsområden i kommunen används har föreningar och organisationer som bland annat är anslutna till svenskt friluftsliv och föreningar som har driftsbidrag till friluftsgård/anläggning och badplatser getts möjligheten att ange vilka områden de nyttjar samt i vilken utsträckning och för vilket ändamål.

Majoriteten av värderingskriterierna är av kvalitativ typ och att bedömningen av dessa bör sättas i relation till övriga områden som ingår i den aktuella kartläggningen. Vad som exempelvis utgör hög brukarfrekvens eller måttligt symbolvärde kan variera mellan olika kommuner och områden i landet på grund av deras olika förutsättningar. Det finns alltså inte någon fastställd kvantitativ gräns för flertalet kriterier, utan de värderas utifrån lokala förutsättningar. Alla kriterier behöver inte användas för alla områden, utan bara de som är relevanta. Minst sju värderingskriterier behövs för att kunna klassificera ett område (värderingskriterierna 1–7).

Det ska noteras att all kartläggningen av friluftsområdena är en ögonblicksbild och tar ingen hänsyn till framtida markanvändning eller andra intressen. Detta är helt i linje med Naturvårdsverkets rekommendation. Alla områden och dess gränser ska bara tillgodose friluftslivets intressen och helt bortse från andra gränser som till exempel fastighetsgränser.

Bildexempel på friluftsområden och dess klassning av olika områdestyper:




Kålaboda
364
Storsandsjö
Åkullsjön
Robertsfors
Vindeln
Vindel-Åsäset
Vännskär
E4
Gravmark
Hälsingfors
Rödåsel
Djäkneboda
Rataskär
Rata Storgrund
Tvråbäck
Vännäs
Stornorrfors
Röbäck
Umeå
Stora Fjäderägg
Norra Kvarken
Hörnsjö
Gräsmyr
Hummelholm
Obbola
Fjärdgrund
353
Brattfors
Hörnefors
Högadd
Nordvalen
E4
Håknäs
Nordmaling
Gunvorsgrund
Järnäs
Norra Långrogrundet
Områdestyp
Bostadsnära lek- och rekreationsområden BR
Grönstråk/-korridor GK
Jordbruk och skogslandskap JS
Långa leder LL
Områden anlagda för särskilda brukarkategorier SB
Stora friluftsområden med anläggningar SA
Stora friluftsområden utan anläggningar SS
Stränder och vattenområden SV
Särskilda kvalitetsområden SK
Tätortsnära friluftsområde TF
Tätortsnära natur TN

Bilaga 2: Naturvårdsverkets tio friluftsmål [28]

Mål 1. Tillgång till natur för alla

Ett mål för friluftslivspolitiken bör vara tillgänglig natur för alla. Detta bör innebära: Möjligheten att vistas i och njuta av natur och kulturlandskapet är stor och människors olika behov är tillgodosedda. Områden med god tillgänglighet finns utpekade, är kända och uppskattade och förvaltas långsiktigt. Tillgänglighet har hög prioritet inom planering, information och förvaltning av natur- och kulturlandskapet samt andra områden av betydelse för friluftslivet.

Mål 2. Starkt engagemang och samverkan

Ett mål för friluftslivspolitiken bör främja ett starkt engagemang och samverkan där ideellt engagemang står i centrum. Organisationerna bör i högre grad än idag samverka vilket kan bidra till att fler människor oftare ägnar sig åt friluftsliv. Det bör även finnas etablerade strukturer för dialog och samordning av friluftslivet både lokalt, regionalt och nationellt.

Mål 3. Allemansrätten

Allemansrätten är grunden för friluftslivet. Det innebär att allemansrätten värnas och allmänhet, markägare, föreningar och företag har god kunskap om allemansrätten.

Mål 4. Tillgång till natur för friluftsliv

Allemansrätten är grunden för friluftslivet. Det innebär att allemansrätten värnas och allmänhet, markägare, föreningar och företag har god kunskap om allemansrätten.

Mål 5. Attraktiv tätortsnära natur

Det bör finnas attraktiv tätortsnära natur för friluftslivet, vilket innebär att befolkningen och besökare har tillgång till grönområden och tätortsnära landskap med höga frilufts-, natur- och kulturmiljövärden.

[28] Källa: www.naturvardsverket.se

Mål 6. Hållbar regional tillväxt och landsbygdsutveckling

En hållbar landsbygdsutveckling och regional tillväxt är viktiga mål, där friluftsliv, natur- och kulturturism bidrar till lokal och regional attraktivitet och ekonomisk utveckling. Dessa områden bör uppmärksammas och prioriteras inom besöksnäringen och präglas av hållbarhet, kvalitet, värdeskapande, tillgänglighet och säkerhet.

Mål 7. Skyddade områden som resurs till friluftslivet

Skyddade områden är en resurs för friluftslivet. Det innebär att skyddade områden med värden för friluftslivet skapar goda förutsättningar för utevistelse genom förvaltning och skötsel som främjar friluftsliv och rekreation.

Mål 8. Ett rikt friluftsliv i skolan

Ett rikt friluftsliv i skolan är ett annat mål. Det innebär att förskolor, förskoleklasser, grundskolor och motsvarande skolformer samt fritidshem bedriver friluftslivsverksamhet och undervisning om förutsättningar för en god miljö och hållbar utveckling i enlighet med verksamheternas styrdokument. Barn och elever bör ges goda möjligheter att vistas utomhus.

Mål 9. Friluftsliv för god folkhälsa

Ett mål för friluftslivet bör vara att skapa goda förutsättningar för att människor kan vara regelbundet fysiskt aktiva i natur- och kulturlandskapet. Målet bör innebära att manställs och evidensbaserade kunskaper om insatser som skapar förutsättningar för friluftsliv och främjar hälsa sam sprids till kommuner, landsting, ideella organisationer och andra berörda aktörer.

Mål 10. God kunskap om friluftslivet

Ett mål är att det finns god kunskap om friluftslivet. Det innebär att det finns etablerad forskning och statistikinsamling kring friluftsliv som utgår från ämnesfältets bredd och mångvetenskapliga karaktär, är långsiktig över tiden och bygger på behoven hos friluftslivets aktörer. Myndigheter, organisationer, kommuner, markägare och företag bör ha god kunskap och kompetens i frågor om friluftsliv, landskapets utformning, hållbart nyttjande och natur- och kulturturism.

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-11-24

Kommunstyrelsens planeringsutskott

Diarienr: KS-2025/00813

Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk, SOU 2025:93

Förslag till beslut
Att Kommunstyrelsens planeringsutskott beslutar

Att godkänna yttrandet enligt tjänsteskrivelsen.

Ärendebeskrivning
Umeå kommun har bjudits in att svara på remissen *En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk,* Del 1 och 2, (SOU 2025:93).

Regeringen beslutade den 7 februari 2024 att ge en särskild utredare uppdraget att genomföra en översyn av den nationella skogspolitiken givet utvecklingen sedan den skogspolitiska reformen 1993, inklusive policyutvecklingen inom EU samt överväga åtgärder för ett långsiktigt hållbart och konkurrenskraftigt skogsbruk som stärker näringsfriheten och investeringsviljan. Beslutet innebar även att utredaren ska lämna förslag på ett effektivare miljömålsarbete i skogen. I uppdraget ingår också att lämna ett delbetänkande där utredaren ska ge förslag för en effektiv, enkel och väl fungerande tillsyn av skogsbruket.

Syftet med hela utredningen är att utveckla en framtida ändamålsenlig skogspolitik som främjar ett långsiktigt hållbart konkurrenskraftigt skogsbruk, ökad skoglig tillväxt och en långsiktigt ökad tillgång till hållbar skoglig biomassa för att fullt ut kunna bidra till klimatomställningen samt jobb och tillväxt i hela landet.

Ett förslag till yttrande har tagits fram med stöd av en arbetsgrupp bestående av representanter från Miljö- och hälsoskydd, Mark och exploatering, Vakin, Gator och Parker och Strategisk utveckling. Arbetsgruppen har främst fokuserat på del 2 av utredningen som innehåller utredarens lösningsförslag.

Beslutsunderlag
LI2025/01500. Yttrande Umeå Kommun (SOU 2025-93)
Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk, SOU 2025:93

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2025/00813

Beredningsansvariga

Rebecka Lindgren
Katharina Radloff

Beslutet ska skickas till

Remissvaren ska ha kommit in till Landsbygds-och infrastrukturdepartementet senast den 16 december 2025.

Svaren bör lämnas per e-post till li.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till li.smf@regeringskansliet.se. Ange diarienummer LI2025/01500 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Katharina Radloff
Miljöstrateg

UMEÅ KOMMUN

Yttrande

2025-11-24 Dnr: KS-2025/00813

Landsbygds-och
infrastrukturdepartementet

Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk, SOU 2025:93

Umeå kommun ser positivt på ambitionen att utveckla en långsiktigt hållbar och robust skogspolitik, och välkomnar flera av de förslag som syftar till ökad tydlighet i ansvarsfördelning, förbättrad uppföljning och en mer strategisk hantering av naturvårdsavsättningar. Samtidigt bedömer vi att utredningen i sin nuvarande form inte fullt ut säkerställer den balans mellan produktions- och miljömål som riksdagen fastställt, och att flera delar behöver utvecklas för att ge en mer heltäckande och långsiktigt hållbar inriktning.

Sammanfattning

1. Balans mellan produktion och andra samhällsintressen

Utredningen fokuserar på ökad skogsproduktion men säkerställer inte hur produktionsmål och miljömål ska vara fortsatt jämställda. Väsentliga värden som vattenreglering, klimatanpassning, biologisk mångfald, friluftsliv, folkhälsa, rennäring och kulturmiljö behöver beaktas.

2. Riskfyllda förslag utan tillräckliga konsekvensanalyser

Förslagen att ta bort begränsningar för främmande trädslag och att avskaffa anmälningsplikt för skyddsdikning innebär risker för naturvärden, vattenmiljöer och närliggande fastigheter.

3. Otillräckliga förslag för mer variationsrikt och hållbart skogsbruk

Utredningen erkänner alternativa skogsbruksmetoder men presenterar inga konkreta förslag för hur de ska främjas, utredas eller införlivas i framtidens skogspolitik.

Umeå Kommun

Postadress 901 84 Umeå
Besöksadress Skolgatan 31A
Tel växel 090-16 10 00 (växel)

Strategisk utveckling

Katharina Radloff

katharina.radloff@umea.se

4. Underlag och vetenskap som grund för skogliga avvägningar

Arbetet med att identifiera produktionsinriktade och skyddsvärda skogar bör utgå från redan framtagna underlag som nyckelbiotoper och grön infrastruktur. Avvägningar måste bygga på vetenskap och inkludera klimatrelaterade risker.

5. Förslaget till ändrat artskydd riskerar att skapa nya målkonflikter

Ett försvagat artskydd inom skogsbruket kan leda till hårdare prövning i kommunala exploateringsprojekt. Tillsynen bör samlas hos en myndighet för att säkerställa likvärdig bedömning.

6. Klimatanpassning behandlas alltför ytligt

Utredningen saknar analys av hur skogsbrukets metoder påverkar riskerna för ras, skred, översvämningar och skador på samhällsviktig infrastruktur — trots tydliga lärdomar från extrema väderhändelser de senaste åren.

7. Viktiga möjligheter till alternativa finansieringsmodeller saknas

Biodiversitetskrediter nämns inte i utredningen, trots att de kan ge markägare nya intäktsmodeller, stärka naturvården och minska målkonflikter. De är dessutom centrala i EU:s kommande styrmedel men saknas helt i betänkandet.

Här nedan kommer Umeå kommuns synpunkter i detalj och med kapitelhänvisning:

Ökad skogsproduktion (Kap. 8)

Det finns ett fokus på förslagen i utredningen, mot produktionsmålet, vilket stämmer väl med uppdraget. Syftet med uppdraget var även att främja ett långsiktigt hållbart skogsbruk och att de två målen för skogspolitiken (produktionsmål och miljömål) ska vara fortsatt jämställda. Utredningen ger förslag om att införa ett system för uppföljning av produktionsmål för att skapa balans i uppföljning och utvärdering mellan produktionsmål och miljömål. Det är positivt. En fråga blir hur det säkerställs att balans uppnås.

Andra nyttor och intressen, utöver produktion av skogsråvaror, som bidrar till välfärd och som behöver säkerställas att de beaktas är bland annat:

Reglerande ekosystemtjänster såsom vattenreglering, klimatanpassning, erosion, biologisk mångfald.

Andra näringar som är beroende av skogen – t.ex. turism, jakt, friluftsliv, rennäring.

Rekreation, folkhälsa, friluftsliv, framförallt när det gäller tätortsnära skogar, samt kulturhistoriska värden.

Förslaget att helt ta bort begränsningen av främmande trädslag bedöms som osäkert och bör inte genomföras utan solid evidens och riskanalys. (Kap. 8.5.2–8.5.3)

Förslaget att ta bort anmälningsplikten vid skyddsdikning innebär risk för felaktigt utförda åtgärder och påverkan på närliggande fastigheter och vattenmiljöer. (Kap. 5.2.3, 8.5.4)

Mer variationsrikt skogsbruk (Kap. 6)

Utredningen konstaterar att alternativa skogsbruksmetoder finns men skjuter samtidigt fram förslag om hur dessa ska hanteras, stödjas och utvecklas.

Umeå kommun bedömer att kapitlet skulle kunna utvecklas och efterfrågar mer konkret vägledning.

Ny syn på naturvårdsavsättningar och miljöhänsyn (Kap. 5)

Utredningen efterfrågar en utvecklad strategi för att identifiera skyddsvärda skogar i förväg, vilket är positivt (sid 487f). Redan befintliga underlag såsom nyckelbiotopsinventeringen och handlingsplanerna för grön infrastruktur som har tagits fram i syfte på att effektivisera naturvårdsnyttor bör tas med i detta arbete. Utredarens förslag avseende formellt skyddad skog, frivilliga avsättningar är att:

”Regeringen bör uttala en tydlig politisk avvägning för hur stor areal som bör undantas från skogsbruk och därmed också hur stor areal som kan användas för skogsbruk. Ett sådant uttalat mål bör också inkludera hur Sverige avser att bidra till EU:s gemensamma åtaganden, vara harmoniserat med internationella åtaganden samt inkludera en ambition avseende skötsel av undantagna områden.” (Kap. 5.1.3, sid. 449)

Umeå kommun tycker att det är positivt med tydliga mål som sätts med framförhållning och långsiktighet. Avvägningen behöver grunda sig på aktuellt, vetenskapligt underlag. Det är särskilt viktigt att väga in skydd av skog som ett verktyg för att skydda infrastruktur och samhällen i den pågående klimatförändringen (se även nedan om klimatanpassning). (Kap. 5.1.3)

Artskydd (Kap. 1.7)

Utredningens föreslagna tillägg i 4 § artskyddsförordningen – att tillåta bedömningar som beaktar ekonomiska och rekreationsmässiga krav – riskerar att försvaga skyddet av vissa fågelpopulationer. Umeå kommun noterar särskilt risken att lättnader för tillämpningen av artskyddet inom skogsnäringen kan leda till en hårdare prövning av artskyddet inom kommunens exploateringsprojekt för att säkerställa en lokal och regional gynnsam populationsutveckling av hotade fågelarter. (Kap. 1.7)

Det är bättre att artskyddets tillsyn samlas hos en myndighet, för att undvika olika bedömningar och ökad administrativ börda.

Klimatanpassning (Kap. 3.3.3 och 8.8.3)

Ur ett klimatanpassningsperspektiv saknas en fördjupad diskussion om – och förslag på – hur skogsbruket (dess praktiker, metoder och produktionsmål) påverkar omgivande territorium och samhällsviktig infrastruktur, framför allt med hänseende till avverkningsytors bidrag till ökad risk för ras, skred och slamströmmar. (Kap. 8.8.3)

Det berörs endast mycket kort i utredningen (Kap. 3.3.3, s. 383) med ett citat ur Skogsstyrelsens rapport Klimatanpassning av skogen och skogsbruket – mål och förslag på åtgärder: “[...] samt att skogsbruket utvecklas så att skador på miljö och andra samhällsvärden inte ökar över tid.” Denna fråga skulle med fördel ha integrerats i analysen av skogsbrukets miljöpåverkan samt i diskussionen om riskreducerande brukningsmetoder.

Skogsstyrelsen tog 2021 fram en rapport som behandlade detta (Skogsbruksåtgärder och skador på samhällsfunktioner. Analys av situationen i dag och i ett framtida klimat samt åtgärdsförslag). Att inkludera detta perspektiv i betänkandet hade stärkt den systemiska helhetsförståelsen kring hur skogsbrukets praktiker påverkar samhällsrisker

och terrängens stabilitet, särskilt i samband med extrem nederbörd. (Kap. 8.8.3)

Alternativa finansieringsformer för långsiktigt och hållbart brukande av skogen (Kap. 6.1)

Utredningen nämner biodiversitetskrediter endast i Del 1 (Kap. 3.3.2, sid 380) och saknar därmed förslag som är viktiga för både kommuner, markägare och nationell styrning. Det saknas en bedömning hur framtidens skogsbruk kan använda biodiversitetskrediter som incitament för att stärka skydd av naturvärden, stimulera restaurering och återställning, belöna markägare för naturvårdsinsatser.

EU utvecklar just nu bland annat naturrestaureringsförordningen, marknadsramverk för klimat- och biodiversitetskrediter, CSRD/ESRS som kräver naturrelaterad rapportering. Utredningen förhåller sig inte alls till detta, vilket skapar ett tomrum inför framtida krav.

Utredningen missar möjligheten att erbjuda markägare nya intäktsmodeller kopplade till biologisk mångfald, ekonomiska incitament för alternativa skötselmodeller och ge ersättning för att bevara eller utveckla värden som idag saknar betalningsströmmar.

Biodiversitetskrediter kan bidra till att minska målkonflikter mellan produktion och naturvård, avlasta budgetkrav för formellt skydd, möjliggöra flexibla lösningar i kommunal planering, stärka naturvårdsnyttan utan ytterligare reglering.

Utredningen diskuterar inte hur kommuner skulle kunna använda krediter vid kompensation för exploatering, arbeta med lokala biodiversitetsmarknader, samt att integrera krediter i grön infrastruktur eller naturvårdsprogram.

Hans Lindberg (S)
Kommunstyrelsens ordförande

Elin Pietroni
Stadsdirektör

En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk

Del 1

Slutbetänkande av 2024 års skogspolitiska utredning

Stockholm 2025

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2025:93

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1349-1 (tryck)
ISBN 978-91-525-1350-7 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Peter Kullgren

Regeringen beslutade den 7 februari 2024 att ge en särskild utredare uppdraget att genomföra en översyn av den nationella skogspolitiken givet utvecklingen sedan den skogspolitiska reformen 1993, inklusive policyutvecklingen inom EU samt överväga åtgärder för ett långsiktigt hållbart och konkurrenskraftigt skogsbruk som stärker näringsfriheten och investeringsviljan. Beslutet innebar även att utredaren ska lämna förslag på ett effektivare miljömålsarbete i skogen. I uppdraget ingår också att lämna ett delbetänkande där utredaren ska ge förslag för en effektiv, enkel och väl fungerande tillsyn av skogsbruket.

Syftet med hela utredningen är att utveckla en framtida ändamålsenlig skogspolitik som främjar ett långsiktigt hållbart konkurrenskraftigt skogsbruk, ökad skoglig tillväxt och en långsiktigt ökad tillgång till hållbar skoglig biomassa för att fullt ut kunna bidra till klimatomställningen samt jobb och tillväxt i hela landet.

Samma dag, den 7 februari 2024, utsågs professor emeritus Göran Örlander till särskild utredare. Som sekreterare i utredningen anställdes utredaren Andreas Eriksson den 1 april 2024, kammarrättsassessorn Anna Uhr den 15 april 2024, kommunikation- och hållbarhetschefen Caroline Rothpfeffer den 15 maj 2024, hovrättsassessorn Daniel Bergström den 30 maj 2024 och skogspolitiska specialisten Malin Pettersson den 5 augusti 2024. Daniel Bergström avslutade sitt uppdrag den 30 april 2025.

Som experter i utredningen förordnades den 4 juni 2024 följande personer: skogsdirektören Linda Eriksson (Skogsindustrierna), vice ordföranden Anders-Erling Fjällås (Sámiid Riikkasearvis), näringshandläggaren Stefan Forsmark (Sametinget), miljöjuristen Josia Hort (Svenska Naturskyddsföreningen), skogspolitiske chefen Olof Johansson (Sveaskog), ämnesrådet Hans Nilsagård (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet), äganderättsjuristen Ida

Nyberg (Norra Skog), kanslirådet Lina Oskarsson (Klimat- och näringslivsdepartementet), sekreteraren Erik Petré (Häradsallmänningsförbundet), seniore rådgivaren Peter Roberntz (WWF), departementssekreteraren Susanna Roth (Finansdepartementet), skogspolitiska experten Elin Sunesdotter (LRF Skogsägarna), juristen Olof Ekström (Naturvårdsverket), ämnesrådet Mette Svejgaard (Klimat- och näringslivsdepartementet), skoglige doktorn Tomas Thuresson (Jordägareförbundet), seniore rådgivaren Johan Wester (Skogsstyrelsen), generalsekreteraren Josefine Åhrman (Svenskt friluftsliv), samt ämnesrådet Conny Öhman (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet). Juristen Olof Ekström (Naturvårdsverket) avslutade sitt förordnande i samband med överlämnandet av delbetänkandet i december 2024, handläggare Lars-Olof Sarenmark förordnades som expert samma dag.

Den 21 maj 2024 förordnades en parlamentarisk referensgrupp med en representant från varje riksdagsparti. Till ledamöter i referensgruppen förordnades följande riksdagsledamöter: Andrea Andersson Tay (Vänsterpartiet), Martin Kinnunen (Sverigedemokraterna), Malin Larsson (Socialdemokraterna), Stina Larsson (Centerpartiet), Rebecka Le Moine (Miljöpartiet), Elin Nilsson (Liberalerna), Kjell-Arne Ottoson (Kristdemokraterna) och John Widegren (Moderaterna).

Utredningen har antagit namnet *2024 års skogspolitiska utredning* (LI 2024:02). Delbetänkandet *Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk* (SOU 2024:91) överlämnades till statsrådet den 19 december 2024. Härmed överlämnas slutbetänkandet *En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk* (SOU 2025:93).

Stockholm i augusti 2025

Göran Örlander

Caroline Rothpfeffer
(huvudsekreterare)
Andreas Eriksson
Malin Pettersson
Anna Uhr

Innehåll

DEL 1

Definitioner och förkortningar ... 17

Sammanfattning ... 27

Summary ... 47

1 Författningsförslag ... 69

1.1 Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429) ... 69

1.2 Förslag till lag om ändring i jaktlagen (1987:259) ... 72

1.3 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808) ... 73

1.4 Förslag till förordning om ändring i skogsvårdsförordningen (1993:1096) ... 80

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken ... 82

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ... 84

1.7 Förslag till förordning om ändring i artskyddsförordningen (2007:845) ... 85

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen ... 86

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket ... 88

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion ... 92

2 Mitt uppdrag ... 93

2.1 Den svenska modellen för brukande av skog fungerar ... 95
2.1.1 Sektorsansvaret – är gränsen nådd? ... 95
2.1.2 Detaljregleringen ökar ... 96
2.1.3 Kunskap är nyckeln till framgång ... 97
2.1.4 Forskning för framtidens skogsskötsel ... 98
2.1.5 Kunskapsunderlag för förutsägbarhet ... 98
2.1.6 Först fakta, sen värderingar ... 99

2.2 Bruka och bevara ... 100
2.2.1 Värna balansen ... 101

2.3 Sveriges skogsbruk är viktigt för EU ... 102

2.4 Utredningens systemgränser/avgränsningar ... 103

2.5 Genomförande ... 104

3 Utvärdering av skogspolitiken ... 107

3.1 Utveckling sedan 1993 års skogspolitiska reform ... 107
3.1.1 Sammanfattning och utvärdering ... 108
3.1.2 Politikens utveckling ... 131
3.1.3 Skogstillståndets utveckling och dynamik ... 172
3.1.4 Skogsbruksåtgärdernas utveckling ... 215
3.1.5 Naturvårdsarbetets utveckling ... 254
3.1.6 Skogssektorns utveckling ... 278

3.2 Skogsnäringens samhällsekonomiska betydelse ... 329
3.2.1 Skogen har alltid varit viktig för svenskarna – men *hur* har varierat ... 330
3.2.2 Regional och nationell ekonomisk betydelse ... 331
3.2.3 Effekter av förändrad avverkningsnivå ... 340
3.2.4 Sammanfattande bedömning ... 372

3.3 Något om framtiden ... 373
3.3.1 Orolig omvärld ökar fokus på beredskap och självförsörjning ... 373

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

3.3.2 Marknaden för skogliga produkter förändras långsamt ... 376
3.3.3 Utmaningarna inom klimat och miljö fortsätter ... 381
3.3.4 Teknologi och innovation fortsätter utveckla skogsbruket ... 385
3.3.5 Skogsägande i förändring ... 390
3.3.6 Internationella överenskommelser påverkar svensk skogspolitik ... 391
3.3.7 Sammanfattande bedömning ... 391

3.4 En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk ... 393
3.4.1 Lärdomar av historien och slutsatser för framtiden ... 393
3.4.2 Om sektorsansvaret ... 399

DEL 2

4 Synliggör skogens klimatnytta ... 417

4.1 Bakgrund ... 417
4.1.1 EU:s klimatlag ... 418
4.1.2 Sveriges klimatmål ... 421
4.1.3 Den svenska skogen i nuvarande redovisningsform ... 421
4.1.4 Systemavgränsningen är avgörande ... 423
4.1.5 Olika mått på klimatbelastning ... 424
4.1.6 ISO 13391 och dess relevans för utredningens förslag ... 425

4.2 Problembeskrivning ... 428

4.3 Lösningsförslag ... 429
4.3.1 Tydligare redovisning av skogens klimatnytta ... 429
4.3.2 Vikten av att undanhålla fossila utsläpp ... 430
4.3.3 Alternativ ansats i EU:s klimatpolitik ... 431

4.4 Konsekvenser ... 432
4.4.1 Finansiella konsekvenser för staten ... 432
4.4.2 Konsekvenser för företag och enskilda ... 432

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

4.4.3 Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser ... 433
4.4.4 Samhällsekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser ... 433

5 Ny syn på naturvårdsavsättningar och miljöhänsyn ... 435

5.1 Formellt skyddad skog och frivilliga avsättningar ... 435
5.1.1 Bakgrund ... 435
5.1.2 Problembeskrivning ... 448
5.1.3 Lösningsförslag ... 449
5.1.4 Konsekvenser ... 453

5.2 Miljöhänsyn vid skogliga åtgärder ... 454
5.2.1 Bakgrund ... 454
5.2.2 Problembeskrivning ... 463
5.2.3 Lösningsförslag ... 466
5.2.4 Konsekvenser ... 468

5.3 Skydd för fåglar ... 470
5.3.1 Bakgrund ... 470
5.3.2 Problembeskrivning ... 480
5.3.3 Lösningsförslag ... 481
5.3.4 Konsekvenser ... 493

5.4 Upphävande av områdesskydd ... 495
5.4.1 Bakgrund ... 495
5.4.2 Problembeskrivning ... 501
5.4.3 Lösningsförslag ... 503
5.4.4 Konsekvenser ... 511

5.5 Inför skogsmarksskyddsområden i fjällnära skog ... 513
5.5.1 Bakgrund ... 513
5.5.2 Problembeskrivning ... 514
5.5.3 Lösningsförslag ... 517
5.5.4 Konsekvenser ... 521

6 Mer variationsrikt skogsbruk ... 525

6.1 Vad är ett variationsrikt skogsbruk? ... 525

6.2 Markägaren väljer brukningsmetod ... 527

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

6.3 Mer variation i skogen i dag än 1993 ... 528
6.4 Hyggesfritt skogsbruk ... 529
6.4.1 Naturhänsyn ... 531
6.4.2 Outforskat område ... 531
6.4.3 Tillsyn ... 532
6.5 Riskerna, ökar eller minskar de med ett variationsrikt skogsbruk? ... 532
6.6 Bedömningar ... 533

7 Ökad rådgivning ... 537

7.1 Rådgivningsverksamhet och kunskapskampanj ... 537
7.2 Bakgrund ... 537
7.3 Problembeskrivning ... 541
7.4 Lösningsförslag ... 542
7.5 Konsekvenser ... 548

8 Ökad skogsproduktion ... 553

8.1 Ett produktionsmålssystem för uppföljning och utvärdering ... 553
8.1.1 Bakgrund ... 553
8.1.2 Problembeskrivning ... 560
8.1.3 Lösningsförslag ... 561
8.1.4 Konsekvenser ... 567
8.2 Skogsodlingsmaterial ... 569
8.2.1 Skogsodlingsmaterial av hög kvalitet ... 569
8.2.2 Frö- och plantskolor ... 580
8.2.3 Konsekvenser ... 586
8.3 Främmande trädarter ... 588
8.3.1 Bakgrund ... 588
8.3.2 Problembeskrivning ... 593
8.3.3 Lösningsförslag ... 594
8.3.4 Konsekvenser ... 608

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

8.4 Bättre återväxter 610
8.4.1 Bakgrund 610
8.4.2 Problembeskrivning 619
8.4.3 Lösningsförslag 623
8.4.4 Konsekvenser 629

8.5 Bättre ungskogar 631
8.5.1 Bakgrund 631
8.5.2 Problembeskrivning 634
8.5.3 Lösningsförslag 635
8.5.4 Konsekvenser 637

8.6 Gödsling 638
8.6.1 Bakgrund 638
8.6.2 Gödslingens påverkan på tillväxt, kolbalanser och miljö 652
8.6.3 Lösningsförslag 662
8.6.4 Konsekvenser 666

8.7 Askgödsling 670
8.7.1 Bakgrund 670
8.7.2 Dagens regelverk 675
8.7.3 Askåterföring och askgödsling i framtiden 677
8.7.4 Bedömning 679

8.8 Begränsa skogsskadorna 680
8.8.1 Bakgrund 680
8.8.2 Problembeskrivning 692
8.8.3 Lösningsförslag 694
8.8.4 Konsekvenser 701

8.9 Viltskador på skog 703
8.9.1 Bakgrund 703
8.9.2 Problembeskrivning 707
8.9.3 Lösningsförslag 708
8.9.4 Konsekvenser 714

8.10 Lägsta ålder för föryngringsavverkning 716
8.10.1 Bakgrund 716
8.10.2 Problembeskrivning 723
8.10.3 Lösningsförslag 727
8.10.4 Konsekvenser 731

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

8.11 Robusta vägar säkrar tillgången på biomassa 733
8.11.1 Bakgrund 733
8.11.2 Problembeskrivning 739
8.11.3 Lösningsförslag 739
8.11.4 Konsekvenser 743

9 Nytt forskningsprogram 745

9.1 Problembeskrivning 745

9.2 Nuvarande forskningspolitik och pågående forskningsprogram 746
9.2.1 Slutsats 752

9.3 Lösningsförslag 752

9.4 Konsekvenser 754
9.4.1 Finansiella konsekvenser för staten 754
9.4.2 Konsekvenser för företag och enskilda 754
9.4.3 Konsekvenser för miljö, klimat och sociala konsekvenser 754
9.4.4 Samhällsekonomiska och övriga konsekvenser ... 755

10 Inför ett evidensbaserat beslutsfattande 757

10.1 Bakgrund 757

10.2 Varför är evidens viktigt? 764
10.2.1 En idealmodell för evidensbaserat beslutsfattande 765

10.3 Problembeskrivning 767

10.4 Exempel på myndigheter som arbetar evidensbaserat 768
10.4.1 Medicinarna visar vägen 768
10.4.2 Formas forskningssammanställningar 769

10.5 Beskrivning av insamlandet av evidens 770

10.6 Vad är beprövad erfarenhet i skogen? 771

10.7 Lösningsförslag 773
10.7.1 Kompletterade instruktioner 773
10.7.2 Motivering till en fristående instans 774
10.7.3 Utvecklad datainsamling 777

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

10.8 Konsekvenser ... 778
10.8.1 Finansiella konsekvenser för staten ... 778
10.8.2 Konsekvenser för företag och enskilda, för miljö, klimat och sociala konsekvenser samt samhällsekonomiska och övriga konsekvenser. .. 779

11 Ett tydligare Sverige i EU ... 781

11.1 Sveriges arbetssätt i EU i skogliga frågor ... 781
11.1.1 Bakgrund och problembeskrivning ... 781
11.1.2 Lösningsförslag ... 840
11.1.3 Konsekvenser ... 853

11.2 Utvecklad rapportering till EU ... 854
11.2.1 Bakgrund och problembeskrivning ... 854
11.2.2 Lösningsförslag ... 866
11.2.3 Konsekvenser ... 872

11.3 Den europeiska gröna given ... 873
11.3.1 Gröna given – beskrivning av relevanta delar ... 874
11.3.2 Gröna givens samlade påverkan på svensk skogssektor ... 913
11.3.3 Implementering av EU-lagstiftning ... 921
11.3.4 Problembeskrivning och analys ... 922
11.3.5 Lösningsförslag ... 929
11.3.6 Konsekvenser ... 932

12 Tydligare miljökvalitetsmål ... 935

12.1 Miljömålssystemets framväxt ... 936
12.1.1 Ansvarsfördelning ... 939
12.1.2 Uppföljning av miljökvalitetsmålen ... 939
12.1.3 Begränsat antal indikatorer ... 941
12.1.4 Kopplingar till internationella och EU-åtaganden .. 942

12.2 Miljömålssystemets uppbyggnad ... 944
12.2.1 Generationsmålet ... 944
12.2.2 Miljökvalitetsmål ... 945
12.2.3 Preciseringar ... 947
12.2.4 Indikatorer ... 947
12.2.5 Etappmål ... 948

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

12.3 Miljökvalitetsmålet Levande skogar 951
12.3.1 Preciseringar och indikatorer för Levande skogar – beskrivning och status 953

12.4 Miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan 979
12.4.1 Omställningar och krav för att nå målet 980

12.5 Problembeskrivning 983
12.5.1 Mätbara mål lyser med sin frånvaro 983
12.5.2 Avvägningar mellan miljökvalitetsmålen är inte möjliga i dag 985
12.5.3 Otydlighet leder till misstro 986
12.5.4 Myndigheterna utvärderar sig själva 988
12.5.5 Skogens och skogsbrukets bidrag till klimatarbetet bör förtydligas 990

12.6 Lösningsförslag Miljömålssystemet 992

12.7 Lösningsförslag för miljökvalitetsmålet Levande skogar ... 995
12.7.1 Evidensbaserat arbetssätt för effektiv målstyrning 996
12.7.2 Möjlighet till avvägningar mellan miljökvalitetsmål 997
12.7.3 Tag bort preciseringen Ekosystemtjänster 999
12.7.4 Indikatorer gällande hotade arter och återställda livsmiljöer 999
12.7.5 Prioritera arbetet med hänsynuppföljningen 1001
12.7.6 Ny indikator för skogsbrukets påverkan på preciseringen Skogsmarkens egenskaper och processer 1002
12.7.7 Ändra indikatorerna Gammal skog och Gammal skog med särskilda naturvärden i preciseringen Formellt skyddad skog, frivilliga avsättningar och improduktiv skogsmark 1004
12.7.8 Ändra preciseringen Främmande arter och genotyper 1004
12.7.9 Ändring i preciseringen Bevarade natur- och kulturmiljövärden 1005

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

12.8 Lösningsförslag för miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan....1006
12.9 Konsekvenser....1008

13 Samlade konsekvenser....1011
13.1 Problembeskrivning....1011
13.2 Om inget vidtas – nollalternativet....1012
13.3 Alternativ och för- och nackdelar....1013
13.4 Samlade finansiella konsekvenser för staten....1014
13.5 Samlade konsekvenser för företag och enskilda....1016
13.6 Samlade konsekvenser för miljö, klimat samt sociala konsekvenser....1018
13.7 Samlade samhällsekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser....1019
13.8 Om uppföljning och utvärdering av förslagen....1020

14 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser....1023

15 Författningskommentar....1027
15.1 Förslaget till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)....1027
15.2 Förslaget till lag om ändring i jaktlagen (1987:259)....1030
15.3 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)....1031
15.4 Förslaget till förordning om ändring i artskyddsförordningen (2007:845)....1037

Referenser....1039

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2024:16....1075
Bilaga 2 Förteckning över intervjuer....1101

DEL 1

Definitioner och förkortningar

Definitioner

A- och B-land enligt EU:s förnybartdirektiv	Förnybartdirektivet delar in länder i A- och B-land beroende på förutsättningarna i det land där råvaran är odlad, vilken risk det är att råvaran kommer från icke-hållbara källor. Om landet har en nationell eller regional lagstiftning som är tillämplig inom avverkningsområdet och det finns tillsyn som säkerställer vissa angivna förutsättningar, klassas landet som ett A-land och det räcker med att påvisa att skogsbiomassan kommer från ett sådant land. Om det inte kan visas att råvaran kommer från ett A-land ska det finnas förvaltningssystem för området som skogsråvaran kommer från som säkerställer att motsvarande krav är uppfyllda (B-alternativet).
Biogeografiska regioner	Det finns fem biogeografiska regioner i Sverige: *alpin*, *boreal*, *kontinental*, *marin östersjö-* och *marin atlantisk region*. Inom hela EU samordnas miljöövervakningen av arter och naturtyper som rapporteras till art- och habitatdirektivet inom hela 14 olika biogeografiska och marina regioner:

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

	– *Alpin region*: fjällkedjan. – *Boreal region*: det nordliga barrskogsbältet/taigan, större delen av Sverige. – *Kontinental region* (nemoral): Skåne, södra Blekinge, södra Öland och delar av Hallands och Västra Götalands län. – *Marin region, atlantisk*: Västerhavet. – *Marin region, baltisk*: Östersjön inklusive Öresund.
Blädningsbruk	Ett skogsskötselsystem för den fullskiktade skogen. Där sköts skogen med återkommande blädningar, det vill säga en gallring utförs så att skogen förblir fullskiktad. Uttaget inriktas främst mot de grövre träden, och återväxten förutsätts ske på naturlig väg utan aktiva åtgärder såsom plantering eller sådd.
Brukningsenhet	Den produktiva skogsmark inom en kommun som tillhör samma ägare.
Bruttoförädlingsvärde	Skillnaden mellan skogsbrukets produktionsvärde och kostnaden för insatsvaror och tjänster (totala intäkter minus löpande kostnader). Summan av alla branschers bruttoförädlingsvärde utgör ett lands bruttonationalprodukt (BNP).
Closer-to-nature forest management	Kommer från EU:s biodiversitets- och skogsstrategier för 2030. I de svenska översättningarna används begreppet ”naturnära skogsbruk”. EU:s syfte med closer-to-nature forest management är att ge vägledning och en riktning för ett skogsbruk som förbättrar förutsättningarna för skogens biologiska mångfald och skogens resiliens mot klimatförändringar. R:et i closer indikerar riktningen

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

	mot ett ekologiskt mer hållbart skogsbruk.
Enskilda ägare	Fysiska personer, dödsbon och bolag som inte är aktiebolag.
Evidens	Från latinets evide′ntia, vilket kan översättas med ”åskådlig framställning”, ”tydlighet” eller ”egenskapen hos ett omdöme att betyga sin egen riktighet, att inte kunna betvivlas”. Forskningsresultat och beprövad erfarenhet som är systematiskt sökt, relevans- och kvalitetsgranskat och sammanvägt eller på annat sätt sammanställda.
Fjällnära skog	Med fjällnära skog avses i skogsvårdslagen ”Sådan skog inom det fjällnära området där skogsbruksåtgärder kan påverka intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården, kulturmiljövården eller rennäringen, eller det råder särskilda förutsättningar för skogens skötsel”. Föreskrifter om vilka områden som utgör fjällnära skog finns i förordningen (SKSFS 1991:3) om gränserna för fjällnära skog.
Formellt skydd	Skogsmark som regleras av lagar och förordningar avseende områdesskydd, samt ingångna avtal och enskilda beslut avseende skydd av områden.
Frivillig avsättning	Områden med sammanhängande produktiv skogsmark, där markägaren frivilligt har beslutat att inte utföra åtgärder som kan skada områdets naturvärde, kulturmiljö eller sociala värde. Området ska finnas dokumenterat i plan eller annan handling.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Grot	Grenar och toppar. Avverkningsrester i form av grenar och toppar vilka kan tas ut ur skogen för att användas till skogsbiobränsle.
Gröna given	EU-kommissionens paket för att möjliggöra en grön omställning och uppnå klimatneutralitet inom EU till 2050. I den gröna given ingår strategin för biologisk mångfald, skogsstrategin, taxonomiförordningen, avskogningsförordningen, LULUCF-förordningen, förnybartdirektivet, naturrestaureringsförordningen, markhälsodirektivet, förordningen om skogsövervakning samt förordningen om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter.
Hyggesfritt skogsbruk	Definieras av ett skogbrukssystem som upprätthåller en kontinuerlig skogstäckning. Hyggesfritt skogsbruk på skogsmark med produktionsmål innebär att skogen sköts så att marken alltid är trädbevuxen utan att det uppstår några större kalhuggna ytor. Skogsstyrelsen inkluderar tre olika långsiktiga skötselsystem för ett kontinuitetsskogsbruk som passar i Sverige: – hela skötselsystemet blädningsbruk. – luckhuggning där luckorna får vara maximalt 0,25 hektar. – Överhållen skärm där man vid slutavverkning lämnar skärmträd som ska stå kvar tills den nya trädgenerationen nått en höjd på 2,5 meter.
Hållbart skogsbruk	Förvaltning och användning av skogsmark på ett sätt och i en takt som gör

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

	att dess produktivitet, biologiska mångfald, produktivitet, föryngringsförmåga, livskraft och potential upprätthålls nu och i framtiden, för att fylla relevanta ekologiska, ekonomiska och sociala funktioner på lokal, nationell och global nivå och som inte skadar andra ekosystem.
Hänsynsyta	Mindre områden produktiv skogsmark som frivilligt eller enligt skogsvårdslagen lämnats vid skogliga åtgärder.
Improduktiv skogsmark	Skogsmark som inte är produktiv skogsmark. Skogsmark som enligt vedertagna bedömningsgrunder inte kan producera i genomsnitt en kubikmeter virke per hektar och år.
Kontinuitetsskog	Skogsområde som varit bevuxet av träd under lång tid och inte kalhuggits. Inga väsentliga trädslagsbyten får heller ha skett. Kontinuitetsskogar har vanligen höga naturvärden.
Kontinuitetsskogsbruk	En form av hyggesfritt skogsbruk. Certifieringsorganet FSC definierar kontinuitetsskogsbruk som ”Ett brukande med mål att hålla marken kontinuerligt bevuxen med träd och där brukandet underhåller eller utvecklar skogens skiktning”.
Lågriskland enligt EU:s avskogningsförordning	I enlighet med förordningen bedöms länder eller delar av länder utifrån tre riskkategorier: *hög risk*, *normal risk* och *låg risk*. Bedömningen utgår från i vilken utsträckning avskogning och skogsförstörelse pågår i det aktuella landet samt vilka lagar och sanktioner som finns på plats för att motverka att avskogning eller skogsförstörelse sker. Att bli bedömd som lågriskland underlättar för att släppa

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

	ut produkter på marknaden och minskar kravet på tillsyn.
Naturnära skogsbruk	Den svenska översättningen av både close-to-nature och closer-to-nature. Skillnaden mellan det sedan länge använda begreppet close-to-nature forest management och EU-kommissionens closer-to-nature forest management är framför allt att det senare indikerar en riktning och att man kan gå i den riktningen oavsett utgångsläge. Close-to-nature forest management innebär i större utsträckning en nivåstandard.
Produktiv skogsmark	Skogsmark som enligt vedertagna bedömningsgrunder kan producera i genomsnitt minst en kubikmeter virke per hektar och år.
Resiliens	Den långsiktiga förmågan hos ett system att hantera förändringar och fortsätta att utvecklas. I detta sammanhang ett skogsekosystem.
Skogligt impediment:	Improduktiv skogsmark och träd- och buskmark.
Skogsbilväg	En väg huvudsakligen avsedd för skogsbrukets behov där virkestransport kan ske med lastbil.
Skogsmark	Mark inom ett sammanhängande område där träden har en höjd av mer än fem meter och där träden har en kronslutenhet av mer än tio procent eller har förutsättningar att nå denna höjd och kronslutenhet utan produktionshöjande åtgärder.
Trakthyggesbruk	Ett skogsskötselsystem som upprätthåller enskiktad skog. Systemet bygger på att en ny, jämnhög trädgeneration etableras inom en kort tidsperiod. Under

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

	uppväxten sköts skogen med röjning och gallring, bland annat med målet att ha ett bestånd med jämnstora träd, för att till slut avverkas, varpå hela processen upprepas. I samband med generationsväxlingen kan skogen tillfälligt vara tvåskiktad om föryngringen sker under fröträd eller skärm.
Virkesproduktionsmark	Produktiv skogsmark som inte utgörs av formellt skydd, frivillig avsättning eller hänsynsyta.
Övriga ägare	Ägare som inte är enskilda.

Förkortningar

ha (hektar)	10 000 m^2
m^3fub	Kubikmeter fast mått under bark.
m^3fpb	Kubikmeter fast mått på bark.
m^3sk	Skogskubikmeter.
m^3t	Kubikmeter travat mått.
TWh	Terawattimme
Bio-CCS	Bio Carbon Capture Storage. Lagring av koldioxid härrörande från biobränslen. Vid CCS avskiljs koldioxiden i rökgaserna från kraftverk, förbränningsanläggningar eller stora processindustrier. Den avskilda koldioxiden komprimeras och transporteras sedan till en lagringsplats djupt ner i marken.
EEA	European Environment Agency, Europeiska miljöbyrån är ett EU-organ som bidrar med kunskap och data till stöd för EU:s miljö- och klimatmål.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

FSC	Forest Stewardship Council, ett marknadsdrivet certifieringsverktyg för att främja ett mer hållbart brukande av världens skogar.
KEMI	Kemikalieinspektionen.
LRF	Lantbrukarnas riksförbund.
LULUCF	Land Use, Land Use Change and Forestry, det vill säga den markanvändningssektor dit växthusgasutsläpp från skogsmark och skogsbruk ska redovisas i enlighet med EU-förordning. Ingår som en del av det klimatpolitiska regelverket vid sidan av systemet med utsläppshandel och systemet för den icke-handlande sektorn (ESR).
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development, Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, är en internationell organisation för utbyte av idéer och erfarenheter inom områden som påverkar den ekonomiska utvecklingen mellan industriella länder med demokrati och marknadsekonomi.
PEFC	Program for Endorsement of Forest Certification, ett frivilligt certifieringssystem för hållbart skogsbruk.
SCB	Statistiska centralbyrån.
Sieps	Svenska institutet för europapolitiska studier.
SLU	Sveriges lantbruksuniversitet.
SMHI	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

ÄBIN	Älgbetesinventering vilket är en metod för att inventera viltskador i ungskog som är mellan 1 och 4 meter i medelhöjd. ÄBIN mäter omfattningen av klövviltets (älg, kronvilt, dovvilt och rådjur) bete i ungskogarna och är ett av underlagen till älgförvaltningen.

Sammanfattning

Uppdraget

Det uppdrag som regeringen gett mig spänner över en stor del av det skogspolitiska området. I uppdraget ingår att genomföra en översyn av den nationella skogspolitiken givet utvecklingen sedan den skogspolitiska reformen 1993, inklusive policyutvecklingen inom EU. Jag ska överväga åtgärder för ett långsiktigt hållbart och konkurrenskraftigt skogsbruk som stärker näringsfriheten och investeringsviljan. Syftet med utredningen är att utveckla en framtida ändamålsenlig skogspolitik som främjar ett långsiktigt hållbart konkurrenskraftigt skogsbruk, ökad skoglig tillväxt och en långsiktigt ökad tillgång till hållbar skoglig biomassa för att fullt ut kunna bidra till klimatomställningen samt jobb och tillväxt i hela landet. Enligt uppdraget ska de jämställda skogspolitiska målen – miljömålet och produktionsmålet – ligga fast.

Delar av uppdraget redovisades i delbetänkandet *Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk* SOU 2024:91. Där behandlas vissa frågor om tillsyn enligt skogsvårdslagen. Jag föreslår bland annat att kopplingen mellan avverkningsanmälan och anmälan för samråd enligt miljöbalken tas bort, och att det ska göras tydligt i vilka situationer en anmälan för samråd krävs. I delbetänkandet lämnar jag också förslag om fördelningen av kostnader för kunskapsinhämtning inom ramen för miljöbalkens kunskapskrav samt en modell för ersättning vid vissa rådighetsinskränkningar. Jag lämnar också förslag om att rättsliga prövningar av beslut enligt skogsvårdslagen ska överklagas till mark- och miljödomstol liksom att Skogsstyrelsen ska vara dispensmyndighet för artskyddsfrågor.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Utvärdering av skogspolitiken

1993 års skogspolitik, utveckling och utvärdering

I utvärderingen av skogspolitikens utveckling utgår jag från de övergripande principerna om frihet under ansvar, att undvika detaljreglering och ekonomiska stöd samt ett kunskapsbaserat ansvar, som låg till grund för 1993 års skogspolitik och hur dessa har bestått under tidsperioden fram till i dag. Dessa principer kallar jag den svenska modellen för brukande av skog.

Det har givetvis skett förändringar under de drygt trettio år som gått sedan den skogspolitiska reformen. EU-medlemskapet och den politikutveckling som skett inom EU och som följd av andra internationella överenskommelser har påverkat den svenska skogspolitiken och skogsbruket. Det har också utvecklats ett ökat fokus på skogens olika värden och ekosystemtjänster. Klimatförändringar utgör en ny faktor, och stormar och granbarkborreangrepp har utmanat skogsbruket. Teknikutvecklingen och digitaliseringen har inneburit möjligheter och behov av nya arbetssätt.

Sammantaget bedömer jag utifrån genomgången att den svenska modellen till stor del varit ändamålsenlig trots de förändringar som skett och som delvis utmanat den svenska modellen. Även om lagstiftningen blivit mer omfattande på vissa områden finns det fortfarande en betydande frihet för markägare i sitt brukande. Kunskap är fortfarande en viktig förutsättning för att en skogspolitik med frihet under ansvar ska fungera, även om behoven av kunskap har förändrats över tid. Principen om att skogsbruket ska bära sina egna kostnader upprätthålls fortfarande, med få bidrag eller ekonomiska stöd inom skogsbruket.

Jag har också undersökt hur den svenska modellen har fungerat för att uppnå de skogspolitiska målen för produktion och miljö. Reformen 1993 innebar förändringar framför allt för att stärka arbetet med miljöaspekterna i skogen. Enligt min bedömning är det också inom detta område som skogsbruket och regelverket utvecklats mest sedan dess. Det syns framför allt i den kraftigt ökade arealen av formella skydd, frivilliga avsättningar och hänsynstagande vid skogsbruksåtgärder som sammantaget i dag utgör mer än en fjärdedel av skogsmarksarealen. Ett väsentligt problem är dock att dessa områden inte får den naturvårdande skötsel som de behöver. Investeringarna i naturvård innebär att det i dag finns mer gammal skog,

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

död ved och att variationen i skogen har ökat sedan 1993. Gällande produktionsmålet har utvecklingen bidragit till uppfyllandet av målet i så måtto att tillväxten, virkesförrådet och avverkningen kunnat öka samtidigt som insatserna för naturvård ökat. Markägarna investerar mer i åtgärder som föryngring genom plantering och röjning, men återväxtresultaten och ungskogarnas kvalitet har trots det försämrats.

Min slutsats är att den svenska modellen har varit robust och ändamålsenlig. Jag bedömer att den har varit framgångsrik eftersom den i huvudsak har klarat av att hantera de utmaningar och förändringar som har skett sedan 1993 och lett till en positiv utveckling för de två skogspolitiska målen.

Skogspolitik för framtiden

Det mesta tyder på att det kommer finnas ett ökat behov av svensk skoglig råvara i framtiden för att möta samhällets behov och säkerställa tillgång till råvara och energi i en orolig omvärld. Den svenska skogens roll i omställningen till en hållbar, konkurrenskraftig och växande bioekonomi kommer sannolikt öka när vi nu också ser ett ökat fokus på försörjningstrygghet och beredskapsfrågor. Samtidigt kommer det fortsatt finnas ett behov av ytterligare naturvårdsåtgärder och utvecklad hänsyn för att säkra en biologisk mångfald som utmanas av ett förändrat klimat.

Klimatförändringarna innebär i vissa avseenden möjligheter för skogsbruket men utgör framför allt en av de största utmaningarna. Klimatförändringarna innebär att aktiva insatser krävs för att bibehålla den svenska skogens vitalitet och resiliens. Den ökade efterfrågan på både skoglig råvara och andra värden som skogen rymmer innebär ökad konkurrens om skogsresursen. Ökade anspråk på skogsresursen innebär i sin tur ökade krav på effektivitet i både naturvårdsarbete och skogsskötsel för råvaruproduktion. För att bibehålla eller öka tillväxten i skogen krävs ett aktivt skogsbruk med hög precision.

Utifrån de lärdomar som de senaste 30 åren har gett och de utmaningar som jag tror skogsbruket kommer ställas inför, är de svenska skogspolitiska principerna även framöver en stabil grund för skogspolitikens inriktning. De skogspolitiska principer jag refererar till innefattar i första hand strävan att undvika detaljerad lag-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

stiftning, vilket i sin tur möjliggör principen om frihet under ansvar. För att denna frihet ska kunna fungera i praktiken är det avgörande att kunskap finns och tillämpas – kunskapsprincipen är därmed central. Därtill är det viktigt att värna om principen att skogsbruket bör bära sina egna kostnader.

Även om jag inte föreslår någon förändring av de skogspolitiska principerna bedömer jag att dessa behöver tillämpas med ökad precision. Med det menar jag att de skogspolitiska principerna ska värnas, användas med uthållighet och på rätt sätt. Det är av vikt att den svenska modellen tillämpas på alla frågor och beslut som påverkar skogsbruket för att skogspolitiken ska få genomslag på ett ändamålsenligt sätt.

Skogsnäringens samhällsekonomiska betydelse

Skogen och skogssektorn både är och har varit betydelsefull för Sverige och svensk ekonomi. Skogsnäringens bidrag till BNP har legat på cirka två procent under tidsperioden 1993–2022 och omkring 120 000 personer är sysselsatta i skogsbruk och skogsnäring. Skogen och skogsindustrin har stor betydelse regionalt och lokalt i flera län. Ett tydligt mönster är att län med relativt gles och liten befolkning tenderar vara mer beroende av skogsbruk och skogsindustri än mindre glesbebyggda län.

Skogen har under senare tid fått en alltmer viktig roll i form av att andra värden, exempelvis rekreationsvärden, klimatnytta och ekosystemstjänster som skogen tillhandahåller, värderas allt högre. Sammantaget har skogens värde ökat över tid, och den ökade konkurrensen om skogsråvara och markanvändning har lett till ökade målkonflikter kring skogens nyttjande.

Jag har analyserat hur olika scenarier för skogsskötsel påverkar den skogliga tillväxten samt tillgången till skoglig råvara och vad det i sin tur får för effekter för ekonomi och klimatnytta. Scenariot med ökat fokus på biologisk mångfald (−19 % tillväxt) innebär med de förutsättningar scenariot och antagandena ger en nettokostnad i termer av nuvärde på upp till 420 miljarder kronor jämfört med referensscenariot för den kommande hundraårsperioden. Scenariot med fokus på ökad tillväxt (+24 % tillväxt) innebär i stället med

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

motsvarande förutsättningar en nettovinst i form av ökat nuvärde på upp till 940 miljarder kronor i nuvärde.

Scenariot med ökat fokus på biologisk mångfald ger en positiv klimatnytta de första 30–40 åren. Därefter minskar den kraftigt, vilket ger ett nettoupptag på i genomsnitt 12 miljoner ton koldioxid per år mindre än i referensscenariot över en 100-årsperiod. Scenariot med fokus på ökad tillväxt innebär en ökande klimatnytta från år 2040 och i stället i genomsnitt ett ökat upptag om 8 miljoner ton koldioxid per år mer än referensscenariot.

Inget av scenarierna är troligt att genomföras fullt ut, men klart är att vi kommer ha en situation med både en minskande tillgång till skogsråvara som den gröna given och andra krav leder till, och samtidigt en större efterfrågan på skogsråvara för att möta samhällets behov. Det innebär att det behövs en kraftigt ökad tillväxt på den skogsmark som finns tillgänglig för virkesproduktion för att kompensera för de avsättningar som gjorts och som kommer göras i framtiden.

Utredningens förslag

Förslagen som jag lämnar i det här betänkandet syftar, i enlighet med direktivet, till att sammantaget leda till ökad investeringsvilja i skogsnäringen, ökad tillväxt och ökad tillgång till skoglig biomassa. Mina förslag bygger på de skogliga principer som utgör den svenska modellen. Förslagen är utformande för att begränsa negativa konsekvenser för miljön, friluftslivet, rennäringen eller andra värden, eller för att bidra positivt till dessa värden. Förslagen är också utformade för att vara förenliga med EU-rätten.

I den mån förslagen utgörs av förändringar i lagstiftning föreslår jag att författningsförslagen ska träda i kraft den 1 september 2026.

Förslag om ett nytt sätt att redovisa skogens klimatnytta

Skogen har fått en allt viktigare roll i klimatarbetet och krav på koldioxidupptag och kolinlagring i skog har ökat. Mindre uppmärksamhet har ägnats åt skogens roll att förse samhället med förnybar råvara som kan ersätta material och energi med högre klimatavtryck.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

För markanvändningssektorn är systemen så komplexa att de inte lämpar sig för kortsiktiga siffersatta och bindande mål. Detta visar sig inte minst genom osäkerheten i mätmetoder och där det skiljer i utförande mellan EU:s medlemsstater. Nuvarande LULUCF-förordning har systemavgränsningar som gör att inte hela skogens klimatnytta tydligt framkommer och riskerar att resultera i kontraproduktiva beslut om åtgärder och mål.

Jag menar att skogens klimatnytta bäst beskrivs genom tillämpning av andra systemgränser och utan att knytas till kortsiktiga och lagstiftade mål. Som ett led i att synliggöra skogens klimatnytta föreslår jag att regeringen ger Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram ett nytt mått för skogens klimatnytta som inkluderar kollagerförändringar i skog och träprodukter, utsläpp från värdekedjan samt potentiellt undanhållna utsläpp från andra produkter.

Förslag om naturvårdsavsättningar och miljöhänsyn

Av utredningsdirektivet framgår att jag ska lägga förslag som ökar investeringsviljan i skogssektorn. Under arbetets gång har det stått klart att det finns ett behov av en tydlig spelplan för att skapa den trygghet som behövs för att investera i den svenska skogen. Därför lämnar jag följande förslag om naturvårdsavsättningar och miljöhänsyn.

Formellt skydd och frivilliga avsättningar

De nationella målen för hur mycket natur som behöver skyddas har höjts över tid. Krav på naturvårdsavsättningar uttrycks också i form av globala konventioner och EU-gemensamma strategier och rättsakter. För att skapa en tydlighet i fråga om hur mycket skog som kan brukas föreslår jag att regeringen uttalar en tydlig politisk avvägning för hur stor areal som bör undantas från skogsbruk och hur Sverige avser att bidra till EU:s gemensamma åtaganden. Det svenska naturvårdsbevarandet bör harmoniseras med de internationella åtagandena och inkludera en ambition avseende skötsel av undantagna områden.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Miljöhänsyn vid skogliga åtgärder

Den modell för naturvård som Sverige valt utgår från en kombination av avsatta områden och ”produktionsområden” med generell hänsyn. Jag bedömer att modellen med generell hänsyn vid alla skogsbruksåtgärder är ändamålsenlig utifrån de ekologiska, kulturella, ekonomiska och sociala förutsättningarna och behoven som finns i Sverige. Jag bedömer också att omfattningen av den generella hänsynen är i nivå med vad som kan förväntas i förhållande till de skogspolitiska målen.

Trots att miljöhänsyn i skogsbruk är en av fem huvudindikatorer till miljökvalitetsmålet *Levande skogar* har det länge saknats statistikunderlag för indikatorn. Skogsstyrelsen har påbörjat arbetet med en hänsynsuppföljning och jag anser att Skogsstyrelsen bör prioritera arbetet med att säkerställa en långsiktig, ändamålsenlig och robust metod för att följa upp den hänsyn till miljön som har tagits vid skogliga åtgärder.

Jag anser vidare att det finns behov av att utveckla synen på kulturmiljöer i skogen. Därför föreslår jag att Riksantikvarieämbetet får i uppdrag att i samråd med Skogsstyrelsen och länsstyrelserna utforma en strategi och styrmedel för att bevara, använda och utveckla de mest skyddsvärda övriga kulturhistoriska lämningarna.

Skydd för fåglar

Fågeldirektivet tillämpas i Sverige på ett sätt som är mer långtgående och ingripande för markägare än vad som är nödvändigt, vilket får konsekvenser för både markägare och andra samhällsintressen. Skogsstyrelsen gör en bedömning från fall till fall om en åtgärd ska förbjudas, vilket innebär att förutsebarheten för markägaren är låg på grund av den osäkerhet som föreligger kring de faktorer som påverkar ett förbud.

Det finns ett utrymme för Sverige att bedöma och utifrån vetenskapliga rön avgöra vilka fågelarter som inte befinner sig på en tillfredsställande nivå, liksom inom vilket geografiskt utbredningsområde bedömningen av tillfredställande nivå ska göras. Jag föreslår att regeringen på lämpligt sätt upprättar en nationell förteckning över fågelarter vars populationer inte befinner sig på en tillfredsställande nivå. Förteckningen bör även innehålla den hänsyn eller de åtgärder

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

som behöver vidtas för att bevara eller återupprätta berörda populationer, och användas som gemensam vägledning för de myndigheter som tillämpar regler till skydd för fåglar. Om en fågelart anses befinna sig på en otillfredsställande nivå ska de områden där livsmiljöer behöver bevaras eller skyddas hanteras med de verktyg för skydd som finns i 7 kap. miljöbalken eller genom naturvårdsavtal snarare än genom förbud vid enskilda åtgärder.

För att skapa en mer ändamålsenlig och proportionerlig tillämpning av artskyddsförordningen föreslås att kvalificeringen av vad som utgör en otillåten störning ändras. Bedömningen bör fokusera på om skogsbruksåtgärder väsentligt påverkar möjligheten att bibehålla eller återupprätta den tillfredsställande nivån av fågelarten.

Denna förändring syftar till att tydligare koppla regleringen till artskyddets övergripande syfte och bättre förutsebarhet för markanvändare.

Upphävande av områdesskydd

Formellt skydd kan för vissa områden under vissa omständigheter behöva upphävas. Jag föreslår att förutsättningarna för upphävande framgår tydligt i lag. Utgångspunkten att naturreservat innebär ett definitivt och långsiktigt skydd bör kvarstå, men jag föreslår att beslut om inrättande av naturreservat ska kunna upphävas om syftet med naturreservatet inte längre bedöms rimligt att uppnå. För biotopskydd inklusive den nya skyddsformen skogsmarksskyddsområde, som jag föreslår i delbetänkandet, anser jag att det behöver finnas större flexibilitet. Jag föreslår därför att beslut om biotopskyddsområde ska kunna upphävas om det finns skäl för det. Ett sådant beslut om upphävande ska förutsätta att fastighetsägaren samtycker till det. Jag menar att samma regler som gäller i dag om återbetalning ska fortsätta att gälla.

Skogsmarksskyddsområden i fjällnära skog

Jag föreslår att rätten till ersättning vid nekat tillstånd för avverkning i fjällnära skog ersätts av en rätt att kräva att ett skogsmarksskyddsområde bildas. Det innebär en ökad tydlighet om vilka förutsättningar som gäller för det berörda området, och även att incitamenten för

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

staten och markägaren att i stället ingå ett naturvårdsavtal anpassat för den enskilda situationen ökar.

Förslag om rådgivning

En grundbult för 1993 års skogspolitik och dess principer var vikten av kunskap inom skogsbruket, och rådgivning ansågs utgöra en förutsättning för att politiken skulle kunna genomföras. Under 1990-talet genomförde Skogsstyrelsen flera kunskapskampanjer och rådgivningsverksamheten var omfattande. På senare tid har dock Skogsstyrelsen alltmer gått ifrån rådgivning som verktyg för att genomföra de skogspolitiska målen.

Jag bedömer att rådgivning är ett viktigt verktyg för att bidra till kunskap inom skogsbruket och för att nå de skogspolitiska målen. Jag föreslår därför att regeringen beslutar om en särskild anslagspost för rådgivning i regleringsbrevet till Skogsstyrelsen i syfte att rådgivningen återigen ska utgöra en huvudsaklig del av Skogsstyrelsens kärnverksamhet med tydligt fokus på måluppfyllelse av skogspolitiken.

Det finns också behov av ett större kunskapslyft kring grundläggande skogsskötselkunskap för skogsbrukets aktörer. Jag föreslår därför också att Skogsstyrelsen får i uppdrag att genomföra en riktad kunskapskampanj för att under fem år öka kunskapen hos skogsbrukets aktörer och framför allt skogsägarna. Kunskapskampanjen bör fokusera på att ge en bred kunskapsbas i frågor som rör skogsskötsel och vad som krävs för att nå de skogspolitiska målen.

Förslag för ökad skogsproduktion

En central del i utredningsdirektivet är att lämna förslag som bidrar till en ändamålsenlig politik för ökad skoglig tillväxt och en långsiktigt ökad tillgång till hållbar skoglig biomassa. Följande förslag syftar till att öka skogsproduktionen utan att påverka andra samhällsmål negativt.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Produktionsmålssystem för uppföljning och utvärdering

Jämfört med miljömålssystemets omfattande arbete med årlig uppföljning, fördjupad utvärdering vart fjärde år, etappmål, preciseringar och indikatorer, miljömålsberedning och miljömålsråd har det fästs liten vikt vid hur det går med arbetet att sträva mot skogspolitikens produktionsmål. Den obalans som råder i uppföljning och utvärdering mellan skogspolitikens jämställda mål försvårar det politiska beslutsfattandet. Därför föreslår jag att Skogsstyrelsens ansvar för att samordna uppföljning, utvärdering och rapportering av det mål för skogsproduktion som riksdagen har fastställt, tydliggörs och att myndigheten får i uppdrag att ta fram förslag på preciseringar och indikatorer av det skogspolitiska produktionsmålet samt hur detta kan följas upp och utvärderas.

Skogsodlingsmaterial

Förädlade plantor innebär stora möjligheter till ökad tillväxt och förbättrad anpassning till ett förändrat klimat. För att stärka möjligheten att omsätta skogsträdsförädlingens resultat till friska och väl växande skogar samt säkerställa tillgång till förädlade plantor, behövs både ökad kunskap och förenklade regler. Därför föreslår jag att Skogsstyrelsen får i uppdrag att uppdatera sina föreskrifter om vegetativt förökat skogsodlingsmaterial i syfte att tillåta en användning som inte begränsas av den areal som föryngras med sådant material. Jag föreslår också att forskning och testverksamhet kring skogsodlingsmaterial prioriteras. Vidare föreslår jag att SLU Skogsskadecentrum får i uppdrag att, i samverkan med Skogsstyrelsen och Skogforsk, rikta en del av sin verksamhet till att genomlysa och bygga upp kompetens om skadesituationen i fröodlingar och skogsplantskolor och ta fram lösningar på problemen, inklusive att analysera riskerna med bekämpningsmedel i fröodlingar och skogsplantskolor.

Främmande trädarter

Jag bedömer att om Sverige ska fortsätta ha ett skogsbruk med hög tillväxt och god hantering av skogsskador i ett förändrat klimat, behöver skogsbruket anpassas bland annat genom användning av

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

fler trädarter. Användningen av främmande trädarter behöver ske med försiktighet så att potentiella risker kan hanteras. Jag föreslår att dagens regelverk justeras genom att begränsningen att främmande trädarter endast får användas i undantagsfall, tas bort. Jag föreslår också att Skogsstyrelsens föreskrifter ändras till följd av detta. Vidare föreslår jag att användningen av främmande trädarter ska anmälas till Skogsstyrelsen och att samråd med rennäringen utvidgas till att omfatta även användning av främmande trädarter. Till sist föreslår jag en större forskningssatsning om främmande trädarter, samt uppföljning och utvärdering av planteringar med främmande trädarter.

Bättre återväxter

Ett framgångsrikt föryngringsarbete är avgörande för god tillväxt. Viktiga faktorer i föryngringsarbetet är det som kallas ”3T”; tid, täthet och trädslag, vilket också är det som regleras i lagstiftningen. Tillsynen av återväxterna är dock mycket begränsad i dag, och reglerna är enligt min bedömning inte helt ändamålsenliga. Jag anser att dagens återväxtuppföljning görs för sent för att upptäcka eventuella problem i tid. Därför föreslår jag att Skogsstyrelsen ser över sina föreskrifter om föryngringsåtgärder vad gäller tidpunkt för tillfredsställande plantuppslag, plantantal och fördelning, i syfte att förbättra möjligheterna till en tillsyn som är relevant för ett gott föryngringsresultat. Jag anser också att Skogsstyrelsen bör prioritera tillsyn av föryngringsåtgärder och tidigarelägga sin återväxtuppföljning för att bättre kunna följa upp återväxtarbetet. I regelförenklingssyfte föreslår jag att underrättelsekravet i skogsvårdslagstiftningen gällande skyddsdikning tas bort. Jag föreslår också förstärkt forskning om föryngringskedjans alla led och uppmanar skogsnäringen att ta en aktiv roll i ett sådant arbete.

Bättre ungskogar

I ett trakthyggessystem är det i huvudsak i ungskogsfasen förutsättningar för framtidens tillväxt skapas. Det är alltså mot den relativt korta ungskogsfasen som en stor del av uppmärksamheten bör riktas för att skapa ett långsiktigt hållbart skogsbruk. Min allmänna

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

bild av utvärderingen av skogspolitiken är att det visas för lite omsorg om ungskogarna i dag. Röjning sker i för liten utsträckning och dessutom för sent. Därmed skapas inte de förutsättningar för framtidens växtliga skogar som det finns potential till. Ett särskilt problem anser jag är avsaknaden av tillräcklig information om ungskogarnas tillstånd och skötsel. Jag föreslår därför att SLU ges uppdraget att göra en särskild inventering av ungskog och att Skogsstyrelsen ges uppdraget att inom ramen för sitt statistikansvar utveckla en löpande uppföljning av ungskog. Jag bedömer också att Skogsstyrelsen regelbundet bör informera markägare om potentiellt röjningsbehov som en del av myndighetens rådgivningsverksamhet.

Gödsling

På kort sikt är skogsgödsling ett effektivt sätt att öka tillväxten på marker där kväve är tillväxtbegränsande, vilket är huvuddelen av svensk skogsmark. Gödsling är i dag en väl utredd och undersökt åtgärd och det har visat sig att eventuell miljöpåverkan är kortsiktig när åtgärden är rätt utförd. Betydelsen av dagens regionala begränsning till möjligheten att gödsla skog har minskat med minskat kvävenedfall. Jag föreslår därför att Skogsstyrelsen ser över allmänna råd och rekommendationer om gödsling och tar bort de regionala indelningarna och de begränsningar som baseras på ekonomisk lönsamhet. Allmänna råd och rekommendationer bör baseras på markens egenskaper, och främst regleras av gödslingens påverkan på miljö. Dessutom bedömer jag att kunskapen om gödsling behöver öka hos de enskilda markägarna. Därmed förespråkar jag att Skogsstyrelsen utvecklar rådgivning om gödsling.

Askgödsling

I dag sker askåterföring som en kompensation för den mineralnäringsförlust som kan uppstå då biobränsle i form av grenar och toppar tas ut efter en slutavverkning. Askgödsling av dikade torvmarker och fastmark med hög bonitet, där det inte är tillgången till kväve som är tillväxtbegränsande, kan bidra till både minskad avgång av växthusgaser och ökad tillväxt hos träden. Jag anser därför att askgödslingen kan öka i omfattning på bördiga fastmarker samt på drä-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

nerade torvmarker där skogsproduktion lämpar sig. Askgödsling är inte reglerat i lag i dag, men det är okänt för många markägare att askan kan ha en tillväxthöjande effekt på dessa marker. Jag anser därför att Skogsstyrelsen bör tillgängliggöra information om detta för markägarna i syfte att öka skogsproduktionen. Samtidigt bör Skogsstyrelsen utveckla rekommendationer för hur askgödslingen bör utföras för att ge maximal effekt.

Begränsa skogsskadorna

Ökade skogsskador utgör ett stort problem för möjligheten att öka tillväxten och tillgången på biomassa. Direkt genom att skadorna i sig leder till minskad tillväxt eller avgång men också indirekt eftersom det kan påverka investeringsviljan i skogsnäringen. Skogsskadornas omfattning och betydelse befaras öka ytterligare till följd av ett förändrat klimat. Det finns stora utmaningar i att upptäcka skadorna i tid, veta vad som bör göras för att begränsa dem och att genomföra dessa åtgärder. Jag anser att den etablerade satsningen på skogsskadecentrum bör fortsätta prioriteras av SLU och utgöra ett kunskapsnav för hela skogssektorn och andra forskningscentra. Skogsstyrelsen bör prioritera skogsskadefrågorna genomgående i sitt arbete med rådgivning, tillsyn och övervakning, särskilt avseende granbarkborre, samt att genomföra beredskapsövningar för skogssektorn. Jag föreslår också att Skogsstyrelsen ser över föreskrifterna till växtskyddsförordningen i syfte att skärpa dessa så att det regelverk som tidigare gällde i bekämpningsområden gäller överallt.

Ett annat problem avser skador i skyddade områden, som kan leda både till att de naturvärden som är tänkta att skyddas kan riskera att förstöras av ett skogsskadeangrepp och till en risk att skador sprids till omgivande skog. Därför föreslår jag att länsstyrelserna får i uppdrag att göra en översyn av reservatsföreskrifter utifrån risken för skogsskador i reservaten och att även risken för spridning till angränsande skog beaktas.

Jag föreslår också att regeringen ger Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, SMHI och Skogsstyrelsen i uppdrag att gemensamt och i samråd med länsstyrelser och kommuner utveckla tydligare informationssystem till allmänheten gällande brandrisk och

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

eldningsförbud i skogen samt utreda och lämna förslag på förbättrat regelverk avseende eldningsförbud.

Begränsa viltskador på skog

Viltskador påverkar skogsbruket negativt på flera sätt. Ökade kostnader för föryngringsåtgärder och minskad förväntad tillväxt kan minska investeringsviljan. Skadorna medför kvalitetsförluster på virket och påverkar möjligheterna att föryngra med vissa trädslag. Effekterna av viltskador påverkar inte bara skogsbrukets lönsamhet utan även dess bidrag till klimatnytta och biologisk mångfald.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har inom ramen för älgförvaltningssystemet formulerat målbilder för skog och klövvilt. Målen är inte beslutade av riksdag eller regering, men regeringen har i proposition angett att viltförvaltningen bör styra mot dessa mål. De mål för maximala viltskador som ska tålas nås ännu inte trots att ett nytt älgförvaltningssystem infördes för mer än 10 år sedan.

Jag anser att styrningen mot målen behöver öka och bedömer att målen därmed bör genomsyra även lagstiftningen. Jag föreslår därför att ett tydligt mål för skog och klövvilt författningsregleras. Jag bedömer dessutom att de förslag som Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen tagit fram inom tidigare uppdrag och som nu till viss del bereds av regeringen, är förslag som kommer att medföra positiva effekter för att minska viltskadorna på skog.

Lägsta ålder för föryngringsavverkning

För att säkerställa en god skogshushållning finns regler om lägsta ålder för föryngringsavverkning. Nordligaste Sverige har en högre gräns för lägsta ålder för föryngringsavverkning än resten av landet vid samma ståndortsindex. Jag bedömer att det inte finns några sakliga skäl för den skillnaden. Jag föreslår därför att Skogsstyrelsen får i uppdrag att regelförenkla genom att revidera föreskrifterna om lägsta ålder för föryngringsavverkning så att nivåerna för södra Sverige också ska gälla i norra Sverige.

Nuvarande reglering av lägsta ålder för föryngringsavverkning gäller inte för främmande trädarter. För att säkerställa att främmande trädarter hanteras som inhemska trädarter när det kommer till inten-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

sitet i brukandet, föreslår jag att även främmande trädarter omfattas av föreskrifterna om lägsta ålder för föryngringsavverkning.

Robusta vägar

För att omsätta tillväxten i skogen i värdeskapande produkter och stärkt konkurrenskraft krävs att råvaran effektivt kan transporteras från skogen. Fungerande skogsbilvägar är en nödvändighet för skogsbrukets lönsamhet, de bidrar också till andra nyttor genom exempelvis ökad tillgänglighet för friluftsliv och framkomlighet vid bekämpning av skogsbrand.

I dag finns ingen tydlig, heltäckande och uppdaterad standard för skogsbilvägar vilket innebär en risk att vägar byggs eller rustas upp på ett felaktigt sätt och till högre kostnad än nödvändigt. Därför föreslår jag att Skogsstyrelsen får i uppdrag att, i samråd med Trafikverket, Skogforsk och skogsbrukets aktörer, ta fram en standard för byggande av skogsbilvägar.

Många skogsbilvägar saknar organiserad förvaltning, vilket bland annat beror på att förrättning är en dyr och omfattande process. Vid nybyggnation är det önskvärt med samordning över fastighetsgränser i större utsträckning än i dag. Därför föreslår jag att Skogsstyrelsen får i uppdrag att i samråd med Lantmäteriet, föreslå en förenklad förrättning för skogsbilvägar. Därtill föreslår jag att regeringen ser över regelverket för husbehovstäkter.

För att det klassificeringsprojekt i Götaland som skogsbranschen finansierat och Biometria genomfört, inte ska bli en engångsföreteelse föreslår jag att Skogsstyrelsen får i uppdrag att i samråd med Trafikverket, Skogforsk och skogsbruket, ta fram en långsiktig modell för klassificering och ajourhållning av skogsbilvägars status i den nationella vägdatabasen.

Jag bedömer också att kompetensen om skogsbilvägsbyggnad och underhåll behöver stärkas i skogssektorn och att Skogsstyrelsen bör säkerställa kompetens inom myndigheten.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Förslag om förstärkt skogsforskning

Det har bedrivits forskning om skog och skogsbruk i Sverige under lång tid. Skogliga forskningsprogram med både bredd och djup har genomförts, initialt främst med fokus på skogsproduktion, föryngring och skogsträdsförädling. Sedan mitten av 1990-talet har projekt om hållbarhet, biologisk mångfald och klimat prioriterats. Forskningsansatserna har blivit bredare med inkludering av samhällsdiscipliner i de skogligt orienterade projekten, vilket har lett till att kompetensen inom skog breddats och fördjupats. Det har dock inneburit att forskning inom skogsskötsel minskat.

Med ökad efterfrågan på skogsråvara, klimatförändringar, nya regelverk och nya förväntningar på hur skogen ska brukas anser jag att skogsskötselforskningen åter behöver prioriteras. Jag föreslår därför ett forskningsprogram med fokus på skogsskötsel. Programmet är tänkt som ett kraftfullt komplement till redan pågående forskningsprogram genom att omfatta forskning och förvaltning av långsiktiga försök kring skogsskötsel för bättre ståndortsanpassning och tillväxt inklusive nytt förädlat skogsodlingsmaterial, lövträd, främmande trädslag samt återväxtkedjan inklusive markberedning, hyggesbehandling samt sådd och planteringsmetoder. Även askgödsling bör ingå. Målet ska vara att genom hög och säker skogstillväxt möta såväl klimatförändringar som framtidens råvarubehov.

Förslag om evidensbaserat arbetssätt

För ett fungerande policyarbete med välgrundade beslut krävs tillförlitliga och objektiva beslutsunderlag. Skogsområdets förutsättningar med långa tidsperspektiv, komplexa samband och dessutom skilda värderingar och ideologiska uppfattningar, innebär att det är särskilt viktigt att underlag till politiska beslut vilar på saklighet och analys. Jag bedömer att ett evidensbaserat arbetssätt, som är systematiskt, transparent och baserat på vetenskap och beprövad erfarenhet, bör genomsyra policyarbete och offentlig förvaltning inom det skogspolitiska området. Därför föreslår jag att Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets instruktioner kompletteras med en skrivning om att myndigheterna i utförandet av sina respektive uppdrag ska utgå från vetenskap och beprövad erfarenhet.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Ett sådant arbete förutsätter övervakning, uppföljning, analys och utvärdering. Riksskogstaxeringen är en central infrastruktur för sådan uppföljning och analys av skogstillståndet, som jag bedömer kommer vara än viktigare i framtiden. Jag bedömer därför att Riksskogstaxeringens verksamhet bör stärkas genom en professur med ansvar för Riksskogstaxeringens analysverksamhet, och föreslår att regeringen beslutar om en särskild anslagspost i SLU:s regleringsbrev för Riksskogstaxeringens finansiering.

Förslag om Sveriges arbetssätt i EU

Den gemensamma EU-politiken har fått en allt större påverkan på den svenska skogspolitiken och den svenska skogsnäringen. För att få genomslag för Sveriges uppfattning i skogliga frågor på EU-nivå lämnar jag förslag på ett utvecklat arbetssätt. Arbetssättet innebär bland annat att regeringen prioriterar och uttrycker den politiska viljan tydligare genom att inför varje ny mandatperiod för kommissionen ta fram ett program för sitt påverkansarbete i de politiska frågor som regeringen prioriterar. Den bakomliggande politiska viljan behöver också komma till tydligt uttryck i de instruktioner som ges till förhandlare på olika nivåer i EU-arbetet.

Jag föreslår att en samordnande funktion för EU-arbetet inrättas i Regeringskansliet. Politiska tjänstemän bör involveras i högre utsträckning i de ärenden som anses vara prioriterade och jag föreslår att det sker inom ramen för team där handläggare från myndigheter liksom såväl opolitiska som politiska tjänstemän i Regeringskansliet ingår. Jag ser också ett behov av ökad svensk närvaro i EU-institutionerna, och föreslår åtgärder för detta.

För att stärka möjligheterna till ett proaktivt arbete krävs en effektiv omvärldsbevakning. Som ett stöd för detta föreslår jag inrättande av ett stående forum för samhällsgemensam omvärldsbevakning när det gäller skogsfrågorna som ska fungera rådgivande för regeringen.

EU:s gröna giv har stor påverkan på den svenska skogsnäringen, och hur Sverige väljer att implementera EU-lagstiftning får stor betydelse. Därför föreslår jag att regeringen antar principer för hur implementeringen ska genomföras, bland annat att den nationella lagstiftningen i normalfallet inte ska gå utöver vad EU-direktiven kräver, att möjligheter till anpassningar ska nyttjas och att princi-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

perna för den svenska skogspolitiken ska värnas även vid implementering av EU-lagstiftning. Jag föreslår också att kopplingen mellan förhandlingsfasen i EU:s lagstiftningsprocess och implementeringsfasen stärks genom att de team som föreslås följer även implementeringsarbetet.

En del av den rapporteringsskyldighet som följer av EU-medlemskapet har regeringen delegerat till myndigheter. Det handlar till stor del om rapportering av uppgifter som inte kräver särskilda ställningstaganden eller avvägningar, men i vissa fall kräver rapporteringen beslut som delvis innebär politiska avvägningar eller påverkar uttryckta politiska prioriteringar. Jag föreslår att Naturvårdsverket, som är den myndighet som har bemyndigande att rapportera inom det aktuella området, bör göra en bedömning av vilken rapportering som med hänsyn till omständigheterna ska göras av regeringen. Det ger regeringen möjlighet att göra de eventuella politiska avvägningarna inför beslut om sådan rapportering som av någon anledning har politisk relevans.

Förslag om miljömålssystemet

Det svenska miljömålssystemet består av visionära mål, förtydligande preciseringar och indikatorer för uppföljning. I mitt uppdrag ingår att se över de preciseringar och indikatorer som berör skogen för att öka mätbarheten och möjligheten till uppföljning. Jag föreslår därför flera förändringar av preciseringarna och indikatorerna till målen *Levande skogar* och *Begränsad klimatpåverkan*. Jag anser också att etappmål bör fastställas i större utsträckning och löpande för att styra miljökvalitetsmålen mot uppfyllnad av miljöpolitiken och för att öka målens mätbarhet. Dessutom föreslår jag att *Levande skogar* utvecklas genom ett förtydligande om att målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att andra mål för hållbar utveckling inte äventyras.

Jag anser också att det behövs en utredning och översyn av hela miljömålssystemet för att utveckla det i riktning mot tydliga och tidsatta mål för att miljökvalitetsmålen ska bli mer användbara och motiverande, och därmed ge högre effekt.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Förslagens konsekvenser

Som en följd av förslagen i det här betänkandet förväntas investeringsviljan stärkas i skogsbruket och öka skogens tillväxt för att därigenom säkra en långsiktig tillgång på inhemsk råvara. Detta stärker bioekonomin, minskar beroendet av fossila resurser och möjliggör undanhållande av utsläpp från klimatbelastande material. En växande skogsnäring bidrar också till ökad sysselsättning, särskilt i landsbygdsområden, vilket är positivt för samhällsekonomin. Förslagen stärker även Sveriges beredskap och försörjningstrygghet.

Flera av förslagen bedöms bidra till ett stärkt miljömålsarbete och samtidigt skapa bättre förutsättningar för ett hållbart och lönsamt skogsbruk. Genom att öka precisionen i det strategiska naturvårdsarbetet och förbättra uppföljningen av miljömålen läggs grunden för ett mer effektivt och resultatinriktat miljöarbete.

Flera av förslagen medför att Skogsstyrelsen tilldelas nya uppdrag eller att myndighetens arbete behöver utvecklas inom olika områden. En stor del av kostnaderna för detta ryms inom ordinarie budget eller finansieras genom omprioritering av verksamheten, men jag bedömer också att resursförstärkning kommer att krävas. Förslagen om ökad rådgivning innebär ökade kostnader för staten men minskar också behovet av detaljreglering, tillsyn och administration.

Förslagen i betänkandet kommer i första hand påverka företag och enskilda som äger skogsfastigheter eller på annat sätt är verksamma inom skogsnäringen.

Summary

Remit

The remit given to me by the Swedish Government covers a large section of forest policy. The remit includes carrying out a review of Swedish forest policy, given developments since the forest policy reform in 1993, including policy development within the EU. I was to consider measures for sustainable and competitive forestry over the long term that would strengthen freedom of enterprise and willingness to invest. The purpose of the Inquiry was to develop a future, effective forest policy that would promote sustainable, competitive forestry, increase forest growth, and increase access to sustainable forestry biomass over the long term to be able to fully contribute to the climate transition, jobs and growth throughout the country. According to the remit, the equally important forest policy objectives – the environmental objective and production objective – should remain unchanged.

Parts of the remit were reported on in the interim report *Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk* (A clear regulatory framework for active forestry) SOU 2024:91. The interim report dealt with certain questions concerning supervision under Sweden's Forestry Act. I proposed that the link between the logging notification and consultation notification, which are required under the Swedish Environmental Code, should be removed, and that it should be made clear in which situations a consultation notification is required. In the interim report, I also presented a proposal for the distribution of costs for acquiring knowledge as required under the Environmental Code, and a model for compensation when certain restrictions on the right of disposition are imposed. In the interim report, I also propose that legal reviews of decisions under the Forestry Act should be appealed to the Land and Environmental Court, and that the

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Swedish Forest Agency should be the exemption authority for species protection issues.

Evaluation of Forest Policy

The 1993 forest policy, its development and evaluation

I based my evaluation of the current forest policy on the general principles of freedom with responsibility, avoiding detailed provisions and financial support, and a knowledge-based responsibility – which formed the basis for the 1993 forest policy – and how these principles have stood the test of time in the period up to the present day. I call these principles as a group the 'Swedish forestry model'.

There have been changes since the forest policy reform. EU membership, and the policy development that has occurred within the EU and as a consequence of other international agreements, have affected Swedish forest policy and forestry. An increased focus on the various values and ecosystem services of forests has also developed. Climate change is a new factor, and storms and bark beetle infestations have been challenges for forestry. Technology development and digitalisation have brought both opportunities and the need for new approaches.

All in all, based on this review, I assess that the Swedish forestry model has largely stood the test of time, despite the changes that have occurred, which have challenged the Swedish forestry model to some extent. Although the legislation has become more far-reaching in some areas, there is still considerable freedom for landowners in how they may use their forests. Knowledge is still an important factor for the forest policy with freedom under responsibility to function, even though the needs have changed over time.

The principle that forestry must bear its own costs also stands firm today, with few subsidies or financial support within forestry.

I have also investigated how effective the Swedish forestry model has been in achieving the forest policy objectives for production and the environment. The reform in 1993 primarily brought in changes to strengthen work with environmental aspects in forests. In my view, it is also in this arena that forestry and the regulatory framework have developed the most since then. This is particularly evident in the greatly increased area under formal protection, volun-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

tary set-asides, and retention forestry, which together account for more than a quarter of the forest land area. The problem today is that these areas do not get the nature conserving management they need. Investments in nature conservation mean that there is now more old-growth forest and dead wood, and variation in the forests has increased. When it comes to their production aspects, this development has contributed to the achievement of the objective to such an extent that growth, growing stock and logging have all been able to increase at the same time as interventions for nature conservation have increased. Although landowners are investing more in measures such as regeneration through planting and cleaning, regeneration results and the quality of young forests have nevertheless deteriorated.

My conclusion is that the Swedish forestry model has been robust and effective. I consider it to be successful because in principle it has managed to cope with the challenges and changes that have occurred since 1993 and has led to a positive trend for the two forest policy objectives.

Forest policy for tomorrow

Most indications are that there will be an increased need for Swedish forestry raw materials in the future to meet society's needs and ensure access to raw materials and energy in a turbulent global context. The role of Swedish forests in the transition to a sustainable, competitive and growing bioeconomy is likely to increase, as we are now also seeing an increased focus on security of supply and preparedness issues. At the same time, there will continue to be a need for additional conservation measures and enhanced retention to safeguard biodiversity, which is being challenged by a changing climate.

Climate change presents opportunities for forestry in some respects, but is above all one of its greatest challenges and requires active interventions to maintain the vitality and resilience of Sweden's forests. The increased demand for both raw materials from forestry and the other values that forests hold means increased competition for the forest resource. More claims on the forest resource in turn mean increased demands for both environmental protection efforts

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

and forest management for raw material production to be effective and efficient. Active forestry with high precision is required to maintain or increase growth in forests.

Based on the lessons learned over the past 30 years, and the challenges that I believe forestry will face in the future, the principles underlying Swedish forest policy will remain a solid foundation for its direction even in the future. These principles primarily entail an endeavour to avoid detailed provisions in the legislation, which in turn enables the principle of freedom with responsibility to operate. For this freedom to be able to function well in practice, it is crucial that knowledge has been acquired and is applied – the knowledge principle is therefore central. In addition, it is important to safeguard the forest policy principle that forestry should bear its own costs.

Although I do not propose any changes to the forest policy principles, I believe that these principles need to be applied with greater precision. By that I mean that the forest policy principles should be safeguarded, applied with persistence, and in the right way. It is important that the Swedish forestry model is applied in all questions affecting forestry so that the forest policy can be effective in practice.

Socio-economic importance of the forestry industry

Forests and the forestry industry are important for Sweden and its economy. The forestry industry's contribution to GDP was around 2 % in the period 1993–2022, and around 120 000 people are employed in forestry and the forestry industry. Forests and the forestry industry are of great importance regionally, and locally in many counties. A clear pattern is that counties with relatively sparse and small populations tend to be more dependent on forestry and the forestry industry than less sparsely populated counties.

In addition, forests have recently acquired an increasingly important role in the form of their other values – such as recreational values, climate benefit and the ecosystem services provided by forests – being valued more and more highly. All in all, the value of forests has increased over time, and the increased competition for

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

raw materials from forestry and for land use has led to conflicts of objectives when it comes to how forests are exploited.

I have analysed how different scenarios for forest management affect forest growth and access to forestry raw materials, and in turn what effects this may have on the economy and on the climate benefit from forestry. With the conditions and assumptions in the scenario with an increased focus on biodiversity, it will result in a net cost in terms of present value up to SEK 420 billion compared to the reference scenario for the coming hundred-year period. The scenario with a focus on increased growth would instead mean a net gain in the form of an increase in present value of up to SEK 937 billion.

The scenario with an increased focus on biodiversity gives a climate benefit for the first 30–40 years. That benefit then decreases dramatically, resulting in net removal of on average 12 million tonnes of CO_2 per year less than in the baseline scenario over a 100-year period. The scenario with a focus on increased growth means an increasing climate benefit from 2040 and instead the removal of 8 million tonnes of CO_2 on average per year more than the baseline scenario.

None of the scenarios are likely to be implemented in full, but it is clear that there will be a situation with both a declining supply of forestry raw materials, which the EU's green deal and other requirements will lead to, and at the same time a greater demand for raw materials from forests to meet society's needs. This means that there is a need for significantly increased growth in the forest land available for timber production to compensate for the set-asides.

The Inquiry's proposals

In accordance with the terms of reference, all in all the proposals that I make in this report aim to lead to increased willingness to invest in the forestry sector, increased growth, and increased access to forest biomass. My proposals also build on the forestry principles in the Swedish forestry model. The proposals are designed to limit negative consequences for the environment, outdoor recreational activities, reindeer husbandry and the other values, or to contribute positively to these values. The proposals are also designed to be compatible with EU law. Where the proposals concern

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

amendments to legislation, I propose that these legislative proposals should enter into force on 1 September 2026.

Proposal for a new way of reporting the climate benefit of forests

Forests have become increasingly important in climate efforts, and demands for carbon removal and carbon storage in forests have increased. Less attention has been paid to the role of forests in providing society with renewable raw materials that can replace materials and energy that have a bigger climate footprint.

For the land use sector, the systems are so complex that short-term numerical and binding targets are not appropriate. This is particularly apparent given the uncertainty in measurement methods and where there are differences between EU Member States in how measurements are performed. The system boundaries in the current Land Use, Land-Use Change and Forestry (LULUCF) Regulation do not make all the climate benefit from forests clearly apparent, and risk resulting in counter-productive decisions concerning measures and targets.

I argue that the climate benefit of forests is best described by applying different system boundaries, and by not being tied to short-term and legislated targets. As part of highlighting the climate benefit of forests, I propose that the Government tasks the Swedish Forest Agency and the Swedish Environmental Protection Agency with developing a new metric for the climate benefit of forests that includes changes in carbon storage in forests and wood products, emissions from the value chain, and potential avoided emissions from other products.

Proposals for nature conservation set-asides and retention

The Inquiry's terms of reference state that I am to make proposals that would increase the willingness to invest in the forestry sector. During this work, it has become apparent that there is a need for a clear playing field to create the confidence needed to invest in Swedish forests. I therefore make the following proposals regarding nature conservation set-asides and retention.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Formal protection and voluntary set-asides

The national targets for formal protection of natural areas have been raised over time. Requirements for nature conservation set-asides are also expressed in global conventions and EU-wide strategies and legal acts. To be clear about how much forest can be exploited, I propose that the Government should state a clear policy position on how much forest land area should be excluded from forestry, and how Sweden intends to contribute to the EU's joint commitments. Swedish nature conservation should be harmonised with international commitments and include an ambition regarding the management of areas excluded from forestry measures.

Retention forestry

The model for nature conservation chosen by Sweden is based on a combination of set-aside areas and production areas with general retention. I assess that the model with general retention in relation to all forestry measures is appropriate based on the ecological, cultural, economic and social conditions and the needs that exist in Sweden. I also assess that the size of the general retention is in line with what can be expected in relation to the forest policy objectives.

Despite the fact that retention in forestry is one of five main indicators for Sweden's environmental quality objective *Sustainable forests*, there has long been a lack of statistical data for the indicator. The Swedish Forest Agency has work in progress with monitoring project and it is my view that the Agency should prioritise this project to ensure a long-term, effective and robust method for monitoring retention where forestry measures having been taken.

I consider that there is a need to develop how cultural environments in forests are viewed. Therefore, I propose that the National Heritage Board, in consultation with the Swedish Forest Agency and the county administrative boards, should be tasked with developing a strategy and instruments to preserve, use and develop the other cultural heritage remnants that are the most worthy of protection.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Protection for birds

The EU Birds Directive is applied in Sweden in ways that are more far-reaching and intrusive for landowners than necessary, which has consequences for both landowners and other societal interests. The Swedish Forest Agency makes assessments on a case-by-case basis as to whether a measure should be prohibited or not, which means less predictability for the landowner due to the uncertainty surrounding what factors influence a prohibition.

There is scope for Sweden to assess, and on the basis of scientific evidence, determine which species of birds are not at a satisfactory level, and within which geographical range the assessment of a satisfactory level should be made. I propose that the Government draw up in an appropriate manner a national list of bird species whose populations are not at a satisfactory level. This list should also include the retention or the measures necessary to preserve or re-establish the populations concerned, and this list should be used as a common guide for the government agencies that apply the rules for the protection of birds. If a bird species is considered to be at an unsatisfactory level, the areas where its habitats need to be preserved or protected should be managed using the tools provided in Chapter 7 of the Swedish Environmental Code, or in nature conservation agreements, rather than as prohibitions on individual measures.

To ensure a more effective and proportionate application of the Species Protection Ordinance, I propose amending the qualification of what constitutes a prohibited disturbance. The assessment should focus on whether forestry measures materially affect the chances of maintaining or restoring the satisfactory population level for the bird species.

This amendment aims to more clearly link the rules to the overarching purpose of species protection, and to improve predictability for land users.

Rescission of land conservation

In certain circumstances, the formal protection of certain areas of land may need to be rescinded. I propose that the conditions for rescission be clearly laid down in law. The starting point that a nature

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

reserve means definitive, long-term protection should remain, but I propose that decisions on the establishment of nature reserves can be rescinded if the purpose of the nature reserve is no longer considered achievable. I assess that there needs to be more flexibility for biotope protection, including the new form called 'forest land protection area', which I proposed in the interim report, and I therefore propose that it should be possible to rescind decisions on biotope protection if there are reasons for this. A decision to rescind the protection must be subject to the consent of the property owner. I argue that the same rules that apply today regarding repayment should continue to apply.

Forest land protection areas in montane forest

I propose that the right to compensation when a permit for felling is denied in montane forest should be replaced by a right to demand that a forest land protection area be established. This means greater clarity about the conditions that apply for the area concerned, and also increases the incentives for central government and the landowner to instead enter into a nature conservation agreement adapted to the individual situation.

Suggestions concerning advice

A cornerstone of the 1993 forest policy and the principles developed in connection with it was the importance of knowledge in forestry, and advice was seen as a prerequisite for implementing the policy successfully. During the 1990s, the Swedish Forest Agency conducted a number of knowledge campaigns, and its advisory activities were extensive. In recent times, however, the Swedish Forest Agency has moved further and further away from advice as a tool for implementing the forest policy objectives.

In my assessment, advice is an important tool for contributing knowledge in forestry and for achieving the forest policy objectives. I therefore propose that the Government decides on a specific item for advice in the appropriation directions to the Swedish Forest Agency with the aim that providing advice should again constitute

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

an essential part of the Swedish Forest Agency's core activities with a clear focus on achieving the objectives in the forest policy.

There is also a big need to increase knowledge in fundamental forest management for forestry actors. I therefore also propose that the Swedish Forest Agency be tasked with implementing a targeted knowledge campaign over five years to work to increase knowledge among forestry actors and, above all, forest owners. The knowledge campaign should focus on providing a broad knowledge base on matters related to forest management and what is required to achieve the forest policy objectives.

Proposal for increased forest production

A key part of the terms of reference for this Inquiry was to make proposals that contribute to effective policy for increased forest growth and increased access to sustainable forestry biomass over the long term. The following proposals aim to increase forest production without adversely affecting other societal objectives.

Production target system for monitoring and evaluation

Compared with the extensive work associated with Sweden's environmental quality objectives system, which includes annual follow-ups, in-depth evaluations every four years, milestone targets, specifications and indicators, the Cross-Party Committee on Environmental Objectives and the Environmental Objectives Council, little emphasis has been placed on progress in the work towards to the forest policy's production targets. The imbalance in monitoring and evaluation between the equally important objectives of forest policy makes political decision-making more difficult. Therefore, I propose a clarification of the Swedish Forest Agency's responsibility for coordinating the monitoring, evaluation and reporting of the target for forest production adopted by the Riksdag, and that the Agency is tasked with developing proposals for specifications and indicators for the forest policy's production target and how these can be monitored and evaluated.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Forest reproductive material

Genetically improved seedlings offer great opportunities for increased growth and better adaptation to a changing climate. In order to strengthen the possibility of converting the results of forest tree tree improvement into healthy and well-growing forests and to ensure access to plants, both increased knowledge and simplified rules are needed. Therefore, I propose that the Swedish Forest Agency be tasked with updating its regulations on vegetative propagation material with the aim of permitting a use that is not limited by the area regenerated with such material. I also propose that research and testing activities concerning forest reproductive material be prioritised. Furthermore, I propose that the Swedish University of Agricultural Sciences (SLU, its Forest Damage Centre), in collaboration with the Swedish Forest Agency and the Forestry Research Institute of Sweden, be tasked with directing some of its operations towards reviewing and building up expertise on the damage situation in seed orchards and forest nurseries; and to develop solutions to the problems, including analysing the risks associated with the use of pesticides in seed orchards and forest nurseries.

Non-native tree species

It is my view that if Sweden is to continue to have high-growth forestry and manage forest damage well in a changing climate, forestry needs to be adapted, and this includes the use of more tree species. Non-native tree species need to be used with caution so that the potential risks that exist can be managed. I propose that the current rules restricting the use of alien tree species be adjusted to remove the restriction that they may only be used in exceptional circumstances. I also propose that the Swedish Forest Agency's regulations be amended to reflect this change. Furthermore, I propose that the use of alien tree species should be notified to the Swedish Forest Agency, and that consultations with reindeer husbandry be expanded to include the use of non-native tree species. In addition, I propose a major research initiative on non-native tree species, as well as monitoring and evaluation of plantings of alien tree species.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Better regeneration

Successful regeneration work is crucial for good growth. Important factors in regeneration work are time, density and tree species, which are also the factors that are regulated in the legislation. However, supervision of regeneration is very limited today, and in my assessment the rules are not entirely fit for purpose. In my assessment, regeneration monitoring is done too late to detect any problems in time. Therefore, I propose that the Swedish Forest Agency review its regulations on regeneration measures in terms of timing, number of plants and dispersal, in order to improve the possibilities for supervision that is relevant to achieving a good regeneration result. I am also of the view that the Swedish Forest Agency should prioritise monitoring regeneration measures and bring forward its monitoring to enable better monitoring of regeneration work. In order to simplify the rules, I propose that the requirement in the forestry legislation to notify protective ditching be removed, as there are no sufficiently strong reasons for this requirement. I also propose strengthening the research on all stages of the regeneration chain and call on the forestry industry to take an active role in that work.

Better young forests

In a rotation forestry system, it is mainly in the young forest phase that the conditions for future growth are created. Therefore, the relatively short young-forest phase is where a large part of the attention should be focused in order to create long-term sustainable forestry. My general picture of the evaluation of forest policy is that too little care for young forests is taken today. There is too little cleaning and it is done too late. Thus, the conditions for productive forests in the future, for which there is potential, are not being created. A particular problem, in my view, is the lack of sufficient information about the condition and management of young forests. I therefore propose that SLU be tasked with making a separate inventory of young forests, and that the Swedish Forest Agency be tasked with developing a format for tracking young forests within the framework of its statistics responsibility. I also assess that the Swedish Forest Agency should regularly inform

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

landowners about potential cleaning needs as part of the Agency's advisory activities.

Fertilisation

In the short term, forest fertilisation is an effective way to increase growth in soils where the availability of nitrogen is the limiting factor for growth, which is the case for the majority of Swedish forest land. Today, fertilisation is a well-researched and investigated measure, and it has been shown that any environmental impact is short-lived when the measure is carried out correctly. The significance of the current regional limit on the possibility of fertilising forest has been reduced as a result of reduced nitrogen deposition. I therefore propose that the Swedish Forest Agency review its general recommendations on fertilisation and remove the regional divisions and the limits that are based on financial profitability. The general recommendations should be based on the soil's characteristics and regulate primarily the impact on the environment. In addition, I assess that individuals need more knowledge about fertilisation. I therefore advocate that the Swedish Forest Agency develop advice on fertilisation.

Ash fertilisation

Today, bio-ash recirculation is done to compensate for the mineral nutrient loss that can occur when biofuel in the form of branches and tops is extracted following regeneration felling. Ash fertilisation of ditched peatlands and stable soil with high site quality, where there is no nitrogen shortage that is limiting growth, can both reduce emissions of greenhouse gases and increase growth in the trees. I therefore assess that ash fertilisation could increase in scale in fertile stable soils and drained peatlands where forest production is suitable. Ash fertilisation is not regulated in the law today, but many landowners do not know that ash can have a growth-enhancing effect on these soils. I therefore consider that the Swedish Forest Agency should make information about this available to landowners for the purpose of increasing forest production. In addition, the

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Swedish Forest Agency should develop recommendations for how ash fertilisation should be carried out for maximum effect.

Limit forest damage

Increased forest damage poses a major problem to being able to increase growth and access to biomass; directly due to the damage itself leading to reduced growth or drain, but also indirectly because it can affect willingness to invest in the forestry sector. The extent and significance of forest damage is expected to increase further as a result of climate change. There are major challenges in detecting the damage in time, knowing what should be done to limit it, and then implementing these measures. I consider that the established investment in the forest damage centre should continue to be prioritised by SLU so that it can constitute a knowledge hub for the entire forestry sector and other research centres; and that the Swedish Forest Agency should prioritise questions concerning forest damage throughout its work with advice, supervision and monitoring, especially with regard to bark beetles; and to conduct emergency response exercises for the forestry sector. I also propose that the Swedish Forest Agency review the regulations pursuant to the Plant Protection Ordinance in order to tighten them so that the rules that previously applied in the pest control area apply everywhere.

Another problem relates to damage in protected areas, which in certain cases can lead to the natural values that the area was intended to protect being at risk of destruction by a forest pest attack, and also lead to a risk that the attack and resultant damage spreads to surrounding forests. Therefore, I propose that the county administrative boards be tasked with reviewing nature reserve regulations based on the risk of forest pest attack in the reserves and that the risk of spread to adjacent forests is also taken into account.

I also propose that the government assign the Swedish Civil Contingencies Agency, SMHI and the Swedish Forest Agency to, jointly and in consultation with county administrative boards and municipalities, develop clearer information systems for the public regarding fire risk and fire bans in the forest, and to investigate and submit proposals for improved regulations regarding fire bans.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Limit browsing damages in forests

Browsing damages affects forestry negatively in several ways. Increased costs for regeneration measures and reduced expected growth can reduce willingness to invest. The damage causes quality losses in the timber and affects the chances of regeneration with certain types of trees. Browsing damages not only affects forestry's profitability, but also its contribution to climate benefit and biodiversity.

Within the framework of the moose management system, the Swedish Forest Agency and the Swedish Environmental Protection Agency have formulated visions for forests and ungulates. The targets have not been decided by the Riksdag or the Government, but the Government has proposed in a government bill that game management should steer toward these targets. The targets for the maximum browsing damages tolerated have not yet been reached, despite the fact that a new management system was introduced more than 10 years ago.

In my view, steering towards the targets needs to increase and I assess that an important piece of this puzzle is to let the targets also permeate the legislation. I therefore propose that a clear target for forests and ungulates be regulated in statute. Furthermore, it is my assessment that the proposals developed by the Swedish Environmental Protection Agency and the Swedish Forest Agency in previous inquiries, some of which are now being prepared by the Government Offices, will help to reduce game damage to forests.

Minimum age for regeneration felling

There are rules governing the minimum age for regeneration felling to ensure good forest economy. Northernmost Sweden has a higher minimum age limit for regeneration felling than the rest of the country given the same site index. In my view, there are no objective reasons for this difference to exist. I therefore propose that the Swedish Forest Agency be tasked with simplifying the rules by amending the regulations governing the minimum age for regeneration felling, so that the levels for southern Sweden also apply in northern Sweden.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

The current regulation of the minimum age for regeneration felling does not apply to non-natives tree species. In order to ensure that non-native tree species are treated like native tree species when it comes to their intensity in forestry, I propose that alien tree species also be covered by the minimum age for regeneration felling.

Robust roads

Turning forest growth into value-creating products and strengthened competitiveness requires that the raw materials can be transported from the forests. Functional forest roads are a necessity for forestry's profitability, but also contribute other benefits through, for example, increased accessibility for outdoor life and recreation, and accessibility when combating wildfires.

Today there is no clear, comprehensive and up-to-date standard for forest roads. This implies a risk roads being constructed or improved in ways that are not fit for purpose and at a higher cost than necessary. Therefore, I propose that the Swedish Forest Agency be tasked with developing a standard for the construction of forest roads in consultation with the Swedish Transport Administration, the Forestry Research Institute of Sweden, and forestry actors.

Many forest roads lack any form of organised management, which is partly because the administrative procedure is an expensive and extensive process. For new construction, greater coordination across property boundaries than is the case today is also desirable. Therefore, I propose that the Swedish Forest Agency be tasked with proposing simplified land consolidation for forest motor roads in consultation with the National Land Survey. In addition, I propose that the Government review the regulations for domestic use borrow pits.

To ensure that the classification project in Götaland province financed by the forestry industry, and the Biometria project carried out in southern Sweden, do not end up being isolated phenomena, I propose that the Swedish Forest Agency – in consultation with the Swedish Transport Administration, Forestry Research Institute of Sweden and the forestry industry – should be tasked with devel-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

oping a long-term model for classifying forest motor roads and keeping their status up to date in the national roads database.

I also assess that the knowledge and skills required for forest motor road construction and maintenance need to be strengthened in the forestry sector, and that the Swedish Forest Agency should ensure that this knowledge and these skills exist within the Agency.

Proposal to strengthen forest research

Research on forests and forestry has been pursued in Sweden for a long time. Both broad and deep forestry research programmes have been carried out, initially focusing primarily on forest production, regeneration and forest tree improvement. Since the mid-1990s, projects dealing with sustainability, biodiversity and climate have been prioritised. These research initiatives have broadened to include social science disciplines in forestry-oriented projects, and this has led to a broadening and deepening of knowledge and skills related to forests. However, this has meant that there has been a decline in forest management research.

With increased demand for raw materials from forestry, climate change, new regulations and new expectations concerning how forests should be managed, it is my assessment that research in forest management needs to be prioritised again. I therefore propose a research programme focusing on forest management. The programme is intended to be a powerful complement to current research programmes in that it covers research and the management of long-term experiments in forest management for better site adaptation and growth, including new tree improvement, broadleaved trees, and non-native tree species as well as the regeneration chain including soil scarification and sowing and planting methods. Ash fertilisation should also be included. The objective should be to meet needs arising from both climate change and the demand for raw materials in the future through high-volume and assured forest growth.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Proposal on evidence-based approach

Effective policy work with well-founded decisions requires reliable and objective decision data. The forest area's conditions, with long time horizons, complex relationships and differing values and ideological views, make it especially important that policy decisions are based on objectivity and analysis. I assess that an evidence-based approach that is systematic, transparent and based on science and proven experience, should permeate all policy work and public administration in the area of forest policy. Therefore, I propose that the instructions to the Swedish Forest Agency and the Swedish Environmental Protection Agency should include a formulation stating that, in carrying out their respective tasks, these agencies should base their work on science and proven experience.

Work of this kind requires supervision, monitoring, analysis and evaluation. The National Forest Inventory is central infrastructure for monitoring and analysing the status of Sweden's forest, which I assess will be even more important in the future. I therefore assess that the activities of the National Forest Inventory should be strengthened through a professorship responsible for the National Forest Inventory's analysis activities and propose that the Government decide on a specific item in SLU's appropriation directions for the funding of the National Forest Inventory.

Proposal on Sweden's approach in the EU

The common EU policy has had an increasing influence on Swedish forest policy and the Swedish forestry sector. For Sweden's views on forestry issues to have an impact at EU level, I propose an improved approach. The approach entails the Government prioritising and expressing its political will more clearly by developing a programme for its advocacy work on policy issues that the Government has as priorities, prior to the start of each new term of office. The underlying political will also needs to be clearly expressed in the instructions given to negotiators at different levels in their work within the EU.

I propose that a coordinating function for EU work be set up in the Government Offices. Political staff should be involved to a greater extent in matters considered to be a priority, and I propose that this

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

be done within the context of teams that include desk officers from government agencies along with politically appointed as well as non-political officials from the Government Offices. I also see a need for a greater Swedish presence in the EU's institutions, and propose measures to this effect.

In order to strengthen opportunities to be proactive, effective monitoring of current developments in the wider world is needed. In support of this, I propose setting up a standing forum for community-wide monitoring of forest issues, which is to act in an advisory capacity for the Government.

The EU's green deal is having a major impact on Sweden's forestry industry, and how Sweden chooses to implement EU legislation is of great importance. Therefore, I propose that the Government adopt principles for its implementation, including that national legislation should normally not go beyond what the EU directives require; that opportunities for adaptations should be exploited; and that the principles of Swedish forest policy should be safeguarded even when implementing EU legislation. I also propose strengthening the link between the negotiation phase in the EU's legislative process and the implementation phase through the teams proposed above also monitoring the implementation work.

The Government has delegated part of the reporting obligation arising from Sweden's EU membership to Sweden's government agencies. This largely concerns reporting data that does not require specific positions or considerations, but in some cases, it requires reporting decisions that involve some balancing of political considerations or affect expressed political priorities. I propose that the Swedish Environmental Protection Agency, which is the government agency authorised to report in the area in question, should assess what reporting the Government should do in view of the circumstances. This gives the Government the opportunity to balance political considerations where applicable before deciding on such reporting that for some reason has political relevance.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Proposal concerning the environmental quality objectives system

The Swedish environmental quality objectives system consists of objectives formulated as visions, specifications clarifying how each of these objectives are to be achieved, and indicators for monitoring progress. My remit included reviewing the specifications and indicators that concern forests to improve measurability and monitoring. I therefore propose several changes to the specifications and indicators for the environmental quality objectives *Sustainable forests* and *Limited climate impact*. I also believe that milestone targets with a bearing on forests and forestry should be set to a greater extent to steer environmental quality objectives towards the fulfilment of environmental policy and to increase the measurability of the objectives. Furthermore, I propose that the environmental quality objective *Sustainable forests* should be developed by clarifying that the objective is to be achieved in a way and at a pace that does not compromise other objectives for sustainable development.

I also consider that an inquiry and review of the entire environmental quality objectives system is needed in order to develop it towards clear objectives with clear time frames to make these objectives more useful and motivating, and thus for them to have a greater impact.

Consequences of the proposals

The proposals in this report are expected to strengthen willingness to invest in forestry and to increase forest growth, thereby ensuring a sustainable supply of domestic raw material in the long term. This strengthens the bioeconomy, reduces dependence on fossil resources, and enables emissions from climate-burdening materials to be avoided. A growing forestry industry also helps to increase employment, especially in rural areas, which is positive for the economy. The proposals also strengthen Sweden's preparedness and security of supply.

Several of the proposals are assessed as being able to help strengthen Sweden's work with its environmental quality objectives, and at the same time create better conditions for sustainable and profitable forestry. By increasing precision in strategic nature conservation efforts and improving monitoring of progress towards the environ-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

mental objectives, the foundation is laid for more effective and results-oriented environmental work.

Several of the proposals mean that the Swedish Forest Agency is given new tasks or that the Agency's work needs to be developed in a number of areas. A large part of the costs for this fall within the ordinary budget or can be financed by reprioritising activities, but I also assess that strengthening of resources will be required. The proposals concerning expanded advice mean increased costs for central government, but also reduce the need for detailed provisions in the law, supervision and administration.

The proposals in the report will primarily affect companies and individuals who own forest properties or are otherwise active in the forestry industry.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

Härigenom föreskrivs att 14, 19, 19 a och 20 §§ skogsvårdslagen (1979:429) ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2024:91	*Föreslagen lydelse*
14 §	
Den produktiva skogsmarkens ägare är skyldig att enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer underrätta Skogsstyrelsen om	
1. avverkning, maskinell gödsling, maskinell askåterföring, byggande av skogsbilväg eller traktorväg längre än 300 meter, som ska äga rum på hans eller hennes mark	
2. *sådan dikning i samband med avverkning som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken*,	2. *föryngring med främmande trädarter*,
3. vad han eller hon avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkning på hans eller hennes mark,	
4. vad han eller hon avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen i samband med avverkning på hans eller hennes mark inom renskötselns året-runt-marker, och	
5. vad han eller hon avser att göra för att trygga återväxten av skogen.	

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
19 §	
Fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut enligt 18 § eller 18 b § första stycket 1 *som* innebär att pågående markanvändning inom den berörda delen av en fastighet avsevärt försvåras.	*Om ett* beslut enligt 18 § eller 18 b § första stycket 1 innebär att pågående markanvändning inom den berörda delen av en fastighet avsevärt försvåras *och markägaren begär det ska ett skogsmarksskyddsområde enligt 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken bildas av området.*
Vid prövningen av *rätten till ersättning avseende produktiv skogsmark i fjällnära skog* ska pågående *markanvändning* presumeras vara skogsbruk, om marken inte används uteslutande för andra ändamål.	Vid prövningen av *om pågående markanvändning inom den berörda delen av en fastighet avsevärt försvåras* ska *den* pågående *markanvändningen* presumeras vara skogsbruk, om marken inte används uteslutande för andra ändamål.
När det gäller rätten till ersättning tillämpas även 25 kap. 6 § och 31 kap. 2 §, 7 § första stycket första meningen, 8 § första meningen, 9, 12, 13, och 15 §§, 31 § tredje stycket och 33 § miljöbalken. En hänvisning i någon av dessa bestämmelser till 31 kap. 4 § miljöbalken ska anses som en hänvisning till 19 § första stycket denna lag.	
19 a §	
Om ersättning enligt *19 §* har lämnats *på grund av* ett beslut enligt 18 § *kan ersättning enligt 19 § inte lämnas på nytt för samma del av en fastighet.*	Om ersättning enligt *denna lag tidigare* har lämnats *till följd av* ett beslut enligt 18 § *eller* 18 b § första stycket 1 *ska detta beaktas i fråga om rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att ett skogsmarksskyddsområde enligt*
Om ersättning enligt 19 § har lämnats på grund av ett beslut en-	

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

ligt 18 b § första stycket 1 *kan ersättning enligt 19 § inte lämnas på nytt för samma hänsyn.*	*7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken bildas.*
20 §	
Innan avverkning sker inom renskötselns året-runt-marker ska berörd sameby beredas tillfälle till samråd.	Innan avverkning sker *eller främmande trädarter används* inom renskötselns året-runt-marker ska berörd sameby beredas tillfälle till samråd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådant samråd.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2026.

2. Äldre bestämmelser gäller för ansökningar som kommit in till Skogsstyrelsen innan denna lag träder i kraft.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

1.2 Förslag till lag om ändring i jaktlagen (1987:259)

Härigenom föreskrivs att 4 § jaktlagen (1987:259) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 §	
Viltet *skall* vårdas i syfte att – bevara de viltarter som tillhör landets viltbestånd och de fågelarter som tillfälligt förekommer naturligt i landet, och – främja en med hänsyn till allmänna och enskilda intressen lämplig utveckling av viltstammarna.	Viltet *ska* vårdas i syfte att – bevara de viltarter som tillhör landets viltbestånd och de fågelarter som tillfälligt förekommer naturligt i landet, och – främja en med hänsyn till allmänna och enskilda intressen lämplig utveckling av viltstammarna. *Detta innefattar att förebygga och begränsa skador orsakade av vilt.*

I viltvården ingår att genom särskilda åtgärder sörja för att viltet får skydd och stöd och att anpassa jakten efter tillgången på vilt. För att åtgärderna utförs och anpassningen sker svarar markägaren och jakträttshavaren.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2026.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

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

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808)

dels att nuvarande 7 kap. 11 a ska betecknas 7 kap. 11 b och nuvarande 7 kap. 11 b ska betecknas 7 kap. 11 c.

dels att 7 kap. 7, 11, 11 c och 26 §§, 29 kap. 2 §, 31 kap. 4 och 9 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 7 kap. 11 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
7 kap.	
7 §	
Länsstyrelsen eller kommunen får helt eller delvis upphäva beslut som den har meddelat enligt 4–6 §§, om det finns synnerliga skäl.	Länsstyrelsen eller kommunen får helt eller delvis upphäva beslut som den har meddelat enligt 4–6 *§§ om syftet med naturreservatet inte längre bedöms rimligt att uppnå eller* om det finns synnerliga skäl.

Länsstyrelsen eller kommunen får meddela dispens från föreskrifter som den har meddelat för ett naturreservat, om det finns särskilda skäl. Ett beslut om dispens upphör att gälla, om den åtgärd som avses med dispensen inte har påbörjats inom två år eller avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft.

Att regeringens tillåtelse behövs i vissa fall innan det beslutas om upphävande eller dispens för ett sådant särskilt skyddsområde eller särskilt bevarandeområde som anges i 28 § följer av 29 §.

Beslut om upphävande eller dispens får meddelas endast om intrånget i naturvärdet kompenseras i skälig utsträckning på naturreservatet eller på något annat område.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Lydelse enligt SOU 2024:91	*Föreslagen lydelse*
11 §	
Regeringen får i fråga om små mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda meddela föreskrifter om	
1. att samtliga lätt igenkännbara områden av ett visst slag i landet eller i en del av landet ska utgöra biotopskyddsområden, och	
2. att en myndighet eller kommun i det enskilda fallet får besluta att ett område ska utgöra ett biotopskyddsområde.	
Utöver vad som sägs i första stycket ska, om markägaren begär det, områden som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429) förklaras utgöra biotopskyddsområden av särskilt slag (skogsmarksskyddsområde) om	
1. en myndighet har beslutat om begränsningar i möjligheten att avverka på produktiv skogsmark med stöd av bestämmelser om bevarande av naturvärden eller biologisk mångfald,	
2. detta beslut har medfört att sedvanligt skogsbruk avsevärt försvåras på berörd del av fastigheten, och	
3. detta beslut inte kan ersättas enligt 31 kap. 4 §.	
Beslut om biotopskyddsområde enligt andra stycket fattas av den myndighet som regeringen bestämmer.	
Ett biotopskyddsområde enligt andra stycket kan inte bildas om markägaren dessförinnan har ingått ett sådant naturvårdsavtal som sägs i 7 kap. 3 § jordabalken avseende samma del av fastigheten. *Ett biotopskyddsområde enligt andra stycket kan inte heller bildas om ersättning för nekat tillstånd till avverkning av fjällnära skog enligt skogsvårdslagen (1979:429) tidigare lämnats för samma del av fastigheten.*	Ett biotopskyddsområde enligt andra stycket kan inte bildas om markägaren dessförinnan har ingått ett sådant naturvårdsavtal som sägs i 7 kap. 3 § jordabalken avseende samma del av fastigheten.
	Om ersättning för nekat tillstånd till avverkning av fjällnära skog enligt skogsvårdslagen

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

(1979:429) tidigare har lämnats för samma del av fastigheten ska detta beaktas i fråga om rätt till ersättning vid bildandet av ett biotopskyddsområde enligt andra stycket.

Inom ett biotopskyddsområde får man inte bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön

Om det finns särskilda skäl, får dispens från förbudet ges i det enskilda fallet. En fråga om dispens ska prövas av den myndighet som regeringen bestämmer, om dispensen avser ett område enligt första stycket 1, och i andra fall av den myndighet eller kommun som har bildat biotopskyddsområdet.

De åtgärder som behövs för att vårda ett biotopskyddsområde får vidtas av kommunen, om den har bildat området, och i fråga om andra områden av den myndighet som regeringen bestämmer. Innan en åtgärd vidtas ska den som äger eller har särskild rätt till området underrättas särskilt.

Ett beslut som avses i första stycket 2 ska gälla omedelbart även om det överklagas.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

11 a §

Inom ett biotopskyddsområde får man inte bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Om det finns särskilda skäl, får dispens från förbudet ges i det enskilda fallet. En fråga om dispens ska prövas av den myndighet som regeringen bestämmer, om dispensen avser ett område enligt 11 § första stycket 1, och i andra fall av den myndighet eller kommun som har bildat biotopskyddsområdet.

Beslut om att bilda ett biotopskyddsområde får ändras eller upphävas om det finns skäl för det, och om markägaren samtycker till det.

De åtgärder som behövs för att vårda ett biotopskyddsområde får vidtas av kommunen, om den har bildat området, och i fråga om andra områden av den myndighet som regeringen bestämmer. Innan en åtgärd vidtas ska den som äger eller har särskild rätt till området underrättas särskilt.

Ett beslut som avses i 11 § första stycket 2 ska gälla omedelbart även om det överklagas.

11 c §

När en fråga om dispens enligt 11 a § andra stycket avser att inom ett biotopskyddsområde enligt 11 § första stycket 1 vidta en åtgärd som underlättar för jordbruket, ska det anses finnas särskilda skäl för dispens om

1. åtgärden behövs för att utveckla eller bibehålla ett aktivt brukande av jordbruksmark, och

2. biotopskyddets syften fortfarande kan tillgodoses med hänsyn

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

till förekomsten av samma typ av biotopskyddsområde eller med hänsyn till naturvärdena hos det biotopskyddsområde som dispensen avser och de naturvärden som biotopskyddsområdet bidrar till i landskapet.

26 §

Dispens enligt någon av bestämmelserna i 7, *9–11,* 18 b–18 h, 20 och 22 §§ från förbud eller andra föreskrifter som meddelats med stöd av detta kapitel får ges endast om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte.

Dispens enligt någon av bestämmelserna i 7, 9–*10, 11 a*, 18 b–18 h, 20 och 22 §§ från förbud eller andra föreskrifter som meddelats med stöd av detta kapitel får ges endast om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte.

29 kap.

2 §

För brott mot områdesskydd döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. i ett biotopskyddsområde bedriver en verksamhet eller vidtar någon annan åtgärd som kan skada naturmiljön och som är förbjuden enligt 7 kap. *11 § andra stycket*,

1. i ett biotopskyddsområde bedriver en verksamhet eller vidtar någon annan åtgärd som kan skada naturmiljön och som är förbjuden enligt 7 kap. *11 a § första stycket*,

2. i ett strandskyddsområde uppför en byggnad eller vidtar någon annan åtgärd som är förbjuden enligt 7 kap. 15 §, eller

3. orsakar en skada eller en risk för skada på eller annan olägenhet för de miljövärden som avses att skyddas i en nationalpark, ett naturreservat, ett kulturreservat, ett djur- och växtskyddsområde, ett vattenskyddsområde eller ett område som omfattas av ett interimistiskt förbud enligt 7 kap. 24 § genom att olovligen uppehålla sig i området eller där olovligen uppföra bebyggelse, stängsel eller upplag, utföra schaktning, muddring, uppodling, markavvattning, täkt, plantering eller avverkning, utöva jakt eller fiske, eller använda bekämpningsmedel.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 § eller 2 b §.

Lydelse enligt SOU 2024:91	*Föreslagen lydelse*
31 kap.	
4 §	
Fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller	
1. föreskrifter enligt 7 kap. 3 § om åtgärder och inskränkningar som rör nationalparker,	
2. föreskrifter enligt 7 kap. 5, 6 eller 9 § om åtgärder och inskränkningar som rör naturreservat och kulturreservat,	
3. en dispens enligt 7 kap. *11 § andra stycket* som har förenats med särskilda villkor eller en vägran att ge en dispens enligt 7 kap. *11 § femte stycket*, om dispensen avser ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 1	3. en dispens enligt 7 kap. *11 a § andra stycket* som har förenats med särskilda villkor eller en vägran att ge en dispens enligt 7 kap. *11 a § andra stycket*, om dispensen avser ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 1
4. bildande av ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 2,	
5. föreskrifter enligt 7 kap. 22 § om åtgärder och inskränkningar som rör vattenskyddsområden,	
6. skydd för särskilda områden enligt 7 kap. 28 a–29 b §§,	
7. förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet, eller	
8. föreskrifter som avses i 20 § tredje stycket 1 fiskelagen (1993:787).	
Fastighetsägaren har alltid rätt till ersättning på grund av ett beslut om bildande av ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § andra stycket.	
En föreskrift enligt 7 kap. 3 § om begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, järv, älg eller örn medför inte rätt till ersättning.	
9 §	
Vid tillämpningen av 4 och 8 §§ ska hänsyn tas också till andra be-	Vid tillämpningen av 4 och 8 §§ ska hänsyn tas också till andra be-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

slut enligt 7 kap. 3, 5, 6, 9 eller 22 §, förbud enligt 7 kap. *11 § femte stycket*, förelägganden och förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket, beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen (1979:429) samt beslut som avses i 14 kap. 5–7 och 10–13 §§ plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller under förutsättning att besluten har meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom ska sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid uppmärksammas.

slut enligt 7 kap. 3, 5, 6, 9 eller 22 §, förbud enligt 7 kap. *11 a § första stycket*, förelägganden och förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket, beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen (1979:429) samt beslut som avses i 14 kap. 5–7 och 10–13 §§ plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller under förutsättning att besluten har meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom ska sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid uppmärksammas.

Att en rätt till talan, ersättning eller inlösen med anledning av ett sådant beslut har förlorats på grund av bestämmelserna i 12 eller 13 § eller motsvarande bestämmelser i plan- och bygglagen hindrar inte att beslutet beaktas enligt första stycket.

---

1. Denna lag träder i kraft 1 september 2026.

2. Äldre bestämmelser om ersättning gäller för dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket [femte stycket] som har förenats med särskilda villkor eller har vägrats.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

1.4 Förslag till förordning om ändring i skogsvårdsförordningen (1993:1096)

Härigenom föreskrivs i fråga om skogsvårdsförordningen (1993:1096)

dels att 9 § ska upphöra att gälla,

dels att 8, 15, och 24 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
8 §	
Skogsstyrelsen får meddela föreskrifter om	
1. vilket skogsodlingsmaterial som får användas inom olika områden och vilka villkor som *skall* gälla för sådan användning, *och*	1. vilket skogsodlingsmaterial som får användas inom olika områden och vilka villkor som *ska* gälla för sådan användning,
2. vad som avses med skogsodlingsmaterial och frökälla i enlighet med rådets direktiv 1999/105/EG av den 22 december 1999 om saluföring av skogsodlingsmaterial.	2. vad som avses med skogsodlingsmaterial och frökälla i enlighet med rådets direktiv 1999/105/EG av den 22 december 1999 om saluföring av skogsodlingsmaterial, *och*
	3. vad som avses med inhemska trädarter.
Skogsstyrelsen får även meddela föreskrifter om produktion av, handel med och införsel av skogsodlingsmaterial i enlighet med direktiv 1999/105/EG.	

Lydelse enligt SOU 2024:91	*Föreslagen lydelse*
15 §	
Den produktiva skogsmarkens ägare ska underrätta Skogsstyrelsen om	
1. annan avverkning, omfattande minst 0,5 hektar, än sådan röjning eller gallring som främjar skogens utveckling, maskinell gödsling, maskinell askåterföring, byggande av skogsbilväg eller traktorväg längre än 300 meter,	

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

2. *sådan dikning efter avverkning (skyddsdikning) som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken*,

2. *föryngring med främmande trädarter omfattande minst 0,5 hektar*,

3. vad han eller hon avser att göra för att, i samband med sådana skogsbruksåtgärder som avses i 1, trygga återväxten av skog som föranleds av avverkningen och i övrigt för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen, och

4. vad han eller hon avser att göra för att, i samband med sådan avverkning och byggande av skogsbilväg eller traktorväg som avses i 1, tillgodose rennäringens intressen inom ett område där renskötsel får bedrivas enligt rennäringslagen (1971:437) under hela året (renskötselns året-runt-marker), och

En underrättelse om sådana skogsbruksåtgärder som avses i 1 ska innehålla uppgifter om fastighetsägare, berörd fastighets beteckning och en karta eller kartskiss som visar området som omfattas av underrättelsen.

En underrättelse om skyddsdikning ska innehålla uppgifter om fastighetsägare och berörd fastighets beteckning samt en karta över det område som avses att skyddsdikas. På kartan ska skyddsdikets utlopp eller avslut markeras.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
24 §	
Skogsstyrelsen får meddela föreskrifter om samråd med berörd sameby före annan avverkning inom renskötselns året-runt-marker än sådan röjning eller gallring som främjar skogens utveckling.	Skogsstyrelsen får meddela föreskrifter om samråd med berörd sameby före annan avverkning inom renskötselns året-runt-marker än sådan röjning eller gallring som främjar skogens utveckling *eller före föryngring med främmande trädarter*.

Denna förordning träder i kraft 1 september 2026.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 1 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
7 kap.	
1 §	
Avgift ska i de fall som anges i denna paragraf betalas för prövning i ärenden enligt 7 och 12 kap. miljöbalken. I fråga om avgiftens storlek gäller 10 § avgiftsförordningen (1992:191) och att	
1. i ett ärende om dispens från föreskrifter som har meddelats för en nationalpark med stöd av 7 kap. 3 § miljöbalken ska avgiften motsvara avgiftsklass 4,	
2. i ett ärende om dispens enligt 7 kap. 7 § andra stycket miljöbalken från föreskrifter som har meddelats för ett naturreservat ska avgiften motsvara avgiftsklass 4, om ansökan görs av någon annan än markägaren,	
3. i ett ärende om dispens enligt 7 kap. 9 § andra stycket jämfört med 7 kap. 7 § andra stycket miljöbalken från föreskrifter som har meddelats för ett kulturreservat ska avgiften motsvara avgiftsklass 4, om ansökan görs av någon annan än markägaren,	
4. i ett ärende om dispens enligt 7 kap. 10 § andra stycket jämfört med 7 kap. 7 § andra stycket miljöbalken från föreskrifter som har meddelats för ett naturminne ska avgiften motsvara avgiftsklass 4, om ansökan görs av någon annan än markägaren,	
5. i ett ärende om dispens enligt 7 kap. *11 §* andra stycket andra meningen miljöbalken från förbudet inom ett biotopskyddsområde ska avgiften motsvara avgiftsklass 4,	5. i ett ärende om dispens enligt 7 kap. *11 a §* andra stycket andra meningen miljöbalken från förbudet inom ett biotopskyddsområde ska avgiften motsvara avgiftsklass 4,
6. i ett ärende om dispens från föreskrifter som har meddelats för ett djur- eller växtskyddsområde med stöd av 7 kap. 12 § miljöbalken ska avgiften motsvara avgiftsklass 4,	

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

7. i ett ärende om dispens enligt 7 kap. 18 a § miljöbalken från förbuden i ett strandskyddsområde ska avgiften motsvara avgiftsklass 5,

8. i ett ärende om dispens enligt 7 kap. 20 § första stycket miljöbalken från föreskrifter som har meddelats för ett miljöskyddsområde ska avgiften motsvara avgiftsklass 5,

9. i ett ärende om dispens enligt 7 kap. 22 § andra stycket miljöbalken från föreskrifter som har meddelats för ett vattenskyddsområde ska avgiften motsvara avgiftsklass 5,

10. i ett ärende om tillstånd enligt 7 kap. 23 § miljöbalken för marinvetenskaplig forskning ska avgiften motsvara avgiftsklass 5,

11. i ett ärende om dispens eller tillstånd enligt 1–10 för en eller flera åtgärder inom ett särskilt skydds- eller bevarandeområde och som enligt 7 kap. 29 § första stycket miljöbalken inte får ges utan regeringens tillåtelse ska avgiften i stället för det som sägs i 1–10 motsvara avgiftsklass 6,

12. i ett ärende om dispens från föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 kap. 10 § miljöbalken ska avgiften motsvara avgiftsklass 5,

13. i ett ärende om tillstånd enligt 12 kap. 11 § miljöbalken till uppförande av vilthägn ska avgiften motsvara avgiftsklass 6, och

14. i ett ärende om nya eller ändrade villkor i en dispens eller ett tillstånd som avses i 1–13 ska avgiften motsvara avgiftsklass 4.

Denna förordning träder i kraft 1 september 2026.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Härigenom föreskrivs att 5 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 §	
Sådana mark- eller vattenområden som anges i bilaga 1 utgör biotopskyddsområden enligt 7 kap. 11 § första stycket 1 miljöbalken.	
Länsstyrelsen prövar frågor om dispens enligt 7 kap. *11 §* andra stycket miljöbalken som avser sådana biotopskyddsområden.	Länsstyrelsen prövar frågor om dispens enligt 7 kap. *11 a §* andra stycket miljöbalken som avser sådana biotopskyddsområden.
Länsstyrelsen får besluta om de åtgärder som behövs för att vårda områdena.	

Denna förordning träder i kraft 1 september 2026.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

1.7 Förslag till förordning om ändring i artskyddsförordningen (2007:845)

Härigenom föreskrivs att 4 § artskyddsförordningen (2007:845) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 §	
Det är förbjudet att	
1. avsiktligt fånga eller döda vilda fåglar,	
2. avsiktligt förstöra eller skada vilda fåglars bon eller ägg eller bortföra sådana fåglars bon,	
3. samla in vilda fåglars ägg, även om de är tomma, och	
4. avsiktligt störa vilda fåglar, särskilt under deras häcknings- och uppfödningsperiod, om *inte* störningen *saknar betydelse för* att	4. avsiktligt störa vilda fåglar, särskilt under deras häcknings- och uppfödningsperiod, om störningen *väsentligt påverkar möjligheten* att
a) bibehålla populationen av fågelarten på en tillfredsställande nivå, särskilt utifrån ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller	a) bibehålla populationen av fågelarten på en tillfredsställande nivå, särskilt utifrån ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, *med beaktande även av ekonomiska krav och rekreationsbehov*, eller
b) återupprätta populationen till den nivån.	
Förbudet gäller inte jakt efter fåglar. I fråga om sådan jakt finns bestämmelser med motsvarande innebörd i jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905).	

Denna förordning träder i kraft 1 september 2026.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen

Härigenom föreskrivs att 1 och 2 §§ förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §	
Skogsstyrelsen är förvaltningsmyndighet för frågor om skogsbruket och har till uppgift att verka för att landets skogar sköts på ett sådant sätt att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås. Myndighetens lokala förankring är viktig.	
	Myndigheten ska i utförandet av sitt uppdrag utgå från vetenskap och beprövad erfarenhet.
2 §	
Myndigheten ska	
1. utöva tillsyn över att lagstiftning där Skogsstyrelsen har angetts som tillsynsmyndighet följs,	
2. ansvara för inventering, uppföljning och utvärdering av hur landets skogar sköts i förhållande till 1 §,	
3. bedriva rådgivning och information om hur landets skogar bör skötas enligt 1 §,	
4. verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling,	
5. samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljökvalitetsmålet Levande skogar,	
	6. samordna uppföljning, utvärdering och rapportering av det mål för skogsproduktion som riksdagen har fastställt,
6. medverka i frågor om samhällsplanering för en hållbar utveckling och hushållning med naturresurser, *och*	*7.* medverka i frågor om samhällsplanering för en hållbar utveckling och hushållning med naturresurser,

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

	8. medverka till att begränsa och förebygga skador av vilt i skogen, och
7. samordna genomförande, utveckling, uppföljning och rapportering av det mål för friluftslivspolitiken som riksdagen har fastställt.	*9.* samordna genomförande, utveckling, uppföljning och rapportering av det mål för friluftslivspolitiken som riksdagen har fastställt.
Uppgiften i första stycket *7* avser tillgång till natur för friluftsliv på skogsmark.	Uppgiften i första stycket *9* avser tillgång till natur för friluftsliv på skogsmark.

Denna förordning träder i kraft 1 september 2026.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket

Härigenom föreskrivs att 1, 3 och 4 §§ förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

1 §

Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, miljöövervakning samt miljöforskning. Naturvårdsverket har en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken.

Naturvårdsverket ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Naturvårdsverket ska främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i generationsmålet och miljökvalitetsmålen och därmed bidra till genomförandet av Agenda 2030 som Förenta nationernas medlemsstater antagit.

Myndigheten ska i utförandet av sitt uppdrag utgå från vetenskap och beprövad erfarenhet.

3 §

Naturvårdsverket ska inom sitt ansvarsområde särskilt

1. bevaka allmänna miljöintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos myndigheter och domstolar samt lämna Naturvårdsverkets synpunkter tidigt i processen,

2. delta i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för miljön,

3. vägleda statliga myndigheter i deras miljöledningsarbete,

4. samordna uppföljning och utvärdering av generationsmålet och miljökvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Skyddande ozonskikt, Myllrande våtmarker, Storslagen fjällmiljö och Ett rikt växt- och djurliv,

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

5. utveckla, följa upp och samordna arbetet med miljöinformationsförsörjning och ansvara för den övergripande administrativa samordningen av miljöövervakningen,

6. på ett kostnadseffektivt sätt göra kunskaper om miljön och klimatet samt miljö- och klimatarbetet tillgängliga för myndigheter, allmänheten och andra berörda,

7. i samråd med Havs- och vattenmyndigheten fördela medel för miljöövervakning, uppföljning av miljökvalitetsmålen och internationell rapportering och efter samråd med övriga berörda myndigheter och organisationer ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljötillståndet inom sitt ansvarsområde,

8. finansiera miljöforskning till stöd för Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens arbete och samråda med Havs- och vattenmyndigheten om fördelningen,

9. ansvara för nationell samordning när det gäller förorenade områden och avhjälpande av sådana föroreningsskador och allvarliga miljöskador som avses i 10 kap. miljöbalken,

10. ansvara för administration, uppföljning och utvärdering av de bidrag som omfattas av förordningen (2004:100) om statsbidrag för avhjälpande av föroreningsskador,

11. förvärva och förvalta fastigheter för statens räkning för att skydda värdefulla naturområden,

12. ansvara för att ta fram underlag för beslut att inrätta nationalparker,

13. verka för att förutsättningarna för friluftslivet bevaras och utvecklas,

14. samordna myndigheternas arbete när det gäller friluftsliv och samverka med andra berörda i sådana frågor samt vartannat år redovisa en samlad uppföljning av de friluftslivsmål som regeringen fastställt och vart fjärde år lämna förslag i syfte att målen ska nås,

15. verka för en hållbar utbyggnad av vindkraft,

16. ansvara för frågor om jakt och vilt enligt jaktlagstiftningen,

	17. medverka till att begränsa och förebygga skador av vilt i skogen,
17. medverka till att främja brukandet av vilt som resurs,	*18.* medverka till att främja brukandet av vilt som resurs,
18. verka för en samhällsekonomiskt effektiv omställning till en cirkulär ekonomi,	*19.* verka för en samhällsekonomiskt effektiv omställning till en cirkulär ekonomi,

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

19. verka för minskad nedskräpning och hållbar avfallshantering, inklusive avfallsförebyggande insatser och giftfria kretslopp,	*20.* verka för minskad nedskräpning och hållbar avfallshantering, inklusive avfallsförebyggande insatser och giftfria kretslopp,
20. ansvara för nationell plastsamordning,	*21.* ansvara för nationell plastsamordning,
21. samordna myndigheternas arbete när det gäller omgivningsbuller,	*22.* samordna myndigheternas arbete när det gäller omgivningsbuller,
22. vara medlem i en sådan ideell förening som avses i 2 § Laponiaförordningen (2011:840),	*23.* vara medlem i en sådan ideell förening som avses i 2 § Laponiaförordningen (2011:840),
23. integrera ett jämställdhetsperspektiv i myndighetens verksamhet, och	*24.* integrera ett jämställdhetsperspektiv i myndighetens verksamhet, och
24. samordna berörda myndigheters arbete med metodutveckling för klimateffektbedömningar samt vid behov bistå Regeringskansliet med klimateffektbedömningar av styrmedel och åtgärder som påverkar Sveriges utsläpp av växthusgaser.	*25.* samordna berörda myndigheters arbete med metodutveckling för klimateffektbedömningar samt vid behov bistå Regeringskansliet med klimateffektbedömningar av styrmedel och åtgärder som påverkar Sveriges utsläpp av växthusgaser.

4 §

Naturvårdsverket ska delta i det arbete på miljöområdet som regeringen bedriver inom EU och internationellt. I det arbetet ska Naturvårdsverket inom sitt ansvarsområde särskilt

1. bidra med underlag och expertkunskap,

2. delta i möten enligt instruktioner från Regeringskansliet och rapportera från mötena,

3. bedriva bilateralt samarbete med länder av strategisk betydelse för det globala miljö- och klimatsamarbetet,

4. ansvara för internationell rapportering,	4. ansvara för internationell rapportering, *om det inte med hänsyn till omständigheterna är lämpligare att rapportering i stället görs av regeringen*,

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

5. vid sitt deltagande i Europeiska kommissionens arbetsgrupper tidigt bedöma konsekvenserna av viktiga förslag, redovisa bedömningen till Regeringskansliet och ge dem som berörs möjlighet att lämna synpunkter till Naturvårdsverket, och

6. skyndsamt till Regeringskansliet redovisa konsekvenserna av förslag till EU-lagstiftning som lämnas av Europeiska kommissionen.

Denna förordning träder i kraft 1 september 2026.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion

Härigenom föreskrivs att 5 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 §	
1. integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta kvinnors och mäns samt flickors och pojkars villkor,	
2. genomgående analysera och presentera individbaserad statistik med kön som övergripande indelningsgrund, om det inte finns särskilda skäl mot detta,	
3. vid beslut och andra åtgärder som kan röra barn analysera konsekvenserna för dem och då ta särskild hänsyn till barns bästa,	
4. vid samråd, beslut och andra åtgärder verka för tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning,	
5. integrera de mänskliga rättigheterna i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta rättigheterna i den egna verksamheten, särskilt skyddet mot diskriminering,	
6. verka för att det av riksdagen fastställda nationella folkhälsomålet uppnås genom att folkhälsan beaktas inom länsstyrelsernas arbete med bl.a. regional tillväxt, samhällsplanering, krishantering samt alkohol och tobak,	
7. i sin verksamhet verka för att förenkla för företag,	
8. samordna arbetet på regional nivå med anpassningen till ett förändrat klimat, *och*	8. samordna arbetet på regional nivå med anpassningen till ett förändrat klimat,
	9. medverka till att begränsa och förebygga skador av vilt i skogen, och
9. i sin verksamhet verka för att behovet av bostäder tillgodoses.	*10.* i sin verksamhet verka för att behovet av bostäder tillgodoses.

Denna förordning träder i kraft 1 september 2026.

2 Mitt uppdrag

Vintern 2024 fick jag frågan från landsbygdsministern om att leda en kommande skogsutredning. Uppdraget var lockande, såklart! Efter ett helt yrkesliv inom skogsnäring, skogsforskning, myndighetsarbete och som ägare av skog både i Småland och i Jämtland, har jag samlat på mig en betydande erfarenhet om skog och skogsskötsel. Jag har under årens lopp också träffat många människor med intresse av skogsbruk, människor som delat med sig av både erfarenheter och klokheter. Min familj har utsatts för många och långa utläggningar vid köksbordet om hur skogsbruket och dess regelverk *borde* utföras och se ut. Till slut på en vinterresa till Jämtland utbrast den äldre sonen ”men varför skriver du inte en bok?” Kanske är denna utredning det närmaste en sådan bok jag kommer.

Trots att jag tycker att jag har mycket erfarenhet kring skogsbruket i Sverige och även utomlands har utredningsarbetet varit både utmanande och lärorikt. Uppdraget har varit brett, från detaljer såsom indikatorer i miljömålssystemet och i vilken domstol skogsrelaterade ärenden ska hanteras, till mer strategiska upplägg såsom Sveriges arbetssätt inom EU och Skogsstyrelsens tillsynsarbete. Samt inte minst hur skogen ska kunna växa bra i ett förändrat klimat. Under många utlandsresor har jag förundrats över det svenska familjeskogsbrukarnas jämförelsevis stora engagemang i skogs- och naturvård. Båda är mycket långsiktiga och den ekonomiska förräntningen är inte särskilt hög. En annan sak som blir mycket tydlig vid resor utomlands är hur väl de skogliga värdekedjorna håller ihop i Sverige. Ända från fröet till det färdiga trähuset! Kedjan innehåller många steg; skogsträdsförädling, återväxter, beståndsbehandling, avverkning, transporter och industriell förädling. Särskilt frågan om organiseringen av det enskilda ägandet, familjeskogsbruket, brukar imponera på utländska besökare.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Mitt huvudfokus har hela tiden varit att skapa förutsägbarhet i regelverken för att bevara och öka engagemanget, glädjen och viljan hos markägarna att långsiktigt investera och fortsatt bruka sin skog. Detta gynnar både samhället i stort liksom framtida generationer.

Med min bakgrund som forskare och lärare är det självklart att särskilt lyfta kunskaps- och kompetensfrågor. Skogsägare, skogsbrukare, myndighetspersoner och andra intressenter i svensk skog är i internationell jämförelse kunniga. Men kunskap måste underhållas och utvecklas, vilket är ett stort ansvar för alla berörda.

Skogen bär spår på många generationers brukande. Jag vill särskilt peka på ansvaret att bevara kunskapen om det historiska arvet. Detta är ofta självklart inom familjeskogsbruket där traditionen om gårdens brukande är betydelsefullt. Historiska dokument som berör kulturmiljön måste underhållas och göras tillgängliga.

Tillsammans med mitt sekretariat och efter många givande dialoger med mina expert- och referensgrupper och många andra skogsintressenter, lägger jag härmed fram mitt slutbetänkande. Detta tillsammans med delbetänkandet, vilket presenterades i december 2024, innehåller förslag som jag anser förtydligar vardagen för både skogsägare och myndigheter samt ger förutsättningar för ett framtida långsiktigt, hållbart och konkurrenskraftigt svenskt skogsbruk.

Flera andra utredningar som också berör skog och skogsbruk har löpt parallellt med denna utredning, till exempel Miljömålsberedningen[1], om EU:s avskogningsförordning[2], Renmarkskommittén[3], om ny myndighet för viltförvaltning[4] och om nationell fridlysning och ersättningsrätt[5]. Vissa av dessa utredningars förslag är i linje med mina, andra går i motsatt riktning. Ytterligare andra förslag påverkar den kontext som mina förslag ska verka i. Det har med andra ord varit svårt att förutse alla konsekvenser som mina och andras förslag kommer ha på skogen och skogsbruket i framtiden. Jag har dock gjort mitt bästa att genom dialog med övriga utredningar, uppfylla det uppdrag jag fått. Att göra avvägningar och dra slutsatser av alla nu pågående och nyss slutförda utredningar och utifrån dessa forma en framtida skogspolitik och lagstiftning är upp till vårt demokratiska samhälle, våra politiker.

[1] SOU 2025:21.
[2] SOU 2025:17.
[3] N 2021:02, Renmarkskommittén.
[4] SOU 2025:50.
[5] KN2024/01639, Uppdragsbeskrivning.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

2.1 Den svenska modellen för brukande av skog fungerar

Jag har utvärderat hur principerna för svensk skogspolitik, den svenska modellen för brukande av skog, som togs fram 1993 har levt upp till förväntningarna. Har den klarat att hantera den utveckling som skett sedan dess såsom införandet av miljöbalken, Sveriges EU-medlemskap, en snabb teknikutveckling och en global verklighet där fokus gått från globalisering och nedrustning till ökad nationell beredskap och upprustning? Den svenska modellen bygger på fyra principer:

– markägarnas frihet under ansvar
– undvika detaljregleringar
– kunskap och
– att ekonomiska bidrag ska undvikas.

När jag summerar erfarenheterna från 1993 års skogspolitiska reform konstaterar jag att friheten och ansvaret tillsammans har skapat ett utrymme för markägare att ta hänsyn till både produktionsmål och miljömål utifrån sina egna förutsättningar. Min slutsats är att den svenska modellen har varit robust och ändamålsenlig och att principerna därmed även fortsatt bör ha en central roll i alla politiska beslut som rör det svenska skogsbruket.

I dag används ofta bilden av två vågskålar för att illustrera avvägningen mellan produktion och miljö. Jag anser att den modellen är missvisande och till och med skadlig i den skogliga diskussionen. Vågskålsmodellen antyder att ökad produktion ger minskad miljöhänsyn och vice versa. Så behöver det inte vara. Jag föredrar i stället *väven* som metafor, att flera områden går att utveckla parallellt. Väven utgör ett mycket bättre sätt att illustrera att produktion och miljö kan gå hand i hand.

2.1.1 Sektorsansvaret – är gränsen nådd?

Miljöfrågorna decentraliserades i slutet av 1980-talet via sektorsansvarsprincipen ut i alla sektorer, inte bara skogssektorn. I dag tycks det dock endast vara i skogssektorn som principen och uttolkningarna fortfarande upplevs som mycket otydlig. Hänvisningar till sektors-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

ansvaret görs oftast när det uppfattas som otydligt vad som förväntas av markägaren eller om regelverken är otydliga. Sektorsansvaret blir då ett slags trumfkort i debatten i stället för att acceptera utfallet eller för att verka för förändring av de regelverk som finns. Eftersom sektorsansvaret är en fråga om bördefördelning måste man vara uppmärksam på balansen mellan olika aktörer samt hur stor bördan kan bli, annars kan tilltron till sektorsansvaret brista. Nu finns indikationer på att gränsen för vad som kan uppnås på frivillig väg gällande naturhänsyn inom skogssektorn börjar närma sig. I dag finns exempel på markägare som noggrant skött sin skog och ”sparat på den” för att använda inkomsten från en avverkning till en särskild investering (kanske en modernisering av ladugården) eller ett arvskifte, som sedan inte får avverka med hänvisning till höga naturvärden eller artskydd. Eftersom det inte är helt ovanligt att ersättning uteblir eller beslut tar orimligt lång tid innebär detta att en orimligt stor börda läggs på dessa markägare. Känslan är att de som skött sin skog bra där både produktion och naturvärden gynnats, står med en nitlott i slutänden. Om staten bedömer att markägarna inte bidrar i tillräcklig grad till de skogspolitiska målen bör därför styrmedel och åtgärder tillföras för att åstadkomma en förändring snarare än att uttrycka en än större förväntan på ett ytterligare, men oklart, ansvarstagande.

Det är en bred grupp av intressenter som har ett intresse av skogen och därmed skogsbruket. Fler myndigheter än Skogsstyrelsen involveras också i frågorna. Det breda intresset speglas inte minst i Skogsstyrelsens nationella och regionala sektorsråd. I dessa involveras även intressenter som inte kan sägas ha ett sektorsansvar för skogen, de har inte någon rådighet över brukandet och därmed inte något sektorsansvar. Jag anser att Skogsstyrelsen bör tydliggöra skillnaden mellan skogssektorn och övriga intressenter i sitt arbete med extern samverkan både gällande vilka organisationer som är representerade i olika grupperingar och hur dessa organisationer benämns.

2.1.2 Detaljregleringen ökar

En bärande princip i 1993 års skogspolitiska beslut var att lagstiftningen skulle utformas som ett ramverk med tydliga och begränsade krav för skogsbrukets bedrivande. Onödig detaljstyrning skulle und-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

vikas och skogsägaren skulle ges frihet att, inom lagens ramar, välja inriktning och metoder för sitt skogsbruk.

Utmaningarna för principen har varit och är fortsatt stora. Orsaken är framför allt regleringar inom områdes- och artskyddet samt att regleringar inom andra politikområden såsom klimat, energi och transport, även påverkar skogsnäringen. Inom kort kommer nya utmaningar till exempel EU:s naturrestaureringsförordning och utvecklade klimatmål.

I takt med klimatförändringarna och människans allt större påverkan på ekosystemen, införs allt fler mål gällande klimat och miljö och därmed ökar även regelverken. Detta återspeglar sig inte minst på föreskriftsnivå och myndigheternas allmänna råd och rekommendationer vilka ökat i omfattning. De senare uppfattas ofta av skogsbrukare som styrande regelverk, trots att de endast är rådgivande. Det förekommer att det i skogscertifieringarna är inskrivet att de allmänna råden ska följas. Dessutom kan det vara svårt att ”stå emot” vad en myndighet rekommenderar. Kontentan blir att detta uppfattas som ett sätt att återinföra en mer omfattande reglering.

Jag anser att markägarens ansvar fortsatt ska bygga på kunskap och aktiva val utifrån sitt ägande och sina behov. Skogspolitiken måste ge långsiktiga spelregler och samhällets mål får inte vara för många, de ska vara genomtänkta och inspirerande för de som bidrar till målen. De allmänna råden måste återgå till sin ursprungliga funktion, att säkerställa rättssäkerhet och flexibilitet anpassad till varierande skogsbruksförhållanden, och fungera som vägledning, i dag upplevs de ofta som förtäckta föreskrifter. Genom att i stället erbjuda stöttande rådgivning ges utrymme för ansvarstagande och omdömesstyrt brukande hos den enskilde markägaren.

2.1.3 Kunskap är nyckeln till framgång

För att markägare och verksamhetsutövare ska kunna bruka skogen i enlighet med den svenska modellen, måste de ha tillgång till information och ha tillräcklig kunskap. Ansvaret för kunskapsinhämtning åligger i första hand markägaren/brukaren. Men en skog är ett komplext system så staten måste fastställa ett tydligt och förutsägbart regelverk och myndigheterna måste i ännu högre grad bidra med

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

rådgivning och information. Lagstiftare och myndigheter besitter alltså en viktig del av den svenska modellen.

Jag anser att rådgivning är Skogsstyrelsens kraftigaste verktyg för att styra skogsbruket mot uppsatta mål och att myndighetens arbete till större del än vad som är fallet i dag, bör fokuseras till rådgivningsverksamheten.

2.1.4 Forskning för framtidens skogsskötsel

Forskning kring praktisk skogsskötsel, mestadels för ekonomisk skogsproduktion, var under många år den huvudsakliga inriktningen i svensk skogsforskning. De senaste decennierna har forskningen breddats och skogens bidrag till klimat, natur- och sociala värden samt hur skogsskötseln påverkar dessa har kommit mer i fokus. Båda inriktningarna har utvecklat svenskt skogsbruk i en positiv riktning och främjat skogsindustrins konkurrenskraft. Nu ser jag dock en fara i att den klassiska skogsskötselforskningen minskat och att förvaltningen av långsiktig försöksverksamhet inte får tillräckliga resurser. Klimatförändringarna gör att skogsbruket redan nu behöver anpassas med skötselmetoder anpassade till ett annorlunda klimat. Dessutom finns önskemål om högre biomassaproduktion för att möta den gröna omställningens behov av fossilfri råvara. Därför slår jag ett slag för den mer renodlade skogsskötselforskningen, inte minst gällande återväxter (föryngringar), skogsträdsförädling, skötsel av ungskog, produktionshöjande åtgärder samt klimatanpassning av skogsskötselåtgärderna. För att det ska bli ett bestående värde föreslår jag att ett längre forskningsprogram startas.

2.1.5 Kunskapsunderlag för förutsägbarhet

Både i mitt delbetänkande och nu i slutbetänkandet ger jag förslag på att Skogsstyrelsen ska identifiera och förtydliga vilka skogar och arter i Sverige som är skyddsvärda eller som kräver extra hänsyn. Det är ett exempel på en typ av kunskapsunderlag jag anser att markägare ska ha tillgång till. Jag får dock ofta frågan hur det ska vara görligt att ta fram uttömmande listor på skyddsvärda områden och arter samt att dessa listor inte går att göra kompletta. Svaret är att det nog inte går att ta fram ett komplett underlag, men det borde gå att göra till-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

räckligt bra för de allra flesta situationer. I dag läggs ansvaret på markägaren som förväntas ha eller skaffa den expertkunskap om naturvärden och artkunskap som krävs, det vill säga samma expertkunskap som behövs hos Skogsstyrelsen för att ta fram detta kunskapsunderlag. Den bedömning som nu görs vid handläggningen av enskilda åtgärdsärenden kan göras bättre i ett tidigare skede av skogsbrukscykeln och på ett mer systematiskt sätt. Genom mina förslag vill jag att Skogsstyrelsen tillsammans med andra berörda myndigheter, i förväg skapar förutsättningar för en markägare att göra rätt. Särskilt viktigt är detta när det gäller att identifiera gammal skog med bevarandevärden, samt artskyddet. I dag ska stor hänsyn tas till relativt vanliga arter. Genom att fokusera på de arter som verkligen behöver skydd eller anpassad hänsyn, kan fokus kanaliseras till dessa. Underlaget måste kvalitetssäkras, i samråd med markägaren.

Det jag vill uppnå med mina förslag att identifieringen av skyddsvärda skogar och arter ska göras strategiskt och i förväg, inte som i dag, i samband med att en åtgärd ska genomföras.

2.1.6 Först fakta, sen värderingar

”Det allt intensivare skogsbruket”, ”avverkning av skog förvärrar klimatförändringarna”, ”älgen är snart utrotad”, ”den gamla skogen försvinner”, ”snart är den fjällnära skogen borta”, ”användning av biobränslen är dåligt för klimatet”, ”svenskt skogsbruk är hållbart”. Detta är påståenden som man ofta möter, men är de sanningsenliga och väl underbyggda?

En viktig anledning till kontroverser inom det skogliga området är att olika aktörer gör olika tolkningar av verkligheten. Detta är på inget sätt unikt för skogsfrågor, utan är ett generellt problem när det gäller tillämpning av vetenskap och beprövad erfarenhet. Skillnader i tolkningar kan bero på *confirmation bias* – människans tendens att söka sådan kunskap och sådana data som stödjer vår på förhand givna uppfattning, även kallat *cherry picking* eller *att plocka russinen ur kakan*.

För att regeringen och andra beslutsfattare ska kunna ta välgrundade beslut om skogen och för en mer balanserad och lösningsorienterad dialog, krävs tillförlitliga och objektiva beslutsunderlag. Skogen är ett komplext system där både markägarnas mål och förutsättningar,

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

liksom ståndortsegenskaperna mellan olika skogstrakter, skiljer sig åt i hög grad. Därtill är skogsfrågor ofta föremål för debatt där fakta blandas med ideologiska och känslomässiga argument. Detta gör det särskilt viktigt att underlag till politiska beslut vilar på saklighet och analys.

Därför vill jag lyfta vikten av ett evidensbaserat arbetssätt som bygger på vetenskap, beprövad erfarenhet, transparens och oberoende vilket jag föreslår ska skrivas in i Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets instruktioner.

2.2 Bruka och bevara

Parallellt med utvärderingen av 1993 års skogspolitik har jag också bedömt skogsbrukets bidrag till samhällsekonomin samt blickat framåt. Här kan konstateras att framtiden troligen bär med sig ett ökat behov av tillväxt i skogen för att motverka klimatförändringar och för att möta en ökad efterfrågan på råvara som bidrar till den fortsatta omställningen till en bioekonomi. Skogssektorns tjänster kommer därmed efterfrågas än mer och ett aktivt skogsbruk kommer att behöva förfinas ytterligare.

En viktig del av mitt uppdrag har varit att utreda produktionshöjande åtgärder och att det skulle göras med beaktande av hänsyn till miljövärden och sociala värden. Jag har identifierat att flera regelverk är diffusa och svåra att arbeta med i praktiken. Därför har jag försökt förtydliga och förenkla dessa regelverk, med förhoppning om att markägare ska vilja investera i de produktionshöjande åtgärderna. För att klara regeringens mål om en växande bioekonomi bedömer jag att skogstillväxten och avverkningsmöjligheten måste öka väsentligt på virkesproduktionsmarken. Samtidigt kan naturvårdsambitionerna bibehållas eller öka på mark där naturhänsynen är viktigast, inte minst genom mer och genomtänkt skötsel av dessa områden. Jag bedömer att regering och riksdag måste ”sätta ned foten” och långsiktigt bestämma hur mycket virkesproduktionsmark Sverige ska ha.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

2.2.1 Värna balansen

Skogspolitiken har sedan 1993 två jämställda mål, ett produktionsmål och ett miljömål. Därmed är det tydligt att både produktion och miljö är ett samhällsintresse.

Utvecklingen av styrningen och uppföljningen av de två målen har gått åt olika håll sedan dess. Ansvaret för produktionen har alltmer lämnats över till skogsnäringen och marknaden medan alltmer detaljerade regelverk har införts för miljömålen. Särskilt kan nämnas införandet av miljömålssystemet där framför allt målen *Begränsad klimatpåverkan* och *Levande skogar* till stor del överlappar det skogspolitiska miljömålet.

I skuggan av fokus på klimat och miljö har produktionen blivit eftersatt. Ett exempel är att kvaliteten på föryngringarna försämrats, delvis beroende på att plantöverlevnaden är alltför låg. Även vad gäller ungskogarnas kvalitet finns stora förbättringspotentialer. Riskerna för skogsskador har ökat och antas öka ytterligare i framtiden och det inte finns tillräckliga varnings- och uppföljningssystem för detta i dag. Allt detta är bekymmersamt eftersom effekterna av dålig tillväxt i ungskogsfasen kommer bestå genom skogens hela omloppstid vilket kommer påverka framtida tillgång till skogsråvara.

Jag konstaterar att det inte finns något motsvarande uppföljnings- och utvärderingssystem för skogspolitikens produktionsmål som det finns för miljömålet. I praktiken har detta inneburit att myndigheternas rådgivning och tillsyn i dag sker med fokus på miljömålen.

Jag anser att politikerna måste tydliggöra att även skogsproduktion är ett samhällsintresse för att säkerställa skogens nyttor för framtida generationer. Därför föreslår jag att ett produktionsmålsystem liknande miljömålssystemet, införs. Jag föreslår även ett nytt mått som följer skogsbrukets hela bidrag till klimatarbetet, från trädens koldioxidupptag till produkternas potential att undanhålla koldioxidutsläpp (substitutionseffekt) samt skogens och produkternas koldioxidlagring. På så vis uppmärksammas skogsproduktionen på samma sätt som miljömålen och politiska åtgärder kan vidtas för att upprätthålla ett skogsbruk som bidrar till de skogspolitiska målen.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

2.3 Sveriges skogsbruk är viktigt för EU

När Sverige blev medlem i EU 1995 var budskapet att EU inte skulle påverka medlemsländernas skogspolitik. Sedan dess har framför allt allvaret med klimatförändringarna drivit fram regelverk i energi- och transportsektorn som får konsekvenser för skogsnäringen. Även EU:s regler om artskydd har stärkts vilket kraftigt påverkar brukandet av skogen. Sveriges skogsbruk bidrar till EU:s välfärd, klimatarbete och naturvårdsarbete. Sverige åläggs allt högre krav på koldioxidupptag och kollagring i skog, mer artskydd och mer bevarande av natur. Parallellt ökar rapporteringskraven till EU både i omfattning och detaljeringsgrad.

Europeiska kommissionens färdplan innebär en stor mängd strategier och lagstiftningsförslag där flera förslag går stick i stäv med den svenska skogspolitiken. Inom EU ökar till exempel ambitionsnivån för den kortsiktiga kolsänkan i skog och mark, medan regeringens bedömning är att ett aktivt skogsbruk med hög tillväxt och användning av produkter från förnybar råvara ger största möjliga långsiktiga klimatnytta.

Europas natur utgör komplexa ekosystem med stora skillnader i förutsättningar. Därtill kommer det historiska brukandet som har stor påverkan inte minst på egenskaperna i dagens skogar. Att då gå in och detaljstyra hur skogarna ska brukas på så sätt som EU gör i dag, anser jag direkt olämpligt. Jag ger därför förslag på hur Sverige kan arbeta mer proaktivt inom EU. Ett arbetssätt som sträcker sig hela vägen fram till implementeringen av regelverken i svensk kontext. Detta gäller i synnerhet beträffande EU:s lagstiftning om klimat och artskydd.

Sverige vill vara ett föregångsland gällande miljö- och klimatfrågor. Det är bra och det tycker jag att Sverige ska fortsätta vara! Det behöver dock inte innebära att Sverige i internationella överenskommelse utlovar mer än vad andra länder gör. Därför föreslår jag att implementering ska ske på den nivå som överenskommelsen anger, inte mer, inte mindre. Det är också av största vikt att de fyra principerna för den svenska modellen för brukande av skog, beaktas även då EU-regelverk implementeras i den svenska skogspolitiken. Även redan införda regelverk kan behöva justeras för att få en mer balanserad tillämpning. Annars är risken stor för att skogsbrukarnas frihet och ansvar går förlorad i ett alltmer detaljerat regelverk.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Genom mina förslag hoppas jag att Sveriges skogar och skogsbruk ska ses som en långsiktig och hållbar tillgång för EU och internationellt, och att svensk skogsnäring fortsatt ska kunna förse den internationella marknaden med en biobaserad konkurrenskraftig råvara till gagn för den gröna omställningen.

2.4 Utredningens systemgränser/avgränsningar

Som jag skrev inledningsvis har jag fått ett uppdrag som till huvudsak är inriktat på skogsproduktion och utveckling av regelverk och arbetssätt som ökar viljan i att investera i ett konkurrenskraftigt skogsbruk. Mina förslag återspeglar detta. Utredningen och förslagen berör i huvudsak skogsbruket, bara i vissa delar tangerar de skogsindustrin. Om förslagen genomförs leder det till en ökad tillväxt och en ökad tillgång till biomassa, vilket är bra för svensk välfärd. Hur förslagen påverkar naturvärden, andra näringar och övriga intressen har jag resonerat kring både i problembeskrivningar och i förslagskapitel, men framför allt i konsekvensavsnitten.

Rennäring och skogsbruk – två näringar på samma marker

När det gäller skogsbruk och rennäring finns utmaningar eftersom två rättighetshavare bedriver näringsverksamhet på samma marker. Rennäringen med sin verksamhet som sträcker sig över stora arealer påverkas från många håll, parallellt med skogsbruk expanderar gruvnäringen till nya trakter, turismen ökar och vindkraften expanderar. I mitt uppdrag har ingått att ha dialog med Renmarkskommittén samt att i mina förslag beakta rennäringens intressen. Men en utvärdering av hur förhållandet mellan näringarna skogsbruk och rennäring fungerat och bör fungera har enligt min bedömning legat utanför min uppgift enligt direktivet. Frågor om hur förhållandet mellan rennäring och skogsbruk ska hanteras bör i stället ske i den ordning som regeringen uttalat.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

2.5 Genomförande

För utredningens genomförande tillsattes ett sekretariat bestående av fem sekreterare, varav två jurister, en nationalekonom, en jägmästare/statsvetare och en jägmästare/skoglig doktor. Sekretariatet har suttit utspritt i landet och majoriteten av arbetet har därför genomförts på distans från hemmakontor.

Redan från start har jag uppmuntrat öppenhet och framför allt har jag uppmanat alla intressenter att komma med faktiska lösningsförslag. Detta har resulterat i uppemot 50 dialogtillfällen i form av enskilda möten, studiebesök, konferenser och seminarier. För utvärderingen av Sveriges EU-arbete genomfördes cirka 40 intervjuer för att samla erfarenheter inför förslagsläggningen. Därutöver har sekretariatet träffat representanter från samerna genom Sametinget och Sámiid Riikkasearvis. Bland miljöorganisationerna har möten skett med Fältbiologerna, Birdlife, Naturskyddsföreningen och WWF. Diskussioner har genomförts med både enskilda markägare och organisationer som representerar dessa såsom Norra Skog, Mellanskog och Södra skogsägarna, LRF Skogsägarna och Allmänningsskogarna i Västerbotten. På samma sätt har möten skett med bolagssidan genom SCA, Holmen, Sveaskog, Svenska kyrkan och Skogsindustrierna. Vidare har träffar skett med representanter från de fyra norra regionerna och Stockholm Exergi för att diskutera olika aspekter av Bio-CCS (*Bio-Carbon Capture and Storage*). Utöver dessa möten har utredningen varit inbjudna att delta på samtal på Kungliga skogs- och lantbruksakademien (KSLA) samt på Kungliga ingenjörs- och vetenskapsakademien (IVA), tala på konferenser och möten samt delta på exkursioner, nämnas kan Nationella skogsprogrammet årskonferens och programråd, Sveriges Häradsallmänningsförbunds årsstämma, flera av Skogsstyrelsens sektorsråd, FSC:s årsstämma, Smålands skogsvårdsförbund, Hallands skogsklubb, Föreningen Skogens höstexkursion och Råneå älvdals ek. förenings skogskonferens.

Utredningen har vid ett flertal tillfällen mött markägare i fält, såväl i norra som södra Sverige, för att diskutera problem med de direkt berörda. Samtliga möten och träffar har givit användbara inspel, som tacksamt tagits emot och analyserats i det fortsatta utredningsarbetet.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Till hjälp har utredningen haft en expertgrupp bestående av 18 personer från berörda myndigheter, ideella organisationer och skogssektorn samt en parlamentarisk referensgrupp bestående av en representant från varje riksdagsparti. Dessa grupper har bidragit med både djup och bred kunskap inom utredningen olika områden. Under arbetet har fyra till fem möten genomförts med vardera gruppen. Inför mötena har arbetsmaterial delats ut som sedan diskuterats och de inkomna inspelen har bearbetats i utredningen. Utredningen har haft en ambition att inom grupperna skapa en öppen dialog där många förslag diskuterats förutsättningslöst och därefter utvecklats. Utöver mötena med hela expertgruppen har utredningen på förfrågan även haft möten med enskilda i expert- och referensgruppen där de fått framföra sina kunskaper och åsikter.

Enligt utredningens direktiv ska utredaren ha dialog med Miljömålsberedningen, Utredningen om avskogningsförordningen samt med Renmarkskommittén. I augusti 2024 tillsattes även en bokstavsutredning om det nationella artskyddet. Utredningen har träffat samtliga dessa för att utbyta erfarenheter och tankar om kommande förslag. Därutöver har dialoger skett med Miljötillståndsutredningen, Klimatanpassningsutredningen, Utredningen om en ny jakt- och viltvårdsmyndighet samt Grundlagsutredningen. Utredningarnas olika karaktär (till exempel om det är en parlamentarisk kommitté eller en departementsutredning) och faser har dock mynnat ut i att mängden information som kunnat delas har skiljt sig åt. Vid vissa möten har det varit möjligt att säkerställa att förslagen från respektive utredning inte överlappar eller motverkar varandra. Vid andra möten har sådan öppenhet inte varit möjlig.

Vad gäller kontakt med myndigheter har möten genomförts med handläggare och jurister på Skogsstyrelsen som bistått med underlag i form av statistik samt sammanställningar av tillsyns- och domstolsärenden. Ett erfarenhetsutbyte har även skett med Länsstyrelsen i Västra Götaland.

Omfattande skriftliga underlag till utredningen har beställts från Skogsstyrelsen, Skogforsk, SLU Riksskogstaxeringen och Centrum för miljö- och naturresursekonomi, Umeå universitet och SLU.

Jag vill härmed tacka alla som bidragit med sammanställningar, genomläsningar, erfarenheter och engagemang i utredningen!

3 Utvärdering av skogspolitiken

3.1 Utveckling sedan 1993 års skogspolitiska reform

Det skogspolitiska beslutet från 1993 som trädde i kraft den 1 januari 1994[1] och den politik som är knuten till beslutet är i allt väsentligt gällande än i dag.

I direktivet till denna utredning finns ett uppdrag att redovisa hur skogspolitiken har utvecklats sedan 1993 års skogspolitiska reform samt hur kraven för skogsbruket har förändrats. Detta med hänsyn till att vår omvärld såväl som skogsbrukets förutsättningar har förändrats mycket sedan 1993. Det har skett en utveckling av nationell lagstiftning, tillkommit lagstiftning på EU-nivå samt skett en utveckling av rättsläget vad gäller den miljöhänsyn som skogsbruket ska ta. Mot denna bakgrund anser jag att det finns behov av att, utöver redovisning av politikens utveckling, också redovisa underlag för hur skogens utveckling och brukande samt skogssektorns utveckling sett ut sedan 1993.

I de följande avsnitten redovisas hur den svenska skogspolitiken har utvecklats från den skogspolitiska reformen 1993 fram till i dag. Först finns att läsa en sammanfattning och utvärdering av förändringarna i skogspolitiken och dess styrmedel, skogssektorns strukturella utveckling och skogens tillstånd och brukande under perioden 1993–2025. Avsnittet belyser hur de skogspolitiska målen har förverkligats i praktiken och vilka styrkor och brister som kan konstateras.

Efter sammanfattningen följer tematiska avsnitt med mer detaljerade beskrivningar:

- Skogspolitikens utveckling.
- Förändringar som avser styrmedel med mera.
- Skogstillstånd och dynamik.

[1] Prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:252.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

– Skogsbruksåtgärder.
– Naturvårdsarbetet.
– Skogssektorns utveckling.

Den inledande sammanfattningen är tänkt att ge läsaren en koncentrerad helhetsbild, medan de efterföljande avsnitten erbjuder den fördjupning som krävs för ett väl underbyggt ställningstagande.

Avgränsning i frågan om skogsbruk-rennäring

Skogsbruk och rennäring bedrivs ofta parallellt på samma mark, vilket medför utmaningar. Frågan behandlades inte i 1993 års skogspolitik, men togs upp i prop. 1990/91:3 om fjällnära skogar. Sedan dess har få regeländringar skett som påverkar rennäringen, utöver en ändring 2010 som minskade området för tillståndspliktig avverkning.

Regeringen tillsatte 2021 Renmarkskommittén för att föreslå en ny renskötsellag, men kommittén avvecklades 2024. En ny utredning har aviserats.

Inom mitt uppdrag har dialog förts med Renmarkskommittén, men en utvärdering av relationen mellan skogsbruk och rennäring ligger utanför mina direktiv och bör hanteras i den ordning regeringen föreslagit. I avsnitt 3.1.2 redovisas relevanta förändringar sedan 1993.

3.1.1 Sammanfattning och utvärdering

Den svenska modellen för brukande av skog – skogspolitiken från 1993

Skogspolitiken har helt eller i delar utvärderats och utretts vid ett flertal tillfällen tidigare. Genomgående för dessa utvärderingar och utredningar är att de lett till en del justeringar men någon omfattande kursändring sedan 1993 har inte skett. Det har således vid tidigare utvärderingar funnits en tilltro till att skogspolitiken, så som den utformades 1993, utgörs av robusta principer som bör ligga fast.

I denna utvärdering utgår jag från de övergripande principerna som låg till grund för 1993-års skogspolitik och undersöker hur dessa har bestått fram till i dag. Jag undersöker också hur dessa principer

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

har fungerat för att uppnå de skogspolitiska målen för produktion och miljö.

Grundläggande principer i 1993 års skogspolitik

Den nuvarande skogspolitiken vilar i huvudsak på det riksdagsbeslut som fattades 1993[2]. Beslutet utgjorde en tydlig omläggning i både synsätt och struktur, där staten övergick från en mer detaljstyrd skogspolitik till en modell som i högre grad utgick från frivillighet, kunskap och ansvarstagande hos skogsägarna. Denna modell vill jag benämna *den svenska modellen för brukande av skog*. Nedan presenteras de principer som ligger till grund för beslutet.

Två jämställda mål: produktion och miljö

En av de mest centrala förändringarna i 1993 års skogspolitik var införandet av två mål som uttryckligen formulerades som jämställda, ett produktionsmål och ett miljömål.

Produktionsmålet innebär att skogen och skogsmarken ska utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den ger en uthålligt god avkastning. Skogsproduktionens inriktning ska ge handlingsfrihet i fråga om användningen av vad skogen producerar.

Miljömålet innebär att skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga ska bevaras. En biologisk mångfald och genetisk variation i skogen ska säkras. Skogen ska brukas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma i skogen ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Hotade arter och naturtyper ska skyddas. Skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden ska värnas.

Att jämställa dessa mål var en tydlig markering från lagstiftaren; att skogsbruket inte enbart är en produktionsverksamhet, utan också ett verktyg för att nå breda samhällsmål inom miljövård.

[2] Prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:252.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Undvika detaljreglering

En bärande princip i 1993 års skogspolitiska beslut var att lagstiftningen skulle utformas som ett överskådligt ramverk med tydliga men begränsade krav för skogsbrukets bedrivande. Det rättsliga regelverket skulle undvika onödig detaljstyrning och i stället ge skogsägaren frihet att, inom lagens ramar, själv välja inriktning och metoder för sitt skogsbruk.

Föreskriftsbemyndiganden borde inte användas för att återinföra en omfattande reglering. I stället skulle skogsägarens ansvar bygga på kunskap och ett aktivt ställningstagande till hur de skogspolitiska målen uppnås. Allmänna råd skulle fungera som vägledning, inte som förtäckta föreskrifter. Denna gränsdragning mellan bindande och icke-bindande normer var avsedd att säkerställa rättssäkerhet och flexibilitet, anpassad till varierande skogsbruksförhållanden. Sammantaget syftade regelverket till att ge en stabil rättslig grund, men med utrymme för ansvarstagande och omdömesstyrt brukande hos den enskilde skogsägaren.

Frihet under ansvar

1993 års beslut innebar också en tydlig principförändring i statens förhållningssätt till skogsägaren, vilken uttrycktes genom begreppet frihet under ansvar. Detta innebar att statens styrning i form av reglering och ekonomiska stöd begränsades. I stället gavs skogsägarna en större frihet att inom lagens ramar självständigt avgöra hur skogsbruket skulle bedrivas. Det föreslogs också att bemyndiganden i lagstiftningen inte skulle användas för att återinföra en detaljreglering av skogsbruket. Denna frihet förutsatte dock en motsvarande ansvarsförskjutning till skogsägarna.

Ansvarsdimensionen innebar att skogsägare förväntas använda sin frihet på ett sätt som uppfyller både produktions- och miljömål. Detta skulle ske genom egen kunskap och kompetens, utan omfattande statliga bidrag eller styrmedel. Den ekonomiska kostnaden för skogsbrukets bedrivande skulle i större utsträckning bäras av skogsägaren själv. Sektorsansvaret fick också en central roll i 1993-års politik. Det innebär att skogssektorn, såväl myndigheter som markägare och skogsföretag, bär ett gemensamt ansvar för att bidra till att skogspolitikens mål uppnås.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Kunskapsbaserad grund

Som en följd av denna frihet under ansvar betonades betydelsen av skogsägarens kunskap om skogsekologi, skötselmetoder och miljöhänsyn. Skogspolitiken utgick från att ökade kunskaper hos skogsägarna skulle ersätta behovet av statlig detaljstyrning. Statens uppgift skulle i högre grad vara att stödja detta genom rådgivning, utbildning och information snarare än genom kontroll och sanktioner.

Undvika ekonomiska stöd

En bärande princip i 1993 års skogspolitiska beslut var att skogsbruket i huvudsak ska vara självfinansierat. Propositionen slog fast att skogsbrukets utveckling och lönsamhet i första hand bör bygga på marknadens villkor samt att de skyldigheter som följer av skogsvårdslagstiftningen normalt ska kunna uppfyllas utan statligt stöd. Det statliga ekonomiska stödet begränsades kraftigt och skulle endast användas i särskilda fall där angelägna samhällsintressen inte kunde tillgodoses på annat sätt, exempelvis vid insatser för att bevara ädellövskog eller vid vissa natur- och kulturvårdande åtgärder. Samtidigt togs också de avgifter som belastade skogsbruket bort.

Vid mer ingripande skydd av skogsmark, där det bedöms oskäligt att markägaren ensam bär konsekvenserna, skulle dock ersättning kunna utgå. Staten skulle ansvara för att ge ett fullständigt skydd för de mest känsliga miljöerna. Utgångspunkten var att skogsbrukets produktionskostnader i normalfallet inte ska finansieras med offentliga medel.

Undvika detaljreglering

Skogspolitiken från 1993 syftade till att lagreglering som rör skogsbruk skulle vara enkel och att staten skulle undvika omfattande eller komplicerad detaljreglering. Det uttrycks också att allmänna råd till lagstiftningen verkligen skulle framstå som allmänna råd för skogsägarna och inte som bindande föreskrifter. Jag undersöker nedan om dessa principer kring lagstiftningen upprätthållits.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Skogsvårdslagstiftning som bevarats

Skogsvårdslagens portalparagraf som anger produktionsmålet och miljömålet har, med smärre ändringar, behållits sedan 1993. Någon ändring av målen eller hur dessa ska tillämpas har inte skett. Att målen ska bestå och fortsatt vara jämställda är något som regeringen även har poängterat i direktivet till denna utredning.

Reglerna i skogsvårdslagen kring anläggning av ny skog har i huvudsak behållits men förändringar i föreskrifterna har skett. Detta återkommer jag till nedan.

Skogsstyrelsens bemyndigande och lagstiftningens krav på hänsyn till naturvård och kulturmiljövård är detsamma sedan 1993. Skogsstyrelsens föreskrifter som avser den hänsyn som krävs har dock ändrats och ökat i omfattning under denna period.

Skogsvårdslagstiftning som tillkommit

Skogsvårdslagstiftningen utgör grunden för regleringen av skogsbruket i Sverige och består huvudsakligen av skogsvårdslagen (1979:429) och skogsvårdsförordningen (1993:1096). Även Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen utgör del av skogsvårdslagstiftningen.

Skogsstyrelsens föreskrifter rörande naturvård och kulturmiljövård genomgick en omfattande revidering år 2010. I dagsläget är föreskrifterna omfattande och kompletteras med detaljerade allmänna råd som ger vägledning för tillämpningen. Föreskrifterna är uppdelade i olika sakområden, såsom trädslagsblandning, skogsbilvägar och hänsynskrävande biotoper. Under senare år har regleringen utökats, bland annat genom nya föreskrifter avseende gödsling och arter, samt genom ett ökat antal allmänna råd kopplade till flera av föreskrifterna.

Föreskrifterna är inte avgränsade, utan formuleras ofta i termer av att skador helt ska förhindras. Detta bör dock tolkas i ljuset av att pågående markanvändning inte avsevärt får försvåras. Därtill innehåller regelverket en prioriteringsbestämmelse som anger i vilken ordning olika hänsyn ska prioriteras i de fall kraven riskerar att gå utöver vad som är förenligt med intrångsbegränsningen.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

EU:s direktiv om skogsodlingsmaterial har inneburit nya regler i skogsvårdslagstiftningen om produktion, handel och införsel av skogsodlingsmaterial. Detta har medfört ny lagstiftning och nya föreskrifter.

Skogsvårdslagstiftning som försvunnit

Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen, som trädde i kraft i april 2022, innebar på flera punkter förändringar i kraven på skogsbrukets bedrivande. Bland annat justerades bestämmelserna om återväxt efter avverkning. I de tidigare föreskrifterna ställdes tydligare krav på vilken typ av föryngring som skulle ske. De nya föreskrifterna ger större handlingsutrymme för skogsägaren men också ett större ansvar att uppnå ett tillfredsställande resultat.

Vidare har begreppen *skyddsskog* och *svårföryngrad skog* tagits bort och därmed kravet på tillstånd inför avverkning i dessa. Det innebär att färre områden i dag omfattas av tillståndsplikt, jämfört med tidigare reglering.

När det gäller tillsyn enligt skogsvårdslagen har ett viktigt förändringssteg varit att Skogsstyrelsen numera inte behöver ge råd innan förelägganden eller förbud meddelas. Myndigheten kan alltså i dag agera direkt med bindande beslut utan föregående rådgivning.

Regleringen kring växtskadegörare har också ändrats. Tidigare reglerades detta genom 29 § skogsvårdslagen och tillhörande föreskrifter. Denna reglering har numera ersatts av växtskyddslagen (2022:725), med tillhörande föreskrifter.

För mer detaljerad genomgång av de förändringar som skett i skogsvårdslagstiftningen hänvisas till avsnitt (3.1.2).

Övrig lagstiftning

Miljöbalkens införande och Sveriges EU-medlemskap har inneburit att regleringen på miljöområdet kommit att utvecklas och bli mer omfattande än vad den var 1993. Miljöbalkens hänsynsregler har inneburit att tolkningen av pågående markanvändning och de inskränkningar som kan ske, blivit föremål för ny praxis.

Art- och habitatdirektivet har också kommit att medföra ett regelverk och en rättsutveckling som ställer stora krav på enskilda markägare.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Genom den gröna given har EU infört lagstiftning på miljö- och energiområdet som innebär administrativt omfattande regelverk även för skogsbruket.

För en mer utförlig redogörelse, se vidare avsnitt 3.1.2 och kapitlet om gröna given, avsnitt 11.3.

Förändringar i skogens tillstånd och brukande

Med politikförändringen 1993 förväntades en ökad användning av naturlig föryngring i återväxtarbetet och Skogsstyrelsen ändrade också sina föreskrifter så att lövplantor i större utsträckning kunde räknas som huvudplantor. Detta i kombination med försämrad konjunktur i början på 1990-talet ledde sammantaget till att naturlig föryngring användes på olämpliga marker och återväxtresultaten försämrades. I slutet av 1990-talet påbörjades en förbättring av återväxtresultaten i förhållande till lagens krav, sannolikt beroende både på en ökad andel plantering som är den mest tillförlitliga föryngringsmetoden och de lättnader i regelverket som gjordes 1993 och i viss mån senare. Perioden 2003–2007 uppvisar de högsta huvudplantantalen av tall och gran därefter försämras resultaten och ungefär en femtedel av den föryngrade arealen bedöms inte uppfylla lagens krav. Vid bortseende av lövplantor, som är den mest korrekta jämförelsen med lagens krav före 1993 skulle endast två tredjedelar av den föryngrade arealen vara godkänd. Samtidigt har den ökade lövandelen skapat möjlighet till större variation i skogslandskapet och brukandet.

Efter dåliga föryngringsresultat följer också problem med ungskogarnas kvalitet. Även här ökade stamantalet av barrträd fram till 2008 för att därefter försämras. Dessvärre saknas tillräcklig uppföljning av ungskogarnas kvalitet men ett uppenbart problem är de omfattande viltskadorna där 12 procent av tallstammarna är skadade. Sedan 1993 och upphävandet av röjningsplikten har den årligt röjda arealen nästan fördubblats vilket indikerar att det är andra drivkrafter och styrmedel som påverkar. Det är framför allt i den senare ungskogsfasen som röjningsaktiviteten ökat vilket kan bero på en anpassning till problematiken med viltskador. En annan förklaring kan vara att markägare i viss utsträckning fortfarande är självverksamma när det gäller röjning och inte hinner röja i den omfattning som behövs. Arealen med akut röjningsbehov har därför ökat trots den ökade röj-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

ningsaktiviteten. Det borttagna kravet på gallring tycks inte haft någon påverkan på gallringsaktiviteten. Den årligt gallrade arealen har ökat något.

Möjligheten att avverka vid lägre ålder än i början på 1990-talet har utnyttjats till viss del vilket inneburet att den genomsnittliga åldern vid föryngringsavverkning 30 år senare sjunkit till cirka 100 år. Ungefär två tredjedelar av arealen föryngringsavverkas dock vid en ålder som överskrider lagens krav med minst 20 procent. Arealen som föryngringsavverkas har varit stabil på cirka 200 000 hektar per år även om det sker årsvisa fluktuationer. Att volymen som avverkas har ökat beror alltså i huvudsak på ett ökat virkesförråd per hektar och inte på ökad areal.

Miljöhänsyn vid föryngringsavverkning i form av sparade hänsynsytor ökade initialt efter 1993 för att sedan stabiliseras runt 10 procent. Nivån på den generella hänsynen är i genomsnitt högre än vad 30 § skogsvårdslagen med dess intrångsbegränsning kräver. Någon påtaglig effekt efter införandet av miljöbalken eller EU-rätten går inte att utläsa avseende hänsynstagandet.

Rättsligt skydd av skogsmark som begränsar eller förhindrar skogsbruk har ökat påtagligt sedan 1993 vilket gjort att arealen som är tillgänglig för virkesproduktion har minskat. Fram till i dag har avverkningsvolymen trots det kunnat öka på ett hållbart sätt till följd av det ökade virkesförråd som åstadkommits genom förbättrad skötsel under det senaste seklet.

Fördjupade beskrivningar om skogstillståndet, skogsbruksåtgärdernas utförande och naturvårdsarbetet finns i avsnitt 3.1.3–3.1.5.

Förvaltningen

EU:s artskyddsregler har införts i svensk rätt genom både miljöbalken och föreskrifter till skogsvårdslagen. De olika rättsliga instrumenten ger förvaltningsmyndigheterna olika möjligheter att agera, vilket har medfört utmaningar i att tillämpa reglerna på ett rättssäkert och förutsägbart sätt för den enskilde skogsägaren. I praktiken har artskyddsreglerna ofta lett till begränsningar i möjligheten att bruka skogen, där den ekonomiska bördan i huvudsak fallit på markägaren.

Utöver artskyddsreglerna har även annan EU-baserad lagstiftning med påverkan på skogsbruket införts genom regelverk utanför skogs-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

vårdslagstiftningen. Det gäller till exempel förnybartdirektivet, ramdirektivet för vatten och växtskyddslagen. Dessa regelverk har introducerat ytterligare krav och tillsynsformer som påverkar skogsbrukets förutsättningar.

Skogsstyrelsens resurser för tillsyn har minskat avsevärt sedan 1993 och är i dag ungefär halverade. Tillsynsarbetet fokuseras i allt större utsträckning på artskyddsfrågor. Genom miljöbalken, lagen om virkesmätning och EU:s timmerförordning har så kallad systemtillsyn möjliggjorts. Trots detta är Skogsstyrelsens tillsyn fortfarande huvudsakligen objektsbaserad, i enlighet med skogsvårdslagens konstruktion. Myndigheten har ännu inte i någon större utsträckning utvecklat systemtillsyn som ett komplement eller alternativ.

Tillsynen beskrivs av Skogsstyrelsen som händelsestyrd, även om det finns interna satsningar på kalibrering av tillsynsinsatser och framtagande av nationella handlingsplaner. I praktiken påverkas dock tillsynens inriktning i hög grad av externa faktorer som anmälningar från allmänheten och domstolsprocesser.

Den sammantagna effekten av minskade resurser, fokusförskjutning till artskydd samt fler lagstiftningar med olika tillsynskrav är att centrala områden för skogsproduktionen i många fall har hamnat utanför aktiv tillsyn. Det skapar en obalans i tillsynens räckvidd och riskerar att underminera förtroendet för skogspolitikens genomförande.

Detta behandlas mer ingående i avsnitt 3.1.2.

Utvärdering

En tydlig förändring som kan ses i lagstiftningen sedan 1993 är att denna, inte minst på grund av miljöbalkens införande och EU-inträdet, har kommit att innefatta skärpta och mer detaljerade regler för skogsbruket. Viss miljöhänsyn, som 1993 ansågs ingå i det frivilliga ansvaret eller sektorsansvaret, har nu blivit obligatoriska lagregler genom framför allt införlivandet av art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet men även på grund av miljöbalkens hänsynsregler och krav på samråd. Skogsstyrelsen har också genom sina föreskrifter till bland annat 30 § skogsvårdslagen kommit att öka detaljregleringen. Som exempel kan nämnas att regelverket kring 30 § skogsvårdslagen i Skogsstyrelsens handbok 1994 upptog sex sidor, medan handboken

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

i denna del år 2022 var 13 sidor. Det finns också omfattande allmänna råd till skogsvårdslagstiftningen. Det är värt att notera att med allmänna råd avses enbart sådana uttalanden som avser att underlätta tillämpningen av en författning. Råd eller rekommendationer som inte direkt anknyter till en gällande föreskrift faller därför utanför vad som kan betecknas som allmänna råd.

EU har antagit flera rättsakter, bland annat om skogsodlingsmaterial, ramdirektiv för vatten och art- och habitatdirektivet, som ytterligare påverkar skogssektorns handlingsfrihet. EU har även ratificerat Århuskonventionen som haft påverkan på tillämpningen av miljölagstiftningen. Jag återkommer också i avsnitt 11.3 med en beskrivning av EU:s gröna giv som förväntas innebära ytterligare lagkrav för skogsbruket.

I skogsbrukandet syns sedan 1993 också en ökad omfattning av hänsynstagandet till en nivå som i genomsnitt är högre än vad som krävs utan att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Förtydliganden av ersättningsrätten i fjällnära skog som kom 2022 har medfört en ökning av antalet ansökningar om tillstånd till avverkning, vilket i sin tur lett till att fler ansökningar har avslagits.

Förändringar inom andra politikområden har fått genomslag även på skogspolitiken. Till exempel har det inom energipolitiken tagits steg mot mer hållbar energiförbrukning vilket också lett till regelverk som får påverkan på vad som är att anse som en hållbar skogsprodukt. Den svenska användningen av bioenergi varav huvuddelen kommer från skogen har mer än fördubblats sedan 1993. Klimatpolitiken sätter upp nya mål och diskussioner om hur detta kan komma att påverka skogsbruket i Sverige förs. Allt detta ger en bild av ett komplicerat regelverk.

Regleringen som avser skogsbruk har dock fortsatt varit enkel och begränsad när det kommer till skogsvård och skötseln i skogen i syfte att producera biomassa. På detta område har det också minskats på kraven i vissa frågor vilket bland annat har bidragit till en i min mening allt för dålig kvalitet på föryngringar och ungskogar. Det finns dock fortsatt en betydande frihet för markägare att välja skötselsystem.

De nya lagstiftningarna har inneburit nya tillsynsverktyg och olika lagstiftningar har olika långtgående möjligheter till ingripanden. Regelverk till skydd för arter och miljöer har, till skillnad från hänsyn enligt skogsvårdslagen, inte implementerats med en begränsning till att pågående markanvändning inte avsevärt får försvåras.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Detta har väckt en diskussion om att det är ekonomiskt betungande för enskilda som värnar och utvecklar naturvärden i skogen. Detta är självklart en ohållbar utveckling i en skogspolitik som förutsätter att naturvärden värnas av alla markägare och inte enbart inom speciellt skyddade områden.

Utmaningarna för principen om att undvika detaljreglering inom området skog har således varit stora. Detta särskilt med tanke på att andra politikområden får stor påverkan även på skog och skogsbruk. Skogsstyrelsen har vid tillämpningen av de nya regelverken som tillkommit fått hitta nya vägar att arbeta effektivt med samtliga krav som ställs på skogsbruket. Detta har ibland uppfattats som att Skogsstyrelsens tillsyn över lagstiftningen är oförutsägbar, ensidigt inriktad och inte tillräcklig.

Jag kan således konstateras att 1993 års princip om enkel lagstiftning varit framgångsrik inom vissa områden men stött på stora utmaningar inom andra.

Frihet under ansvar

Den nya skogspolitiken 1993 innebar en ökad frihet för skogsägaren att agera inom de ramar som staten ställer upp. Friheten skulle dock motsvaras av ett ökat ansvar för skogsägare, dels för att tillgodose de fastlagda skogspolitiska målen, dels ekonomiskt för sitt skogsbruk.

Principen om frihet under ansvar grundar sig i en tanke om decentralisering där markägarna själva, med sina individuella mål, lokala kunskap och ansvarskänsla att vårda det de äger, ska ha frihet att utforma ett skogsbruk som för dem är den lämpligaste vägen att bidra till de skogspolitiska målen. Detta utan detaljreglering av sin verksamhet. Eftersom de skogspolitiska målen i delar är mer långtgående eller omfattar mer än vad som regleras i lagstiftning finns en inbyggd förväntan att markägarna ska ta ett ansvar för att bedriva ett hållbart skogsbruk.

Denna princip om frihet under ansvar sammanblandas i min mening ofta med en annan princip: sektorsansvaret. Den har en helt annan grund i tanken att varje sektor ska ta sitt avgränsade ansvar för allas vår miljö. Sektorsansvaret behandlar jag separat i avsnitt 3.4.2.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Vad har hänt sedan 1993?

Skogsbruket fick 1993 en utökad frihet kring hur de skogspolitiska målen skulle uppnås. Bland annat lättades på kraven i lagstiftningen som styrde skogsbruket. Variationen av medel för att nå målen skulle ses som ett mål i sig.

De skogspolitiska målen och de medel som krävs för att nå dessa har varit föremål för en pågående diskussion under hela perioden sedan 1993.

2005 uttalades det att sektorsansvaret även skulle omfatta produktionsmålet och under perioder har det funnits sektorsmål för både produktion och miljö.

Målbilder för god miljöhänsyn har varit ett sätt för myndigheter och skogssektorn att tillsammans kalibrera sig i dessa frågor. Målbilderna är inte tvingande.

Miljökvalitetsmålen har varit ytterligare ett sätt att försöka tydliggöra den svenska skogspolitikens mål när det gäller miljö. Även dessa mål är beslutade på ett sådant sätt att de inte utgör krav som sektorn behöver följa.

Skogsbrukscertifieringarnas införande under 1990-talet innebär handlingsdirigerande regler för den som väljer att ansluta sig. Certifieringarnas regelverk går ofta längre än lagstiftningen inom olika områden som till exempel miljöhänsyn, frivilliga avsättningar och hänsyn till rennäringen.

Naturvårdsavtalen är ett instrument inom naturvårdsarbetet som har inrättats under denna period för att kunna dela ansvaret mellan stat och skogsägare. Genom dessa avtal kan markägare få ekonomisk ersättning för att avstå från eller anpassa skogsbruket inom särskilt värdefulla områden, utan att äganderätten inskränks permanent.

Skogsstyrelsen har som sektorsmyndighet lagt mycket resurser på att inrätta forum för diskussioner och kunskapsutbyte. Regeringen har också inrättat det nationella skogsprogrammet, som även består av regionala program. Det sker således ett kontinuerligt arbete för att förtydliga och kalibrera arbetet mot att nå de skogspolitiska målen.

Kritik som framförts mot det frivilliga ansvaret och sektorsansvaret är bland annat att de frivilliga avsättningar som sker av markägare inte redovisas officiellt. Information om frivilliga avsättningar inom ramen för skogscertifiering finns dock att tillgå genom respektive certifierad markägare. För den som önskar ta del av sådan informa-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

tion krävs i regel att kontakt tas direkt med markägaren eller dennes företrädare, då uppgifterna inte alltid är offentligt tillgängliga i samlad form. Detta speglar att frivilliga avsättningar är ett markägarinitierat åtagande och inte ett resultat av myndighetsbeslut.

Det råder alltjämt osäkerhet om var gränsen går mellan markägarens frivilliga ansvar och det ansvar som staten bör dela eller helt överta. I mitt delbetänkande[3] föreslår jag därför ekonomisk ersättning till markägare när ett myndighetsbeslut, grundat på regler för bevarande av naturvärden eller biologisk mångfald, avsevärt försvårar möjligheten att bedriva sedvanligt skogsbruk.

Mer om detta i avsnitt 3.1.2 nedan.

Förändringar i skogens tillstånd och brukande

Frihet under ansvar är starkt sammanlänkat med hur lagstiftningen ser ut. Som jag beskrev ovan lämnar markägarna i genomsnitt mer hänsyn vid föryngringsavverkning än vad lagen kräver, de tar sitt ansvar för att röja mer nu än tidigare och håller stabila nivåer när det gäller arealen som gallras och föryngringsavverkas vilket också innebär att omloppstiderna i genomsnitt ligger betydligt över vad lagen kräver. Den årliga avverkningsvolymen har sedan 1993 ökat men ändå legat under den nivå som Skogsstyrelsen uttalat som den högsta hållbara avverkningsnivån.

Föryngringsarbetet är det område där jag menar att utfallet är sämst i förhållande till principen om frihet under ansvar. Utöver att en allt för stor andel av den föryngrade arealen inte når lagens krav så är det också för liten andel som präglas av högre ambitionsnivåer. För att säkra framtidens behov av råvara krävs ett högre ansvarstagande för föryngringsarbetet i dag. Vid omläggningen av skogspolitiken 1993 förväntades också en ökad andel naturlig föryngring vilket också skedde initialt. Statistiken sedan millennieskiftet visar dock på det motsatta där i stället plantering har ökat som metod. Den utvecklingen bedömer jag ändå som positiv då den ökade arealen naturligt föryngrad mark gav allt för många objekt med dålig återväxt. Metoden har således inte tillämpats och utvecklats på ett optimalt sätt, används markberedning bara på drygt hälften av den naturligt föryngrade arealen. Möjligen var förväntningarna på metoden

[3] SOU 2024:91.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

för högt satta 1993. Jag vill påminna om att även i de planterade bestånden utgör naturligt föryngrade plantor en stor andel av det totala plantantalet.

Utöver det som beskrivs ovan visar sig friheten under ansvar tydligast i frågan om frivilliga avsättningar. Markägarna har i dag frivilligt avsatt 1,4 miljoner hektar produktiv skogsmark vilket är ungefär lika mycket som staten har gett formellt skydd. Utifrån den ersättning som i dag betalas vid bildande av biotopskydd kan värdet av dessa beräknas till närmare 300 miljarder.

Mer om detta beskrivs i kapitel 3.1.3–3.1.5.

Nationella skogsprogrammet

Det nationella skogsprogrammet som beskrivs i avsnitt 3.1.2 togs fram i bred samverkan i syfte att öka samsynen och visa på en riktning för den svenska skogspolitiken som skulle hålla över mandatperioder. I dag utgör det också en plattform för dialog mellan skogens intressenter, myndigheter och regeringen. Sedan programmet antogs har flera utredningar tillsatts inom det skogspolitiska området, och flera andra parallella forum för samverkan och dialog har initierats. Det tyder på att det nationella skogsprogrammet i Sverige inte utgör den tydliga och huvudsakliga arenan för vare sig utveckling eller genomförande av svensk skogspolitik som det var tänkt.

Nuvarande handlingsplan för skogsprogrammet gäller till 2030. I samband med en eventuell revidering av handlingsplanen finns anledning att fundera på vilken roll det nationella skogsprogrammet ska ha i Sverige. För det fall regeringen vill använda det nationella skogsprogrammet som central bärare inom det skogspolitiska området, i likhet med hur skogsprogram används i många andra länder med omfattande skogssektor, menar jag att det krävs ett omtag och vissa modifieringar.

Några framgångsfaktorer för ett sådant skogsprogramsarbete menar jag kan vara att det samlar olika delar av både utveckling och genomförande av politiken under ett och samma paraply och att det finns en närhet till ansvarigt statsråd. Syftet med plattformen bör vara tydligt. Ett fungerande sådant forum minskar behovet av andra parallella grupperingar för dialog och samverkan. En större bredd av sektorns aktörer bör delta i programmet så att även föräd-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

lingsleden finns representerade. Det bör även finnas ett sekretariat som ansvarar för framdrift, och ett system för uppföljning och utvärdering, liksom en koppling mellan de regionala skogsprogrammen och det nationella skogsprogrammet. I dag tycks det nationella skogsprogrammet inte ha en tillräckligt tydlig eller betydelsefull roll för vare sig den politiska sfären eller för skogssektorn. I kapitel 11 beskriver jag hur nationella skogsprogrammet kan få en viktig roll för frågor som rör EU-arbetet. Knutet till det kan det nationella skogsprogrammet också vara en lämplig plattform för att uttrycka avvägningen mellan brukande och bevarande som efterfrågas i avsnitt 5.1. Det skulle också kunna få en central roll gällande skogens bidrag till Sveriges beredskapsarbete.

Utvärdering

Principen frihet under ansvar skapar också ett visst mått av oklarhet och därmed osäkerhet i frågan om vad som krävs respektive förväntas av markägarna. Under åren sedan 1993 har ett omfattande arbete genomförts både från statens sida och skogsbrukets för att fastställa gemensamma mål, förtydliga förväntningarna och ta fram samverkansgrupper och dialogprocesser för att hantera dessa frågor. Trots detta uttrycks fortsatt behov av förtydliganden.

Det finns fördelar med att konkretisera skogspolitikens mål och hur dessa ska nås genom frivilliga insatser från skogssektorn. De olika samverkansorgan som finns fyller en viktig funktion för att ta fram dessa förtydliganden och hitta det som inte fungerar bra.

Det finns dock nackdelar med att skogspolitikens mål och det frivilliga ansvar som sektorn har för att uppfylla dessa mål konkretiseras för mycket och blir till normer som, liksom lagstiftningen, utgör ramar för skogsbruket. Friheten och variationsrikedomen riskerar då att undermineras.

Genom den svenska modellen, att ge mer frihet till skogsägarna, skulle ett mer engagerat och ansvarsfullt skogsbruk uppnås, där skogsägare själva skulle driva utvecklingen framåt genom frivilliga åtgärder och ansvarstagande.

Av statistik som redovisas nedan (avsnitt 3.1.5) framgår att markägarna beslutat om frivilliga avsättningar om drygt 1,4 miljoner hektar. Ungefär tio procent av den föryngringsavverkade arealen lämnas som

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

hänsynsytor. Arealen som är avsatt för naturvårdsändamål har ökat till drygt en fjärdedel av den totala skogsmarksarealen. Jämfört med 1993 är den produktiva skogsmarken utanför formellt skydd i dag mer virkesrik (virkesförrådet har ökat med 22 procent), mer varierad i trädslagsfördelningen (arealen med fyra eller fler trädslag har ökat med 50 procent) och innehåller mer än dubbelt så mycket gammal skog (ökat med 895 000 hektar). Tillväxten på samma mark har ökat med cirka 30 procent och avverkningen med lika mycket.

I de rapporteringar som Sverige gör till EU och internationellt finns sällan uppgifter om frivilliga avsättningar och hänsynsytor upptagna. Detta har medfört att de åtaganden som görs inom det frivilliga ansvaret får en alltför liten uppmärksamhet och status i naturvårdsarbetet.

Utifrån de uppgifter vi har tillgång till bedömer jag dock att frihet under ansvar har fungerat väl och att den svenska skogssektorn har tagit ett stort ansvar i förhållande till miljö- och produktionsmål men också utnyttjat friheten till att realisera ett varierat skogsbruk med skillnader både över landet och mellan olika skogsägarkategorier. Med hänsyn till de förutsättningar som skogsbranschen har att förhålla sig till, med en skogsmiljö som ständigt förändras och ser olika ut på olika platser, så har frihetsprincipen varit ett ändamålsenligt sätt att lösa frågor om skogsbruk. Det har dock funnits utmaningar i att hantera principen frihet under ansvar på ett sätt som skapar tillräcklig tydlighet kring skogspolitikens mål och det ansvar som följer med detta utan att utgöra begränsningar som påverkar friheten negativt.

Kunskapsbaserad grund

Kunskap ansågs vara ett viktigt verktyg för att 1993-års skogspolitik skulle kunna genomföras. Friheten för markägare att själva kunna hitta vägar för att nå de skogspolitiska målen förutsatte att skogsägarna hade rätt kunskap.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Vad har hänt sedan 1993?

Arbetet med att ta fram och förmedla kunskap har pågått under hela perioden som utvärderas. Sedan 1993 har det satsats på utbildning och kunskapsförmedling till skogsbruket på olika sätt. Studiekampanjer som *Rikare skog*, *Grönare skog* och *Kraftsamling skog* har genomförts. Det sker också kunskapsförmedling genom samverkan mellan olika aktörer. Skogskunskap[4] som produceras av Skogforsk i samarbete med LRF Skogsägarna och Skogsstyrelsen är ett exempel på det.

Stöd till kompetensutveckling har möjliggjorts via olika former av EU-stöd, särskilt genom Landsbygdsprogrammet.

Digitaliseringen har skapat helt nya möjligheter att tillgängliggöra data om skogen. Ett exempel på det är Skogsstyrelsens e-tjänst *Mina sidor* där skogsägare kan se uppgifter om sin skog, olika digitala kartor och geodataunderlag som till exempel *Skogliga grunddata*. Nyckelbiotopsinventering har genomförts och avslutats. Regeringen har dock återigen gett Skogsstyrelsen i uppdrag att ta fram och dela data för att ytterligare öka kunskaperna om skogen.[5]

Även forskningen inom skogsområdet har breddats och omfattar fler och mer komplexa frågor än tidigare. Anslagen till forskningen har också ökat under perioden efter 1993.

Detta utvecklas ytterligare i avsnitt 3.1.2.

Förvaltningen

Skogsstyrelsens arbetssätt har ändrats under tidsperioden sedan 1993. Rådgivning ansågs 1993 vara ett nödvändigt verktyg för Skogsstyrelsen att få ut kunskap till skogsägarna. Sedan 1993 har Skogsstyrelsen dragit ner på sin rådgivande verksamhet i stor utsträckning. Av Skogsstyrelsens senaste årsredovisning 2024 framgår att 36 årsarbetskrafter (fem procent av totalen) läggs på rådgivning medan Policyutveckling och extern samverkan utgörs av 134 årsarbetskrafter och är med sina 19 procent av totalen överlägset störst om man bortser från ledning och stöd. Rådgivning utgör alltså i dag, till skillnad mot 1990-talet, en mycket liten del av Skogsstyrelsens verksamhet.

2014 togs Skogsstyrelsens skyldighet, att lämna råd innan beslut om föreläggande eller förbud, bort. Skogsstyrelsen har också valt

[4] Skogskunskap. 2025-01-22.
[5] Regeringsbeslut 2022. Dnr N2022/01391.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

att inte lämna rådgivning i samband med avverkningsanmälningar på grund av risken för att sammanblanda tillsyn med rådgivning. Samtidigt har tillsynsverksamheten hos Skogsstyrelsen minskat vilket innebär att rådgivningen inte ersatts av ökad tillsyn.

Informationsinsatser sker i dag mer digitalt än tidigare och Skogsstyrelsen lägger i dag också mer resurser på samverkans- och dialogarbete med skogsnäringens aktörer än tidigare.

Närmare information om detta återfinns i avsnitt 3.1.2.

Förändringar i skogens tillstånd och brukande

Att skapa och förmedla tillräcklig kunskap i skogssektorn är ett arbete som behöver pågå ständigt. Behoven och förväntningarna på skogen och skogsbruket förändras ständigt och ny kunskap kommer hela tiden fram genom vetenskap och beprövad erfarenhet. Samtidigt finns det fortfarande stora behov av mer forskning inom skogsskötsel, särskild skogsproduktion och föryngring. Dessutom tillkommer hela tiden nya markägare och yrkesverksamma i skogssektorn. Samtidigt bor allt färre av markägarna på sin fastighet och allt färre är självverksamma. Skogsbruksåtgärderna utförs i ökad grad av entreprenörer. Kunskapsförmedlingen behöver därför utvecklas både gällande innehåll och form.

Som ett nytt format för policyutveckling mellan rådgivning/information, uppföljning och tillsyn har samverkansprocesser utvecklats. Dessa inkluderar dock sällan enskilda markägare utan vänder sig till yrkesverksamma och policyprofessionella.

En god grund för förvaltning av sin skogsfastighet är en skogsbruksplan. Före 1993 fanns det ett lagkrav på att en sådan skulle finnas och senare har det under en period funnits krav på en förenklad skogs- och miljöredovisning. Även om sådana krav inte finns är en stor andel av skogsmarken (mer än 80 procent) under någon form av skogsbruksplan eller förvaltningsplan (avser skyddade områden). Detta har drivits fram inte minst via de krav som skogsbrukscertifieringarna ställer. Den gröna målklassning som tillkom under 1990-talet var ett bra instrument för att hantera den nya skogspolitikens jämställda mål. De förändringar som skett sedan 1993 och som beskrivs i detta kapitel, innebär sannolikt ett behov av att fortsätta utveckla skogsbruksplanerna.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Storskaliga kartläggningar av naturvärden, kulturmiljövärden och på senare tid även produktionsaspekter och skogsskador eller skaderisker i fält eller via fjärranalys har tillsammans med digitaliseringen skapat en betydande kunskapsresurs för den skogliga planeringen och förvaltningen.

Det går dock inte komma ifrån att kunskapsförmedling ibland också behöver ske via ett fysiskt möte mellan avsändare och mottagare, inte minst för att utöver ren kunskap också förmedla inspiration och motivation för att vidta en viss åtgärd. Periodvis har detta varit en omfattande verksamhet i skogssektorn via olika kampanjer, inte sällan via fruktbara samarbeten mellan Skogsstyrelsen och skogssektorn. Kunskapsförmedling behöver som sagt pågå ständigt och jag anser att framför allt Skogsstyrelsens verksamhet på området har minskat allt för mycket.

Avsnitt 3.1.2 innehåller en mer detaljerad redovisning.

Utvärdering

Det har sedan 1993 funnits ett arbete mot att öka kunskapen om skogen och att förmedla kunskapen till hela skogssektorn. Trots detta har regelverken och rättsutvecklingen inneburit att kunskap fortsatt saknas om skogen och om de hänsyn som krävs för att säkerställa lagefterlevnad och att skogspolitikens mål nås.

Skogsstyrelsens arbetssätt har gått från att förmedla kunskap genom rådgivning till skogsägare, till att i större omfattning prioritera dialoger och samverkan med skogsnäringen. Även dessa samverkansprocesser kan till viss del anses innebära kunskapsförmedling men innebär nog oftare diskussioner mellan företrädare för skogsbruk, intresseorganisationer och myndigheter i polariserade frågor. Kunskapen som förmedlas når också professionella aktörer i större utsträckning än tidigare. En förskjutning kan således konstateras från rådgivning riktad mot enskilda markägare till mer samverkan med skogsbrukets professionella aktörer och andra intressegrupper.

Digitaliseringens framsteg har till viss del inneburit att information i dag förmedlas på nya sätt, oftast genom mer generell information på Skogsstyrelsens hemsida eller andra digitala kanaler. Lagstiftningen på miljöområdet ställer ökade krav på mer information om arter

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

och var dessa finns i landskapet. Det förekommer att miljöorganisationer genomför inventeringar av skogar i syfte att identifiera och dokumentera naturvärden på enskilda fastigheter. Dessa insatser sker emellertid ofta i direkt anslutning till att en skogsbruksåtgärd planeras eller ska genomföras. Detta skapar osäkerhet för markägaren, då ny information om naturvärden kommer från andra intressenter än myndigheterna och kan påverka möjligheten att genomföra åtgärden som planerat.

Behovet av att arbeta med kunskap har således inte minskat under de senaste 30 åren. I den tidigare skogspropositionen[6] framgår att statens ansvar för att förmedla kunskap alltjämt är en viktig utgångspunkt för skogspolitiken. Kunskapsunderlag i form av geografisk information om tillståndet i skogen och förekomst av natur- och kulturvärden är fortsatt angeläget och något som kan utgöra ett stöd för markägaren, exempelvis för att underlätta framtagande av skogsbruksplaner och planering av naturvårdsåtgärder samt effektivare och mer transparenta beslut vid avverkningsanmälan anser regeringen.

Principen har således inte spelat ut sin roll. Lagstiftningen som tillkommit under perioden har också inneburit att kraven på kunskap snarare ökat än minskat sedan 1993. Det finns en utmaning i att hitta balansen mellan den kunskap som skogsägaren och skogssektorn ska tillhandahålla samt den kunskap som staten ska ta fram. Jag lämnar i delbetänkandet SOU 2024:91 förslag på hur en avgränsning av kunskapskravet i miljöbalken kan utformas.

Skogsstyrelsens arbetssätt har inneburit att rådgivning och kunskapsförmedling som anpassas efter omständigheterna har fått lämna plats för mer generell digital information samt samverkansarbete. Mycket av informationen och utbildningarna som lämnas är till yrkesverksamma. Under senare år har enskilda markägare haft begränsad tillgång till anpassad rådgivning från Skogsstyrelsen. Detta har försämrat förutsättningarna för att nå skogspolitikens mål.

[6] Prop. 2021/22:58 s. 42–47.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Undvika ekonomiska stöd

1993 års skogspolitik medförde att skogsbruket till stor del skulle bära sina egna kostnader utan inslag av statligt stöd. Statens ansvar skulle inträda vid till exempel mer långtgående skydd av skog eller ingrepp i det pågående skogsbruket.

Vad har hänt sedan 1993?

De nationella ekonomiska stöden till ädellövskog och natur- och kulturmiljöåtgärder i skogen har haft en likartad utformning och omfattning sedan början av 1990-talet. I delbetänkandet[7] till denna utredning lämnade jag ett förslag till reformering av ädellövsstödet i syfte att förenkla handläggningen och stimulera en ökad areal ädellövskog.

En större förändring sedan början av 1990-talet är att ekonomiskt stöd till åtgärder möjliggjorts via Landsbygdsprogrammet under programperioderna 2007–2013 samt 2014–2022. Den skogliga delen av Sveriges genomförande har dock varit av liten omfattning.

I samband med större katastrofliknande händelser som stormar och skogsbränder har det införts tillfälliga stöd för att stimulera omhändertagandet och återbeskogningen. Ibland har EU-gemensamma medel använts och i andra fall har nationella stödformer tillåtits.

Naturvårdsavtal är ett civilrättsligt avtal som myndigheterna använder för att tillsammans med fastighetsägaren verka för att ett områdes naturvärden bevaras och utvecklas. Formerna för naturvårdsavtal har utvecklats fram till i dag. En ny form är återvätningsavtalen som funnits sedan 2021 vars syfte är att få till en permanent återvätning av dikad torvmark.

Parallellt med denna utredning har Miljömålsberedningen lämnat ett delbetänkande[8] med förslag på stöd till gödsling samt förlängda omloppstider och Skogsstyrelsen har likaså utrett möjligheterna för ett stöd till gödsling[9].

Avsnitt 3.1.2 innehåller en mer detaljerad genomgång.

[7] SOU 2024:91.
[8] SOU 2025:21.
[9] Skogsstyrelsen 2025. Rapport 2025/07.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Förändringar i skogens tillstånd och brukande

Skogsbruket är generellt sett lönsamt och svarar därför upp emot principen att klara sig på egna ben utan ekonomiskt stöd från staten. Nettotäckningsbidraget har i nominella termer varit stabilt på 200 kronor per avverkad kubikmeter. Lönsamheten har kunnat upprätthållas bland annat via ökad mekanisering och därmed ökad produktivitet, via förbättrat skogstillstånd (avverkad volym per hektar i föryngringsavverkning har ökat med 15 procent sedan 1993). Under en längre tid har dock lönsamheten i jämförelse med andra branscher minskat kraftigt och produktiviteten stagnerat. En stor förklaring till det är ökade kostnader och då inte minst för vägbyggnation och vägunderhåll. Något som det fram till 1993 fanns visst ekonomiskt bidrag för.

Förädlingsvärdet i skogsnäringen har sedan 1993 ökat med cirka 45 procent. Värdet av skogsnäringens varuexport har ökat sedan mitten av 1990-talet, men samtidigt har dess andel i förhållande till det totala exportvärdet minskat från omkring 16 procent till 10 procent. Även skogsnäringens bidrag till BNP-tillväxten har minskat från 3,0 procent till 2,1 procent.

Se avsnitt 3.1.6 för en närmare beskrivning.

Utvärdering

Det föreligger alltjämt få ekonomiska bidrag till skogsbruket i enlighet med de skogspolitiska principerna 1993.

Fram till nu har skogsnäringen kunnat bära sina egna produktionskostnader och inte blivit beroende av bidrag. Om denna princip ska fortsätta att upprätthållas kan det uppstå en diskrepans mot skogsbruket i Europa som, till skillnad från Sverige, kan vilja utnyttja de möjligheter till stöd som EU öppnar för i samband med bland annat den gröna omställningen.

Har den svenska modellen varit framgångsrik?

De fyra grundprinciper tillsammans med de jämställda målen är vad jag skulle vilja kalla den svenska modellen för brukande av skog.

Sammantaget bedömer jag att denna till stor del varit framgångsrik i att hantera de förändringar i författningar, politiska mål och

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

samhälle som skett sedan 1993. Även om lagstiftningen blivit mer omfattande och detaljerad på vissa områden, finns fortfarande en betydande frihet för markägare i sitt brukande. Denna frihet har i de allra flesta fall utnyttjats på ett ansvarsfullt sätt, vilket vi kan se i tillståndet i skogen. Kunskapsbehovet för att bedriva ett hållbart skogsbruk har förändrats och sannolikt ökat, inte minst till följd av ett förändrat klimat. Detta behov har också till del mötts av en ökad kunskapsförmedling både till form och innehåll. Det finns dock fortfarande kunskapsluckor som skapar osäkerhet hos markägarna inför skogsbruksåtgärder. Skogsbruket och skogsindustrin har varit en lönsam verksamhet med investeringsvilja. Men varningssignaler finns i sjunkande lönsamhet och osäkerhet kring framtidens skogsbruk, inte minst på grund av hanteringen av artskyddsfrågan.

De jämställda skogspolitiska målen går inte att hantera som en binär fråga om de har uppnåtts eller inte. Målen är omfattande och skogsbruket har utvecklats mer i vissa delar än i andra.

Inför den skogspolitiska reformen 1993 bedömdes att skogsnäringen under 1980-talet har gett väsentliga bidrag till att uppfylla de övergripande samhällsmålen om ekonomisk tillväxt, balans i utrikesbetalningarna och regional balans. Däremot hade skogsnäringen inte till fullo verkat i överensstämmelse med de miljö- och naturvårdspolitiska målen. Mot den bakgrunden innebar reformen förändringar framför allt avseende att stärka arbetet med miljöaspekterna i skogen.

Enligt min bedömning är det också på detta område som skogsbruket utvecklats mest sedan 1993. I skogsbruket syns det i huvudsak via den kraftigt ökade arealen av formella skydd, frivilliga avsättningar och miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder. Detta tillsammans med en förändrad trädslagsblandning, mer äldre skog och mer död ved har skapat en större variation i skogslandskapet som helhet. Även om de insatser som gjorts också kommer ge fortsatt utväxling i framtiden, till exempel genom att avsatta skogar och hänsynsytor utvecklar ännu högre miljövärden, finns det skäl att fortsätta på detta spår. Jag ser särskilda behov av väsentligt ökad naturvårdande skötsel i både formellt skyddad och frivilligt avsatt skog samt i hänsynsytor.

När det kommer till produktionsaspekterna har utvecklingen bidragit till uppfyllandet av målet i så måtto att till exempel tillväxt och avverkning kunnat öka även om arealen som är tillgänglig för virkesproduktion minskat. Förutsättningarna för detta är dock till

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

en betydande del att hänföra till perioden före 1993. Huvuddelen av tillväxten och all föryngringsavverkning sker i skogar som anlades och formades av tidigare generationer. Jag är dessvärre mer oroad för om de plant- och ungskogar som skapats sedan 1993 kan ge framtida generationer den resurs de behöver.

De skogspolitiska principerna har under senare år utsatts för påfrestningar då ny lagstiftning delvis har införts utan att fullt ut beakta dessa principer. Trots detta har principerna som sådana visat sig verkningsfulla och bidragit till goda resultat inom svenskt skogsbruk.

Den svenska modellen bedömer jag sammanfattningsvis som framgångsrik eftersom den i huvudsak har klarat av att hantera de utmaningar och förändringar som skett sedan 1993. Förverkligandet av de skogspolitiska målen har också understötts av den politik som förts sedan reformen 1993 och det ansvar som markägarna tagit.

3.1.2 Politikens utveckling

Det här avsnittet behandlar den skogspolitiska utvecklingen sedan 1993, med fokus på förändringar i politiska mål och inriktningar. Syftet är att ge en översiktlig bild av hur skogspolitiken som politiskt område har förändrats över tid, från den skogspolitiska reformen 1993 och fram till i dag. Mot denna bakgrund redogörs för viktiga skeden, beslut och policyförändringar som haft betydelse för skogspolitikens tillämpning och tolkning i Sverige, inklusive det ökade inflytandet från EU. Även andra politikområden som fått en stor inverkan på skogspolitiken redogörs för nedan. Framför allt bygger denna redovisning på Skogsstyrelsens rapport 2024/10.

Förändringar som påverkat skogspolitiken sedan 1993

Förändringar i skogsvårdslagstiftningen

I syfte att snabbare och mer effektivt nå målen med skogspolitiken föreslog regeringen 1998 vissa förändringar i skogsvårdslagen[10]. Förändringarna innebar bland annat preciseringar i fråga om kraven på skogsföryngring och miljöhänsyn. Vidare föreslogs viss ytterligare skärpning av bestämmelserna om krav på ekonomisk säkerhet för

[10] Prop. 1997/98:158.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

återväxtåtgärder efter avverkning. Skogsvårdslagen ändrades också för att anpassas till miljöbalken, som trädde i kraft 1999, för att förtydliga förhållandet mellan dessa lagstiftningar.

I syfte att markera nödvändigheten av ett bra informationsunderlag för varje skogsägare infördes också 1998 ett krav på att det för varje brukningsenhet ska finnas en redovisning av hur skogen ser ut och vilka natur- och kulturmiljövärden som har registrerats för brukningsenheten (så kallad skogs- och miljöredovisning, SMÖR).

Skogsvårdslagens portalparagraf förändrades 2008[11], genom ett tillägg om att skogen är en förnybar resurs. I lagen ändrades även definitionen av skogsmark så att den överensstämmer med FAO:s definition. Begreppet skogliga impediment förtydligades också. Dessa ändringar ledde även till konsekvensändringar i andra delar av skogsvårdslagen. Kravet på skogs- och miljöredovisning (SMÖR), som infördes 1998, avskaffades. Regeringen avsåg att som ersättning för SMÖR ge Skogsstyrelsen i uppdrag att se till att skogsägarna på annat sätt får tillgång till information om kända kultur- och miljövärden på den egna fastigheten. Regeringen framhöll även att det, för att undvika missförstånd och felprioriteringar, bör vara tydligt vad som krävs av skogsbruket för att uppfylla lagstiftningens krav respektive skogspolitikens mål.

I enlighet med propositionen *Gränser i skog*[12] beslutades 2010 om vissa ändringar i skogsvårdslagen, främst i de delar som gällde skyddsskog, svårföryngrad skog och fjällnära skog. Kravet på tillstånd till avverkning av skog inom skyddsskog och svårföryngrad skog upphävdes och ersattes med lagens generella krav på att underrätta Skogsstyrelsen om planerade avverkningar. När det gäller den fjällnära skogen gjorde regeringen bedömningen att det även fortsättningsvis borde krävas tillstånd för att avverka skog inom detta område.

Det infördes också 2010 en skyldighet för skogsmarkens ägare att vid avverkningsanmälningar inom rennäringens året-runt-marker, samt vid ansökan om avverkningstillstånd inom fjällnära skog redovisa vad han eller hon avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen. Det fördes även in en bestämmelse om att det inom området för rennäringens året-runt-marker ska vara förbjudet att avverka skog om avverkningen medför ett sådant väsentligt bortfall av renbete

[11] Prop. 2007/08:108.
[12] Prop. 2009/10:201.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

att möjligheterna att hålla tillåtet renantal påverkas eller om avverkningen omöjliggör sedvanlig samling och flyttning av renhjord.

Skogsstyrelsen har beslutat om ett flertal föreskrifter till ledning för hänsyn enligt 30 § skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen påbörjade under 2010 ett arbete med att uppdatera, komplettera och förtydliga föreskrifterna och allmänna råden till 30 § skogsvårdslagen. Detta slutfördes hösten 2011 med nya föreskrifter och allmänna råd[13]. Genom detta arbete upphävdes 17 föreskrifter som Skogsstyrelsen tagit fram mellan åren 1993–2011.

Arbetet med föreskrifter om hänsyn till arter och prioritering av hänsyn inleddes under hösten 2011, som en del av *Dialog om miljöhänsyn*. De nya föreskrifterna[14] med kopplingar till artskyddsförordningens fridlysningsregler trädde i kraft i mars 2014.

År 2014[15] infördes möjligheter att meddela föreskrifter om undantag från skogsvårdslagens bestämmelse om tillåtna avverkningsformer för att bevara och utveckla natur- eller kulturmiljövärden. Det infördes även möjlighet att meddela föreskrifter om undantag från skogsvårdslagens bestämmelser om återväxtåtgärder och tillåtna avverkningsformer för att möjliggöra försöksverksamhet.

Efter propositionen[16] *Tydligare bestämmelser om ersättning vid avslag om tillstånd till avverkning i fjällnära skog* infördes 2022 en möjlighet att meddela föreskrifter som medger undantag från kravet på tillstånd vid angrepp av växtskadegörare i fjällnära skog. Likaså infördes förtydligande regler kring ersättning till markägare som fått avslag på ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog.

En ny växtskyddslag[17] infördes den 1 juli 2022. Skogsvårdslagens bemyndigande att meddela föreskrifter om åtgärder mot insektshärjning och yngelhärdar fördes då över till växtskyddslagen och utvidgades till att omfatta andra växtskadegörare än insekter. För att skydda trädslag som används i virkesproduktionen blev det möjligt att i föreskrifter ställa krav på åtgärder även i andra växtmiljöer än skog och mot andra aktörer än de som är verksamma inom skogsbruket.

[13] Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen (SKSFS 2011:7).
[14] SKSFS 2013:2.
[15] Prop. 2013/14:141.
[16] Prop. 2021/22:207.
[17] Prop. 2021/22:148.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Förändringar i miljö- och klimatlagstiftning

Miljöbalken, som trädde i kraft 1999, är en samlad och övergripande lagstiftning för miljöområdet. Den ersatte ett antal tidigare miljölagar i syfte att stärka skyddet för miljön, förenkla regelverket och skapa en mer effektiv tillämpning. I samband med detta fick även de nationella miljömålen en tydligare och mer central roll i miljöpolitiken.

I propositionen som behandlar följdlagstiftning till miljöbalken med mera, beskrivs skogsvårdslagens förhållande och anpassning till miljöbalken[18]. Bland annat framgår att Skogsvårdslagen och miljöbalken gäller parallellt. Skogsvårdslagen ska dock inte tillämpas i den mån den strider mot miljöbalkens bestämmelser om hänsyn inom biotopskyddsområden eller föreskrifter meddelade enligt miljöbalken om områdesskydd eller skydd för djur- och växtarter. Föreskrifter som meddelas med stöd av skogsvårdslagen ska vara förenliga med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och främja uppfyllandet av miljöbalkens mål, sådant som detta kommer till uttryck i 1 kap. 1 § miljöbalken.

Under 2010 kom vissa förändringar i expropriationslagen (1972:719) som rörde ersättningar vid formellt skydd av skog. Dels avskaffades det så kallade toleransavdraget, dels tillkom ett schablonpåslag med 25 procent av fastighetens marknadsvärde eller marknadsvärdeminskning. Påslaget skulle innebära ökad hänsyn till att fastighetsägaren ofrivilligt blir av med sin fastighet.

År 2015 enades världens länder om ett nytt klimatavtal, Parisavtalet, som förtydligar och konkretiserar Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar från 1992. Parisavtalet kom framför allt till för att begränsa den globala temperaturökningen och för att stödja dem som drabbas av klimatförändringarnas effekter.

År 2017 antog Riksdagen ett klimatpolitiskt ramverk, bestående av bland annat klimatlag, klimatmål och ett klimatpolitiskt råd. Däri beslutades Sveriges långsiktiga mål om att inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser senast år 2045, för att därefter uppnå negativa utsläpp.

Sveriges klimatanpassningsstrategi kom 2018. Förordningen (2018:1428) om myndigheters klimatanpassningsarbete är det dokument som i dagsläget styr myndigheternas arbete med klimatanpass-

[18] Prop. 1997/98:90.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

ning, däribland Skogsstyrelsens[19]. Skogsstyrelsen tog fram en rapport med klimat- och sårbarhetsanalys, mål med preciserade delmål, åtgärder och handlingsplan med aktiviteter för klimatanpassning för skogen och skogsbruket år 2019/2020[20], i enlighet med förordningen (2018:1428) om myndigheters klimatanpassningsarbete. Målen för klimatanpassning innebär att övervakningen ska fungera väl, skogen ska anpassas för att förebygga skador och skogsbruket utvecklas för att förebygga skador.

I regeringens handlingsplan för klimatanpassning från 2024[21] omnämns att regeringens inriktning är att

> … verka för att Skogsstyrelsen i samverkan med skogssektorn och andra myndigheter fortsätter arbetet med att anpassa skogen och skogsbrukets metoder och åtgärder så att framtidens skogar kan stå emot skador som följer av klimatförändringarna.

Förändringar med påverkan på det frivilliga ansvaret

Sektorsmål

Det skogliga sektorsansvaret medför att åtgärder för att nå skogs- och miljöpolitiska mål i skogslandskapet vilar gemensamt på myndigheterna och skogsbruket. För att nå dessa mål förutsätts det i praktiken att skogsägarna i genomsnitt har högre ambitioner än vad som uppnås genom att enbart följa lagstiftningens krav.[22,23]

Skogsstyrelsen utarbetade nationella skogliga sektorsmål som fastställdes 1998[24,25]. Sektorsmålen innefattade både produktions- och miljöaspekter och utgjorde en konkretisering av de skogspolitiska målen. Målen gällde fem år fram till år 2003.

År 2005 fastställdes nya sektorsmål som utgjorde en tolkning av statens samlade skogspolitik, inklusive relevanta delar av miljöpoli-

[19] Förordningen (2018:1428) om myndigheters klimatanpassningsarbete innehåller bland annat en definition av klimatanpassning, instruktioner till berörda myndigheter att ta fram en klimat- och sårbarhetsanalys, att ta fram mål för klimatanpassning, att se över lagar och regler för klimatanpassning, att ta fram en handlingsplan för klimatanpassning, att årligen rapportera in klimatanpassningsarbetet till SMHI, och till departement, att följa upp och vid behov uppdatera klimat- och sårbarhetsanalys, mål och handlingsplan minst vart femte år.
[20] Skogsstyrelsen 2019. Rapport 2019/23.
[21] Regeringen. Skr. 2023/24:97, s. 73.
[22] Prop. 2007/08:108.
[23] Prop. 2013/14:143.
[24] Skogsstyrelsen 1998.
[25] Skogsstyrelsen 2002. Meddelande 1.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

tiken. Dessa mål omfattade skogliga produktionsfrågor, miljöfrågor samt sociala och kulturella frågor[26].

Sektorsmålen ansågs senare som ett mindre verkningsfullt verktyg för att finna en balans och avvägning mot miljömålen, eftersom miljökvalitetsmålen som tillkom 1998[27] är riksdagsbundna mål och sektorsmålen var beslutade av myndighet. Beträffande produktionsfrågorna bedömdes tillgång och efterfrågan på råvara i första hand vara en fråga för marknaden.[28] En uppföljning av de produktionsinriktade sektorsmålen redovisades 2012.[29]

De tidigare delmålen och etappmålen till miljökvalitetsmålet *Levande skogar* kan ses som en form av precisering av sektorsansvarets inriktning och omfattning och hade en särskild tyngd i och med att de fastställts på politisk nivå. De delmål till Levande skogar som gällde till 2010 och etappmål som gällde till 2020 innehöll arealmål för såväl formellt skydd som frivilliga avsättningar. Det har inte fastställts några nya motsvarande mål på politisk nivå.

Miljökvalitetsmålen

De svenska miljökvalitetsmålen fastställdes 1999[30] och 2005[31]. Miljömålssystemet har kontinuerligt utvecklats med beslut om preciseringar, delmål och etappmål[32].

I mars 2002 presenterade regeringen en skrivelse med en beskrivning av regeringens samlade och delvis förnyade naturvårdspolitik[33]. Skälen för denna nya naturvårdspolitik var flera, exempelvis att det var ett viktigt verktyg för att styra mot miljökvalitetsmålen, att en ökad statlig insats (i form av ökade medel) innebar ett ökat ansvar för att medel används så att målen nås, att stora arealer berördes, att det fanns behov av att förstärka naturvården i vattenmiljöer och tätortsnära miljöer, att sektorsintegreringen innebar fördelning över fler politikområden, att det fanns behov av dialog, samt att det behövdes en helhetssyn på landskapet.

---

[26] Skogsstyrelsen 2005. Rapport 11/2005.
[27] Proposition 1997/98:145.
[28] SOU 2020:73 s. 133.
[29] Skogsstyrelsen 2012. Rapport 2012/7.
[30] Prop. 1997/98:145. Skr. 1998/99:5, 1998/99:MJU6.
[31] Prop. 2004/05:150.
[32] Prop. 2000/01:130. Prop. 2004/05:150. Regeringsbeslut M2014/593/Nm.
[33] Regeringen. Skr. 2001/02:173.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Som grund för den nya naturvårdspolitiken låg de fem grundläggande värden som även utgjorde utgångspunkt för utformningen av miljökvalitetsmålen[34]

1. människors hälsa
2. den biologiska mångfalden och naturmiljön
3. kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena
4. ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga samt
5. en god hushållning med naturresurser.

I propositionen om en ny samlad naturvårdspolitik pekades även på behovet av en tidig och öppen dialog i arbetet med områdesskydd och att statens skogar ska förvaltas på ett föredömligt sätt både ur produktions- och miljösynpunkt för att trygga en långsiktigt ekologiskt och produktionsmässigt hållbar utveckling.

I propositionen *Hållbart skydd av naturområden*[35] från 2009 presenterade regeringen åtgärder för att förbättra miljökvalitetsmålen genom att stärka skyddet av naturområden och involvera markägare och lokala aktörer. Kometprogrammet infördes för att ge markägare förbättrade möjligheter att initiera formellt naturskydd, och naturvårdsavtal skulle användas mer med förbättrade villkor. Områdesskyddet skulle ses över för att effektivisera arbetet och ge markägare erkännande för naturvård. Ersättningsmark vid naturreservat skulle bli vanligare, och statens skyddsvärda skogar skulle bevaras långsiktigt.

För att göra arbetet mot miljömålen mer konkret tog Skogsstyrelsen initiativ till en samverkansprocess för att sätta delmål (*Gröna steg*) för Levande skogar år 2021. De Gröna stegen ska vara motivationsskapande för olika aktörer, samt relevanta och betydelsefulla för möjligheterna att nå Levande skogar. Avsikten är att de ska utgöra en del av underlagen för att analysera och utvärdera om miljöarbetet går i rätt riktning och i rätt takt. Resultaten av den första fasen redovisades 2023[36] och en fortsatt samverkan påbörjades hösten 2024.

I kapitel 12 fördjupas beskrivningen av miljömålssystemet.

[34] Prop. 2000/01:130.
[35] Prop. 2008/09:214.
[36] Skogsstyrelsen 2023. Rapport 2022/03.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Nya brukningsmetoder

I 1993 års skogspolitik lyftes behovet av att tillämpa nya skogsbruksmetoder i större utsträckning[37]. Frågan om kontinuitetsskogar och vikten av att utveckla alternativa skogsskötselformer lyftes även i den skogspolitiska utvärderingen 2001[38].

I regleringsbrevet till Skogsstyrelsen för år 2005[39] ingick följande uppdrag:

> Högst 5 000 000 kronor får användas av Skogsvårdsorganisationen för att kartlägga skogar med lång kontinuitet och för att utveckla metoder avseende identifikation, bruk och skötsel som syftar till att bibehålla naturvärdena i dessa skogar. Vid behov ska ersättningsprinciper för alternativa brukningsmetoder tas fram.

Under 2005–2007 genomfördes den första projektfasen. Det handlade framför allt om att utreda definitioner, utveckla metoder för identifiering av kontinuitetsskogar, föreslå och utveckla skötsel- och avverkningsmetoder för dessa, samt utreda ekonomiska och produktionsmässiga konsekvenser av att tillämpa de skötselmetoder som utvecklats. I slutrapporten[40] redovisades resultaten från denna fas av projektet. Under perioden 2008–2011 publicerades en rad rapporter med kunskapsunderlag i Skogsstyrelsens rapportserie[41]. Ett stort arbete har bedrivits inom projektet för att utveckla kunskaperna kring hyggesfritt och variationsrikt skogsbruk. Projektet bedrevs vidare i olika faser fram till 2017.

Kunskap

Riksrevisionsverket gjorde 1999 en kontroll av dåvarande skogsvårdsorganisationen. Skogsvårdsorganisationernas arbete för att se till att produktions- och miljömålet jämställs måste i hög grad inrikta sig på informativa åtgärder och på att övertyga skogsnäringen om att på frivillig väg genomföra ett jämställande av de skogspolitiska målen enligt Riksrevisionsverket.[42]

---

[37] Prop. 1992/93:226.
[38] Skogsstyrelsen 2002. Meddelande 1.
[39] Regeringen 2004. Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Skogsstyrelsen.
[40] Skogsstyrelsen 2008. Meddelande 2008/1.
[41] Skogsstyrelsen. 2024-12-02.
[42] Riksrevisionsverket 1999:31.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

I propositionen från 2008, *En skogspolitik i takt med tiden*[43], framhölls att Skogsstyrelsens rådgivning och information bör utvecklas och anpassas till ny kunskap och nya förutsättningar i syfte att öka skogsbrukets aktörers kunskaper om metoder för att öka tillväxten i skogen. Ramdirektivet för vatten medförde också ett ökat behov av kunskap om olika skogliga åtgärders påverkan på vattenkvaliteten. Kompetensutveckling behövdes också i fråga om kulturmiljövärden i skogen. På motsvarande sätt framhölls att kunskapen hos markägare och andra yrkesverksamma bör öka kring hur skogsbruk kan bedrivas med hänsyn till skogens sociala värden.

Regeringen betonade även i dessa förarbeten att de frivilliga naturvårdsavsättningarna är en viktig komponent för att bevara och utveckla den biologiska mångfalden samt att uppföljningen av dem bör stärkas.

Miljömålsberedningen lämnar i sitt betänkande 2025[44] förslag på att Skogsstyrelsen genomför en riktad satsning för rådgivning. I betänkandet anges att om fastighetsägare får tillgång till kostnadsfri rådgivning kan skogstillväxten öka.

Skogsstyrelsen skriver i sitt budgetunderlag 2026–2028[45] att det finns angelägna områden där resursförstärknings behövs. Skogsstyrelsen skriver bland annat att kunskapen kring hur skogen kan skötas för att öka en hållbar tillväxt och samtidigt erhålla den variation som behövs för att anpassa skogen till klimatförändringar och minska risken för skogsskador generellt sett, behöver öka inom skogsägarkåren.

Målbilder

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket fick 2010 ett regeringsuppdrag att efter samråd med andra myndigheter och organisationer utarbeta en kunskapsplattform om hur man kan uppnå en större måluppfyllelse när det gäller miljörelaterade mål för hållbart skogsbruk. I uppdraget ingick bland annat att beskriva utförandet av dagens skogsbruk i relation till beslutade mål avseende naturvård och miljö inom skogsrespektive miljöpolitiken, samt att beskriva möjliga orsaker till de brister som finns. Inom miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder identi-

[43] Prop. 2007/08:108.
[44] SOU 2025:21 s. 179–189.
[45] Skogsstyrelsens budgetunderlag 2026–2028. Skrivelse 2024/2910.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

fierades ett antal problemområden. Det fanns en tydlig skillnad mellan skogssektorn och Skogsstyrelsen i fråga om målbilder för vilken miljöhänsyn som bör uppnås.[46] I början av 2012 påbörjades en bred dialogprocess. En första redovisning av delen med målbilder för god miljöhänsyn gjordes 2013[47]. Därefter har målbilder för god miljöhänsyn vidgats som begrepp och publiceras på Skogsstyrelsens hemsida[48]. Skogssektorns gemensamma målbilder för god miljöhänsyn ger vägledning om hur miljöhänsyn bör tas vid planering och genomförande av skogsbruksåtgärder i produktionsskog.

Sweco har 2021 på uppdrag av Skogsstyrelsen genomfört en effektutvärdering av det gemensamma arbetet med målbilder för god miljöhänsyn.[49] Sweco bedömer att arbetet sannolikt har påverkat skogsbrukets lämnade miljöhänsyn positivt, men att det saknas uppföljning och data av de praktiska effekterna i skogen.

Nationella skogsprogrammet

Det nationella skogsprogrammet initierades i propositionen *En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster* 2013.[50] Programmet i Sverige är ett exempel på en samverkansprocess som syftar till att hantera komplexa och ofta konfliktfyllda frågor inom skogspolitiken. Processen har inkluderat skogsägare, miljöorganisationer, industri, forskare och andra relevanta intressenter. Det nationella skogsprogrammets vision är ”Skogen, det gröna guldet, ska bidra med jobb och hållbar tillväxt i hela landet samt till utvecklingen av en växande bioekonomi”. Skogsprogrammet har fem fokusområden med mål som ska bidra till visionen.

Skogscertifiering

De skogliga certifieringssystemen[51,52] ställer krav på bland annat frivilliga avsättningar och hänsyn som går utöver lagkraven. Att ett skogsbruk eller en skogsprodukt är certifierad innebär att någon

[46] Skogsstyrelsen 2011. Meddelande 2011/2.
[47] Skogsstyrelsen 2013. Rapport 2013/5.
[48] Skogsstyrelsen. 2025-02-07.
[49] Skogsstyrelsen 2012. Rapport 2021/10.
[50] Prop. 2013/14:141.
[51] FSC. 2019.
[52] PEFC. 2024.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

intygar att skogsbruket eller produkten bedrivs, tillverkas eller behandlas enligt en viss standard. Kontrollen av efterlevnad av standarderna utförs av oberoende certifieringsföretag.

FSC Sverige bildades 1996 och 2000 bildades svenska PEFC. I regeringens skrivelse *Uppföljning av skogspolitiken 2003* (2003/04:39) gjorde regeringen bedömningen att certifiering och miljömärkning av skogsbruk ska vara ett marknadsdrivet instrument. Samtidigt framhöll regeringen att certifieringen bidrar positivt i strävan att uppfylla skogspolitikens miljömål.

Skogsstyrelsens tolkning är att staten inte ska styra de skogliga certifieringssystemens utformning eller inriktning.

2024 var 14,7 miljoner hektar produktiv skogsmark certifierad. 84 procent av arealen frivilliga avsättningarna, cirka 1,2 miljoner hektar, var inom den skogsmark som är certifierad med FSC och/eller PEFC. 77 procent av den certifierade arealen är dubbelcertifierad, det vill säga både certifierad enligt FSC och PEFC. 18 procent har enbart PEFC certifiering och 5 procent enbart FSC.[53]

Nyheter med anledning av skogsutredningen 2019

Med utgångspunkt i betänkandet från skogsutredningen 2019[54] gjorde regeringen i en proposition[55] 2021 ett tydliggörande i skogspolitiken om frivillighet och äganderätt. Regeringen anförde att en stark ägande- och brukanderätt är grunden för att i ökad utsträckning kunna ta tillvara skogens potential för ekonomi, klimat och miljö.

I propositionen framhöll regeringen att äganderätten bör stärkas vid formellt skydd av skog. Detta kan ske genom att frivilligt formellt skydd bör vara en grundläggande utgångspunkt och ett huvudsakligt arbetssätt för myndigheterna. Initiativ till formellt skydd bör enklare kunna tas av markägare. När det ska fattas beslut om att inrätta formellt skydd av skog bör avsteg från frivillighet vara mer restriktivt än i dag. Regeringen framhöll även att Skogsstyrelsen bör upphöra med inventering och registrering av nyckelbiotoper som pågått under olika perioder sedan 2001. I stället bör inventeringen i skogen utvecklas genom nya moderna digitala fjärranalysmetoder som stöd till fältinventeringar. Dessa bör rikstäckande iden-

[53] Skogsstyrelsen. 2025-07-18.
[54] SOU 2020:73.
[55] Prop. 2021/22:58.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

tifiera objektiva förhållanden i naturen som kan vara av betydelse för skogsbrukets planering, arbetet med biologisk mångfald och nationella klimat- och miljömål.

Till följd av utredningen 2019[56] och följande skogsproposition[57] fick Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att se över den nationella strategin för formellt skydd av skog[58]. I februari 2023 fattade Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket beslut om riktlinjer för hur frivillighet som grund för formellt skydd av skog ska tillämpas i nya och pågående ärenden innan den nya strategin är klar.[59]

I skogspropositionen 2021 återupprepar regeringen att frivilliga avsättningar och miljöhänsynen i skogsbruket är en grundläggande del av skogs- och miljöpolitiken, samt att regeringen har en tydlig ambition att skyddsvärda skogar inte ska avverkas utan bevaras antingen genom formellt skydd eller genom frivilliga avsättningar.[60] År 2019 uppgick de frivilliga avsättningarna till 1,3 miljoner hektar.

Europeiska unionens påverkan på skogspolitiken

1995 blir Sverige medlemmar i EU. EU har ingen gemensam skogspolitik utan ansvaret för skogspolitiken ligger på varje enskilt medlemsland. Dock har de befogenheter som EU har inom områdena miljö, klimat och energi kommit att påverka den svenska skogspolitiken. I kapitel 11 finns närmare beskrivningar om EU-arbetet och det pågående arbete som görs inom gröna given.

Sverige blev skyldig att implementera naturvårdsdirektiven (dvs. fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet) i samband med EU-inträdet 1995. I propositionen *Lag om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter, m.m.* från 1994 fanns en genomgång av Sveriges förpliktelser enligt naturvårdsdirektiven[61]. I propositionen lämnades också förslag till de lagändringar som fordrades för att i Sverige införa ett sådant skyddssystem som krävs enligt direktiven. Syftet med direktiven är att skydda djur och växter från utrot-

[56] SOU 2020:73 s. 598–612.
[57] Prop. 2021/22:58.
[58] Regeringsbeslut 2022. Dnr M2022/01241.
[59] Skogsstyrelsen 2023. Dnr 2023/896.
[60] En frivillig avsättning är enligt Skogsstyrelsens definition ett område med sammanhängande produktiv skogsmark för vilket markägare frivilligt fattat beslut om att åtgärder som kan skada dess naturvärde, kulturmiljövärde och/eller sociala värde inte ska utföras. Området ska finnas dokumenterat i plan eller annan handling.
[61] Prop. 1994/95:117.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

ning och att förhindra att deras livsmiljöer förstörs. Direktiven innebär att Sverige har ett långsiktigt ansvar för att säkerställa att utpekade naturtyper och arter finns kvar och har gynnsam bevarandestatus i landet. Med stöd av direktiven väljs skyddsvärda områden ut att ingå i EU:s nätverk av skyddade områden, nätverket Natura 2000.

1999 beslutade EU det nu gällande EU-direktivet[62,63] som rör produktion och saluföring av skogsodlingsmaterial. Den svenska implementeringen avspeglas i 7 § skogsvårdslagen samt 8, 10, 10a, 10b och 10c §§ skogsvårdsförordningen och i Skogsstyrelsens föreskrifter.[64]

EU:s ramdirektiv för vatten[65] har fått en påverkan på skogsbruket bland annat eftersom många vattenskyddsområden är belägna i skogslandskapet. Enligt 5 kap. 3 § miljöbalken har Skogsstyrelsen ett ansvar för att miljökvalitetsnormerna för vatten följs. Bland annat samverkar Skogsstyrelsen med andra myndigheter samt informerar om god miljöhänsyn till vatten för att säkerställa att normerna upprätthålls.

2006 antog EU en förordning som innebar att EU:s institutioner och organ är skyldiga att fullgöra skyldigheterna i Århuskonventionen.

Inom EU finns det en omfattande lagstiftning för bekämpningsmedel och biocider, där varje ämne måste utvärderas och godkännas för att få säljas och användas[66]. Detta har bland annat inneburit att permetrin hamnade under Kemikalieinspektionens granskning och förbjöds och i dag finns inte längre i Sverige något godkänt växtskyddsmedel för behandling av obarkat virke eller som insekticid på skogsplantor.

EU:s timmerförordning[67] (EU 995/2010) ska motverka handel med olagligt avverkat virke och trävaror från sådant virke inom EU.

---

[62] Rådets Direktiv 1999/105/EG om saluföring av skogsodlingsmaterial.
[63] Den 5 juli 2023 offentliggjorde EU-kommissionen sitt förslag till ny EU-förordning med avsikten att denna nya rättsakt ska ersätta direktiv 1999/105/EG och tillhörande nationella implementering. Förhandlingar om detta lagförslag pågår fortfarande.
[64] Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2002:2) om produktion för saluföring, saluföring samt införsel för saluföring av skogsodlingsmaterial, Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2008:2) om ändring i skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2002:2) om produktion för saluföring, saluföring samt införsel för saluföring av skogsodlingsmaterial.
[65] EU-parlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.
[66] EU-parlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) etc.
[67] EU-parlamentets och rådets förordning nr 995/2010 av den 20 oktober 2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden (EU:s timmerförordning).

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

I Sverige är Skogsstyrelsen den myndighet som kontrollerar att förordningens bestämmelser följs[68].

Timmerförordningen förbjuder handel med virke och trävaror från olaglig avverkning på EU:s inre marknad. Den gäller både importerade och svenska produkter. Exempel på produkter som omfattas av förordningen är rundvirke, brännved, sågade trävaror, plywood, spånskivor, trämöbler samt pappersmassa och otryckta pappersprodukter. Avskogningsförordningen ((EU) 2023/1115)[69] ersätter timmerförordningen.

Avskogningsförordningens övergripande mål är att förhindra avskogning och skogsförstörelse kopplad till specifika råvaror och produkter. Främst gäller det jordbruksgrödor och boskap, men även trä- och fiberprodukter samt fasta biobränslen. Förordningen innebär administrativt betungande regler för verksamhetsutövare som blir mer långtgående om Sverige inte klassas som lågriskland. Förordningen har dock ännu inte trätt i kraft.

FLEGT (*Forest Law Enforcement, Governance and Trade*) är ett EU-initiativ som lanserades 2003 för att bekämpa illegal skogsavverkning i länder utanför EU och främja hållbart skogsbruk. Det centrala verktyget inom FLEGT är frivilliga partnerskapsavtal mellan EU och träexporterande länder, där dessa länder förbinder sig att endast exportera lagligt avverkat trä till EU. Produkter som uppfyller kraven får en FLEGT-licens, vilket gör dem undantagna från kraven i timmerförordningen. Produkter som omfattas av CITES[70] är även undantagna från kraven i timmerförordningen.

EU:s Emission Trading System (EU ETS) infördes år 2005 och tillsammans med *Effort Sharing Regulation* (ESR), som infördes 2018, stimuleras användningen av förnybar energi. Detta ger incitament till ökad användning av biomassa från skogen och en höjd avverkningsnivå.

[68] Prop. 2013/14:183.
[69] EU-parlamentets och rådets förordning 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.
[70] CITES betyder Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora. På svenska kallas den Konventionen om handel med hotade arter. Konventionen antogs den 3 mars 1973 och trädde i kraft den 1 juli 1975. Dess syfte är att säkerställa att internationell handel med djur och växter inte hotar deras överlevnad.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

LULUCF-förordningen[71] (*Land Use, Land-Use Change and Forestry*) som ursprungligen antogs år 2018, innebar att utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändningssektorn kom att bli en tydligare del av EU:s klimat- och energipolitik för perioden 2021–2030. Förordningen uppmuntrar ökade sänkor, genom att skog och mark ökar sin förmåga att ta upp koldioxid samt verkar för att skogen ökar sitt virkesförråd och minskar avskogningen.

I slutet av 2019 presenterade Europeiska kommissionen den *europeiska gröna given*. Inom den gröna given tas ett antal rättsakter fram som får påverkan på skogsbruket. Mer om detta i avsnitt 11.3.

Våren 2020 presenterade EU-kommissionen, som en del av den europeiska gröna given, en strategi för biologisk mångfald till 2030. Investeringar i skydd och återställande av naturen inkluderas, och en målsättning är att rättsligt skydda minst 30 procent av EU:s landyta samt 30 procent av havsområdet.

Den europeiska klimatlagen från 2021 fastslår att EU ska bli klimatneutralt till år 2050, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Målet innebär att utsläppen ska vara nettonoll för EU som helhet, primärt genom att minska utsläppen, investera i grön teknologi och skydda naturmiljön.

Förändringar på andra politikområden med påverkan på skogspolitiken

Energipolitiken

Den nuvarande svenska energipolitiken har en stark inriktning mot att främja användningen av fossilfri energi. Här ingår energi från fossilfria energikällor såsom förnybar energi. Bioenergi är Sveriges största förnybara energikälla och den i särklass största delen kommer från skogen. De politiska insatser i Sverige handlar i stora delar om styrmedel som främjar användningen och efterfrågan men också av forskning och utveckling av teknik och system för skörd, hantering och förädling, inklusive miljöeffekter.

För att minska oljeanvändningen och främja förnybar energi infördes 1991 koldioxidskatt, som senare kom att höjas i flera steg.

[71] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/841 av den 30 maj 2018 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 och om ändring av förordning (EU) nr 525/2013 och beslut nr 529/2013/EU.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Biobränslena förblev befriade från energiskatt och belastades inte av koldioxidskatt. Biobränslenas konkurrenskraft ökade därmed väsentligt.

Riksdagen antog 2002 propositionen 2001/02:143. Riksdagen beslutade om att införa ett elcertifikatsystem, som syftade till att öka tillförseln av förnybar elproduktion med 10 TWh mellan år 2002 och år 2010. Det innebar en kraftig ambitionshöjning jämfört med energibeslutet år 1997, där målet varit en ökad tillförsel med 1,5 TWh mellan år 1998 och år 2002. Elcertifikatsystemet kom att innebära en kraftfull stimulans för elproduktion från biobränslen (biokraft). År 2020 tog riksdagen beslut[72] om att elcertifikatsystem ska avslutas efter 2035 och elcertifikat inte tilldelas för produktion av förnybar el i anläggningar som tagits i drift efter 2021. Regeringen gjorde bedömningen att den snabba utvecklingen när det gäller utbyggnaden av förnybar elproduktion gjort att elcertifikatssystemet har fått en begränsad funktion.

Den nuvarande energipolitikens betydelse för skogsbruket handlar i stora delar om vad de politiska insatserna betyder för efterfrågan av energiråvara från skogen. Även om internationella priser och prisvariationer på fossila bränslen påverkar konkurrenskraften för biobränslen från skogen har befintliga styrmedel i form av koldioxidskatt, energiskattebefrielse, elcertifikat, investeringsstöd och stöd för pilot- och demonstrationsprojekt en avgörande betydelse för efterfrågan.

EU:s energipolitik har blivit mer utvecklad genom Energiunionen 2015. Energiunionen grundar sig på EU:s principer för energipolitiken om utfasning av fossila bränslen, konkurrenskraft, försörjningstrygghet och hållbarhet. 2016 presenterade EU-kommissionen paketet Ren energi för alla i Europa bestående av flera rättsakter som antogs 2019 däribland förnybartdirektivet.

Förnybartdirektivet, som först antogs 2009, har sedan reviderats vid två tillfällen. Direktivet anger mål för förnybar energi inom EU och ålägger medlemsstaterna att införa åtgärder som bidrar till måluppfyllelse. För att användningen av biobränslen ska kunna ingå i målberäkningen och kunna ges stöd ska den uppfylla olika hållbarhetskriterier. Bestämmelserna påverkar efterfrågan av skogsbränslen och ställer särskilda krav på aktörerna i produktionskedjan att verifiera att kriterierna är uppfyllda. Medlemsstaterna lagstiftning och tillsyn får påverkan på uppfyllandet av direktivet.

[72] Prop. 2020/21:16, bet. 2020/21:NU6, rskr. 2020/21:44.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Friluftspolitiken

Riksdagen biföll i november 2010 propositionen *Framtidens friluftsliv*[73].

I propositionen föreslogs en ny lag som innebär att uppgiften att fördela statsbidrag till friluftsorganisationer delegeras till den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv från och med bidragsåret 2011. Lagen (2010:1539) om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv trädde i kraft den 1 januari 2011.[74]

År 2012 fastställde regeringen tio mål för friluftslivspolitikens genomförande[75,76]. Åtta av Sveriges 16 miljökvalitetsmål innehåller preciseringar om friluftsliv. Det finns hänvisningar till friluftslivspolitiken i skogssektorns gemensamma målbilder för god miljöhänsyn.

Kulturmiljöpolitiken

Kulturmiljöer och kulturvärden omfattas av bland annat kulturmiljölagen, miljöbalken, plan- och bygglagen och skogsvårdslagen, tillsammans med internationella instrument och konventioner som Europarådets europeiska landskapskonvention och Unescos konventioner om skydd för världens kultur- och naturarvet respektive immateriellt kulturarv.

Kulturarvspolitiken tydliggjordes 2018 och det framhålls då att ett hållbart samhällsbygge förutsätter att kulturmiljöer bevaras, används och utvecklas. Betydelsen av sektorsövergripande perspektiv är stor och kulturarvets koppling till andra politikområden är en angelägenhet för alla delar av kulturarvsområdet. Delaktighet i kulturmiljöarbetet är viktigt för att kulturmiljön ska kunna fungera som källa till kunskap, bildning och upplevelser. Det krävs en helhetssyn på kulturmiljön och dess användning för att de värden den representerar ska tas till vara i samhällsutvecklingen.[77]

---

[73] Prop. 2009/10:238.
[74] Riksdagen 2021. Rapport 2021/22RFR9.
[75] Regeringen 2012. Skrivelse 2012/13:51.
[76] Målen utgörs av (1) ”Tillgänglig natur för alla”, (2) ”Starkt engagemang och samverkan”, (3) ”Allemansrätten”, (4) ”Tillgång till natur för friluftsliv”, (5) ”Attraktiv tätortsnära natur”, (6) ”Hållbar regional tillväxt och landsbygdsutveckling”, (7) ”Skyddade områden som resurs för friluftslivet”, (8) ”Ett rikt friluftsliv i skolan”, (9) ”Friluftsliv för god folkhälsa” och (10) ”God kunskap om friluftslivet”.
[77] Prop. 2016/17:116.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Kulturmiljölagen (1988:950) inriktas väsentligen på skyddet av de mest omistliga inslagen i det materiella kulturarvet. Lagen förbjuder ändring eller skada på en fornlämning. 2014 fördes den så kallade 1850-gränsen för fornlämningsskydd in i lagen. Den innebär att lämningar efter 1850 inte ska betraktas som fornlämningar.

Inom arbetsmarknadsprojektet *Skog och historia* genomfördes inventeringar av forn- och kulturlämningar i skogsmarken från mitten av 1990-talet till 2008. Enligt Skogsstyrelsens föreskrifter till 30 § skogsvårdslagen ska skador på kulturmiljöer och kulturlämningar i skogen förhindras eller begränsas.

Renskötsel

Skogsbruk och rennäring bedrivs parallellt på samma marker inom renskötselområdet[78]. Sveriges 51 samebyar omfattar sammanlagt cirka 12 miljoner hektar produktiv skogsmark.

Renbruksplaner har sedan 1993 utvecklats för att bli ett användarvänligt dataverktyg för i första hand samebyar och enskilda rennäringsföretagare på samma sätt som skogsbruksplanen är ett verktyg för den enskilde skogsägaren. Renbruksplaner är en beskrivning av samebyns markanvändning och kan användas för att öka förståelsen för rennäringens behov hos andra markanvändande aktörer.

Bestämmelserna till skydd för rennäringen infördes år 1991. I skogsvårdslagen finns bland annat bestämmelser om de anpassningar som ska ske om det uppenbart påkallas med hänsyn till rennäringen samt om samråd. Tillstånd krävs för avverkning i viss skog. Innan 2010 krävdes tillstånd i svårföryngrad skog och efter lagändringen 2010 krävs tillstånd för avverkning i fjällnära skog. Fjällnära skog avser ett mindre område än svårföryngrad skog. I samband med tillstånd ska Skogsstyrelsen besluta om vilka hänsyn som ska tas till rennäringens intressen.

2010 infördes också en skyldighet för skogsmarkens ägare att vid avverkningsanmälningar inom året-runt-markerna samt ansökan om avverkningstillstånd inom fjällnära skog redovisa vad han eller

[78] Renskötselområdet, det vill säga det område där renskötsel får bedrivas enligt rennäringslagen, sträcker sig från Dalarnas län i söder till Norrbottens län i norr och utgörs av två typer av marker, dels där renskötsel får bedrivas året runt (åretruntmarker), dels mark där renskötsel får bedrivas under tiden 1 oktober till och med 30 april (vinterbetesmarker). Därutöver finns områden i Norrbottens län där koncessionsrenskötsel får bedrivas efter tillstånd från länsstyrelsen.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

hon avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen. Det infördes även en bestämmelse om att det inom området för renskötselns året-runt-marker ska vara förbjudet att avverka skog om avverkningen medför ett sådant väsentligt bortfall av renbete att möjligheterna att hålla tillåtet renantal påverkas eller om avverkningen omöjliggör sedvanlig samling och flyttning av renhjord.

Lagen om konsultation i frågor som rör det samiska folket, trädde i kraft 1 mars 2022. Syftet med lagen är att säkerställa det samiska folkets rätt till delaktighet i beslutsprocesser på alla nivåer i samhället och att stärka samernas inflytande i frågor som särskilt berör dem. Skogsstyrelsen bedömer att konsultation ska erbjudas inför beslut i enskilda ärenden som kan komma att få särskild betydelse för samer. Skyldigheten att konsultera gäller dock inte tillsynsärenden.

Inom skogscertifieringen FSC[79] finns regler som rör urfolks rättigheter. Reglerna finns för att förbättra förutsättningar för samexistens mellan skogsbruket och den samiska renskötseln och bygger på en samplaneringsprocess. I PEFC:s skogsbruksstandard[80] anges bland annat objektsvis hänsyn som ska tas till rennäringen och en policy har antagits för balans mellan skogsbruk och rennäring.

Girjasdomen, NJA 2020 s. 3, är en dom som diskuterar och slår fast befogenheter som kan ingå i den samiska renskötselrätten. Domen har medfört att frågan om rättigheter på mark prövas i flera mål.

Viltförvaltningen

I nära anslutning till 1993-års skogspolitik där ansvar för politikens genomförande i större utsträckning flyttades till markägare upphörde också möjligheten till ersättning för skador på skog.[81]

I samband med att riksdagen antog en ny rovdjursförvaltning (Prop. 2008/2009:210) inrättades en viltförvaltningsdelegation i varje län i syfte att möjliggöra viss regional styrning av viltstammarnas utveckling.

I januari 2012 infördes i linje med riksdagens beslut[82] nu rådande älgförvaltningssystem. Syftet var att skapa en älgstam av hög kvalitet i balans med betesresurserna med hänsyn tagen till viktiga allmänna

[79] FSC. 2019.
[80] PEFC. 2024.
[81] Prop. 1991/92:9.
[82] Prop. 2009/10:239.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

intressen som rovdjur, motverkande av trafikolyckor med älg, skador på skog samt inverkan på övrig biologisk mångfald.

Naturvårdsverket redovisade i samarbete med Skogsstyrelsen år 2018 förslag på hur riksdagens målsättningar skulle kunna konkretiseras och göras uppföljningsbara i den kunskapsbaserade lokala älgförvaltningen[83]. Ett antal måltal definierades som lämpliga för att åstadkomma en tolerabel skadesituation i skogen, förenlig med riksdagens målsättning. Ett av målen som konkretiserades var att minst sju av tio tallstammar ska vara oskadade av klövvilt då beståndet uppnår en medelhöjd av fem meter.

Regeringen fattade beslut om nya jakttider i maj 2020. Flera jakttider för klövviltarterna förlängdes i syfte att skapa ökad möjlighet till att minska skadorna orsakade av klövvilt.

Regeringen visar på en tilltagande förväntan på skogsägaren att anpassa skogsskötseln för ökad fodermängd i proposition 2021/22:58. Regeringen betonar vikten av att skogsägare och jägare samverkar för att bevara och restaurera den biologiska mångfalden i skogen.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen lämnade i oktober 2023 förslag på ett antal åtgärder för att öka fodertillgången, minska klövviltpopulationen och därmed minska skadenivåerna på skog.[84] I rapporten framgår att andelen årsskadad tall i ungskog som har skadats under det senaste året är i genomsnitt mer än dubbelt så hög som målet ur ett nationellt perspektiv. För att komma till rätta med obalansen föreslår myndigheterna att det i stora delar av landet ska ske en tydlig minskning av klövviltpopulationerna utifrån lokala och regionala förhållanden i närtid samtidigt som skogsskötseln anpassas för ökade fodermängder.

Forskning

Den skogliga forskningen bedrevs innan 1993 främst med fokus på inomvetenskapliga problemställningar och det fanns få stora ämnesövergripande projekt[85].

I samband med att den senaste skogsvårdslagen trädde i kraft 1993 skedde även en stora förändringar av den offentliga forskningsfinansieringsstrukturen med bäring på skoglig forskning. I samband

[83] Naturvårdsverket 2018. Skrivelse 2018-11-27.
[84] Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023. Skrivelse 2023-10-17.
[85] Ramberg, G. 2008.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

med att löntagarfonderna avvecklades inrättades med hjälp av medel som frigjordes från löntagarfonderna, sammanlagt över tio miljarder kronor, fem nya stora forskningsstiftelser[86]:

1. Stiftelsen för Internationalisering av högre utbildning och forskning (STINT)
2. Östersjöstiftelsen
3. Miljöstrategiska stiftelsen (MISTRA)
4. Stiftelsen för Strategisk forskning
5. Stiftelsen för Kunskaps- och kompetensutveckling (KK-stiftelsen).

De tre senare har haft stor betydelse för skoglig forskning. Stiftelserna hade som en uppgift att stärka svensk konkurrenskraft.

Utvecklingen har inneburit att begreppet skogsforskning breddats betydligt under senare decennier och även att fler forskningsaktörer är aktiva inom skoglig forskning. I dag bedrivs skoglig akademisk forskning av forskare vid ett tiotal universitet och högskolor. Det är dock bara Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) som har ett sektorsuppdrag inom de areella näringarna, inklusive skog. SLU är det enda universitet som inte lyder under utbildningsdepartementet, utan tillhör landsbygdsdepartementet. Flera forskningsinstitut är också viktiga skogliga forskningsaktörer, framför allt Skogforsk och RISE.

Sveriges medlemskap i EU och EU:s ambitioner inom inte minst miljö-, klimat- och energipolitik, har inneburit en ökad insikt om att många frågor kräver internationellt samarbete. Skoglig forskning har därför breddats utifrån globala perspektiv på skogliga problemställningar.

Den alltmer omfattande forskningen och den ökade komplexiteten i frågeställningar och analyser medför en efterfrågan på mer kommunicering av forskningsresultat.

[86] Eklund, K. 2019.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Rättsutvecklingen kring artskyddet

Utvecklingen inom Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet som kopplar till miljöpolitik och naturvårdsdirektiven har skett gradvis under cirka 15 år. De senaste åtta åren har förändringarna gått snabbt och det har skett parallellt med en rättsutveckling inom framför allt, men inte enbart, frågor som rör artskyddet.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket fick i oktober 2010 regeringens uppdrag att utarbeta en kunskapsplattform om hur man kan uppnå en större måluppfyllelse när det gäller miljörelaterade mål för hållbart skogsbruk. Upprinnelsen till detta regeringsuppdrag var sannolikt den diskussion som då pågick om Skogsstyrelsens uppföljning av miljöhänsyn, den så kallade polytaxuppföljningen.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket redovisade uppdraget 2011 och en åtgärd som följd av uppdraget var en omfattande dialog med skogens olika intressenter, *Dialog om miljöhänsyn*[87]. Av rapporten framgick att Skogsstyrelsen avsåg att framöver omprioritera insatserna för lagtillsyn och i ökad utsträckning utnyttja möjligheten att utfärda förbud med stöd av 30 § skogsvårdslagen. Som en följd av att Skogsstyrelsen utfärdat få förbud med stöd av 30 § skogsvårdslagen fanns det också få domstolsprövningar att stödja en uttolkning på.

Parallellt med arbetet kring att uttolka 30 § skogsvårdslagen pågick ett arbete för ett få ett enhetligare arbete med tillsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken. Detta mynnade ut i en handlingsplan 2011[88] och en åtgärdsplan 2012[89]. Ett fokusområde för 2013 var att få till en skarpare tillsyn och en indikator på detta var antalet meddelade förelägganden och förbud. Åtgärden ledde till den önskade ökningen av antalet förelägganden och förbud enligt 30 § skogsvårdslagen.

Frågan om Skogsstyrelsens roll i genomförandet av naturvårdsdirektivens delar som rör skydd av arter började synliggöras runt 2008. Dessförinnan finns flera exempel där Skogsstyrelsen beslutat om biotopskydd av lokaler för fridlysta arter, ibland uppmärksammade i samband med nyckelbiotopsinventering. Detta arbetssätt med att bilda biotopskydd framför allt på grund av förekomst av en specifik

[87] Skogsstyrelsen 2011. Meddelande 2.
[88] Skogsstyrelsen 2011. Protokoll H-7/2011.
[89] Skogsstyrelsen 2012. Protokoll H-16/2012.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

art förändrades till viss del i samband med att *Nationell strategi för formellt skydd av skog* beslutades 2005[90].

2008 började Skogsstyrelsen få frågor från ideella miljöorganisationer om naturvårdsdirektiven och artskyddsförordningen (2007:845). Frågorna handlade exempelvis om begäran om utredning med koppling till naturvårdsdirektiven och fridlysta arter, både avseende fåglar och arter i art- och habitatdirektivet.

Skogsstyrelsen hade ungefär samtidigt fått kritik, bland annat av Naturvårdsverket[91], för att artskyddsreglerna inte var implementerade i skogsvårdslagens föreskrifter och allmänna råd. Handläggare på Skogsstyrelsen och länsstyrelsen uttryckte osäkerhet kring handläggning och ansvar för artskyddsfrågorna[92].

Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket beslutades av Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i juni 2016[93]. I samband med detta publicerades vägledningar för hänsyn till vissa fågelarter på Skogsstyrelsens webb. Skogsstyrelsen och länsstyrelserna hade också gemensamma webbutbildningar och kalibreringar i fält.

I de gemensamma riktlinjerna slogs fast att artskyddsärenden skulle avslutas med beslut och om de fridlysta arternas behov av hänsyn översteg intrångsbegränsningen skulle Skogsstyrelsen fatta beslut med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken (i stället för med stöd av föreskrifterna till 30 § skogsvårdslagen). Beslut med stöd av miljöbalken rörande fridlysta arter hade fattats i mycket liten omfattning dessförinnan, trots att det framgick av bestämmelsen i 7 kap. 19 § i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen att hänsynen skulle anpassas till arternas behov.

I februari 2022 beslutade Skogsstyrelsen att ärenden med fridlysta arter (artskyddsärenden) konsekvent skulle handläggas enligt miljöbalkens regelverk inom ramen för 12 kap. 6 § miljöbalken.

Mark- och miljööverdomstolen hade i sitt avgörande i MÖD 2020:45 slagit fast att prövningsmyndigheten, vid en prövning av en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, med tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, har att överväga om det finns anledning att meddela ett föreläggande och att denna prövning måste innefatta bedömning av hur de skyddade arterna

[90] Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2005.
[91] Naturvårdsverket 2009. Handbok 2009:2.
[92] Skogsstyrelsen 2014. Meddelande 1.
[93] Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2016. Riktlinjer 2016-06-21.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

påverkas av den planerade verksamheten. Mark- och miljööverdomstolen konstaterar i sitt avgörande att Skogsstyrelsen vid en prövning av en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken har en skyldighet att bedöma om det finns risk för skada på en fridlyst art och under vissa förutsättningar då förelägga om åtgärder. Genom Mark- och miljööverdomstolens avgörande i MÖD 2021:11 stod det sedan klart att samtliga avverkningsanmälningar (samt uttag av skogsbränsle och skyddsdikning) enligt skogsvårdslagen alltid innebär att ett samrådsärende enligt 12 kap. 6 § miljöbalken har inletts hos Skogsstyrelsen. Ett ställningstagande från Skogsstyrelsen med stöd av skogsvårdslagen får anses innefatta att Skogsstyrelsen har tagit ställning till att något ingripande inte behövs med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken, vilket får anses vara möjligt att överklaga.

I september 2023 redovisade Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen ett regeringsuppdrag om att ta fram en förebyggande strategi för artskyddsarbetet i skogen. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen pekar i redovisningen av uppdraget på att det inom arbetet med artskydd behöver ske en förflyttning från fokuset på tillsyn och juridisk prövning i enskilda ärenden, till ett sammanhängande och samordnat förebyggande arbete inom skogsbruket i stort. Att genomföra en sådan förflyttning blir en förändring i hur skogsbruket planeras och utförs, jämfört med i dag. För att ha förutsättningar att genomföra förflyttningen behövs även stödjande underlag och arbetssätt från myndigheter, samt incitament för genomförandet.[94]

Samtidigt med detta beslutade Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen om nya uppdaterade riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden.

Skogsstyrelsen har vid ett flertal tillfällen uppmärksammat regeringen på de svårigheter som uppstått med anledning av naturvårdsdirektiven samt med parallella lagstiftningar som ska tillämpas.

Uppföljning av skogspolitiken 2001 och 2003

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har i ett gemensamt uppdrag utvärderat skogspolitikens effekter i projektet *Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter – SUS 2001.* I utvärderingen analyseras effekterna av den skogspolitik som fastställdes av

[94] Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023. Skogsstyrelsen rapport 2023/15.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

riksdagen 1993. I utvärderingen dras följande slutsatser. Skogspolitiken har bidragit till en stabil och hållbar skogsindustri, vilket har stärkt Sveriges ekonomi. Skogsbruket har fortsatt att vara en viktig inkomstkälla för många landsbygdsområden. Investeringar i skogsbruket har ökat, vilket har lett till förbättrad infrastruktur och teknologisk utveckling inom sektorn.

Utvärderingen visar att det har skett framsteg kring målet att bevara och stärka den biologiska mångfalden, men att det fortfarande finns utmaningar, särskilt när det gäller att skydda hotade arter och biotoper. Skogspolitiken har också haft positiva sociala effekter, inklusive ökad rekreation och friluftsliv i skogsområden. Skogen har blivit mer tillgänglig för allmänheten, vilket har förbättrat livskvaliteten för många människor. Dessutom har skogsbruket skapat arbetstillfällen och bidragit till lokal samhällsutveckling.

I utvärderingen jämförs nuläget och utvecklingen med de uppsatta skogspolitiska målen, skogliga sektorsmålen och miljökvalitetsmålen. Det framgår att vissa mål har uppnåtts, medan andra kräver ytterligare insatser. Det finns behov av kontinuerlig uppföljning och anpassning av politiken för att säkerställa att målen nås.

För att förbättra skogspolitikens effekter föreslås att myndigheterna fortsätter att arbeta med att skydda biologisk mångfald, främja hållbart skogsbruk och stärka samverkan mellan olika intressenter. Det är också viktigt att öka medvetenheten om skogens alla värden.

I skrivelsen *Uppföljning av skogspolitiken*[95] redovisar regeringen sin syn på skogspolitiken mot bakgrund av bland annat den utvärdering av skogspolitikens effekter som Skogsstyrelsen hade redovisat (SUS 2001).

Regeringen gör bedömningen att skogen och skogsnäringen även i fortsättningen kommer att vara ekonomiskt, socialt, kulturellt och ekologiskt av stor betydelse för Sverige samt att skogspolitikens mål som beslutades år 1993 bör ligga fast.

Regeringen bedömde att skogens sociala värden bör uppmärksammas mer i genomförandet av skogspolitiken. Regeringen framhöll även att skogsägarna måste ta ett större ansvar för att brister i återväxter och i röjningsarbetet rättas till. När det gäller skydd för kulturmiljövärden framhölls att det krävs ett tydligare och mer målinriktat arbete med bland annat kunskapsuppbyggnad, rådgivning och information. Samverkan mellan skogsbruk och rennäring borde också

[95] Regeringen 2003. Skrivelse 2003/04:39.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

utvecklas genom förbättrade samråd, utbildning och förbättrade planeringsunderlag.

Gällande ekonomiska stöd var regeringens fortsatta bedömning att skogsbruket i princip bör vara självfinansierat. Statligt stöd kan endast komma i fråga för åtgärder som inte kopplar till uppfyllandet av skogspolitikens produktionsmål, men som är av ett uttalat samhällsintresse. Det framhölls också att möjligheterna till medfinansiering från EU bör beaktas. När det gäller åtgärder för att motverka försurning genom kalkning avsåg regeringen att återkomma efter den fördjupade utvärderingen av miljömålen 2005.

Vad gäller skogsfrågor inom EU framhölls att EU inte har någon gemensam skogspolitik samt att Sverige bör arbeta i enlighet med subsidiaritetsprincipen och motverka marknadsstörande stöd till skogsproduktion.

Regeringen framhöll även att det är viktigt att arbeta för att miljömärkning inte kommer i konflikt med internationell frihandel utan att både miljömärkning och frihandel kan vara ömsesidigt stödjande i arbetet för hållbar utveckling. Statlig inblandning i miljömärkning eller certifiering är inte förenlig med detta synsätt. Regeringens bedömning var därför att certifiering eller miljömärkning av skogsbruk ska vara ett marknadsdrivet instrument. Samtidigt framhöll regeringen att certifieringen bidrar positivt i strävan att uppfylla skogspolitikens miljömål.

Förändringar som avser styrmedel och andra verktyg för skogspolitiken

Skogspolitikens genomförande får betydelse för hur de skogspolitiska målen kan uppnås. Det finns olika styrmedel som kan användas för att genomföra skogspolitiken och en del av dessa framgår av avsnittet om politikens utveckling ovan, där lagstiftning samt frivilliga- och marknadsbaserade instrument redovisas. Nedan redovisas de styrmedel som myndigheterna under regeringen har att tillgå. Framför allt bygger denna redovisning på Skogsstyrelsens verksamhet och myndighetens rapport 2024/16.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Myndighet som ska verka för att de skogspolitiska målen uppnås

Skogsstyrelsen är den myndighet som huvudsakligen fått uppgiften att genomdriva skogspolitiken. Vid tiden för det skogspolitiska beslutet 1993 bestod Skogsvårdsorganisationen (SVO) av Skogsstyrelsen samt 24 separata skogsvårdsstyrelser, en i varje län.

Skogsstyrelsen var ett centralt ämbetsverk och chefsmyndighet över skogsvårdsstyrelserna vilket innebar att leda och samordna skogsvårdsstyrelsernas verksamhet. Varje skogsvårdsstyrelse leddes av en länsjägmästare och Skogsstyrelsen av Generaldirektören.

Skogsvårdsstyrelserna bedrev, i huvudsak via cirka 240 lokala distrikt, fältverksamhet och svarade för kontakter med skogsägare.

Sedan 1993 har SVO genomgått två större omorganisationer, 1997 samt 2006. Efter beslut av riksdagen hösten 1996 regionaliserades skogsvårdsstyrelserna den 1 januari 1997. Antalet Skogsvårdsstyrelser minskades från 24 till 11. Antalet distrikt minskades också i motsvarande omfattning.

Den första januari 2006 sammanfördes skogsvårdsstyrelserna och Skogsstyrelsen till en myndighet under namnet Skogsstyrelsen. Den nya nationella myndigheten var indelad i en nationell administrativ avdelning, en nationell skogsavdelning, fem regioner och 34 distrikt med cirka 105 lokalkontor. Varje region bestod av mellan fem och nio distrikt. Regionerna följde länsindelningen där varje region bestod av mellan två och sex län.

2025 består Skogsstyrelsen av två avdelningarna, och tre regioner. Under regionerna finns 20 distrikt. Myndigheten har ungefär 60 kontor över hela landet.

Rådgivning

1993 lyftes rådgivning fram som ett av de främsta verktygen för att nå de skogspolitiska målen. Genom rådgivning skulle myndigheter försöka påverka skogsägare att frivilligt vidta återväxtåtgärder för att undvika tillsyn och domstolsförfaranden[96].

Under 1990-talet drev Skogsstyrelsen flera stora studiekampanjer. Först *Rikare skog*, sedan *Kulturmiljövård i skogen* och 1999–2001 kampanjen *Grönare skog*. Rikare skog handlade framför allt om miljöhänsyn. Kulturmiljövård i skogen var som namnet anger mer

[96] Enander, K.G. 2007, s. 68.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

fokuserad på att lyfta kulturmiljöfrågorna i skogsbruket. Grönare skog var den ämnesmässigt bredaste kampanjen, då huvudbudskapet formulerades som ”visa vägen till jämställda mål”.

Kampanjerna fick stort genomslag, och bidrog till att lyfta delvis nya frågor i hela sektorn. I Grönare Skog deltog 122 000 personer ur den primära målgruppen (skogsägare och yrkesverksamma i skogsbruket). Av dessa var det 63 000 som fick utbildning på minst 10 timmar. Eftersom kampanjerna var så stora involverades en stor del av personalen i arbetet, vilket innebar ett betydande kompetenslyft även internt på Skogsstyrelsen. Man samverkade också brett med andra organisationer i genomförandet.

Under åren efter Grönare skog fortsatte rådgivningen i stor omfattning, men med mer regionala och lokala satsningar, ofta med ämnesmässigt brett innehåll och en ganska hög andel individuell rådgivning. E-tjänsten *Mina sidor* introducerades 2008 med möjlighet för skogsägare att se digitala kartor över den egna fastigheten. Mot slutet av 2000-talet startades rådgivningssatsningar med finansiering från EU:s Landsbygdsprogram. Ämnena för dessa satsningar var beställarkompetens hos skogsägare, bioenergi, klimatanpassning, ädellövsskogbruk och miljövårdande skötsel. Projekten i Landsbygdsprogrammet utgjorde en dominerande del av rådgivningsverksamheten under några år in på 2010-talet.

I Landsbygdsprogrammet 2014–2022 fick inte Skogsstyrelsen en lika stor roll som genomförare av rådgivning som i det tidigare programmet.

Samverkansprocessen för ökad skogsproduktion kom med sin slutrapport 2019[97]. Där fanns förslag om en stor rådgivningskampanj i nivå med 1990-talets studiekampanjer. Förberedelser för en storsatsning drogs i gång, men då myndigheten inte fick några särskilda medel blev det en begränsad insats. Satsningen som fick namnet *Smart skogsbruk* pågick 2021–2023.

Omfattningen på Skogsstyrelsens rådgivningsverksamhet varierar ganska mycket mellan olika år men den långsiktiga trenden är sjunkande.

Under de stora studiekampanjernas tid på 1990-talet la Skogsstyrelsen ofta över 30 000 dagsverken per år. Grönare skog är den enskilt största satsningen som myndigheten genomfört och under 1999, då kampanjen drogs i gång, låg den totala rådgivningen på

[97] Skogsstyrelsen 2019. Rapport 2019/24.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

knappt 42 000 dagsverken. Från slutet av 2010-talet och fram till i dag är den genomsnittliga nivån drygt 10 000 dagsverken.

Årsredovisningarna från 1990-talet anger deltagarantal på över 100 000, medan siffrorna för de senaste åren (pandemiåren undantagna) ligger i intervallet 10 000 till 16 000.

En förklaring till att antalet deltagare minskat proportionerligt mer än antalet dagsverken kan vara att en allt större del av rådgivningen successivt flyttat över till digitala kanaler och att ganska mycket resurser numera läggs på utveckling och förvaltning av e-tjänster.

Efter EU-inträdet 1995 har det varit möjligt att periodvis finansiera delar av rådgivningsverksamheten med EU-medel. EU-finansieringen har lett till att den totala volymen har varierat ganska mycket mellan olika år, men också påverkat innehållet i rådgivningen då EU-stöden har varit kopplade till specifika ämnen.

Under framför allt de senaste 10 åren har flera utvärderingar av rådgivningsverksamheten hos Skogsstyrelsen gjorts. Utvärderingarna antyder i de allra flesta fall att rådgivningen leder till konkreta effekter i skogen även om det finns vissa osäkerheter i utvärderingarna.

I Statskontorets granskning av Skogsstyrelsen[98] 2010 ansåg man att tillsyn och rådgivning inte skulle blandas. Det ledde fram till att myndigheten tog beslut om att separera rådgivning och tillsyn och sedan 2015 förekommer inte rådgivning kopplat till avverkningsanmälan eller till andra typer av tillsynsärenden.

Skogsägarna har alltid varit den numerärt största målgruppen i rådgivningen. Med tiden har andelen yrkesverksamma ökat. Under några år hölls många aktiviteter med yrkesverksamma som syftade till att ge återkoppling och dialog kring lämnad hänsyn. Skogsstyrelsen gav då inte råd inför en åtgärd utan träffarna hölls endera i fält på redan åtgärdade objekt eller på kontoret där man tittade på dokumentation i ortofoto eller drönarbilder över utförda avverkningar. Denna verksamhet har dock succesivt minskat till nästan ingenting, främst på grund av resursprioriteringar.

[98] Statskontoret 2010. Skrivelse 2010:13.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Tillsyn

Den skogsvårdslag som antogs 1903 hade som mål att skogsägarna i första hand skulle styras genom upplysning framför lagingripanden. Rådgivning, utbildning och informationsinsatser kom därför att vara förstahandsalternativet som styrmedel.

Skogsstyrelsens tillsynsarbete har dock utvecklats och förändrat under åren. I skogsutredningen 2005[99] föreslogs en sammanslagning av tio skogsvårdsstyrelser och Skogsstyrelsen till en myndighet – Skogsstyrelsen. Bristen på enhetlighet i myndigheternas tillsynsarbete sågs som särskilt allvarligt. En av de effekter som förväntades genom sammanslagningen var bland annat en ökad rättssäkerhet genom att förutsättningarna för en enhetligare lagtillämpning skulle öka genom en sammanslagning samt att inriktning och variation av tillsynen därigenom skulle minska.

Sammanslagningen innebar att gemensamma system utvecklades för ärendehantering samt att enhetliga och styrande dokument för bland annat tillsyn togs fram.

I regleringsbrevet för budgetåret 2010 fick Statskontoret i uppdrag av regeringen att genomföra en myndighetsanalys av Skogsstyrelsen[100]. Statskontoret konstaterar i analysen att Skogsstyrelsen i huvudsak har mjuka styrmedel till sitt förfogande för att påverka skogsägarna att nå de skogspolitiska målen. Det innebär att Skogsstyrelsen ska ge råd och information om hur landets skogar bör skötas och vilken hänsyn som bör tas till natur- och kulturmiljön. Skogsstyrelsen ska genom tillsyn kontrollera att skogsägarna uppfyller lagens krav men också genom ekonomiskt stöd och ersättningar, påverka mark- och skogsägare att bedriva skogsbruk med en högre ambition än vad lagen uttrycker.

I en senare rapport från Statskontoret[101] lyfter Statskontoret utmaningen i att blanda tillsynsuppgifter med till exempel rådgivningsuppgifter och anger att det är viktigt att dessa uppgifter organisatoriskt skiljs åt.

Rapporten från Statskontoret lämnade avtryck i hur tillsynen kom att organiseras inom myndigheten och bidrog till att tillsynen och rådgivning kom att tydligare skiljas åt inom myndigheten. I Skogssty-

[99] SOU 2005:39.
[100] Statskontoret 2010. Skrivelse 2010:13.
[101] Statskontoret 2012.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

relsens rutin för tillsyn av skogsvårdslagen[102] angavs att tillsyn och rådgivning behövde särskiljas. Detta ledde bland annat till att råd om hänsyn och/eller skogsvård utöver vad som kunde krävas med stöd av lag, utmönstrades vid tillsyn och kom inte längre att förekomma i till exempel skrivmallar för tillsyn.

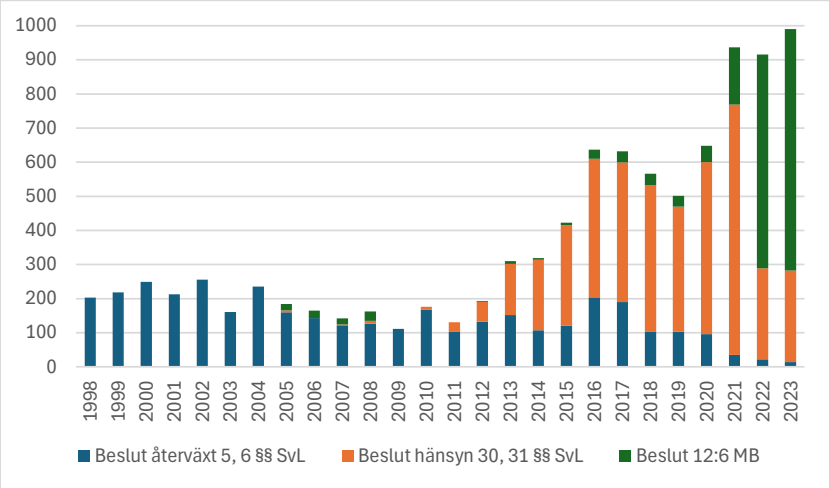
Skogsstyrelsens generaldirektör beslutade i februari 2011 om en handlingsplan för att få arbetet med tillsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken enhetligare[103].

Åtgärdsplanen för effektivare och enhetligare tillsyn[104] beslutades i mars 2012 som en fortsättning av handlingsplanen. Ett fokusområde för 2013 var att få till en skarpare tillsyn och en indikator på detta var antalet meddelade förelägganden och förbud. Under 2012 hade antalet beslut enligt 30 § skogsvårdslagen ökat men fördelningen på distrikten var ojämn och ett betydande antal distrikt skrev inga beslut enligt 30 §. Även i övrigt fanns stora skillnader i tillsynsaktiviteter mellan distrikten. År 2021, det år då beslutsskrivandet var som högst, hade antalet förelägganden och förbud enligt skogsvårdslagen ökat till 769, en ökning med 487 procent från år 2011. Vad gäller antalet förelägganden om skogsvård hade de under samma tidsperiod minskat i antal, från 102 till 35. Efter år 2021 har beslut som rör produktion minskat ytterligare och beslut med tillämpning av miljöbalken ökat kraftigt (Figur 3.1).

[102] Skogsstyrelsen 2016. Protokoll H34/2016.
[103] Skogsstyrelsen 2011. Protokoll H-7/2011.
[104] Skogsstyrelsen 2012. Protokoll H-16/2012.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.1 Antal beslut skogsvårdslagen och miljöbalken år 1998–2023



Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/16.

De tillsynsinsatser som myndigheten har vidtagit har över tid förskjutits alltmer mot artskydd på bekostnad av tillsyn av skogsvårdslagens bestämmelser.

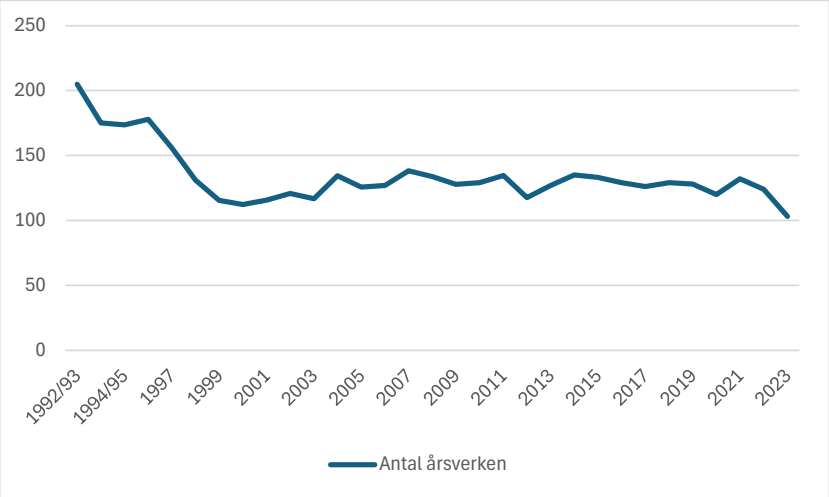
Inom vissa distrikt är artskyddsreglernas påverkan på Skogsstyrelsens tillsyn stor. Inom dessa distrikt används i princip samtliga tillsynsresurser till hantering av överklagade ärenden, ärenden som återförvisats från domstol och externa synpunkter eller begäran om tillsyn. Synpunkter som kommer in eller begäran om tillsyn ska dokumenteras och Skogsstyrelsen behöver ta ställning till om de föranleder tillsynsåtgärder. Inom andra distrikt är påverkan mindre och även anmälningar om avverkning tas upp till manuell handläggning.

Omfattningen av Skogsstyrelsens tillsyn kan uttryckas i tjänstgöringsdagar. Under 1990-talet minskade dessa, vad gäller tillsyn, från 205 årsverken 1992/1993 till 112 år 2000[105]. År 2023 uppgick antalet årsverken till 103. Se Figur 3.2.

[105] Skogsstyrelsen 2002. Meddelande 1.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.2 Årlig omfattning av Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet



Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2014/16.

Områdesskydd

Det finns ett antal olika instrument för att formellt skydda skogsmark. Med instrument avses här reglering i lagar och förordningar, samt ingångna avtal och enskilda beslut för formellt skyddad skogsmark. De instrument som ingår i den officiella statistiken är nationalparker, naturreservat med föreskrifter mot skogsbruk, biotopskyddsområden, Natura 2000 med skogshabitat, naturvårdsavtal, inklusive ekoparker och vitryggsavtal, inomstatlig överenskommelse mellan Naturvårdsverket och Fortifikationsverket beslutade biotopskyddsområden och naturreservat, som inte vunnit laga kraft samt markersättningar för bildande av naturreservat.

Sedan 1994 har Skogsstyrelsen haft möjlighet att besluta om biotopskyddsområde på skogsmark. Naturvårdsavtal har Skogsstyrelsen arbetat med sedan början av 1993 och de första avtalen med staten ingicks 1994.

I början av 2000-talet fram till 2010, initierades ärendena om skydd till lika delar av myndighetsinitiativ som på grund av inventeringar av skyddsvärda områden, av avverkningsanmälan på skyddsvärda områden respektive markägarinitiativ. Därefter tillkom intresseanmälningar från enskilda markägare i början av 2010 som en följd av försöksprogrammet Komet liksom införandeprojektet Nya Komet.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Intresseanmälningarna har därefter ökat kraftigt hos Skogsstyrelsen samtidigt som myndighetsinitierat formellt skydd minskat. Omfattningen av avverkningsinitierade ärenden är förhållandevis konstant.

Möjligheten till att skriva in naturvårdsavtal i fastigheten så att avtal görs gällande även för efterföljande markägare infördes 1999 och innebar att statens investering säkrades upp, det vill säga att instrumentet blev mer kostnadseffektivt för staten. Tillämpningen av naturvårdsavtal blev mer enhetlig och rättssäker från och med 2008 då Skogsstyrelsen tog fram riktlinjer för när ett naturvårdsavtal är lämpligt att teckna samt höjde även ersättningsnivån år 2010. År 2013 fastställdes gemensamma riktlinjer för skyddsformens tillämpning tillsammans med Naturvårdsverket.

Vid utgången av 2023 fanns drygt 14 400 biotopskydd och naturvårdsavtalsområden.

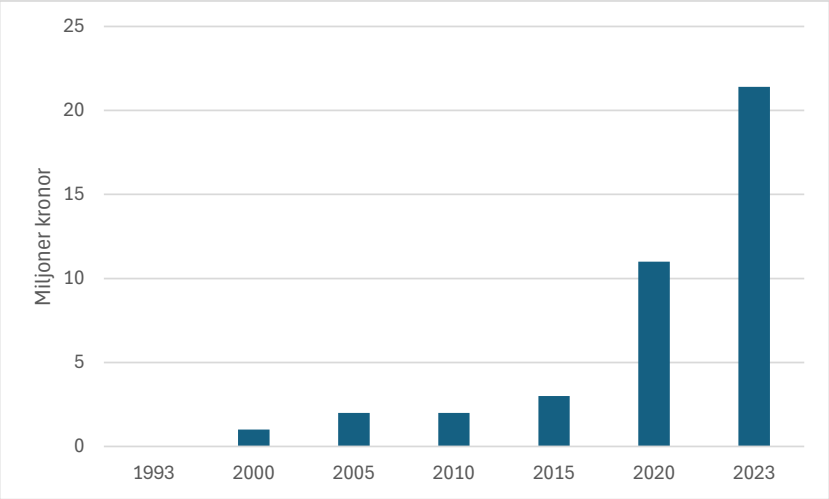
Under 2018 gjorde Skogsstyrelsen på regeringens uppdrag, med en tillfällig finansiering, en kartläggning av skötselbehoven i de formellt skyddade områden Skogsstyrelsen dittills hade inrättat[106]. Den visade att 58 procent av områdena var i behov av naturvårdande skötselåtgärder samt att 49 procent bedömdes vara i behov av skötselåtgärder inom 10 år. Skogsstyrelsen beslutade 2021[107] om en ambitionsinriktning om att för 2021 utföra naturvårdande skötsel motsvarande 20 miljoner kronor och för åren 2022 och 2023 årligen utföra naturvårdande skötsel om 30 miljoner kronor. Utfallet för perioden blev cirka 48 miljoner kronor[108] (60 procent), jämfört med ambitionen om 80 miljoner kronor (Figur 3.3).

[106] Skogsstyrelsen 2021. Rapport 2021/5.
[107] Skogsstyrelsens budgetunderlag 2021–2023.
[108] Skogsstyrelsens årsredovisning för år 2023.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.3 Utbetald ersättning för naturvårdande skötsel i biotopskyddsområden och naturvårdsavtal

Observera att inte alla enskilda år redovisas



Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/16.

Sedan 2019 ingår i Skogsstyrelsens områdesskyddsverksamhet att söka träffa överenskommelse om ersättning med markägare enligt 19 § skogsvårdslagen som nekats tillstånd till avverkning ovan gränsen för fjällnära enligt 18 § eller 18b § första stycket skogsvårdslagen. Omfattningen av antalet ärenden har ökat drastiskt, från en handfull år 2019 till drygt 170 år 2023.

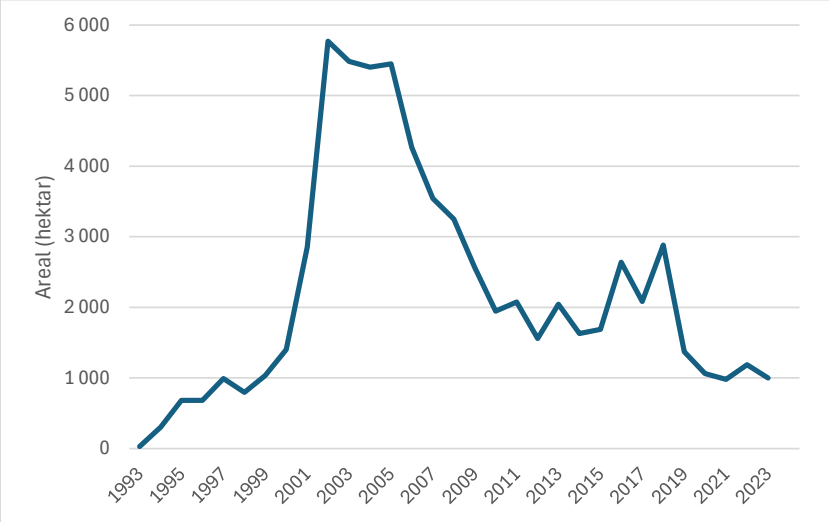
Under den senaste fem åren har andelen av anslaget som använts till bildande av formellt skydd minskat. I stället har framför allt en större andel av anslaget använts till utbetalningar av ersättningar till följd av nekade tillstånd till avverkning ovan gränsen för fjällnära. Den stora ökningen av anslaget till 2021 är en följd av ett tvingande behov av medel för fjällnära ersättningar. En något ökande andel av anslaget har använts för naturvårdande skötsel i formellt skyddade områden. Svårigheter att prognosticera utfall för handläggning av områdesskydd har inneburit att en inte obetydlig andel av anslaget inte nyttjats de senaste tre åren.

Skogsstyrelsen förväntades under perioden 1999–2010 enligt den *Nationella strategin för formellt skydd av skog* som fastställdes 2005, formellt skydda 80 000 av delmålets totala mål om 400 000 hektar

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

produktiv skogsmark. Till och med år 2011 hade Skogsstyrelsen formellt skyddat drygt 45 000 hektar, det vill säga 56 procent av målet. Inom delmålet om att skydda 150 000 hektar skogsmark angavs att Skogsstyrelsen formellt skulle skydda 27 500 hektar skogsmark.[109] Till och med 2023 hade Skogsstyrelsen skyddat drygt 20 000 hektar, det vill säga cirka 73 procent av den angivna målarealen (Figur 3.4).

Figur 3.4 Nya biotopskydd och naturvårdsavtal per år. Areal produktiv skogsmark



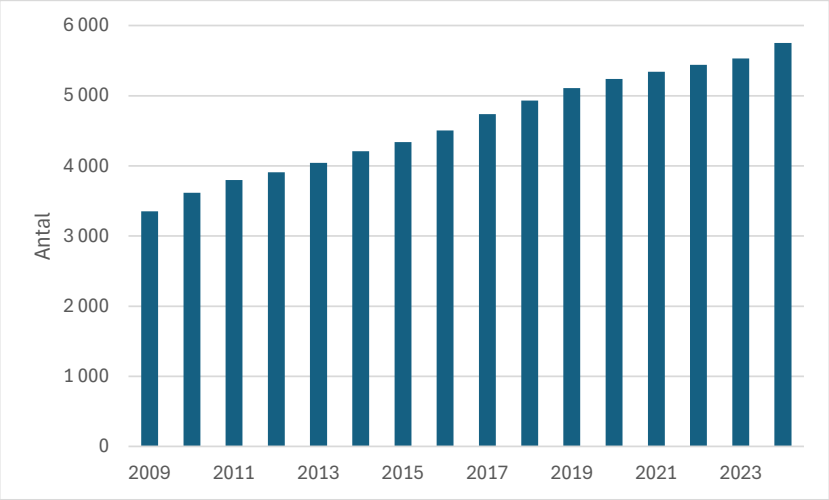
Källa: Skogsstyrelsens rapport 2024:16.

Utöver Skogsstyrelsens arbete med områdesskydd utför Naturvårdsverket och länsstyrelserna ett omfattande arbete med skydd av skog. Vid utgången av 2022 var det totala antalet gällande naturreservat i Sverige 5 440 (Figur 3.5).

[109] Detta framgick i den reviderade Nationella strategin för formellt skydd av skog 2017.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.5 Antal naturreservat i Sverige



Källa: Naturvårdsverket. 2025-07-21.

Sammanlagt har 8,9 procent av Sveriges totala areal skogsmark skyddats. Andelen av den produktiva skogsmarken som skyddats är 6 procent.[110]

Ekonomiska stöd

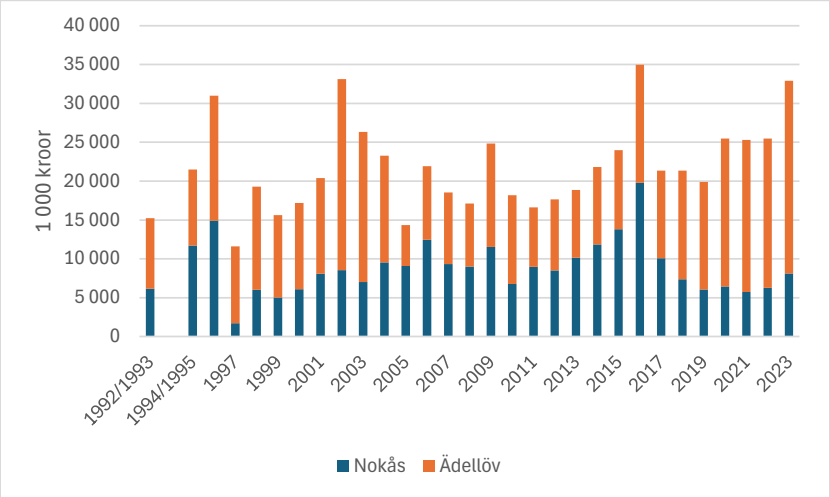
De ekonomiska stöden, *Nokås* och *Ädellöv*, har haft en likartad utformning sedan 1993. De åtgärder som har varit stödberättigade har varit ungefär desamma sedan starten men administration och handläggning har utvecklats genom åren.

Utbetalningarna av stöden till Nokås och Ädellöv har varierat genom åren (Figur 3.6). Åren 2001–2003 fick Skogsstyrelsen ett tillskott på anslaget med 10 miljoner kronor per år för anläggning av ädellövskogsbruk i stormskadade bestånd från 1999 års storm. Under åren 2014 och 2015 gick det inte att söka stöd inom Landsbygdsprogrammet vilket gjorde att intresset för Nokås och Ädellöv ökade.

[110] Naturvårdsverket. 2025-05-15.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.6 Utbetalat stöd Nokås och Ädellöv



Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/16.

Skogsstyrelsen har hanterat andra tillfälliga stöd genom åren, framför allt är det stöd vid skogsbränder och stormar som har utgjort en stor andel av denna typ av stöd.

Regeringen gav i regleringsbrevet för 2008 Skogsstyrelsen i uppdrag att verka för ett effektivt genomförande av Sveriges landsbygdsprogram 2007–2013. I den nya rollen som behörig myndighet ansvarade Skogsstyrelsen för tre ersättningar inom den skogliga sektorn: *Kompetensutveckling för ett hållbart skogsbruk*, *Klimat och förnybar energi*, *Åtgärder för att bevara och utveckla Skogens mångfald* (Skogens Mångfald) samt *Åtgärder för att öka arealen ädellövskog* (Ädellöv). Under 2011 konstaterar Skogsstyrelsen att måluppfyllelsen, i termer av antal ansökningar och beviljade stöd i förhållande till budget, var mycket god för ersättningarna Kompetensutveckling och Ädellöv, men trots en positiv trend fortsatt låg för Skogens mångfald.

Skogsstyrelsen blev även behörig myndighet i Landsbygdsprogrammet 2014–2022 och hanterade stöd inom flera delåtgärder: *Kompetensutveckling inom Hållbart skogsbruk*, *Rådgivning*, *Samarbeten inom miljö*, *Förbättring av skogens miljövärden* samt *Återställande av skadad skog*. Stöden öppnades för ansökningar våren 2016.

Skogsstyrelsen är nu handläggande myndighet inom den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

och hanterar stöd till *Kompetensutveckling inom hållbart skogsbruk*. Skogsstyrelsen har under 2023 och 2024 haft två utlysningar med ämnena *Variationsrikt skogsbruk och hänsyn* (budget 20 mnkr) samt *Skogsbruk i ett förändrat klimat* (budget 15 mnkr). Bägge utlysningar visar på ett mycket stort intresse bland de som vill anordna kompetensutvecklingsinsatser för andra.

Ekonomiska stöd, undantaget verksamheten med formellt skydd, har haft en ökande trend när det gäller årsarbetskrafter som verksamheten tar i anspråk. Verksamheten har fördubblats sedan nittiotalet. De två högsta utfallen är från 2022 och 2023 vilket kan kopplas till uppdraget med återvätning av dikade våtmarker.

Analys och kunskap

Skogsstyrelsens inventeringar, kartläggningar och uppföljningar har under de senaste 30 åren genomgått en genomgripande utveckling och förändring.

Den digitala geografiska informationen (GIS) har ersatt de manuella arkivsökningarna och fjärranalys ersätter i allt större utsträckning de yttäckande karteringarna. Utvecklingen har resulterat i en högre kvalitet och noggrannhet på det insamlade materialet, enklare och snabbare bearbetning samt ökad transparens då inventeringsdata i dag är tillgängligt för allmänheten på Skogsstyrelsens webbplats.

Under 1990-talet var nedbrytbara resultat på distriktsnivå och återkoppling på objektsnivå primära syften tillsammans med statistikframställning. I dag är det primära syftet att framställa officiell statistik som är nedbrytbar på landsdelsnivå (norra Norrland, södra Norrland, Svealand och Götaland) för att sedan användas vid uppföljningar av de skogspolitiska målen, miljömålen samt som planerings- och beslutsunderlag för skogssektorn.

1991 omfattade statistik- och inventeringsverksamheten 41 739 dagsverken inom Skogsvårdsorganisationen och 1997 uppgick antalet dagsverken till 20 228. År 2023 uppgick verksamheten till 5 748 dagsverken.

Skogsstyrelsen har under de senaste åren gått från att vara en stor användare av geodata till att även vara producent av geodata. Skogsstyrelsen såg tidigt möjligheterna med tekniken och har verkat för att få uppdrag att ta fram geodata som beskriver skogen. Regerings-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

uppdragen att utveckla och uppdatera skogliga grunddata med hjälp av laserskanning och utvecklingen av digitala kunskapsunderlag om skogens natur- och kulturmiljövärden är exempel på detta. Tillgången på geodata har ökat mycket sedan 1990-talet. Detta beror både på teknikutveckling och politiska beslut. Ett exempel på det senare är *Geodatasamverkan*, ett avtal om datadelning för att underlätta och förbättra tillgången till samt öka användningen av geodata som började gälla 2011.

Skogsstyrelsen följer sedan 2001 årligen de slutavverkningar som sker över landet med hjälp av satellitbildsanalyser. Sedan 2022 görs en jämförelse på bilder som baseras på tidsperiod, från ett par dagar upp till cirka en månad.

Laserskanning av skog innebär att skogsmarken kartläggs och data av olika slag samlas in med hjälp av flygplan. Under perioden 2013–2016 togs skogliga grunddata för hela Sverige fram med hjälp av informationen från laserskanning och data från Riksskogstaxeringens provytor. Det har gett skogssektorn god tillgång till digital information och stora möjligheter till effektivisering och kvalitetshöjningar. En ny laserskanning av Sveriges skogsmark startade 2018 för att uppdatera informationen.

2008 lanserar Skogsstyrelsens *Mina sidor*. Syftet var att skogsägare skulle få bra och lättillgängliga beslutsunderlag. Mina sidor har sedan dess använts av många skogsägare som källa till information och som alternativ till de tjänster som virkesköpande organisationer tillhandahåller. Stöd till åtgärdsplanering och möjlighet att anmäla avverkning via en checklista har funnits med i Mina sidor sedan starten.

Samverkan

Vid genomgång av myndighetens årsredovisningar från 1993 till 2023 ses en stor ökning av mängden samverkan. Sedan skogspolitiken avreglerades 1993 har samverkan fått en allt större betydelse när fler frågor ska lösas genom samverkan mellan det offentliga och samhället i övrigt.[111] Förnärvarande ansvarar Skogsstyrelsen för 26 årliga nationella sektorsdialoger och 22 fasta rådgivande grupper på nationell och regional nivå som tillsammans engagerar mer än 100 olika organisa-

[111] Skogsstyrelsen 2024. Dnr 2024/2092.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

tioner. Till detta kommer bland annat olika forum på distriktsnivå och grupper knutna till regeringsuppdrag eller samverkansprocesser. Skogsstyrelsen medverkar också i samverkan som leds av andra organisationer.

Det blev allt vanligare att nyttja dialog som skogspolitiskt verktyg efter 2014 och framåt. Detta sågs som en effekt av projektet *Dialog om miljöhänsyn* som hade fallit väl ut och som sedan mynnade ut i målbildsarbetet för god miljöhänsyn.[112]

Sedan 2014 genomför Skogsstyrelsen på eget initiativ varje år 25–30 nationella dialoger i form av tvåpartsmöten på stabsnivå med företag (inklusive skogsägarföreningar) och intresseorganisationer om aktuella policyfrågor. Företagen utgörs av de 15–20 företag som står för störst areal föryngringsavverkning. De intresseorganisationer som deltar är desamma som ingår i det nationella sektorsrådet. Dialogerna kan ha mer eller mindre regional karaktär beroende på företagens geografiska hemvist. Bland Skogsstyrelsens rådgivande organ kan nämnas sektorsråd, Centrala frö- och plantrådet, Användarråd för skoglig statistik, Expertkommittén för skogliga uppföljningar och Centrala skogsskyddskommittén.

Regeringsuppdrag och EU-arbete

Regeringens regleringsbrev till Skogsstyrelsen och andra myndigheter är ett centralt instrument för att styra och kontrollera deras verksamhet och utgifter under det aktuella budgetåret.

Det går inte att skönja några tydliga trender sedan 1993 utan snarare en årlig variation i antalet återrapporteringskrav och regeringsuppdrag, samt uppdragens karaktär under undersökningsperioden. Vad gäller de skogliga uppdragens ”hemvist” under tidsperioden sedan 1993 kopplar ungefär lika många uppdrag till produktionsmålet som till miljömålet med en möjlig liten övervikt mot miljö.

Förhandlingsarbetet inom EU har ökat både i rådet (mellan medlemsstater) och i Europaparlamentet. Som en konsekvens ökar också det förberedande arbetet i EU-kommissionens expertgrupper och kommittéer för sekundär EU-lagstiftning. Även längden på EU-förhandlingarna ökar signifikant.[113] Komplexiteten i policyfrågor

[112] Skogsstyrelsen 2021. Rapport 2021/10.
[113] Hurka, S. & Haag, M. 2019.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

kräver mer resurser av medlemsstaternas departement och myndigheter. Det behövs såväl resurser som kompetens för att analysera, förhandla och genomföra en ständigt ökad volym av EU-lagstiftning, inklusive anpassningar till nationella regelverk.

Fram till något år innan det andra svenska EU ordförandeskapet 2009 ägnades ungefär två heltidstjänster till EU och internationellt policyarbete. 2023 inrättades ett *EU-team* inom Skogsstyrelsen. EU-teamet består av ett 20-tal personer och antalet personer som arbetar aktivt med EU-relaterade frågor har ökat markant inom myndigheten.

Detta framgår också av att myndighetens verksamhetsgren *Övriga myndighetsuppgifter* ökat markant och omfattar sedan 2018 cirka 150 årsarbetskrafter. Här ingår bland annat utredningsarbete, kunskapsstöd och att ge stöd till Regeringskansliet i EU/internationella policyprocesser.

3.1.3 Skogstillståndets utveckling och dynamik

Här beskrivs skogstillståndets utveckling sedan 1993. Redovisningen bygger i huvudsak på de underlag som tagits fram av Riksskogstaxeringen, SLU[114] med anledning av denna utredning. Därutöver används underlag från den officiella statistiken om skog producerad av SLU, Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och Statistiska centralbyrån (SCB). Beskrivningen avgränsas i huvudsak till produktiv skogsmark utanför formella skydd. Eftersom Riksskogstaxeringen inte kan sortera bort samtliga frivilliga avsättningar och heller inte har underlag för allt hänsynstagande ingår sådana områden också i denna beskrivning. Utvecklingen inom den formellt skyddade skogen och de frivilliga avsättningarna redovisas i avsnitt 3.1.5.

För att bedöma utvecklingen av skogstillståndet är en 30-årsperiod i vissa avseenden alldeles för kort. De skogar som anlades i början av perioden har bara hunnit en tredjedel in på sin omloppstid och befinner sig nu i gallringsfas och vi vet inte hur de kommer att se ut när det är dags för föryngringsavverkning. Samtidigt är de skogar som i dag är aktuella för föryngringsavverkning i huvudsak formade av tidigare generationers skogspolitik eftersom förutsättningarna i så stor utsträckning skapas i föryngrings- och ungskogsfasen. På samma sätt är det med naturvårdsarbetet, de skogar som

[114] Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

getts någon form av skydd sedan 1993 är skogar där det i huvudsak inte genomförts någon skogsbruksåtgärd utifrån 1993 års skogspolitik och de hänsynsytor som lämnats vid föryngringsavverkning är miljöer som uppstått tidigare.

Ur ett annat perspektiv innebär 30 år som utvärderingsperiod också att en mycket stor andel av virkesproduktionsmarken har behandlats med någon skogsbruksåtgärd och då utifrån intentionerna med 1993 års skogspolitik.

Utvärderingstidpunkten är således lämplig, inte minst ger det en möjlighet att vid behov göra justeringar i skogspolitiken innan konsekvenserna blivit för stora eller valmöjligheterna för små. Men man behöver beakta de långa tidshorisonterna som präglar skogsbruket.

Skogens struktur

För att beskriva skogens struktur redovisas här uppgifter om areal, ålder och trädslagsfördelning i olika former.

Areal

Den svenska skogsmarksarealen uppgår till 27,9 miljoner hektar vilken utgör två tredjedelar av all landareal. Av denna areal bedöms 23,5 miljoner hektar som produktiv skogsmark och resterande 4,4 miljoner hektar som improduktiv skogsmark. Arealen produktiv skogsmark på 23,5 miljoner hektar kan jämföras med 21,8 miljoner hektar år 1926. Den största landreformen har handlat om nedläggning av jordbruksmark (cirka 1,8 miljoner hektar) som till stor del övergått till produktiv skogsmark. Sedan 1993 har arealen produktiv skogsmark varit stabil med en mindre dynamik i att mindre arealer skogsmark försvinner för att ge utrymme för bebyggelse och infrastruktur medan en del jordbruksmark via aktiva åtgärder eller naturlig succession övergår till att bli produktiv skogsmark[115].

Den produktiva skogsmarken fördelar sig relativt jämnt mellan landsdelarna (Tabell 3.1). Ägarkategorin *Övriga ägare* dominerar i Norrland, medan *Enskilda ägare* har det största innehavet i Götaland.

[115] SLU. 2015. Skogsdata 2015.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Tabell 3.1 Areal produktiv skogsmark fördelad på landsdelar och ägarkategorier samt andel av hela landets produktiva skogsmarksareal

Landsdel	Ägare		
	Enskilda*	Övriga	Samtliga
	Miljoner hektar, andel (%) av total areal produktiv skogsmark inom parentes		
Norra Norrland	2,7 (12)	4,4 (19)	7,1 (30)
Södra Norrland	2,5 (11)	3,4 (14)	5,9 (25)
Svealand	2,6 (11)	2,8 (12)	5,4 (23)
Götaland	3,9 (17)	1,2 (5)	5,1 (22)
Hela landet	**11,7 (50)**	**11,8 (50)**	**23,5 (100)**

Källa: Fridman, J. & Nilsson, P. 2025.

1990-talet inleddes med ett program för avveckla ett olönsamt jordbruk som kunde ersättas av skogsmark men den processen avstannade med EU-anslutningen och implementeringen av den gemensamma jordbrukspolitiken. På senare år har förslag om beskogning på nytt förts fram men nu av klimatbegränsningsskäl dock utan att något särskilt markomvandlingsprogram tagits fram. Med anledning av EU:s gröna giv finns behov av att skapa mer trädbevuxen betesmark vilket sannolikt skulle innebära en omvandling från skogsmark. Även ur ett beredskapsperspektiv kan det finnas skäl att beakta förhållandet mellan skogsmark och jordbruksmark till förmån för det senare. I förhållande till de 28 miljoner hektar skogsmark som finns ger sådana förslag relativt små effekter på skogstillståndet.

Som ett resultat av 2005 års skogsutredning implementerades en internationell definition av skogsmark samt träd- och buskmark i skogsvårdslagen. I praktiken har detta inte fått någon betydelse och begreppet används framför allt vid internationell rapportering av skogs-, miljö- eller klimatrelaterad statistik.

Betydligt större förändringar har skett i avseende vad skogsmarkens huvudsakliga syfte ska vara. Ökade miljöambitioner i skogspolitiken har inneburit att stora arealer skogsmark undantagits från virkesproduktion till förmån för andra värden, främst naturvård. Den improduktiva skogsmarken brukades inte heller tidigare i någon nämnbar utsträckning men gavs 1993 ett juridiskt skydd mot avverkning.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

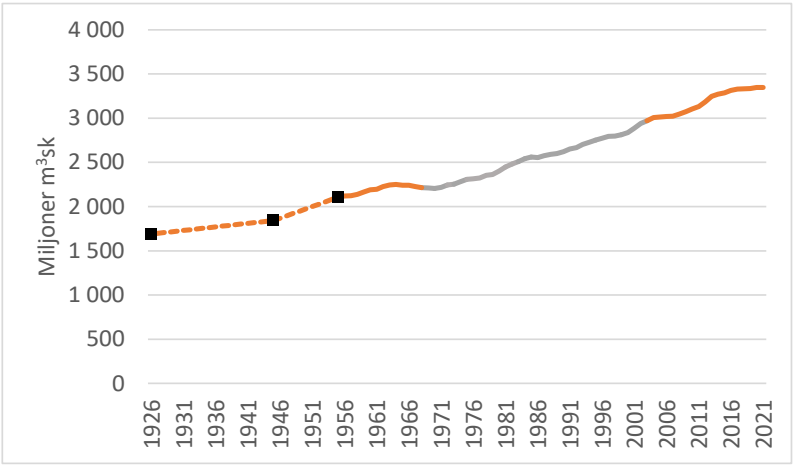
Innan de stora reservatsavsättningarna initierades i slutet av 1980-talet var i princip hela arealen produktiv skogsmark tillgänglig för virkesproduktion. Med fortsatt arbete med formellt skydd, frivilliga avsättningar och lämnandet av hänsynsytor hade den siffran år 2020 minskat till 19,4 miljoner hektar vilket innebär en minskning med omkring fyr miljoner hektar eller 17 procent. Eftersom efterfrågan på skogsråvara inte minskat i samma omfattning utan snarare ökat har skogsbruket behövt bedrivas mer effektivt i fråga om att producera och avverka mer volym på mindre areal och kortare tid vilket som förväntat bland annat resulterat i kortare omloppstid i trakthyggesbruket.

Virkesförråd

Även om arealen varit stabil har utveckling skett i form av ett ökat virkesförråd (Figur 3.7). Virkesförrådet av levande träd på produktiv skogsmark har nästan fördubblats sedan den första Riksskogstaxeringen, från 1 689 till 3 347 miljoner m³sk, en ökning med 98 procent. Sedan 1993 har ökningen på produktiv skogsmark varit 24 procent motsvarande 643 miljoner m³sk.

Figur 3.7 Virkesförrådet av levande träd på produktiv skogsmark 1926–2021. Miljoner m³sk

Inklusive formellt skyddade områden, undantaget perioden 1969–2002 (grå linje). Interpolerade värden (streckad linje) mellan 1926–1945 samt mellan 1945–1955, därefter glidande femårsmedelvärden



Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Virkesförrådet på produktiv skogsmark 2021 är relativt jämnt fördelat mellan landsdelarna, med högst andel i Götaland (Tabell 3.2). Enskilda ägares andel av virkesförrådet är i genomsnitt något högre än för övriga ägare. I norra Norrland ägs 41 procent av virkesförrådet av enskilda, medan motsvarande är 77 procent i Götaland.

Tabell 3.2 Virkesförrådet på produktiv skogsmark fördelat på landsdelar och ägarkategorier samt andel av hela landets virkesförråd på produktiva skogsmark

Landsdel	Ägare		
	Enskilda	Övriga	Samtliga
	Miljoner m³sk, andel (%) av totalt virkesförråd inom parentes		
Norra Norrland	306 (9)	443 (13)	748 (22)
Södra Norrland	360 (11)	465 (14)	824 (25)
Svealand	444 (13)	411 (12)	855 (26)
Götaland	708 (21)	211 (6)	919 (27)
Hela landet	**1 817 (54)**	**1 529 (46)**	**3 347 (100)**

Källa: Fridman, J. & Nilsson, P. 2025.

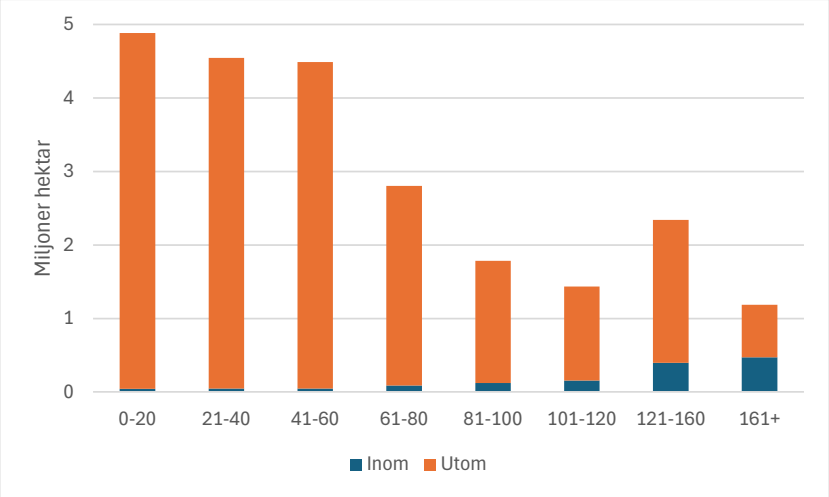
Ålder

Skogens ålder kan beskrivas på flera olika sätt till exempel utifrån beståndsålder, enskilda träds åldrar, arealfördelat eller volymfördelat. Ur ett skogsbruksperspektiv kan det därutöver vara mer relevant att gruppera skogen utifrån huggningsklasser, det vill säga knutet till vilken skogsbruksåtgärd som berörs.

Den produktiva skogsmarken består till största delen av skog under 60 år, en lägre areal skog 81–120 år och, jämfört med 81–120-årig skog, större areal i klassen 121–160 (Figur 3.8). Den äldsta skogen (161+) utgörs till 40 procent av skog inom formellt skyddade områden. Som tidigare nämnts så kan Riksskogstaxeringen inte särskilja frivilliga avsättningar och hänsynsytor, vilket medför att dessa kan utgöra en betydande del av framför allt de äldsta åldersklasserna utanför formellt skyddade områden.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.8 **Arealen produktiv skogsmark fördelad på beståndsålder. Inom respektive utom formellt skyddade områden. Hela landet**



Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

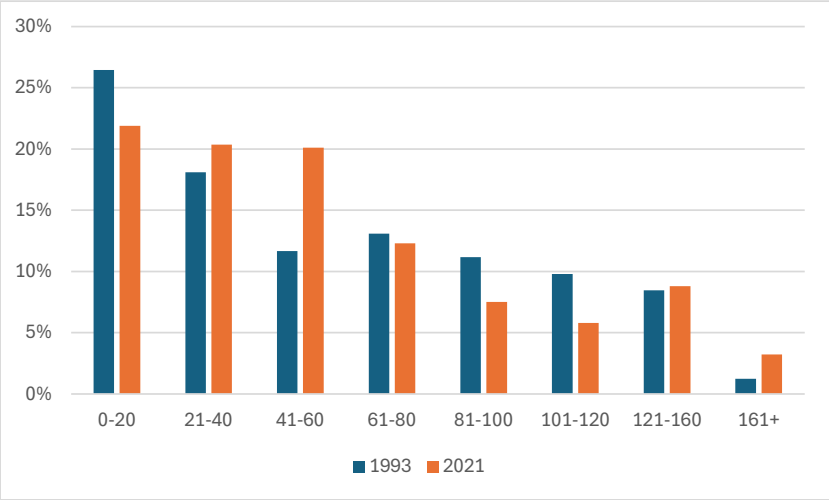
På landsdelsnivå uppvisar alla landsdelar utom Götaland en liknande åldersstruktur med lägre andel skog i 81–120-årig skog. Norra Norrland har en något högre andel 61–80-årig skog än övriga landsdelar. En jämförelse mellan ägarkategorierna visar små skillnader. Enskilda ägare har en något lägre andel yngre och medelålders skog och en högre andel i 80–120-årig skog. Övriga ägare har en högre andel av den äldsta skogen mycket beroende på att de har merparten av sitt innehav i Norrland där den genomsnittliga boniteten är lägre än i södra Sverige. Följden blir längre omloppstider och följaktligen äldre skogar än i södra Sverige där enskilda ägare dominerar.

Huvuddragen i utvecklingen mellan 1993 och 2021 är en minskning av skog 0–20 år samt 81–120 år och en ökning i åldersklassen 41–60 år och 161+ år (Figur 3.9). Störst minskning i klasserna 81–120 år har ägt rum i Svealand och mest markant i södra Norrland där både klasserna 81–100 år och 101–120 år minskat från 13 till 5 procent. I norra Norrland ses en ökning av skog 41–80 år. Södra Norrland och Svealand som har den största minskningen av 81–120-årig skog har den största ökningen i åldersklassen 41–60. Götaland avviker något från utvecklingen i de andra landsdelarna. Här ses framför allt

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

en minskning i 61–80-årig skog. Andelen skog i 161+ år ökar i alla landsdelar och i Götaland ökar även klassen 121–160 år.

Figur 3.9 **Arealandel produktiv skogsmark fördelad på beståndsålder för två tidsperioder. Hela landet. Utanför formellt skyddade områden**

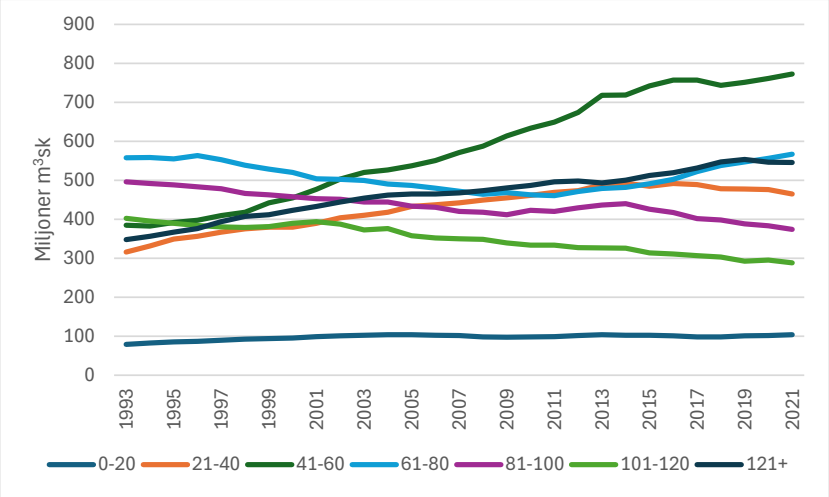


Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Den absolut största ökningen av virkesförrådet mellan 1993 och 2021 har skett i beståndsåldersklassen 41–60 år, där virkesförrådet har fördubblats från 385 till 773 miljoner m³sk (Figur 3.10). De två yngsta, och den äldsta åldersklassen uppvisar ökande virkesförråd med mellan 30 och 60 procent, medan åldersklasserna 81–100 och 101–120 år har minskat med cirka 25 procent.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.10 Virkesförrådet fördelat på beståndsåldersklasser. Produktiv skogsmark utanför formellt skyddade områden. Glidande femårsmedelvärden. Hela landet

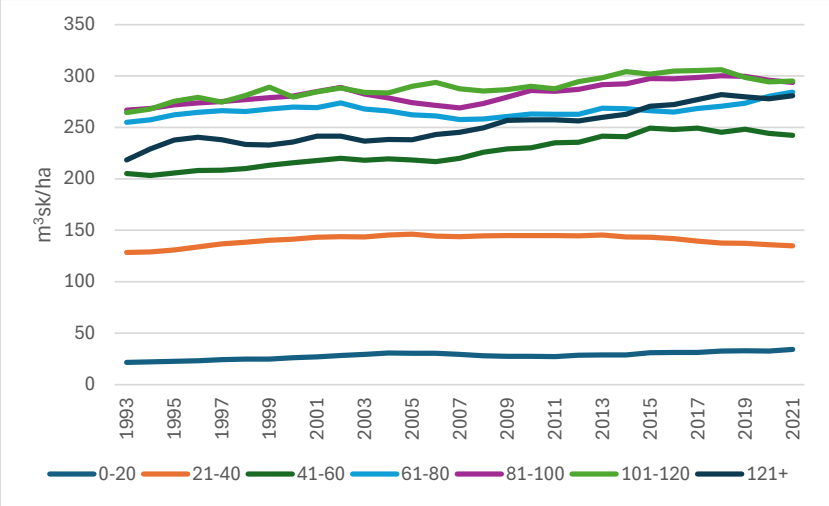


Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Sett till virkesförrådet per hektar uppvisar samtliga åldersklasser ett ökande förråd med mellan 8 och 39 m³sk per hektar jämfört med 1993 (Figur 3.11). Minst absolut ökning, men störst relativ ökning uppvisar den yngsta klassen, 0–20 år, vilket indikerar att det lämnas enskilda träd efter slutavverkning i högre omfattning än tidigare. Åldersklassen 21–40 år uppvisar av oklara anledningar ett minskande virkesförråd per hektar under de senaste åren. Klassen 41–60 år uppvisar ett ökande totalt virkesförråd beroende dels på att virkesförrådet per hektar ökat med 14 procent, men framför allt beroende på den ökande arealen i den åldersklassen i samtliga landsdelar.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.11 Virkesförrådet per hektar fördelat på beståndsåldersklasser. Produktiv skogsmark utanför formellt skyddade områden. Glidande femårsmedelvärden. Hela landet



Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Det totala virkesförrådet i beståndsåldersklassen 41–60 år har ökat i alla landsdelar och för båda ägarkategorierna mellan 1993 och 2021. Ökningen är särskilt markant för övriga ägare i södra Norrland och för enskilda ägare i Götaland med 40 respektive 37 miljoner m³sk, eller 30 respektive 18 procent.

Med hjälp av Riksskogstaxeringens borrspånsprover kan åldersstrukturen också beskrivas utifrån enskilda träd. I en nyligen publicerad artikel visar Jakobsson med flera[116] att för åldersklasserna yngre än 180 år ökar volymen kontinuerligt under hela perioden, undantaget klassen 60–119 år som minskar mellan 1987 och 2017. För träd äldre än 180 år är utvecklingen i stort sett den omvända med en kontinuerlig minskning av virkesförrådet fram till 1987 men därefter en ökning. Sammantaget visar analysen för 90−årsperioden på ökande volymer i de yngre åldersklasserna och det omvända för de äldre klasserna fram till 1987. Ökningen i de äldre åldersklasserna efter 1987 kan förklaras med de ökade miljöambitionerna i skogspolitiken och i skogsnäringen. Den minskande volymen i åldersklassen 60–119 år förklaras troligen av ökad avverkning i dessa

[116] Jakobsson, J. m.fl. 2025.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

åldersklasser som kompensation för en minskad avverkning i äldre bestånd beroende på formellt skydd och frivilliga avsättningar.

Trädslagsfördelning

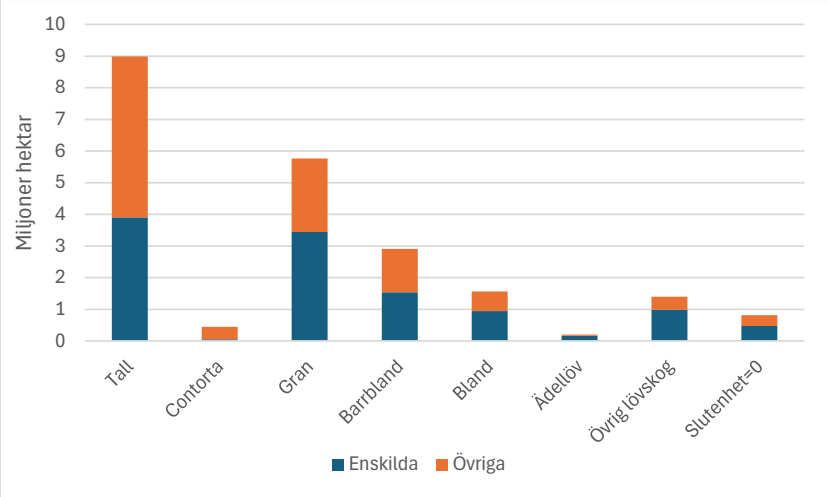
Utöver naturvårdsavsättningarna har den största strukturella förändringen i skogen rört trädslagsfördelningen. Med 1993 års skogspolitik förväntades en ökad variation och formuleringen av ett miljömål och senare fokus på klimatanpassning har pekat på behov av riskspridning. Trädslagsfördelningen i skogen kan beskrivas på olika sätt, utifrån enskilda träd eller beståndstyper samt utifrån areal eller volym.

Tallskog är den vanligaste beståndstypen i Sverige, följt av granskog och barrblandskog. Barrskog, det vill säga skogar bestående av minst 65 procent barrträd täcker 18,1 av landets 22,1 miljoner hektar, vilket motsvarar 82 procent av landets produktiva skogsmarksareal utanför formellt skyddade områden. Blandskog (mellan 35 och 64 procent lövträd) täcker 1,6 miljoner hektar (7 procent) och lövskog med minst 65 procent lövträd utgör också 1,6 miljoner hektar (7 procent). Slutligen finns det också produktiv skogsmark utan trädslutenhet, det vill säga kal mark, som uppgår till 0,8 miljoner hektar (4 procent). Enskilda ägare har en större andel granskog, blandskog och lövskog medan övriga ägare har en större andel tallskog och contortaskog (Figur 3.12).

Dessa skillnader ses också på landsdelsnivå. Tallskogsarealen dominerar i alla landsdelar utom i Götaland. Contortaskog är koncentrerad till södra Norrland och ädellövskogen finns nästan uteslutande i Götaland. Blandskogar (barrbland- och barr/lövblandskogar) utgör tillsammans omkring 20 procent av arealen i samtliga landsdelar.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.12 Arealen produktiv skogsmark fördelad på beståndstyper. Enskilda respektive övriga ägare. Utanför formellt skyddade områden. Hela landet

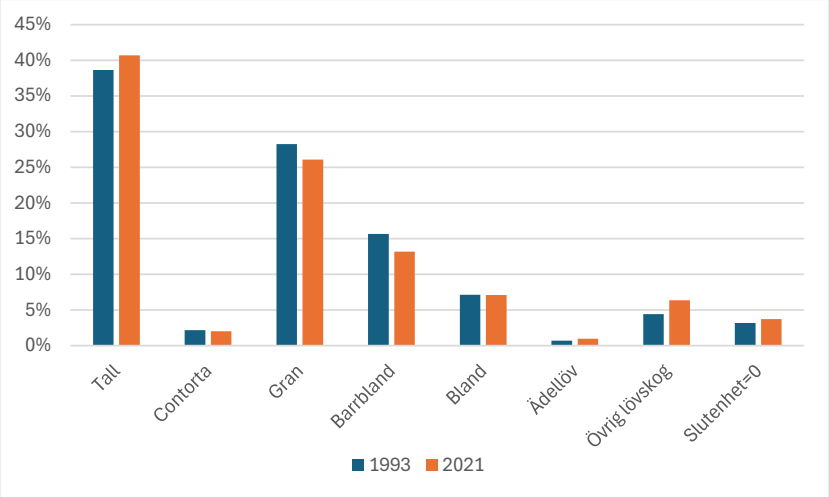


Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Sedan 1993 ses en ökning av tallskog och lövskog och en minskning av granskog och barrblandskog (Figur 3.13). Blandskogsandelen är oförändrad för hela landet men minskar i norra Norrland och ökar i Svealand och Götaland.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.13 Andel av arealen produktiv skogsmark fördelad på beståndstyper för två tidsperioder. Hela landet. Utanför formellt skyddade områden



Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

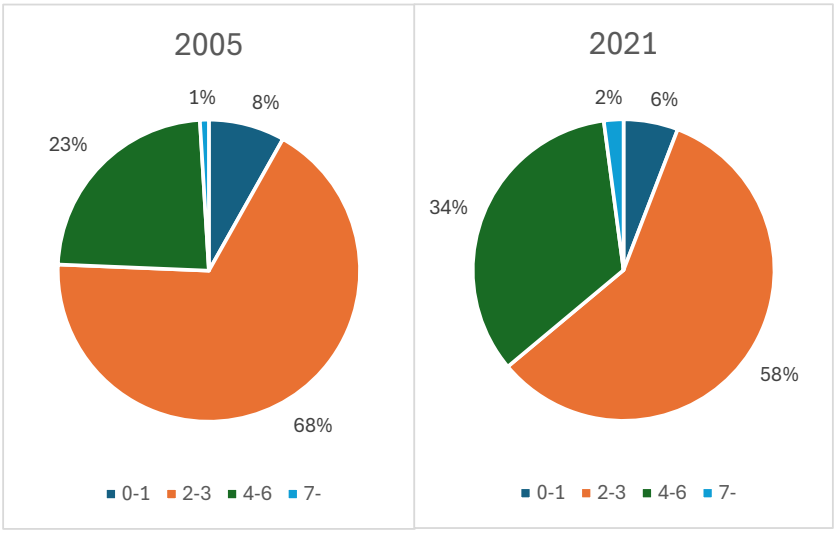
Som ett komplement till ovanstående beskrivning av beståndstyper kan arealen i stället fördelas på antal förekommande trädslag.

Arealen produktiv skogsmark utanför formellt skyddade områden har sedan mitten av 2000-talet alltmer förskjutits mot förekomst av fler trädslag (Figur 3.14). Klasserna med minst fyra trädslag har ökat betydligt under perioden, från 24 till 36 procent. Klassen 0–1 trädslag har minskat från åtta till sex procent.

Utvecklingen är likartad i samtliga landsdelar (Figur 3.15), men där Götaland och södra Norrland uppvisar högre arealandelar med minst fyra trädslag, 45 respektive 36 procent, jämfört med riksgenomsnittet medan andelen i norra Norrland och Svealand ligger på drygt 30 procent.

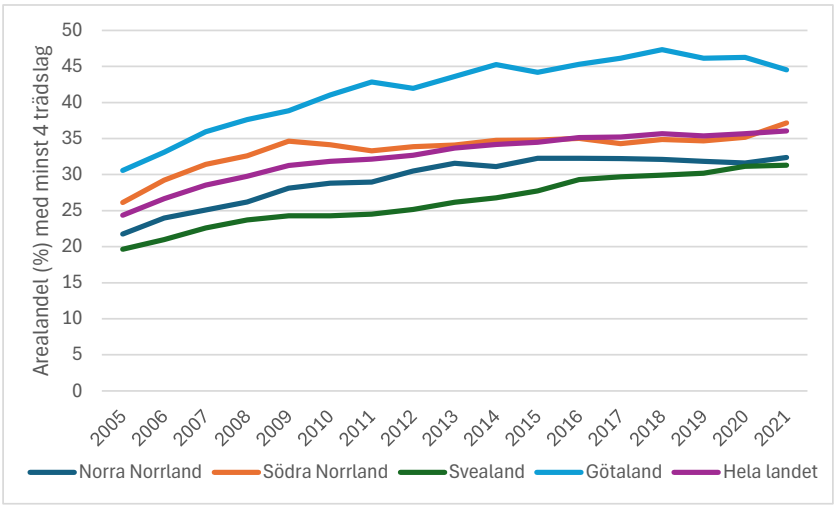
100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.14 **Andel av arealen produktiv skogsmark fördelad på förekomst av antalet trädslag. Utanför formellt skyddade områden. Hela landet**



Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Figur 3.15 **Arealandel produktiv skogsmark med minst fyra trädslag fördelad på landsdelar och hela landet. Utanför formellt skyddade områden**



Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Avseende ägarkategorierna är arealandelen med minst fyra trädslag 38 procent för enskilda ägare och 34 procent för övriga ägare. Mest troligt beror denna skillnad på att enskildas ägarandel är större i Götaland än i övriga landsdelar och att antalet förekommande trädslag ökar i en sydlig gradient 2005 var motsvarande andelar 26 respektive 22 procent, en betydande ökning således.

Virkesförrådet i Sverige är dominerat av barrträd, 2 530 miljoner m³sk eller 81 procent. Götaland har den lägsta andelen barrträd, 76 procent, medan de nordligare landsdelarnas barrträdsandel är mellan 82 och 84 procent (Tabell 3.3). Enskilda ägare har genomgående såväl högre lövträdsandel som granandel jämfört med övriga ägare. Övriga ägare har följaktligen en betydligt högre tallandel än enskilda ägare.

Tabell 3.3 Andel av totalt virkesförråd fördelat trädslag samt totalt virkesförråd inom landsdelar och ägarkategorier. Produktiv skogsmark utanför formellt skyddade områden

Landsdel		Trädslag (andel, %)				Total volym (Milj. m³sk)
	Ägare	Tall	Gran	Lövträd	Barrträd	
Norra Norrland	Enskilda	51	30	19	81	301
	Övriga	59	26	15	85	355
	Alla	55	28	17	83	656
Södra Norrland	Enskilda	37	45	18	82	351
	Övriga	48	38	14	86	430
	Alla	43	41	16	84	781
Svealand	Enskilda	40	39	20	80	432
	Övriga	48	38	14	86	365
	Alla	44	39	18	82	797
Götaland	Enskilda	27	49	24	76	697
	Övriga	37	41	22	78	187
	Alla	29	47	24	76	883
Hela landet	**Enskilda**	**36**	**43**	**21**	**79**	**1 781**
	Övriga	**49**	**35**	**16**	**84**	**1 336**
	Alla	**42**	**39**	**19**	**81**	**3 118**

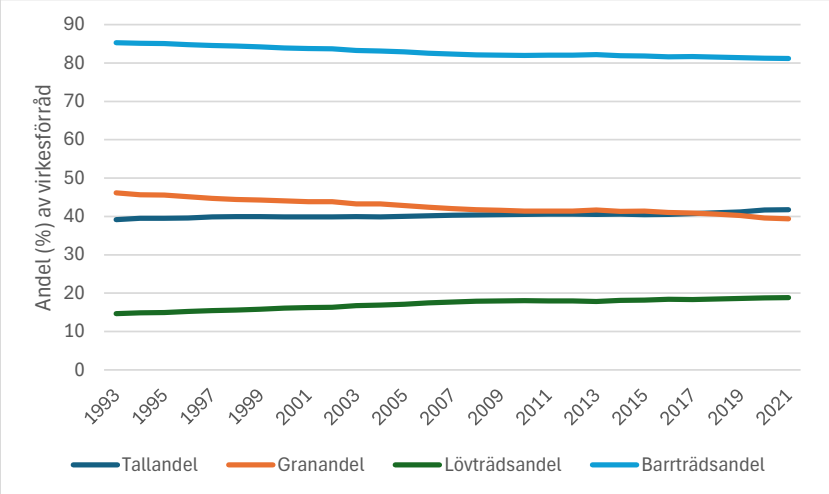
Källa: Fridman, J. & Nilsson, P. 2025.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Över tid har trädslagsfördelningen förändrats betydligt. För hela landet och alla ägarkategorier (Figur 3.16) har lövträdsandelen ökat från 15 till 19 procent, en ökning med nästan 30 procent, mellan 1993 och 2021. Tallandelen har ökat något, från 39 till 42 procent medan granandelen minskat med 15 procent, från 46 till 39 procent. Tall är nu det vanligaste trädslaget i landet sett till volym. Sammantaget har barrträdsandelen minskat från 85 till 81 procent mellan 1993 och 2021.

Utvecklingen i södra Norrland och Svealand är relativt likartad utvecklingen i hela landet och i båda dessa landsdelar är tallandelen nu högre än granandelen. I norra Norrland, som är den enda landsdelen där tallandelen under hela perioden varit klart högre än granandelen, har lövträdsandelen ökat med knappt en procentenhet och barrträdsandelen minskat marginellt. I Götaland, som har den högsta lövträdsandelen i dag, 24 procent har lövträdsandelen ökat med nästan 40 procent medan barrträdsandelen minskat med 8 procent. Götaland är den enda landsdelen där granandelen är och har varit klart högst under hela perioden, men den har minskat från 53 till 47 procent sedan 1993. För Götalands del är det ännu en gång värt att påminna om Gudrun och Per och de effekter stormarna hade på virkesförrådet av gran.

Figur 3.16 **Andel av virkesförrådet på produktiv skogsmark utanför formellt skyddade områden fördelat på trädslag. Hela landet**



Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Skogens dynamik

För att beskriva skogens dynamik redovisas här uppgifter om tillväxt, avverkning, skador och naturlig avgång. Samspelet mellan dessa faktorer påverkar skogens tillstånd och struktur som beskrivits ovan. I detta avsnitt redovisas också i vilken grad produktionspotentialen utnyttjas. När det gäller avverkning redovisas också mer om detta i avsnitt 3.1.4 om skogens brukande.

Tillväxt

Tillväxten beskrivs här utifrån två mått, volymtillväxt respektive diametertillväxt. Avslutningsvis redovisas också några centrala påverkansfaktorer på tillväxten.

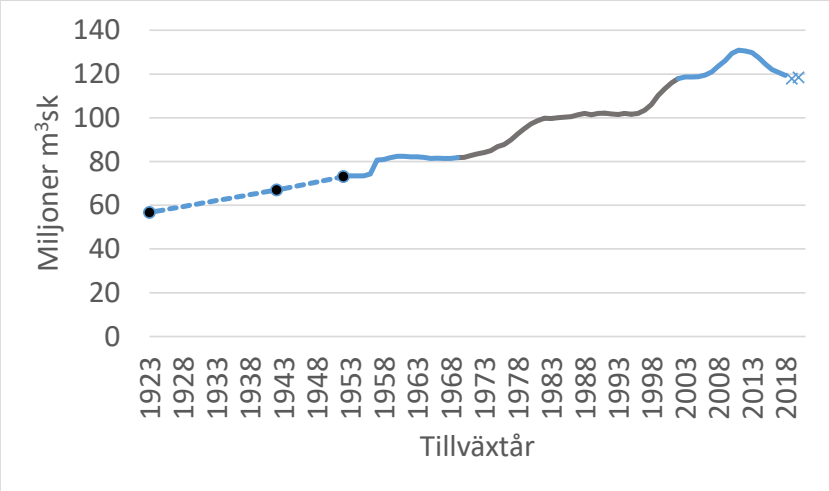
Tillväxten uttryckt i volym ökade mer eller mindre kontinuerligt i Sverige från 1923 fram till åren 2010/2011. Då inleds en historiskt långvarig nedgång, som möjligen nu ser ut att avta och återhämta sig (Figur 3.17). Enligt den senaste tillgängliga statistiken är den årligt avsatta tillväxten på alla ägoslag 121 miljoner m^3sk varav 119 miljoner m^3sk på skogsmark och 115 miljoner m^3sk på produktiv skogsmark utanför formella skydd[117].

[117] SLU. 2025. Skogsdata 2025.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.17 Årlig avsatt tillväxt (inklusive tillväxt från avverkade träd fr.o.m. 1957). Alla ägoslag. Miljoner m³sk. Exklusive formellt skyddade områden (grå linje) 1969–2002

Interpolerade värden (streckad linje) 1923–1942 samt 1942–1952. Glidande femårsmedelvärden 1953–2018, därefter ettårsmedelvärden för 2019 och 2020 (osäkrare och därför markerade med X)



Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Av den totala årliga tillväxten för alla ägoslag 2018, 120 miljoner m³sk, bidrar produktiv skogsmark utanför formellt skyddade områden med 110 miljoner m³sk, eller 92 procent. Tillväxten 2018 (Tabell 3.4) fördelar sig med knappt hälften i Norrland och med nästan en tredjedel i Götaland. Enskilda ägares andel av den totala tillväxten är 57 procent.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Tabell 3.4 Årlig avsatt tillväxt inklusive tillväxt från avverkade träd. Produktiv skogsmark utanför formellt skyddade områden. Miljoner m³sk. Procent. Riksskogstaxeringen 2019–2023

Landsdel	Ägare		
	Enskilda	Övriga	Samtliga
	Miljoner m³sk, andel (%) av total avsatt tillväxt inom parentes		
Norra Norrland	10 (9)	11 (10)	21 (19)
Södra Norrland	13 (11)	16 (14)	28 (26)
Svealand	16 (14)	14 (12)	29 (26)
Götaland	25 (23)	7 (6)	32 (29)
Hela landet	**63 (57)**	**47 (43)**	**110 (100)**

Källa: Fridman, J. & Nilsson, P. 2025.

Av den totala årliga tillväxten svarar tall för 37 och gran för 43 procent att jämföra med trädslagens andel av virkesförrådet på 42 respektive 39 procent. Lövträdens bidrag till den årliga tillväxten är som störst i Götaland med åtta miljoner m³sk, eller 25 procent.

Tillväxten var 2018 högre jämfört med 1993 för såväl tall som gran i alla landsdelar förutom i Götaland. Där har tillväxten under hela den studerade perioden minskat med tolv procent för tall och två procent för gran. Ökningen för tall ligger på över 30 procent i de två nordligaste landsdelarna och på drygt tio procent i Svealand. Den största relativa ökningen för gran uppvisar södra Norrland med 30 procent.

Mönstret för den ovan nämnda minskande totala årliga tillväxten från toppåren 2010/2011 skiljer sig åt mellan landsdelar och trädslag, men det är framför allt tillväxtmönstret för gran i södra Sverige som bidrar till toppen 2010/2011 och den därefter minskande tillväxten. Från 2011 minskar granens tillväxt med 14 och 16 procent i Svea- respektive Götaland. Minskningen för gran är lägre i norra och södra Norrland, elva respektive nio procent. I norra Norrland och Svealand är den relativa förändringen för tallens tillväxt sedan 2011 måttlig. I södra Norrland och Götaland däremot är minskningen knappt tio procent. Stormarna Gudrun och Pers påverkan på tillväxten i södra Sverige, och framför allt i Götaland, syns tydligt som en svacka i tillväxten runt tillväxtåret 2005.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Det är lätt att reagera på de stora förändringarna i tillväxten uttryckt i absoluta tal. Men i relation till areal och virkesförråd syns fluktuationerna sedan 1993 inte vara påtagligt stora. Den löpande tillväxten på produktiv skogsmark utanför formella skydd har ökat från 4,4 1993 till 5,5 m^3sk per hektar 2021 med en toppnotering på 5,8 m^3sk per hektar 2012. I förhållande till virkesförrådet har den löpande tillväxten varierat mellan 3,5 och 4,3 procent.[118]

Genom att mäta diametertillväxten för varje tillväxtår i de borrspån som tas från provträd från tillfälliga provytor (cirka 6 000 varje år) det enskilda tillväxtårets genomsnittliga diametertillväxt, studeras.

I Figur 3.18 redovisas den genomsnittliga diametertillväxten för såväl landsdelar (övre diagrammet) som för trädslagen tall och gran (nedre diagrammet) för provträd som vid provtagningstillfället var minst 100 mm i diameter vid brösthöjd (dbh). Från den studerade periodens början fram till 2010/2011 låg diametertillväxten för hela landet för tall och gran på en relativt stadig nivå på cirka 2,5 mm. Därefter sjönk den ned till 2,0 millimeter 2018 för att därefter stiga till det senaste mätvärdet på 2,3 millimeter. Landsdelarna uppvisar samma generella utveckling men med större årsmånsamplituder. Södra Sverige och trädslaget gran har som väntat den högsta diametertillväxten. Gran uppvisar större amplituder såväl vid upp- som nedgångar. Tydligt är också att det är i Götaland och för gran totalt sett som minskningen under 2010-talet varit som störst.

I norra Norrland är minskningen under 2010-talet likartad för trädslagen och ingen tydlig ökning kan ses under senare år. I södra Norrland är minskningen betydligt mindre men med en tydlig ökning under senare år för såväl tall som gran. Svealand uppvisar större amplituder med en tydlig minskning och en lika tydlig ökning under senare år. Mönstret i Götaland är annorlunda än övriga landsdelar med en tydlig ökning för gran fram till början av 2000-talet följt av en svacka och en ny topp 2009 och därefter en nedgång till 2018. Ökningen efter 2018 har dock följts av två år med minskande diametertillväxt. Övergripande är variationen i diametertillväxt, eller årsmån, större i södra Sverige jämfört med norra. För trädslagen är variationen högre för tall än för gran i norra och södra Norrland men i Svealand och Götaland det omvända med en betydligt högre variation för gran.

[118] SLU. 2025. Skogsdata 2025.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

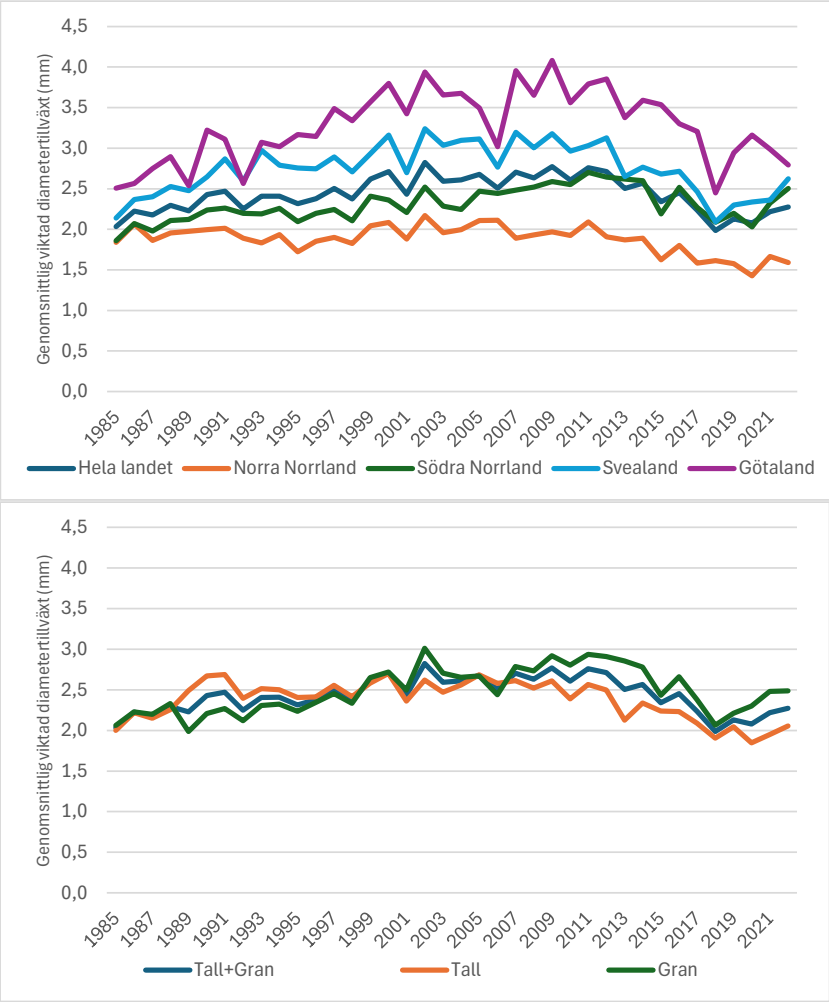
Vattentillgång är en viktig förutsättning för trädens tillväxt, såväl markvatten som luftfuktigheten. Variationen mellan tillväxtår, trädslag, landsdelar och markfuktighetsklass är stor men en viktig observation är att klassen Fuktig-Blöt, med störst tillgång till markvatten, uppvisar en mindre variation över tillväxtåren jämfört med övriga markfuktighetstyper och att klassen Torr varierar mer än övriga klasser undantaget gran i Götaland där klassen Frisk varierar mest. Genomgående uppvisar klassen Frisk den största diametertillväxten och med några få undantag är diametertillväxten lägst för klassen Torr.

Träd i yngre utvecklingsgrader, eller huggningsklasser, har generellt en större diametertillväxt än träd i äldre utvecklingsgrad. Diametertillväxten är större för C-skog (gallringsskog) än för D-skog (skog som uppnått lägsta tillåtna ålder för föryngringsavverkning) för såväl båda trädslagen gran och tall som inom landsdelarna.[119]

[119] Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.18 **Genomsnittlig årlig viktad diametertillväxt (mm) fördelad på landsdelar (övre diagrammet) och trädslag i hela landet (nedre diagrammet). Alla ägoslag exklusive bebyggd mark och fjäll. Borrspån från provträd minst 100 mm brösthöjdsdiameter av tall och gran på tillfälliga provytor**



Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

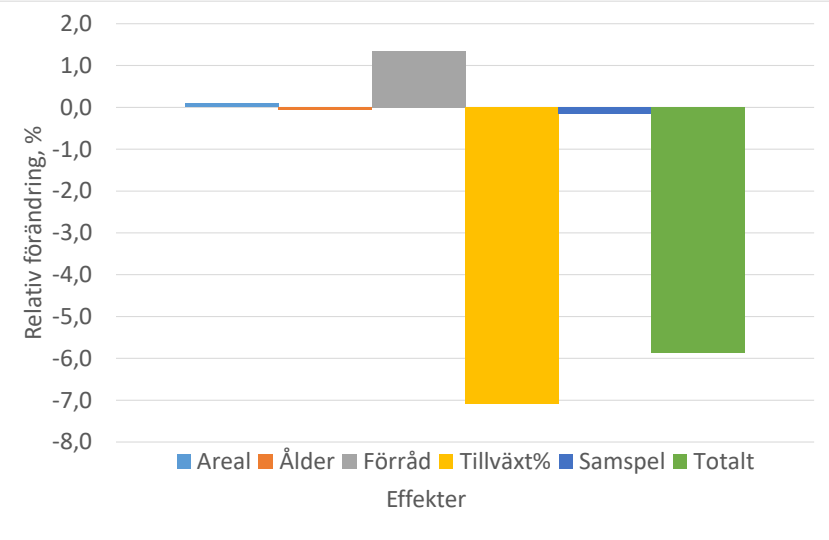
Med en relativt grov modell[120] kan de påverkansfaktorer som resulterar i en ökande eller minskande tillväxt studeras. Som framgår av Figur 3.19 är det tydligt att den minskande tillväxten under perio-

[120] Fridman, J. m.fl. 2022.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

den 2015–2020 var en sammantagen konsekvens av ett något ökande virkesförråd (förrådseffekt), en oförändrad åldersklassfördelning (ålderseffekt) men framför allt av en minskad tillväxtprocent (tillväxt i förhållande till virkesförrådet). Det ökade virkesförrådet ger alltså en ökad tillväxt men eftersom den minskade tillväxtprocenten var så mycket större blev nettoresultatet en minskad tillväxt.

Figur 3.19 **Relativ förändring av den genomsnittliga totala avsatta tillväxten fördelad på effekter mellan perioderna 2015 (2013–2017) och 2020 (2018–2022). Hela landet. Produktiv skogsmark inklusive formellt skyddade områden**



Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

För samtliga landsdelar är den totala tillväxtförändringen positiv fram till 2007–2012, men då inleds en period av negativ tillväxtprocent-effekt, först i södra Norrland och därefter i övriga landsdelar.

Avverkning

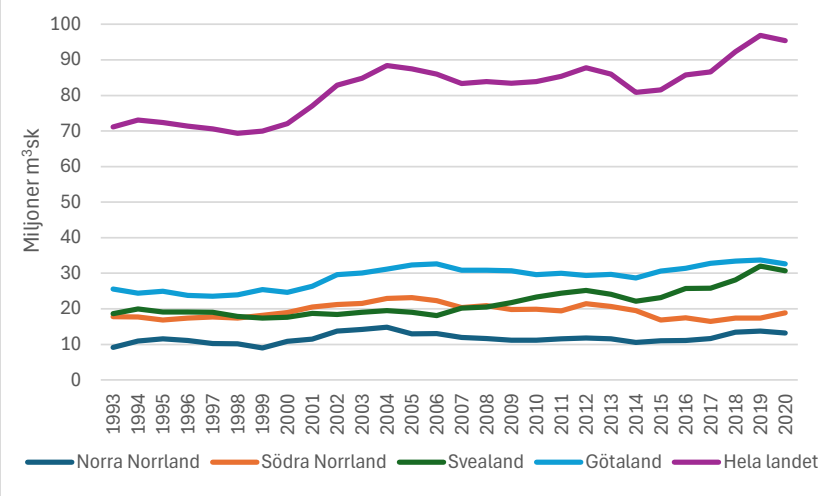
Avverkningen av såväl levande som döda träd i Sverige har ökat från en nivå kring 70 till cirka 95 miljoner m³sk/år under perioden (Figur 3.20). Ökningen har skett etappvis. Första ökningen ses

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

2000–2005 som alla landsdelar utom Svealand bidrog till. Avverkningsvolymen i Svealand låg oförändrad fram till 2006 men därefter står Svealand för en, jämfört med övriga landsdelar, större ökning och 2020 ligger nivån nära Götalands avverkningsnivå. Den senaste ökningen äger rum med start från 2015 i Götaland och Svealand och från runt 2018 i Norrland.

Skogsstyrelsen, som beräknar den årliga avverkningen baserad på en förbrukningsmodell har redovisat en minskad avverkning sedan 2021 och en preliminär bruttoavverkning 2024 på 87,1 miljoner m^3sk[121].

Figur 3.20 **Årlig avverkad volym (levande och döda träd) fördelad på landsdelar och för hela landet. Miljoner m³sk. Alla ägoslag (inklusive fjäll 2017–). Utanför formellt skyddade områden (–2002). Inkl. formellt skyddade områden (2003–). Riksskogstaxeringen avverkningssäsong 1991/1992–2022/2023**



Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

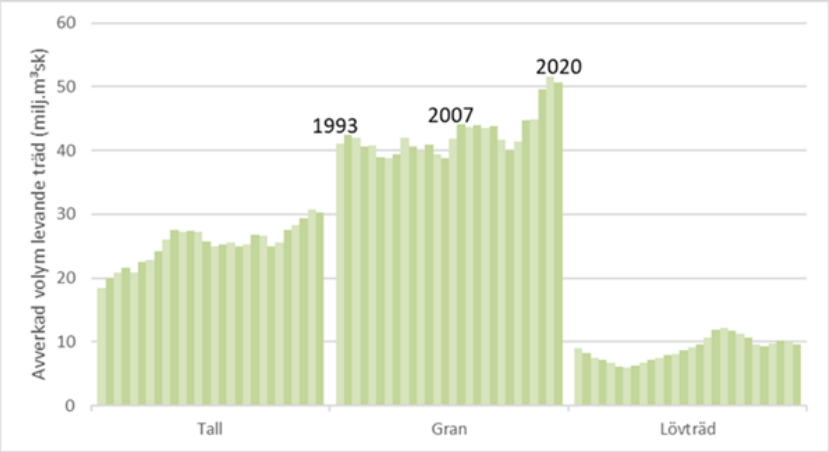
För hela landet så låg andelen avverkade döda träd av den totala avverkade volymen på 3,7 procent år 1993 och 5,1 procent 2020 men med stora fluktuationer. Nivån påverkas starkt av mer omfattande stormskador (Gudrun och Per) eller kombinerade vind- och snöskador orsakade av till exempel stormen Ivar. Omfattande insektsangrepp orsakade av främst granbarkborre inverkar också.

[121] Skogsstyrelsen. 2025-07-15. Avverkningsstatistik.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Den avverkade volymens fördelning på tall, gran och lövträd redovisas i Figur 3.21. Den visar en initial ökning av tallens andel och minskning av lövträdens andel. Från år 2000 till 2010 ökar volymandelen lövträd för att sedan ligga på ungefär samma nivå. De senaste åren ses en ökning av granens andel.

Figur 3.21 Avverkad volym levande träd fördelad på trädslag. Miljoner m³sk. Alla ägoslag (inklusive fjäll 2017–). Utanför formellt skyddade områden (–2002). Inkl. formellt skyddade områden (2003–). Hela landet. Riksskogstaxeringen avverkningssäsong 1991/1992–2022/2023



Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Utvecklingen av avverkningen är liknande för de två ägargrupperna. Enskilda ägare har ökat avverkningsvolymen med 37 procent under perioden. Motsvarande siffra för övriga ägare är 36 procent.

Skogsskador

Inventering av skogsskador inom ramen för Riksskogstaxeringens fältarbete omarbetades på ett genomgripande sätt 2003, vilket medför att redovisningen här bara kan sträcka sig tillbaka till mittåret 2005 för den första femåriga mätperioden. Med skador avser Riksskogstaxeringen här sådant som har en negativ inverkan på trädets värde ur ett virkesproduktionsperspektiv. Dessa skador och orsaken

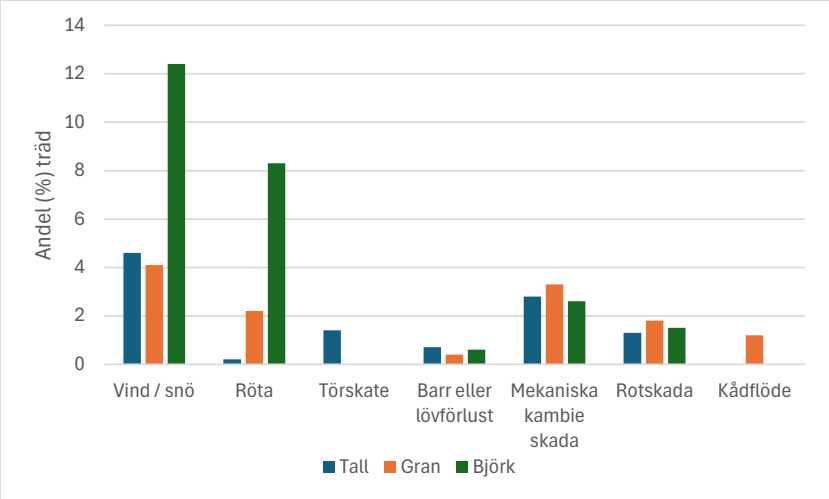
100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

till dem kan också vara önskvärda och naturliga till nytta för biologisk mångfald.

Avseende trädvisa skador visar Figur 3.22 hur stor andel av tall, gran och björk som har olika typer av skador i hela landet, i huggningsklass B3–D2, det vill säga från ungskog från tre meter till och med äldre skog. Vind- och snöskador är vanligast för samtliga trädslag och björk utmärker sig med en högre andel vind-/snöskador samt rötskador än gran och tall.

Figur 3.22 Andel träd med olika skadetyper. Utanför formellt skyddade områden. Hela landet. Produktiv skogsmark. Huggningsklass B3–D2. Riksskogstaxeringen avgångssäsong 2018/19–2022/2023

Alla skadetyper är inte presenterade här och ett träd kan ha mer än en typ av skada



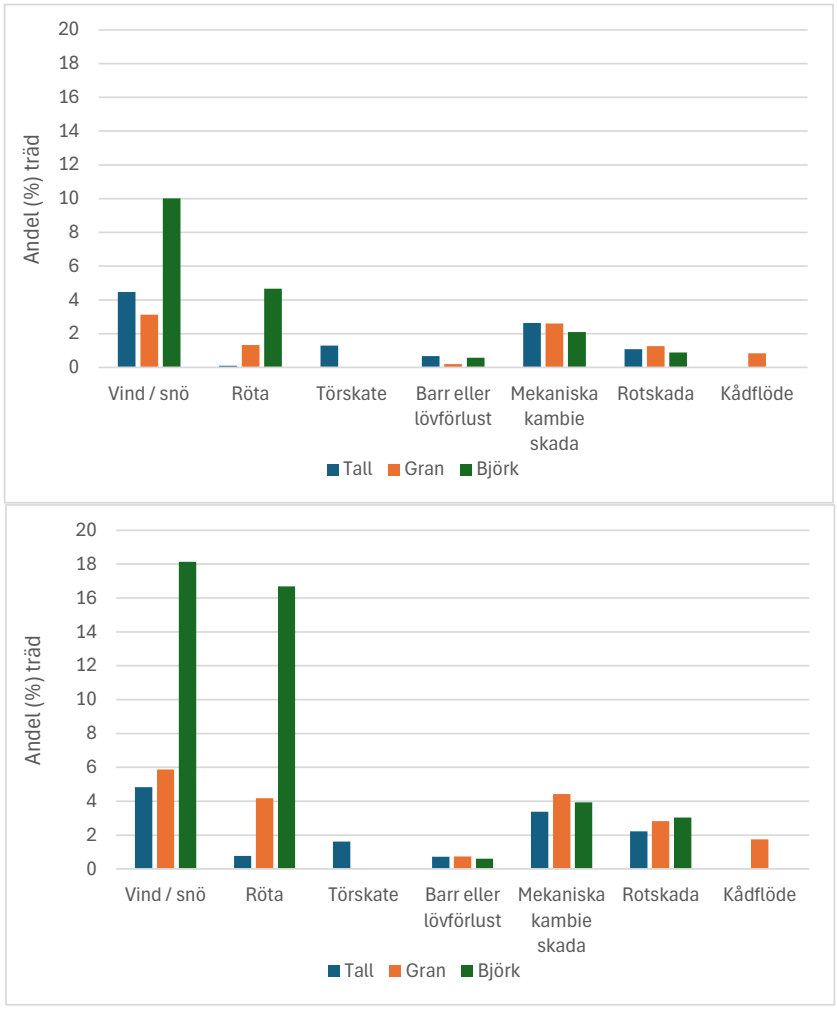
Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Skadenivåerna i yngre och äldre skog kan jämföras i Figur 3.23. Här ser man att skadenivåerna generellt är högre i slutavverkningsskogen (D1–D2) än i ungskog-gallringsskogen (B3-C), vilket för många skadetyper förklaras av att risken för skador eller utveckling av en skada ökar ju äldre trädet blir. Det enda undantaget är vind-/snöskador på tall där skillnaden är liten.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.23 Andel träd med olika skadetyper. Utanför formellt skyddade områden. Hela landet. Produktiv skogsmark. Huggningsklass B3-C (övre diagram). Huggningsklass D1-D2 (nedre diagram). Riksskogstaxeringen avgångssäsong 2018/19–2022/2023

Alla skadetyper är inte presenterade här och ett träd kan ha mer än en typ av skada



Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

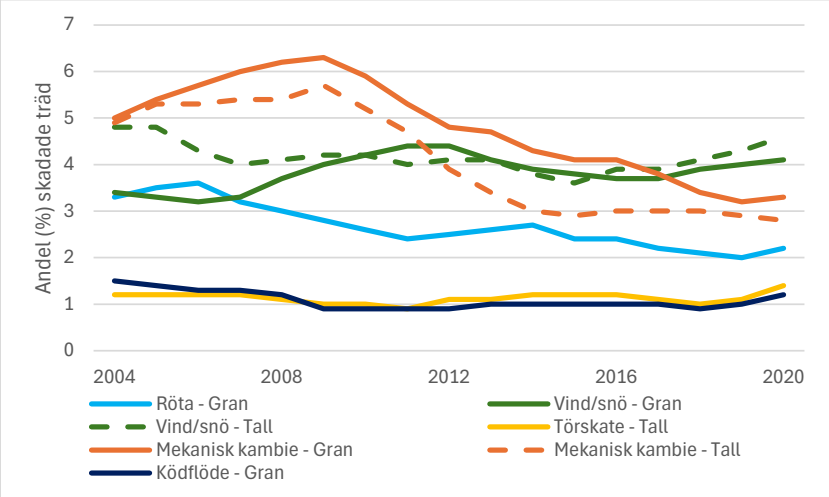
Figur 3.24 visar utvecklingen för ett urval av skador för hela landet. Andelen mekaniska skador orsakade av skogsbruksåtgärder minskar mellan 2004 och 2020 både på gran och tall. Vind- och snöskador

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

ökar på gran. Andelen rötskador på gran minskar. Törskateskador på tall och kådflöden på gran är oförändrade, allt sett under perioden 2004–2020.

Figur 3.24 **Andel träd med olika skadetyper. Utanför formellt skyddade områden. Hela landet. Produktiv skogsmark. Huggningsklass B3–D2. Riksskogstaxeringen avgångssäsong 2002/03–2022/2023**

Alla skadetyper är inte presenterade här och ett träd kan ha mer än en typ av skada



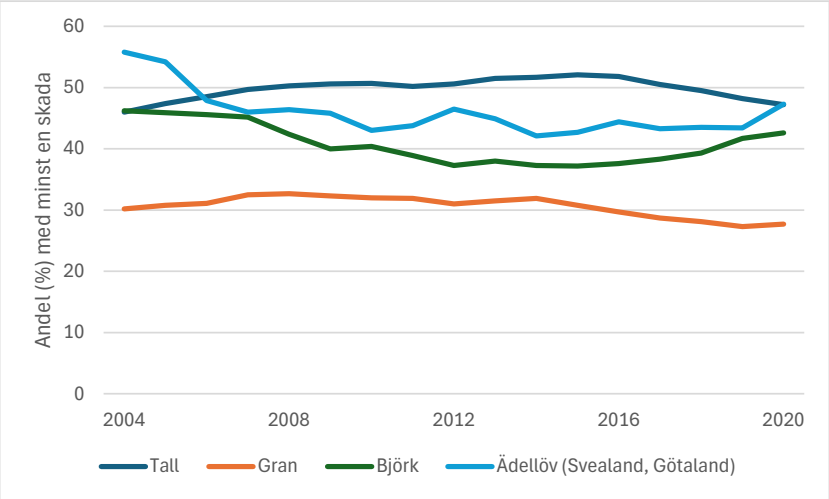
Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Mekaniska skador på gran är vanligare i södra Sverige än i norra. Trenden är tydligt nedåtgående både i syd och nord. Samma nedåtgående bild ses för mekaniska skador på tall. Vind- och snöskador ökar för gran i södra Sverige. Rötskador på gran minskar i norr och mest tydligt i Svealand och Götaland. Andelen träd med törskateskador har en svagt ökande trend i Norrland och en minskande trend i södra landet.

Andelen träd med minst en skada under perioden redovisas i Figur 3.25. Förändringarna är relativt små.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.25 **Andel träd med minst en skada. Utanför formellt skyddade områden. Hela landet med undantag för ädellöv som redovisas för Svealand och Götaland. Produktiv skogsmark. Huggningsklass B3–D2. Riksskogstaxeringen avgångssäsong 2002/03–2022/2023**

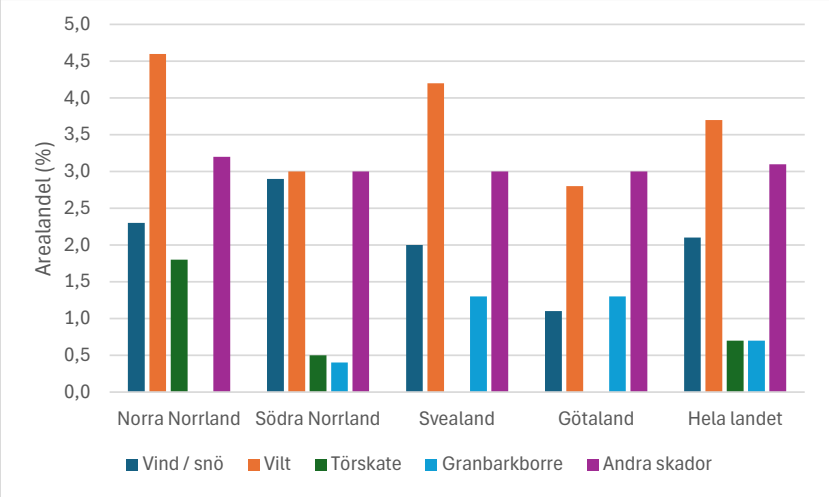


Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Beståndsskada definieras i Riksskogstaxeringen som ”bestånd där minst 10 procent av träden/huvudstammarna är skadade inom fem år från inventeringstillfället”. Vind- och snöskadade bestånd är enligt senast tillgängliga uppgifter vanligast i södra Norrland och viltskadade bestånd är något vanligare i norra Norrland och Svealand (Figur 3.26). Törskate finns i Norrland och granbarkborreskadade bestånd är koncentrerade till Svealand och Götaland. Här ser man också att andelen andra skador är relativt stor. Här får man vara medveten om att skador som inte går att knyta till en enskild skadeorsak ingår. Speciellt något äldre skador kan vara svåra att kategorisera.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.26 **Andel av areal påverkad av beståndsskador. Utanför formellt skyddade områden. Produktiv skogsmark. Huggningsklass B3–D2. Riksskogstaxeringen avgångssäsong 2018/19–2022/2023**



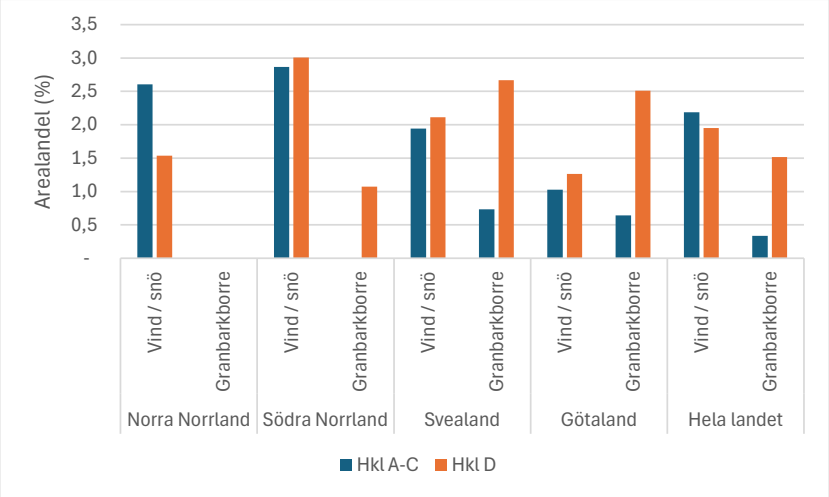
Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Hur beståndsskadorna skiljer sig i yngre och äldre skog åskådliggörs för gallringsskog och yngre (huggningsklass A–C) respektive slutavverkningsskog (huggningsklass D) i Figur 3.27. Jämförelsen har gjorts för vind-/snöskador samt för granbarkborreskador. Törskateskador medger statistiskt inte en uppdelning på landsdelar. För hela landet är arealandelen med törskateskador 0,7 procent för både yngre och äldre skog. Viltskador finns uteslutande i yngre skog.

Skillnaden är liten för vind-/snöskador i jämförelsen äldre och yngre skog, för samtliga landsdelar utom norra Norrland som har en betydligt högre andel av dessa skador i yngre skog. Ett tänkbart skäl till detta är att snöskadorna som påverkar den yngre skogen mest, väger tyngre längst i norr. Arealandelen med granbarkborreskador är som väntat störst i slutavverkningsskog.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.27 **Arealandel påverkade av beståndsskador i olika huggningsklasser. Utanför formellt skyddade områden. Produktiv skogsmark. Huggningsklass A–C respektive D. Riksskogstaxeringen avgångssäsong 2018/19–2022/2023**

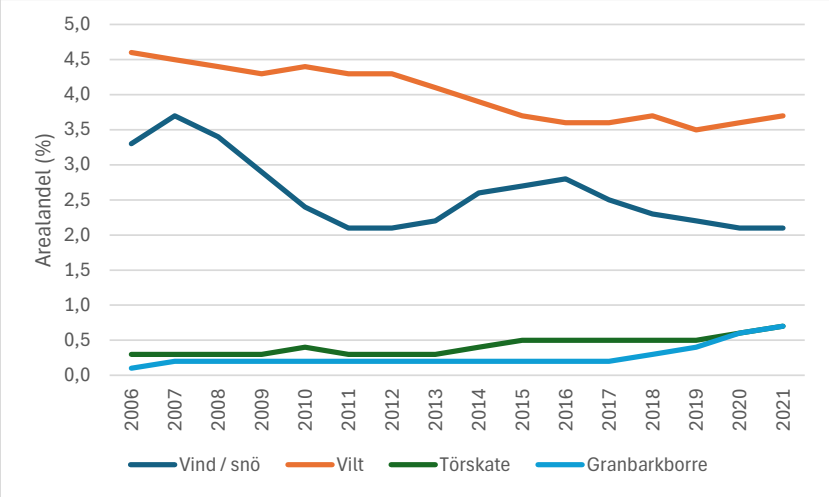


Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Sedan 2006 har andelen beståndsskador orsakade av vilt och vind/snö minskat (Figur 3.28). Andelen törskateskadade bestånd har ökat under hela perioden samtidigt som man ser en ökning av granbarkborreskadade bestånd sedan 2017.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.28 Andel av arealen påverkad av beståndsskador. Hela landet. Produktiv skogsmark utanför formellt skyddade områden

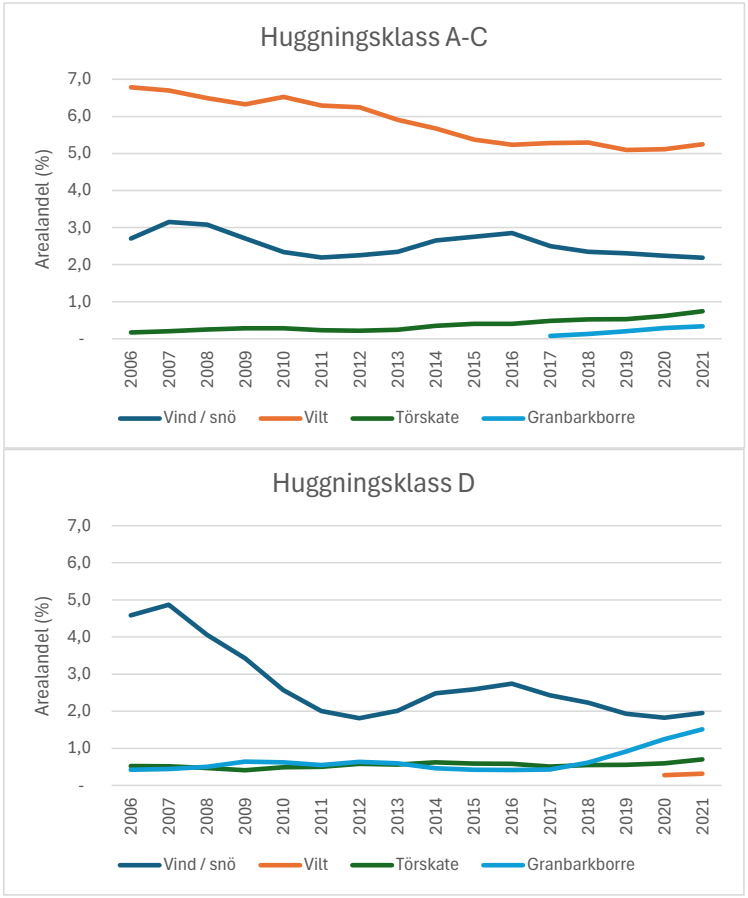


Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Av Figur 3.29 framgår att arealandelen bestånd med vind- och snöskador i slutavverkningsskogen (D) minskat från närmare fem till två procent. Det beror främst på att följder av stormarna Gudrun och Per inte längre syns. En minskning ses också för den yngre skogen. En tydlig ökning av beståndsskador orsakade av granbarkborre ses i slutavverkningsskogen efter 2017.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.29 **Arealandel påverkade av beståndsskador i olika huggningsklasser. Utanför formellt skyddade områden. Hela landet. Produktiv skogsmark. Huggningsklass A–C (övre diagram) respektive D (nedre diagram)**

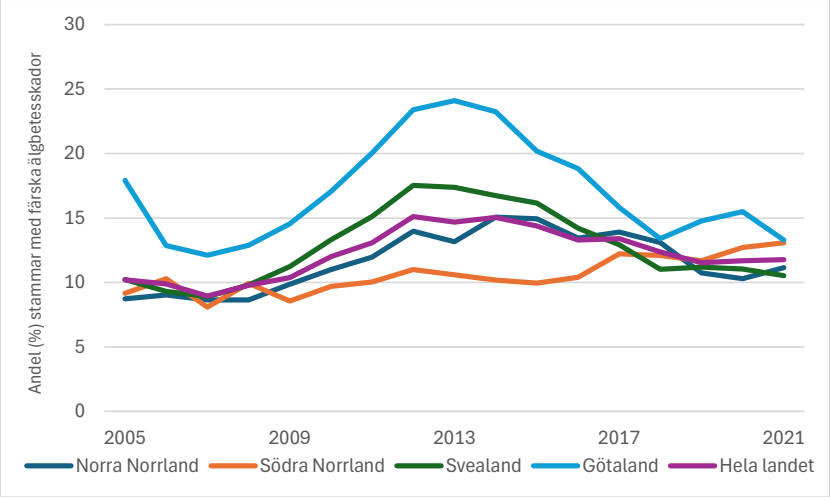


Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

När det gäller andelen tallstammar med färska älgbetesskador har det generellt sett sedan omkring 2007 varit en ökande trend som nu kan vara bruten (Figur 3.30). I genomsnitt 2021 var tolv procent av tallstammarna skadade av älgbete. I södra Norrland ses dock en fortsatt uppåtgående trend. Under senare år är skillnaden liten mellan landsdelarna.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.30 Andel tallstammar med färska älgbetningsskador. Glidande femårsmedelvärden. Produktiv skogsmark. Utanför formellt skyddade områden



Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

En uppdelning på ägarkategorier visar liknande utvecklingar. Dock ser man att övriga ägare hade större älgskador under perioden med den högsta skadenivån[122].

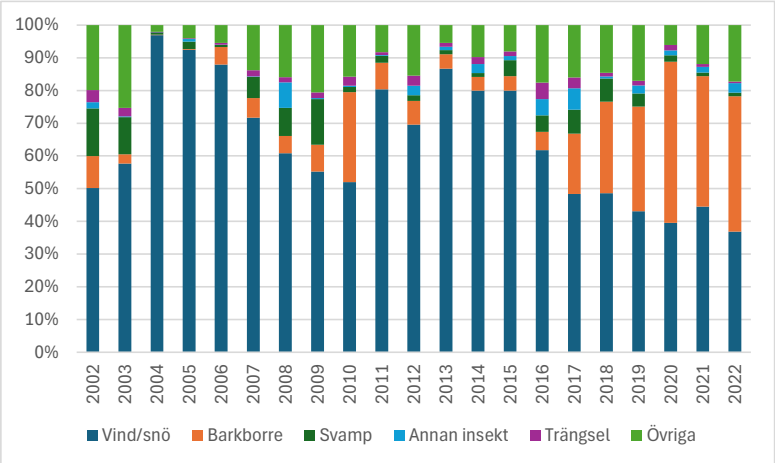
Naturlig avgång

Med naturlig avgång avses den trädvolym som dör av naturliga orsaker, det vill säga alla avgångsorsaker förutom avverkning eller andra skador orsakade av människa. Figur 3.31 åskådliggör hur den naturliga avgången för enskilda år och hela landet fördelar sig på olika avgångsorsaker. Vind-/snöskador dominerade starkt under år med stora stormar. Här ser man också att barkborre sedan 2020 har haft lika stor andel av naturliga avgången som vind-/snöskador. I Norrland dominerar vind-/snöskador under hela perioden. Barkborreskadorna är mer utspridda över åren. I Svealand och Götaland ses utbrottet av granbarkskador tydligt i slutet av perioden och dessa är under de sista åren lika vanliga som vind-/snöskador.

[122] Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.31 Naturligt avgångna träd fördelad på olika avgångsorsaker. Utanför formellt skyddade områden. Hela landet. Produktiv skogsmark. Riksskogstaxeringen avgångssäsong 2002–2022. Årsvisa uppgifter



Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Dynamik

I avsnitten ovan redovisades separata resultat för tillväxt, avverkning och naturlig avgång som påverkar virkesförrådets förändring. I detta avsnitt beskrivs dynamiken sammantagen för dessa tre storheter.

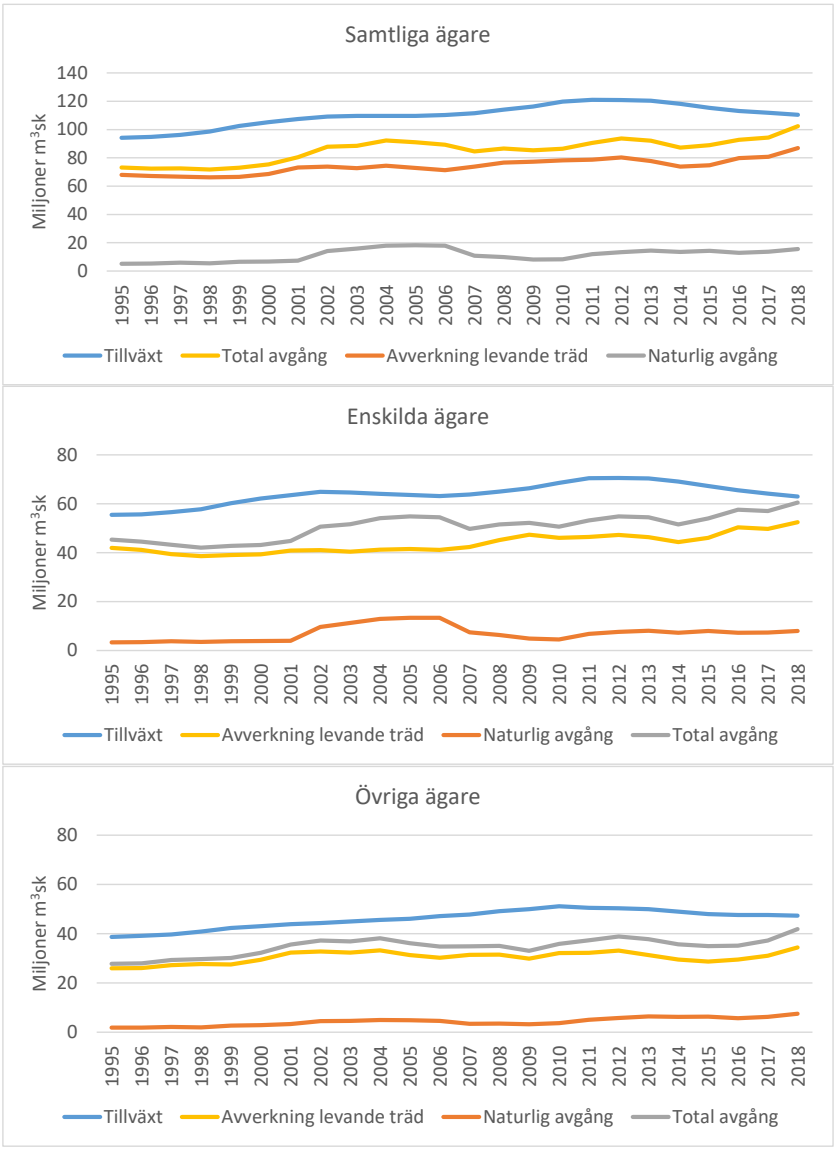
I Figur 3.32 framgår det att skillnaden mellan tillväxt och total avgång minskat under senare år i hela landet, såväl för enskilda som övriga ägare. Enskilda ägare har i slutet av perioden en skillnad på 2,5 miljoner m³sk, medan motsvarande skillnad för övriga ägare är 5,5 miljoner m³sk. Den minskande skillnaden beror såväl på en minskande tillväxt och en ökande avverkning och naturlig avgång. Detta gäller båda ägarkategorierna men där tillväxtminskningen sedan 2010/2011 är relativ sett något större för enskilda ägare. Noteras bör att den höga naturliga avgången för enskilda ägare runt 2005 är betydligt större än för övriga ägare och följs dessutom av en betydligt högre nivå under resten av den studerade perioden. Här ska det noteras att senare års statistik visar på både ökad tillväxt och minskad avgång, inte minst avverkning, vilket gör att skillnaden mellan tillväxt och avgång återigen har ökat[123,124].

[123] SLU. 2025. Skogsdata 2025.
[124] Skogsstyrelsen. 2025-07-15. Avverkningsstatistik.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.32 Årlig tillväxt, årlig avverkning av levande träd, årlig naturlig avgång samt årlig total avgång. Hela landet. Produktiv skogsmark utanför formellt skyddade områden. Glidande femårsmedelvärden

Samtliga ägare (översta figuren), Enskilda ägare (mittenfiguren), Övriga ägare (nedre figuren)

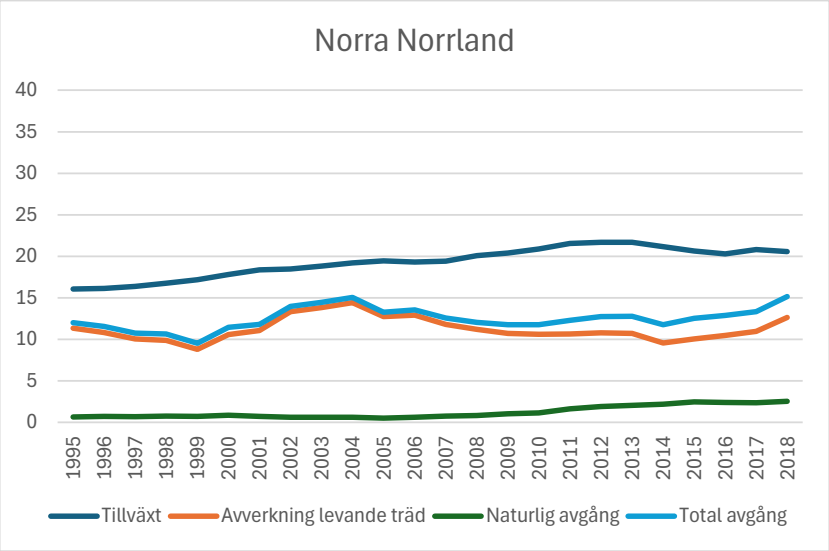


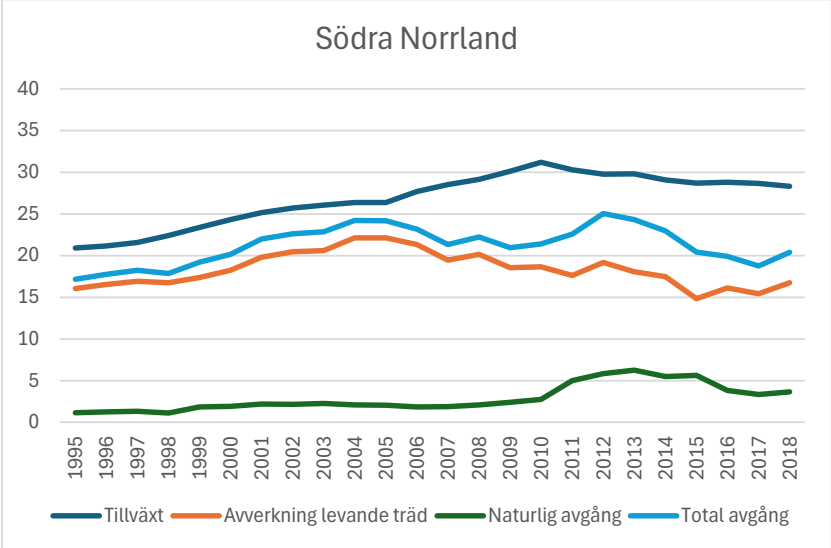
Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

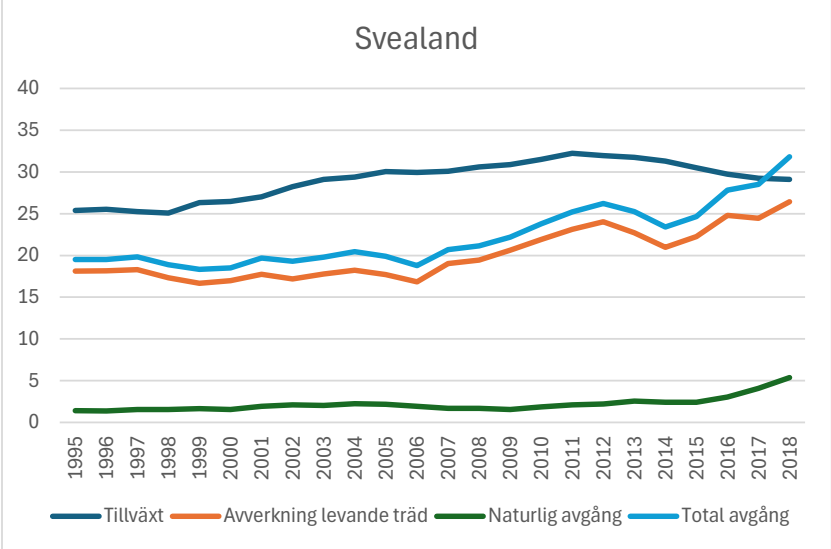
100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

I Figur 3.33 presenteras resultat för de fyra landsdelarna. Här skiljer sig de norra landsdelarna markant ifrån de södra såväl avseende totalnivåer som utveckling över tid. I både norra och södra Norrland ökade avverkningarna fram till början av 2000-talet, för att sedan minska vilket ledde till att skillnaden mellan tillväxt och avgång ökade fram till slutet av 2010-talet. Men beroende på en ökad avverkning i norra Norrland och en ökad naturlig avgång i södra Norrland minskade skillnaden för att återigen under senare år minska beroende på ökad avverkning och något minskande tillväxt. I de södra landsdelarna har den totala avgången under senare år överstigit tillväxten. Här föranleds det av såväl minskande tillväxt som ökande avverkning och naturlig avgång. Stormarna Gudrun och Pers effekter syns mycket tydligt för Götaland med den efterföljande höjda nivån naturlig avgång.

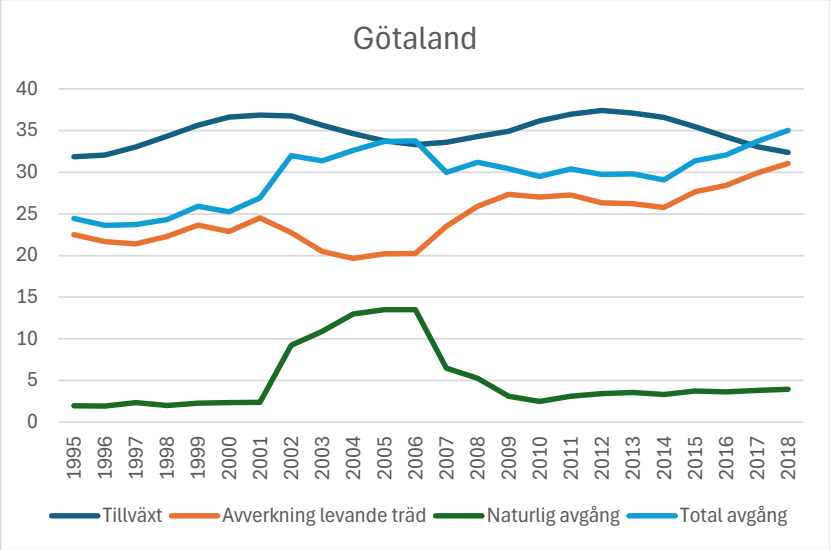
Figur 3.33 **Årlig tillväxt, årlig avverkning av levande träd, årlig naturlig avgång samt årlig total avgång. Landsdelar. Produktiv skogsmark utanför formellt skyddade områden. Glidande femårsmedelvärden**




Södra Norrland
40
35
30
25
20
15
10
5
0
1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
Tillväxt
Avverkning levande träd
Naturlig avgång
Total avgång


Svealand
40
35
30
25
20
15
10
5
0
1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
Tillväxt
Avverkning levande träd
Naturlig avgång
Total avgång

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593



Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Skogsstyrelsen uttalar återkommande, baserat på de skogliga konsekvensanalyserna, en högsta hållbar avverkningsnivå. Med hållbar avverkningsvolym menas en avverkningsvolym som inte överstiger den högsta volym som kan avverkas utifrån den uttolkning av de tre dimensionerna i hållbarhetsbegreppet – den ekonomiska, den miljömässiga respektive den sociala dimensionen – som är gjord i politiska ställningstaganden[125]. Uttolkningen utgår alltså från nuvarande förutsättningar och bedömningen görs för den kommande 10–15 årsperioden varunder avverkningsvolymen i genomsnitt inte bör överstiga den bedömda nivån. Den högsta hållbara avverkningsvolymen bedöms för hela landet. För landsdelar och mindre områden är begreppet inte lika adekvat eftersom kravet på jämnhet över tiden i avverkningarna där bedöms vara betydligt mindre än för hela landet. I de tre senaste bedömningarna[126,127,128] som sammanlagt sträcker sig över perioden 2010–2035 har den högsta hållbara avverkningsnivån bedömts vara i intervallet 95–100 miljoner m^3sk per år vilket alltså inte har överstigits hittills.

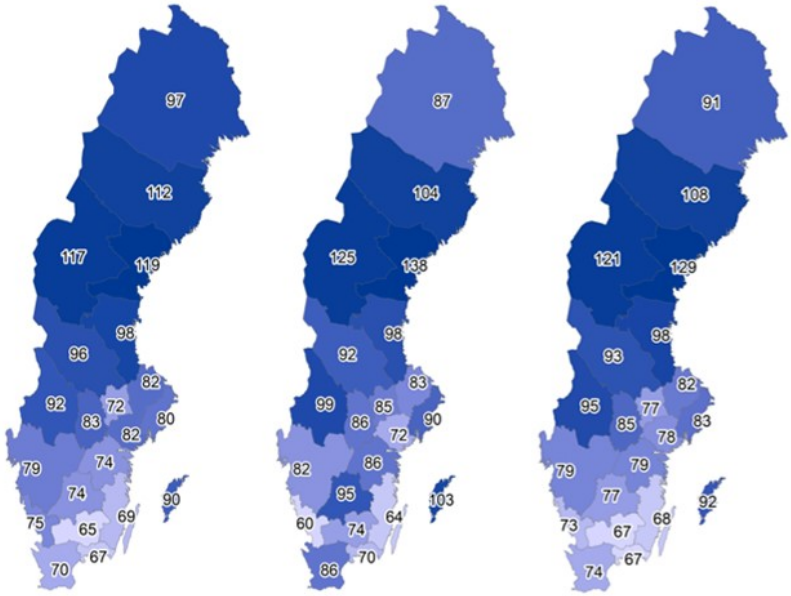
[125] Skogsstyrelsen. 2008. Meddelande 4.
[126] Skogsstyrelsen. 2008. Meddelande 4.
[127] Skogsstyrelsen. 2015. Meddelande 3.
[128] Skogsstyrelsen. 2022. Rapport 2022/11.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Utnyttjande av produktionspotentialen

Ett sätt att bedöma utnyttjandegraden av skogens produktionsförmåga är att jämföra den löpande avsatta tillväxten med genomsnittlig bonitet, det vill säga skogsmarkens ideala produktionsförmåga mätt i m^3sk/år och ha. I Figur 3.34 redovisas utnyttjandegraden som kvoten mellan tillväxt och bonitet länsvis i procent för ägargrupper och samtliga ägare. De mellersta delarna av landet visar höga kvoter, dock med största sannolikhet beroende på underskattning av boniteten beräknad med Skogshögskolans boniteringssystem. Trots detta kan jämförelser över tid och mellan ägare ge information om att övriga ägare generellt har en högre utnyttjandegrad. För hela landet är utnyttjandegraden 86, 97 och 91 procent för enskilda, övriga respektive alla ägare mest beroende på att övriga ägare har högre utnyttjandegrad i södra Norrland och i Götaland (Tabell 3.5).

Figur 3.34 **Länsvis relation mellan genomsnittlig årlig tillväxt och medelbonitet 2018 procent. Produktiv skogsmark utanför formellt skyddade områden. Enskilda ägare (vänster), övriga ägare (mitten) och alla ägare (höger)**



Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Tabell 3.5 Genomsnittlig avsatt tillväxt och bonitet samt kvoten mellan tillväxt och bonitet 2018

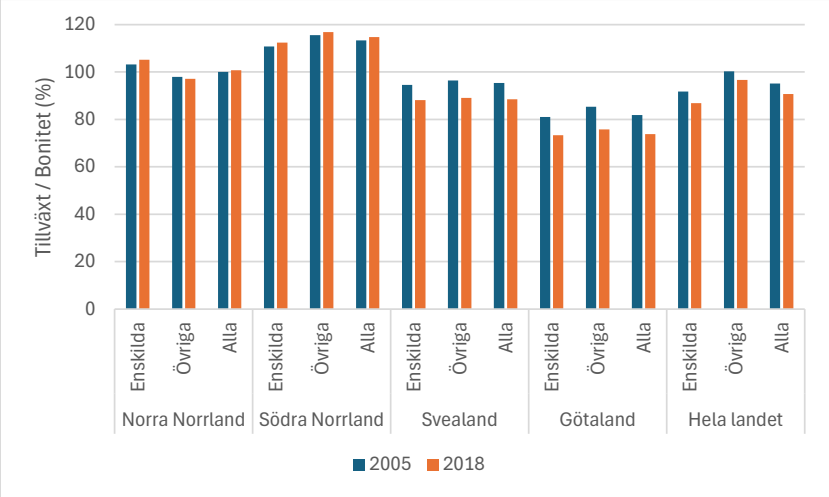
Landsdel	Ägarkategori								
	Enskilda			Övriga			Samtliga		
	Tillväxt	Bonitet	Relation	Tillväxt	Bonitet	Relation	Tillväxt	Bonitet	Relation
	m^3sk/ha, år		%	m^3sk/ha, år		%	m^3sk/ha, år		%
Norra Norrland	3,6	3,4	105	3,0	3,1	97	3,2	3,2	101
Södra Norrland	5,1	4,6	112	4,9	4,2	117	5,0	4,4	115
Svealand	6,0	6,8	88	5,4	6,0	89	5,7	6,4	89
Götaland	6,6	9,1	73	6,4	8,4	76	6,6	8,9	74
Hela landet	**5,5**	**6,3**	**87**	**4,5**	**4,6**	**97**	**5,0**	**5,5**	**91**

Källa: Fridman, J. & Nilsson, P. 2025.

En jämförelse mellan den genomsnittliga relationen mellan tillväxt och bonitet för två perioder, 2005 och 2018 (data från 2003–2007 respektive 2016–2020), visar att utnyttjandegraden sjunkit för båda ägarkategorierna för hela landet sammantaget (Figur 3.35). Svealand och Götaland uppvisar samma trender som hela landet, medan det omvända gäller för södra Norrland. I norra Norrland har utnyttjandegraden stigit för enskilda ägare men sjunkit för övriga ägare vilket medför en sammantaget oförändrad utnyttjandegrad.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.35 Relation mellan genomsnittlig årlig tillväxt och medelbonitet för två femårsperioder (2003–2007 respektive 2016–2020) fördelad på ägarkategorier inom landsdelar. Produktiv skogsmark utanför formellt skyddade områden



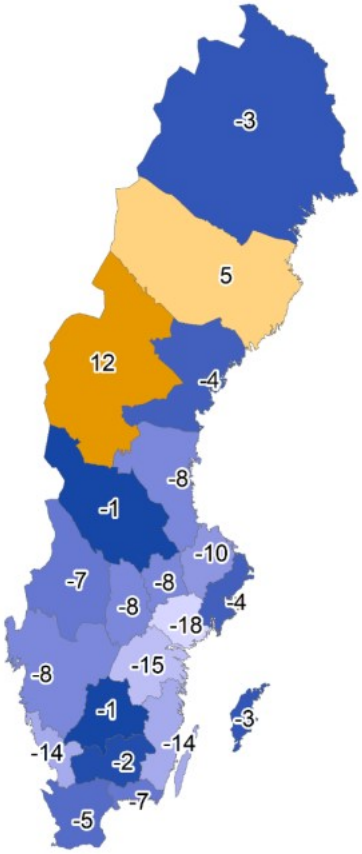
Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Skillnaden i utnyttjandegrad mellan perioderna visas för respektive län i Figur 3.36. För varje län framgår den absoluta förändringen av kvoten mellan tillväxt och bonitet, och ju mörkare blå färg desto lägre minskning och ju mörkare gul färg desto större ökning. Det är endast i Västerbottens och Jämtlands län vi kan se en ökad utnyttjandegrad medan det i övriga län har skett en minskning. Kraftigast minskning kan observeras i Södermanlands och Östergötlands län.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.36 Länsvis förändring i procent av tillväxt (m³sk/ha, år) i relation till bonitet (m³sk/ha, år) mellan 2005 och 2018. Produktiv skogsmark utanför formellt skyddade områden

Ju mörkare blå färg desto lägre minskning och ju mörkare gul färg desto större ökning



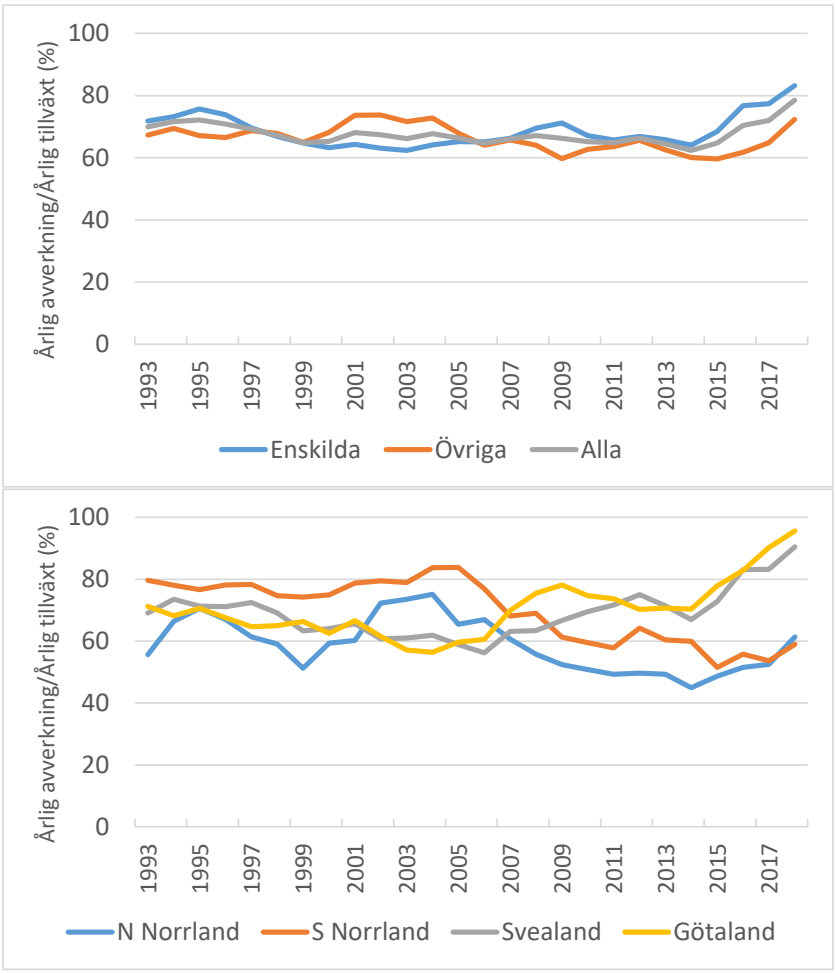
Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Ett sätt att analysera intensiteten i skogsbruket är att sätta den avverkade volymen av levande träd (alla huggningsarter) i förhållande till tillväxten. Fram till år 2000 minskade intensiteten i Sverige för alla ägarkategorier från 70 till 65 procent för att från 2016 öka till 79 procent 2018 (Figur 3.37). Den ökande intensiteten beror på en ökad avverkning i kombination med en sjunkande tillväxt. Tendensen med en ökande intensitet under senare år är genomgående för alla

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

landsdelar och ägargrupper. De allra senaste åren som inte redovisas här visar dock på ökad tillväxt och minskad avverkning.

Figur 3.37 **Genomsnittlig årlig avverkad volym av levande träd i relation till årlig genomsnittlig tillväxt fördelad på ägarkategorier hela landet (övre figur) och landsdelar samtliga ägare (nedre figur)**



Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

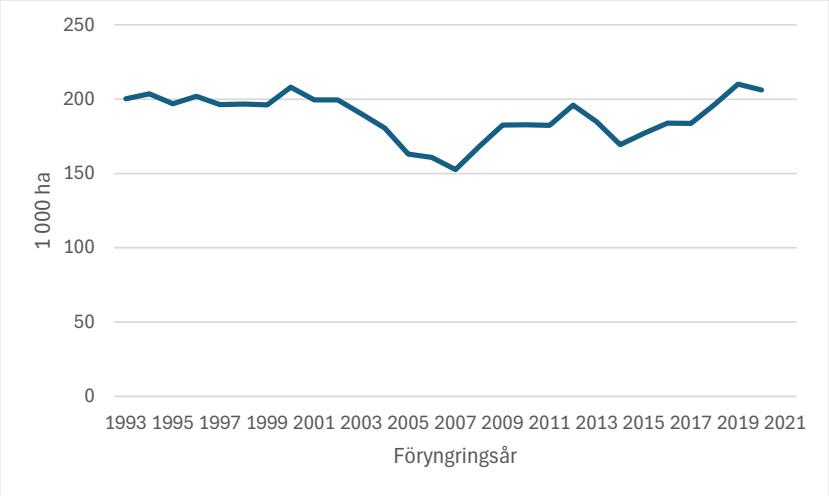
3.1.4 Skogsbruksåtgärdernas utveckling

Föryngring

Föryngrad areal

Den årligt föryngrade arealen är naturligtvis starkt kopplad till den avverkade arealen åren dessförinnan. Från 1990-talets mitt och fram till 2000-talets början låg den årligen föryngrade arealen stabilt på cirka 200 000 hektar. Därefter och fram till 2008 ses en kontinuerlig minskning ner till 150 000 ha för att därefter stiga till dagens nivå som återigen ligger på runt 200 000 hektar (Figur 3.38).

Figur 3.38 Årligen föryngrad areal (plantering, sådd, beståndsföryngring och ställande av fröträd). Produktiv skogsmark. Hela landet. Glidande femårsmedelvärden

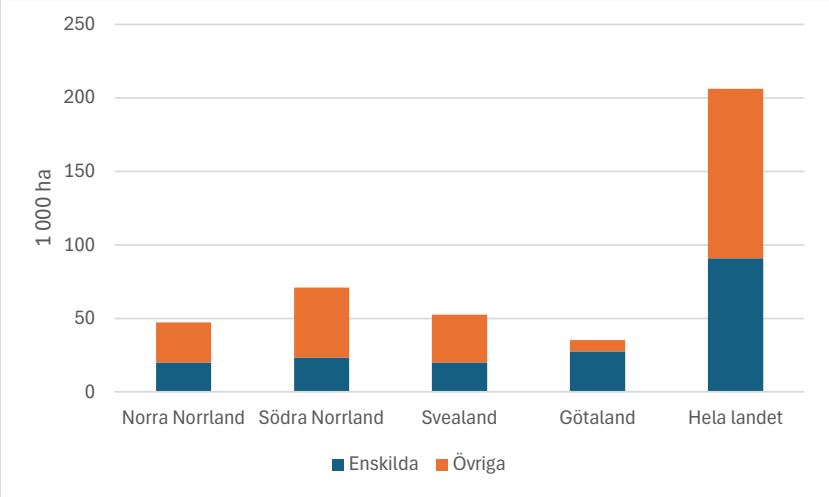


Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Den årligen föryngrade arealen fördelar sig relativt jämnt mellan ägarkategorierna, cirka 100 000 hektar vardera. Norra Norrland och Svealand står för cirka 50 000 hektar vardera medan södra Norrland svarar för nästan 70 000 hektar, och Götaland för drygt 30 000 hektar. Fördelningen mellan ägarkategorierna speglar ägandet av produktiv skogsmark med störst andel för enskilda ägare i Götaland och en minskande andel norrut (Figur 3.39).

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.39 Årligen föryngrad areal (plantering, sådd, beståndsföryngring och ställande av fröträd) fördelad på ägarkategorier inom landsdelar. Produktiv skogsmark. Riksskogstaxeringen 2019–2023



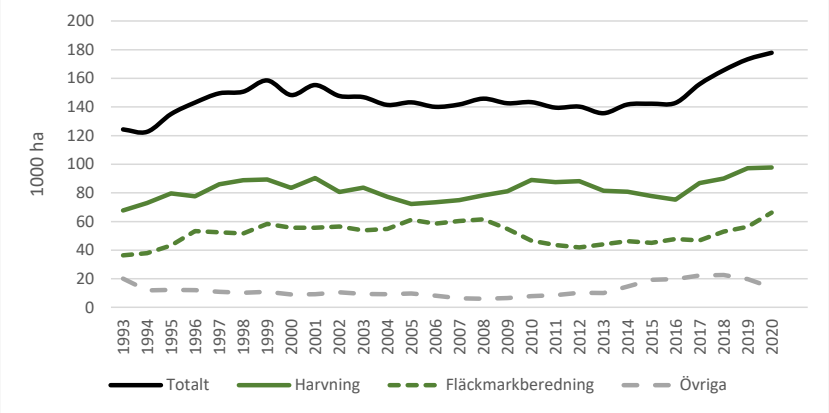
Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Markberedning

Den årligen markberedda arealen har ökat från drygt 120 000 hektar i början på 1990-talet till knappt 180 000 hektar 2020. Såväl harvning, som nu svarar för cirka 100 000 hektar årligen, eller 55 procent, som fläckmarkberedning har ökat under perioden. Övriga markberedningsmetoder som bränning och högläggning svarar tillsammans för cirka 20 000 hektar årligen, en areal som är i nivå med periodens början. Övriga metoder uppvisar dock en betydligt lägre nivå under huvuddelen av perioden med en ökning under de senaste 6–7 åren (Figur 3.40).

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

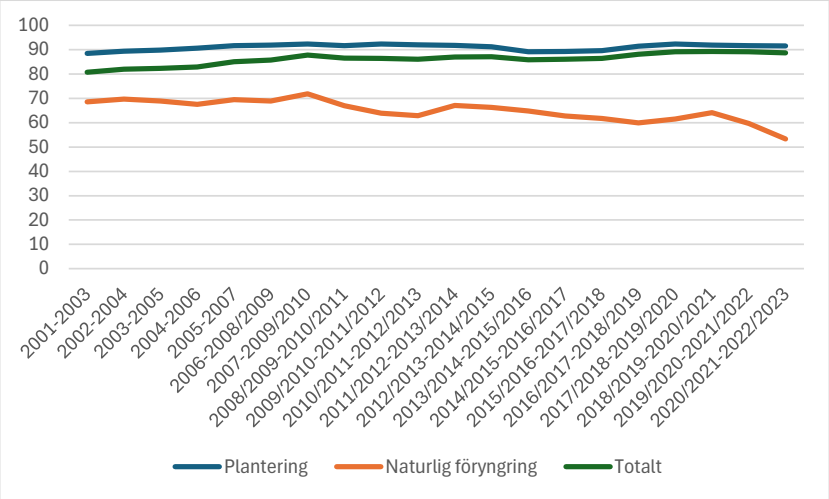
Figur 3.40 Årligen markberedd areal. Hela landet. Produktiv skogsmark. Glidande femårsmedelvärden



Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Skogsstyrelsen registrerar också markberedningens omfattning i samband med uppföljningen av återväxternas kvalitet (Figur 3.41). Därifrån framgår att markberedning har ökat till 90 procent av den areal som planteras medan markberedning blir alltmer ovanligt när markägaren väljer naturlig föryngring, andelen som markbereds närmar sig nu 50 procent av arealen.

Figur 3.41 Markberedning som andel av avverkad areal. Glidande treårsmedelvärden



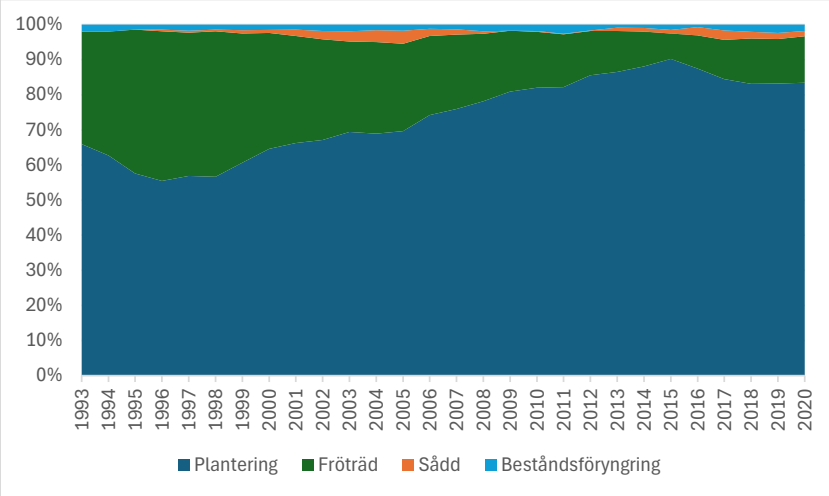
Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/12.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Föryngringsmetod

Över tid syns en stor förändring i val av föryngringsmetod. Från att ha utgjort en tredjedel av den årligen föryngrade arealen i början av perioden utgör ställande av fröträd nu 13 procent, en andel som år 2015 nådde sin lägsta nivå, sju procent, men därefter ökat något (Figur 3.42). Sådd respektive slutavverkning med en redan etablerad beståndsföryngring utgör marginella andelar av den totala föryngrade arealen.

Figur 3.42 Årligen föryngrad produktiv skogsmarksareal fördelad på metod. Hela landet



Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Utvecklingen mot en allt större andel plantering är likartad över landsdelarna, men liksom för hela landet har andelen ställande av fröträd ökat i samtliga landsdelar sedan 2015/2016.

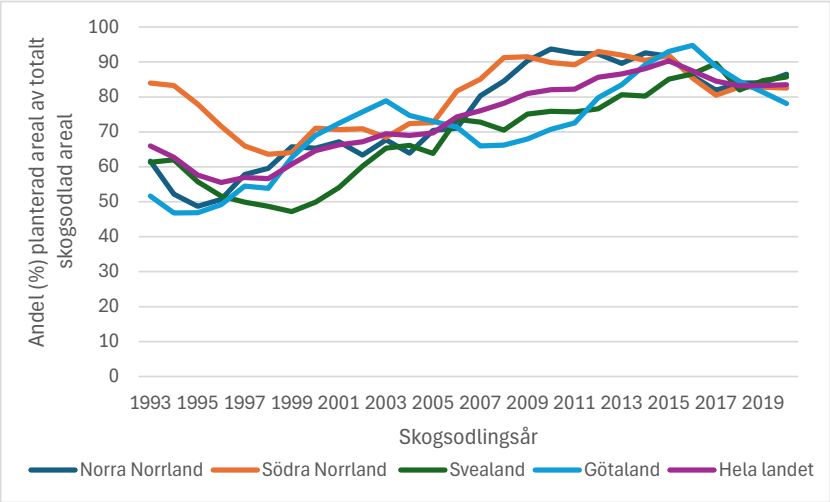
Övriga ägare har generellt en klart högre andel planterad areal jämfört med enskilda ägare. För övriga ägare syns heller inte den tydliga toppen för andelen planterad areal runt 2015. Efter en kontinuerligt ökande andel sedan slutet av 1990-talet planade planteringsandelen ut runt 2014 och uppgår nu till cirka 90 procent för övriga ägare jämfört med drygt 70 procent för enskilda ägare.

Andelen planterad areal av totalt skogsodlad areal har utvecklats på olika sätt i de fyra landsdelarna (Figur 3.43). I början av perioden

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

sticker södra Norrland ut med den klart högsta planteringsandelen. I samtliga landsdelar sjönk andelen under 1990-talet för att därefter öka kontinuerligt fram till början av 2010-talet då den återigen minskade. För Götaland kan en topp urskiljas 2003/2004 och minskningen därefter kan möjligen förklaras av Gudrun och Per.

Figur 3.43 Årlig andel planterad areal av totalt föryngrad areal, inklusive beståndsföryngring och ställande av fröträd, fördelad på landsdelar och hela landet. Alla ägare



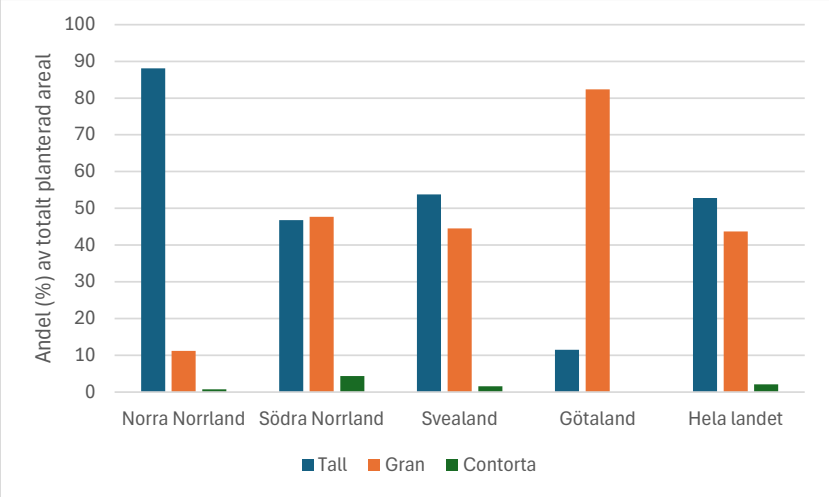
Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Trädslagsval

Vid ställande av fröträd är det i stort sett uteslutande tallbestånd som nyttjas, medan beståndsföryngring företrädesvis nyttjas i granbestånd. Trädslagsval vid plantering domineras för den senaste perioden (planteringar utförda 2018–2022) totalt av tall (53 procent) och gran (44 procent). Arealen som planterades med contorta utgjorde två procent och lövträd och andra barrträd, inklusive lärk, resterande en procent. I Figur 3.44 redovisas endast odlingsträdslagen tall, gran och contorta. Tall dominerar i norra Norrland och gran i Götaland. Huvuddelen av den med contorta årligen planterade arealen, totalt cirka 3 600 hektar, återfinns i södra Norrland.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.44 Andel av årligen planterad areal 2018–2022 fördelad på odlingsträdslagen tall, gran och contorta inom landsdelar och hela landet



Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

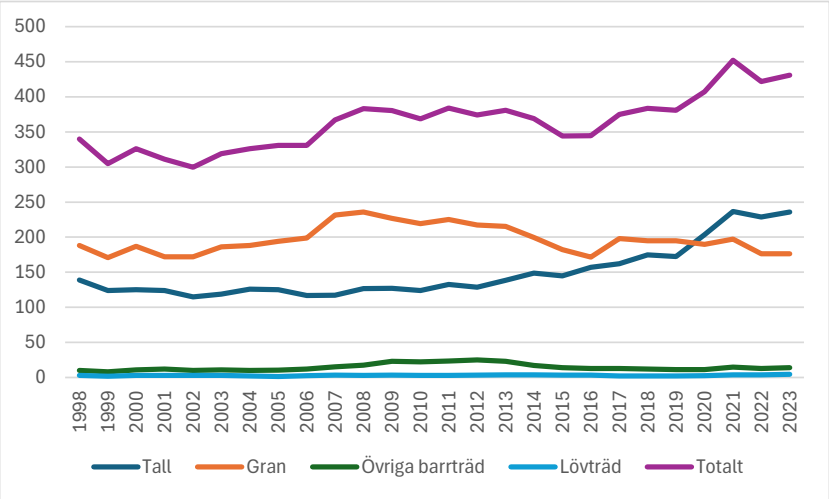
För ägarkategorierna återspeglas respektive innehavs fördelning över landet tydligt, där andelen plantering med tall uppgår till 38 procent för enskilda ägare och 63 procent för övriga ägare och i stort omvända siffror för granandelen. 80 procent av den årliga contortaplanteringen utförs av övriga ägare. Över tid har den årliga planteringsarealen med tall varierat mycket. I de tre nordliga landsdelarna, särskilt i norra Norrland, minskar tallandelen under de första perioderna för att öka under senare år. Då tall och gran totalt dominerar den planterade arealen blir förhållandet det omvända för granandelen, det vill säga en ökning under början av hela den studerade perioden men med en tydlig minskning i slutet.

Skogsstyrelsen för sedan 1998 årlig statistik över levererade skogsplantor för användning i Sverige. Statistiken innehåller uppgifter om plantornas trädslag, produktionssätt, fröets härkomst, föryngringsmetod och plantskydd. Statistiken utgör ett viktigt komplement till Skogsstyrelsens återväxtuppföljning då den inte har den tidsmässiga eftersläpningen om fem respektive sju år. Antalet levererade plantor har sedan slutet av 1990-talet ökat, från som lägst 305 miljoner plantor 1999 till 431 miljoner 2023 (Figur 3.45). Ökningen har främst bestått i att antalet tallplantor ökat sedan 2012.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Antalet granplantor ökade och var tämligen högt under perioden 2006–2013. Ökningen kan i stora delar hänföras till återplanteringarna efter stormarna i Götaland (Gudrun 2005 och Per 2007). Från och med 2020 har det levererats fler plantor av tall än gran.

Figur 3.45 Levererade skogsplantor 1998–2023, miljoner



Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/12.

Sedan 2011 särredovisas contortatall i plantstatistiken. De årliga leveranserna av contortall har halverats sedan 2011, från 16,2 miljoner plantor 2011 till 8,2 miljoner 2023.

Täckrot är det helt dominerande produktionssättet för skogsplantor. Tall har sedan början av 2000-talet nästintill uteslutande utgjorts av täckrotsplantor. För gran har andelen täckrot ökat, från cirka 70 procent vid inledningen av 2000-talet till knappt 80 procent 2023.

Plantornas härkomst vad gäller frökälla delas i statistiken upp i *beståndsfrö* och *plantagefrö från anlagda fröplantager*. Majoriteten (88 procent) av de levererade skogsplantorna 2023 kom från plantagefrö från svenska fröplantager. Användningen av beståndsfrö har minskat och användningen av plantagefrö har ökat sedan 2000-talets början. Fördelat per trädslag kom plantor av tall och contortatall 2023 i princip enbart från plantagefrö med svensk härkomst (96 respektive 98 procent). Gran kom till 82 procent från svenskt plantagefrö, elva procent utländskt plantagefrö och sex procent utländskt

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

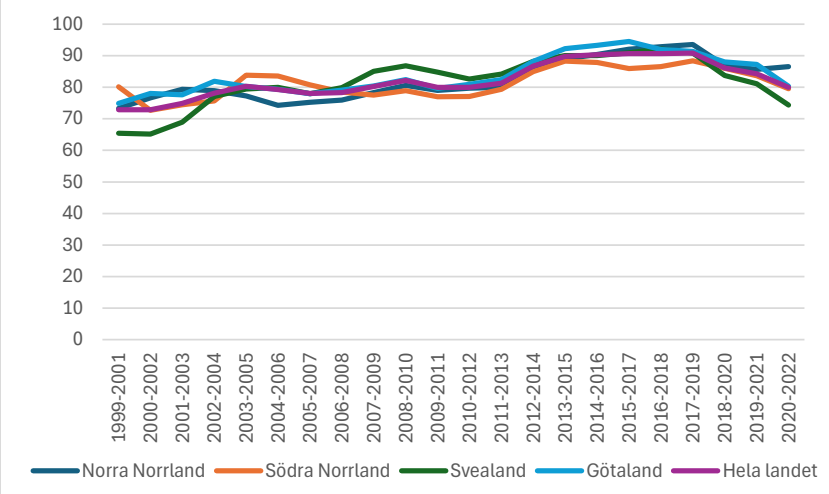
beståndsfrö. Av björkplantorna som levererades 2023 kom 38 procent från plantagefrö med svensk härkomst och 56 procent med utländsk härkomst.

Sedan 2014 innehåller statistiken uppgifter om huruvida plantorna levererats med någon form av plantskydd mot snytbagge (mekaniskt eller kemiskt). Mellan åren 2014 och 2023 har andelen plantor med plantskydd ökat. Plantskydden domineras helt av de mekaniska, år 2023 var endast tre procent insekticidbehandlade. Under 2023 var 71 procent av granplantorna försedda med snytbaggeskydd, motsvarande siffror för tall och contortatall var 45 respektive tio procent.

Andelen godkända föryngringar i förhållande till lagens krav

Återväxtresultatets utveckling enligt Skogsstyrelsens återväxtuppföljning uttryckt som godkänd andel av den avverkade arealen framgår av Figur 3.46. Från millennieskiftet förbättrades resultaten successivt, från 73 procent till över 90 procent mot slutet av 2010-talet. Detta var nivåer som aldrig tidigare uppmätts. Efter tiden kring 2020 har resultatet försämrats till cirka 80 procent. Utvecklingen har varit likartad i de fyra landsdelarna.

Figur 3.46 Andel godkänd areal, totalt och per landsdel. Glidande treårsmedelvärden



Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/12.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

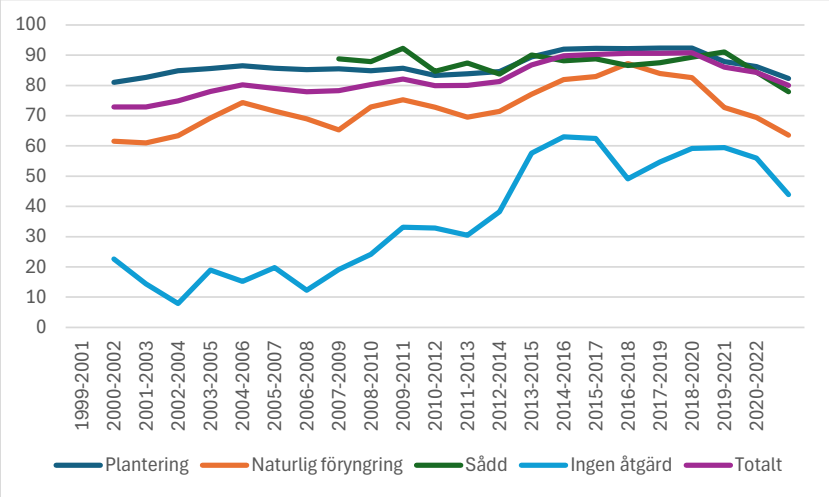
En närmare analys av det försämrade återväxtresultatet efter 2020 visar att nedgången inleddes i samtliga landsdelar vid inventeringssäsongen 2020/2021. Både objekt som planterats och föryngrats med naturlig föryngring uppvisade sämre återväxtresultat i samtliga landsdelar vid detta inventeringstillfälle. Inventeringen som gjordes under denna säsong avsåg objekt som avverkats 2012/2013 i Norrland och 2014/2015 i Götaland och Svealand. Huvuddelen av markberednings- och planteringsåtgärderna på dessa objekt kan antas ha genomförts under åren 2013–2016 i Norrland och åren 2015–2018 i Götaland och Svealand.

År 2018 som var ett onormalt torrt år kan ha inneburit mer omfattande plantavgång för planteringar som genomförts under 2017 och våren 2018. Enligt Skogsstyrelsens åtgärdsstatistik ökade hjälpplanteringen kraftigt 2019 och var fortsatt hög 2020–2022 men om hjälpplanteringen ändå var otillräcklig skulle torråret 2018 kunna vara en delförklaring till det försämrade resultaten i Götaland och Svealand, men knappast i Norrland. Att torråret 2018 med hög plantavgång och eventuella brister i efterföljande hjälpplantering enbart till mindre del kan förklara nedgången vid inventeringstillfället 2020/2021 ges också av att resultatet försämrades på både torra och fuktiga ståndorter och inom såväl höga som låga bonitetsklasser. Försämringen av återväxtresultatet dessa år sammanfaller också med övergången från insekticider till mekaniska plantskydd. I jämförelse med de tidigare återväxtaxeringarna som genomfördes under 1990-talet var resultatet vid millennieskiftet en försämring. Både i återväxtaxeringen 1996–1997 och 1990–1992 uppgick resultatet till drygt 80 procent godkänd areal. De två resultaten är dock inte fullt jämförbara då man vid taxeringen 1996–1997 kunnat räkna huvudplantor av löv i större omfattning än tidigare på grund av ändringar i Skogsstyrelsens föreskrifter till Skogsvårdslagen 1994. Att återväxtresultatet skulle försämras i kommande uppföljningar framåt millennieskiftet befarades redan i återväxtuppföljningen 1996–1997 utifrån att man såg att andelen naturlig föryngring på olämpliga marker ökat markant under 1990-talets första hälft. Detta kom att bekräftas av de återväxtuppföljningar som genomfördes under perioden 1999–2000. Under de första åren på 2000-talet uppmättes i inventeringen nivåer där naturlig föryngring använts som föryngringsmetod på drygt en tredjedel av arealen. Samtidigt som andelen naturlig föryngring ökade försämrades andelen godkänd areal på de arealer som föryngrats med naturlig för-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

yngring, från knappt 70 procent 1996–1997 till drygt 60 vid millennieskiftet. Från millennieskiftet förbättrades resultatet för naturlig föryngring fram till slutet av 2010-talet för att därefter försämras (Figur 3.47). Utvecklingen har varit likartad för den areal där plantering använts som föryngringsmetod.

Figur 3.47 Andel godkänd areal fördelat på föryngringsmetod. Glidande treårsmedelvärden



Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/12.

Vid början av 2000-talet var föryngringsresultaten sämre hos ägarkategorin enskilda än hos övriga ägare (68 respektive 79 procent). Resultaten förbättrades fram till slutet av 2010-talet för båda ägarkategorierna men utvecklingstakten var högre hos de enskilda. Vid tiden kring 2020 var det inga eller endast mindre skillnader mellan de två ägarkategorierna.[129]

Antal huvudplantor per hektar i plantskog

För flertalet landsdelar och ägarkategorier uppvisar perioden 2003–2007 de högsta huvudplantantalen av tall och gran följt av en minskande trend, med en tendens till en lägre minskning i Götaland för såväl tall som gran jämfört med övriga landsdelar (Figur 3.48). Anta-

[129] Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/12.

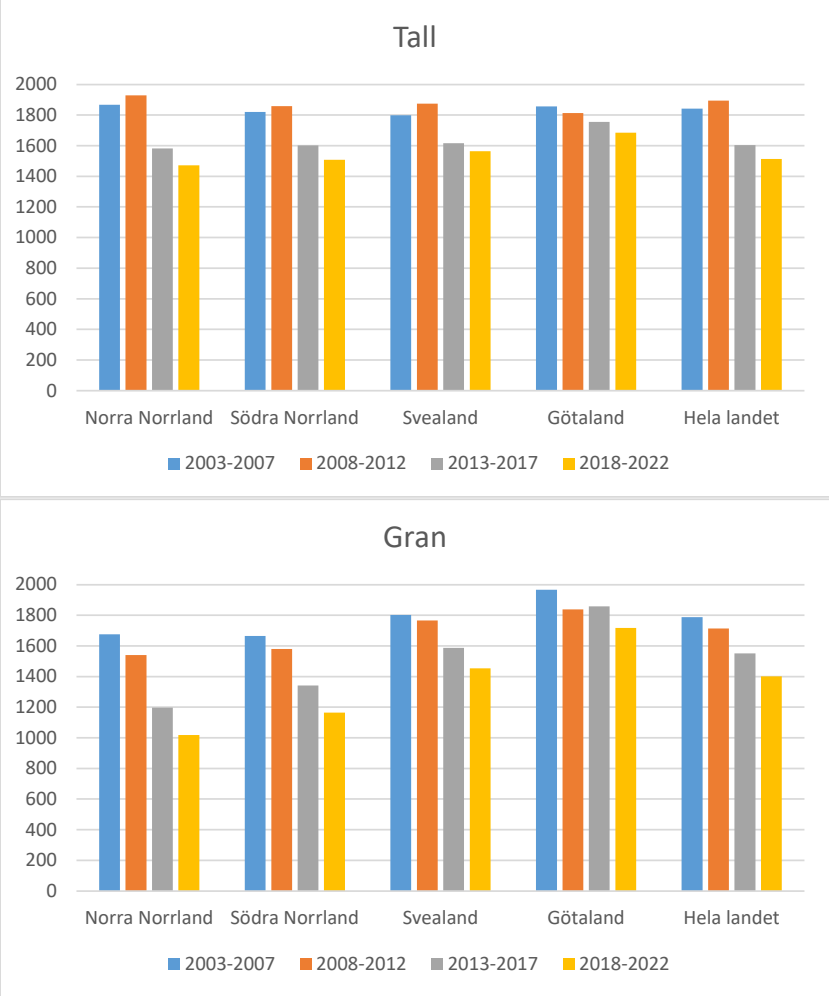
100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

let huvudplantor av löv är relativt stabilt över tid undantaget i Götaland där en minskande trend kan ses. Övriga ägare uppvisar generellt ett något högre huvudstamantal av tall-, gran- och lövhuvudplantor jämfört med enskilda ägare. Generellt ökar antalet huvudplantor per hektar av såväl barrträd som lövträd från norr mot söder. Den stora skillnaden i lövhuvudplantor per hektar i Götaland jämfört med övriga landsdelar kan delvis förklaras med att det här finns föryngringar bestående av enbart lövträd, vilket är ytterst ovanligt i övriga landsdelar.[130]

[130] Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.48 Genomsnittligt antal huvudplantor per hektar av tall (övre diagram) och gran (nedre diagram) i föryngringar i huggningsklassen B1 (medelhöjd <1,3 m) med tall- eller grandominerade föryngringar (>=65 procent tall respektive gran) fördelat på femårsperioder och landsdelar



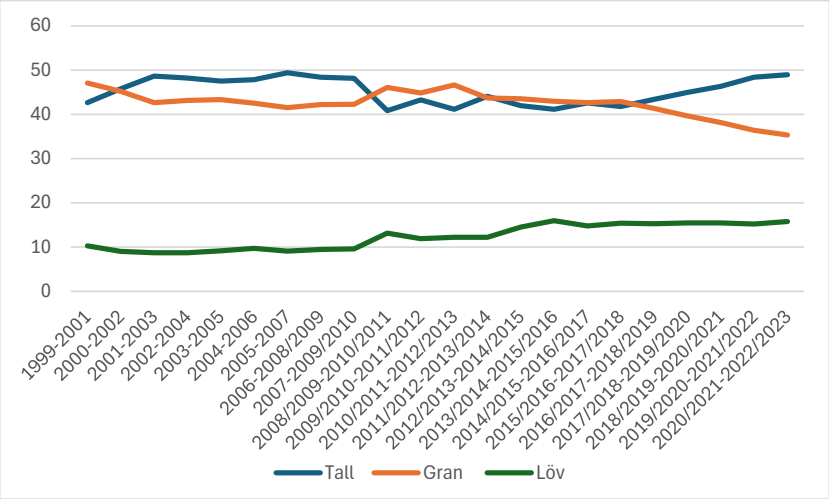
Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

I Skogsstyrelsens uppföljning av återväxternas kvalitet bedöms huvudplantor utifrån vilka plantor som för växtplatsen lämpliga trädslag som med hänsyn till kvalitet och utvecklingsstadium har förutsättningar att utvecklas väl och därför är lämpliga att ingå i det framtida

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

beståndet. Från millennieskiftet fram till mitten av 2010-talet var andelen gran och tall bland huvudplantorna i föryngringarna i landet som helhet tämligen lika, mellan 40 och 50 procent (Figur 3.49). Därefter har skillnaderna ökat genom att andelen huvudplantor av gran minskat och andelen tallplantor ökat. Lövträden har ökat sin andel bland huvudplantorna, från ungefär 10 procent i början av milleniet till omkring 15 procent vid de senaste återväxtinventeringarna. Notera att det ingår små mängder av andra trädslag i kategorierna tall och gran, till exempel contortatall i tall samt lärk och sitkagran i gran. Kategorin löv innebär huvudsakligen björk (glasbjörk och vårtbjörk) men även ett litet inslag av andra lövträdslag. Den ökade andelen lövplantor sedan 2013/2014 bedöms i stora delar förklaras av en något mer generös syn på lövträd som huvudplantor i tallföryngringar.

Figur 3.49 Huvudplantornas fördelning på trädslag, procent. Glidande treårsmedelvärden



Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/12.

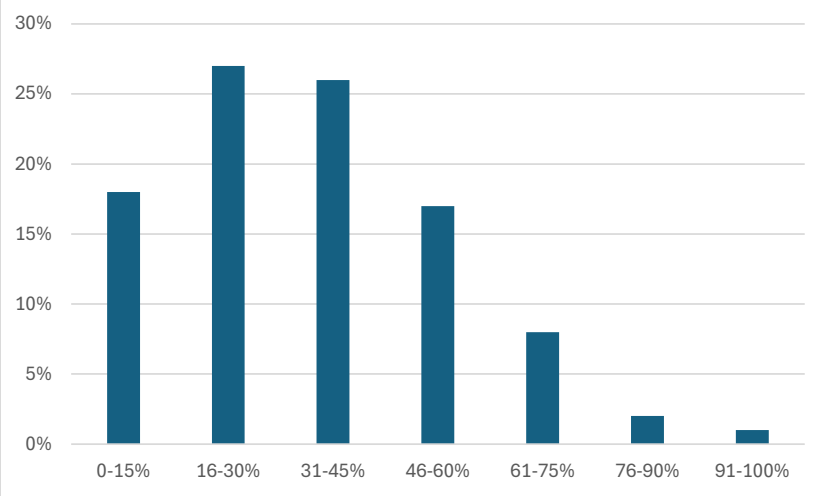
Vid Skogsstyrelsens uppföljning av återväxternas kvalitet görs registreringar av huruvida huvudplantorna är naturligt föryngrade eller planterade. Andelen naturligt föryngrade huvudplantor i planterade föryngringar har under den senaste tioårsperioden för landet som

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

helhet uppgått till omkring 35 procent. Andelen har varit något högre i Götaland än i övriga landsdelar.[131]

Cirka en fjärdedel av den areal där plantering använts som föryngringsmetod under inventeringsperioden 2020/2021–2022/2023 hade fler naturligt föryngrade huvudplantor än planterade (Figur 3.50).

Figur 3.50 Andel av totalt planterad areal fördelad på andelsklasser med naturligt föryngrade huvudplantor, inventeringsperiod 2020/2021–2022/2023



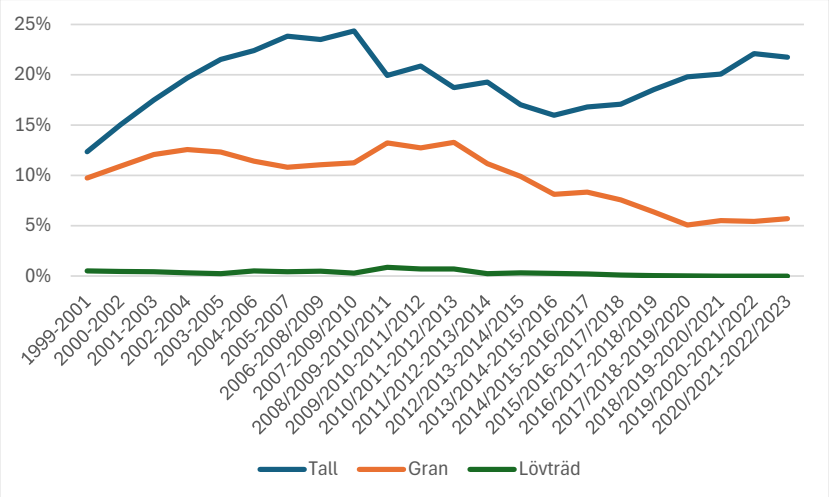
Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/12.

Enligt de senaste årens inventeringar från Skogsstyrelsen består en fjärdedel av den föryngrade arealen huvudsakligen av enbart huvudplantor av tall, gran eller lövträd. Andelen som huvudsakligen (till mer än 90 procent) består av gran har halverats under de senaste tio åren, samtidigt som föryngringar med enbart tall har ökat (Figur 3.51). Det ska noteras att uppgifterna avser huvudplantor och att detta inte nödvändigtvis speglar trädslagsfördelningen i de framtida bestånden.

[131] Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/12.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.51 Andel av föryngrad areal som till 90 procent består av enbart huvudplantor av tall, gran eller lövträd



Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/12.

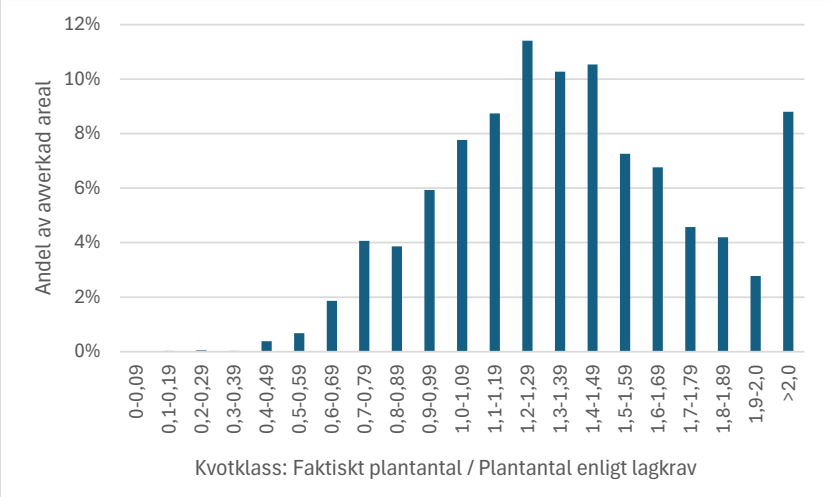
Huvudplantor i förhållande till lagkrav

I Skogsstyrelsens uppföljning av återväxternas kvalitet fastställs om objektet är godkänt eller inte genom att objektets plantantal och luckighet (andel nollytor) relateras till lagkraven. Plantantalskravet varierar i lagstiftningen mellan trädslag och ståndortsindex och i uppföljningen registreras på respektive provyta maximalt fem huvudplantor vilket motsvarar 5 000 per hektar.

Det faktiska genomsnittliga plantantalet inom ett objekt kan sättas i relation till lagkravet. Om denna kvot är 1 eller högre, är objektet godkänt med avseende på plantantal (men inte nödvändigtvis med avseende på luckighet). Av Figur 3.52 framgår hur den avverkade arealen fördelar sig mellan olika kvotklasser under perioden 2020/2021–2022/2023. Den totala andelen som understiger kvoten 1 uppgår i figuren till 17 procent. Denna andel kan jämföras med att den underkända andelen under samma period som uppgick till 80 procent. Skillnaden (tre procentenheter) utgörs av föryngringar som har ett tillräckligt plantantal men där luckigheten överstiger lagkravet.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.52 Andel av avverkad areal fördelad på faktiskt plantantal i förhållande till lagens krav grupperad i kvotklasser. Inventeringsperiod 2020/2021–2022/2023



Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/12.

Andelen föryngringar med ett mycket lågt plantantal (kvot <0,6) i förhållande till lagkraven har minskat under den senaste tjugoårsperioden. Denna utveckling kan förklaras av en ökad användning av plantering och minskad användning av naturlig föryngring på för metoden olämplig mark. Vad gäller föryngringar med ett plantantal över lagkravet tycks andelen med höga plantantal (kvot >1,5) ökat under det första decenniet för att efter 2010 ha minskat med förskjutning mot lagkravet.[132]

Täta föryngringar

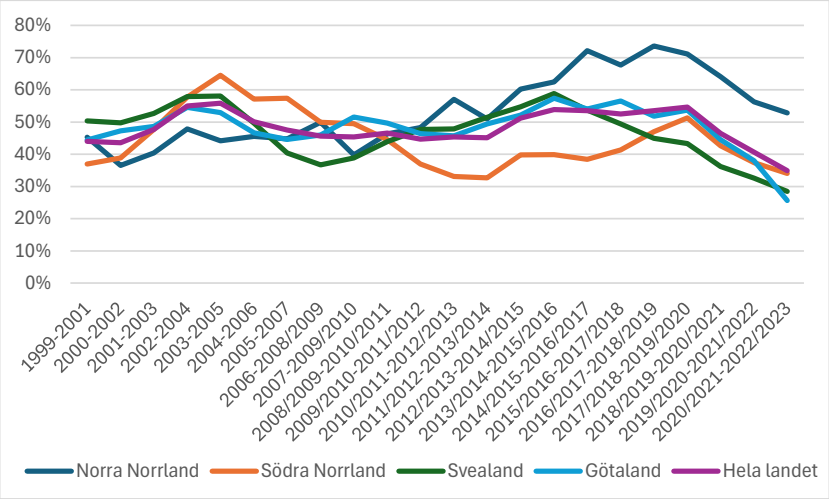
De skogliga sektorsmålen som togs fram i omgångar efter införandet av den nya skogspolitiken innefattade under en period ett mål för täta föryngringar. Andelen täta föryngringar skulle uppgå till minst 60 procent. Täta föryngringar definierades som andelen föryngringar som uppfyllde ett täthetskrav om 1,5 gånger skogsvårdslagens krav för antal plantor och högst 66 procent av lagens gräns för maximalt antal 0-ytor. Andelen låg på mellan 45 och 50 procent

[132] Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/12.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

under de första två decennierna på 2000-talet (Figur 3.53). Andelen täta föryngringar har därefter minskat till under 40 procent för landet som helhet. Minskningen har ägt rum i samtliga landsdelar.

Figur 3.53 Andel föryngringar som uppfyller ett täthetskrav om 1,5 ggr skogsvårdslagen krav på antalet huvudplantor och 0,66 ggr lagens krav på maximalt antal 0-ytor (luckighet) per landsdel, glidande treårsmedelvärden



Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/12.

Ståndortsanpassning vid föryngring

Med ståndortsanpassning avses att skogsbruksåtgärderna anpassas efter växtplatsens förutsättningar. Detta gäller främst val av trädslag, föryngrings- och markbehandlingsmetod. För att åstadkomma skog som tillfredsställande utnyttjar markens produktionsförmåga är det av stor betydelse att välja lämpligt trädslag för ståndorten. Utöver högre produktion skapar ståndortsanpassningen också skog med större motståndskraft mot skador som kan befaras vid ett framtida förändrat klimat. Vad som är rätt eller fel trädslag påverkas av en rad olika faktorer såsom markens närings- och vattentillgång samt klimatet på platsen (till exempel om det är nord- eller sydsluttning). Det finns därmed vissa ståndorter där vissa trädslag är mer lämpliga än andra. Detta gäller trädslag på torr och svag mark där tall är att föredra före andra trädslag. Detta anges också av Skogsstyrelsens

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

allmänna råd där gran numera inte är ett bedöms ge tillfredställande virkesproduktion på denna typ av mark.

Andelen huvudplantor av tall på torr mark har enligt Skogsstyrelsens återväxtuppföljning varit tämligen konstant för landet som helhet sedan millennieskiftet, cirka 80 procent. En gradient kan noteras med en högre andel i norr än söder. Under perioden 1999–2023 uppgick andelen i norra Norrland till 94 procent, södra Norrland till 84 procent, Svealand 66 procent och Götaland till 56 procent. Notera att uppgifterna gäller för tidigare bestämmelser (före 2022) där gran godtogs på torr och svag mark.

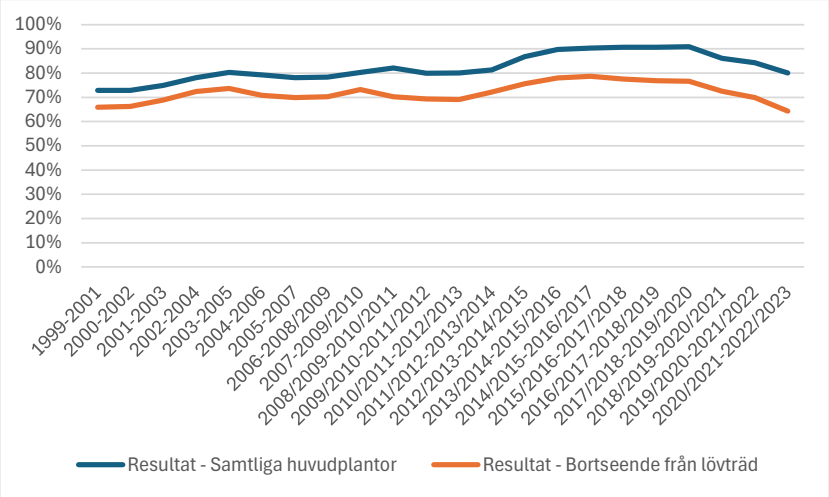
Återväxtresultat vid bortseende av lövplantor

Vid införandet av den nya skogspolitiken förändrades Skogsstyrelsens föreskrifter genom att lövträd, främst björk, kunde godkännas som huvudplanta. En indikation på hur återväxtuppföljningens resultat förhåller sig till tidigare bestämmelser som gällde innan 1993 års skogspolitik, ges av att exkludera lövplantor i beräkningen där resultaten sätts i relation till lagkraven.

Vid bortseende från huvudplantor av lövträd skulle andelen godkänd areal för landet som helhet vara knappt tio procentenheter lägre vid millennieskiftet och omkring 15 procentenheter lägre enligt de senaste årens uppföljningar (Figur 3.54). Att skillnaden ökar är en avspegling av att lövträdens andel av huvudplantorna ökat under perioden.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.54 Andel godkänd areal, totalt och vid bortseende av huvudplantor av lövträd. Glidande treårsmedelvärden



Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/12.

Toppbetade huvudplantor

I Skogsstyrelsens återväxtuppföljning inventeras huvudplantor. En huvudplanta kan ha skador som inte är så omfattande att dessa diskvalificerar den från att vara en huvudplanta. En särskild registrering görs om huvudplantan har toppskottet avbetat av vilt (ej sork) på sista eller näst sista årsskottet. Under inventeringsperioden 2020/2021–2022/2023 var nio procent av tallhuvudplantorna toppbetade, två procent av granplantorna och 13 procent av björkplantorna.[133]

Effekter på återväxtresultatet av Skogsstyrelsens nya föreskrifter

År 2022 trädde Skogsstyrelsens reviderade föreskrifter om krav för tillfredsställande återväxt i kraft. Sedan 2022/2023 har Skogsstyrelsen inventerat återväxterna enligt både de tidigare bestämmelserna och enligt de krav som ges av de reviderade föreskrifterna. I nuläget (2024) finns således underlag från två års inventeringar tillgängliga för en jämförelse mellan de olika kraven.

[133] Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/12.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Jämförelsen visar att de nya föreskrifterna innebär att en högre andel av föryngringarna uppfyller kraven i jämförelse med tidigare föreskrifter. Skillnaden i jämförelsen uppgår till cirka 15 procentenheter (Tabell 3.6). Underlagen visar att en stor andel (35–38 procent) av arealen i södra Sverige har en höjd över 1,3 meter vid inventeringstillfället (fem år efter avverkning) och därmed träffas av ett lägre stamantalskrav om 1 200 huvudstammar per hektar. Vidare tycks plantantalskravet om 1 000 plantor per hektar på svagare ståndorter (SI ≤18) innebära att fler föryngringar blir godkända (sju år efter avverkning) i norra Sverige i jämförelse med tidigare bestämmelser.

Tabell 3.6 Andel godkända föryngringar enligt tidigare och från 2022 gällande föreskrifter under tvåårsperioden 2022/23–2023/24

Landsdel	Andel godkänd areal enligt tidigare föreskrifter	Andel godkänd areal enligt gällande föreskrifter
Norra Norrland	91 %	99 %
Södra Norrland	78 %	88 %
Svealand	72 %	91 %
Götaland	77 %	96 %
Hela landet	**79 %**	**94 %**

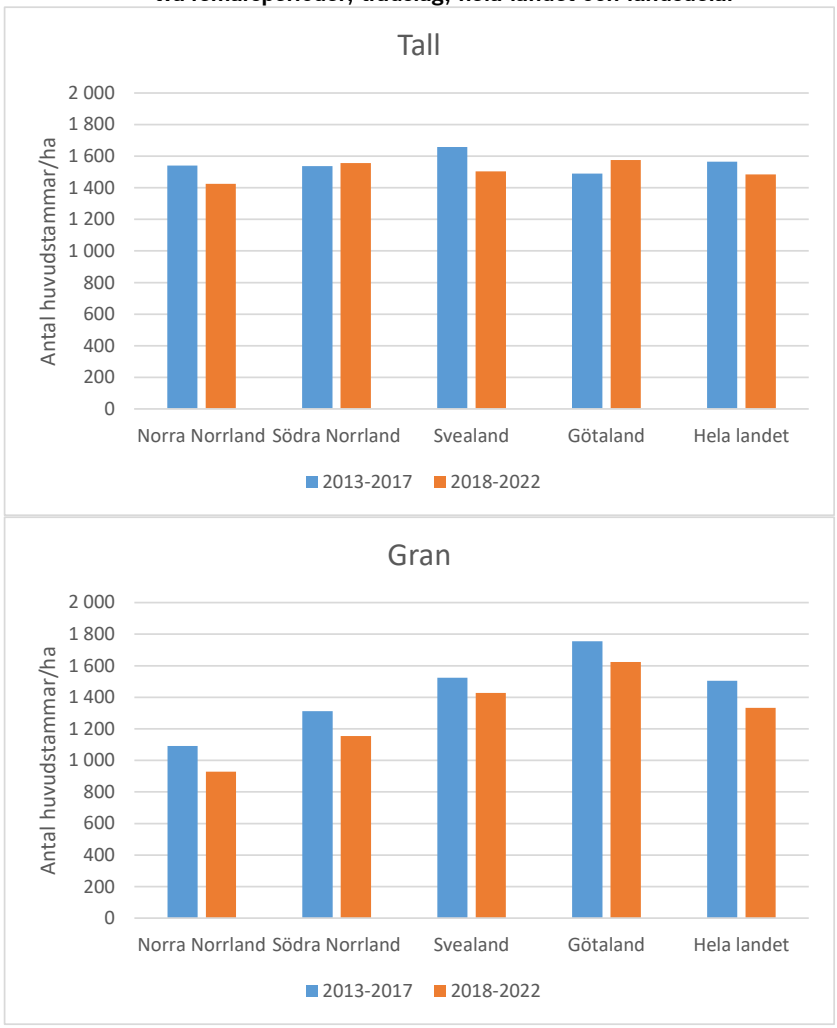
Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/12.

Antal huvudstammar per hektar i ungskog

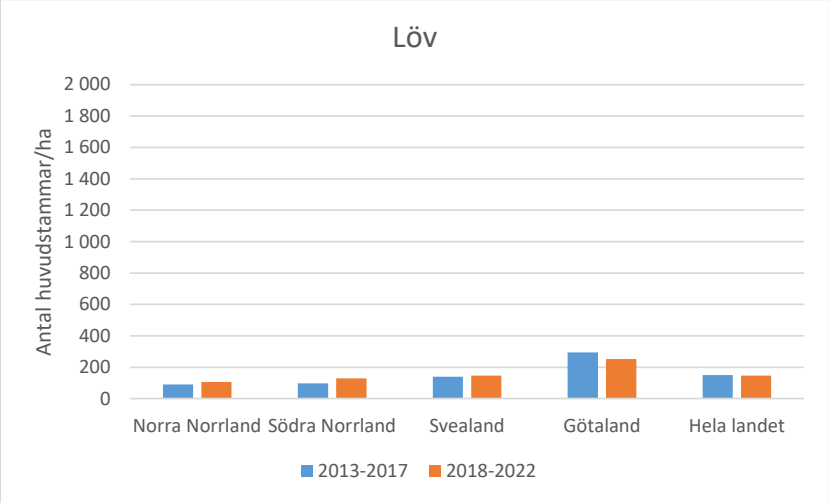
På motsvarande sätt som för huvudplantor i huggningsklassen B1 anges i Riksskogstaxeringen antalet huvudstammar per hektar i huggningsklassen B2 (ungskog med medelhöjd 1,3–3,0 meter). I norra Sverige är stamantalet för gran lägre jämfört med södra Sverige medan det för tall är små skillnader mellan landsdelarna (Figur 3.55). En viss tendens till minskat huvudstamsantal kan ses från tidsperioden 2013–2017 till 2018–2022, särskilt för gran. För antalet tall- och granhuvudstammar är skattningarna baserade på ungskog där tall respektive gran dominerar (≥ 65 procent). Gradienten med ett ökat antal huvudstammar per hektar från norr mot söder är tydligare för lövträden än för barrträden. I Götaland minskar dock antalet huvudstammar av löv mellan tidsperioderna.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.55 Genomsnittligt antal huvudstammar per hektar i huggningsklassen B2 (medelhöjd 1,3–3,0 m) fördelat på två femårsperioder, trädslag, hela landet och landsdelar



100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593



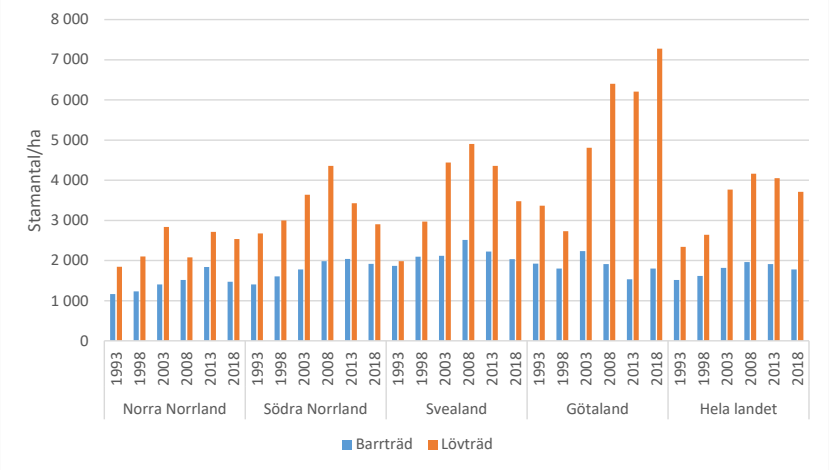
Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Totalt stamantal per hektar i ungskog

I Figur 3.56 visas det genomsnittliga stamantalet per hektar för sex olika femårsperioder fördelat på landsdelar och för barrträd respektive lövträd. Generellt sett ökar stamantalet mellan perioderna 1993 till 2008, men efter 2008 minskar stamantalet av barrträd i flera regioner, särskilt i norra Norrland och i Svealand. Antalet lövstammar per hektar ökar från norr mot söder. För barrstammarna är trenden inte lika tydlig där dessutom Götaland uppvisar ett stamantal något lägre än Svealand.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.56 Stamantal per hektar i huggningsklassen B2 (ungskog mellan 1,3 och 3,0 m i medelhöjd) fördelat på perioder, landsdelar och trädslag. Femårsmedeltal



Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Bestående kalmark

Bestående kalmark, det vill säga produktiv skogsmark som efter föryngringsavverkning, eller övergiven åkermark som klassificerats som produktiv skogsmark, inte har kunnat föryngras under lång tid, har setts som ett problemområde i skogsbruket. Olika metoder har nyttjats för att säkerställa föryngring, ibland drastiska som hyggesplöjning, men även byte av trädslag, exempelvis till contortatall. Genom att studera tillståndet 2018–2022 för Riksskogstaxeringens permanenta provytor som vid etableringen av provytorna (1983–1987) klassificerades som kalmark (huggningsklass A), det vill säga 35 år efter etableringen, kan arealen bestående kalmark beräknas. Ur Tabell 3.7 går det att utläsa att det i dag finns 90 000 hektar bestående kalmark, med definitionen att ingen föryngring etablerats på 35 år. Fördelningen är relativt likartad mellan landsdelarna men norra Norrland har knappt 10 000 hektar större areal än övriga landsdelar. Sett till andelen bestående kalmark 2018–2022 är det relativt lika mellan landsdelarna.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Tabell 3.7 Areal kalmark 1983–1987 samt areal och andel som var kalmark även 2018–2022. Landsdelar och hela landet. Alla ägarkategorier

	Norra Norrland	Södra Norrland	Svealand	Götaland	Hela landet
Kalmark 1983–1987 Miljoner hektar	0,39	0,29	0,32	0,25	1,25
Kalmark även 2018–2022 Miljoner hektar	0,03	0,02	0,02	0,02	0,09
Procent av kalmarksarealen 1983–1987 som är kalmark även 2018–2022	7,1	7,6	6,2	8,7	7,3

Källa: Fridman, J. & Nilsson, P. 2025.

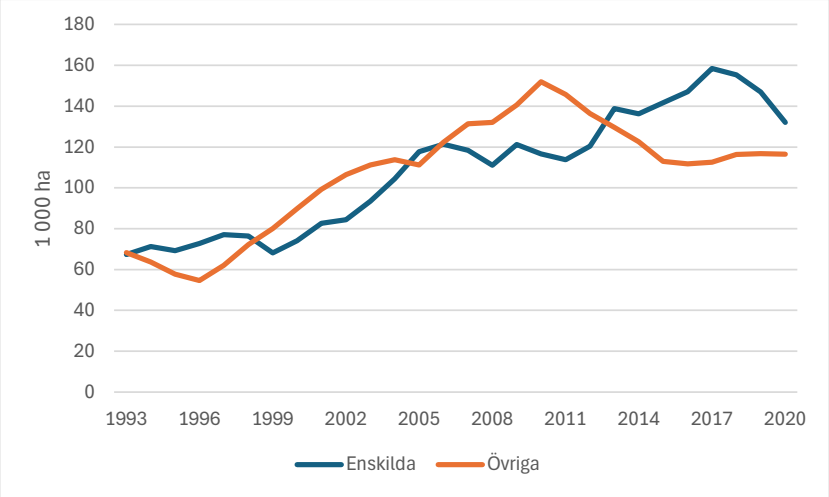
Röjning

Röjningsaktiviteten har ökat kraftigt sedan 1993 även om det syns en viss minskning under senaste decenniet. I början av 1990-talet var dock aktiviteten på en låg nivå bland annat på grund av lågkonjunktur[134]. Båda ägarkategorierna har ökat sin aktivitet under perioden med ett trendbrott nedåt för övriga ägare kring 2011 och för enskilda ägare runt 2018 (Figur 3.57). Ökningen har skett i hela landet men mest i Götaland.

[134] Skogsstyrelsen. 2002. Meddelande 1.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.57 Årlig areal röjning fördelad på ägargrupper. Huggningsklass B1–C1. 1000 ha. Produktiv skogsmark utanför formellt skyddade områden. Hela landet



Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Den ökade röjningsaktiviteten gäller framför allt sena röjningar (över tre meters höjd). Samtidigt har också arealen med akut röjningsbehov ökat för just ungskogskog över 3 meter. Det akuta röjningsbehovet vid lägre höjd har varit stabilt. Den totala arealen som röjs varje år är i paritet med eller lite högre, än slutavverkningsarealen vilket innebär att i genomsnitt röjs bestånden något mer än en gång. Omfattningen på röjning är sannolikt inte något stort problem, möjligen att tidpunkten har förskjutits till senare röjning. Det innebär ändå att stora arealer har ett akut röjningbehov vilket Riksskogstaxeringens uppföljning visar och att röjningsinsatsen blir dyrare och svårare. Bristen på uppföljning av ungskogar gör att ytterligare bedömning av kvaliteten också av röjning inte kan göras.

Gallring

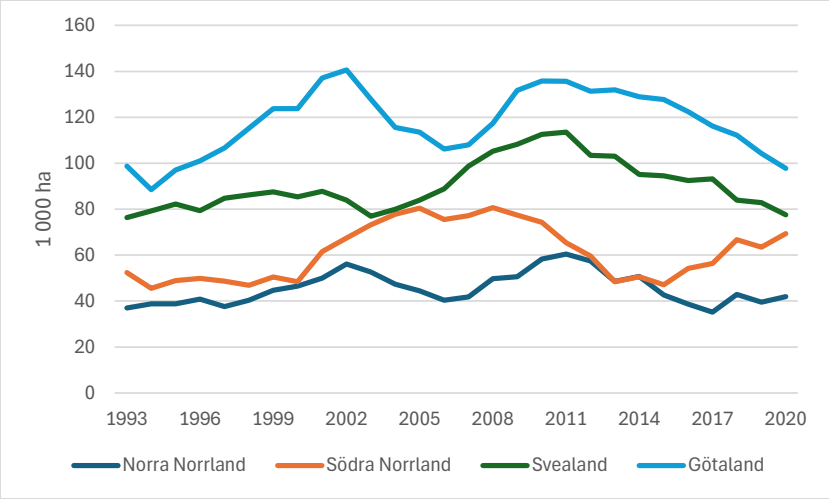
Den årligt gallrade arealen är i dag marginellt högre än vad den var 1993 men i perioden där emellan har det varit en högre nivå. Sett ur ett längre perspektiv är gallringsarealen betydligt lägre till följd av omställningen till ett trakthyggesbruk. Gallringens omfattning på-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

verkas av många saker till exempel virkespriser, avverkningskostnad samt risken för vind- och snöskador.

Det gallras mest i södra Sverige och arealen avtar norrut i landet (Figur 3.58). Tendensen de senaste cirka tio åren är minskande i Svealand och Götaland. Enskilda ägare gallrar en betydligt större areal än övriga ägare, vilket förklaras av att gallringsarealen är större i södra landsdelen. Enskilda ägares gallring ökade mellan 1993 och 2011 men har därefter minskat. Hos övriga ägare ses en svagt minskande trend. Den årligt gallrade arealen fördelas jämnt mellan förstagallring och senare gallring.[135]

Figur 3.58 Årlig areal gallring fördelad på landsdelar. Produktiv skogsmark utanför formellt skyddade områden. Hela landet



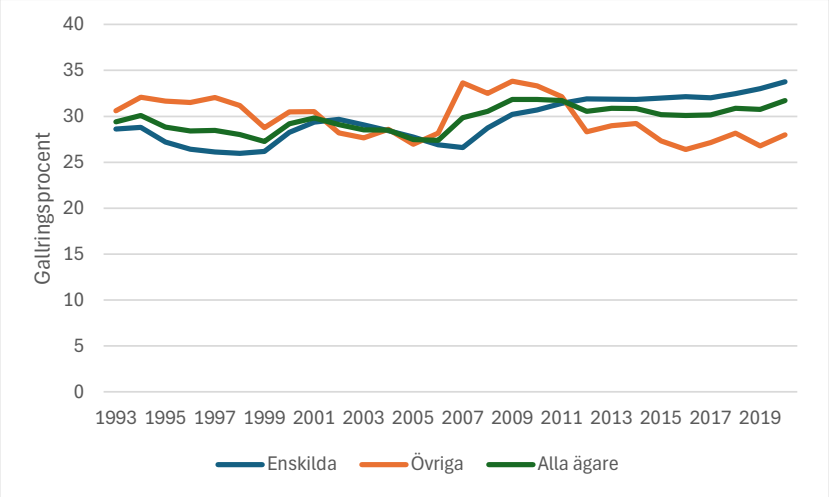
Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Sett till genomförandet har gallringsingreppen inte förändrats nämnvärt sedan 1993. Gallringsprocenten har legat stabilt på 30 procent av grundytan i medeltal, spridningen kring detta medeltal har förskjutits något mot högre uttagsandelar (Figur 3.59). Enskilda markägare har i genomsnitt en högre gallringsprocent än övriga ägare i slutet av perioden.

[135] Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.59 Gallringsprocent vid gallring fördelad på ägargrupper. Procent. Produktiv skogsmark utanför formellt skyddade områden. Hela landet

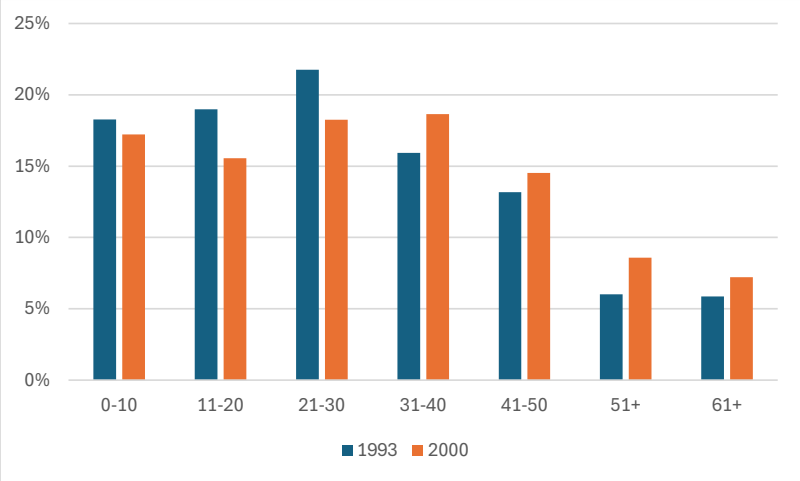


Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

I Figur 3.60 illustreras spridningen av gallringsprocenter i Riksskogstaxeringens material år 1993 respektive 2020. Här får man vara medveten om att provytorna i Riksskogstaxeringen är relativt små (tio eller sju meters radie för permanenta respektive tillfälliga förrådsytor), vilket ger en större spridning än en genomsnittlig gallringsprocent för en hel åtgärdsenhet. En fråga som ofta uppkommer är om höga gallringsuttag blivit vanligare. Vid en jämförelse av gallringsuttag större än 50 procent är arealandelen något högre år 2020 (2018/2019–2022/2023), 16 procent, jämfört med 1993 (1991/1992–1995/1996) då den var tolv procent. Denna jämförelse avser all gallring.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

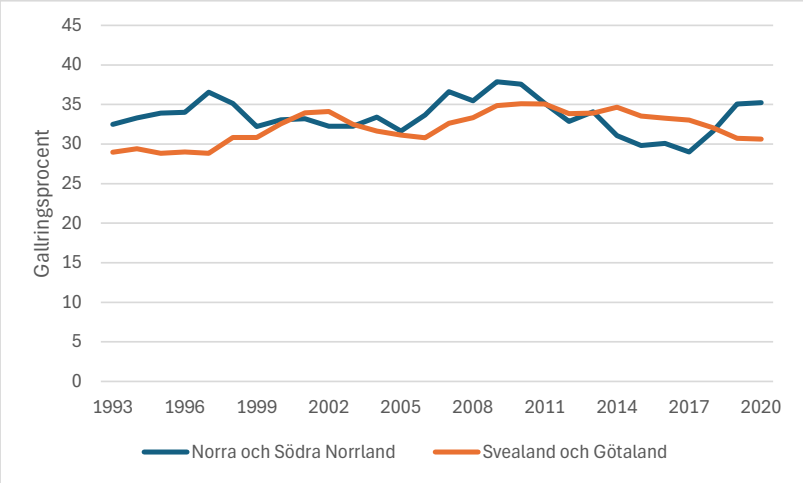
Figur 3.60 **Arealandel gallring i olika gallringsprocentklasser år 1993 respektive år 2000. Produktiv skogsmark utanför formellt skyddade områden. Hela landet**



Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Gallringsprocenten vid förstagallring har fluktuerat men uppvisar ingen tydlig trend (Figur 3.61). Den genomsnittliga gallringsprocenten vid förstagallring för hela landet år 2020 är 33 procent.

Figur 3.61 **Gallringsprocent vid förstagallring fördelad på del av landet. Produktiv skogsmark utanför formellt skyddade områden**

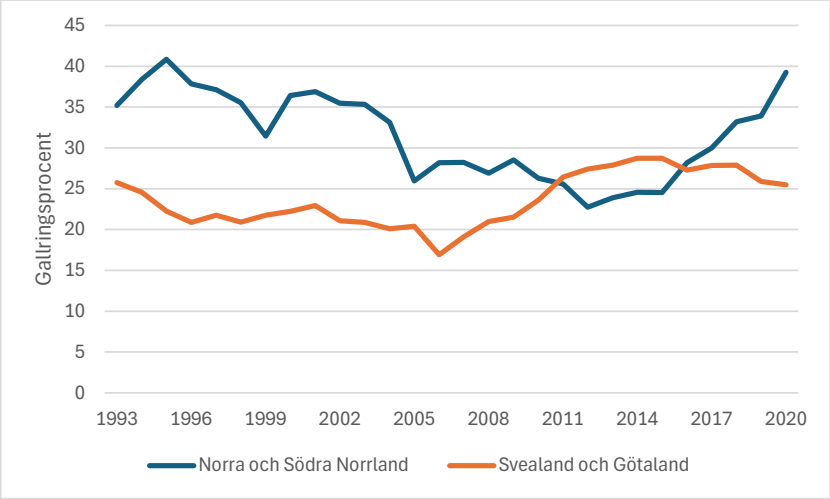


Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Fram till omkring 2010 fanns en tydlig skillnad mellan norra och södra Sverige, med en högre gallringsprocenten i norr vid senare-gallring (Figur 3.62). Denna skillnad minskade men ses återigen i slutet av perioden. Trenden är en ökad gallringsprocent i slutet av perioden. Riksskogstaxeringen har inga uppgifter om antalet gall-ringar som genomförs under omloppstiden har förändrats. Färre gallringar bidrar sannolikt till att gallringsstyrkan förändras. Den genomsnittliga gallringsprocenten vid senaregallring för hela landet var 30 procent år 2020.

Figur 3.62 Gallringsprocent vid senaregallring fördelad på norra och södra Sverige. Produktiv skogsmark utanför formellt skyddade områden



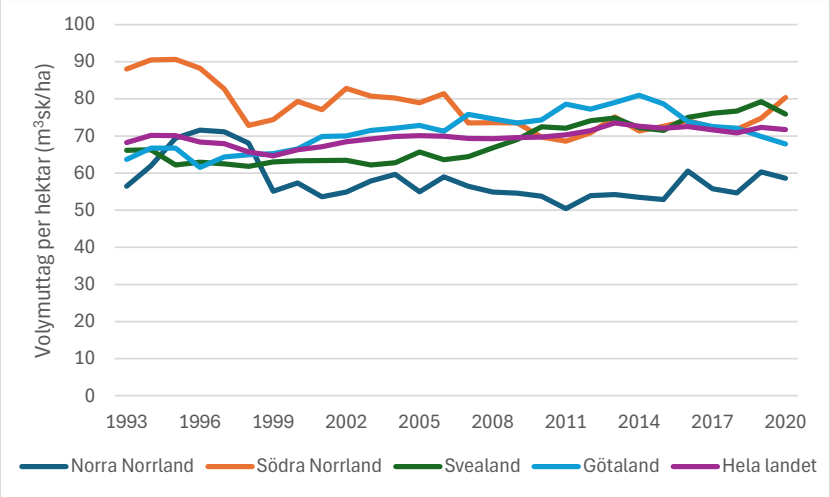
Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Gallringsuttaget i hela landet låg på cirka 70 m³sk per hektar i början av perioden med ett högre uttag i södra Norrland (Figur 3.63). Sedan dess har volymuttaget minskat i Norrland och ökat i södra Sverige vilket gjort medelvärdet för hela landet närmast oförändrat.

Volymuttaget är något mindre vid första gallringsingreppet jäm-fört med senare gallringar, någon förändring sedan 1993 kan inte ses.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.63 **Volymuttag vid gallring fördelad på landsdelar och hela landet. Produktiv skogsmark utanför formellt skyddade områden. Hela landet**

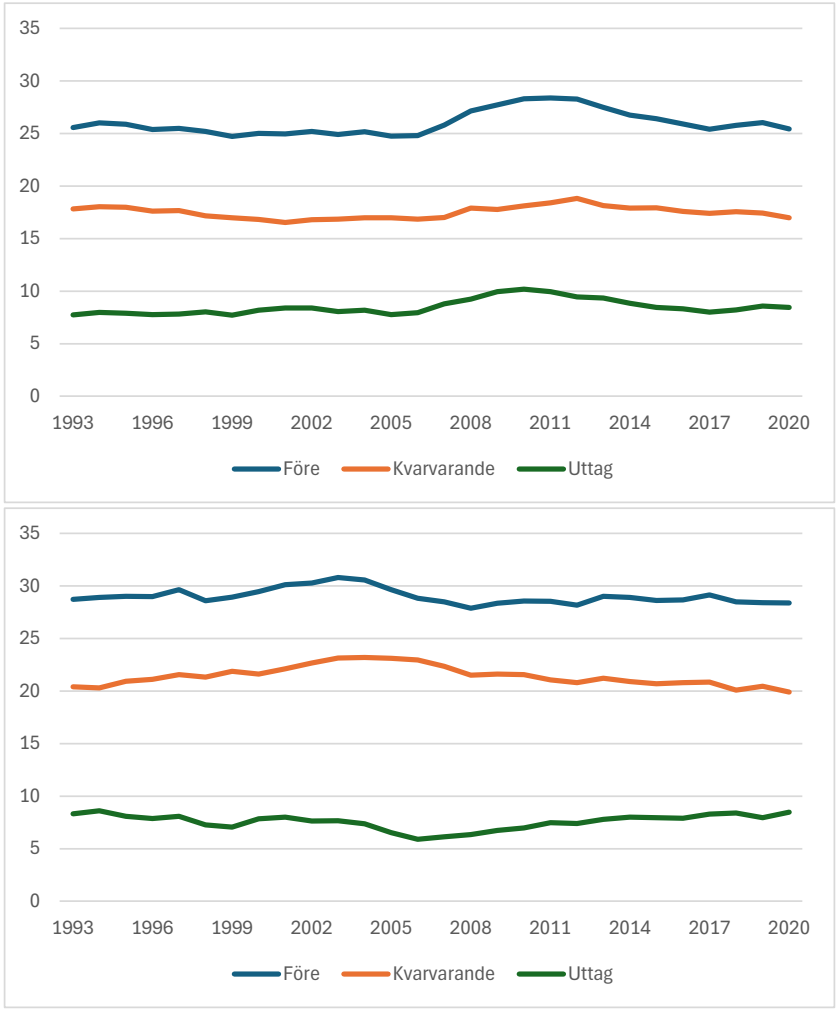


Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Viktigast för skogsproduktionen och skogshushållningen är dock vad som lämnas kvar efter gallring. I förstagallringarna har det varit en stabil nivå på lämnad grundyta om cirka 18 m^2 per hektar i genomsnitt under hela perioden (Figur 3.64). I senare gallring har nivån varit stabil på cirka 20 m^2 per hektar.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.64 **Grundyta före gallring, gallringsuttag samt grundyta i kvarvarande bestånd vid förstagallring (övre diagram) och senare gallring (nedre diagram). Produktiv skogsmark utanför formellt skyddade områden. Hela landet**



Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Gallring i förhållande till höjd är en viktig faktor ur ett stormriskperspektiv och för senare gallring har medelhöjden ökat från 19 till drygt 20 meter vilket medför en viss förhöjd stormrisk.

Förstagallringar utförs i dag i genomsnitt vid 15,3 meters beståndshöjd. Enskilda ägare förstagallrar något senare (15,5 meter) jämfört

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

med övriga ägare (14,9 meter). I början av perioden utfördes förstagallringarna i genomsnitt vid cirka 14 meter, utan någon skillnad mellan ägargrupperna. Bortsett från början av perioden, utförs förstagallring vid omkring en meters högre beståndsmedelhöjd i södra landet jämfört med norra. Beståndsmedelhöjden vid senaregallring har för hela landet ökat från 19,1 till 20,6 meter under perioden. Liksom vid förstagallring gallrar enskilda ägare vid en högre beståndshöjd än övriga ägare, skillnaden vid senaregallring är nästan två meter 2020. Senaregallring utförs i genomsnitt omkring vid två meters högre beståndshöjd i södra landet jämfört med norra.[136]

Föryngringsavverkning

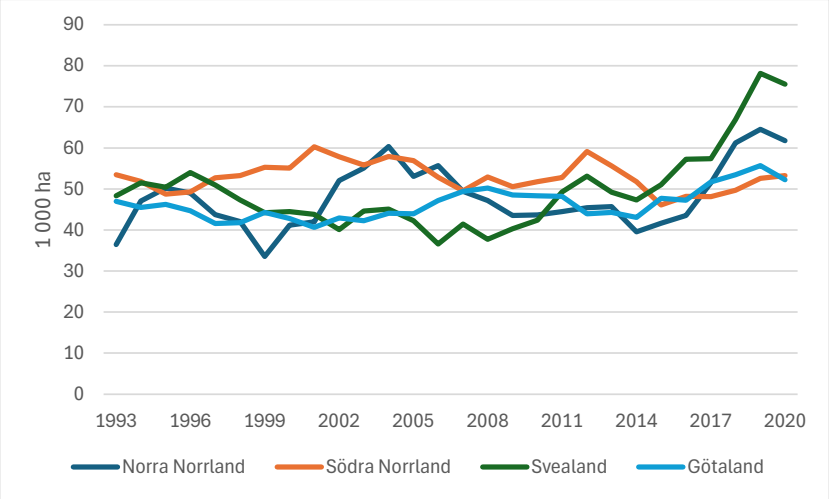
Riksskogstaxeringen använder begreppet *slutavverkning* men nästan all slutavverkning är del av pågående och fortsatt skogsbruk varför redovisningen här, där jag använder begreppet *föryngringsavverkning*, kan ses som synonym.

Slutavverkningsarealen har legat stabilt på knappt 200 000 hektar per år fram till 2018 (Figur 3.65). Sedan dess syns en uppgång till nivåer på över 240 000 hektar per år. Orsaken till detta kan vara flera. En självklar anledning är ökad efterfrågan på råvara till följd av både högkonjunktur och förändringar i världshandeln av rundvirke. Eftersom ökningen i areal inte motsvarar ökningen i volym, är det också förändrad prioritering i avverkningar mot mindre virkesrika bestånd. En förklaring till detta kan vara att avverkningar har riktats mot områden med hög skaderisk, till exempel från barkborreangrepp. Efter toppnoteringen 2019 har avverkningsarealen minskat.

[136] Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.65 Årlig areal slutavverkning fördelad på landsdelar. Produktiv skogsmark utanför formellt skyddade områden. Hela landet

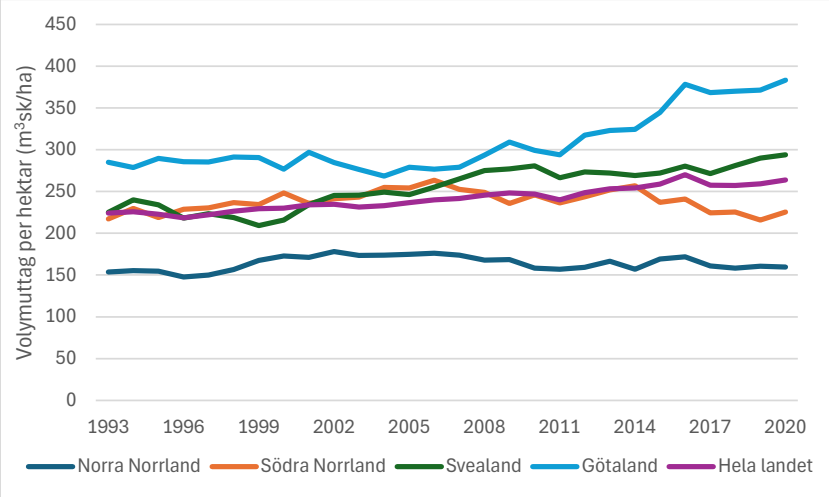


Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Sett över hela perioden sedan 1993 är den övergripande trenden för föryngringsavverkningar att mer volym har avverkats utan att arealen ökat. De skogar som föryngringsavverkas i dag är helt enkelt virkesrikare än vad dåtidens skogar var. Uttaget per hektar har ökat i Götaland och i Svealand medan det i Norrland är ungefär detsamma som 1993 (Figur 3.66).

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.66 Volymuttag vid slutavverkning fördelad på landsdelar. Produktiv skogsmark utanför formellt skyddade områden



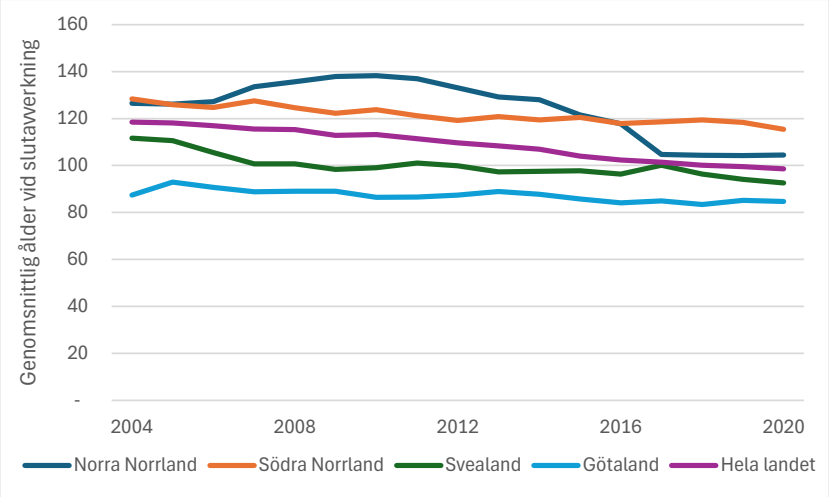
Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Medelåldern vid slutavverkning har sjunkit sedan 1993. Den genomsnittliga åldern vid normal slutavverkning (det vill säga undantagen avverkning på grund av sanering efter skada och avverkning av naturvårdsskäl) har sjunkit från 118 till 99 år för hela landet sedan 2004 (Figur 3.67). Störst relativ förändring har ägt rum i norra Norrland och Svealand och minst i Götaland, där medelåldern nästan är konstant. Skillnaden mellan ägare är liten i södra Sverige. I Norrland har övriga ägare under hela perioden avverkat vid lägre ålder än enskilda och skillnaden har ökat under slutet av perioden.[137]

[137] Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.67 Genomsnittlig ålder vid slutavverkning fördelad på landsdelar och hela landet. År. Normal slutavverkning. Produktiv skogsmark utanför formellt skyddade områden

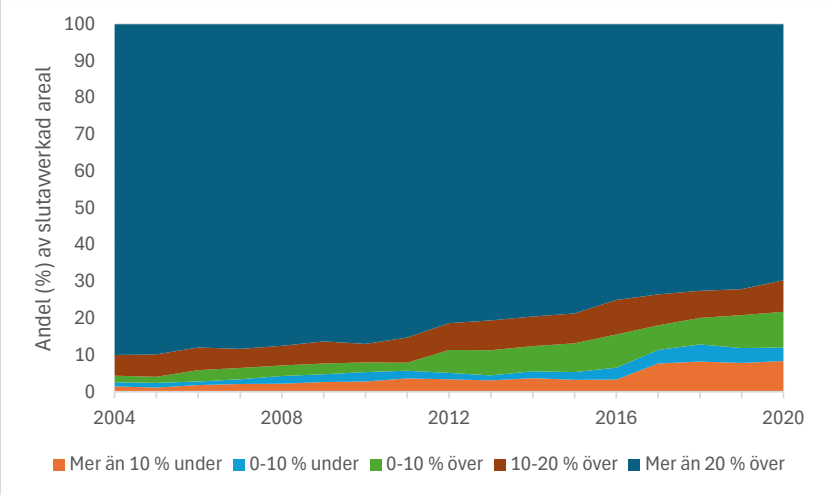


Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Huvuddelen av slutavverkningarna sker fortfarande vid en ålder som är mer än 20 procent över lägsta tillåtna ålder för föryngringsavverkning men denna andel har minskat (Figur 3.68). Det har i stället blivit vanligare med slutavverkning i närheten av lägsta ålder för föryngringsavverkning och till och med under denna gräns, speciellt under de senaste åren. Här bör det påpekas att dessa uppgifter från Riksskogstaxeringen innehåller några metodproblem. Uppgifterna bedöms på små provytor medan lagkravet bedöms på beståndsnivå och små provytor ger alltid högre frekvens av extremvärdena än genomsnitten över större bestånd. Dessutom tycks det finnas en risk för underskattning av ståndortsindex via ståndortsegenskaper vilket då påverkar lägsta ålder för föryngringsavverkning. Men den tydliga förändringen på kort tid antyder ett behov av att arbeta vidare med frågan om lägsta ålder vid föryngringsavverkning.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.68 **Genomsnittlig ålder vid slutavverkning i förhållande till lägsta ålder för föryngringsavverkning. Normal slutavverkning i tall- och/eller grandominerade bestånd (exklusive contortadominerade bestånd). Produktiv skogsmark utanför formellt skyddade områden. Hela landet**



Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Andel slutavverkning under lägsta ålder för föryngringsavverkning har ökat för båda ägarkategorierna under perioden, dock ses en betydligt större uppgång för övriga ägare med start kring 2015. Andelen är sju procent år 2020 för enskilda ägare och 22 procent för övriga ägare.[138]

Hyggesfritt skogsbruk

Under senare tid har begreppet hyggesfritt skogsbruk etablerats. Tidigare har olika skötselsystem diskuterats utifrån två huvudkategorier, trakthyggesbruk och blädningsbruk. Men 2021 definierade Skogsstyrelsen ett nytt begrepp, *hyggesfritt skogsbruk*[139], som sedan dess ofta ses som alternativet till trakthyggesbruk. Baserat på denna definition uppger markägare (samtliga ägarkategorier) att de har

[138] Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.
[139] Skogsstyrelsen. 2021. Rapport 2021/8.

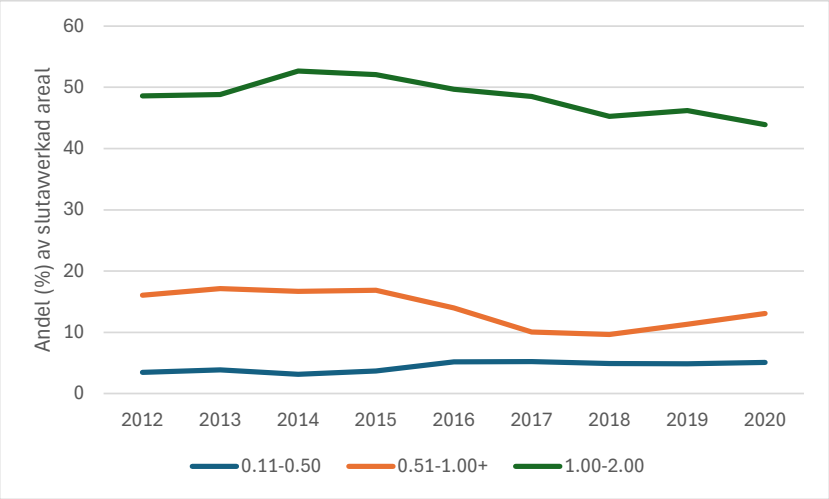
100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

intentionen att bruka totalt nästan 800 000 hektar med hyggesfria metoder[140].

Eftersom detta speglar markägarnas intentioner är det svårt att veta hur omfattning av avverkningsåtgärderna som är knutna till dessa intentioner. Via Riksskogstaxeringens information är omfattningen av små slutavverkningar stabil. För klassen 0,11–0,50 hektar ökar andelen från tre till fem procent av slutavverkad areal sedan 2012 (Figur 3.69) medan andelen i klassen 0,51–1,00 hektar minskar från 16 till 13 procent.

Figur 3.69 Arealandel slutavverkning fördelad på beståndsstorleksklasser. Produktiv skogsmark utanför formellt skyddade områden. Hela landet

Observera att slutavverkningsarealer över två hektar inte är medtagen



Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Förändringar i andelen gallringar som utförs vid en ålder över lägsta ålder för föryngringsavverkning kan vara ett sätt att se om hyggesfria metoder ökar i omfattning. Andelen gallringar över lägsta ålder för föryngringsavverkning har 2020 minskat till 19 procent från 32 procent 2004. Någon ökning av gallring i äldre skog kan således inte ses. I föryngringsarbetet utgör beståndsföryngring en marginell företeelse och andelen naturlig föryngring har minskat. Det är alltså

[140] Skogsstyrelsen. 2025-07-21. Åtgärder i skogsbruket.

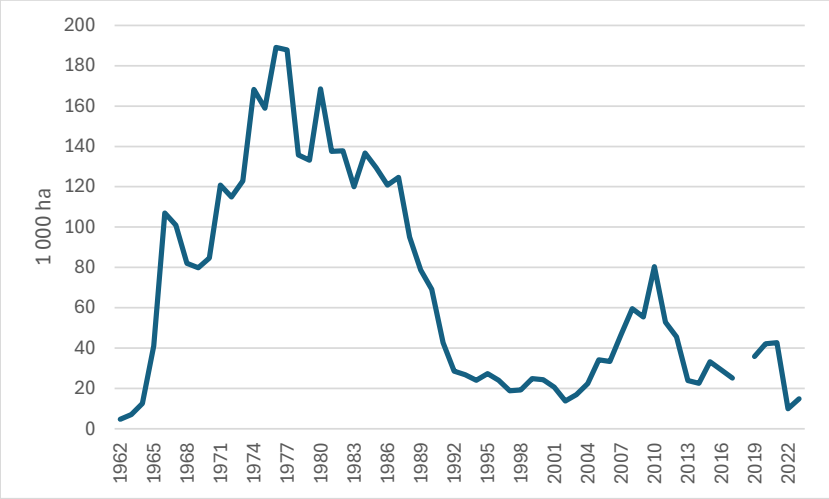
100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

svårt att empiriskt belägga en ökad omfattning av hyggesfritt skogsbruk även om intresset och intentionerna ökat.

Övriga åtgärder

Omfattningen av gödsling har fluktuerat men det tydligaste utfallet är en betydligt lägre gödslingsareal efter 1993 än vad som förekom under tidigare decennier. Under de senaste 30 åren har gödsling utförts på cirka 30 000 hektar per år (Figur 3.70). Huvuddelen av gödslingen de senaste 20 åren har skett i Norrland något mindre i Svealand och nästan ingen gödsling har utförts i Götaland.

Figur 3.70 Årlig skogsgödslad areal i hela landet



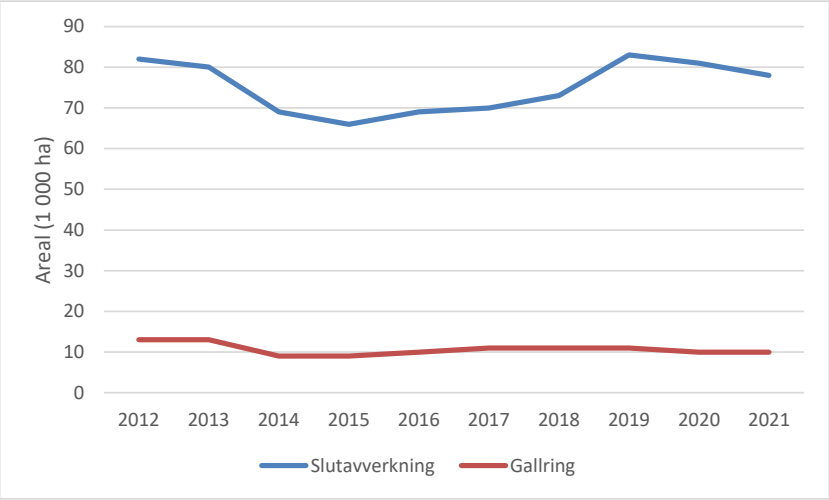
Källa: Skogsstyrelsen. 2025-07-21. Åtgärder i skogsbruket.

Uttag av grot (grenar och toppar) i samband med slutavverkning har under se senaste 20 åren varit stabilt på ett genomsnitt om 75 000 hektar om året samt ytterligare i genomsnitt 11 000 hektar per år i samband med gallring (Figur 3.71). Det grotuttag som görs i samband med slutavverkning sker framför allt i Götaland och Svealand och i mindre utsträckning i Norrland. Grotuttag i samband med gallring sker huvudsakligen i Götaland, i liten del i Svealand och inte alls i

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Norrland. Stubbrytning förekommer inte annat än vid omläggning från skogsbruk till annan markanvändning.[141]

Figur 3.71 Årlig (femårsmedeltal) areal med uttag av grenar och toppar (GROT) vid slutavverkning respektive gallring i hela landet. Produktiv skogsmark utanför formellt skyddade områden



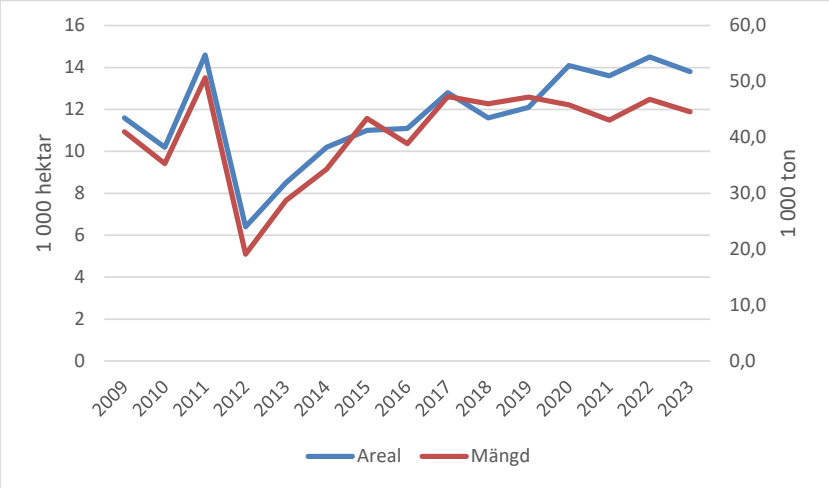
Källa: Skogsstyrelsen. 2025-07-21. Åtgärder i skogsbruket.

Askåterföring har sedan 2009 genomförts på drygt 10 000 hektar per år (Figur 3.72). På denna areal har det spridits drygt 40 000 ton aska per år, i genomsnitt 3,5 ton per hektar.

[141] Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.72 Årlig areal och mängd askåterföring i hela landet



Källa: Skogsstyrelsen. 2025-07-21. Åtgärder i skogsbruket.

Den sammanlagda dikningen (det vill säga nyupptagning av diken) och dikesrensning i hela landet var 9 000 hektar både 1993 och 2020 men låg på en lägre nivå under åren däremellan. Dikningen har under senare år legat kring 1 000 till 2 000 hektar och dikesrensningen mellan 7 000 och 10 000 hektar. En tidigare skattning visade redan runt millenieskiftet ett behov av dikesrensning omfattande cirka 400 000 hektar[142]. Arealen skyddsdikning i samband med föryngrings-avverkning har minskat och utförs nu en omfattning om knappt 2 000 hektar per år.[143]

3.1.5 Naturvårdsarbetets utveckling

Här beskrivs naturvårdsarbetet utifrån det formella skyddet av skog, de frivilliga avsättningarna, den improduktiva skogsmarken samt den miljöhänsyn som lämnas vid föryngringsavverkning och under föryngringsfasen. Därtill redovisas de mest väsentliga indikatorerna till miljökvalitetsmålet *Levande skogar* samt den centrala information som ges från rödlistan och artportalen.

[142] Fahlvik, N. m.fl. 2009.
[143] Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Formellt skydd av skog

Areal

Enligt SCB fördelar sig den formellt skyddade arealen skogsmark, totalt 2,5 miljoner hektar, med 57 procent produktiv och 43 procent improduktiv skogsmark, där huvuddelen av arealen återfinns inom formellt skydd enligt miljöbalken[144]. Enligt Riksskogstaxeringens senaste statistik är motsvarande uppgifter totalt 2,9 miljoner hektar skogsmark varav 48 procent produktiv och 52 procent improduktiv. Skillnaderna beror på att SCB:s skattning baseras på Nationella Marktäckedata[145] och Riksskogstaxeringen på fältbesökta provytor.

I Tabell 3.8 redovisas den formellt skyddade skogsmarken landsdelsvis enligt Riksskogstaxeringens skattningar. Knappt 70 procent av skogsmarken inom formellt skyddade områden återfinns i norra Norrland, 13 procent vardera i södra Norrland och Svealand och resterande sju procent i Götaland. Totalt sett är tio procent av skogsmarken belägen inom formellt skyddade områden. Motsvarande andel i norra Norrland är 20 procent. Av den improduktiva skogsmarken är 33 procent formellt skyddad och i norra Norrland är andelen formellt skyddad improduktiv skogsmark 47 procent. Knappt sex procent av den produktiva skogsmarken är formellt skyddad med mellan tre och fem procent av respektive totalareal i de tre sydliga landsdelarna. I norra Norrland är drygt tio procent av den produktiva skogsmarken formellt skyddad.

Tabell 3.8 Skogsmarksareal inom formellt skyddade områden fördelat på produktiv och improduktiv skogsmark inom landsdelar

Landsdel	Produktiv skogsmark	Improduktiv skogsmark	Skogsmark totalt
	Areal (1 000 ha) inom formellt skydd, andel (%) av total areal inom parentes		
Norra Norrland	737 (10,4)	1 192 (47,0)	1 930 (20,0)
Södra Norrland	215 (3,6)	155 (15,5)	370 (5,4)
Svealand	262 (4,8)	101 (19,3)	362 (6,1)
Götaland	159 (3,1)	35 (9,7)	194 (3,6)
Hela landet	**1 372 (5,8)**	**1 483 (33,5)**	**2 856 (10,2)**

Källa: Fridman, J. & Nilsson, P. 2025.

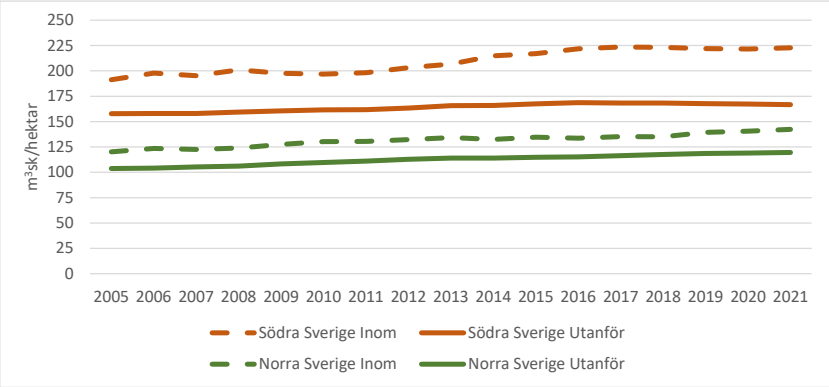
[144] SCB. 2025. MI 41 Rapport 2025:02.
[145] Naturvårdsverket. 2025-07-21. Nationella marktäckedata.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Virkesförråd

Virkesförrådet på produktiv skogsmark inom formellt skyddade områden för hela landet har ökat från 193 till 229 miljoner m³sk, eller från 143 till 167 m³sk/ha (i genomsnitt 1,5 m³sk/ha och år) mellan 2005 och 2021. I Figur 3.73 illustreras förändringen av virkesförrådet per hektar inom respektive utanför formellt skyddade områden för norra respektive södra Sverige. För båda landsdelarna har virkesförrådet per hektar ökat, såväl inom som utanför formellt skyddade områden. Den största ökningen i absoluta tal har skett inom formellt skyddade områden i södra Sverige, 31 m³sk/ha (16 procent) och störst relativ ökning uppvisar norra Sverige inom formellt skyddade områden med 18 procent (22 m³sk/ha). Utvecklingen är relativ likartad under perioden med en svag uppgång och något av en utplaning under de senaste åren. Undantaget är södra Sverige inom formellt skyddade områden där en relativt kraftig ökning sker mellan 2010 och 2016 och därefter en utplaning.

Figur 3.73 Virkesförråd per hektar på produktiv skogsmark inom respektive utanför formellt skyddade områden fördelat på norra Sverige och södra Sverige



Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

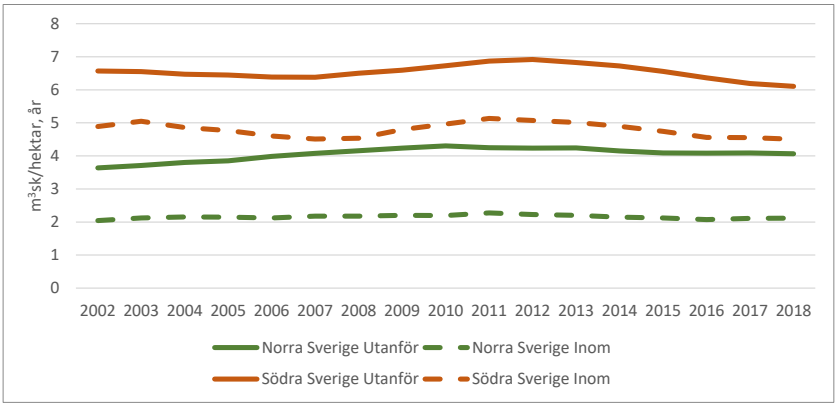
Tillväxt

Den tillväxten inom formellt skyddade områden har, liksom tillväxten utanför formellt skyddade områden, utvecklats negativt sett till hela landet. Från årligen 4,0 miljoner m³sk 2002 till 3,9 miljoner m³sk 2018. Motsvarande utveckling utanför formellt skyddade om-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

råden är från 109,3 miljoner m³sk/år till 102,3 miljoner m³sk per år. I Figur 3.74. illustreras tillväxten per hektar och år inom respektive utanför formellt skyddade områden i norra respektive södra Sverige för perioden 2002 till 2018. Jämförs början av perioden med slutet, har tillväxten framför allt ökat i norra Sverige utanför formellt skyddade områden, 0,4 m³sk per hektar och år eller med tolv procent. I södra Sverige är minskningen cirka sju procent eller 0,5 m³sk per hektar och år.

Figur 3.74 Årlig avsatt tillväxt per hektar på produktiv skogsmark inom respektive utanför formellt skyddade områden fördelad på norra Sverige och södra Sverige



Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Diametertillväxten inom formellt skyddade områden är lägre än utanför. Variationen över tillväxtår är högre utanför formellt skyddade områden. Generellt är skogar inom formellt skyddade områden betydligt äldre än utanför vilket till stor del kan förklara skillnaderna.[146]

Naturlig avgång

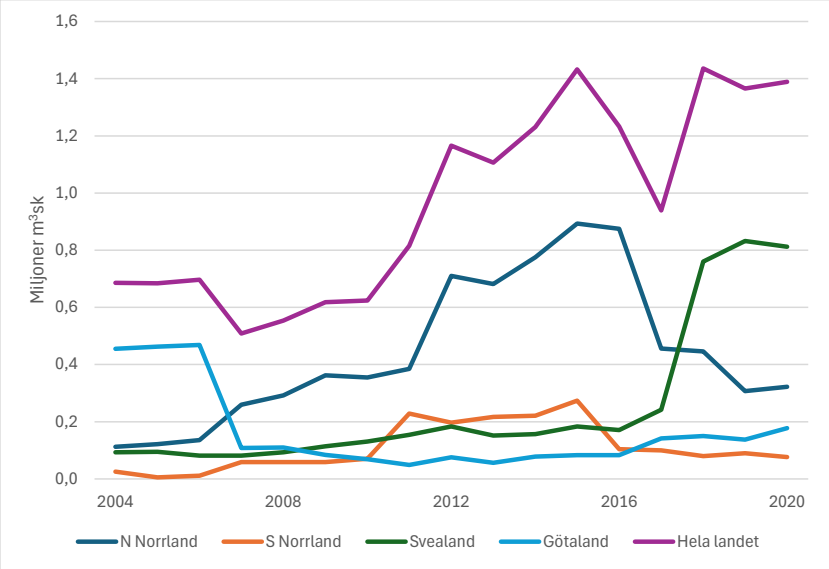
Den naturliga avgången inom formellt skyddade områden har ökat sedan 2004. I Figur 3.75 visas hur denna naturliga avgång fördelar sig på landsdelar. Naturliga avgången inom formellt skyddade områden i Götaland minskar till en lägre stabil nivå efter stormarna Gudrun

[146] Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

och Per för att sedan öka något till stor del på grund av granbarkborreskador efter 2016. I Svealand påbörjas en ökning omkring 2008 och en brant uppgång i slutet av perioden på grund av granbarkborreskador. Södra Norrlands ”puckel” i avgång kan förklaras med stormen Ivar. I norra Norrland ses en kontinuerlig uppgång fram till omkring 2016 och därefter en minskande trend. Skälen till uppgången är främst stormarna Ivar och Hilde. Merparten av den formellt skyddade skogen finns i norra Norrland, vilket påverkar nivåerna.

Figur 3.75 Årlig volym naturlig avgång. Produktiv skogsmark inom formellt skyddade områden



Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Figur 3.76 visar hur stor andel av det levande virkesförrådet som avgår av naturliga orsaker inom jämfört med utanför formellt skyddade områden.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.76 **Andel naturlig avgång av totalt levande virkesförråd fördelad på produktiv skogsmark, inom och utanför formellt skyddade områden. Hela landet och inom landsdelar**



Källa: Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

Sett till hela landet har andelen naturlig avgång inom formellt skyddade områden ökat och ligger högre från omkring 2012. Nedbrutet på landsdelsnivå kan man se att nivån inom och utanför formellt skyddade områden följer varandra ganska väl i södra Norrland och i Götaland under den jämförbara perioden. I Svealand ökar andelen avsevärt i slutet av tidsserien och betydligt mera inom formellt skyddade områden. Detta beror främst på granbarkborreskador och ett troligt skäl är skillnaden i saneringsgrad med avverkning och bortförsel av skadade träd där skogsbruk bedrivs. Puckeln inom skyddade områden i norra Norrland beror främst på skador från stormen Hilde, törskateskador och den så kallade junistormen i Norrbotten,

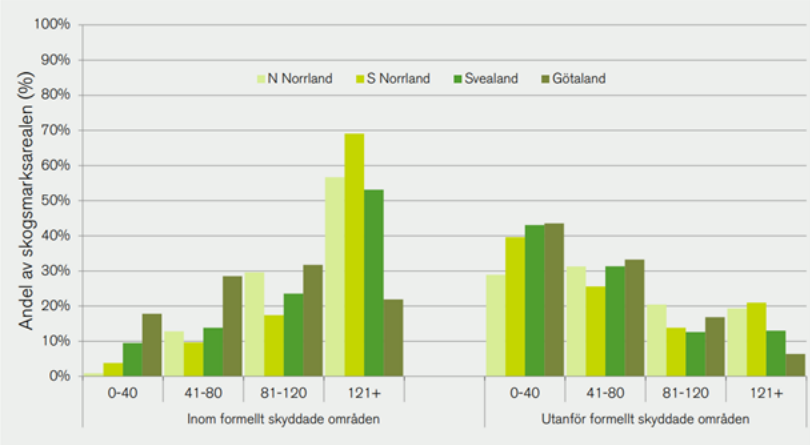
100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

skador som drabbade de västliga delarna av Västerbotten och Norrbotten med en hög andel skyddade områden.

Naturvärdeskvaliteter

I Riksskogstaxeringens Skogsdata 2022 beskrevs den formellt skyddade skogen i ett särskilt tema.[147] Inom formellt skyddade områden är andelen skog inom de äldre åldersklasserna betydligt större än utanför (Figur 3.77). I alla landsdelar förutom i Götaland är arealandelen i åldersklassen över 120 år större än 50 procent.

Figur 3.77 Skogsmarksarealen fördelad på åldersklasser och landsdelar inom respektive utanför formellt skyddade områden



Källa: SLU, Skogsdata 2022.

Skogen inom formellt skyddade områden har i genomsnitt en lägre bonitet än skogen utanför. Undantaget är Götaland där ingen skillnad kan observeras.

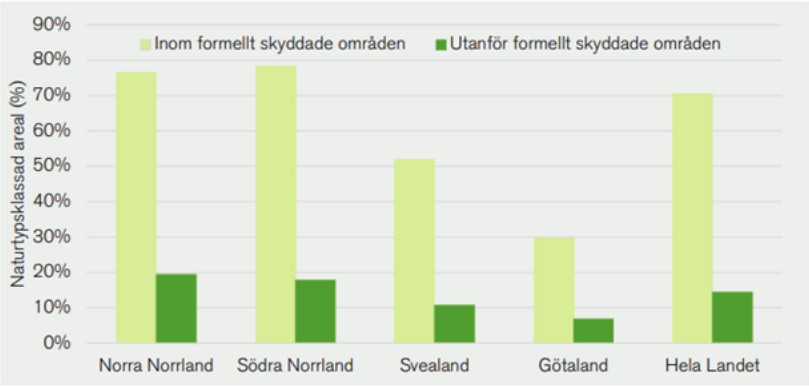
Tre naturtypsklasser dominerar fullständigt i svensk skogsmark; *Taiga*, *Fjällbjörkskog* och *Skogsbevuxen myr*, där *Taiga* och *Fjällbjörkskog* dominerar inom formellt skyddade områden och myrklasserna, såväl *Skogsbevuxen* som *Övrig myr*, är vanligast utanför. I Figur 3.78 visas att huvuddelen av skogsmarken inom formellt skyddade områden klassad som naturtyp, cirka 70 procent. Andelen naturtyps-

[147] SLU. 2022. Skogsdata 2022.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

klassad areal inom formellt skyddade områden är som högst i Norrland, knappt 80 procent, och minskar succesivt söderut till 50 procent i Svealand och är som lägst i Götaland med 30 procent.

Figur 3.78 Naturtypsklassad andel av areal (%) inom och utanför formellt skyddade områden



Källa: SLU, Skogsdata 2022.

Den övervägande delen av virkesförrådet inom formellt skyddade områden finns på den produktiva skogsmarken, knappt 80 procent, och gran är det dominerande trädslaget men dominansen avtar i de sydliga landsdelarna och i Götaland är andelen av virkesförrådet som utgörs av björk och övriga lövträd nära 50 procent. Av träd över 50 centimeter i diameter, inom formellt skyddade områden, dominerar tall och gran i norra Norrland medan det i Götaland företrädesvis är ek och bok som håller dessa grova dimensioner.

Arealer med mer än 20 kubikmeter död ved som är 20 centimeter eller grövre är betydligt vanligare inom skyddade områden och i Götaland utgörs en större andel av den döda veden av lövträdslag än i övriga landsdelar.

Frivilliga avsättningar

En frivillig avsättning är enligt Skogsstyrelsens definition ett område med sammanhängande produktiv skogsmark för vilket markägare frivilligt fattat beslut om att inte göra åtgärder som kan skada dess

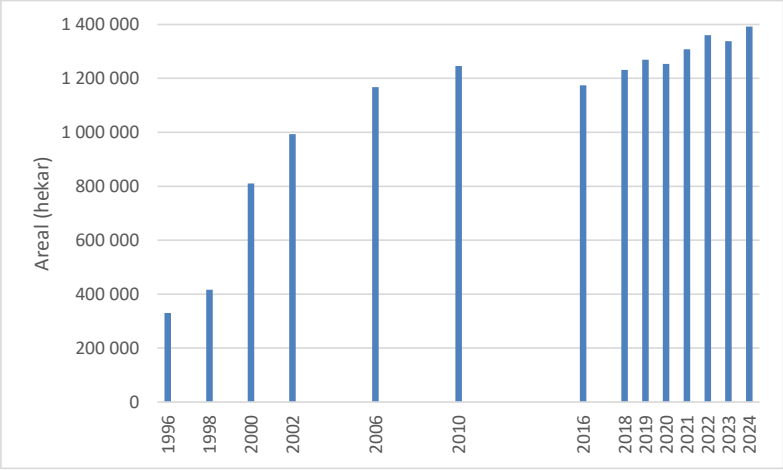
100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

naturvärde, kulturmiljövärde och/eller sociala värde. Området ska finnas dokumenterat i plan eller annan handling.

Instrumentet innebär alltså att produktiv skogsmark är undantagen från virkesproduktion och att markägaren frivilligt tagit ansvar för avsättningen. Staten har från tid till annan uttryckt förväntan på omfattningen via etappmål i miljömålssystemet och har i övrigt styrt utvecklingen via informativa styrmedel, främst uppföljning av omfattning och kvalitet. Skogssektorn har självt skapat struktur och åtaganden för frivilliga avsättningar via de två skogsbrukscertifieringssystemen FSC och PEFC som båda kräver att minst fem procent av den produktiva skogsmarken ska vara avsatt. I takt med att allt fler markägare certifierat sitt skogsbruk har också arealen frivilliga avsättningar ökat. Även icke-certifierade markägare har frivilliga avsättningar men i mindre utsträckning än de certifierade.

Framför allt storskogsbruket hade redan innan 1993 en del frivilliga avsättningar utifrån arbetet med ekologiska landskapsplaner som startade i slutet av 1980-talet. Men sedan Skogsstyrelsen började följa upp arealen 1996 har de frivilliga avsättningarna ökat från drygt 300 000 hektar till drygt 1,3 miljoner hektar år 2023 vilket motsvarar fem procent av hela landets produktiva skogsmark (Figur 3.79). Ökningen var kraftig fram till 2010 för att efter det haft en svag ökning vilket också överensstämmer med utvecklingen av certifierad areal.

Figur 3.79 Areal frivilliga avsättningar. Hela landet



Källa: Skogsstyrelsen. 2025-07-18. Frivilliga avsättningar och certifiering.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Fördelningen över landet skiljer sig något från fyra procent av den produktiva skogsmarken i några län till som mest åtta procent av den produktiva skogsmarken i Jämtlands län. Enskilda ägare har i genomsnitt en något lägre andel frivilliga avsättningar än övriga ägare och certifierade markägare har större andel än icke-certifierade.

Skogsstyrelsen har vid några tillfällen bedömt miljökvaliteten på de frivilliga avsättningarna, ibland via fältinventeringar och på senare tid via geografiska överlappsanalyser med kända miljövärden. Sådana analyser har visa att de frivilliga avsättningarna består av mer gammal skog, mer äldre lövrik skog, har högre virkesförråd och har en högre andel naturtypsklassad skog än övrig produktiv skogsmark som inte är formellt skyddad[148].

Eftersom detta är ett frivilligt bevarandeinstrument har frågan om varaktigheten i avsättningarna diskuterats. Skogsstyrelsen har vid några tillfällen studerat detta med slutsatsen att det är ovanligt att områden upphör att vara frivilliga avsättningar och huvudanledningen när sådant sker, är att området i stället har övergått i en mer strikt bevarandeform till exempel naturreservat[149].

Hänsynstagande vid skogsbruksåtgärder

Basen i naturvårdsmodellen är vardagslandskapet där skogsbruk ska genomföras med god miljöhänsyn, så kallad *generell hänsyn*. För detta vilar ansvaret på markägarna och grundläggande definitioner och begränsningar uttrycks i § 30 Skogsvårdslagen.

Lämnad hänsynsareal vid föryngringsavverkning

Den areal som lämnats som miljöhänsyn vid föryngringsavverkning har undersökts av Skogsstyrelsen med olika metoder under olika tidsperioder sedan införandet av den nya skogspolitiken. Jämförelser mellan de olika inventeringarna bör göras med försiktighet. Undersökningen visade att andelen kvarlämnade hänsynsytor ökat under 1990-talets första hälft (Figur 3.80).

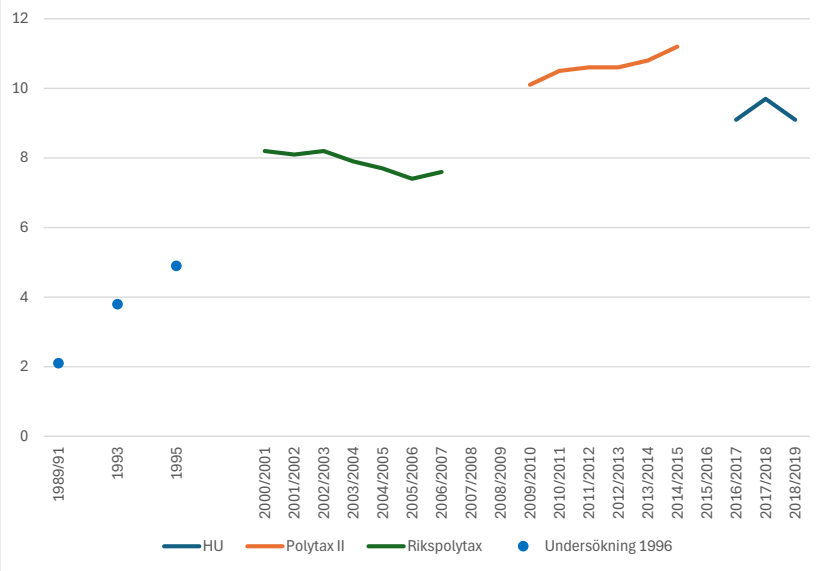
De tre olika inventeringsmetoderna som använts på 2000- och 2010-talet uppvisar olika nivåer på andelen lämnad hänsynsareal.

[148] Skogsstyrelsen. 2025-07-18. Frivilliga avsättningar och certifiering.
[149] Skogsstyrelsen. 2017. Meddelande 4.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Det är troligt att dessa nivåskillnader är en effekt av metodförändringar mellan inventeringarna. Det går därmed inte att med säkerhet uttala sig om någon trend eller förändring under den här tidsperioden. Man får nöja sig med att konstatera att mellan åtta och elva procent av den föryngringsavverkade arealen lämnats som hänsyn, beroende på mätmetod. Denna omfattning av hänsynsareal styrks av Riksskogstaxeringen som skattar att tio procent av den föryngringsavverkade arealen lämnats som hänsyn i genomsnitt under åren 2011–2019.

Figur 3.80 **Andelen (%) lämnad hänsynsareal vid föryngringsavverkning under olika avverkningsperioder enligt Skogsstyrelsens fyra olika inventeringar för perioden 1989–2019. Glidande treårsmedelvärden (avverkningssäsonger) för HU, Polytax II och Rikspolytax. Avverkningsår för Undersökning 1996**

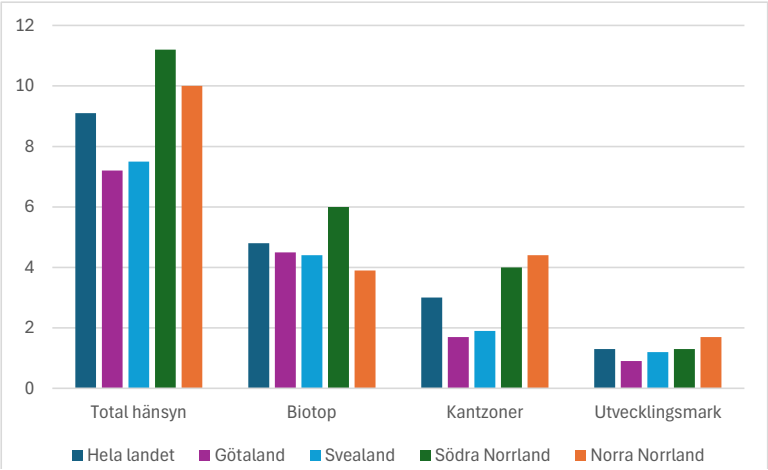


Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/13.

Andelen skogsmark som lämnas som hänsyn varierar mellan olika landsdelar. Andelen är högre i norra och södra Norrland i jämförelse med Svealand och Götaland (Figur 3.81). Den högre lämnade hänsynsandelen i Norrland kan bland annat förklaras av större areal lämnade kantzoner.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.81 Genomsnittlig andel lämnad hänsynsareal per landsdel och hänsynstyp under perioden 2017/18–2019/20



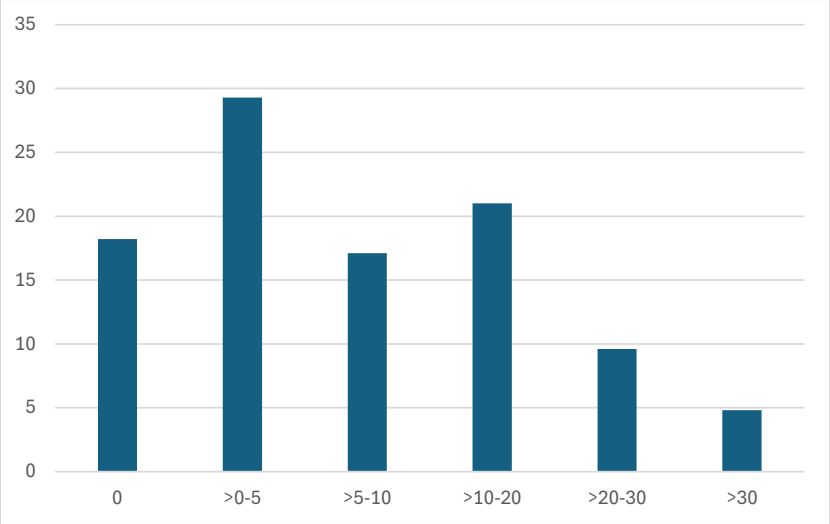
Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/13.

Andelen lämnad hänsynsareal är något lägre hos enskilda ägare än hos övriga. Under perioden 2017/18–2019/20 lämnade enskilda ägare i genomsnitt för landet 7,4 procent av den föryngringsavverkade arealen som hänsyn, att jämföra med 10,9 procent hos övriga ägare. Förhållandet med en något lägre andel hos enskilda ägare gäller samtliga tre hänsynstyper (biotop, kantzon och utvecklingsmark). Även om det lämnas kantzoner visar inventeringen att det saknas lämnad hänsynsareal för avverkningar som angränsar till vatten. Under perioden 2017/18–2019/20 saknade 29 procent av strandlinjerna mot vatten lämnad hänsynsareal. Medelbredden på lämnade kantzoner mot vatten uppgick till elva meter. Hos enskilda ägare är medelbredden knappt tio meter och hos övriga ägare knappt 13 meter. Utöver att den genomsnittliga arealandelen lämnad hänsyn varierar mellan landsdelar och ägarkategorier varierar andelen hänsyn kraftigt mellan olika avverkningsobjekt. Om föryngringsavverkningarna delas in i klasser utifrån andel lämnad hänsynsareal kan det konstateras att det saknas lämnad hänsynsareal på 18 procent av den föryngringsavverkade arealen under perioden 2017/2018 – 2019/2020 (Figur 3.82). Samtidigt lämnas mer än tio procent av arealen som hänsyn på drygt en tredjedel av den föryngringsavverkade arealen.[150]

[150] Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/13.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.82 Andel (%) föryngringsavverkad fördelad på andelen lämnad hänsynsareal under perioden 2017/18–2019/20



Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/13.

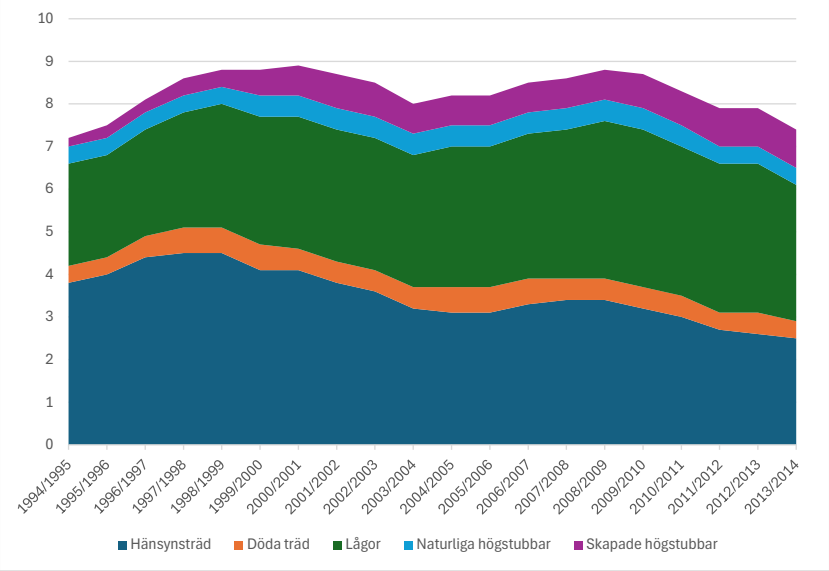
Lämnad detaljhänsyn mätt 5/7 år efter föryngringsavverkning

Vid föryngringsavverkning lämnas utöver hänsynsareal även detaljhänsyn. Detaljhänsynen består av hänsynsträd, döda stående träd, lågor och högstubbar som lämnas inom den avverkade ytan. Skogsstyrelsen har årligen inventerat lämnad detaljhänsyn efter fem år efter avverkning i södra Sverige) och efter sju år i norra Sverige enligt samma metod sedan 1999. Vid bortseende från frö- och skärmträd lämnades i genomsnitt 7,2 m^3 död eller levande ved per hektar under perioden 1993/94–1995/96, att jämföra med 7,4 m^3 under perioden 2012/13–2014/15 (Figur 3.83). Mellan dessa perioder har volymen varierat i genomsnitt mellan 7,2 och 8,9 m^3 per hektar.[151]

[151] Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/13.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.83 Lämnad trädvolym per substrattyp för hela landet. Glidande treårsmedelvärde (avverkningssäsonger), m³/ha



Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/13.

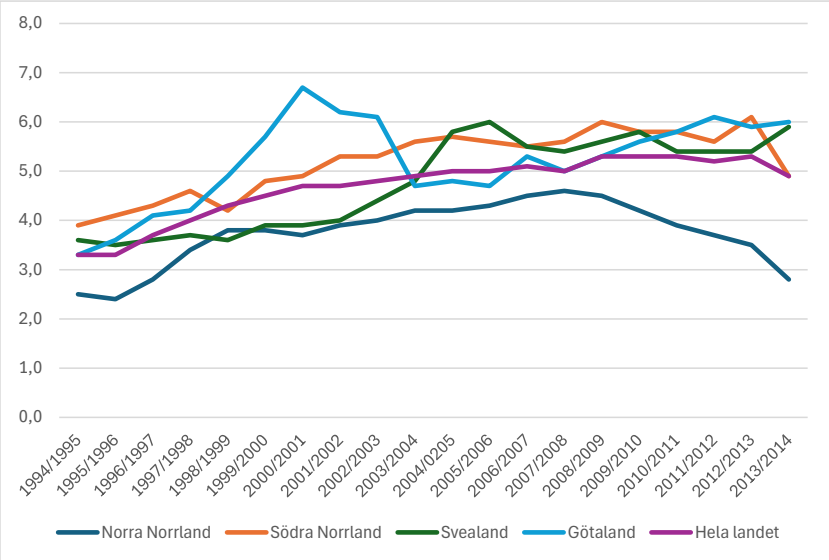
Den genomsnittligt lämnade trädvolymen av hänsynsträd ökade under 1990-talet till som högst 4,5 m³ per hektar för att därefter minska till 2,5 m³ per hektar för avverkningar genomförda under perioden 2012/13–2014/15. Minskningen av volymen hänsynsträd ska sättas i relation till att naturlig föryngring med fröträd minskade under perioden och det kan antas att träd som i inventeringen klassificerats som hänsynsträd i viss mån ka ha varit fröträd i skogsbrukets synvinkel. Volymen hänsynsträd har utvecklats likartat mellan enskilda och övriga ägare och minskningen består i hög grad av att antalet hänsynsträd inom lägre diameterklasser minskat.

Kvarlämnad volym i form av död ved har ökat från i genomsnitt 3,3 m³ per hektar under perioden 1993/94–1995/96 till 4,9 under perioden 2012/13–2014/15 för landet som helhet. Ökning har skett i samtliga landsdelar även om den efter 2008 minskat i norra Norrland (Figur 3.84). Den döda veden utgörs av olika substrattyper. Volymen kvarlämnade lågor i genomsnitt, har ökat under perioden med drygt 30 procent medan volymen döda träd och naturliga högstubbar

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

varit oförändrat. Volymen skapade högstubbar har ökat märkbart, från i genomsnitt 0,2 till 0,9 m^3 per hektar.

Figur 3.84 Lämnad volym död ved per landsdel, stående och liggande, alla nedbrytningsklasser, m^3/ha



Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/13.

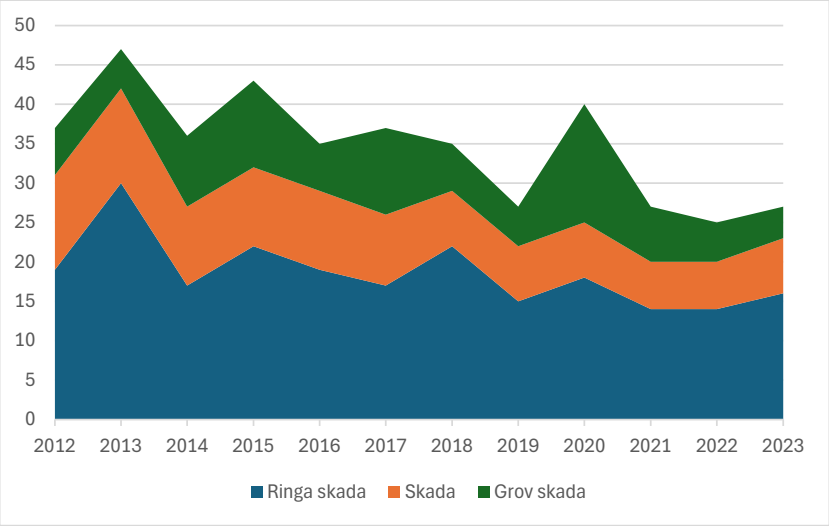
Hänsyn till kulturmiljöer

Hänsynstagandet vid föryngringsavverkning till kända kulturlämningar (fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar) har inventerats av Skogsstyrelsen med enhetlig metod sedan 2012. Resultat från de senaste årens inventeringar (2021–2023) visar att 11–13 procent av de kända kulturlämningarna fått mer än ringa skador vid föryngringsavverkning (Figur 3.85). Om även ringa skador som till exempel lättare körskador, nedrisning och tryckskador inkluderas har 25–27 procent av kulturlämningarna påverkats. I jämförelse med perioden 2012–2014 har påverkan minskat från intervallet 36–47 procent. Minskningen gäller också skador som är mer än ringa. Andelen kulturlämningar med skada eller grov skada har minskat från 17–19 procent till 11–13 procent i de senaste årens inventeringar. Den främsta skadeorsaken till mer än ringa skador (skada eller grov

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

skada) på kulturlämningar har sedan 2012 varit markberedning. Andra skadeorsaker avser körskador, vindfällda träd och avverkningsrester.

Figur 3.85 **Andel (%) kända kulturlämningar med påverkan vid föryngringsavverkning inventerat tre år efter avverkning, fördelat på skadegrad enligt Hänsynsuppföljning kulturmiljö. År avser inventeringsår**

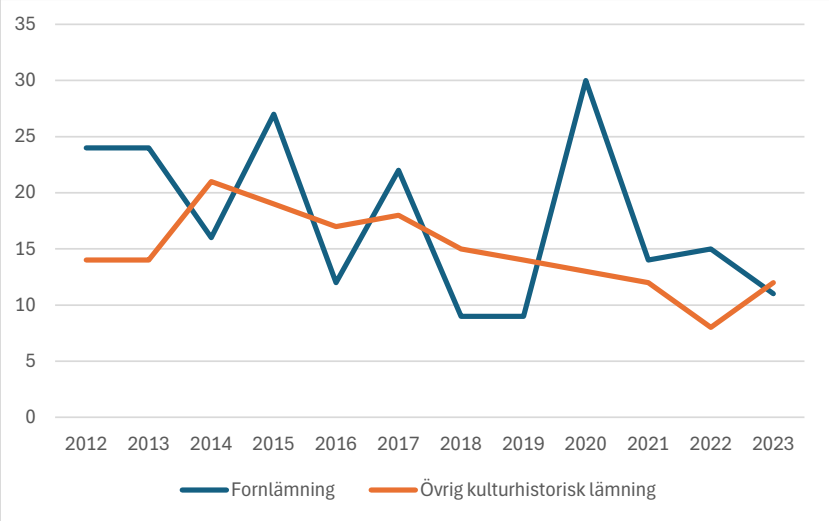


Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/14.

Den vanligaste förekommande lämningstypen i inventeringen är röjningsrösen. Även husgrunder från historisk tid, fossila åkrar, kolningsanläggningar, lägenhetsbebyggelser och hägnader är vanliga. Fångstgropar, boplatser och lägenhetsbebyggelser är de lämningstyper som har högst andel skada och grov skada. Fördelat på antikvarisk status har andelen kända fornlämningar med skada eller grov skada varierat mellan nio och 24 procent under perioden 2012–2023 och övriga kulturhistoriska lämningar mellan åtta och 21 procent (Figur 3.86).

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.86 **Andel kända kulturlämningar med Skada eller Grov skada fördelat på fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar. År avser inventeringsår**



Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/14.

För fornlämningar visar resultaten hög skadegrad inom den del av fornlämningsområdena där länsstyrelsen inte gett tillstånd enligt 2 kap. 12 § kulturminneslagen, till exempelvis markberedning eller plantering, och där fortsatt förbud mot åtgärder och skador enligt 2 kap. 6 § kulturminneslagen följaktligen fortsatt råder. Trots länsstyrelsens beslut om vilken hänsyn som ska visas fornlämningen, har graden skada eller grov skada varierat mellan 22 och 50 procent i dessa områden sedan 2012. För 2023 var motsvarande skadegrad 37 procent. Den vanligaste skadeorsaken inom fornlämningsområden är markberedning följt av körskador.

Improduktiv skogsmark

Med improduktiv skogsmark avses skogsmark som inte kan producera i genomsnitt minst en kubikmeter virke per hektar och år. Tillsammans med träd- och buskmark kallas den improduktiva skogsmar-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

ken för skogliga impediment på vilka avverkning, skogsvårdsåtgärder och gödsling inte får ske.[152]

Den improduktiva skogsmarken omfattar 4,4 miljoner hektar varav 3,5 miljoner hektar återfinns i Norrland.

Eftersom tillväxten per definition är låg på den improduktiva skogsmarken innebär det också att mängden och tillförseln av värdefulla naturvärdessubstrat som död ved, grova träd, trädartsmångfald är lägre än i den produktiva skogen. Samtidigt innebär detta och avsaknaden av skogsbruk att den improduktiva skogsmarken är värdefull utifrån kontinuitet och gamla, senvuxna träd. Till exempel bedöms 82 procent av Sveriges urskog utgöras av improduktiv skogsmark[153].

Miljökvalitetsmålet Levande skogar

Miljökvalitetsmålet *Levande skogar* infördes 1999 och gavs en snarlik definition som det skogspolitiska miljömålet. I praktiken har därför uppföljningen och utvärderingen av Levande skogar också setts som en uppföljning och utvärdering av den delen av skogspolitiken. Sedan 2018 finns fem utpekade huvudindikatorer för att följa utvecklingen mot Levande skogar. Därutöver finns en lång rad ytterligare indikatorer och mått som redovisas i kapitel 12.

Formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark

Denna indikator visar arealen skogsmark där huvudsyftet inte är virkesproduktion det vill säga de är på olika sätt undantagna från skogsbruk. Alla ingående delar har redovisats ovan, sammantaget innebär det att 7,5 miljoner hektar eller 27,1 procent av den svenska skogsmarken i någon form är undantagen från skogsbruk (Tabell 3.9). Motsvarande summerade arealer går inte att redovisa för 1993 men utvecklingen visar att det varit en stor ökning av dessa undantagna arealer sedan dess. Det bör också noteras att hänsynsytornas areal enbart omfattar de som lämnats i samband med föryngringsavverkning efter 1993. Eftersom hänsyn lämnas vid alla skogsbruksåtgärder är detta en underskattning.

[152] §§ 2 och 13a skogsvårdslagen (1979:429).
[153] Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023. Dnr SKS: 2023/3258, dnr NV-02484-23.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Tabell 3.9 Formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark, 2024

Arealer i hektar avrundade till jämna 100-tal

	Areal i hektar, utan överlapp mellan former		Andel (%) av hela arealen skogsmark	
Former	**Produktiv skogsmark**	**Skogsmark totalt**	**Produktiv skogsmark**	**Skogsmark totalt**
Formellt skyddad skogsmark	1 444 500	2 524 900	6,3	9,4
Frivilliga avsättningar	1 391 700	1 391 700	5,9	5,0
Hänsynsytor	545 200	545 200	2,3	1,9
Improduktiv skogsmark utanför formellt skydd		3 017 400	0,0	10,8

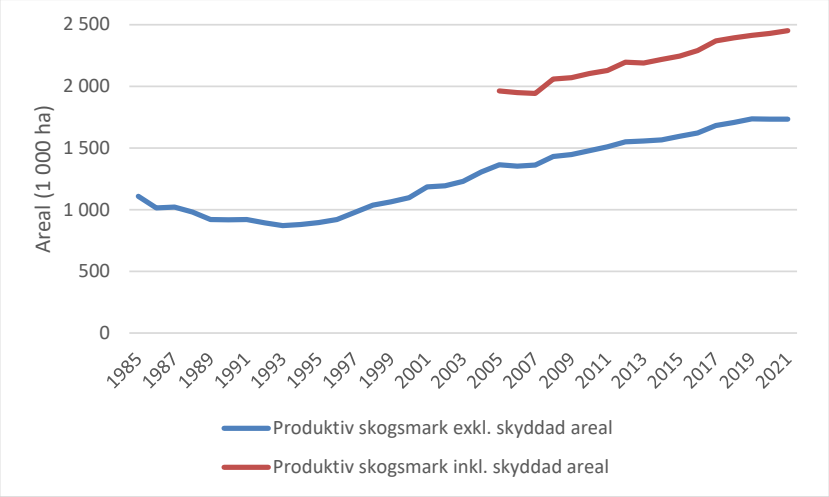
Källa: SCB MI 41 Rapport 2025:02.

Gammal skog

Med gammal skog avses skog på produktiv skogsmark med en genomsnittlig trädålder över 140 år i Norrland och Dalarnas, Värmlands, och Örebro län (Boreal region) samt över 120 år i övriga landet (*Boreonemoral* och *Nemoral region*). Observera att gammal skog på improduktiv skogsmark inte är medräknad. Arealen gammal skog har ökat sedan 1993 och uppgår nu till 2,5 miljoner hektar produktiv skogsmark varav 1,7 miljoner hektar återfinns utanför formellt skyddad skog (Figur 3.87).

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.87 Areal gammal skog. Produktiv skogsmark, inklusive och exklusive formellt skyddad skogsmark



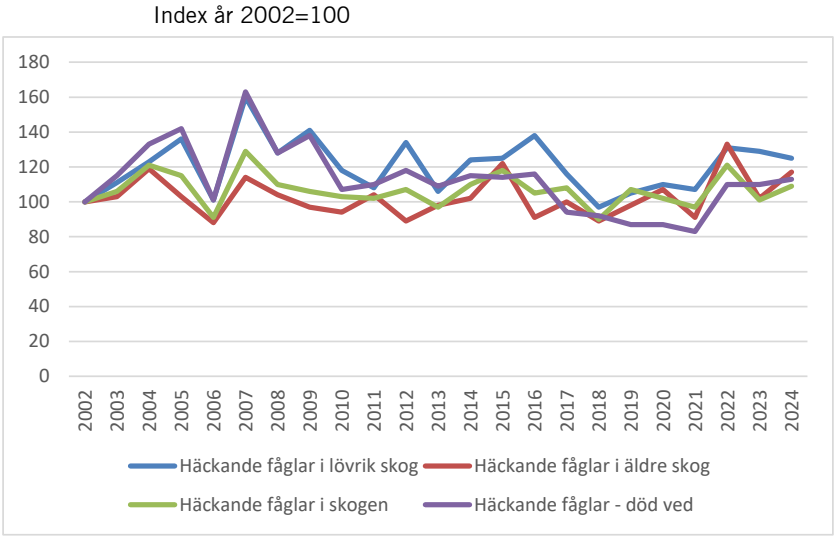
Källa: SLU. Skogsdata 2025.

Häckande fåglar i skogen

Denna indikator produceras av Svensk fågeltaxering vid Lunds universitet och visar med ett index populationsutvecklingen för häckande fåglar i skogen från 2002 och framåt. Sedan dess har inga ihållande förändringar kunnat ses, indexvärdet varierar år från år, nästan samtliga år har det legat högre än startåret (Figur 3.88). Indikatorn kan också brytas ned i olika subgrupper vilket då också ger större fluktuationer. Bäst utveckling tycks häckande fåglar knutna till lövskog haft medan de som är knutna till gammal skog eller död ved är mer likvärdiga med huvudindexet.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.88 Häckande fåglar i skogen



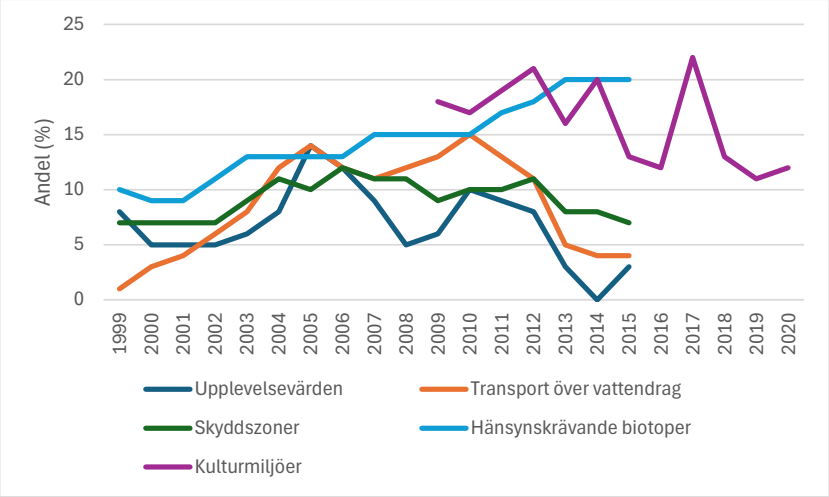
Källa: Svensk fågeltaxering 2025-07-21. Häckande fåglar i skogen.

Miljöhänsyn i skogsbruk

Indikatorn visar andel av antal miljöföreteelser som fått stor negativ påverkan i samband med föryngringsavverkning och efterföljande föryngringsarbete (Figur 3.89). Skogsstyrelsen saknar fortfarande underlag för att kunna presentera statistik för indikatorn vilket gör att det enbart är resultat för kulturmiljöer som redovisas efter 2015. Myndigheten har påbörjat uppföljning av miljöhänsyn med en ny metod men ännu finns inte tillräckligt med data insamlat för att kunna redovisas.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.89 **Andel av antal miljöföreteelser som fått stor negativ påverkan i samband med föryngringsavverkning och efterföljande föryngringsarbete**



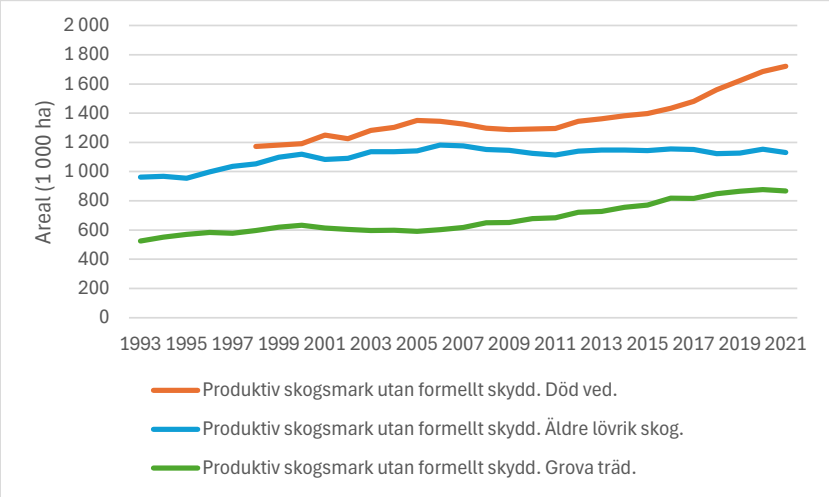
Källa: Skogsstyrelsen. 2025-07-21. Miljöhänsyn.

Strukturer i skogslandskapet

Denna indikator visar arealen produktiv skogsmark utanför formella skydd med värdefulla ekologiska strukturer (viss mängd död ved, grova träd eller äldre lövrik skog). Observera att improduktiv skogsmark och formellt skyddad skog inte är medräknad. Samtliga delindikatorer har ökat sedan 1993 eller vid det senare tillfälle de började mätas. Störst ökning (65 procent) syns för arealen med grova träd och minst för äldre lövrik skog med 17 procents ökning (Figur 3.90).

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.90 Strukturer i skogslandskapet



Källa: SLU. 2025-07-21. Strukturer i skogslandskapet.

Rödlistan

Rödlistan är en sammanställning av arter och deras hotstatus i Sverige. Listan uppdateras vart femte år genom bedömningar av arters risk att dö ut ifrån landet. Bedömningarna görs utifrån internationellt framtagna kriterier och baseras på den samlade kunskapen i fjorton expertkommittéer som är ansvariga för varsin artgrupp. I arbetet med att göra bedömningarna görs en genomgång av vilken kunskap som finns om de olika artgrupperna. Rödlistan utgör på så sätt samtidigt en sammanställning av vad vi vet om arterna i Sverige och deras ekologi och tillstånd. Alla arter som bedöms blir inte rödlistade. Arter som inte uppfyller något av kriterierna placeras i kategorin *Livskraftig* (LC). Alla rödlistade arter är inte heller hotade, utan det gäller kategorierna *Sårbar* (VU), *Starkt hotad* (EN) och *Akut hotad* (CR). Därtill finns kategorin *Nationellt Utdöd* (RE).

I 2020 års rödlista presenterades bedömningar för tillstånd och trender för 21 700 av Sveriges cirka 50 000 kända inhemska arter. Detta resulterade i att 4 746 arter hamnade på Rödlistan och 2 249 arter bedöms som hotade, det vill säga de är klassade som *Sårbar*, *Starkt hotad* och *Akut hotad*. 999 av dessa hotade arter förekommer huvudsakligen i skog. Flera av dem lever även i andra typer av habitat vilket medför att trakthyggesbruk inte är ett direkt hot, även om

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

arten kan vara klassad som negativt påverkad av skogsavverkning. Av de 999 hotade skogsarterna kan åtminstone 394 arter bedömas som att de är hotade på grund av ett trakthyggesbruk av skogen. Majoriteten av dessa, 323 arter, är rödlistade på grund av att de har minskande populationer medan 71 arter rödlistas på grund av att de har små populationer. Flera av de mest hotade arterna finns alltså fortfarande kvar men ofta i små, känsliga populationer. Ett generellt mönster vid artutdöende är att arter som tidigare varit vanliga men som minskar kan stabiliseras på en lägre nivå på en bråkdel av sin tidigare numerär. På denna nivå kan en art fortleva ganska länge men ofta bara i en avgränsad del av landet. Sådana små populationer löper större risk att slås ut av slumpmässiga händelser.[154]

Sextiosex arter som har skog som viktig landskapstyp är klassade som *Nationellt utdöda* i Rödlistan 2020. De har haft mycket små förekomster i Sverige och vissa har inte påträffats sedan 1800-talet. Trettionio av arterna har en ekologi som gör att de sannolikt missgynnas av trakthyggesbruk. Det är dock endast för nio av dessa arter som vi säkert kan hävda att skogsbruk legat bakom eller varit en bidragande orsak till ett nationellt utdöende. För tre av arterna anges förebyggande av skogsbrand vara en viktig bidragande faktor. Ingen av de utdöda arterna har påträffats och därmed ansetts utdöd, efter 1966.

Artportalen

Artportalen[155] är ett system för inrapportering och sökning av artobservationer i Sverige. Den drivs av SLU Artdatabanken, i samarbete med Artportalsrådet och dess medlemmar. Systemet är öppet för vem som helst att registrera artfynd vilket gör att det inkommer en stor mängd observationer av både vanliga och ovanliga arter. Alla inrapporterade fynd kvalitetssäkras inte, endast ett stickprov. Den stora mängden observationer med exakt lokalisering gör att direkta naturvårdsinsatser lättare sättas in, samtidigt som framtida hot kan upptäckas genom att analysera observationernas förändringar över tid. Inrapporteringen är inte rikstäckande eller systematisk vilket försvårar möjlig-

[154] Ottosson, E. 2022.
[155] SLU. 2025-07-21. Artportalen.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

heten att dra generella slutsatser men Artportalen är det mest omfattande systemet att tillgå gällande artförekomster.

Artportalen används av myndigheter, forskare och naturvårdare och framför allt privatpersoner. Systemet är viktigt för svensk naturvård för att se upp- och nedgångar för i Sverige förekommande arter.

3.1.6 Skogssektorns utveckling

Beskrivningen i detta avsnitt baseras i huvudsak på de underlag som Skogsstyrelsen[156] och Skogforsk[157] tagit fram åt utredningen.

En stabil och långsiktig ägarstruktur

Ägarstrukturen för den svenska skogsmarken har varit stabil sedan 1993. Enskilda ägare innehar 49 procent av den produktiva skogsmarken, privata aktiebolag 25 procent, staten eller övriga allmänna ägare innehar 20 procent och resterande sex procent ägs av andra organisationsformer[158]. Genom jordförvärvlagen (1979:230) upprätthålls relationen mellan det enskilda ägandet och ägandet i bolagsform. Inom den bolagsägda marken har det skett omvandlingar både genom samgående och uppsplittringar. Sådana ändringar prövas ibland av Konkurrensverket. Statens ägarinnehav har ökat via bildandet av områdesskydd och minskar via försäljningsprogram så att andelen i huvudsak har bibehållits.

Inom det enskilda ägandet sker en långsam förskjutning mot färre ägare och fler större brukningsenheter[159]. Sedan 1993 har antalet enskilda markägare minskat med cirka 36 000 individer ned till cirka 310 000 individer. Eftersom landets befolkning samtidigt också har ökat innebär detta att andelen som äger skogsmark har minskat från fyra procent till tre procent. Andelen kvinnliga markägare har ökat till 39 procent, andelen som ägs av utbor har ökat till 27 procent och andelen bosatta utanför Sverige har ökat till tre procent. Det genomsnittliga skogsinnehavet är cirka 34 hektar vilket är en ökning med 13 procent sedan 1999. Ökningen genereras främst av att inne-

[156] Skogsstyrelsen 2024. Strukturella förändringar i skogssektorn sedan 1993. Rapport 2024/11.
[157] Skogforsk 2025. Kostnader, intäkter, lönsamhet, produktivitet och kvalitet på utförda åtgärder i svenskt skogsbruk. Arbetsrapport 1231.
[158] Skogsstyrelsen 2024. Strukturella förändringar i skogssektorn sedan 1993. Rapport 2024/11.
[159] Skogsstyrelsen 2024. Strukturella förändringar i skogssektorn sedan 1993. Rapport 2024/11.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

hav som är större än 100 hektar produktiv skogsmark har ökat medan sådana med mindre har minskat. Denna glidning är långt ifrån den kraftiga rationaliseringsprocess mot stordriftsfördelar som synts i lantbruket. I skogsbruket syns heller inte lantbrukets lösning med enskilt ägande av marken i kombination med driftsbolag för maskiner och arbete.

Markägandet är för de flesta en långsiktig verksamhet vilket illustreras av att andelen nya markägare per år bara utgör cirka tre procent av skogsägarna vilket innebär att det tar drygt en generation för att byta ut hela skogsägarkåren. Genomsnittsåldern för enskilda markägare har också ökat till 61 år och det är fler enskilda ägare som är över 80 år än som är under 40 år.

Det saknas en heltäckande statistik över fastighetsöverlåtelser avseende omfattning, köpeskilling och skogsmarksvärde. Sådan presenteras främst av mäklarföretag baserat på de försäljningar respektive företag förmedlat. Sådan statistik visar på att genomsnittliga försäljningspriser i relation till fastighetens virkesförråd är trefaldigad sedan början av 1990-talet[160]. Priserna är högre och prisutvecklingen har varit större i Götaland och lägst respektive minst i Norrland.

Mer information och utvecklad skoglig planering

Skogsbruket har sedan början av 1990-talet digitaliserats. Nya inventeringar och kartläggningar med olika metoder har genomförts till exempel nyckelbiotopsinventeringen och upprepad laserskanning som genererar skogliga grunddata. Dessa publiceras via digitala kunskapsplattformar som gett skogsbruket tillgång till förbättrade underlag för den skogliga planeringen samtidigt som digitala lösningar (e-tjänster) har utvecklats för ärendehantering med myndigheter. Därutöver har digitala plattformar och informationskanaler utvecklats där skogsbrukets aktör kan inhämta kunskap och få råd. Allt detta har också möjliggjorts av och ställer krav god täckning för internetuppkoppling och gps-positionering.

Skogsbrukets taktiska och strategiska planering har sedan början av 1990-talet förändrats utifrån nya behov och tekniska framsteg. Det lagreglerade kravet att skogsägare skulle inneha skogsbruksplan avskaffades 1994 och ersattes under en period av ett krav på en

[160] Ludvig & Co 2024.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

särskild skogs- och miljöredovisning. Den nya skogspolitiken med sektorsansvar och framväxten av marknadsbaserade certifieringssystem under slutet av 1990-talet innebar att planering och förvaltning kom att breddas.

Enligt den senaste statistiken som avser 2023[161] finns en aktuell skogsbruksplan för cirka 17,6 miljoner hektar produktiv skogsmark utanför formella skydd, motsvarande cirka 81 procent av den totala produktiva skogsmarken utanför formella skydd. Drygt 64 procent av den enskilt ägda produktiva skogsmarken utanför formella skydd har en aktuell skogsbruksplan medan andelen är cirka 98 procent för övriga ägarkategorier. Om även skötselplaner för formella skydd beaktas har 83 procent av den totala skogsmarken (produktiv och improduktiv skogsmark) någon form av långsiktig plan för förvaltningen.

Från att förvaltning och planeringen tidigare i huvudsak haft fokus på virkesproduktion kom planeringen under 1990-talet i ökad grad ta sikte även på naturvård. Bland annat infördes målklassning i skogsbruksplaner. Målklassning är ett system där varje avdelning i planen ges mål för skötseln som anger den långsiktiga inriktningen. Målen kan vara av inriktade på produktion med generell hänsyn (PG), med förstärkt hänsyn eller kombinerade mål (PF/K) eller till naturvärden, kulturmiljövärden och sociala värden genom att lämnas orörda (NO) eller i behov av naturvårdande skötsel (NS). Skogsbruksplaner med målklassning kom att utgöra en viktig del av den skogsbrukscertifiering som växte fram under 1990-talet. Det har även utvecklats ett likartat system, så kallad *blå målklassning*, som utgår från vattenperspektivet. Den blå målklassningen har införts i många planer men är ännu ej så heltäckande som den ”gröna”.

Eftersom tillgången till och behovet av information ständigt förändras finns det också anledning att utveckla systemet med skogsbruksplaner. Skogsstyrelsen har på uppdrag av regeringen utrett en ny modell för skoglig planering som ska beskriva nuläge och utveckling för de tre hållbarhetsdimensionerna samt ge underlag för riskkontroll. För att få stort genomslag föreslås ett fortsatt arbete i samverkan mellan skogsbruket via Skogforsk, Skogsstyrelsen, SLU och Linnéuniversitetet.[162]

Skogsbruksplaner är i ett verktyg i första hand för den enskilde markägaren. Företag och organisationer med stora fastighetsinnehav

[161] Skogsstyrelsen. 2025-07-21. Åtgärder i skogsbruket.
[162] Skogsstyrelsen 2025. Rapport 2025/2.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

arbetar utöver ett större rumsligt perspektiv också med ett längre tidsperspektiv i sin skogliga planering genom ekologisk landskapsplanering och långsiktiga avverkningsberäkningar. Motsvarande görs också av staten via Skogsstyrelsens skogliga konsekvensanalyser (SKA). Den typen av arbeten sker huvudsakligen via beslutsstödsystemet Heureka som utvecklats vid SLU. Systemet förvaltas och finansieras gemensamt mellan SLU, myndigheter och skogsbruket. SLU har nu tagit initiativ till utvecklingen av nästa generations beslutsstödsystem.

Den skogliga planeringen oavsett om det handlar om modeller för skogsbruksplaner eller mer omfattande beslutsstödsystem för storskogsbruket, myndigheter och forskning är goda exempel på samverkan mellan myndigheter, skogsbruket och akademin för att skapa goda förutsättningar för ett hållbart skogsbruk.

Markägarna vill certifiera sitt skogsbruk

Sedan 25–30 år tillbaka finns två olika marknadsbaserade system för certifiering av skogsbruk i Sverige, Forest Stewardship council (FSC) och Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes (PEFC). En skogsägare kan vara certifierad enligt FSC eller PEFC eller av båda systemen. År 2023 uppgick den certifierade arealen till cirka 14,7 miljoner hektar, motsvarande cirka 63 procent av landets produktiva skogsmark. Drygt 75 procent av den certifierade arealen är ”dubbelcertifierad”, alltså certifierad av båda systemen. Den certifierade arealen hos enskilda skogsägare uppgår till cirka 4,6 miljoner hektar, motsvarande knappt 40 procent av den enskilt ägda produktiva skogsmarken. Motsvarande areal för övriga ägarkategorier är 10,1 miljoner hektar, motsvarande 86 procent av den produktiva skogsmarken hos denna ägarkategori. Den certifierade arealen har varit tämligen oförändrad sedan 2018. Via den höga anslutningsgraden och via både skogsbrukscertifiering som certifierade spårbarhetssystem (vilka påverkar även icke-certifierade markägare) kan dessa certifieringars skogsbruksstandarder sägas ha blivit en norm för skogsbruket.

Via FSC finns funktionalitet för samverkan mellan skogsbruket och andra intressen som är representerade i FSC:s tre kammare:

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

– Den ekonomiska kammaren där skogsägare och skogsbrukare är representerade
– Den sociala kammaren med organisationer inom rennäringen och friluftslivet
– Den ekologiska kammaren representerade av miljöorganisationer.

Samverkansorgan och processer är annars ofta faciliterade via Skogsstyrelsen till exempel via myndighetens olika rådgivande organ eller specifika samverkansprocesser för enskilda frågor.

En i huvudsak välfungerande virkesmarknad

Genom ägarstrukturen och industristrukturen präglas marknaden för virkesråvara av många säljare och få köpare. Markägare säljer virke till virkesköpande organisationer med egen industri eller som kan förmedla virket vidare till andra industriföretag. Länsvisa sammanställningar av denna visar att det i genomsnitt finns 14 virkesköpande organisationer per län, men att variation kan vara tämligen stor (från fem till 21) mellan enskilda län[163].

Det finns ett flertal olika former för råvaruförsäljning. Priset för råvaran betalas utifrån volym och kvalitet och mätningen görs via en oberoende tredje part (Biometria) och regleras via virkesmätningslagen (2014:1005) för vilken Skogsstyrelsen har tillsynsansvar. För att motverka handel med illegalt avverkat virke och trävaror från sådant virke finns också en timmerförordning som nu ska ersättas av avskogningsförordningen, i båda fallen är Skogsstyrelsen ansvarig för tillsynen.

Skogsstyrelsen lät under 2024 undersöka konkurrensen på rundvirkesmarknaden[164]. Den studien visade på ett antal förhållanden som tyder på att köparna har en betydande marknadsmakt men också ett antal förhållanden emot att detta skulle vara ett betydande problem. Slutsatsen var att köparsidans marknadsmakt på en övergripande nivå inte framstår som så stark att den orsakar betydande samhällsekonomiska effektivitetsförluster. Virkesmarknaden präglas visserligen inte av perfekt konkurrens, men det är få branscher som kommer nära ett sådant ideal. Däremot kan enskilda mindre

[163] Skogsstyrelsen. 2025-07-21. Strukturstatistik.
[164] Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/7.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

skogsägare missgynnas av bristande kunskap om prisbildningen på marknaden. Ett medel för att förbättra situationen är krav på bättre och mer tillgänglig prisstatistik. En annan möjlig åtgärd är att tillskapa organisationer för att stärka konsumenters ställning genom bättre information. Skogsstyrelsen har därefter påbörjat arbetet med en mer utvecklad prisstatistik.

Utöver att virkesköpande organisationer köper och har en aktiv roll i avverkningens planering och genomförande, kombineras inköp också ofta med olika former av rådgivning eller tilläggstjänster som till exempel utförande av återväxtåtgärder eller skogsbruksplanläggning. Den virkesköpande organisationen kan därför ha en viktig roll för den enskilde skogsägarens beslut om skogens skötsel och för operativa skogsbruksåtgärder. Detta gäller inte minst om det saknas tillgång till annan rådgivning. Inför föryngringsavverkning agerar den virkesköpande organisationen inte sällan ombud för skogsägaren för skyldigheten att inkomma med anmälan eller ansökan till Skogsstyrelsen om föryngringsavverkning.

Mekaniserat och professionaliserat skogsbrukande

Vem som utför skogsarbete och hur det utförs har väsentligen förändrats sedan 1993. Under de inledande åren syns de sista utvecklingsstegen mot en mer eller mindre total mekanisering av gallring och slutavverkning. Manuellt och motormanuellt arbete har därefter varit inriktat på föryngring och röjning även om försök gjorts att mekanisera även de momenten. Denna effektivisering ledde till en sjunkande sysselsättning i skogsbruket fram till början av 2000-talet för att därefter stabiliseras. Självverksamheten, det vill säga det arbete som utförs av den enskilde markägaren, har minskat, framför allt gällande avverkning och terrängtransport men även röjning och föryngringsarbete är tjänster som numera köps i majoriteten av fallen. I stället har det vuxit fram en entreprenörsbransch som utgör skogsbruksåtgärderna både hos enskilda som övriga skogsägare.

Denna mekanisering och professionalisering ledde också initialt till ökad produktivitet, antalet årsverken i skogsbruk sjönk medan avverkningsvolymerna ökade. Men utvecklingen har stannat av under de senaste 20 åren. Det kan också ifrågasättas om inte produktivitet

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

borde uttryckas på andra sätt i en alltmer komplex verklighet för skogsförvaltning.

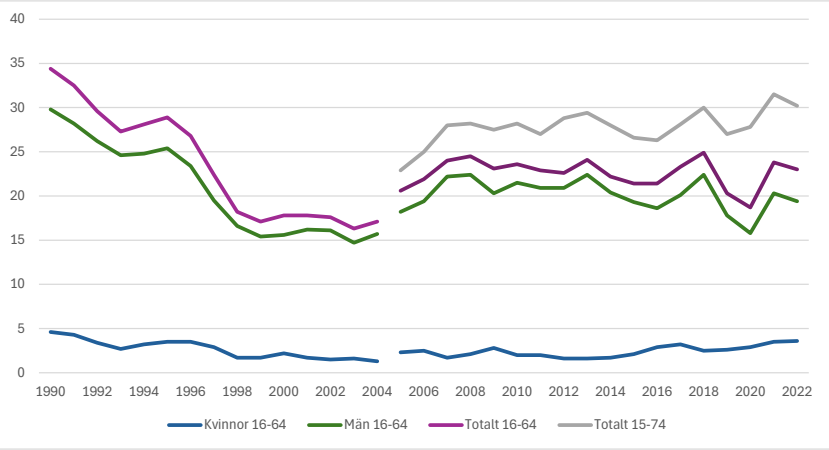
Sysselsättning

Under senare delen av 1900-talet minskade skogsbrukets betydelse för sysselsättningen till följd av mekaniseringen. Från att skogsbruket 1970 svarade för cirka 1,7 procent av landets totala sysselsättning minskade den till 0,7 procent 1993. Skogsbrukets betydelse för sysselsättningen fortsatte att minska under 1990-talet men har sedan millennieskiftet åter ökat. År 2022 återfanns 0,6 procent av de sysselsatta inom skogsbruk.

Antalet sysselsatta i skogsbruk har sedan 1970 undersökts inom ramen för SCB:s månadsvisa arbetskraftsundersökningar (AKU). Efter 1987 har undersökningen förändrats ett flertal gånger som inneburit tidsseriebrott. I syfte att överbrygga effekter av tidsseriebrott har SCB genomfört ett arbete med att ta fram statistik som medger bättre möjligheter för jämförelser över tid. I figur 3.91 redovisas antalet sysselsatta från 1990–2022 med ett tidsseriebrott mellan åren 2004 och 2005. Från och med 2007 övergick SCB från att tidigare ha redovisat sysselsättningen för åldersgruppen 16–64 år till att i stället redovisa för åldersgruppen 15–74 år. På grund av att många skogsägare är över 64 år innebar det utökade åldersintervallet att antalet sysselsatta i skogsbruk ökade. I Figur 3.91 redovisas för jämförbarhet mot tidigare uppgifter därför en särredovisning av åldersgruppen 16–64 år under perioden 2005–2022.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.91 **Antalet sysselsatta i skogsbruk (SNI 02) och skogsindustri (SNI 16–17) i åldern 16–64 år fördelat på kön 1999–2022 och det totala antalet sysselsatta i skogsbruk och skogsindustri 2005–2022 i åldern 15–74 år (1 000-tal). Tidsseriebrott 2004–2005**



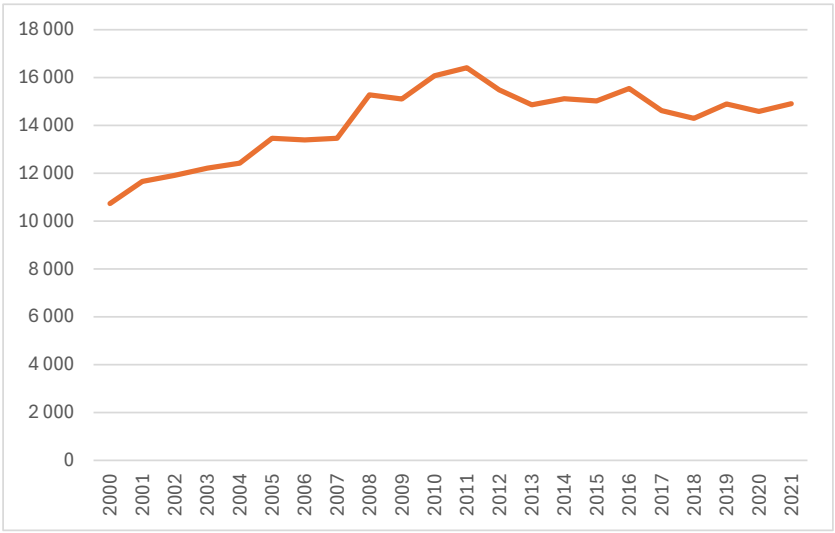
Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/11.

Antalet sysselsatta i skogsbruk minskade under 1990-talet. Sedan början av 2000-talet har sysselsättningen ökat inom åldersgruppen 15–74 vilket i stora delar kan förklaras av allt högre åldrar i skogsägarkåren. Motsvarande ökning kan inte noteras i åldersgruppen 16–64 år. År 2022 var cirka 23 000 sysselsatta i skogsbruk, varav 16 procent kvinnor.

Till skillnad från antalet sysselsatta inkluderas inte egenföretagare i enskild näringsverksamhet i begreppet anställda. Antalet anställda i skogsbruket ökade under 2000-talets första decennium för att därefter stabiliseras kring 15 000 (Figur 3.92). Andelen anställda inom skogsbruket i förhållande till det totala antalet anställda i Sverige, har sedan 2000 varierat mellan cirka 0,5–0,6 procent.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.92 Antalet anställda 2000–2021 inom skogsbruk (SNI 02 enligt näringsgrensindelning SNI 2007)



Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/11.

Inom ramen för den skogliga sysselsättningsstatistiken har omfattningen av skogsarbete undersökts från mitten av 1970-talet. Med skogsarbete avses drivningsarbete, skogsvårdsarbete och övrigt skogsarbete såsom virkesmätning, utsyning, stämpling, taxering och skogsvägsarbete. Från och med 1993 fram till 2017 bestod undersökningen av tre delar:

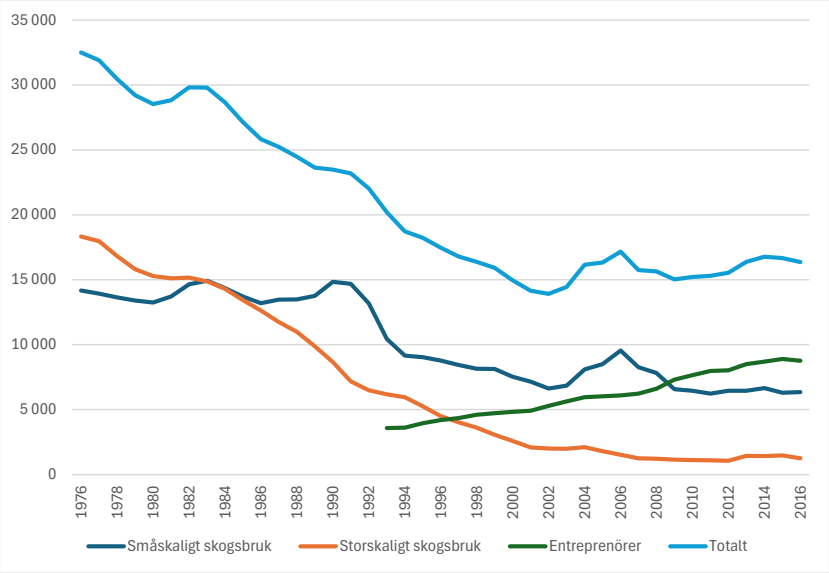
1. Det storskaliga skogsbruket (företag med mer än 5 000 hektar skogsmark)
2. Det småskaligs skogsbruket med arealer mellan 5 och 5 000 hektar skogsmark)
3. Skogsentreprenörer som genomför skogsarbete i annans skog.

Antalet årsverken i skogsarbete minskade under 1970- och 1980-talen som en följd av skogsbrukets mekanisering. Minskningen fortsatte under 1990-talet för att därefter stabiliseras kring 15 700 efter millennieskiftet. Detta vid bortseende av åren kring 2005 och 2007 som innebar mer skogsarbete i det småskaliga skogsbruket med anledning av stormarna Gudrun och Per (Figur 3.93).

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.93 Antal årsverken 1976–2016 i form av skogsarbete inom småskaligt skogsbruk, storskaligt skogsbruk och entreprenörsföretag, treårsmedelvärden

1 årsverke motsvarar 1 800 timmar

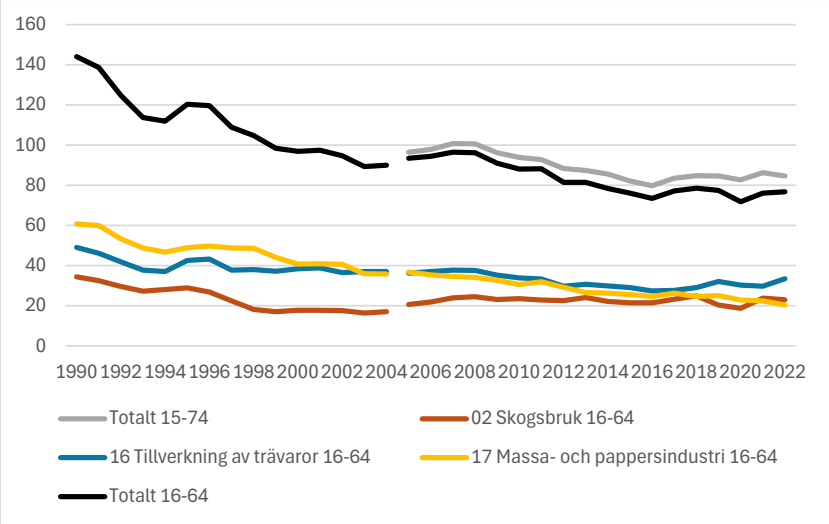


Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/11.

Svensk skogsnäring avgränsad till näringsgrenarna skogsbruk, trävaruindustri och massa- och pappersindustri sysselsatte sammantaget 84 600 personer i åldersklassen 15–74 år 2022 och 76 800 i åldrarna 16–64 år (Figur 3.94). Detta motsvarar cirka 1,7 procent av den totala sysselsättningen i svensk ekonomi. År 1993 var cirka 113 700 sysselsatta i näringen i åldersgruppen 16–64 år, motsvarande 2,9 procent av den totala sysselsättningen.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.94 **Antalet sysselsatta i skogsbruk (SNI 02) och skogsindustri (SNI 16–17) i åldern 16–64 år fördelat på kön 1999–2022 och det totala antalet sysselsatta i skogsbruk och skogsindustri 2005–2022 i åldern 15–74 år (1 000-tal). Tidsseriebrott 2004–2005**



Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/11.

Självverksamhet

Sedan början av 1990-talet har självverksamheten i det småskaliga skogsbruket minskat och ersatts av entreprenörer. Minskningen i självverksamhet består både av skogsarbete kopplat till avverkning och skogsvård (Tabell 3.10).

Tabell 3.10 **Andel självverksamhet i småskaligt skogsbruk 1993, 2000 och 2021**

Verksamhet	År		
	1993	2000	2021
Avverkning	31	21	7
Terrängtransport	27	21	10
Röjning	84	71	49
Plantering	63	44	23

Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/11.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Den minskade självverksamheten i avverkningarbetet sedan början av 1990-talet kommer också till uttryck hur leveransvirkesvolymerna utvecklats. Med leveransvirke avses försålda virkesvolymer där skogsägaren stått för avverkningarbetet i egen regi, ofta som självverksam. Sedan 1995 har leveransvirkesvolymerna av sågtimmer och massaved minskat från 7,5 miljoner m^3fub till 2,4 miljoner m^3fub 2023.[165]

Entreprenörer

Under 1990-talet övertog skogsentreprenörer en stor del av det operativa genomförandet av avverkning och skogsvård som tidigare genomförts av anställd personal i det storskaliga skogsbruket. Detta var organisatoriska förändringar som var en följd av mekaniseringen där skogsmaskinförarna i hög grad blev egna företagare. Entreprenörerna har också i stora delar tagit över det skogsarbete som tidigare utfördes av självverksamma skogsägare i det småskaliga skogsbruket. 1993 svarade entreprenörerna för 18 procent av antalet arbetade timmar i skogsbruk. Denna andel har ökat till mer än hälften. Från och med 1997 har entreprenörerna svarat för fler arbetstimmar än det totala antalet arbetade timmar av anställd personal inom det storskaliga skogsbruket. Entreprenörerna har således blivit viktiga aktörer i skogsbruket och för de operativa skogsbruksåtgärderna med dess påverkan skogen.

Trots entreprenörernas roll i skogsbruket saknas undersökningar som samlat belyser entreprenörföretagens struktur, personal, kompetens och arbetsförhållanden, med mera. Den entreprenörsundersökning som genomfördes av först SCB och sedan Skogsstyrelsen med start 1991 pausades 2017 dels av resursskäl, dels för en metodöversyn. Den tillgängliga statistiken visar att 1993 sysselsatte entreprenörsföretagen cirka 4 900 personer varav drygt hälften bestod av ägare och familjemedlemmar. Det totala antalet sysselsatta har därefter ökat till cirka 14 700 år 2017, varav drygt 40 procent utgörs av ägare eller familjemedlemmar. Även antalet entreprenörsföretag har ökat i antal där enmansföretagen fortfarande är i majoritet.

Entreprenörerna utförde cirka 3 600 årsverken 1993, vilket ökat till 8 800 år 2016. Cirka 70 procent av antalet årsverken genomförs av entreprenörsföretag med mer än en anställd.

[165] Skogsstyrelsen.2024. Rapport 2024/11.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Entreprenörer har i det småskaliga skogsbruket i hög grad ersatt tidigare självverksamhet, både vad gäller avverkning, terrängtransport och skogsvård. Entreprenörerna svarar i nuläget för mer än 90 procent av avverkning- och terrängtransportarbetet i det småskaliga skogsbruket och för omkring två tredjedelar av skogsvården (röjning och plantering).[166]

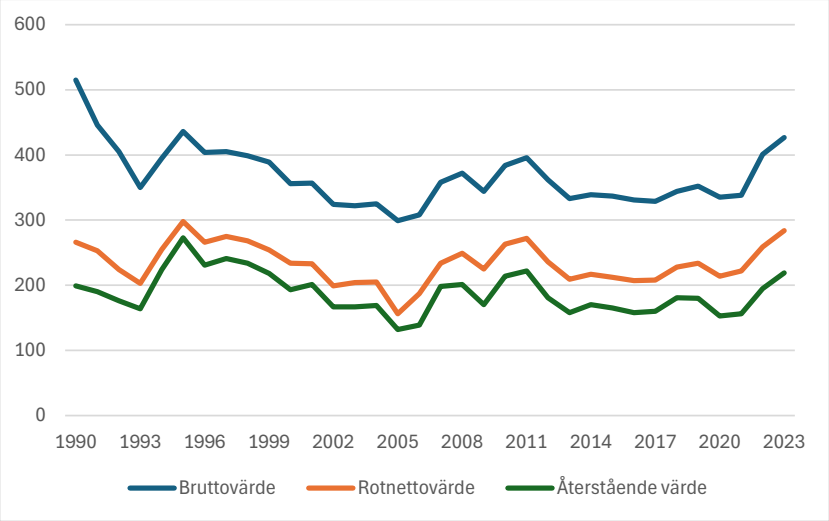
Försämrad lönsamhet och avstannad produktivitetsökning

I skogsbruket föll både brutto- och rotnettovärdena per avverkad kubikmeter i fasta priser mellan 1990–1993 för att sedan stiga till 1995. Från 1995 till 2005 försämrades rotnettovärdet per avverkad kubikmeter (Figur 3.95). Under den här perioden skedde nästan en halvering av rotnettovärdet per kubikmeter. Även om de genomsnittliga kostnaderna för avverkning och drivning minskade fram till 2004 kunde detta inte kompensera för de minskade virkespriserna under perioden. Bottenåret 2005 påverkades också av fördyrad avverkning av den skog som fälldes av stormen Gudrun. Efter 2005 återhämtade sig rotnettovärdet per kubikmeter och nådde en topp 2011, men den var 9 procent lägre än det tidigare toppåret 1995. Under åren 2012 och 2013 minskade rotnettovärdet per avverkad kubikmeter varefter den var tämligen stabil fram till 2021. Som en effekt av högre virkespriser ökade rotnettovärdet efter 2021, men inte fullt ut i den utsträckning som motsvarade värdet per avverkad kubikmeter 1995.

[166] Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/11.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.95 Avverkningens olika värden per avverkad kubikmeter 1990–2023, Kr/m³fpb. Fast pris 2023 års prisnivå

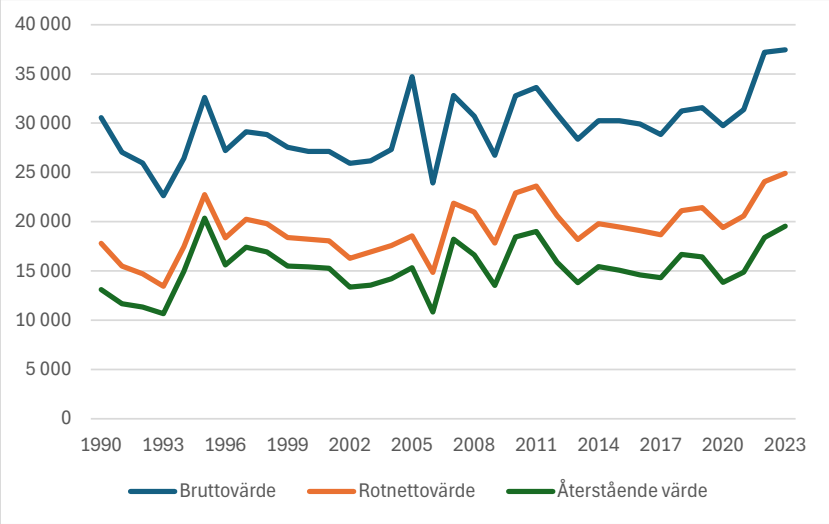


Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/11.

I likhet med rotnettovärdet per avverkad kubikmeter, toppade skogsbrukets totala rotnettovärden 1995, 2011 och 2023, men här har varje topp överträffat tidigare toppar sedan 1993. Skogsbrukets totala brutto- och rotnettovärden påverkas utöver priser och kostnader av avverkningsvolymens utveckling. Avverkningsvolymens ökning sedan 1993 har bestått av att både den årliga avverkade arealen ökat och att den genomsnittlig avverkningsvolymen per hektar ökat i synnerhet i slutavverkning. Rotnettot per kubikmeter (Figur 3.96) återspeglar således inte rotnettots utveckling per hektar.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.96 Avverkningarnas olika värden, 1990–2023, miljoner kronor. Fast pris 2023 års prisnivå



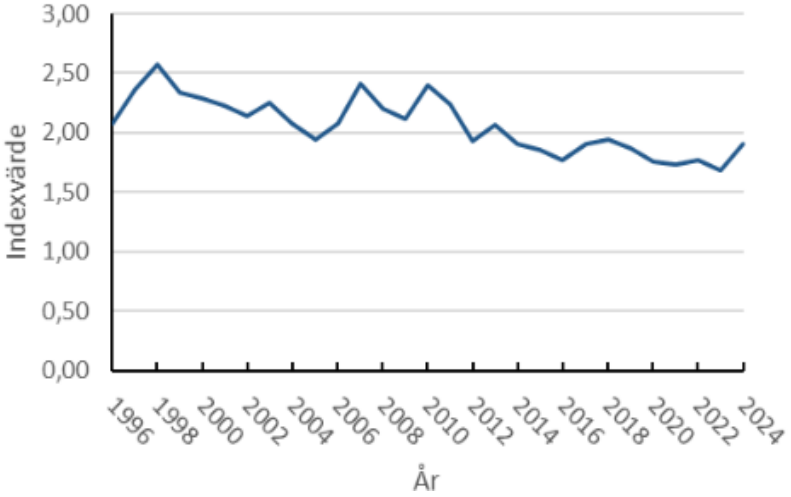
Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/11.

Skogsbruksindex[167] ger ett mått på skogsbrukets lönsamhet och utgörs av kvoten mellan virkesintäkter och kostnader för drivning, skogsvård, skogsbilvägar, övriga arbeten och administration. Under hela perioden från 1996 har skogsbruksindexet haft en nedåtgående trend (Figur 3.97). För 2024 vände skogsbruksindex upp till följd av kraftiga virkesvärdesökningar[168].

[167] Brunberg, T. 2016.
[168] Skogforsk. 2025-07-21. Skogsbrukets kostnader och intäkter 2024.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.97 Skogsbruksindex 1996–2024



Källa: Skogforsk. 2025-07-21. Skogsbrukets kostnader och intäkter 2024.

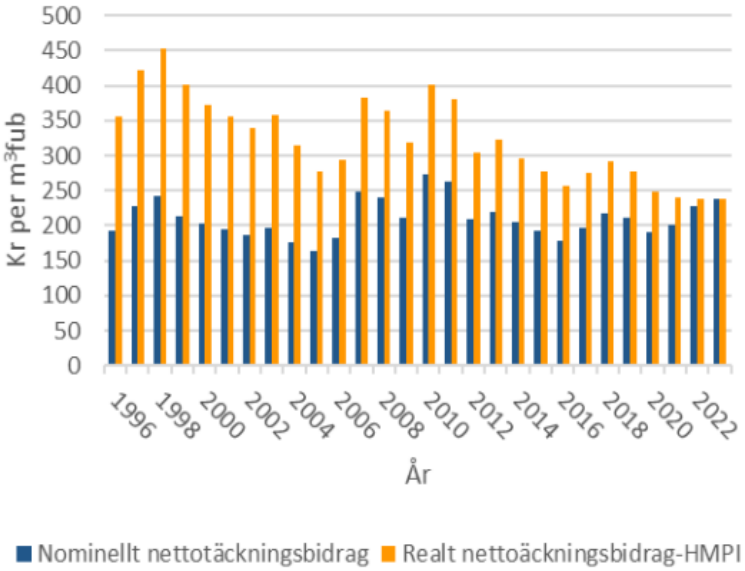
Ett alternativ mått på lönsamheten är nettotäckningsbidraget som utgörs av intäkten minus kostnaderna. Detta har varit förhållandevis stabilt i nominella termer på cirka 200 kronor per avverkad kubikmeter under hela perioden men realt sett i förhållande till jämförbar mineral- och industriproduktion[169] har nettotäckningsbidraget minskat kraftigt under perioden (Figur 3.98).

[169] Eliasson, L. 2022a.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.98 Nettotäckningsbidrag 1996–2023

Nettotäckningsbidraget beräknas som intäkten minus kostnaderna

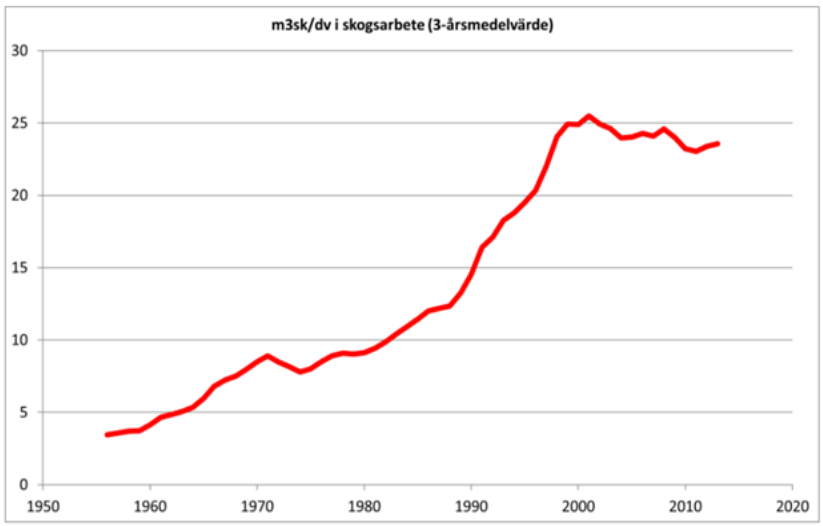


Källa: Skogforsk. 2025. Arbetsrapport 1231.

Produktiviteten i skogsbruket var under lång tid synonymt med prestation i skogsarbete. Ett exempel är den utvecklingskurva över produktivitet i skogsarbete som Skogforsk producerat (Figur 3.99). Denna angav övergripande prestation i kubikmeter avverkat virke utslaget på arbetade dagsverken i skogsarbete (framför allt drivning och skogsvård). Utifrån detta mått stannade produktivitetsökningen av runt millennieskiftet.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.99 Produktivitetsutveckling uttryckt som avverkad volym per totalt antal dagsverken i skogsarbete (framför allt drivning och skogsvård)



Källa: Skogforsk. 2025. Arbetsrapport 1231.

Effekten på produktiviteten (avverkad volym/dagsverke) av först mekanisering och därefter teknikmognad och entreprenörisering var högst märkbar fram till millennieskiftet. Därefter har utvecklingen avstannat.

I takt med förändrade förutsättningar i skogsbruket och omvärlden ändras även hur produktivitetsbegreppet betraktas. För att bättre beskriva övergripande produktivitet behövs därmed mått som inkluderar förändringar i skogsbestånden samt är skalbara. En möjlig och bättre indikator är skogsbruksnetto (intäkt minus kostnad per hektar) som är ett mått på produktivitet för skogsägare, vilket är skalbart från fastighetsnivå till företags-, regions- och landsnivå. Det vore värdefullt att ha en uppsättning referensdata på dessa olika nivåer, avseende typisk nivå på avverkning, skogsvård, vägåtgärder och övrigt. Ett alternativ eller komplement till skogsbruksnetto skulle kunna vara ”skogsmarksnetto” eller ”skogsnetto”, där man inkluderar alla typer av intäkter och kostnader för andra nyttigheter och ekosystemtjänster från skogen.

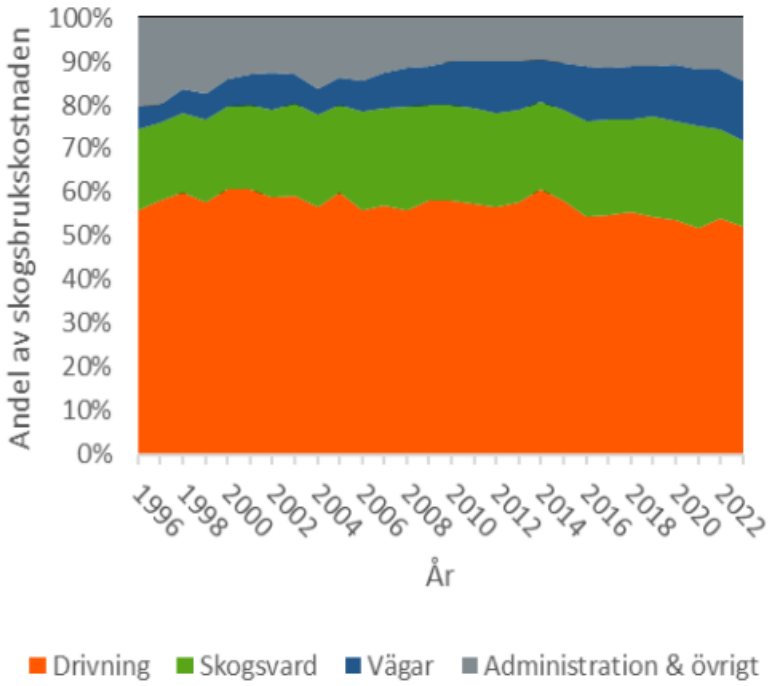
100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Vad driver den försämrade lönsamheten?

Även om virkespriserna ökat över tid har kostnaderna ökat ännu mer. Framför allt är det vägkostnaderna som har ökat. Vid jämförelser med Finland och Norge är det också vägkostnaderna som avviker tydligast.

Ser man till fördelningen av kostnaderna kan man se att drivningskostnaderna har en minskande andel av kostnadsmassan, medan vägkostnadsandelen ökat kraftigt (Figur 3.100).

Figur 3.100 Kostnadsandelarnas förändring inom skogsbrukskostnaden



Källa: Skogforsk. 2025. Arbetsrapport 1231.

Denna trend förstärks om man jämför kostnaderna för drivning och vägar relativt virkesvärdet olika tidsperioder. Här förklaras den stora nedgången i drivningskostnader av skogsbrukets mekanisering. Vägkostnaden exklusive bidrag, motsvarade 3,2 procent av virkesvärdet 1982–87 medan det motsvarat 7,4 procent av virkesvärdet de senaste fem åren.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Både skogsbruksindexet och nettotäckningsbidraget påverkas av förändringar i mängden och typen av åtgärder som utförs ett visst år. Exempelvis medför en ökning av gallringsandelen att intäkterna sjunker medan drivningskostnaderna ökar, och en ökad skogsvårdsaktivitet ökar skogsvårdskostnaden per avverkad kubikmeter utan att påverka intäktssidan. För att belysa dessa effekter har Skogforsk analyserat två typfall, ett för norra och ett för södra Sverige, där de skogliga förutsättningarna och mängden skogsvård hölls konstanta under 2022[170]. Analyserna visade att Götaland, till skillnad från övriga landet, inte hade en negativ trend avseende skogsbruksindex och realt nettotäckningsbidrag. Dock syns effekterna av stormarna Gudrun (2005) och Per (2006) tydligt då dessa pressade ner medelvirkesvärdet i regionen under dessa år.

Analys av kostnadsposter

Den reala kostnadsminskningen kan hänföras till två olika orsaker. Skogstillståndet i de avverkade områdena har förbättrats, det vill säga både storleken på de avverkade träden (medelstamvolymen) och den avverkade volymen per hektar ökade under perioden. Dessutom minskade de reala kostnaderna vid konstant medelstam och virkesuttag med drygt 20 procent under perioden 1996 till 2005 för att därefter ligga på en konstant nivå. Det senare kan förklaras av en ökande mekaniseringsgrad och ökad produktivitet i drivningsarbetet.

Realt sett har drivningskostnaderna för ordinarie gallring pendlat mellan 260 och 272 konor per m^3fub i 2020 års penningvärde under hela perioden från 1997, bortsett från åren 2005 till 2007.

I föryngringsavverkning har medelstammens volym ökat i Götaland, Svealand och södra Norrland, men inte i norra Norrland. Samtidigt har volymuttaget per ha ökat i Svealand och norra Norrland. I Götaland är uttagen per hektar i början och slutet av perioden likvärdiga, medan de decenniet efter stormen Gudrun låg på en lägre nivå.

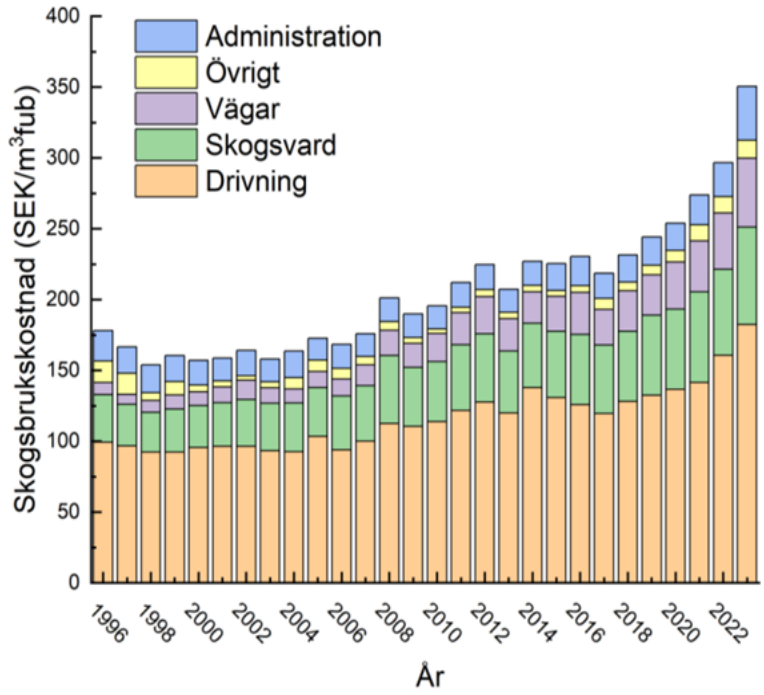
[170] Eliasson, L. 2022b.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Investeringar

En del av det som anges som skogsbrukskostnader ovan kan snarare betraktas som investeringar. Investeringarna i skogsbruket består främst av investeringar i skogsvård, men även av investeringar i skogsvägar, diken samt underhåll av dessa med mera. Investeringarna uppgår tillsammans med de administrativa kostnaderna till cirka 45 procent av skogsbrukskostnaden (Figur 3.101). I de administrativa kostnaderna återfinns bland annat kostnaderna för skoglig planering, varför dessa åtminstone till en del bör ses som en del av investeringskostnaden.

Figur 3.101 Nominell skogsbrukskostnad uppdelad på kostnadsposter 1996–2023



Källa: Skogforsk. 2025. Arbetsrapport 1231.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Det finns flera sätt att presentera dessa investeringar, antingen ser man till kostnaden per hektar produktiv ej avsatt skogsmark, kostnaden per avverkad kubikmeter eller enhetskostnaden per behandlad areal. Många gånger behöver flera mått användas vid jämförelser mellan länder för att skapa förståelse för olikheter mellan länderna, samt styrkor och svagheter i de olika datamaterialen.

Trenden sedan 1996 har varit att skogsvården sakta ökar sin andel av skogsbrukskostnaderna. Skogsvårdskostnaden varierade mellan 18 och 20 procent av skogsbrukskostnaden under perioden 1996 och 2000. Denna hade ökat till en variation mellan 20 och 23 procent perioden 2019–2023.

Vägkostnaderna har ökat betydligt sedan 1996. Detta avser både kostnaden för investering i nya vägar samt upprustning av befintliga vägar till en högre framkomlighet och bärighetsklass, och kostnaderna för vägunderhåll. Vägkostnaden bör därför separeras i en del som varaktigt förbättrar fastighetens värde, det vill säga investeringarna i nya eller bättre vägar, och en del som syftar till att bibehålla den befintliga väginfrastrukturen i nuvarande form, alltså underhåll. En brist är att det inte finns en sammanhållen statistik på mängden ny väg som byggs för det svenska skogsbruket.

Internationella jämförelser

Internationella jämförelser av skogsbrukets lönsamhet är utmanande, då man måste ta hänsyn till både skillnader i hur virket mäts och betalas samt förändringar i valutakursen. Här görs några jämförelser med Finland och Norge.

I en jämförelse av det nominella täckningsbidragets utveckling per hektar produktiv skogsmark sedan sekelskiftet, ser man att skillnaderna mellan Sverige och Finland inte är speciellt stora under de första femton åren. Därefter verkar lönsamheten i det finska skogsbruket haft en betydligt bättre utveckling än i det svenska. Detta råkar sammanfalla med att man i den finska statistiken slutar särredovisa bland annat kostnaden för vägunderhåll och endast redovisar den övergripande kostnaden förvaltningskostnader, och att kostnaderna för vägunderhåll börjar öka i Sverige. Nu förklarar detta inte hela skillnaden utan den största förklaringen återfinns i utvecklingen av virkesvärdet.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Bilden av en högre lönsamhet i det finska skogsbruket förstärks av skogsbruksindexet, där trenden för Finland under det senaste decenniet har varit positiv i motsats till Sverige.

Drivningskostnader

Kostnaderna för föryngringsavverkning i Finland är likvärdiga med de i Sverige. De svenska gallringskostnaderna följer kostnaden för förstagallring i Finland väl, vilket gör att de sammantagna gallringskostnaderna är något lägre i Finland.

Investeringar

Om man jämför investeringskostnaderna mellan Sverige och Finland de senaste sex åren ser man att investeringarna är högre och ökande i Sverige medan de är ganska stabila i Finland.

Avseende föryngringsarbetet är markberedningskostnaderna lägst i Sverige och generellt något lägre i norra delen av landet jämfört med den södra. Medelkostnaderna i Norge och Finland följer varandra väl sedan 2016. Kostnaden för plantering (inklusive plantor) är avsevärt högre i Norge än i Sverige och enhetskostnaden i Finland ligger mellan kostnaderna för norra och södra Sverige. Trots att enhetskostnaderna i de tre länderna är relativt lika är kostnaden för skogsodling per hektar i Finland betydligt lägre än i Sverige. En anledning är den betydligt högre andelen sådd, 2023 såddes 23 procent av den skogsodlade arealen[171]. Till det kommer att boniteten i Finland är lägre, vilket ger längre omloppstider och därmed en lägre andel av den produktiva skogsmarken som återbeskogas varje år. Med en högre bonitet följer också behov av fler och större plantor, vilket även är en stor del av förklaringen till skillnaden i kostnaden för plantor och plantering mellan södra och norra Sverige. Slutligen finns skillnader i statistiken där värdet av självverksamhet saknas i den finska kostnadsstatistiken.

Det är små skillnader i kostnaderna för ungskogsskötsel, det vill säga olika röjningsåtgärder, per hektar produktiv skogsmark mellan Sverige och Finland. Ser man däremot till enhetskostnaden för att röja en hektar är den avsevärt lägre i Sverige än i Finland och Norge.

[171] LUKE 2024.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Orsaken till de små skillnaderna i kostnaden per hektar produktiv mark går till stor del att finna i att man har andra röjningsscheman i Finland, att man röjer fler gånger i Sverige samt i ett bortfall av kostnader i statistiken. Detta bortfall bör inte vara lika stort som för planteringen då markägaren i Finland kunnat få ekonomiskt stöd för röjningar. Det faktum att det funnits statsstöd för röjningen i Finland kan vara en anledning till att enhetskostnaden tillåtits öka mer än i Sverige.

Under de senaste sex åren har mellan 10 och 15 kronor per hektar produktiv skogsmark årligen satsats på skogsgödsling i både Sverige och Finland. I Sverige sker huvuddelen av gödslingen i Svealand och södra Norrland, och en stor del av den gödslade arealen återfinns hos de större markägarna.

I Finland är investeringarna i dikning och dikesunderhåll högre per hektar produktiv skogsmark än i Sverige, vilket antagligen är en effekt av den större andelen skog på torvmark.

Investeringskostnaderna i vägar och standardhöjning av vägar är avsevärt högre i Sverige än i Finland.

Förändrad kompetensförsörjning

Utbildning

Den skogliga utbildning som bedrivs vid naturbruksgymnasium, yrkeshögskolor och högre lärosäten utgör en viktig bas för skogsbrukets kompetensförsörjning.

Inom gymnasieskolans naturbruksprogram som sedan 1992 varit treårigt ges inriktning mot skogsbruk. Antalet elever under tredje året med skogsbruk som inriktning uppgick läsåret 2023/24 till 369, varav 45 elever var kvinnor. Detta är en viss minskning mot läsåren 2013/2014–2022/2023 då antalet elever uppgick till i genomsnitt 473, varav 82 kvinnor. Minskningen skulle kunna förklaras av att naturturism infördes som en ny inriktning 2021. Antalet elever med inriktningen naturturism uppgick läsåret 2023/2024 till 237, varav 86 elever av kvinnor. Från mitten av 1990-talet fram till och med läsåret 2006/2007 publicerade Skogsstyrelsen med underlag från Skogs- och lantbruksgivarförbundet statistikuppgifter om antalet examinerade från treårigt naturbruksprogram med inriktning i skog. Under denna period examinerades i genomsnitt knappt

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

300 elever per år, varav 13 kvinnor. Andelen kvinnor inom naturbruksprogrammet med inriktning mot skog har ökat sedan mitten av 1990-talet.

Inom ramen för yrkeshögskolan bedrivs eftergymnasiala yrkeshögskoleutbildningar (Yh-utbildning) vid olika lärosäten med inriktningar mot skogsbruk. Yh-utbildningar ges exempelvis till skogsbrukstekniker och skogsplanerare. Till skillnad mot högskole- och universitetsutbildning är Yh-utbildningarna kortare och innehåller mer praktik. Eftergymnasial utbildning ges också i form av skogligt basår som ger behörighet till skogsmästarprogrammet vid SLU.

Högre eftergymnasial skoglig utbildning med yrkesexamina ges i nuläget av SLU till jägmästare och skogsmästare och av Gammelkroppa skogsskola till skogstekniker. Vid Linneuniversitet ges högskoleingenjörsprogrammet *Skog och träteknik*.

Utöver yrkesexamina finns högre utbildningar vid SLU och Linnéuniversitet som leder till generella examina inom det skogliga området. Vid Linneuniversitet ges sedan 2001 ett kurspaket *Hållbart familjeskogsbruk* på högskolenivå. Kurserna ges på distans och deltid och vänder sig främst till skogsägare eller personer som har ett särskilt intresse för skogen. År 2017 hade fler än 3 000 läst kurser vid programmet.

Sedan början av 1990-talet har de högre skogliga utbildningarna med tillhörande examina, förändrats ett flertal gånger. Bland annat ersattes yrkesexamina med generella examina under ett par år kring millennieskiftet. Dessa och andra förändringar innebär att uppgifter om antalet utexaminerade från olika högre utbildningar varierat mellan olika år.

Sedan 1996 fram till och med 2023 har i genomsnitt 50 jägmästare examinerats per år. Av dessa har i genomsnitt 30 procent varit kvinnor. Efter toppåret 2015 då totalt 70 jägmästare examinerades har antalet examinerade jägmästare minskat.

Antalet skogsmästare och skogstekniker som examinerats per år sedan 1996 har uppgått till i genomsnitt 32, varav 14 procent varit kvinnor.

Statistik från Universitetskanslersämbetet visar att mer än 90 procent av examinerade jägmästare och skogsmästare är etablerade på arbetsmarknaden 1–1,5 år efter examen.

Högre utbildning inom det skogliga området ges också i form av forskningsutbildning vid universitet inom ämnesområdet skogsveten-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

skap. Sedan millennieskiftet har i genomsnitt 11 personer per år avlagt doktorsexamina inom skogsvetenskap, varav en tredjedel varit kvinnor.

Rekryteringsproblem och utländsk arbetskraft

Baserat på en intervjuundersökning som Skogforsk genomförde 2019 framkom rekryteringsproblematik i landets tio största skogsvårdsföretag. År 2019 stod Litauen, Polen, Rumänien och Ukraina för 84 procent av bemanningen i de tio största svenska skogsvårdsföretagen. Högst representerade utanför EU:s sfär var Ukraina. Sverige stod för cirka tre procent av arbetskraften. Personalomsättningen har ökat och företagen upplever det allt svårare att rekrytera personal med rätt kompetens. Som delar i rekryteringsproblematiken angavs att lönerna, som erbjuds till den aktuella arbetskraften, inte är konkurrenskraftiga jämfört med lönenivåerna i andra länder och branscher. Förutom löneläget var en ökad administration gällande arbetstillstånd, försäkringsfrågor samt förändrade skatteregler försvårande vid rekryteringen.

Vad gäller rekryteringen av skogsmaskinförare visar en studie utförd av Skogforsk 2024[172] att skogsbruket lyckats rekrytera yngre maskinförare under de senare åren och att dessa verkar bli kvar i yrket. Kåren av skogsmaskinförare har föryngrats rejält sedan undersökningen från 2018 och det finns inte längre några tecken på att förare åldrarna 30–40 år lämnar yrket. Samtidigt visar undersökningen på fortsatta svårigheter att attrahera kvinnor till yrket.

Skogsbruk är en areell näring men också en logistikbransch

Skogsnäringens logistiksystem är komplexa och starkt beroende av välfungerande infrastrukturer för lastbilstransporter, järnvägstransporter och sjötransporter samt vältäckande infrastruktur för digital kommunikation, till exempel utbredning och täckning av mobiltelefonnät inklusive utbyggnad av 5G-nät. De olika aktörerna längs logistikkedjan har själva begränsade möjligheter att påverka infrastrukturen.

Kostnaderna för vägar och virkestransporter beror till en del på varandra, men även på industrins råvarulager och därmed ökat behov

[172] Skogforsk. 2020. Arbetsrapport 1039.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

av leveransprecision av virke. Frågeställningen kompliceras av att det är olika aktörer som står för kostnaderna för vägar, virkestransport och lager. Den valda försörjningsstrategin driver på nybyggnad av vägar med hög tillgänglighet och uppgraderingar av befintliga vägar till en högre tillgänglighetsklass. Vägkostnaderna belastar i första hand markägarna och de markägande delarna av skogsföretagen, transportkostnaderna belastar skogsnäringens transportorganisation och lagerkostnaderna vid industri belastar skogsindustrin. I vilken mån det finns en helhetssyn på frågan är svårt att avgöra.

Transportarbete

Svensk skogsnäring står för omfattande transporter av råvara till förädlande industri. Under perioden 2013–2022 transporterades årligen i medeltal närmare 70 miljoner ton oförädlad biomassa (det vill säga sågtimmer, massaved och primärt skogsbränsle) på Sveriges vägnät. Detta transportarbete uppgår till 6,2 miljarder tonkilometer per år, vilket är 15 procent av inrikes godstrafik på väg utförd med svenska lastbilar[173]. Enligt branschorganisationen Skogsindustrierna är skogsnäringen en av Sveriges största inköpare av transporttjänster, genom att man köper in transporter för minst 25 miljarder kronor per år.

Skogsindustrins transporter utförs till största del av en tredje part i form av olika logistikföretag som utför landsvägs-, järnvägs- och sjötransporter. Många olika logistikaktörer är inblandade och ansvaret för att operativt genomföra och effektivisera logistikkedjorna är ofta delat mellan olika aktörer längs en logistikkedja, från skog till industri, ibland via terminal.

Transport från skog till industri

I dag är lastbil det helt dominerande transportmedlet för att få ut skoglig råvara ur skogen och fram till mottagningsplatsen. De stora förändringarna gällande lastbilstransporter är ökningar av tillåtna bruttovikter på fordonsekipage. 1968 höjdes vikten till 37,5 ton, dagens BK3, 1974 infördes 51,4 ton, dagens BK2, 1990 infördes beteckningen ”bärighetsklass” (BK1) och bruttovikten höjdes till 56 ton. 1993 ändrades bruttovikten på BK1-vägar till 60 ton, 2015

[173] Trafikanalys. 2024-12-01.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

ändrades BK1-vägar till 64 ton och slutligen 2018 kom BK4 med en tillåten bruttovikt på 74 ton.

Tyngre fordon ökar nyttolasten och den totala körsträckan för att transportera en given mängd gods, vilket leder till miljövinster. Tyngre fordon ställer dock högre krav på transportinfrastrukturen, främst i form av broar. Efter införandet av BK4 syns en ökning av medellassvikten per transport, vilket tyder på en ökande användning av fordon med en bruttovikt av 70 respektive 74 ton[174].

Vägnätet

Ett väl fungerande vägnät är en förutsättning för ett pålitligt flöde från skog till industri. Väl fungerande vägar påverkar därmed i förlängningen skogsnäringens internationella konkurrenskraft.

Det svenska vägnätet är uppdelat på allmänna och enskilda vägar. Väghållare för de allmänna vägarna är antingen staten genom Trafikverket, alternativt en kommun. Väghållare för enskilda vägar kan vara enskilda markägare eller organisationer som exempelvis vägföreningar, eller vägsamfälligheter. För vissa enskilda vägar, cirka 15 procent, utgår statsbidrag för drift och underhåll och det finns även en del enskilda vägar som har kommunala bidrag.

Det enskilda vägnätet är drygt tre gånger så omfattande (längd) som det allmänna vägnätet. De enskilda vägarna är nödvändiga för skogsägarnas verksamhet, bland annat för att kunna utföra olika skogsvårds- och skogsskötselåtgärder och för att virkesbilar ska kunna hämta avverkat virke på ett rationellt sätt. Vägnätet nyttjas också av andra delar av samhället, för permanent- eller fritidsboende, samhällsservice (hemtjänst, utryckning m.m.) och för allmänhetens friluftsliv som till exempel motion, bär- och svampplockning samt jakt och fiske.

Cirka 87 procent av skogsbrukets virkestransporter påbörjas vid en enskild väg[175]. De enskilda vägarna utgör ofta den första kritiska länken vid råvarutransporter från skogen till industri eller olika typer av virkesterminaler för vidare transport vid en senare tidpunkt. Vid terminaler kan omlastning ske till järnväg eller fartyg.

[174] von Hofsten, H., m.fl. 2024.
[175] Davidsson, A., m.fl. 2024.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Hela landets vägnät nyttjas för skogsbrukets transporter. Motor- och europavägar används dock i mindre utsträckning, medan riks- och länsvägar är viktiga länkar för skogsbrukets transporter. Även det lågtrafikerade allmänna vägnätet och det enskilda vägnätet nyttjas i betydande omfattning för skogsbrukets transporter.

Transportavstånd

Transportavstånden för de olika sortimentsgrupperna skiljer sig mellan olika regioner i landet. Detta beror främst på industristrukturen, det vill säga hur många industrier av olika slag som finns i respektive region, samt var i regionen de är belägna.

Davidsson med flera rapporterade att under tidsperioden 2013 till 2022 transporterades timret i genomsnitt längst i Norrland (103,7 km)[176]. Där var medeltransportavståndet 14,7 kilometer längre än i Svealand (89,0 km) och 21 km längre än i Götaland (82,7 km). För massaveden var transporterna längst i Norrland (98,3 km) där medeltransportavståndet var 9,9 kilometer längre än i Svealand (88,4 km). Även det primära skogsbränslet transporterades längst i Norrland (67,3 km), som hade 6,5 kilometer längre medeltransportavstånd än Svealand (60,8 km). Det senaste decenniet har medeltransportavståndet i Sverige varit relativt konstant. De ökande avverkningsvolymerna har medfört att transportarbetet ökat de senaste tio åren.

Utveckling av BK4-vägnätet

Sedan 2018, då Trafikverket fick mandat från regeringen att på allvar implementera ett riksomfattande vägnät för BK4, har Skogforsk följt utvecklingen av BK4-vägnätet. En viktig uppgift har varit att identifiera flaskhalsar i form av kortare vägsträckor (oftast mindre än 5 km) som inte uppgraderats till BK4 och därmed skapar onödiga hinder för transporterna.

En studie baserad på vägdata hämtade från Trafikverket under 2024 visar att mottagningsplatsernas tillgång till BK4 har ökat markant sedan 2021[177]. 2021 kunde endast 55 procent av årsvolymen till

[176] Davidsson, A., m.fl. 2024.
[177] von Hofsten, H., m.fl. 2024.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

de studerade mottagningsplatserna transporteras längs BK4-vägar hela vägen. I dag är motsvarande siffra nästan 80 procent. En avgörande anledning till detta är att många kommunala tillfartsvägar till mottagningsplatserna nu är uppklassade till BK4.

Transport på järnväg

Skogsbrukets transporter på järnväg 2016 omfattade cirka 8 miljoner ton och transportarbetet uppgick till 1,6 miljarder tonkilometer[178]. Järnvägstransporter utgjorde omkring tio procent av den totala transporterade mängden på land. Men eftersom transportavstånden på järnväg är längre utgör järnvägstransporter en större andel av transportarbetet, 19 procent. Medeltransportavstånden är i de allra flesta fall längre än för vägtransporterna.

Den transporterade mängden varierade kraftigt mellan de olika mottagande regionerna, med störst mängd i Svealand och minst i Götaland. Även transportavstånden varierade mellan landsdelar, med längst avstånd för timmer i Götaland (365 km) och kortast för massaved i Svealand (165 km).

Endast en mindre del av transporterna utfördes på banor med dieseldrift. Det beror primärt på att de flesta industrierna ligger vid elektrifierade banor.

Strukturomvandlad industri med bibehållen konkurrenskraft

Det svenska skogsbruket har en central roll för landets rundvirkesförsörjning. Rundvirke används huvudsakligen som råvara i skogsindustrin som består av sågverk, massaindustri och skivindustri. Därutöver används också rundvirke i viss utsträckning för energiändamål. Lägger man till grot och skogsindustrins biprodukter, har skogsråvaran en central roll även för energiförsörjningen. Med vissa konjunktursvängningar syns en ökad förbrukning av rundvirke i den svenska industrin avseende sågtimmer, massaved och energived. Förbrukningen täckt till mer än 90 procent av inhemsk råvara men det sker en nettoimport framför allt gällande massaved som hämtas från östersjöregionen och Norge.

[178] Asmoarp, V., m.fl. 2023.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Industrin har genomgått viss strukturomvandling. Tydligast syns detta i sågverksbranschen där utvecklingen gått mot färre men större sågverk. Antalet massa- respektive pappersbruk har också minskat något. Den minskade efterfrågan på grafiskt papper driven av den allmänna digitaliseringstrenden har lett till omstrukturering där produktionen växlats över mot kartong och förpackning för att bibehålla samma produktionsnivåer. Den svenska produktionen av träfiberskivor försvann under 1990- och 2000-talet medan spånskiveindustrin och plywoodindustin har bibehållits.

Utvecklingen av fjärrvärmesystemet har drivit på en efterfrågan på bioenergi och produktionen har mer än fördubblats sedan 1993. Den årliga pelletsproduktionen har sedan 1997 fyrdubblats.

Husbyggandet har ökat kraftigt sedan början av 1990-talet som präglades av ekonomisk kris. Det har också lett till ökat byggande i trä men andelen trähusbyggande sjönk under många år för att under den senaste tioårsperioden återhämtat sig något.

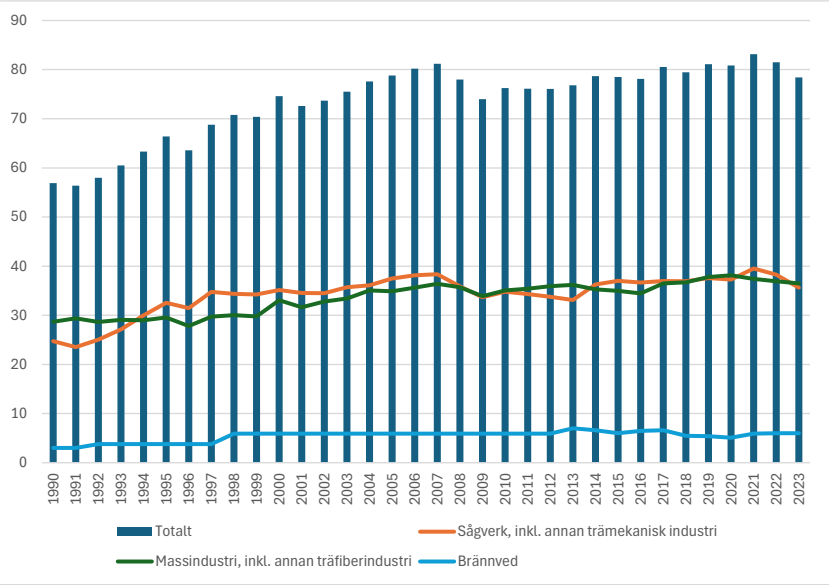
Sysselsättningen i skogsindustrin har minskat sedan 1993, framför allt gäller detta massa- och pappersindustrin som kunnat effektivisera sin verksamhet. Investeringarna i träindustrin har ökat i nivå med annan industri.

Förbrukning och utrikeshandel av rundvirke

Den svenska rundvirkesförbrukningen har sedan 1993 ökat med cirka 30 procent, det vill säga ungefär som nettoavverkningens ökning (Figur 3.102). Rundvirkesförbrukningen ökade under andra halvan av 1990-talet fram till 2007. I samband med finanskrisen 2008–2009 minskade användningen. Efter 2012 fortsatte förbrukningen att öka och nådde en kulmen under åren 2021 och 2022. Ökningen 2021 och 2022 kan förklaras av ökad efterfrågan kopplade till effekter av coronapandemin och förändrade internationella virkesflöden som följde av Rysslands invasion av Ukraina 2022. Rundvirkesförbrukningen har sedan 1993 ökat i ungefär samma takt både i sågverk och massaindustrin, men något lägre i jämförelse med rundvirke för energiändamål.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.102 Rundvirkesförbrukningen 1990–2023 fördelat på sågverk, inklusive annan trämekanisk industri (produktion av sågade trävaror, faner, plywood stolpar m.m.), massaindustri, inklusive annan träfiberindustri (produktion av massa, spån- och träfiberskivor) och brännved, miljoner m³fub

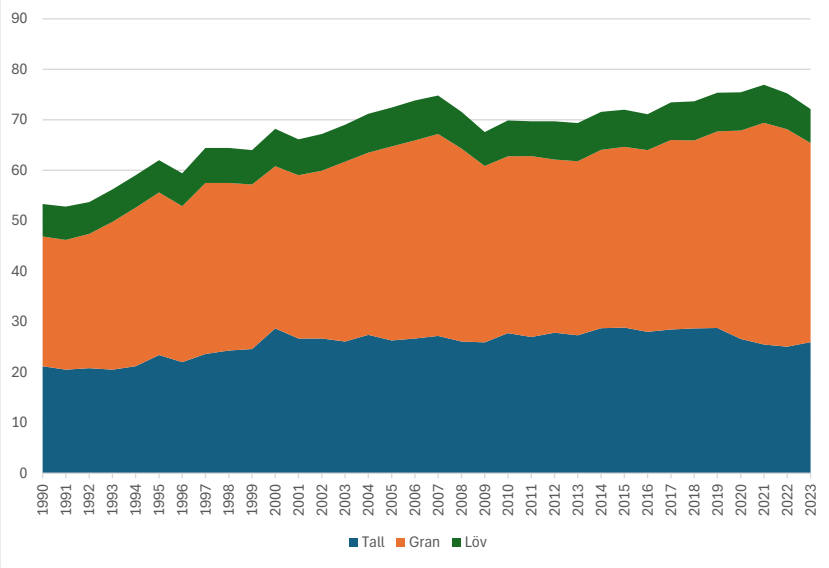


Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/11.

År 2023 förbrukade den svenska skogsindustrin 72 miljoner m³fub, att jämföra med 56 miljoner m³fub 1993. Ökningen har huvudsakligen bestått av tall och gran (Figur 3.103).

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.103 Förbrukning av industriellt rundvirke i svensk skogsindustri 1990–2023 fördelat på trädslag, miljoner m³fub

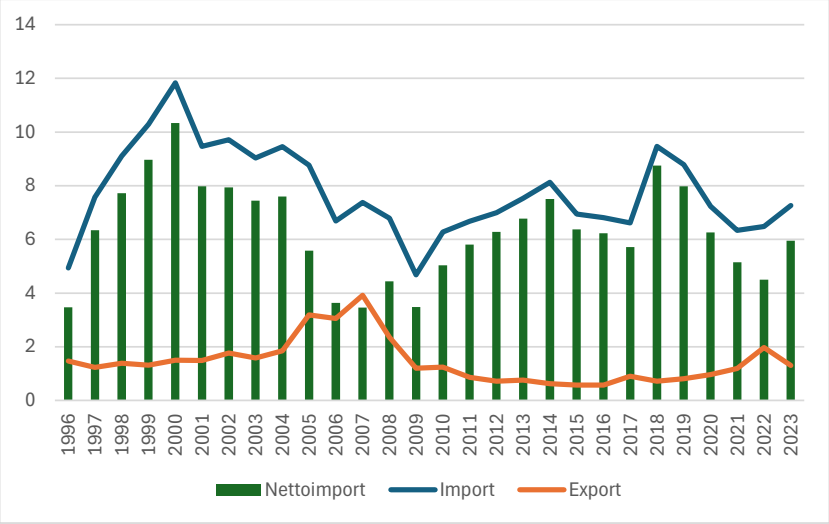


Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/11.

Den svenska rundvirkesförbrukningen är högre än den inhemska avverkningen och skillnaden täcks upp av importerat rundvirke. I mindre utsträckning sker det också export av rundvirke. Den svenska årliga nettoimporten av rundvirke (import minus export) har varierat sedan mitten av 1990, mellan knappt fyra och drygt tio miljoner kubikmeter (Figur 3.104).

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.104 Nettoimport, import och export av rundvirke 1996–2023, miljoner m³f

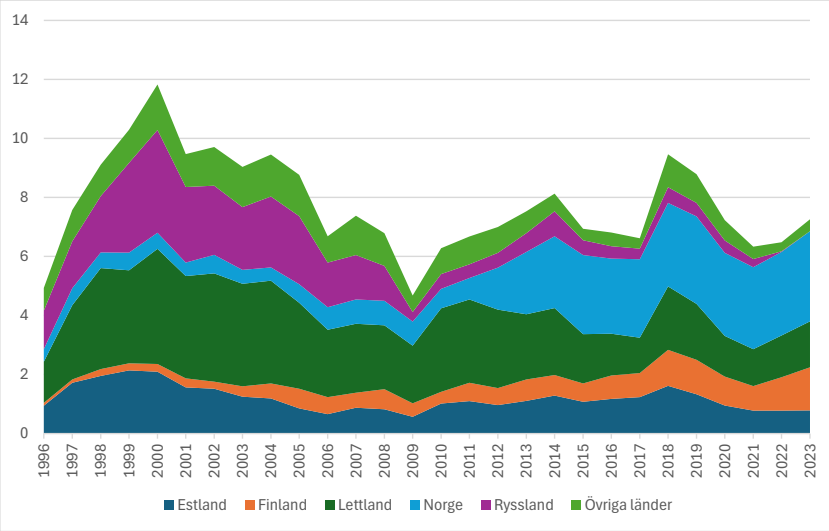


Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/11.

Importen av rundvirke uppgick 2023 till drygt sju miljoner kubikmeter. Under slutet av 1990-talet och under inledningen av 2000-talet skedde en stor del av importen från Ryssland och Baltikum. Detta förändrades efter 2010 då en allt större del av importen i stället sker från Norge och Finland (Figur 3.10).

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

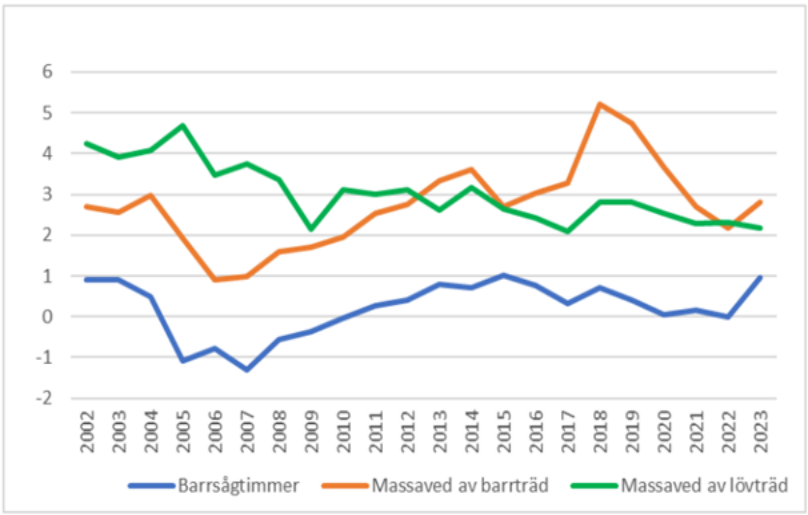
Figur 3.105 Import av rundvirke fördelat på länder, miljoner m³f



Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/11.

Nettoimporten av rundvirke till Sverige utgörs huvudsakligen massaved av barrträd och lövträd (Figur 3.106).

Figur 3.106 Nettoimport av barrsågtimmer, massaved av barrträd och massaved av lövträd, miljoner m³f



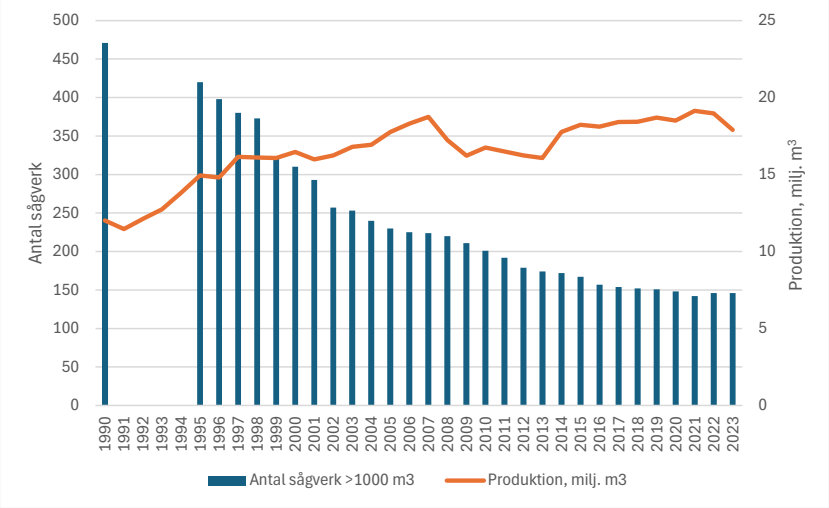
Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/11.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Utvecklingen i svensk sågverksindustri

Den svenska sågverksindustrin har konsoliderats sedan inledningen av 1990-talet. Detta genom att antalet sågverk mer än halverats samtidigt som produktionen av sågade trävaror ökat. Antalet sågverk med en årsproduktion överstigande 1 000 kubikmeter minskade i huvudsak fram till 2015, därefter har minskningstakten avtagit. År 2023 fanns knappt 150 sågverk i drift med en årsproduktion om minst 1 000 kubikmeter (Figur 3.107).

Figur 3.107 Produktion av sågade trävaror 1990–2023 (miljoner m³) och antalet sågverk med en med en årsproduktion av minst 1 000 m³ 1990, 1995–2023



Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/11.

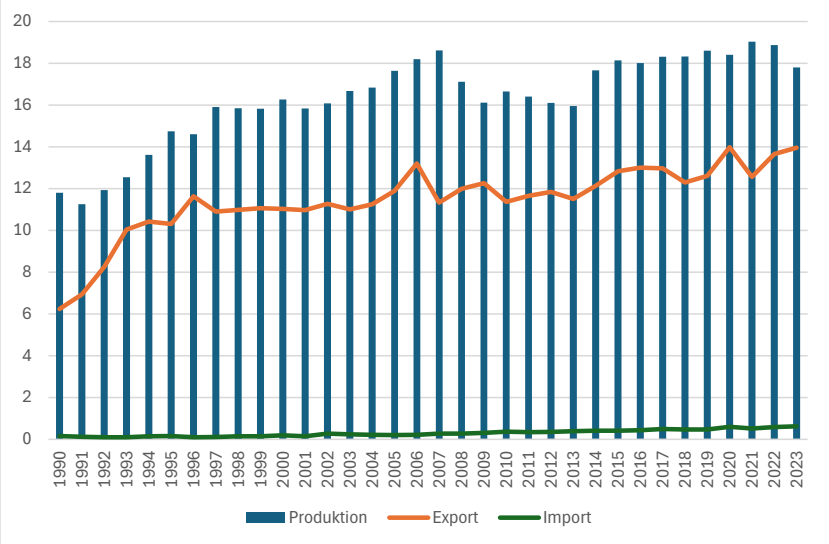
Den svenska produktionen av sågade barrträvaror ökade från inledningen av 1990-talet fram till 2007 varefter produktionen minskade med anledning av finanskrisen. Från och med 2013 ökade produktionen på nytt och nådde sin högsta notering någonsin 2021 med en produktion om drygt 19 miljoner kubikmeter. Produktionen har därefter minskat och uppgick 2023 till 17,8 miljoner kubikmeter, motsvarande 30–40 procent högre produktion än under åren 1993 och 1994 (Figur 3.108).

Huvuddelen av den svenska sågverksproduktionen exporteras. År 2023 uppgick exporten till cirka 14 miljoner kubikmeter, motsva-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

rande 78 procent av den totala produktionen. Europa är den svensk sågverksindustris viktigaste marknad. Cirka 67 procent av exporten gick 2023 till EU (EU27).

Figur 3.108 Produktion, import och export av sågade barrträvaror 1990–2023, miljoner kubikmeter



Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/11.

Utveckling i svensk massa- och pappersindustri

År 2023 fanns det i landet enligt Skogsindustrierna 31 massabruk och 36 pappersbruk. Av dessa var 19 integrerade massa- och pappersbruk. Sedan 1990 har både antalet massabruk och pappersbruk minskat (Tabell 3.11).

Tabell 3.11 Antalet massa- och pappersbruk åren 1990, 2000, 2010 och 2023

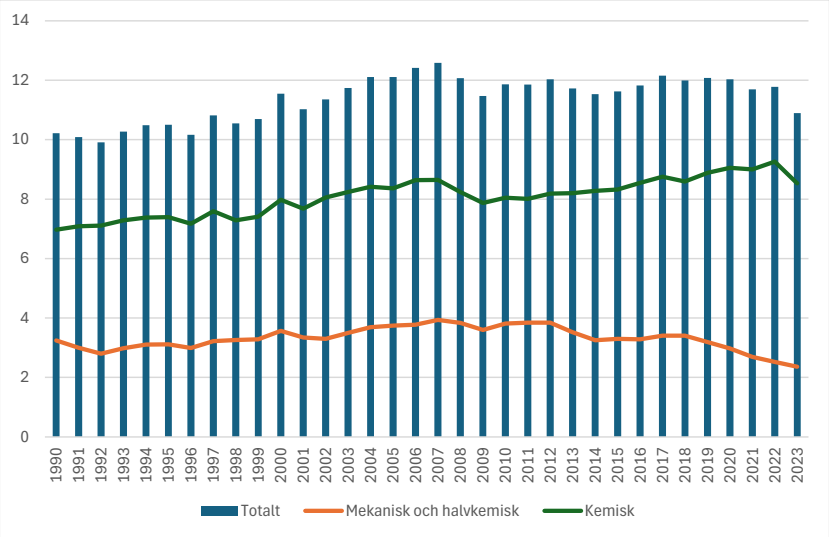
	1990	2000	2010	2023
Massabruk	48	45	41	31
Pappersbruk	51	48	41	36

Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/11.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Den svenska massaproduktionen ökade fram till 2007 och har därefter uppgått till cirka 11–12 miljoner ton per år (Figur 3.109). Sedan 1993 har massaproduktionen ökat med sex procent. Cirka 60 procent av den totala massaproduktionen används internt, det vill säga för massabrukens egen produktion av papper och kartong. Resterande 40 procent, kallad marknadsmassa, säljs på den öppna marknaden. Cirka 85 procent av marknadsmassan exporteras. Efter 2015 har produktionen av marknadsmassa ökat samtidigt som massa för egen vidareförädling minskat.

Figur 3.109 Produktion av massa 1990–2023, uppdelat per metod. Miljoner ton



Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/11.

Efter 2010 har den kemiska massaproduktionen haft en bättre utveckling än den mekaniska massaproduktionen. Detta kan förklaras av nedgången i produktionen av grafiskt papper (tidningspapper) där mekanisk massa i stor utsträckning används och en motsvarande tillväxt för förpackningspapper och kartong som i stället främst produceras av kemisk massa. Den förändrade fördelningen mellan kemisk massa och mekanisk massa har haft en påverkan på förbrukningen av massaved. Virkesåtgången i kemisk massaproduktion är

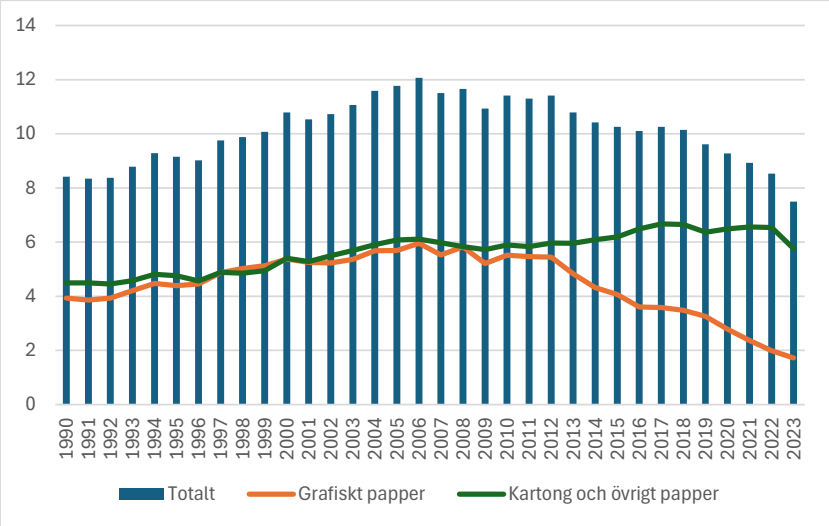
100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

cirka dubbelt så stor som i den mekaniska produktionen (cirka 2 m^3 per ton för mekanisk massa och 4 m^3 per ton för kemisk massa).

Den svenska pappersproduktionen uppgick 2023 till 7,5 miljoner ton (Figur 3.110). Merparten (91 procent) av den svenska pappersproduktionen exporteras. De största exportmarknaderna är Europa (67 procent) och Asien (13 procent).

Den minskade pappersproduktionen är att hänföra till den vikande efterfrågan av grafiskt papper som inneburit både produktionsminskningar och nedläggningar av flera svenska pappersmaskiner. Bortfallet av grafiskt papper har viss mån kompenserats av en ökad produktion av förpackningsmaterial.

Figur 3.110 Produktion av papper och kartong 1990–2023. Miljoner ton



Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/11.

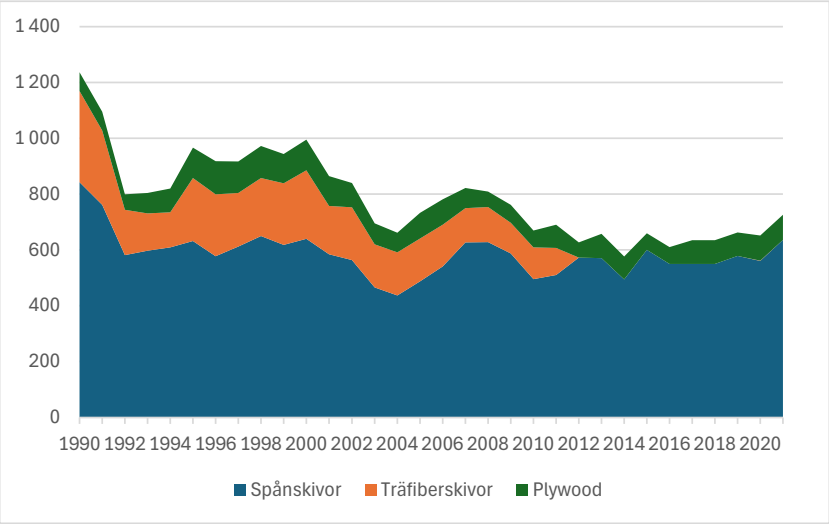
Utveckling i svensk träskiveindustri

Den svenska träskiveindustrin har sedan början av 1990-talet bestått av anläggningar som producerat spån-, träfiber- och plywoodskivor. Träskiveindustrin har genomgått strukturella förändringar. Efter att produktionen av träfiberskivor upphörde 2012 produceras numera enbart spånskivor och plywood i den svenska träskiveindustrin. År 2023 omfattade träskiveindustrin tre anläggningar, att jämföra med tio 2002. Den totala produktionen av träskivor uppgick till

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

708 000 m³ 2022, en minskning med cirka 100 000 m³ sedan 1993 (Figur 3.111).

Figur 3.111 Produktion av träskivor 1990–2002. 1 000 m³



Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/11.

Utveckling av skoglig bioenergi

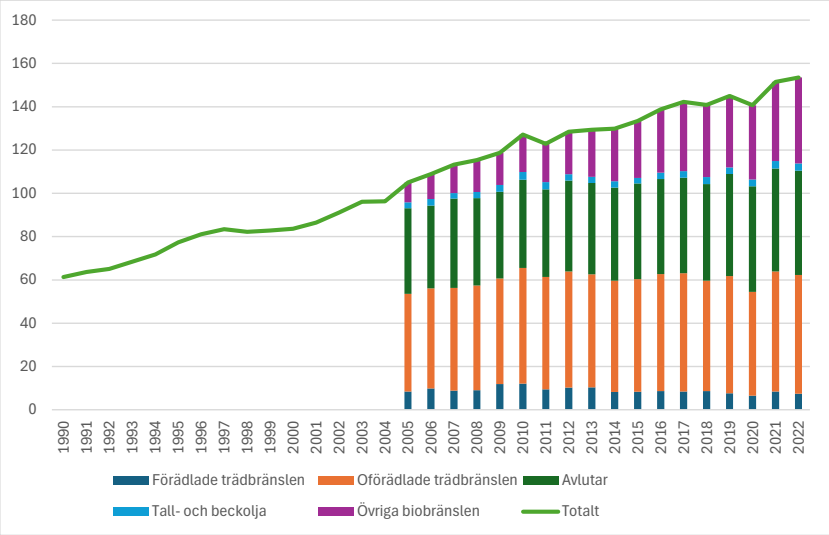
Biobränslen som kan härledas till skogsråvara utgörs av olika typer av bränslen som kan vara mer eller mindre förädlade. Vissa bränslen produceras av primär skogsråvara (rundvirke, grenar, toppar eller stubbar) medan andra tar sin grund i biprodukter som främst genereras i sågverksindustrin och massaindustrin. Exempel på primära skogsbränslen är flis av grenar och toppar (grotflis) och kapad och kluven brännved som främst används för uppvärmning i småhus. Biprodukter utgörs bland annat av spån som uppkommer i sågverk, bark som uppkommer i sågverk och massaindustri och avlutar och tallolja som uppkommer i den kemiska massaindustrin. Biprodukterna kan användas som bränsle i oförädlad form eller mer förädlad, till exempel sågspån som förädlas till pellets eller tallolja som förädlas till biodiesel. Produktionen av skogliga biobränslen är därför i hög grad en integrerad del av skogsbruket och den svenska skogsindustrin. Primära skogsbränslen produceras normalt av restprodukter (grenar, toppar och skadat virke) som uppkommer vid avverkning inom

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

skogsbruk medan produktionen av biprodukter är direkt sammankopplad med produktionen av sågade trävaror och massa.

Den svenska användningen av bioenergi har mer än fördubblats sedan 1993. År 2022 uppgick användningen till 154 TWh, varav cirka 75 procent kommer från skogen (Figur 3.112). Trädbränslen som utgör den största biobränslekategorin svarade år 2022 för cirka 41 procent, avlutar och tallbeckolja för 34 procent, biodrivmedel från råtallolja för 1 procent av den svenska bioenergianvändningen. Andelen skogsbaserad bioenergi av den totala svenska bioenergianvändningen har minskat sedan 2005, vilket förklaras av ökad användning av biodrivmedel producerat av andra än skogliga råvaror, i huvudsak slakteriavfall och andra vegetabiliska oljor och fetter.

Figur 3.112 Användning av biobränslen, totalt 1990–2022, och fördelat på biobränslekategorier 2005–2022. TWh



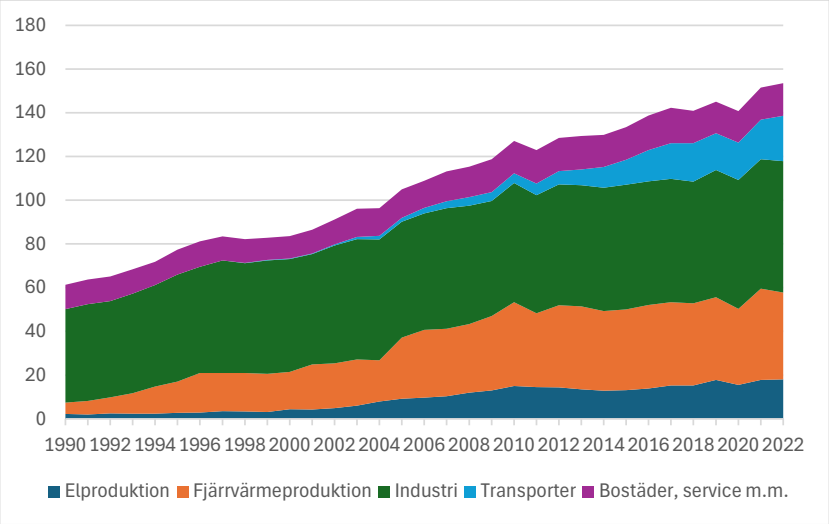
Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/11.

Sedan 1990-talets inledning har biobränsleanvändningen ökat för fjärrvärmeproduktion och från inledningen av 2000-talet också för elproduktion (Figur 3.113). Ökningen som i stora delar bestått av trädbränslen kan förklaras av styrmedel som ökat biobränslenas konkurrenskraft i förhållande till fossila bränslen. Viktiga styrmedel har varit införandet av koldioxidbeskattningen 1991, som därefter höjts

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

i flera omgångar, och införandet av elcertifikatsystemet 2003. Även om biobränsleanvändningen ökat för fjärrvärmeproduktion och elproduktion och transporter svarade den svenska industrin 2022 för 40 procent av den svenska biobränsleanvändningen. Även om viss användning sker i andra industrigrenar svarar skogsindustrin för 37 procent av den totala biobränsleanvändningen. I huvudsak består skogsindustrins biobränsleanvändning av avlutar från massaproduktionen och egenproducerade fasta biprodukter i form av bark och flis.

Figur 3.113 Användningen av biobränslen 1990–2022 fördelat på sektor. TWh

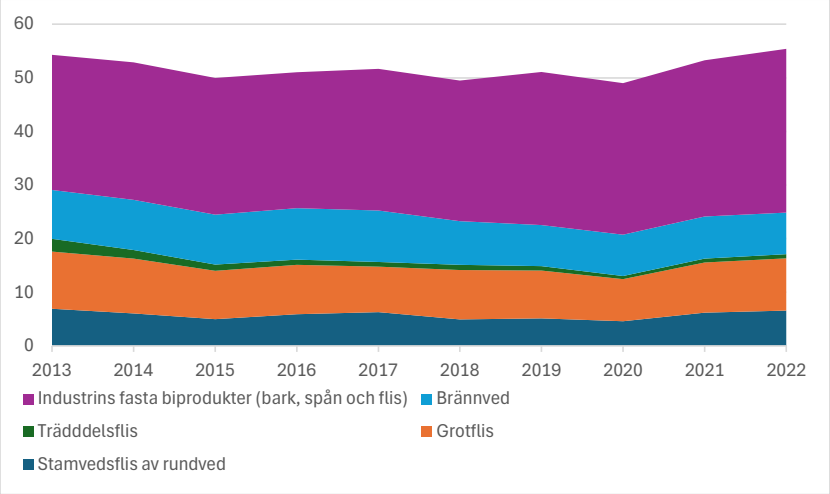


Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/11.

Den svenska trädbränsleproduktionen består av oförädlade sönderdelade former som flis, bark, spån och brännved och förädlade former som träpellets och träbriketter. Den svenska produktionen trädbränslen uppgick 2022 till 65 TWh, varav 56 TWh bestod av skogsbränsle, 9 TWh av återvunnet trädbränsle och en mindre del energiskogsbränsle. Skogsbränslet bestod till 45 procent av primärt skogsbränsle och 55 procent av fasta biprodukter (bark, spån och flis) från industrin (Figur 3.114).

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.114 Produktion av sönderdelade oförädlade skogsbränslen 2013–2022 fördelat på bränslekategorier. TWh

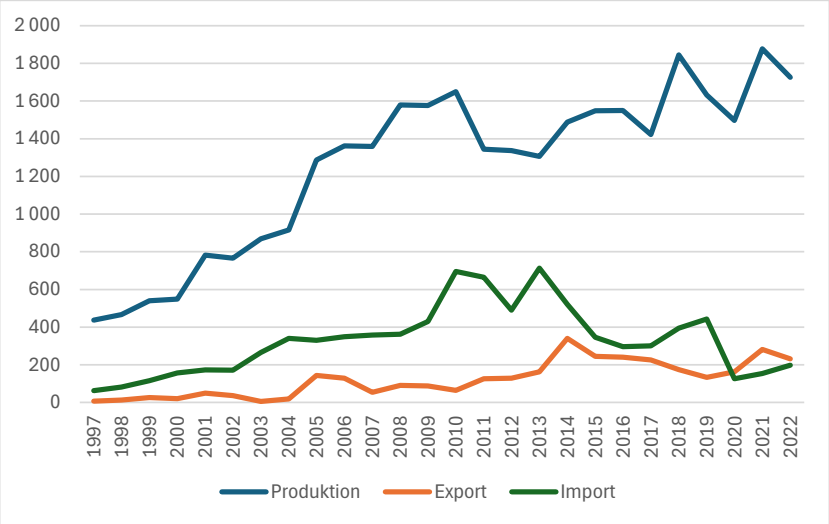


Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/11.

Sedan mitten av 1990-talet har träpelletsindustrin i Sverige utvecklats. Den årliga pelletsproduktionen har sedan 1997 fyrdubblats, från cirka 0,4 miljoner ton till 1,7 miljoner ton 2022. En viss andel av den inhemska produktionen exporteras, samtidigt som det sker en viss import (Figur 3.115).

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.115 Produktion, export och import av träpellets 1997–2022. 1 000 ton



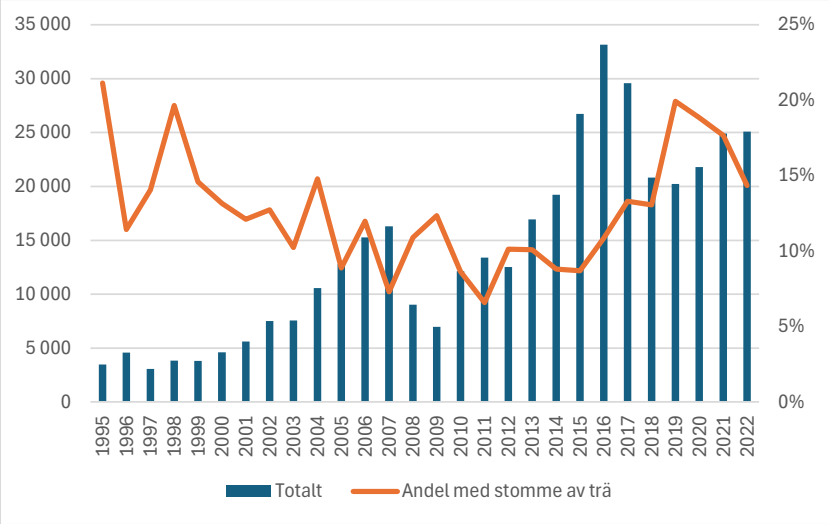
Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/11.

Utveckling av husbyggande i trä

Även om huvuddelen av den svenska produktionen av sågade barrträvaror exporteras utgör den svenska marknaden en viktig marknad för den svenska produktionen av sågade trävaror. Cirka 90 procent av alla småhus byggs i huvudsak av trä och 10–20 procent av nybyggda lägenheter i flerbostadshus har en stomme av trä (Figur 3.116). Regeringen har i klimathandlingsplanen 2023 angett att ett byggande i trä bör främjas både nationellt, inom EU och internationellt.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.116 Antal nybyggda lägenheter och andelen nybyggda lägenheter i flerbostadshus med stomme av trä 1995–2022



Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/11.

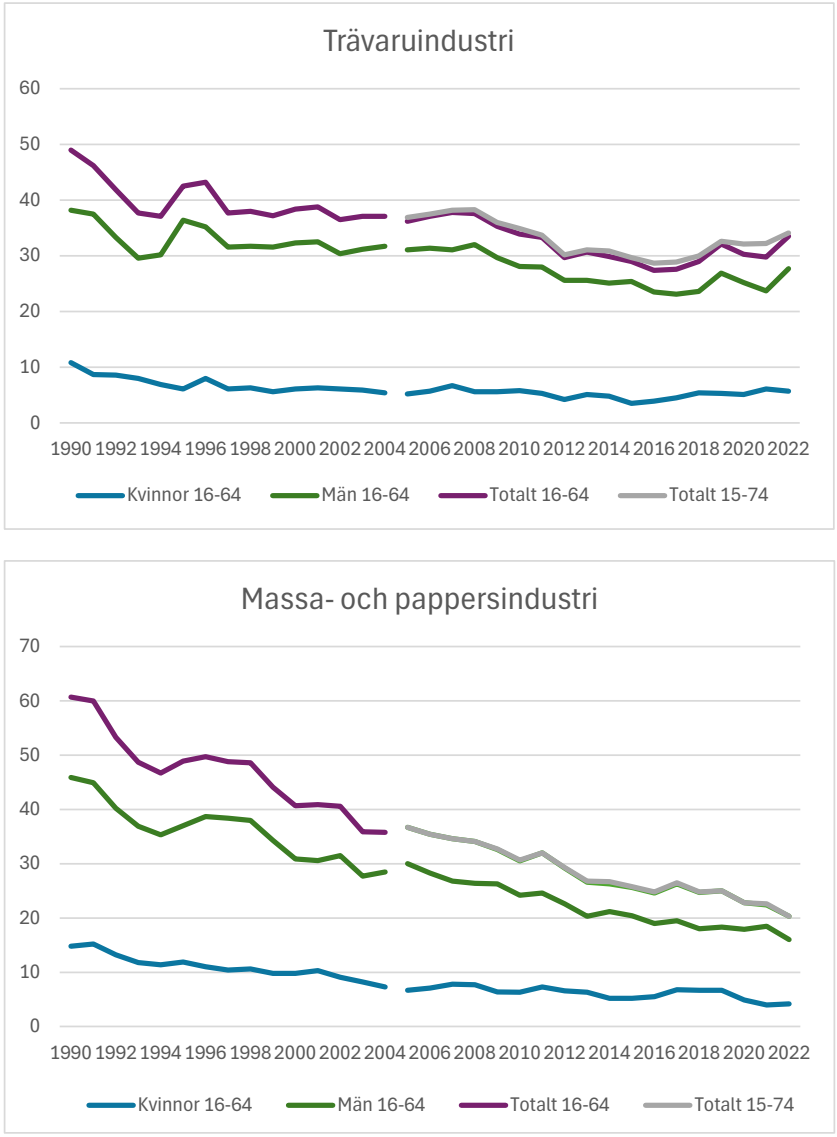
Sysselsättning i skogsindustrin

Den svenska skogsindustrin bestående av trävaruindustri (SNI 16) och massa- och pappersindustri (SNI 17) sysselsatte 2022 drygt 54 000 personer, varav 80 procent bestod män och 20 procent kvinnor. Sysselsättningen i skogsindustrin har minskat sedan 1993 med drygt 30 000 personer. I förhållande till den totala sysselsättningen i samhället har andelen sysselsatta inom skogsindustrin minskat från 2,2 procent 1993 till 1,1 procent 2022. Detta kan jämföras med hela industrin som under samma period minskat från 17,0 procent 1993 av den totala sysselsättningen till 11,0 procent 2022. Den ökade sysselsättningen i svensk ekonomi sedan 1993 har i huvudsak skett inom den privata tjänstesektorn.

Cirka 60 procent var 2022 sysselsatta inom trävaruindustrin och 40 procent inom massa- och pappersindustrin. Sysselsättningen har minskat i båda branscherna men i större omfattning inom massa- och pappersindustrin. År 2022 var 34 100 personer i åldersgruppen 15–74 år sysselsatta i trävaruindustrin och 20 300 inom massa- och pappersindustrin (Figur 3.117).

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.117 Antalet sysselsatta i trävaruindustrin (SNI 16) och massa- och pappersindustri (SNI 17) i åldern 16–64 år fördelat på kön 1999–2022 och det totala antalet sysselsatta i trävaruindustrin och massa- och pappersindustrin 2005–2022 i åldern 15–74 år (1 000-tal). Tidsseriebrott 2004–2005



Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/11.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Sysselsättningsuppgifterna speglar i beskrivningen ovan endast den direkta sysselsättningen i trävaruindustri och massa- och pappersindustri. Till den direkta sysselsättningen kan även den indirekta sysselsättningen läggas till bestående av den sysselsättning som krävs för skogsindustrins insatsvaror och insatstjänster. Indirekta sysselsatta är således underleverantörer till skogsindustrins slutprodukter. En stor del av skogsindustrins indirekta sysselsättning återfinns inom skogsbruk, transportföretag och företag som tillhandhåller kontorstjänster. Branschorganisationen Skogsindustrierna uppskattade för år 2019 att skogsindustrins indirekta sysselsättning är dubbelt så stor som den direkta *sysselsättningen*.

Investeringar

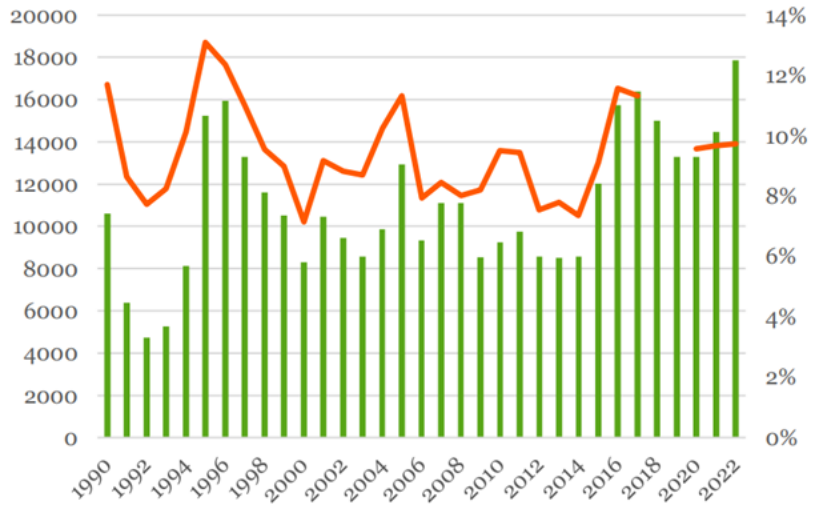
Skogsindustrin har en lång historia som basnäring i Sverige, och är en av världens största exportörer av massa, papper och sågade trävaror. Mer än 80 procent av produkterna exporteras. År 2023 uppgick det totala exportvärdet av svenska skogsprodukter till cirka 184 miljarder kronor[179]. Den största marknaden är EU. Skogsindustrin svarar för 9–12 procent av svensk industris totala sysselsättning, export, omsättning och förädlingsvärde[180].

De senaste åren har investeringarna i skogsindustrin legat runt 15 miljarder kronor per år, vilket utgör 10–12 procent av de totala industriinvesteringarna i Sverige (Figur 3.118).

[179] Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/11.
[180] Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/11.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.118 Skogsindustrins investeringar 1990–2022 (miljoner kr, löpande priser, staplar) samt andel av industrins totala investeringar (procent, linje)



Källa: Skogforsk. 2025. Arbetsrapport 1231.

Under antagande 184 miljarder i exportvärde, samma värde på export som inhemsk konsumtion av skogsindustriprodukter, 80 procent exportandel samt en bruttoavverkning på 90 miljoner m³sk skulle det innebära att varje avverkad m³sk motsvarar ett produktvärde av cirka 2 500 kronor (närmare 3 100 kronor per m³fub) i första ledet, det vill säga sågade trävaror, massa, papper och liknande.

En ökad (eller minskad) miljon m³sk som används eller inte kan användas för industriell vidareförädling har således ett värde av, lågt räknat, cirka 2,5 miljard kronor.

Skogssektorns del i makroekonomin

Den allmänna och den ekonomiska utvecklingen i skogsnäringen

Inledningen av 1990-talet i svensk ekonomi präglades av en djup finanskris. Under åren 1990–1993 minskade svensk BNP med 5 procent. En återhämtning av ekonomin inleddes 1994, orsakad av kraftig exportökning som var en följd av deprecieringen av den svenska kronan.

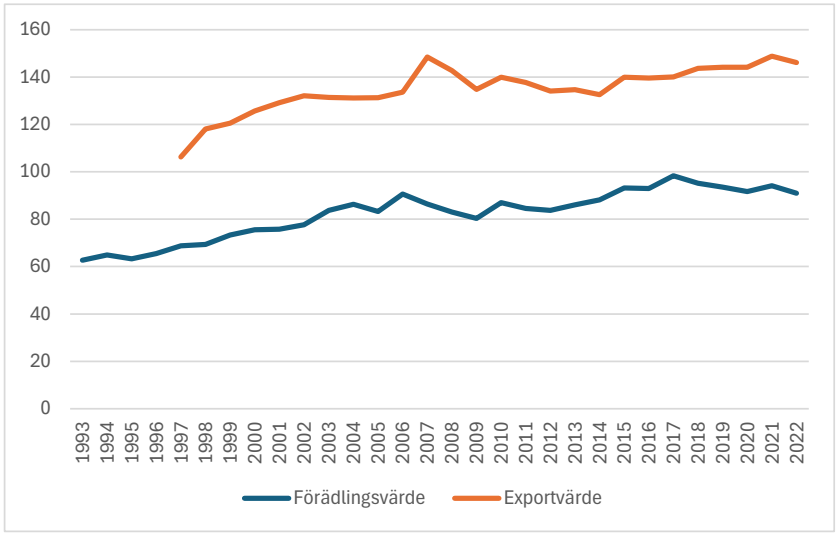
100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Från 1993 fram till 2022 har BNP (fast pris) fördubblats men utvecklingen har inte varit linjär. Sedan början av 2000-talet har Sverige genomgått fyra lågkonjunkturer, it-kraschen i början av 2000-talet, den globala finanskrisen 2008, den europeiska skuldkrisen 2011–2012 och senast coronapandemin år 2020 vilken gav stor effekt på BNP. Sveriges BNP minskade med 8,1 procent under det andra kvartalet 2020, vilket var den största kvartalsvisa nedgången sedan 1980. Trots detta har BNP sedan dess återhämtat sig och överstiger nu nivån före pandemin.

Även inom skogsnäringen, bestående av skogsbruk, trävaruindustri och massa- och pappersindustri har förädlingsvärdet ökat men utvecklingen har också påverkats av lågkonjunkturer under några perioder. Under perioden 1993–2022 har förädlingsvärdet i skogsnäringen ökat med cirka 45 procent (Figur 3.119). Inom skogsindustrin har förädlingsvärdet ökat med 37 procent under samma period. Värdet av skogsnäringens varuexport har ökat sedan mitten av 1990-talet, men samtidigt har dess andel i förhållande till det totala exportvärdet minskat från omkring 16 procent till tio procent (Figur 3.120). Även skogsnäringens bidrag till BNP-tillväxten (förädlingsvärdet) minskade mellan åren 1993–2022, från 3,0 procent till 2,1 procent. Skogsindustrins andel av förädlingsvärdet inom hela den svenska gruv- och tillverkningsindustrin har också minskat, från 14 procent 1993 till tolv procent 2022.

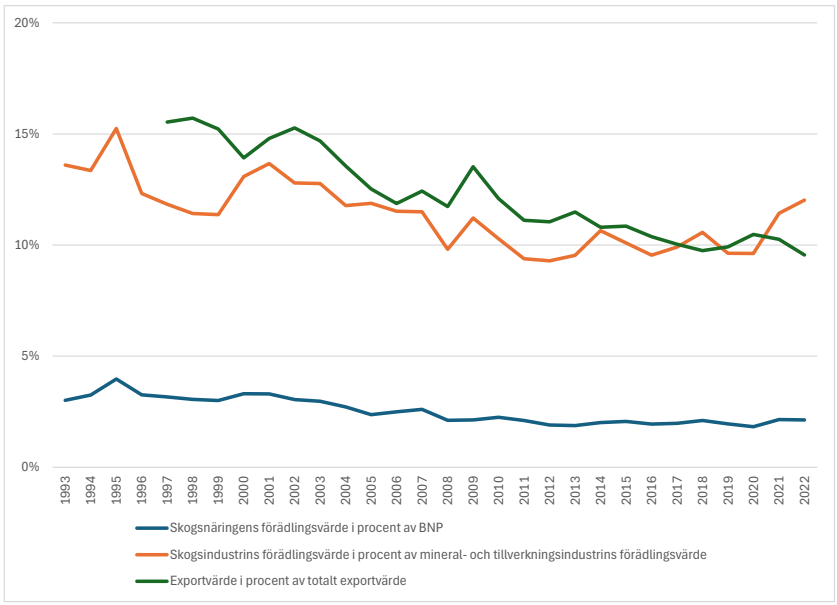
100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.119 Skogsnäringens utveckling 1993–2022. Fast pris 2020 års prisnivå. Miljarder kronor



Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/11.

Figur 3.120 Skogsnäringens jämförelsetal 1993–2022



Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/11.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Den skogliga bioekonomin

Skogsnäringen har i tidigare avsnitt i detta kapitel avgränsats till de tre näringsgrenarna skogsbruk, trävaruindustri och massa- och pappersindustri. Denna avgränsning utgör endast en del av den samhällsekonomi som är att hänföra till den skogliga bioekonomin.

Den svenska bioekonomins utveckling undersöktes första gången 2016 av SCB och Tillväxtanalys genom att olika näringsgrenar avgränsades som helt eller delvis bedömdes ingå i bioekonomin. Utgångspunkten för avgränsningen var Formas definition av bioekonomi[181]:

> En ekonomi som utgår från hållbar produktion av biomassa för att möjliggöra ökad användning inom en rad olika samhällssektorer. Syftet är att minska klimatpåverkan och användningen av fossila råvaror.
>
> Ett ökat förädlingsvärde av biomassa, samtidigt som energiåtgången minimeras och näring och energi tas tillvara från slut- och biprodukterna. Syftet är att optimera ekosystemtjänsternas värde och bidrag till ekonomin.

År 2022 redovisade Skogsstyrelsen ett regeringsuppdrag med förslag till indikatorer för att mäta genomförandet av det nationella skogsprogrammet. Skogsstyrelsen föreslog bland annat indikatorer för den skogliga bioekonomin och inom ramen för uppdraget tog Skogsstyrelsen med stöd av SCB fram statistik. SCB använde motsvarande metod som tidigare och avgränsade den skogliga bioekonomin inom den totala bioekonomin. Ansatsen är att mäta bioekonomin utifrån ett produktionsperspektiv, dvs hur stor del av produktionen i en bransch som utgörs av produkter som kan klassas som bioekonomiska. Den skogliga bioekonomin antas bestå av ett antal näringsgrenar (SNI 2007) som helt eller delvis tillhör skogsnäringen. Näringsgrenarna skogsbruk, trävaruindustri och massa- och pappersindustri antas tillhöra bioekonomin i dess helhet medan andra näringsgrenar delvis tillhöra skogsnäringen.

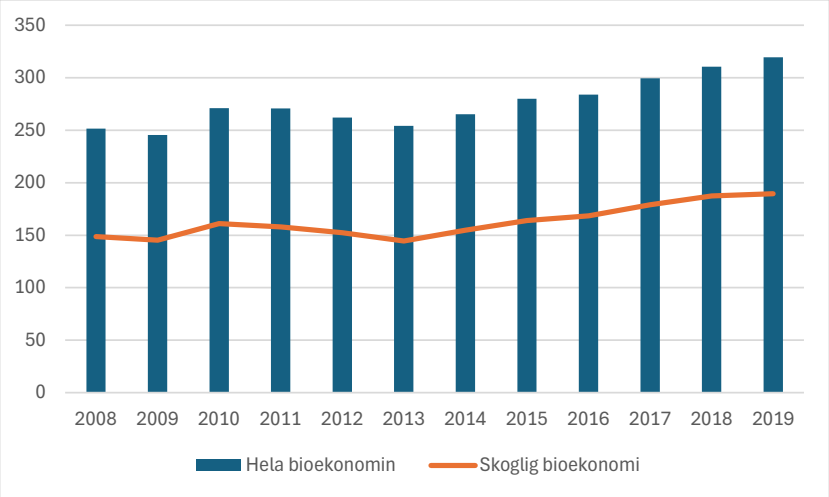
Det ska noteras att andelarna bioekonomi och andelarna skoglig bioekonomi har stor betydelse för utfallet. Detta gäller i synnerhet branscher där bioekonomin endast utgör en liten del av branschens totala ekonomi. Förändringar i dessa branscher så som ett ökat totalt förädlingsvärde behöver inte alls betyda att den skogliga delen haft motsvarande utveckling.

[181] Formas. 2012.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Den totala bioekonomin utgörs till cirka 60 procent av den skogliga bioekonomins förädlingsvärde (Figur 3.121). I förhållande till det totala förädlingsvärdet i ekonomin motsvarar detta en andel om cirka 4–5 procent. Ett betydande skogligt värdeskapande sker därför även i andra sektorer än vad som traditionellt avgränsas som skogsnäringen, det vill säga inom andra näringsgrenar än skogsbruk (SNI 02), trävaruindustri (SNI 16) och massa-pappersindustri (SNI 17).

Figur 3.121 Förädlingsvärdet i hela bioekonomin och den skogliga bioekonomin, 2008–2019, löpande priser, miljarder kronor



Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/11.

3.2 Skogsnäringens samhällsekonomiska betydelse

Enligt kommittédirektivet ska jag redovisa skogsbrukets och skogsnäringens samlade betydelse för den ekonomiska hållbarheten nationellt och på regional nivå samt redovisa samhällsekonomiska effekter av förändringar i årlig avverkningsnivå. Bakgrunden till detta är den strategiska betydelse skogen, skogsbruket och skogsindustrin har i ett regionalt och nationellt perspektiv till exempel avseende sysselsättning, export, handelsbalans och förädlingsvärde. Den svenska skogen är också en viktig bas för omställningen till en cirkulär och biobaserad ekonomi.

Som huvudsaklig källa har jag låtit professor emeritus Runar Brännlund vid Centrum för miljö- och

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

naturresursekonomi (CERE), ett samarbete mellan Umeå Universitet och SLU, författa en rapport på detta ämne. Det här kapitlet utgörs till stora delar av en kort version av rapporten. För fördjupning och mer detaljerad beskrivning av metod och antaganden, se *Ett förändrat skogsbruk – konsekvenser på ekonomi och klimat*[182].

Ytterligare beskrivning av den historiska utvecklingen sedan 1993 finns i avsnitt 3.1.

3.2.1 Skogen har alltid varit viktig för svenskarna – men *hur* har varierat

Skogen och skogssektorn har varit betydelsefull för Sverige och svensk ekonomi historiskt. Skälet till detta är naturligtvis att Sverige till stor del är täckt av skog. Hur skogen har nyttjats har dock skiftat över tid. Från att ha varit en viktig källa till mat i form av vilt, fisk och bär under jägarstenåldern till att vara en råvarukälla för sågverk och massaindustri ända sedan industrins genombrott. Skogen har även alltid varit viktig ur ett socialt och kulturellt perspektiv. Den landsbygdsutveckling som skett i Sverige är tydligt kopplad till den skogsindustriella utvecklingen från 1800-talet och framåt.

Även i dag är skogen betydelsefull för landsbygdens ekonomi och utveckling. I en rapport från LRF beskrivs skogen som ryggraden i landsbygdens ekonomi[183]. Skogen utgör en kapitalbas som möjliggör investeringar både inom skogsbruket och i andra näringar. Inte minst inom jordbruket är skogen viktig för att kunna genomföra investeringar, men också som ekonomisk buffert för att kompensera för exempelvis ett år med dålig skörd. Värdet på den skogsmark som ägs av enskilda skogsägare i Sverige uppgår enligt rapporten till 867 miljarder kronor. Möjligheten att kunna ta lån med skogen som säkerhet och att kunna använda intäkter från avverkningar leder till investeringar på landsbygden. I rapporten från LRF redovisas hur intäkter från det enskilda skogsbruket används, och det framgår att ungefär hälften av intäkterna från skogsbruket återinvesteras i lantbruksverksamheten. Swedbanks skogsbarometer 2024[184] visar på låg belåningsgrad inom skogsbruket, liksom att virkesintäkterna utgör den största intäktskällan men att markägarna rankar den lång-

[182] Brännlund, R. 2025.
[183] LRF 2025. Näringspolitisk rapport nr 5.
[184] Swedbank. 2024. Skogsbarometern 2024.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

siktiga investeringen och känslan av att äga skog som viktigare än den löpande avkastningen.

Vidare har skogen under senare tid fått en alltmer viktig roll i form av att andra värden, exempelvis rekreationsvärden, klimatnytta och andra ekosystemstjänster, som skogen tillhandahåller, värderas allt högre.

Sammantaget kan man säga att skogens värde knappast har minskat över tid, utan snarare ökat till följd av inte minst den ökade konkurrensen för skogsråvara och markanvändning, vilket i tilltagande grad lett till målkonflikter kring skogens nyttjande.[185]

3.2.2 Regional och nationell ekonomisk betydelse

I detta avsnitt ges en översiktlig bild av skogssektorn, som den är definierad här, i termer av dess betydelse för Sverige och svensk ekonomi.[186] Beskrivningen är kraftigt avgränsad, eller begränsad. Avgränsningen är dels tidsmässig såtillvida att den täcker de senaste 20–30 åren, dels är den avgränsad till en beräkning enbart av de värden som värderas på marknader. Det senare innebär att beskrivningen enbart innefattar värdet av de prissatta produkter som skogen ger samt i form av den sysselsättning det ger upphov till. Kort kan man säga att det som i huvudsak beskrivs är skogssektorns bidrag till den svenska bruttonationalprodukten (BNP), det vill säga dess bidrag till det samlade svenska produktionsvärdet.

Förutom skogssektorns direkta bidrag i form av förädlingsvärde och sysselsättning brukar dess bidrag även ibland innefatta indirekta bidrag genom de värdekedjor som skapas; exempelvis levererar företag i andra branscher varor och tjänster till företagen inom skogssektorn. Den typen av indirekta effekter kan beskrivas med hjälp av en så kallad input-outputtabell som visar hur olika företag eller branscher är sammankopplade. Skogsindustrierna redovisade 2022[187] en sådan input-outputanalys, och man kom fram till att för varje krona förädlingsvärde som skapas direkt i skogsindustrin skapas 1,50 kronor i

[185] Se exempelvis Johansson m.fl. 2022 för en bred genomgång och diskussion kring skogens olika värden. För en genomgång och diskussion kring målkonflikter kopplade till skogens nyttjande, se exempelvis Brännlund m.fl. 2010.
[186] Skogssektorn är här definierad som de branscher som är direkt kopplade till trädråvaran, dvs. dels skogsbruket självt, dels de industrier som direkt nyttjar skogsbrukets produktion som en *nödvändig* insatsvara i produktionen av trävaror (sågade och hyvlade trävaror) och i massa- och papperstillverkning.
[187] Skogsindustrierna. 2025-04-29.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

andra branscher, en form av spridnings- eller multiplikatoreffekt. Det betyder inte nödvändigtvis att hela ekonomins förädlingsvärde ökar med 2,50 kronor om förädlingsvärdet i skogssektorn ökar med 1 krona. Skälet är att de ökade resurser som tas i anspråk i skogssektorn och de branscher som bidrar till spridningseffekten (bland annat arbetskraft) måste tas från någon annan sektor i samhället med påföljden att förädlingsvärdet minskar där, ifall det inte finns lediga resurser i ekonomin i form av exempelvis arbetslöshet.

Som redan nämnts bidrar skogen med många andra värden, som rekreation, klimatnytta och biodiversitet, vilket innebär att de produktionsvärden som redovisas inte fullt ut fångar skogens samhällsekonomiska värde. Exempelvis innebär en ökad avverkning av timmer att produktionen av trävaror ökar, vilket har en positiv påverkan på BNP, skogens ekonomiska betydelse ökar (allt annat oförändrat). Vi kan dock inte säga hur mycket dess samhällsekonomiska värde ökat. För att kunna säga något om det måste vi veta hur den ökade avverkningen påverkar de nyttigheter skogen tillhandahåller som inte är (korrekt) prissatta, eller omsatta, på marknader. Exempelvis innebär en avverkning att de levande trädens upptag av koldioxid avbryts, och beroende på hur de avverkade träden används frigörs den koldioxid som är lagrad i träden helt eller delvis till atmosfären. Det (negativa) värde, i form av bidrag till uppvärmning, måste därför läggas till kalkylen.[188] Andra exempel är att en avverkning kan påverka artrikedomen, rekreationsupplevelser, tillgången till viltfoder och andra faktorer positivt eller negativt, vilket inte heller per automatik kommer med i kalkylen.

Skogssektorns betydelse för hela ekonomin

Nedan redogörs för skogssektorns bidrag till hela den svenska ekonomin i termer av förädlingsvärde[189] och sysselsättning. En bild av betydelsen för ekonomin på regional nivå ges i nästa avsnitt.

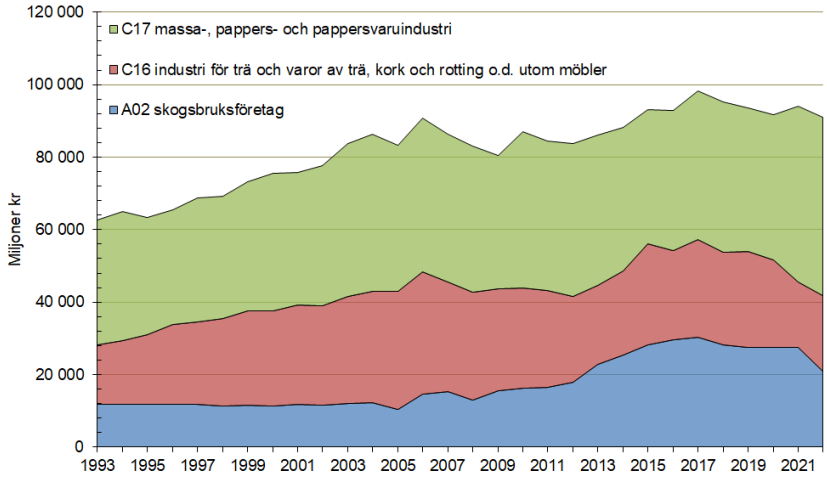
[188] Ett annat sätt att uttrycka det är att det finns ett värde av att trädet får stå kvar och lagerhålla kolet.
[189] Förädlingsvärdet i näringslivet beräknas enligt nationalräkenskaperna (NR) som skillnaden mellan värdet av producerade varor och tjänster (bruttoproduktion) och förbrukning av insatsprodukter. Förädlingsvärdet är alltså nettoproduktionen i näringslivet och fördelas huvudsakligen mellan arbetskraftskostnader och vinst. Summeras samtliga sektorers förädlingsvärde erhålls bruttonationalprodukten (BNP).

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

I Figur 3.122 framgår det att skogssektorns förädlingsvärde ökat trendmässigt de senaste 30 åren. Från drygt 60 miljarder kronor 1993 till cirka 90 miljarder kronor 2022 (2020-års priser), en real tillväxt på i genomsnitt 1,5 procent per år. Den största ökningen har skett i massa- och pappersindustrin och i skogsbruket. Trävaruindustrins förädlingsvärde är i stort sett detsamma i dag som det var 1993, i fasta priser. Noterbart är också att massa- och pappersindustrin står för cirka hälften av sektorns förädlingsvärde.

Figur 3.122 Skogssektorns förädlingsvärde 1993–2022

Miljoner kronor 2020-års priser



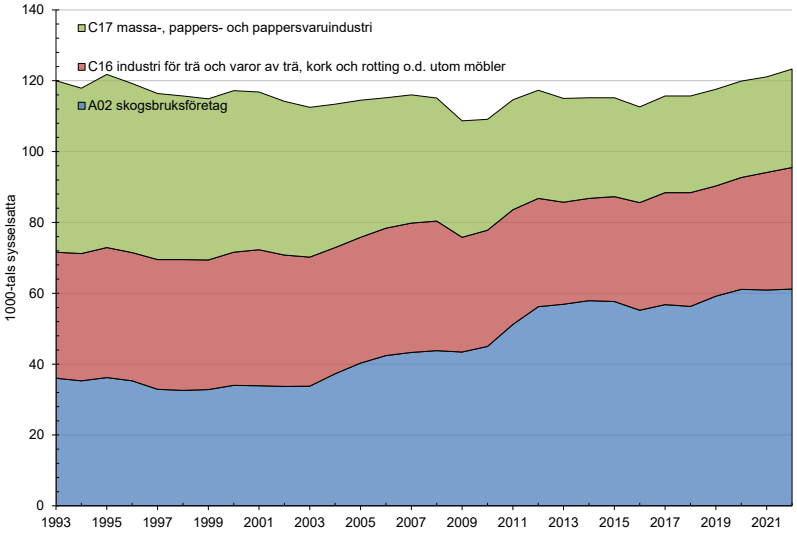
Källa: Brännlund, R. 2025.

Antalet sysselsatta, som redovisas i Figur 3.123, uppvisar en annorlunda bild med fallande antal sysselsatta fram till 2015 för att sedan öka svagt. År 1993 sysselsattes, enligt nationalräkenskaperna, cirka 120 000 personer i skogssektorn, varav cirka hälften i massa- och pappersindustrin. Mellan 1993 och 2010 minskade antalet sysselsatta något till följd av en minskning i massa- och pappersindustrin. Att den totala minskningen inte blev större kan tillskrivas en ökad syssel-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

sättning i skogsbruket.[190] Ökningen av antalet sysselsatta i skogsbruket fortsatte efter 2010 vilket sammantaget lett till att totala antalet sysselsatta i skogssektorn ökat till ungefär samma nivå i dag som 1993.

Figur 3.123 Antal sysselsatta i skogssektorn, 1993–2022, 1 000-tal



Källa: Brännlund, R. 2025.

För att belysa skogssektorns betydelse för ekonomin i stort och för svensk industri, redovisas i Figur 3.124 skogssektorns förädlingsvärde och sysselsättning, som andelar av hela ekonomins och industrins förädlingsvärde och sysselsättning. Hela ekonomins förädlingsvärde är här representerat av BNP.

Som framgår av det övre diagrammet i Figur 3.124 har skogssektorns bidrag till BNP legat på cirka två procent under tidsperioden 1993–2022. Såtillvida kan man säga att skogssektorns ekonomiska

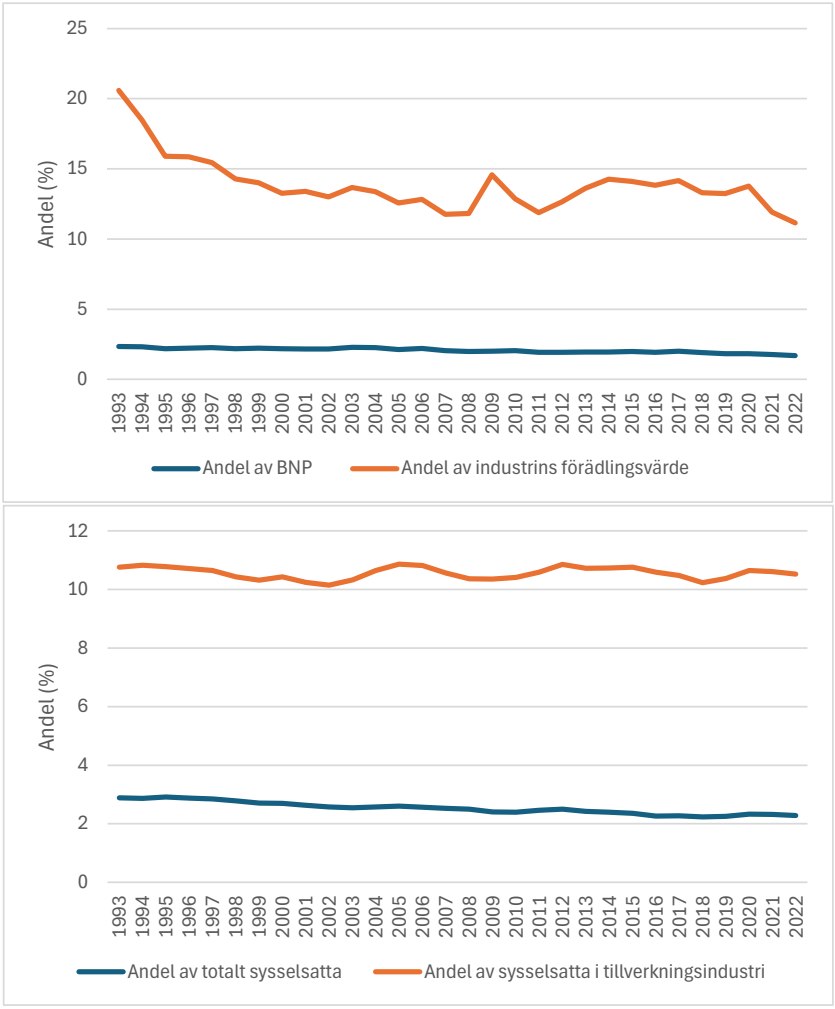
[190] Sysselsättningen i skogsbruket avser här antalet medelsysselsatta i ”skogsförvaltning och skogsskötsel” (SNI 02.1), ”drivning” (SNI 02.2), ”insamling av annat vilt växande skogsmaterial än trä” (SNI 02.3), och ”service till skogsbruk” (SNI 02.4). Ser man till antalet anställda i SCB:s företagsstatistik blir bilden annorlunda i så måtto att det är betydligt färre. År 2022 var antalet anställda enligt företagsstatistiken cirka 13 000, vilket kan jämföras med 61 000 sysselsatta enligt Nationalräkenskaperna. En orsak till skillnaden är att i antalet anställda är inte entreprenörer och egenanställda inkluderade. En mer utförlig redovisning av utvecklingen av sysselsättning inom skogsbruket ges i Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/11. Ökningen av antalet sysselsatta i skogsbruket senare år kan till stor del tillskrivas att självverksamheten i skogsbruket minskat.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

betydelse har varit relativt konstant de senaste 30 åren. Ser man till dess bidrag till tillverkningsindustrins totala förädlingsvärde blir bilden annorlunda med en relativt kraftig nedgång framför allt under 1990-talet från drygt 20 procent 1993 till drygt elva procent 2022. Som framgick i Figur 3.122 ökade skogssektorns förädlingsvärde perioden 1993–2022. Att skogssektorns andel trots det minskat kraftigt beror på att andra branscher inom tillverkningsindustrin ökat betydligt mer. Tillverkningsindustrins kraftiga ökning kan framför allt tillskrivas en stark tillväxt i kemikalie- och fordonsindustrin. Exempelvis har fordonsindustrin haft en tillväxt på i genomsnitt 19 procent per år perioden 1993–2022.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.124 Skogssektorns bidrag till BNP och industrins förädlingsvärde (övre diagram) samt sysselsatta i skogssektorn som andel av totalt sysselsatta och sysselsatta inom tillverknings- och gruvindustri (undre diagram), 1993–2022, procent



Källa: Brännlund, R. 2025.

Sammantaget kan det konstateras att skogssektorn har haft en positiv tillväxt i termer av förädlingsvärde de senaste 30 åren. Den årliga genomsnittliga tillväxten har varit cirka 1,5 procent per år i genomsnitt perioden 1993–2022, vilket kan jämföras med en genomsnittlig tillväxt på 3,5 procent i BNP. Skogssektorn har således bidragit

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

positivt till tillväxten i ekonomin, men dess relativa betydelse har minskat över tid med en andel av BNP som fallit från 2,3 till knappt två procent perioden 1993–2022.

Vad gäller skogssektorns betydelse för sysselsättningen i svensk ekonomi framträder en liknande bild med en viss ökning av antalet sysselsatta, men med en minskning av andelen sysselsatta av total sysselsättning i hela ekonomin, från cirka tre till drygt två procent.

Sammanfattningsvis kan man säga att skogssektorns betydelse för hela den svenska ekonomin har varit relativt stabil.[191] Skogssektorn bidrar med stora värden till den svenska ekonomin i sin helhet, men dess relativa betydelse minskat något över tid. I den beskrivning som getts här har inte olika typer av spridningseffekter inkluderats, men det kan inte uteslutas att sådana effekter är viktiga, inte minst på mindre orter och i glesbygd.[192] Dess regionala och lokala betydelse är stor, vilket illustreras i nästa avsnitt.

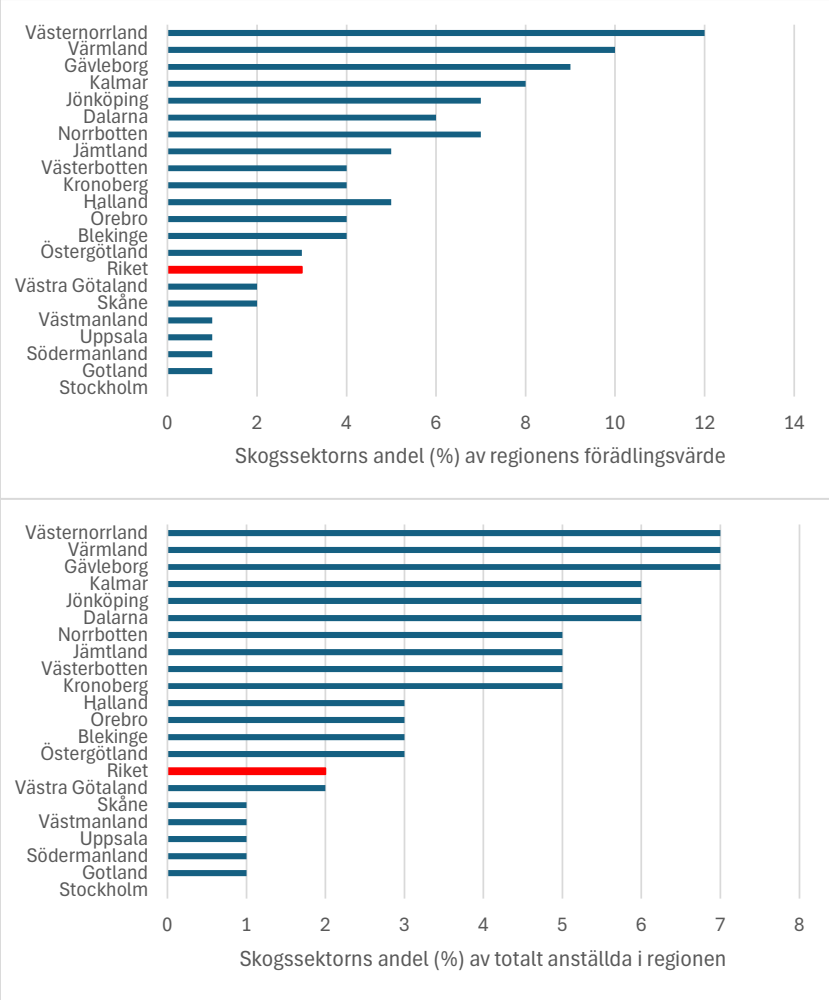
Skogssektorns betydelse på regional nivå

I avsnittet ovan framgick att skogssektorns direkta bidrag till hela den svenska ekonomins förädlingsvärde (BNP) ökat över tid och nu är cirka 90 miljarder kronor årligen, vilket motsvarar cirka två procent av BNP. Som andel av svensk tillverkningsindustri är skogssektorn relativt stor med en andel på cirka 11 procent, både vad gäller förädlingsvärde och sysselsättning. På den regionala och lokala skalan är dess betydelse mycket varierad. I vissa regioner saknar skogssektorn nästan helt betydelse, medan den i andra regioner är av mycket stor betydelse både i termer av förädlingsvärde och sysselsättning, vilket visas i Figur 3.125.

[191] Sett som andel av BNP är skogssektorn ungefär lika stor som stål- och metallindustrin och nära dubbelt så stor som livsmedelsindustrin.
[192] Med spridningseffekter avses effekter på andra näringar än skogssektorn som en följd av en förändring i skogssektorn. Exempelvis kan en etablering av ett nytt sågverk på en ort leda till att sysselsättningen på orten ökar mer än den som sker direkt i sågverket.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.125 Skogssektorns ekonomiska betydelse regionalt, förädlingsvärde och antalet anställda som andel av länets totala förädlingsvärde och totala antalet anställda år 2020



Källa: Skogsindustrierna 2025-04-28.

Som framgår av det övre diagrammet i Figur 3.125 varierar skogssektorns bidrag till regionens förädlingsvärde från nära noll procent i Stockholms län till cirka tolv procent i Västernorrlands län. Samma mönster finner man vad gäller andelen av totalt anställda (nedre diagrammet); sju procent i Västernorrlands län och Värmlands län och nära noll procent i Stockholms län. Ett förhållandevis tydligt mönster

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

är att län med relativt gles (och liten) befolkning tenderar vara mer beroende av skogsbruk och skogsindustri än mindre glesbefolkade län.

Utrikeshandel med skogsprodukter och virkesförsörjning

Skogssektorn har stor betydelse för utrikeshandeln med ett betydande handelsöverskott. År 2023 uppgick exportvärdet till 183 miljarder, vilket motsvarar knappt nio procent av den svenska totala varuexporten. Samtidigt uppgick importen av skogsprodukter samma år till 49 miljarder, vilket betyder att skogssektorn bidrar med ett relativt stort handelsöverskott. Handelsöverskottet kan nästan helt tillskrivas handeln med tillverkade skogsprodukter som sågade trävaror och papper.

För skogsråvara är handeln relativ begränsad, framför allt exporten. År 2023 uppgick värdet av export och import av rundvirke[193] till 1,6 respektive sju miljarder kronor. Enligt Skogsstyrelsen[194] uppgick importen av rundvirke år 2023 till cirka sju miljoner kubikmeter. Den övervägande delen var massaved (cirka sex miljoner kubikmeter). Samma år förbrukade den träbearbetande- och massa- och pappersindustrin knappt 80 miljoner kubikmeter rundvirke. Perioden 1996–2010 härstammade cirka hälften av importen från Lettland. Sammantaget innebär det att den svenska skogsindustrins virkesförsörjning till helt avgörande del sker i Sverige.

Skogsnäringens betydelse i den svenska bioekonomin

Kommittédirektivet till den här utredningen lyfter fram den svenska skogen som en viktig bas för en växande bioekonomi. Den skogliga bioekonomin består av ett antal näringsgrenar som helt eller delvis tillhör skogsnäringen. Näringsgrenarna *skogsbruk*, *trävaruindustri* och *massa- och pappersindustri* antas tillhöra bioekonomin i dess helhet medan andra näringsgrenar delvis anses tillhöra skogsnäringen. Den totala bioekonomin utgörs till cirka 60 procent av den skogliga bioekonomins förädlingsvärde. Ett betydande skogligt värdeskapande sker därför även i andra sektorer än vad som traditionellt avgränsas som skogsnäringen, det vill säga inom andra näringsgrenar än skogs-

[193] Rundvirke och grovt kanthugget virke.
[194] Skogsstyrelsen. 2025-04-15.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

bruk, trävaruindustri och massa-pappersindustri.[195] Bioekonomiutredningens[196] förslag till en bioekonomistrategi innehåller bland annat förslag på mål om att öka bioekonomins förädlingsvärde, substitutionsnytta och exportvärde.

3.2.3 Effekter av förändrad avverkningsnivå

Olika scenarier för utvecklingen av skogen

I detta avsnitt redovisas förutsättningarna och de antaganden som ligger till grund för den samhällsekonomiska analysen som följer. Analysen bygger på några av de scenarier som Skogsstyrelsen och SLU beräknade i de senaste skogliga konsekvensanalyserna (SKA22).[197] Scenarierna över skogens utveckling de kommande 100 åren givet olika handlingsalternativ beräknades i beslutsstödsystemet *Heureka RegVis*[198] med start i dagens skogstillstånd mätt via Riksskogstaxeringen. Det bör påpekas särskilt noga att Heureka RegVis inte är någon optimeringsmodell där ekonomiska faktorer som virkespriser och andra ekonomiska faktorer kommer in. Exempelvis innebär det att konsekvenser av förväntad ökad efterfrågan på biomassa, och därmed över tid stigande virkespriser, inte kan analyseras. Marknadseffekter av de förändringar i avverkningar med mera som ett specifikt scenario ger upphov till fångas inte heller upp.

För denna studie har tre scenarier valts; *Dagens skogsbruk*, som utgör referensscenario, samt scenarierna *Fokus mångfald* och *Fokus tillväxt*.

– *Dagens skogsbruk*: I scenariot antas ett fortsatt brukande av skogen med dagens metoder och omfattning, inklusive nuvarande avverkningsintensitet vilket betyder att avverkningar understiger tillväxten (potentialen) på virkesproduktionsmarken. Denna utgör 18,9 miljoner hektar vilket motsvarar 81 procent av den produktiva skogsmarken och 68 procent av den totala skogsmarksarealen.

[195] Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/11.
[196] SOU 2023:84.
[197] Skogsstyrelsen. 2022. Se Rapport 2022/11 för en sammanfattande bild av SKA 22, och Rapport 2022/8 för en mer detaljerad genomgång av material och metod.
[198] Wikström, P. m.fl. 2011.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

– *Fokus mångfald*: Fokus i detta scenario är att öka variationen och mångfalden i skogen för att gynna biologisk mångfald, sociala värden, rennäring, med mera. I scenariot avsätts jämfört med *Dagens skogsbruk* ytterligare 2,4 miljoner hektar för naturvård. På virkesproduktionsmarken ökas omfattningen av hyggesfria metoder till 5 miljoner hektar och på den del som brukas med trakthyggesbruk förändras skötseln mot mer naturlig föryngring högre lövandel, längre omloppstider och där det är relevant görs rennäringsanpassade åtgärder. På virkesproduktion utgör avverkningsnivån hela tillväxten.
– *Fokus tillväxt*: Syftar till att öka tillväxten i skogen, det vill säga ett mer intensivt brukande som möjliggör ökat råvaruuttag. Jämfört med *Dagens skogsbruk* minskas arealen med hyggesfritt skogsbruk något och det tillförs också 100 000 hektar i beskogad jordbruksmark. Naturvårdsavsättningar och hänsynstagande är som i *Dagens skogsbruk*. Avseende skötsel av virkesproduktionsmark ökar gödslingen och användningen av främmande trädslag.

För mer detaljerad beskrivning hänvisas till Skogsstyrelsens rapporter från SKA22[199].

Sammantaget kan man säga att *Fokus mångfald* innebär relativt kraftiga restriktioner för hur skogsbruk kan bedrivas, jämfört med *Dagens skogsbruk*, medan det omvända gäller för *Fokus tillväxt*. Utöver de parametrar som redan nämnts kan det noteras att *Fokus mångfald* innebär en relativ kraftig restriktion i form av höjd avverkningsålder.

Nedan redovisas utvecklingen av för den samhällsekonomiska analysen centrala skogsvariabler i de tre scenarierna.[200] Utvecklingen i samtliga scenarier är av naturliga skäl förknippade med betydande osäkerheter, av många skäl, och ska inte ses som prognoser. Ett, av många, skäl till det är att det i framskrivningarna saknas ekonomiska faktorer, det vill säga hur efterfrågan, avverkningskostnader med mera utvecklas.

[199] Skogsstyrelsen. 2022. Rapport 2022/8.
[200] En mer uttömmande redovisning finns i Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/11.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Avverkade volymer

En av de centrala variablerna i analysen är konsekvenser på avverkningsvolymer. Som påpekats tidigare är den resulterande avverkningsvolymen inte resultatet av någon optimering. Avverkningsvolymen i referensscenariot, *Dagens skogsbruk*, är i princip beräknad som dagens avverkningsintensitet multiplicerat med tillväxten. I alternativscenarierna är avverkningsvolymerna beräknade som potentiell avverkningsvolym, som är lika med tillväxten, men med de restriktioner som följer i respektive scenario.

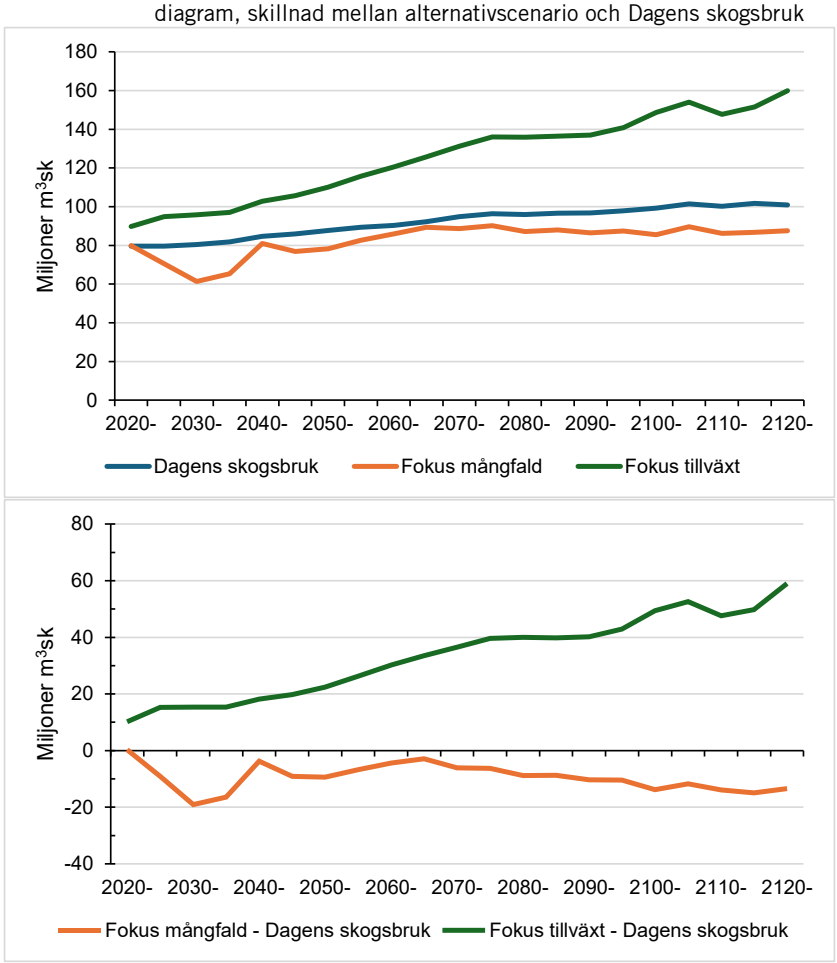
I Figur 3.126 redovisas bruttoavverkning i hela landet i de olika scenarierna.[201] Det övre diagrammet visar utvecklingen av nivån i respektive scenario medan det undre visar årlig skillnad mellan alternativscenariot och referensscenariot (*Dagens skogsbruk*). Föga överraskande innebär alternativscenariot *Fokus mångfald* en lägre avverkad volym medan *Fokus tillväxt* visar på högre volym. Värt att notera är att nedgången i avverkningar i *Fokus mångfald* är mycket kraftig de första 20 åren med som mest 20 miljoner m^3sk/år (en minskning med drygt 20 procent), jämfört med *Dagens skogsbruk*. Efter det sker en återhämtning för att i andra halvan av perioden åter minska relativt kraftigt. Att utvecklingen ser ut som den gör, jämfört med *Dagens skogsbruk,* beror på att de restriktioner som scenariot innebär dels har en momentan kortsiktig effekt på avverkningarna, dels en mer långsiktig effekt som består av att det skapas större arealer gammal skog med relativt låg tillväxt. I *Fokus tillväxt* sker det omvända, en yngre och mer produktiv skog, som till viss del dessutom gödslas, möjliggör högre tillväxt och därmed högre avverkningsnivå.

[201] Bruttoavverkning är volymen av samtliga stammar som avskilts från stubben, alltså även sådana stammar eller stamdelar som ej tagits tillvara, exempelvis röjningsstammar, toppar och lumpade (kasserade) bitar.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.126 Bruttoavverkning hela landet, miljoner m³sk

Övre diagram, nivå på avverkningar i respektive scenario. Undre diagram, skillnad mellan alternativscenario och Dagens skogsbruk



Källa: Brännlund, R. 2025.

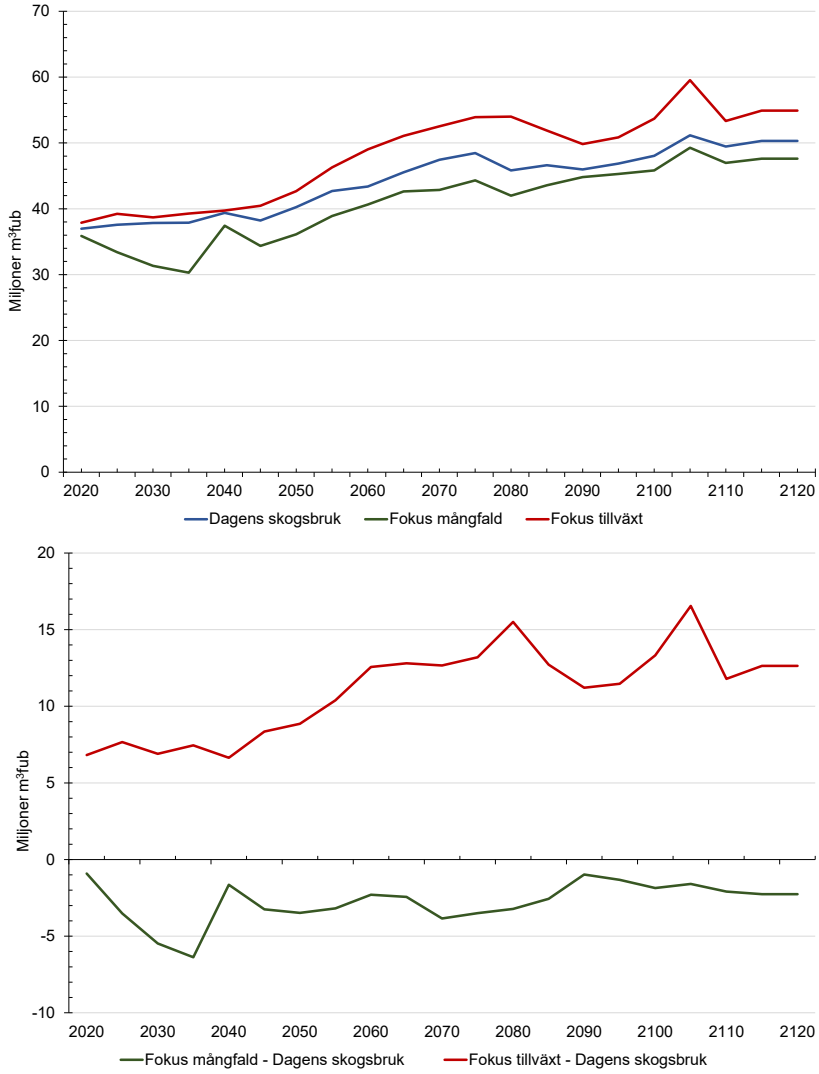
Utfallet av bruttoavverkningarna i termer av massaved, sågtimmer och grot (grenar och toppar som används till energiproduktion) redovisas i Figur 3.127-3.129. Grot mäts i ton torrsubstans. Av den bruttomängd grot toppar som redovisas i SKA 22 antas här att 50 procent tillvaratas för energiproduktion. Motsvarande siffror för bark och barr antas vara 40 respektive 10 procent. Energi från grenar, bark

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

och barr antas utgöra substitut till fossila bränslen i samtliga scenarier med ett energivärde på 3 MWh per ton torrsubstans.[202]

Figur 3.127 Årligt uttag av massaved, miljoner m³fub

Övre diagram, avverkningsnivå. Undre diagram, årlig skillnad mellan alternativscenario och Dagens skogsbruk



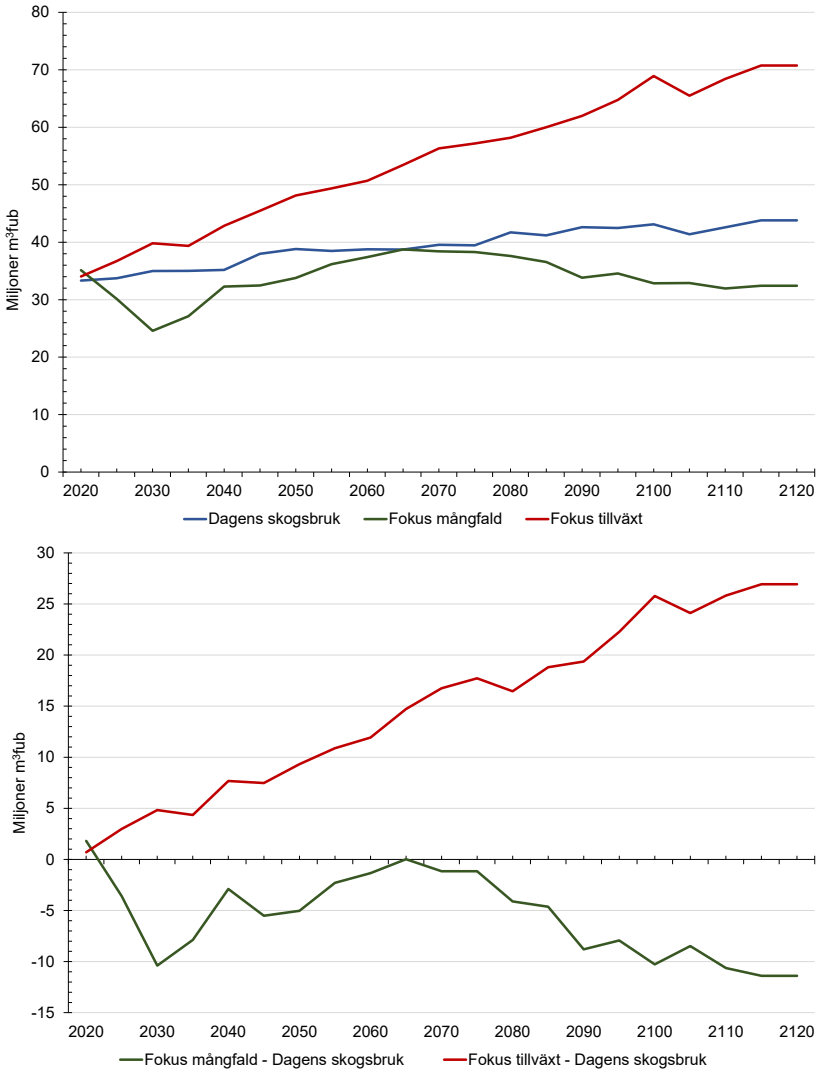
Källa: Brännlund, R. 2025.

[202] Tidningen Skogen. 2025-04-29.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.128 Årligt uttag av timmer, miljoner m³fub

Övre diagram, avverkningsnivå. Undre diagram, årlig skillnad mellan alternativscenario och Dagens skogsbruk

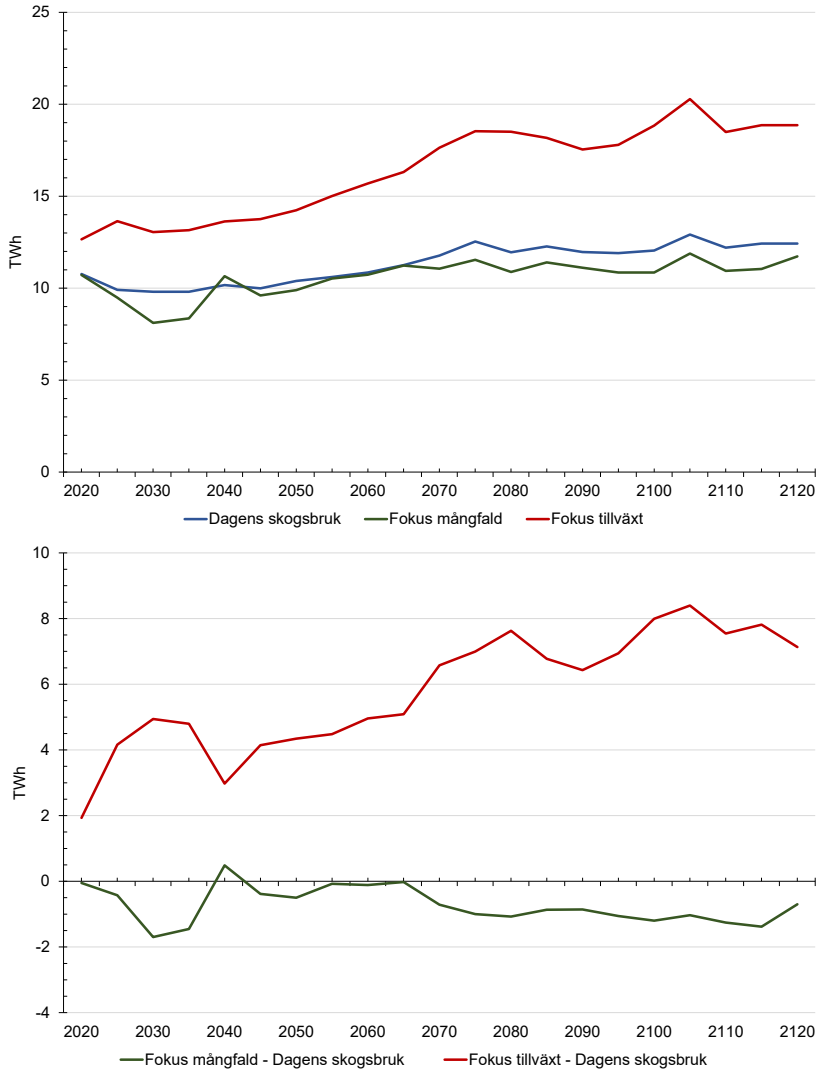


Källa: Brännlund, R. 2025.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.129 Årligt uttag av GROT, TWh

Övre diagram, nivå i respektive scenario. Undre diagram, årlig skillnad mellan alternativscenario och Dagens skogsbruk



Källa: Brännlund, R. 2025.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Tillväxt och virkesförråd

Den historiska utvecklingen med ökad bruttotillväxt fortsätter med *Dagens skogsbruk*. Denna tillväxtökning är att hänföra till att hela nettotillväxten på virkesproduktionsmarken inte avverkas och positiva tillväxteffekter av ett förändrat klimat. Bruttotillväxten på produktiv skogsmark undantagen från virkesproduktion minskar i stället under 100-årsperioden som en konsekvens av en allt äldre skog. Scenarierna visar att olika inriktningar i närtid vad gäller skogsmarkens användning och brukande får betydande effekter på tillväxtens storlek och utveckling, i synnerhet efter 2050. I *Fokus tillväxt* är tillväxten år 2120 cirka 24 procent högre än i *Dagens skogsbruk* och i *Fokus mångfald* 19 procent lägre. På längre sikt är det också betydande skillnader mellan scenarierna av hur tillväxten är fördelad mellan olika trädslag. I *Fokus mångfald* består tillväxtökningen i hög grad av lövträd.[203]

Tillväxten minus avverkning och naturlig avgång resulterar i förändringar av virkesförrådet. I samtliga scenarier ökar virkesförrådet under den simulerade 100-årsperioden. I samtliga scenarier är det också så att den relativa ökningstakten avtar. För referensscenariot *Dagens skogsbruk* beror ökningen på att de avsatta områdena fortsätter att bli virkesrikare men närmar sig allteftersom en balans mellan tillväxt och naturlig avgång samt att även virkesproduktionsmarken blir virkesrikare eftersom inte hela tillväxten avverkas.

De antaganden som görs i alternativscenarierna får av naturliga skäl en påverkan på virkesförrådet, jämfört med *Dagens skogsbruk*. *Fokus mångfald* har en direkt effekt på virkesförrådet då träd som i *Dagens skogsbruk* skulle avverkas i en viss period får stå kvar, vilket innebär att virkesförrådet ökar. Den effekten blir tydlig initialt till följd av att avverkningarna minskar kraftigt de närmaste 30 åren i *Fokus mångfald*. I *Fokus tillväxt* sker det omvända. De antaganden som görs där innebär att träd avverkas som annars skulle stått kvar, vilket minskar virkesförrådet. Men det uppstår även en indirekt effekt som är mer långsiktig via tillväxten i skogen. *Fokus mångfald* innebär alltmer volym per ytenhet samt en allt större andel gammal skog. Sammantaget innebär det att tillväxten i skogen efterhand blir lägre än i referensscenariot. På kort och mellanlång sikt sker därför en relativt kraftig ökning av virkesförrådet i *Fokus mångfald*, en ökning

[203] Skogsstyrelsen. 2022. Rapport 2022/11.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

som efter hand planar ut vilket på 100-års sikt leder till ett lägre virkesförråd och därmed lägre långsiktig avverkningsnivå.

Sammantaget innebär den förrådsuppbyggnad som blir resultatet av *Fokus mångfald* de första 50 åren att inlagringen av koldioxid i den svenska skogen ökar, jämfört med *Dagens skogsbruk*, men att inlagringen efter det minskar för att efter 100 år vara lägre än i *Dagens skogsbruk*. Scenariot *Fokus tillväxt* innebär en mindre inlagring av koldioxid än övriga scenarier. Å andra sidan innebär scenariot en kraftigt ökad avverkning vilket påverkar möjligheten till material- och energisubstitution. Vi återkommer till denna fråga senare. I nästa avsnitt redogörs för de ekonomiska konsekvenserna av förändringarna i avverkningsnivåer i de olika scenarierna, jämfört med *Dagens skogsbruk*, givet antaganden om virkespriser, kostnader, industrins virkesförsörjning och diskonteringsränta. Som vi ska se är inte minst antaganden om skogsindustrins virkesförsörjning av central betydelse. I avsnittet därefter redogörs för de eventuella värden (positiva eller negativa) förändringar i nettoupptag/utsläpp av koldioxid som de olika scenarierna ger upphov till.

Effekter på ekonomiskt värde

Utgångspunkterna för beräkningarna av ekonomiskt utfall i de olika scenarierna beskrivs utförligt i underlagsrapporten, och innebär att värdet av avverkningarna för varje år beräknas som rotnetto multiplicerat med avverkad volym i respektive scenario.

Det årliga värdet för skogsbruket av avverkningarna har beräknats på två olika sätt:

1. Rotnetto per skogskubikmeter (m^3sk) multiplicerat med avverkad volym i skogskubikmetrar.
2. Leveransvirkespris massaved minus avverkningskostnad multiplicerat med utfallet av massaved i avverkningarna, plus leveransvirkespris sågtimmer minus avverkningskostnad multiplicerat med utfallet av sågtimmer, plus (netto)pris på bioenergi per MWh multiplicerat med uttag av GROT i termer av energi (MWh).

Ett problem med att beräkna värdet av förändrade avverkningar på det sätt som beskrivs ovan är att det görs under antagandet att virkespris och kostnader är samma före och efter förändringen. Som visats

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

ovan innebär *Fokus mångfald* minskad avverkning, vilket sannolikt får effekter på virkesmarknaden med högre virkespris som följd. Hur stor den effekten blir beror på i vilken mån inhemsk råvara kan ersättas med råvara från andra länder. Effekten av detta fångas inte i de beräkningar som presenteras här, men innebär förmodligen att kostnaden för skogsbruket blir något lägre, men att det i stället uppstår en kostnad i form av förlorat konsumentöverskott på grund av minskad konsumtion av trävaror.

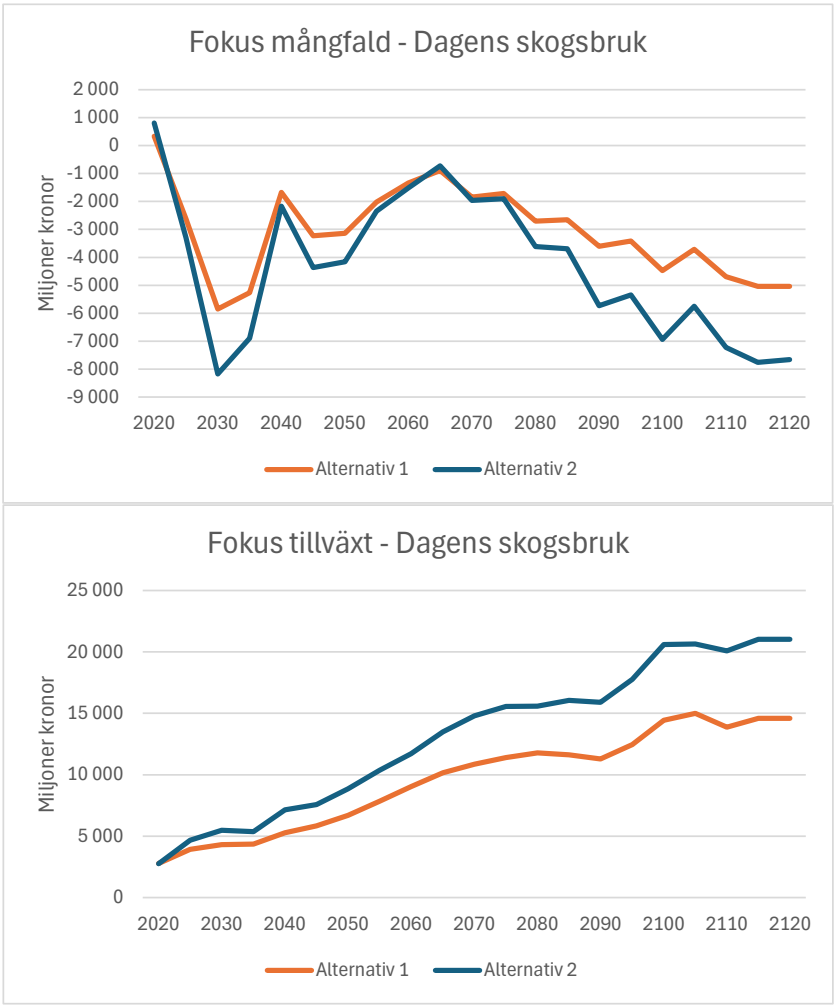
Effekter på skogsbrukets ekonomiska värde

Effekter på skogsbrukets värde av de olika scenarierna i förhållande till referensscenariot redovisas i Figur 3.130 i miljoner kronor per år.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.130 Årlig skillnad i ekonomiskt värde, miljoner kronor 2023 års priser

Övre diagram är skillnaden mellan Fokus mångfald och Dagens skogsbruk. Undre är skillnaden mellan Fokus tillväxt och Dagens skogsbruk



Källa: Brännlund, R. 2025.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.130 illustrerar till viss del känsligheten för vilka antaganden som görs gällande virkespriser och avverkningskostnader. Alternativ 2 innebär ett högre rotnetto än alternativ 1 vilket innebär större konsekvenser för framtida virkesvärden, jämfört med alternativ 1.

Fokus mångfald innebär en kostnad i termer av förlorat rotnetto på cirka 4 miljarder kronor årligen i genomsnitt, beroende på vilket sätt rotnetto beräknas. De första tio åren ökar bortfallet relativt mycket för att sedan minska fram till 2060. Efter 2060 ökar bortfallet återigen relativt kraftigt. *Fokus tillväxt* innebär ökat rotnetto över hela perioden till följd av att det finns mer skog att avverka. Nuvärdet av de årliga skillnaderna ges i Tabell 3.12 nedan.

Tabell 3.12 Skillnad mellan Fokus mångfald, Fokus tillväxt och Dagens skogsbruk. Nuvärde, 3 procent ränta, miljoner kronor

	Fokus mångfald – Ref	Fokus tillväxt – Ref
Nuvärde, Alt 1	–83 828	200 970
Nuvärde, Alt 2	–110 370	262 552

Källa: Brännlund, R. 2025.

Sammanfattningsvis visar beräkningarna att givet de antaganden som gjorts är den direkta kostnaden av *Fokus mångfald*, jämfört med *Dagens skogsbruk*, betydande och att kostnaden ökar över tid allteftersom gapet i avverkningsnivå ökar. Man kan säga att skogsbrukets kostnad utgör en nedre gräns på samhällskostnaderna då de inte innefattar kostnader i form av förlorat konsumentöverskott, i enlighet med vad som diskuterats ovan.

Effekter på skogsindustrins förädlingsvärde och sysselsättning.

De ekonomiska beräkningarna i föregående avsnitt kan tolkas som de ekonomiska konsekvenserna i det fall det finns en världsmarknad för skogsråvara, det vill säga i det fall svensk skogsindustri kan ersätta svensk råvara, till samma kostnad, med råvara från utlandet. Om så inte är fallet, utan vi har en inhemsk virkesmarknad där priset på timmer, massaved och bioenergi beror på utbud och efterfrågan i Sverige tillkommer effekter i form av förändrat konsumentöverskott, här beräknat som förändrat förädlingsvärde. I avsnitt 3.2.2 redogjordes kort för industrins virkesförsörjning. Den visade att industrins virkes-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

försörjning till helt övervägande del består av inhemsk råvara, vilket då skulle betyda att ett större svenskt råvarubortfall endast i mindre grad kan ersättas av import till samma eller lägre kostnad. I scenariot *Fokus mångfald* innebär detta minskat konsumentöverskott eftersom det uppstår ett virkesbortfall medan det i *Fokus tillväxt* innebär ett ökat konsumentöverskott eftersom tillgången på virkesråvara ökar. Vi har inte den information som krävs för att på ett teoretiskt korrekt sätt beräkna förändringar i konsumentöverskott. För att illustrera storleksordningen på förändringen av konsumentöverskott utgår vi i stället från industrins förädlingsvärde genom att anta att skogsindustrins produktion är proportionell mot råvaruinsatsen, det vill säga att en minskning i tillgång på virkesråvara ger motsvarande minskning i förädlingsledet

För att få en uppfattning om storleksordningen på eventuella effekter på förädlingsvärde och sysselsättning beskrivs två olika fall. I det första fallet antas det att industrin kan importera råvara från annat håll till samma pris, och i *Fokus tillväxt* att det ökade utbudet av rundvirke kan exporteras till rådande marknadspris. I det andra fallet antas att industrins virkesförsörjning är nationell. Det betyder att virkesbortfallet i *Fokus mångfald* inte kan ersättas med import från andra länder och att virkestillskottet i *Fokus tillväxt* inte kan exporteras. Som diskuterats ovan är det andra fallet mer i överensstämmelse med hur verkligheten ser ut i dag, det vill säga råvaruförsörjningen sker till helt övervägande del inom landet.

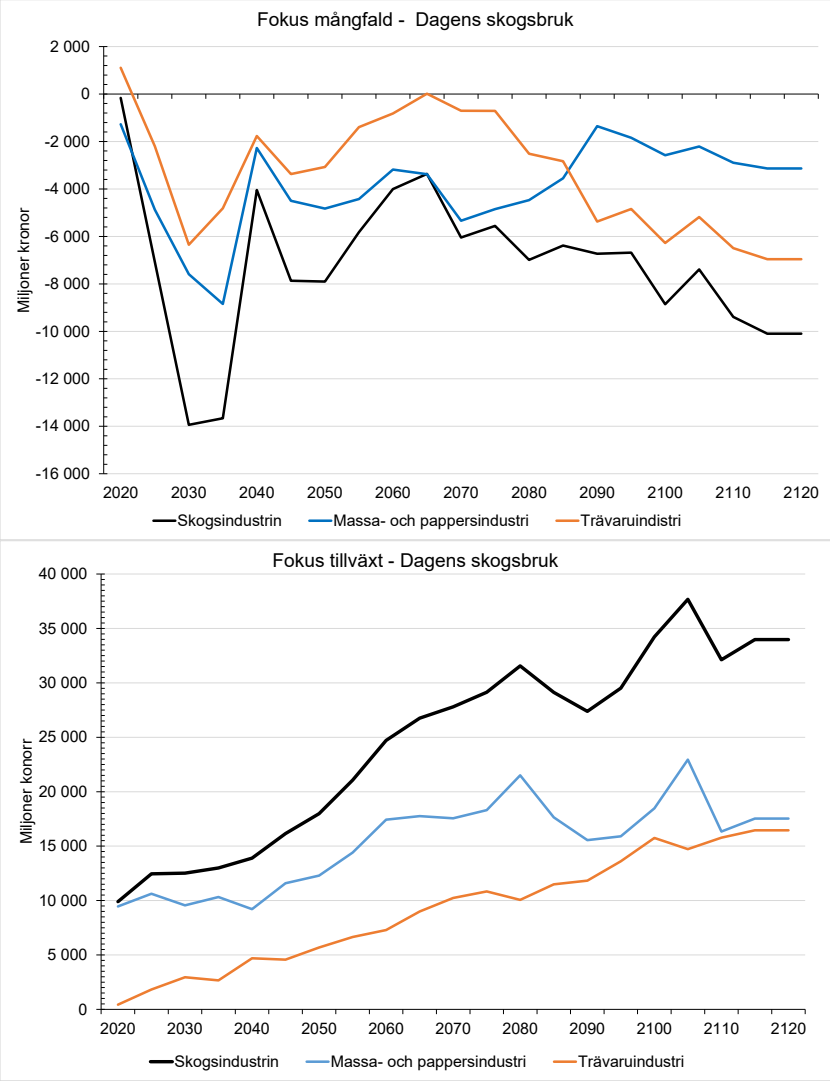
Det andra fallet exemplifieras med två olika alternativ, ett lågt och ett högt. I det låga alternativet antas att 50 procent av industrins förändring av förädlingsvärdet går förlorat, alltså att hälften av en minskad avverkning ersätts med import (och hälften av en ökad avverkning exporteras), och att sysselsättningen i skogssektorn minskar i motsvarande grad. I det höga alternativet antas att 100 procent av förädlingsvärdet går förlorat och att sysselsättningen minskar i motsvarande grad, det vill säga att minskad avverkning inte kan ersättas med importerad råvara.

I Figur 3.131 och 3.132 redovisas de årliga effekterna på industrins förädlingsvärde och sysselsättningen i skogssektorn för respektive scenario, jämfört med referensscenariot.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.131 Årlig effekt på skogsindustrins förädlingsvärde, miljoner kronor 2022 års priser*

Övre diagram är skillnaden mellan Fokus mångfald och Dagens skogsbruk. Undre är skillnaden mellan Fokus tillväxt och Dagens skogsbruk



* Värdena är ej diskonterade värden, 2022 års priser. I diagrammen redovisas endast fallet där råvaruförsörjningen endast sker inom landet, dvs ingen (förändrad) import eller export av råvara.

Källa: Brännlund, R. 2025.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

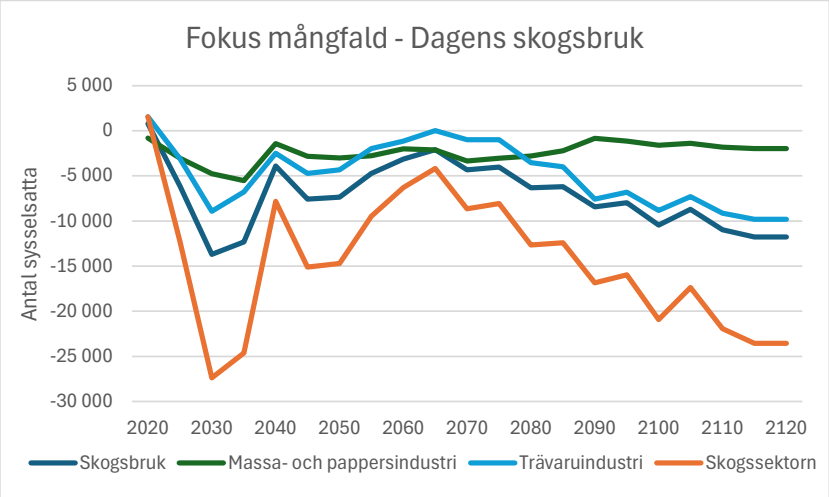
Effekterna på förädlingsvärde och sysselsättning följer förstås samma mönster som förändringarna i avverkning som redovisades tidigare, eftersom det antas ett linjärt förhållande mellan förädlingsvärde, sysselsättning och avverkningsnivå. Fokus mångfald innebär således ett bortfall av förädlingsvärde. Som det övre diagrammet i Figur 3.131 visar innebär det att förädlingsvärdet i skogsindustrin minskar med i genomsnitt åtta miljarder kronor per år, vilket motsvarar cirka tio procent av skogsindustrins förädlingsvärde 2022.[204] Det framgår också att bortfallet är störst i början och slutet av perioden. *Fokus tillväxt*, å andra sidan, innebär att förädlingsvärdet ökar med i genomsnitt 24 miljarder kronor per år, vilket motsvarar en ökning med cirka 35 procent från nivån 2022.

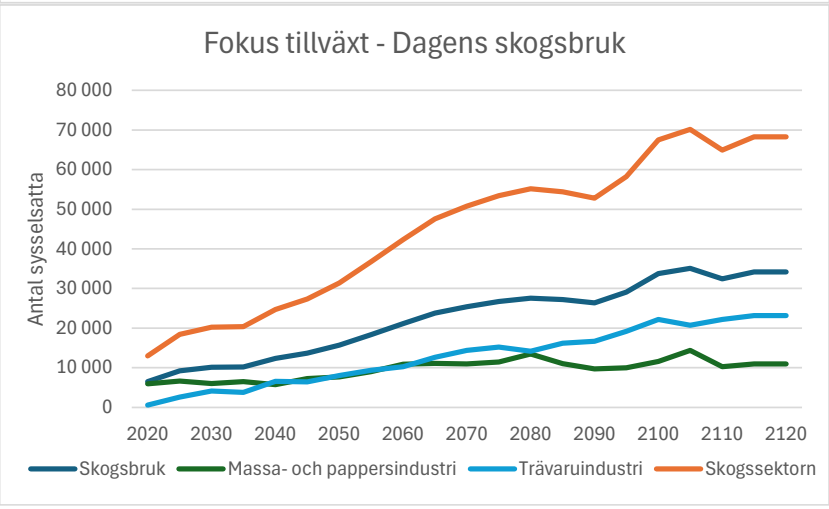
[204] I det fall virkesbortfallet inte kan ersättas med importerat virke. Om man i stället antar att hälften av bortfallet kan ersättas med importerat virke (till samma pris) halveras tappet i förädlingsvärde.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.132 Årlig effekt på sysselsättning i skogssektorn, antal sysselsatta

Övre diagram är skillnaden i antalet sysselsatta mellan Fokus mångfald och Dagens skogsbruk. Undre är skillnaden mellan Fokus tillväxt och Dagens skogsbruk





* I beräkningarna av sysselsättningseffekter antas inte någon förändring av produktiviteten i skogsbruk eller skogsindustrin. Som Figur 4.4 visar är detta inte något orimligt antagande.
Källa: Brännlund, R. 2025.

Sysselsättningseffekterna följer samma mönster. *Fokus mångfald* innebär minskad avverkning vilket minskar sysselsättningen i skogsbruket. För skogssektorn som helhet minskar antalet sysselsatta

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

med i genomsnitt cirka 15 000, ifall virkesbortfallet inte kan ersättas med import. Den största minskningen i antalet sysselsatta sker i skogsbruket där antalet sysselsatta minskar med cirka 7 200 i genomsnitt, eller tolv procent jämfört med 2022 års nivå, medan den minsta minskningen är i massa- och pappersindustrin, cirka 2 400 i genomsnitt. Som andel av sysselsättningen är dock minskningen i skogsindustrin på ungefär samma nivå som för skogsbruket, det vill säga cirka tolv procent.

Sysselsättningseffekterna i *Fokus tillväxt* är de omvända, det vill säga scenariot innebär ökad sysselsättning i såväl skogsbruk som i skogsindustrin. Givet de antaganden som gjorts ökar sysselsättningen totalt i skogssektorn med cirka 45 000, eller cirka 35 procent. Ena hälften av ökningen sker i skogsbruket och andra hälften i skogsindustrin.

Effekterna på skogsindustrins förädlingsvärde och sysselsättningseffekterna i skogssektorn sammanfattas i Tabell 3.13. Som framgår av tabellen innebär *Fokus mångfald*, i det fall den minskade avverkningsvolymen inte kan ersättas med importerad råvara, ett bortfall av förädlingsvärde på i genomsnitt drygt sju miljarder kronor per år kommande 100 år, (2022 års pris) vilket om det summeras och diskonteras till nuvärde blir drygt 214 miljarder kronor. Ifall hälften av råvarubortfallet kan ersättas med import till samma pris blir bortfallet hälften så stort, 3,6 respektive 107 miljarder kronor. *Fokus tillväxt*, som innebär en betydande ökning av virkesutbudet, innebär att förädlingsvärdet ökar med upp till 24 miljarder kronor per år i genomsnitt och nuvärdet upp till 550 miljarder kr, givet de antaganden som gjorts. Återigen är det värt att notera att ett kritiskt antagande är att förädlingsvärdet per kubikmeter är oförändrat över hela tidsperioden. Ifall efterfrågan på skogsprodukter i världen ökar över tid, med högre priser som följd, är det inte osannolikt att förädlingsvärdet också ökar.[205]

[205] Dock går det inte med säkerhet säga, utan ytterligare antaganden, att förädlingsvärdet per kubikmeter ökar med ökad efterfrågan.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Tabell 3.13 Effekter på skogsindustrins förädlingsvärde och sysselsättning i skogssektorn

	Fokus mångfald – Dagens skogsbruk		
	Ingen import	50 % import	100 % import
FV per år*	–7 240	–3 620	0
FV nuvärde**	–214 472	–107 236	0
Sysselsättning	–14 400	–10 790	–7 197
	Fokus tillväxt – Dagens skogsbruk		
FV per år*	24 519	12 260	0
FV nuvärde**	549 781	274 891	0
Sysselsättning	45 045	33 780	22 517

* Genomsnitt, 2022 års priser.
** 3 % ränta, 100 år.
Källa: Brännlund, R. 2025.

Sammantagna effekter på skogssektorns ekonomiska värden och sysselsättningseffekter.

Ovan har redogjorts för effekterna på skogsbruket respektive skogsindustrin av att avvika från *Dagens skogsbruk* i enlighet med scenarierna *Fokus mångfald* och *Fokus tillväxt*. I Tabell 3.14 sammanställs de totala ekonomiska effekterna.

Tabell 3.14 Sammantagna ekonomiska effekter, miljoner kronor

	Fokus mångfald – Dagens skogsbruk	Fokus tillväxt – Dagens skogsbruk
Virkesvärde, Alt 1	–83 828	200 970
Virkesvärde, Alt 2	–110 370	262 552
FV industri, 100 % import	0	0
FV industri, 50 % import	–107 236	274 891
FV industri, ingen import	–214 472	549 781
Alt 1 Summa, FV 100 % import/export	**–83 828**	**200 970**
Alt 2 Summa, FV 100 % import/export	**–110 370**	**262 552**
Alt 1 Summa, FV 50 % import/export	**–191 064**	**475 861**
Alt 2 Summa, FV 50 % import/export	**–217 606**	**537 443**

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

	Fokus mångfald – Dagens skogsbruk	Fokus tillväxt – Dagens skogsbruk
Alt 1 Summa, FV 0 % import/export	**–298 300**	**750 751**
Alt 2 Summa, FV 0 % import/export	**–324 842**	**812 333**

Källa: Brännlund, R. 2025.

Tabell 3.15 Sysselsättningseffekter i skogssektorn, antal sysselsatta

	Fokus mångfald – Dagens skogsbruk		Fokus tillväxt – Dagens skogsbruk	
100 % import/export	–7 197	(–12 %)	22 517	(36 %)
50 % import/export	–10 794	(–9 %)	33 781	(27 %)
0 % import/export	–14 391	(–12 %)	45 015	(37 %)

Källa: Brännlund, R. 2025.

Slutsatsen som kan dras från Tabell 3.14 är att de två alternativscenarierna har helt motsatta effekter. Fokus mångfald innebär en kostnad, relativt *Dagens skogsbruk*, medan *Fokus tillväxt* innebär att ytterligare värden skapas i skogsbruk och skogsindustri.

En undre gräns för kostnaden i *Fokus mångfald* är när virkesbortfallet kompenseras helt med import till samma pris, vilket är mellan 84 och 111 miljarder i nuvärde med en ränta på tre procent. En övre gräns ges av fallet när inget av virkesbortfallet kan ersättas, vilket då uppgår till mellan 298 och 325 miljarder kronor (i nuvärde). Det stora spannet, 84 till 325 miljarder kronor, visar betydelsen av vilket antagande som görs om industrins virkesförsörjning. Ser man historiskt så har importen av rundvirke utgjort en begränsad del av industrins virkesförsörjning med mindre än tio procent[206]. Det är därför rimligt att anta att värdet ligger närmare den övre gränsen. Givet de antaganden som gjorts beräknas sysselsättningseffekterna i skogssektorn hamna i intervallet 7 000–14 000. Den undre gränsen representerar fallet när det endast är sysselsättningen i skogsbruket som påverkas, medan den övre gränsen är fallet när även skogsindustrin påverkas på grund av minskad råvarutillförsel.

[206] Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/11.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Fokus tillväxt, å andra sidan, innebär en ökad avverkningsnivå, vilket innebär ökade skogsbruksvärden och en potentiellt stor ökning av förädlingsvärdet i skogsindustrin. Återigen, det senare beror på huruvida virkesförsörjningen sker på en mer eller mindre isolerad svensk virkesmarknad eller på en global. Antas en världsmarknad för rundvirke blir värdetillskottet lika med skogsbruksvärdet, mellan 201 och 263 miljarder, vilket då kan betraktas som en undre gräns. Sker virkesförsörjningen nationellt innebär *Fokus tillväxt* att det ökade utbudet av rundvirke kommer att vidareförädlas av svensk skogsindustri, och givet antagande om ett linjärt förhållande mellan råvaruinsats och förädlingsvärde innebär det att förädlingsvärdet i industrin ökar med upp till 812 miljarder kronor. *Fokus tillväxt* innebär, givet de antaganden som gjorts, att sysselsättningen ökar i skogsbruket, med drygt 22 000. Ifall det ökade rundvirkesutbudet stannar inom landet och förädlas i svensk industri tillkommer ytterligare 23 000 sysselsatta.

Sammantaget innebär således *Fokus mångfald*, i ett hundraårsperspektiv, ett bortfall av värden på mellan 84 och 325 miljarder, beroende på vilket antagande som görs vad gäller virkesförsörjning. Det mest rimliga gällande råvaruförsörjningen är att virkesbortfallet inte kan ersättas i någon nämnvärd utsträckning med import i enlighet med beskrivningen i avsnitt 3.2.2 ovan, vilket skulle innebära att den övre gränsen, 325 miljarder, är mest sannolik. *Fokus tillväxt*, å andra sidan, innebär ett betydande värdetillskott. Effekterna på sysselsättningen i skogssektorn följer samma mönster; *Fokus mångfald* innebär minskat antal sysselsatta, medan *Fokus tillväxt* innebär ett ökat antal sysselsatta, givet de antaganden som gjorts.

Som namnet på scenariot *Fokus mångfald* antyder är ett syfte med de restriktioner det innebär att öka mångfalden i skogen. Bland annat innebär scenariot en höjning av lägsta avverkningsålder, ökad areal skyddad skog i form av ytterligare avsättningar samt en minskad andel trakthyggesbruk och ökad andel kontinuitetsskogsbruk. Jämfört med dagens skogsbruk innebär det en höjning av ambitionerna för att gynna framför allt biologisk mångfald, men även sociala värden och rennäring. En samhällsekonomisk analys måste naturligtvis, som redan diskuterats, innefatta alla värden, inte bara de som värderas på marknader. *Fokus mångfald* innebär en ökad andel äldre skog[207], färre och mindre kalhyggen och mer skyddad skog, jämfört med

[207] Skogsstyrelsen 2022. Rapport 2022/11.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Dagens skogsbruk. Värdet av dessa förändringar ska då i princip ingå i kalkylen. Det är dock en stor utmaning att kvantifiera effekterna på biologisk mångfald, rekreation med mera och inte minst att värdera dessa effekter. Här konstateras endast att *Fokus mångfald* sannolikt har positiva effekter på dessa värden. Något försök att kvantifiera och värdera dessa effekter görs inte här. I Skogsstyrelsens rapport redovisas hur olika naturvårdsvariabler utvecklas i de olika scenarierna, vilka kan ses som indikatorer för utvecklingen av bland annat biologisk mångfald.[208] På medellång sikt till år 2050 leder *Fokus mångfald*, enligt Skogsstyrelsen[209] till högre värden för samtliga sju undersökta variabler på nationell nivå. *Dagens skogsbruk* leder till högre värden än i dag för fyra av de undersökta variablerna. *Fokus tillväxt* leder till lägre nivåer år 2050 för fyra av de sju ingående variablerna (bland annat gammal skog, skog med viss mängd grova träd). På lång sikt, fram till 2120, blir bilden annorlunda då alla scenarier innebär högre värden för samtliga naturvårdsvärden utom ”äldre lövrik skog”. Intressant att notera är att för *Dagens skogsbruk* redovisas högre värden på samtliga naturvårdsvärden 2120 än för startåret 2020. En övergripande slutsats som kan dras från analysen i Skogsstyrelsens syntesrapport[210] är att *Fokus mångfald* uppvisar högre värden på de undersökta naturvårdsvariablerna än *Dagens skogsbruk* och *Fokus tillväxt* på medellång sikt. På lång sikt, till år 2120, är detta dock inte lika tydligt. Återigen, att översätta utvecklingen av de redovisade naturvårdsvariablerna till utvecklingen av biologisk mångfald, rekreationsvärden med mera låter sig inte göras på något enkelt sätt.[211]

Som diskuterats inledningsvis är skogen och produkter från skogen av stor betydelse för utvecklingen av de svenska nettoutsläppen av växthusgaser. Levande skog binder koldioxid, och förädlade produkter ersätter fossilbaserade material och bränslen samtidigt som de bidrar till ett ökat kollager. För att förtydliga och synliggöra skogens bidrag måste även dessa nyttor inkluderas i en samhällsekonomisk kalkyl. I nästa avsnitt görs ett försök att kvantifiera skogen och skogs-

[208] De sju naturvårdsvariabler som undersöks och redovisas är andelen gammal skog, skogens åldersfördelning, andelen äldre lövrik skog, gamla träd och grova träd, död ved (två variabler) och skog med naturtypspotential (Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/11).
[209] Skogsstyrelsen 2022. Rapport 2022/11.
[210] Skogsstyrelsen 2022. Rapport 2022/11.
[211] För att kvantifiera effekterna på biologisk mångfald behövs, enligt Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/11, många fler typer av naturvårdsvariabler och faktorer behöva beaktas inte minst för att täcka in olika specialiserade arters krav på att olika arter har olika krav på livsmiljöer. Vidare beaktas inte rumsliga aspekter, eller populationsdynamiken hos enskilda arter i analysen.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

sektorns bidrag till nettoupptag/utsläpp av koldioxid i de olika scenarierna.

Effekter på klimatnytta

Effekter på nettoupptag av koldioxid

För att uppskatta utvecklingen i nettoupptag för scenarierna *Fokus mångfald* och *Fokus tillväxt*, jämfört med *Dagens skogsbruk*, inkluderas förändringar i nettoupptag (eller nettoutsläpp) från följande fem källor i varje period:[212]

1. förändring i virkesförråd (nettoupptag i skog)
2. förändring i stocken av träprodukter (nettoupptag i träprodukter)
3. förändring i momentan avgång av CO_2 från avverkad biomassa, exempelvis biobränsle och kortlivade skogsprodukter (nettoutsläpp biomassa)
4. förändring av utsläpp som följd av att biomassa (grenar och toppar, grot) ersätter fossila bränslen
5. förändringar som en följd av materialsubstitution, exempelvis om trä ersätter cement.

Det sammantagna nettoupptaget i respektive scenario är därmed summan av de fem källorna, vilket bygger på antagandet att användningen av biomassan inte är koldioxidneutral, vilket den naturligtvis inte heller är på kort och medellång sikt med tanke på skogens omloppstid. På lång sikt är det dock rimligt att anta att biomassan är koldioxidneutral då den ingår i ett kretslopp.[213] Jag beskriver och för ett mer utförligt resonemang om skogens klimatnytta och betydelsen av undanhållna utsläpp av växthusgaser i kapitel 4.

Givet beräkningsmetodiken och de antaganden som redogörs för i detalj i underlagsrapporten redovisas skillnaden i totalt netto-

[212] Detta motsvarar inte alla kolpooler i LULUCF då markkol, död ved och biomassa under jord saknas. Detta spelar dock förmodligen inte någon större roll här eftersom det är skillnaderna mellan scenarierna som är i fokus och då är det levande biomassa och poolen med skogsprodukter (HWP) som är av störst betydelse.
[213] För en mer ingående diskussion kring detta se Searchinger, T.D. m.fl. 2009, Cherubini, F. m.fl. 2011, Lundgren, T. och Marklund, P-O. 2013., Brännlund, R. m.fl. 2012.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

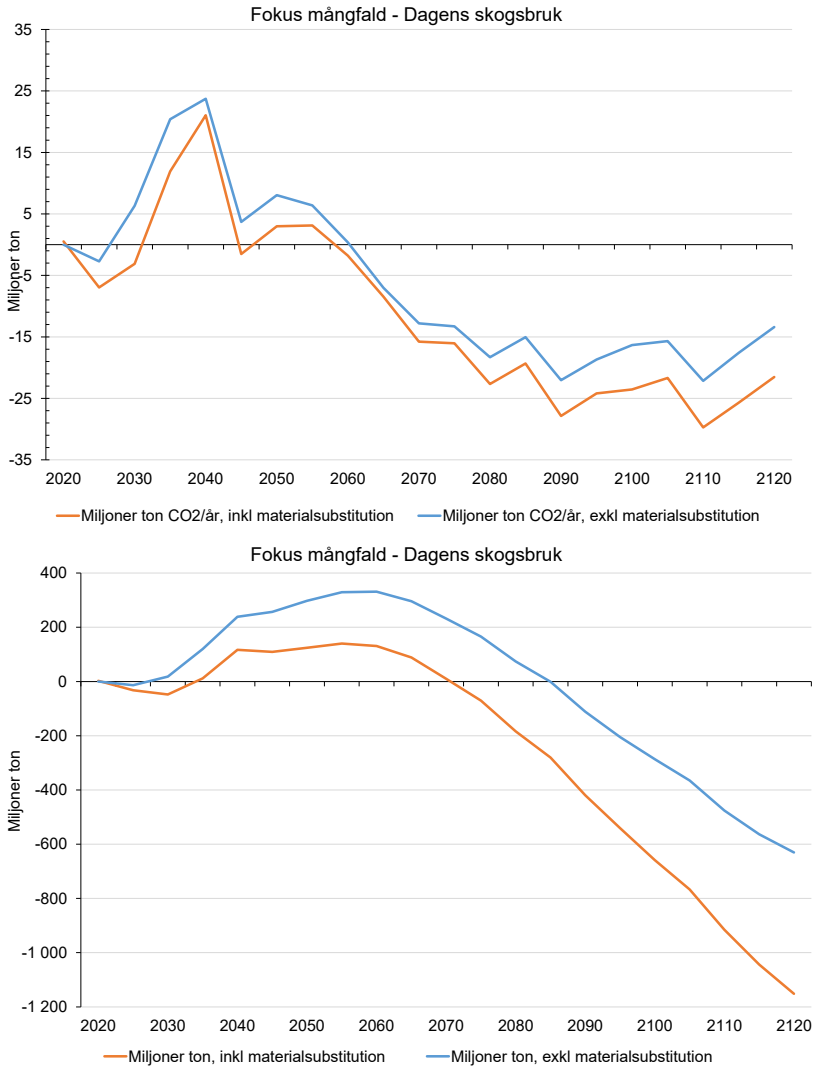
upptag per år mellan alternativscenarier och referensscenarier i Figur 3.133 och 3.134. Nettoupptaget i Figur 3.133 och 3.134 är det som benämns långsiktigt, det vill säga då det skogliga kretsloppet beaktas. De orangea linjerna inkluderar material- och energisubstitution, medan de blå linjerna är nettoupptag när materialsubstitution exkluderas.

Som framgår av Figur 3.133 innebär *Fokus mångfald*, jämfört med *Dagens skogsbruk*, ett positivt nettoupptag av koldioxid de närmaste 40 till 50 åren. Hur stort nettoupptaget blir beror på om materialsubstitution leder till minskade utsläpp eller inte. För den senare delen av perioden är dock nettoupptaget i *Fokus mångfald*, jämfört med *Dagens skogsbruk*, negativt oavsett vad som antas gällande effekten av materialsubstitution. Sett över hela 100-årsperioden innebär *Fokus mångfald* ett negativt nettoupptag på mellan 600 ton CO_2 (exklusive materialsubstitution) och 1200 (inklusive materialsubstitution) ton CO_2, eller cirka 6–12 miljoner ton per år i genomsnitt, jämfört med *Dagens skogsbruk*. Om tidshorisonten sträcker sig till år 2045, exempelvis, innebär Fokus mångfald ett positivt nettoupptag på cirka 110–250 miljoner ton, eller cirka 5 till 12 miljoner ton per år i genomsnitt, jämfört med *Dagens skogsbruk*. Med andra ord har val av tidshorisont stor betydelse. På grund av skogens långa omloppstid är det rimligt att den tidshorisont analysen bygger på också är lång. Om vi väljer en relativt kort tidshorisont, exempelvis 2045 eller 2060, och utifrån den positiva klimatnytta det synes leda till och sköter skogen enligt *Fokus mångfald* så får det konsekvenser på hur skogen utvecklas på lång sikt. Här innebär det en långsiktigt lägre tillväxt och förändrad sammansättning som sammantaget leder till att skogen sett över hela perioden kommer att binda mindre koldioxid.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.133 Nettoupptag av koldioxid från svensk skog, inklusive och exklusive materialsubstitution

Skillnad mellan Fokus mångfald och Dagens skogsbruk. Övre diagram, nettoupptag per år, nedre diagram, ackumulerat nettoupptag

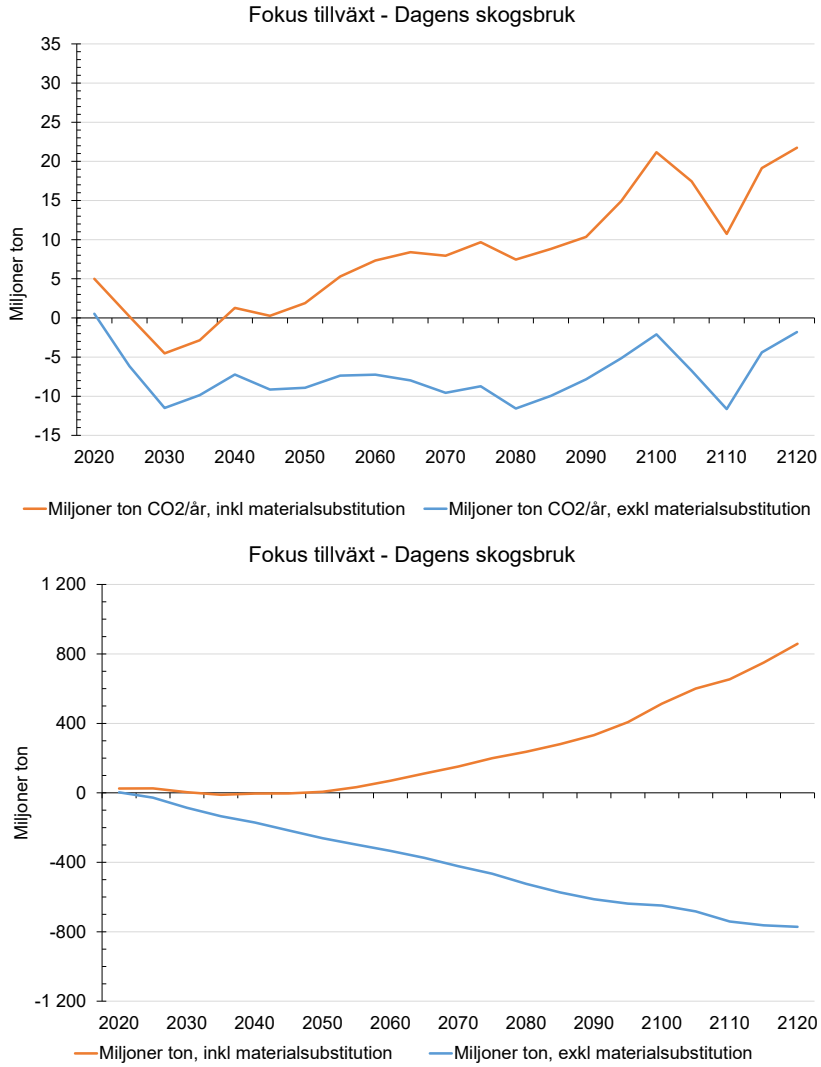


Källa: Brännlund, R. 2025.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Figur 3.134 Nettoupptag av koldioxid från svensk skog, inklusive och exklusive materialsubstitution

Skillnad mellan Fokus tillväxt och Dagens skogsbruk. Övre diagram, nettoupptag per år, nedre diagram, ackumulerat nettoupptag



Källa: Brännlund, R. 2025.

I Figur 3.134 redovisas skillnaden i nettoupptag mellan *Fokus tillväxt* och *Dagens skogsbruk*. Som framgår av Figuren är det av avgörande betydelse för klimatnyttan vad som antas om effekterna på upptag

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

till följd av materialsubstitution. *Fokus tillväxt* innebär en relativt stor ökning av råvaruuttaget (till följd av ökad tillväxt i skogen), vilket i sin tur innebär en relativt stor ökning av materialsubstitution. Ifall materialsubstitutionen leder till minskade utsläpp (från stål, cement, med mera) blir konsekvensen att det ackumulerade nettoupptaget ökar med drygt 800 miljoner ton, jämfört med *Dagens skogsbruk*, eller åtta miljoner ton per år i genomsnitt. Ifall materialsubstitution inte leder till minskade utsläpp blir nettoupptaget negativt, jämfört med *Dagens skogsbruk*, i genomsnitt åtta miljoner ton per eller cirka 800 miljoner ton sett över hela 100 års perioden. *Fokus tillväxt* innebär således, jämfört med *Dagens skogsbruk*, att upptaget i den levande skogen minskar.

Koldioxidläckage

Beräkningarna av nettoupptaget ovan beaktar inte att förändrad aktivitet i svenskt skogsbruk och/eller skogsindustri kan få återverkningar på skogsbruk och skogsindustri i andra länder, och därmed förändringar i upptag/utsläpp i dessa länder som helt eller delvis förtar eller förstärker den direkta effekt som är följden av förändringen i Sverige.

Ersätter industrin svensk råvara, till följd av minskad avverkning, med råvara från andra länder får det effekter på nettoupptaget i dessa länders skogar. Kan man inte ersätta svensk råvara och i stället drar ner på produktionen i svensk skogsindustri ersätts med stor sannolikhet den svenska produktionsminskningen med ökad produktion i andra länder, vilket kräver motsvarande mängd skogsråvara. Båda fallen innebär att den nettoupptagsökning eller minskning som sker i Sverige på grund av förändrat skogsbruk delvis eller helt motverkas av förändringar i nettoupptag i andra länder. Eftersom klimatproblemet är globalt, det vill säga det spelar ur klimatsynpunkt ingen roll var upptag eller utsläpp sker, kan det inte uteslutas att ett förändrat skogsbruk med ökat nettoupptag i svensk skog får liten eller ingen effekt på globalt upptag/utsläpp.[214] Den här typen av indirekt effekt på upptag/utsläpp brukar benämnas *koldioxidläckage*.[215]

[214] Det går heller inte utesluta att den globala klimateffekten blir negativ.
[215] Det finns en omfattande litteratur om läckageeffekter, såväl teoretisk som empirisk. En bra genomgång finns i Skogsstyrelsen. 2022. Rapport 2022/18. Effekten på upptag/utsläpp på grund av att materialsubstitution begränsas på grund av att de material (stål, cement) som trävaror ersätter ingår i EU-ETS kan också sägas vara en ”läckageeffekt”.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

I rapporten som ligger till grund för det här kapitlet[216] finns en analys av en litteraturgenomgång och simuleringsresultat av läckageeffekter. Den visar att det sannolikt uppstår en så kallad läckageeffekt av en förändrad avverkningsnivå i Sverige, men att spridningen är så stor som mellan 30 och 100 procent beroende på bland annat metodval och virkessortiment. På grund av den osäkerhet som finns kring storleken och frågans komplexitet har jag här valt att inte inkludera eventuella läckageeffekter explicit i kalkylen, utan i stället föra kvalitativa resonemang vad det kan implicera.

För att inkludera förändringar av nettoupptag i kalkylen och möjliggöra en jämförelse med de ekonomiska värdena behöver förändringarna i nettoupptag värderas i kronor. I nästa avsnitt diskuteras dels hur en sådan värdering kan göras, dels vilket värde som antas.

Värdering av nettoupptag av koldioxid

Koldioxid kan i princip värderas på två olika sätt.[217] Det första, vilket många ser som det korrekta ur ett välfärdsteoretiskt perspektiv, är att värdera eller prissätta koldioxid utifrån den skada som uppkommer om atmosfären tillförs ytterligare ett ton koldioxid. Att uppskatta värdet av (minskade) utsläpp på detta sätt är naturligtvis inte enkelt eftersom det krävs en hel kedja av antaganden och information. Hur förändras klimatet av ytterligare utsläpp? Hur påverkar klimatförändringen jord- och skogsbruk, industrier, mortalitet, kostnader för kylning, med mera, inte bara nu utan även långt in i framtiden.

En annan metod för värdering av förändringar i växthusgasutsläpp, som har använts av många länder, är att värdera utsläppsförändringar till den marginella reduktionskostnaden för att uppnå ett givet mål. För svensk del, exempelvis, skulle det innebära att den svenska koldioxidskatten utgör värdet, ifall skatten är tänkt att styra så att målet för den svenska ESR-sektorn nås.[218] Priset på utsläppsrätter inom det europeiska utsläppshandelssystemet EU ETS är ett annat exempel på hur ett sådant värde kan sättas. Det bör noteras att ett ”skuggpris” enligt denna princip inte nödvändigtvis är det korrekta ur ett

[216] Brännlund, R. 2025.
[217] Se exempelvis Smith och Braathen. 2015, Brännlund. 2008 och/eller Mandell. 2011 för en genomgång av olika värderingsansatser.
[218] I ESR-sektorn ingår de utsläppskällor som inte är en del av EU ETS, exempelvis transport- och bostadssektorn.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

strikt välfärdsteoretiskt perspektiv då det inte är säkert att det speglar den sanna skadekostnaden.

Beräkningarna här utgår i princip från marginalkostnadsansatsen (”skuggprisansatsen”), det vill säga det skuggpris som baseras på klimatpolitiska beslut. Två alternativa värden har valts. Det ena är ett ”lågt” pris, 500 kronor per ton CO_2, som motsvarar det genomsnittliga priset på utsläppsrätter i det europeiska utsläppshandelssystemet EU ETS de senaste fyra åren (2021–2024). Det andra är ett ”högt” pris, 1 200 kronor per ton, som motsvarar priset på utsläppsrätter i mars 2023, vilket är det hittills högsta priset som observerats.[219] Det är också ett värde som är i paritet med den svenska koldioxidskatten.

Givet dessa antaganden redovisas nuvärdet för de kommande åren 100 årens nettoupptag, inklusive och exklusive materialsubstitution, i Tabell 3.16, som sammantaget visar att *Fokus mångfald* innebär ett negativt nettoupptag, jämfört med *Dagens skogsbruk* i det fall materialsubstitution inkluderas. Nuvärdet för de kommande 100 åren är i intervallet minus 40–96 miljarder kronor, beroende på vilket värde på koldioxid som antas. Exkluderas materialsubstitution, vilket inte är orimligt med tanke på att den största delen av det material som ersätts produceras inom EU ETS, blir nettoupptaget positivt med ett nuvärde på 28 till 66 miljarder kronor. Som diskuterats finns det med största sannolikhet en läckageeffekt i så måtto att minskad/ökad avverkning i Sverige leder till minskad/ökad avverkning i andra länder, vilket sannolikt leder till minskat/ökat upptag i de andra länderna. Det skulle innebära att nuvärdet 28 till 66 miljarder i fallet när materialsubstitution exkluderas är en överskattning av den faktiska klimatnyttan, och att det negativa värdet i fallet med materialsubstitution är en underskattning.[220]

Fokus tillväxt visar ett omvänt resultat. Scenariot innebär kraftigt ökad avverkning vilket påverkar utvecklingen av virkesförrådet på ett sätt som minskar upptaget i den levande skogen, jämfört med *Dagens skogsbruk*. Å andra sidan innebär den ökade avverkningen att mer fossilbaserat material kan ersättas, vilket bidrar till ökat nettoupptag. Ifall materialsubstitution leder till minskade utsläpp ser vi att den senare effekten dominerar över den första, vilket implicerar en positiv klimatnytta. Exkluderas materialsubstitution blir klimat-

[219] Trading economics. 2025-04-29.
[220] Med klimatnytta avses här effekt på globala utsläpp.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

nyttan negativ, av det skäl som nämnts. Läckageeffekten skulle i detta fall innebära att klimatnyttan förstärks i fallet med materialsubstitution, och att den negativa klimatnyttan i fallet då materialsubstitution exkluderas mildras.

Tabell 3.16 Nuvärde av CO_2-upptag, jämfört med Dagens skogsbruk. 3 procents ränta, miljoner kronor

	Fokus mångfald – Dagens skogsbruk		Fokus tillväxt – Dagens skogsbruk	
Pris CO_2	500 kr/ton	1 200 kr/ton	500 kr/ton	1 200 kr/ton
0 % läckage Inkl mat.subst	–40 000	–96 000	52 114	125 073
0 % läckage Exkl mat.subst	27 600	66 200	–110 000	–264 000

Källa: Brännlund, R. 2025.

Summering av värden

I avsnitten ovan har beräkningar av olika värden kopplade till de olika scenarierna presenterats. I det här avsnittet summeras dessa värden i syfte att få en helhet. Notera att de värden som presenteras är i jämförelse med det valda referensscenariot *Dagens skogsbruk*. Det hade förstås varit möjligt att välja något annat av scenarierna som referensscenario, men eftersom *Dagens skogsbruk* kan tolkas som ett nollalternativ, vad som händer om inga förändringar görs, känns det mest relevant. De värden som presenteras nedan inkluderar inte någon läckageeffekt, varför de ska tolkas med försiktighet.

Storleken på värdeförändringen är starkt avhängig industrins virkesförsörjning. Beräkningarna är gjorda med olika alternativ för industrins virkesförsörjning i form av möjlighet att ersätta virkesbortfallet med import. Kan inte industrin ersätta virkesbortfallet med import (0 procent import) är kostnaden för samhället mer än dubbelt så hög som för det fall industrin kan ersätta bortfallet fullt ut och till samma pris (100 procent import). Som diskuterats ovan är det inte sannolikt att bortfallet kan ersättas med import i någon nämnvärd omfattning, då importmöjligheterna är begränsade[221]. Jag

[221] Skogsstyrelsen. 2021. Rapport 2021/3.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

bedömer därför att alternativet utan importmöjlighet är det mest relevanta och sannolika.

Värdet av nettoupptaget av koldioxid beror, som nämnts ovan, på huruvida råvaran antas ge möjlighet till materialsubstitution som leder till minskade utsläpp av koldioxid. Beräkningarna är gjorda på två olika sätt, ett där råvara inte antas leda till minskade utsläpp av koldioxid genom materialsubstitution och ett där värdet av materialsubstitution inkluderas. Jag anser att skogsråvarans möjlighet att undanhålla fossila utsläpp är central när det gäller skogens klimatnytta (se kapitel 4 för en utförligare beskrivning av frågan) och därmed att alternativet där substitutionseffekten inkluderas är det mest relevanta.

Summeringen av resultaten redovisas i Tabell 3.17. Som framgår av tabellen innebär *Fokus mångfald* en nettokostnad, jämfört med *Dagens skogsbruk*, även då hänsyn tas till förändringen i nettoupptag av koldioxid. Scenariot innebär visserligen en positiv klimatnytta de första 30–40 åren beroende på en uppbyggnad av virkesförrådet. Denna positiva klimateffekt motverkas dock av att den minskade avverkningen leder till minskad materialsubstitution. Men även om materialsubstitution exkluderas minskar klimatnyttan och blir negativ under den senare delen av 100-årsperioden.

Sammanfattningsvis, givet de antaganden som gjorts innebär *Fokus mångfald* en nettokostnad på upp till 421 miljarder kronor, i termer av nuvärde och en ränta på tre procent. *Fokus tillväxt* innebär i stället en nettovinst för samhället på upp till 937 miljarder kronor.

Som framgår av Tabell 3.17 är skillnaden i virkes- eller skogsbruksvärde avhängigt priset på rundvirke och avverkningskostnad. Här har antagits att pris och avverkningskostnad de kommande 100 åren är lika med genomsnittspriset för perioden 2000–2024. Historiskt har det dock varit en positiv tillväxt i det reala priset. Perioden 2000–2024 ökade rotnettot på sågtimmer och massaved med i genomsnitt 1,8 respektive 3,5 procent per år.[222] Antas samma prisutveckling de kommande 100 åren innebär de värden som presenteras här en underskattning, det vill säga värdeförlusten i *Fokus mångfald* och värdetillskottet i *Fokus tillväxt* underskattas. Om den reala prisförändringen de kommande 100 åren förändras i samma takt som perioden 2020–2023, 0,3 procent respektive 2,2 procent per år för sågtimmer och

[222] Utesluts 2024, som innebar en stor prishöjning, blir den årliga tillväxten i sågtimmer och massavedspris 0,3 respektive 2,2 procent.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

massaved, blir tappet i virkesvärde i Fokus mångfald (nuvärde) 141 miljarder, vilket kan jämföras med värdet i Tabell 3.17 på 83 miljarder. Motsvarande värdetillskott i *Fokus tillväxt* är 384 miljarder, vilket kan jämföras med tillskottet på 200 miljarder.

Fördelningen av förändringen av virkesvärde i olika regioner beror dels på hur avverkningsnivån förändras i olika landsdelar och i de olika scenarierna dels på hur virkespriser och avverkningskostnader utvecklas regionalt. Ett mycket grovt sätt att uppskatta regionala effekter är att se hur respektive regions andel av avverkningarna förändras i *Fokus mångfald* och *Fokus tillväxt*, relativt *Dagens skogsbruk*. Gör man det finner man att Norra- och Södra Norrlands andel av totala avverkningar ökar i *både Fokus mångfald* och *Fokus tillväxt*. Det betyder att i *Fokus mångfald* minskar avverkningarna mindre i Norrland än i resten av landet, relativt sett. Den största förändringen sker i Svealand vars andel minskar i båda scenarierna, jämfört med *Dagens skogsbruk*. Sammantaget kan man säga att det antyder att markägare i Svealand förlorar mer, relativt sett, i *Fokus mångfald* och vinner mindre i *Fokus tillväxt* än markägare i andra delar av landet. Detta bör dock tolkas med stor försiktighet av många skäl. Bland annat bygger det på antagandet att prisutvecklingen är densamma i alla landsdelar.

Som diskuterats tidigare är det sannolikt att det uppstår läckageeffekter till följd av förändrad avverkning i andra länder och förändrade produktionsmönster av skogsprodukter, vilket inte inkluderats i beräkningarna ovan. Dock implicerar förekomsten av läckageeffekter att nettoupptaget av koldioxid i *Fokus mångfald* blir än mer negativt än vad som redovisas i Tabell 3.17 eftersom de lägre avverkningarna i scenariot sannolikt balanseras helt eller delvis av ökade avverkningar i andra länder. I *Fokus tillväxt* kan man förvänta sig det omvända. Ökad avverkning i svenska skogar balanseras av minskad avverkning i skogar utanför Sverige.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Tabell 3.17 Nuvärde av alternativa skogsbruksscenarier, jämfört med referensscenario. 3 procents ränta, miljoner kronor

	Fokus mångfald – Dagens skogsbruk	Fokus tillväxt – Dagens skogsbruk
Virkesvärde, Alt 1	–83 828	200 970
Virkesvärde, Alt 2	–110 371	262 552
FV industri, 100 % import	0	0
FV industri, 50 % import	–107 236	274 891
FV industri, ingen import	–214 472	549 781
Summa, Alt 1, 100 % import/export	**–83 828**	**200 970**
Summa, Alt 2, 100 % import/export	**–110 371**	**262 552**
Summa, Alt 1, 50 % import/export	**–191 064**	**475 861**
Summa, Alt 2, 50 % import/export	**–216 986**	**537 443**
Summa, Alt 1, 0 % import/export	**–298 300**	**750 751**
Summa, Alt 2, 0 % import/export	**–324 842**	**812 333**
Värde nettoupptag, inkl. mat.subst.	–96 000	125 000
Värde nettoupptag, exkl. mat.subst	66 200	–263 900
Summa, Alt 2, 0 % import, inkl. mat.subst.	**–420 842**	**937 333**
Summa, Alt 2, 0 % import, exkl. mat.subst.	**–258 642**	**548 433**

FV = förädlingsvärde.
Källa: Brännlund, R. 2025.

Analyserna ovan baseras på utvecklingen i de olika scenarierna jämfört med ett referensvärde. För att illustrera effekterna av förändrad avverkningsnivå frikopplat från scenarierna skulle en ökad avverkningsnivå om 1 miljon m^3sk innebära ett ökat värde (skogsbruksvärde och förädlingsvärde) om 1,4 miljarder. På motsvarande sätt skulle en minskad avverkningsnivå om 1 miljon m^3sk innebära ett minskat värde om 1,4 miljarder. Nuvärdet av att öka/minska tillväxten så att

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

avverkningsnivån varaktigt höjs/sänks med 1 miljon m^3sk/år blir 45 miljarder kronor (100 år, 3 procent ränta).

Slutligen bör det poängteras att skogen bidrar med många andra nyttor än virkesråvara och bindning av koldioxid, vilket inte beaktats och värderats i denna analys. Det går inte att utesluta att alternativscenarierna har betydande positiva effekter på skogens biodiversitet, rekreationsvärden, med mera, och att dessa värden därför medför att alternativscenarierna blir mer eller mindre lönsamma ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.[223] Scenariot *Fokus mångfald* har designats just i syfte att gynna skogens variation och mångfald och den kostnad som redovisas här för det scenariot kan därför möjligen ses som prislappen för att få denna skogliga mångfald.

3.2.4 Sammanfattande bedömning

Beräkningarna och analysen i det här kapitlet har tagits fram för att i enlighet med kommittédirektivet redovisa skogsbrukets och skogsnäringens samlade betydelse för den ekonomiska hållbarheten, liksom samhällsekonomiska effekter av förändringar i årlig avverkningsnivå. Här följer min sammanfattande bedömning av resultaten.

Även om inget av de analyserade scenarierna speglar exakt det vägval som kommer gälla i framtiden så visar beräkningarna på effekterna av de olika scenarierna och tydliggör de samhällsekonomiska konsekvenserna av olika alternativ för förvaltningen av den svenska skogen. En tydlig insikt är att det inte bara är åtgärder som leder till minskade avverkningsnivåer som får effekter på ekonomi, sysselsättning och klimatnytta, utan att åtgärder som leder till ökad tillväxt och ökade avverkningsnivåer får motsatt och ännu större effekt. De krav som bland annat den gröna given innebär, och som beskrivs i avsnitt 11.3, leder sannolikt till en minskning av tillgången till skogsråvara. Samtidigt ökar efterfrågan på råvara från skogen för att möta samhällets behov. Det innebär att det behövs inte bara en bibehållen utan en kraftigt ökad tillväxt på den skogsmark som finns tillgänglig för virkesproduktion för att kompensera för de naturvårdsavsättningar och naturvårdsåtgärder som görs nu och i framtiden. I Skogsstyrelsens skogliga konsekvensanalys (SKA22) analyseras ett sådant kombina-

[223] Se Brännlund m.fl. 2012 för en utförligare diskussion och en mycket grov uppskattning av skogens rekreationsvärden.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

tionsscenario med både mer naturvårdsåtgärder än *Dagens skogsbruk* men mindre än i *Fokus mångfald* samt mer tillväxthöjande åtgärder men mindre än i *Fokus tillväxt*. Det visar att det går att öka både naturvårdsambitioner och tillväxt samtidigt.

En annan reflektion är att även om nettoupptaget av koldioxid ökar på kort sikt i scenariot *Fokus mångfald*, så är de samhällsekonomiska kostnaderna för en sådan utveckling mycket höga. Värdet av klimatnyttan utgör endast en mindre del av den totala värdeförändringen enligt beräkningarna. Värdet för de andra nyttor skogsbruket genererar är flera gånger större än värdet av klimatnyttan. Jag menar att detta är viktigt att beakta vid överväganden om åtgärder för att minska avverkningsnivåerna i syfte att nå klimatmålen.

Ytterligare en reflektion är de stora skillnader i skogsnäringens betydelse mellan olika regioner. Skogsnäringens betydelse för regionens ekonomi och sysselsättning varierar från nära noll i vissa län till en betydande andel i andra. Den skillnaden är viktig att känna till och förstå i samband med beslutsfattande som påverkar skogen och skogsbruket.

3.3 Något om framtiden

I det här kapitlet ges en beskrivning av några av de områden där det nu sker eller väntas ske betydande förändringar i den närmaste framtiden, som påverkar den verklighet som skogsbruket och skogspolitiken kommer att verka.

3.3.1 Orolig omvärld ökar fokus på beredskap och självförsörjning

Världsläget präglas av oroligheter av flera slag. Den period av handelsliberalisering och globalisering som pågått sedan andra världskriget verkar vara över. Flera konflikter pågår och det finns geopolitiska spänningar mellan flera stormakter i övrigt. Den globala ekonomin har delvis stabiliserats efter den kraftiga nedgången i samband med covid-19-pandemin, men den ekonomiska tillväxten väntas ligga på en relativt låg nivå även de kommande åren. Frihandeln utmanas genom upptrappade handelskonflikter och Europas konkurrenskraft minskar. Sannolikt kommer ökade tullar och andra handelshinder

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

leda till högre priser och stigande inflation i ett för konsumenter redan ansträngt läge.

Den globala utvecklingen gör att områden som säkerhet, tillväxt, konkurrenskraft, klimat och energiomställning prioriteras mer än under de senaste åren. Det syns bland annat i EU-kommissionens senaste arbetsprogram där den nya kommissionen beskriver sin ambition att öka konkurrenskraften, höja säkerheten och stärka den ekonomiska resiliensen i EU[224]. Stärkt beredskap blir ett alltmer prioriterat område både inom EU-samarbetet och för enskilda medlemsländer och frågor om självförsörjning får ökad betydelse.

Skogens bidrag till Sveriges beredskap

Skogsnäringen har en viktig roll för att klara en nationell eller internationell kris. Därför måste näringen inkluderas i samhällets breda beredskapsplanering, vilket är process som nu pågår.

I utredningen *En modell för svensk försörjningsberedskap*[225] pekas tio beredskapsfaktorer ut som särskilt viktiga. Fyra av dessa är beroende av att skogsnäringens värdekedjor upprätthålls och fortsätter leverera:

1. **Energiförsörjning.** Skogsnäringen bidrar genom värme, drivmedel och elproduktion. Bioenergi står i dag för cirka en tredjedel av Sveriges energianvändning och man kan anta att den blir än mer viktig vid en kris.
2. **Hälsa, vård och omsorg.** Skogsindustrin är en stor producent av hygienartiklar och utrustning både till befolkningen och till vård och omsorg. Inte minst blev detta tydligt vid pandemin 2020 då brist uppstod, bland annat på ansiktsmasker och handsprit.
3. **Livsmedelsförsörjning och dricksvatten.** Skogsindustrin producerar förpackningar för en stor del av de livsmedel vi konsumerar.
4. **Transporter.** Totalförsvaret kräver fungerande logistik och väginfrastruktur. I dag underhålls och röjs många skogsbilvägar av skogsindustri och -ägare, något som blir ännu viktigare i en krissituation. Skogen ger även råvara till fordonsbränslen.

[224] Europeiska kommissionen. 2025. COM(2025) 45 final.
[225] SOU 2023:50.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Det blir härmed tydligt att det är viktigt att skogens roll erkänns och involveras i beredskapsdiskussionerna. Att identifiera och inkludera verksamheter inom skogsnäringens alla nivåer är viktigt. Hela kedjan måste fungera, från markägare som äger råvaruresursen, via skogsentreprenörer vilka ser till att skogsråvaran kommer ut ur skogen till industrier som förädlar råvaran till nödvändiga produkter.

Det finns många områden som måste planeras, förberedas och beslutas inför en kris. Till exempel bör det analyseras och prioriteras hur råvara ska användas om importen av skogsbaserade produkter stryps. Vilka produkter och fraktioner skulle kunna produceras i existerande anläggningar och var är produktionsomställning bäst lämpad utifrån anläggningen, närhet till råvara, god infrastruktur, etcetera?

Även utredningen om näringslivets försörjningsberedskap[226] konstaterar att både skogsråvara och skogsindustrin är viktiga för att upprätthålla en byggnads- och reparationsberedskap för både krigssituationer och krissituationer till följd av exempelvis extrema väderhändelser. I betänkandet lyfts också skogsindustrins betydelse för uppvärmning och elproduktion särskilt.

Olika typer av kriser kräver olika typer av anpassningar, så fler scenarier måste beaktas. Det är lätt att i skuggan av dagens världsläge endast förbereda sig för krig eller minskade export- och importmöjligheter, men även andra företeelser kan vara aktuella. Ett exempel i närtid är utbrottet av afrikansk svinpest som isolerade cirka 100 000 hektar skogsmark från brukande i Västmanland.

Oavsett typ av kris kan vi anta att tillgången på skogsråvara som kan nyttjas på bästa möjliga sätt kommer vara en trygghet för Sverige. Att redan nu försöka mejsla ut ”vad bästa möjliga sätt” är och vid kris snabbt kunna ställa om till detta kräver att alla är involverade, från skogsägare och skogsnäring till slutproducent. Skogsnäringen och skogsindustrierna måste vara beredda att producera andra produkter och nyttor i beredskapstider (se punktlistan ovan) än vad de bidrar med i dag. Även logistiken i skogsbrukskedjan måste säkerställas för att beredskapen ska fungera.

[226] SOU 2025:68.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

3.3.2 Marknaden för skogliga produkter förändras långsamt

Fortsatt hög efterfrågan på skogsråvara

Efterfrågan – globalt och nationellt

Skogsråvara används för en rad ändamål, bland annat för tillverkning av massa, papper, textilier, sågade trävaror, biobränslen och som industriell insatsråvara. Allt fler industrier ser också bioråvaror som ett viktigt substitut för att kunna fasa ut fossila råvaror och bränslen. I takt med ökad ekonomisk utveckling och befolkningsutveckling har den globala efterfrågan av skogsprodukter ökat och den globala rundvirkesproduktionen ökar.

I samband med den skogliga konsekvensanalysen (SKA 22) har Skogsstyrelsen gjort en analys av den framtida efterfrågan på skogsråvara[227]. Den visar att olika globala trender påverkar den framtida efterfrågan i olika riktningar. Ökad efterfrågan av vissa traditionella produkter som mjukpapper och förpackningspapper väntas innebära en ökad rundvirkesanvändning, medan andra (grafiskt papper och brännved) kan antas innebära en minskad global efterfrågan. Några förädlade produkter som träskivor och byggelement kan väntas växa och öka behovet av rundvirke medan andra nya innovativa produkter kommer använda sidoströmmar i anslutning till befintlig skogsindustri (till exempel lignin och råtallolja) som inte behöver innebära ett ökat behov av rundvirke. På global nivå är det därför inte helt självklart att det globala rundvirkesbehovet kommer att öka dramatiskt i framtiden.

Energiforsk har gjort en sektorsövergripande analys[228] av hur efterfrågan på den svenska skogsråvaran för olika ändamål kan komma att utvecklas i framtiden, vilken visar en ökad efterfrågan med vissa förskjutningar av hur råvaran används.

Utifrån olika analyser av efterfrågan på skogsråvara har Skogsstyrelsen uppskattat att bruttoavverkningen år 2035 behöver uppgå till 98 miljoner m^3sk för att möta det samlade behovet av virke, förutsatt en oförändrad import. Det kan jämföras med den genomsnittliga årliga bruttoavverkningen under perioden 2016–2020 som

[227] Skogsstyrelsen 2021. Rapport 2021/6.
[228] Energiforsk 2021. Rapport 2021:820.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

uppgick till 92 miljoner m^3sk.[229] Enligt preliminär statistik från Skogsstyrelsen uppgick bruttoavverkningen 2024 till 87 miljoner m^3sk.

Mycket talar för att både den nationella och den internationella efterfrågan på skogsråvara från den svenska skogen kommer att öka i framtiden. Bedömningarna av behovet av svenskt rundvirke visar sammantaget att efterfrågan fortsatt kommer vara hög till både 2035 och 2050.

Användningen av skogsråvara förskjuts långsamt

De två huvudströmmarna för användning av skogsråvara är timmer och olika typer av massa, medan biobränslen från skogen främst kommer från skogsbrukets och skogsindustrins restströmmar. En mindre mängd, cirka sex miljoner m^3t/år (knappt fyra miljoner m^3sk/år) går till småskalig vedeldning. Produktionen av skogliga biobränslen är i hög grad en integrerad del av skogsbruket och den svenska skogsindustrin. Ungefär hälften av rundveden blir sågtimmer, varav ungefär hälften av sågtimret i sin tur blir trävaror (cirka 25 procent av rundveden). Den återstående delen (rester i form av flis, bark och spån) används dels inom massaindustrin och för energiändamål med en betydande elproduktion (cirka 10 TWh/år). Drygt 40 procent av rundveden blir massaved till cellulosaindustrin.[230]

Under senare decennier har det skett strukturella förändringar kring hur världens skogsråvara används för olika skogsprodukter. Det kan konstateras att användningen per capita av vissa skogsprodukter frikopplats från den ekonomiska tillväxten. Detta gäller i synnerhet grafiskt papper (tidningspapper med mera) och brännved.[231]

Den svenska användningen av bioenergi har ökat under flera år och uppgick 2023 till 150 TWh varav cirka 80 procent kommer från skogen. Analysen från Energiforsk[232] som nämns ovan, liksom Energimyndighetens analyser[233], visar på att utvecklingen kommer gå mot minskad användning av skogsbränslen för el- och fjärrvärmeproduktion och ökad användning av biodrivmedel från skogsråvara.

[229] Skogsstyrelsen 2022. Rapport 2022/11.
[230] Energiforsk 2021. Rapport 2021:821.
[231] Skogsstyrelsen 2022. Rapport 2022/11.
[232] Energiforsk 2021. Rapport 2021:820.
[233] Energimyndigheten 2025. Rapport 2025/13.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Raffinaderier och kemiindustrins efterfrågan på ”gröna kolatomer” väntas öka.

Tillgången på skogsråvara svårbedömd

Skogsstyrelsen bedömer i de skogliga konsekvensanalyserna att med nuvarande förutsättningar kommer den högsta hållbara avverkningsvolymen fram till 2035 att ligga i intervallet 95–100 miljoner m^3sk per år. Det betyder att den faktiska avverkningen i genomsnitt per år för perioden fram till 2035 inte bör överstiga denna volym. Skogsstyrelsen konstaterar också att det totala resursutnyttjandet av den svenska skogen är högt, både ur ett nationellt historiskt perspektiv och vid internationella jämförelser. Vid ett lågt resursutnyttjande finns utrymme för ökad avverkning, ökade naturvårdsavsättningar eller fluktuation i skogsskador utan att det behöver uppstå direkta målkonflikter. I Sverige har den senaste tiden resursutnyttjandet ökat för flera ekosystemtjänster samtidigt som skogsskadorna ökat. Det ger minskande marginaler för olika förändringar utan att det uppstår påtagliga effekter för någon del.[234]

Tillgången på skogsråvara beror alltså även på vilka insatser som beslutas för att värna andra intressen, som att bevara biologisk mångfald eller öka lagringen av kol i stående skog. Den del av den svenska skogsresursen som är tillgänglig för virkesproduktion är i allt högre grad utnyttjad och Skogsstyrelsen konstaterar att tillgången på rundvirke utgör en begränsande faktor för den svenska skogsindustrins framtida expansion och att svensk skogsindustri bedöms växa svagare till 2035, både i jämförelse med historisk utveckling och den bedömda globala marknadstillväxten för skogsprodukter på grund av konkurrensen om en begränsad skogsråvara. Även Energiforsks analys av det framtida utbudet av skogsråvara visar på en ökning av potentialen för de olika sortimenten av skogsråvara, men pekar på en stor spridning i olika bedömningar[235].

[234] Skogsstyrelsen (2022). Rapport 2022/11.
[235] Energiforsk (2021). Rapport 2021:820.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Nya värdekedjor

Nya användningsområden för skogsråvara

De sortiment vid sidan av de mer traditionella sortimenten som genereras i skogsbruket i form av exempelvis grenar och toppar har hittills haft relativt låg förädlingsgrad. Bark, spån och flis blir i dag främst bioenergi med relativt låg förädlingsgrad. Restströmmarna i skogsindustrins processer i form av lignin, hemicellulosa och andra ämnen har tidigare främst använts internt i industriprocesserna. I takt med teknikutveckling och effektivisering av massaprocesserna kan de här restströmmarna i större utsträckning användas till andra ändamål. Samtidigt ökar intresset för nya typer av fiberprodukter baserade på skogsråvara, såsom cellulosabaserade kompositmaterial, skogsbaserade textila material och lättviktsmaterial, liksom för förnybara insatsvaror i exempelvis kemiindustri och raffinader. Användningen av skogsråvara förväntas breddas och efterfrågan på ersättare av fossila kemikalier väntas öka.

Ett sådant exempel på en restprodukt med potential är lignin, som separeras i massaprocessen och tidigare har betraktats som bränsle. Genom omfattande forskningsinsatser och samarbete mellan olika processindustrier har nya användningsområden och affärsmodeller skapats, där ligninet kan ersätta fossila råvaror vid produktion av exempelvis biobaserade plaster, batterier och gummi.

Marknad för kolkrediter

Kolkrediter syftar till att minska mängden koldioxid i atmosfären och de skapas genom åtgärder som fångar upp eller undviker koldioxidutsläpp. Inom skogsbruket kan det handla om åtgärder som ökar skogens förmåga att binda kol, exempelvis genom att plantera ny skog, förbättra skogsskötseln för att främja tillväxt eller låta skogen stå längre. Skogsägaren får betalt för krediterna av individer eller företag som vill köpa koldioxidkrediter för att kompensera sitt koldioxidavtryck eller av andra skäl investera i åtgärderna.

Marknaden för kolkrediter i skog är än så länge begränsad i Sverige. Ett fåtal aktörer arbetar med utveckling av en frivilligmarknad för kolkrediter baserat på ökat kolupptag i svenska skogar.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

En utmaning med systemet med kolkrediter är att säkerställa att krediterna verkligen motsvarar verkliga utsläppsminskningar som är additionella. Det krävs verifiering för att säkerställa att kol faktiskt binds, och att kolet binds långsiktigt trots påverkan av exempelvis naturliga störningar. Bidrag för till exempel gödsling kan påverka marknaden för kolkrediter. Det finns behov av tydliga regler och standarder för hur kolkrediter ska beräknas och hanteras. EU:s certifieringsramverk om kolinlagring, som beskrivs i avsnitt 11.3.1, syftar till att skapa förutsättningar för ett sådant certifieringssystem.

Marknad för biokrediter

Krediter för biologisk mångfald, eller biokrediter, är ett finansiellt verktyg som kan kompensera privata skogsägare ekonomiskt för deras bidrag till att förbättra den biologiska mångfalden genom att låta andra företag finansiera initiativ som skogsrestaurering, skydd av livsmiljöer och bevarande av arter. Biokrediter fungerar som en marknadsbaserad lösning där företag kan investera i projekt som skyddar eller återställer ekosystem. Liknande koldioxidkrediter ger de möjlighet för företag att finansiera naturvårdsinsatser för att kompensera för ingrepp på andra lokaler. Samtidigt kan företaget visa sitt engagemang för hållbarhet. På så sätt kan de potentiellt innebära en lösning på utmaningen med brist på finansiering för naturvård och att skogsägare inte får betalt för den naturvårdsnytta de kan producera[236].

Många internationella policyramverk, inklusive EU:s biodiversitetsstrategi för 2030 och naturrestaureringslagen, lyfter fram behovet av privat finansiering för naturvård. Det finns ingen fungerande marknad för biokrediter i Sverige i dag, men det finns enstaka exempel på initiativ som är aktiva.

För att marknaden för biokrediter ska bli framgångsrikt krävs tydliga regleringar och trovärdiga verifieringssystem. Vidare forskning behövs för att undersöka hur biokrediter bäst kan utformas för att gynna både naturen och markägarna, samtidigt som man balanserar bevarande, koldioxidinlagring och virkesproduktion med mera.

[236] Holmlund, A. 2025.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Avskiljning och lagring av koldioxid

Avskiljning och lagring av koldioxid, så kallad *Carbon Capture and Storage* (CCS) är en viktig del av EU:s klimatpolitik. I Sverige är tekniken främst aktuell för att reducera utsläpp från process- och basindustrin. Bio-CCS, det vill säga när det handlar om avskiljning och lagring av koldioxid från förnybara källor, väntas påverka svensk skogsnäring under kommande decennier. Tekniken är relativt ny och investeringarna kostsamma. I Sverige finns olika former av stöd för att främja användningen av Bio-CCS, bland annat stöd genom omvänd auktion till de aktörer som kan erbjuda avskiljning, transport och geologisk lagring av biogen koldioxid till lägst ersättning. Energimyndigheten har beslutat om den första omvända auktionen där Stockholm Exergi beviljades stöd för att lagra elva miljoner ton koldioxid.

Bio-CCS är alltså på väg att bli en etablerad komponent i dagens klimatarbete, och inkluderad i EU:s certifieringsramverk om kolinlagring. De negativa utsläpp som bio-CCS skapar bedöms vara en viktig pusselbit för att kompensera för kvarvarande utsläpp i sektorer där ytterligare minskning är tekniskt eller ekonomiskt omöjliga. Den här typen av åtgärder kan komma att få en större betydelse i samband med EU-förhandlingarna om klimatmålen till 2040.

Den avskilda koldioxiden kan också användas som råvara för nya produkter, till exempel så kallade e-bränslen, eller användas direkt i befintliga industriprocesser. Storskalig användning av så kallad bio-CCU (*Bioenergy Carbon Capture and Utilization*) bedöms ligga ytterligare lite längre fram i tiden.

3.3.3 Utmaningarna inom klimat och miljö fortsätter

Klimatförändringar och klimatanpassning av skog

Klimatförändringarna pågår, både i Sverige och i övriga världen. Medeltemperaturen i Sverige har ökat med mellan 1 och 1,5 grad jämfört med 1961–1990 och klimatzonerna flyttas norrut med 5–10 kilometer per år.

Fram till omkring år 2050 skattar SHMI en höjning av årsmedeltemperaturen på mellan drygt två och tre grader för Sverige i medeltal jämfört med perioden 1961–1990. Till perioden 2070–2100 skattas

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

höjningen ha blivit tre till fem grader. På motsvarande sätt skattas att vegetationsperioden förlängs med en till tre månader i hela landet till 2070–2100 jämfört med 1970–2000. Nederbörden över Sverige förväntas öka med 15–20 procent till perioden 2070–2100 jämfört med 1960–1990. Antalet dagar med kraftig nederbörd förväntas öka och nederbörden väntas blir mer ojämnt fördelad i landskapet.[237]

Uppskattningarna här är dock mycket osäkra, och scenariot de baseras på förutsätter bland annat att klimatpåverkande utsläpp minskar. De förväntade förändringarna kan ändå sammanfattas med högre årsmedeltemperatur och längre vegetationsperiod, högre men ojämn årsnederbörd och samtidigt ökad risk för torka och extremväder.

Ett förändrat klimat påverkar skogen

Skogsstyrelsen har beskrivit och värderat olika klimatrelaterade risker med bäring på skogssektorn i rapporten *Klimatanpassning av skogen och skogsbruket – mål och förslag på åtgärder*[238]. Riskerna och utmaningarna är mycket omfattande. Jag beskriver inte dessa risker utan ger här endast en kort sammanfattning av vilka förändringar som väntas påverka den svenska skogen enligt Skogsstyrelsen.

Ett varmare klimat leder till längre växtsäsonger och därmed en möjlig ökad skogstillväxt. Temperaturökningen innebär att växtzoner förskjuts norrut, vilket gör att trädarter som i dag trivs i södra Sverige kan komma att växa längre norrut. Även skadegörare väntas flytta norrut. Kombinationen av mildare och mer nederbördsrika vintrar innebär mindre tjäle i marken, vilket ökar risken för stormfällning även om inte vindstyrkorna förväntas öka. En sämre bärighet innebär också en ökad risk för körskador och en ökning av skyfall väntas höja risken för erosion med efterföljande skador. Den ökade risken för torka och långa sammanhängande varma perioder ökar risken för torkstress, bränder och angrepp av både gamla och nya skadegörare.

[237] Skogsstyrelsen 2019. Rapport 2019/23.
[238] Skogsstyrelsen 2019. Rapport 2019/23.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Klimatanpassning av skogsbruket kräver aktiva insatser

Klimatförändringarna innebär stora utmaningar och kräver anpassningar för att bibehålla både den skogliga tillväxten och skogens naturvärden, men också för att skydda andra samhällsfunktioner bland annat genom att förhindra skador av skogsbränder, stormfällning, ras och skred. Den skog som anläggs i dag ska även kunna växa i det framtida klimatet med de nya skaderisker som följer. I ovan nämnda rapport[239] har Skogsstyrelsen identifierat mål som ska syfta till att bibehålla ett skogsbruk med jämn leverans och god ekonomi, motverka negativa effekter på andra samhällsvärden samt att underlätta renskötselns klimatanpassning. Målen anger att

> Skador ska begränsas i närtid genom väl fungerande system för övervakning och krisberedskap, att skador förebyggs långsiktigt och kostnadseffektivt genom att skogen är ståndortsanpassad och stormsäker och har hög grad av variation samt att skogsbruket utvecklas så att skador på miljö och andra samhällsvärden inte ökar över tid.

I rapporten pekas också viktiga klimatanpassningsåtgärder ut. Här följer en sammanfattning av viktiga åtgärder för klimatanpassning i skogsbruket.

Skapa motståndskraftiga skogar med ståndortsanpassning och skötsel

Ståndortsanpassning är en viktig åtgärd för att skapa friska och motståndskraftiga skogar som klarar ett förändrat klimat. Skogsstyrelsen bedömer att ståndortsanpassningen av föryngring på torra marker behöver bli betydligt bättre och ser en stark koppling till förbättrad viltförvaltning[240]. Viltbete kan utgöra ett hinder för klimatanpassningen, både genom att det höga betestrycket gör att skogsägare bedömer att föryngring av tall eller lövträd är så osäkert att de väljer att satsa på en ökad andel granplanteringar, trots att granen innebär större risk för framtida skador. Viltbetstrycket försvårar att rönn, asp, sälg och ek bidrar till variation i skogen. Därför utgör även arbetet med att minska viltbetesskadorna en del klimatanpassningsarbetet.

Att röja och gallra skog i rätt tid kan motverka risker för stormskador och snöbrott. På dikade marker med god produktivitet kan

[239] Skogsstyrelsen 2019. Rapport 2019/23.
[240] Skogsstyrelsen 2019. Rapport 2019/23.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

dikesrensning minska risken för stormfällning och körskador samt ge en god tillväxt.

Skapa variation för riskspridning och motståndskraft mot skador

Variation i form av spridning i åldrar och trädslag, på ett ståndortsanpassat sätt, kan medverka till att på lång sikt minska riskerna för insektsskador över lag, då många arter låter sig hejdas när inte målträdsslaget är ensamt dominerande och i samma ålder.

Blandskog kan också minska spridningen av rotröta, och inslag av lövskog kan minska risken för brand.

Varmare och blötare vintrar ställer ökade krav på planering vid körning i skogen för att undvika körskador och på underhåll av vägar för att undvika skador.

Biologisk mångfald och skog

FN:s panel för biologisk mångfald (IPBES) beskrev 2018 hur förlusten av biologisk mångfald är ett lika stort hot mot människan som klimatförändringarna. Globalt sett är fler arter än någonsin på väg att försvinna och ekosystem förändras i snabb takt, som en följd av klimatförändringar och vårt sätt att leva. Även i Sverige är läget för den biologiska mångfalden utmanande.

I EU-kommissionens strategi för biologisk mångfald för 2030 beskrivs de främsta orsakerna bakom förlusten av biologisk mångfald som förändrad mark- och havsanvändning, överexploatering, föroreningar, klimatförändring och invasiva främmande arter. Naturkrisen och klimatkrisen beskrivs som tätt sammankopplade, och att de två utmaningarna också behöver hanteras tillsammans.

Åtaganden till följd av internationella överenskommelser, som exempelvis FN-konventionen om biologisk mångfald, genomförs delvis gemensamt inom EU främst genom lagstiftning inom den gröna given som beskrivs i avsnitt 11.3.1. De krav på åtgärder för att bevara biologisk mångfald som följer av dessa internationella åtaganden påverkar i stor utsträckning det svenska skogsbruket.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

3.3.4 Teknologi och innovation fortsätter utveckla skogsbruket

Fram till 2000-talet gick skogsbrukets produktivitetskurva starkt uppåt, men därefter har produktiviteten avstannat och är nu sjunkande (se avsnitt 3.1.6). Under 1990-talet stabiliserades utvecklingen av avverkningstekniken och maskinsystemen. Därefter har maskinerna successivt blivit större och mer produktiva. Avgörande framsteg i den maskinella teknikutvecklingen har däremot lyst med sin frånvaro samtidigt som kraven på skogsbrukets hänsyn ökat vilket gjort att arbetet blivit svårare och dyrare. Det har också blivit svårare att finna arbetskraft till skogsvårdsarbeten såsom plantering och röjning bland annat i takt med att reglerna kring utländsk arbetskraft skärpts. Däremot har möjligheterna till bättre tillvaratagande av virkesvärde och ett förbättrat råvaruutnyttjande utvecklats. Digitalisering och den rikstäckande laserskanningen har gett bred tillgång till bland annat markfuktighetskartor och planeringsstöd för planering av basvägar med mera, vilket bidragit till mer effektiv skotning, mindre koldioxidutsläpp och mindre körskador.

För att skogsnäringen ska fortsätta utvecklas och vara konkurrenskraftigt på en internationell marknad, krävs att Sverige fortsatt engagerar sig i skogsbrukets digitala transformation parallellt med att fortsatta satsningar görs på den maskinella tekniken. Det är också viktigt att lagar och regelverk utvecklas parallellt med skogsbrukets AI- och digitaliseringsutveckling så att de inte blir hämmande.

Artificiell intelligens och digitalisering

Sverige har en världsledande position gällande utveckling av metoder och teknik inom skogsnäringen. Sverige driver utvecklingen i hela skogsvårdskedjan från skogsträdsförädling, via maskinutveckling och planeringsmetoder med fjärranalys till styrning av rätt råvara till rätt industri. Det svenska skogsbruket är också snabba på att plocka upp innovationerna och ta dem i praktiskt bruk. Både artificiell intelligens (AI) och digitalisering används redan dagligen i beslutsstöd och för att analysera skogsinformation som tillväxtmönster, inventering av trädslag och identifiering av skogsskador. Det finns även i skogsmaskinernas datorer och delautonoma system. AI kan också användas för att övervaka skogsmiljöer och upptäcka avvikelser, som potentiella hot från exempelvis skogsbränder eller sjukdomar. Denna

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

information kan sedan användas för att optimera skogsskötseln och skapa en mer hållbar produktion.

Skogen som råvara bär på en mängd naturliga variationer och det finns i dag både kunskap och metoder för att samla in stora datamängder genom exempelvis laserskanning från luften eller marken, vilket kompletteras med data från skördare som samlas in för varje avverkat träd. När det dessutom finns effektiva metoder för att bearbeta och förstå dessa stora mängder data öppnas nya möjligheter att både planera och utföra skogsbrukandet smartare och med bättre precision. Med hjälp av den nya tekniken kan mer detaljerade skogsbruksplaner tas fram, vilket kan bidra till ett precisionsskogsbruk till nytta för både produktion och miljö.

Genom att kombinera laserdata med speciella sensorer kan detaljerad information om trädets kemikaliska innehåll och därmed dess kvalitet och hälsa tas fram.[241] Denna typ av information kan bidra till att optimera resursutnyttjandet. Den digitala utvecklingen kan också användas inom andra samhällsintressen såsom miljöövervakning och riskhantering.

Ytterligare exempel på intressant teknologi under utveckling är *digitala tvillingar*. En digital tvilling är en virtuell representation av en skogsmiljö som skapas genom att kombinera data från källor som satellitbilder och sensorer. Denna digitala kopia gör det möjligt att simulera skogsförvaltning och utforska olika scenarier för att nå specifika mål, som att minska klimatpåverkan eller förbättra ekosystemets hälsa. Genom digitala tvillingar kan man få en mer dynamisk och heltäckande bild av skogen. Det blir möjligt att analysera hur olika åtgärder påverkar hela ekosystemet, vilket i sin tur leder till mer informerade och hållbara beslut. Till exempel kan AI användas för att bedöma hur en viss skogsavverkning påverkar vattentillgång eller biodiversitet.

Trots de många fördelarna med AI och digitalisering finns det utmaningar. En av de största farorna är risken för en syn på skogen där man förlitar sig för mycket på data och algoritmer och kanske missar viktiga ekologiska eller sociala aspekter. Det mänskliga omdömet eller den lokala kunskapen kan vara avgörande för en hållbar skogsförvaltning.[242]

[241] Linnéuniversitetet. 2025-03-27.
[242] Mistra digital forest. 2025-03-17.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

En annan utmaning är den varierande digitala kompetensen inom skogssektorn vilket kan leda till en digital klyfta, inte bara mellan olika organisationer och individer utan också inom samhället i stort. Många kan sakna den tekniska kompetens som krävs för att fullt ut dra nytta av de nya verktygen. Detta kan skapa motstånd mot att implementera AI-baserade lösningar, trots deras potential att effektivisera och förbättra skogsbruket.[243]

Inom skogssektorn har studier visat att det finns en variation i attityder till AI. Vissa aktörer ser teknologin som en möjlighet att förbättra skogsskötseln, medan andra är mer tveksamma. Denna osäkerhet kan vara ett hinder för att fullt ut omfamna de nya verktygen och utveckla den digitala kompetens som behövs för att hantera framtidens skogsbruk.

Det går att redan nu konstatera att AI och digitalisering är här för att stanna. Funktioner baserade på AI byggs in i allt fler tekniska lösningar, både i maskiner och i digitala verktyg.

Drönare

Drönare har en stor potential inom skogsbruket. I början utnyttjades framför allt deras kameror för att få en överblick av ett skogsbestånd inför planering eller skogsbruksplanläggning. I takt med att drönarna blir större och får högre bärkapacitet och räckvidd ökar deras användningsområden. I dag utvecklas tekniker för en rad olika användningsområden.

Dagens system för avverkning och utkörning av virke bygger på tunga maskiner. För att minska påverkan på naturen försöker flera företag utveckla en eldriven drönare för användning vid gallring[244]. Drönaren ska kvista och kapa stammen från luften för att sedan lyfta ut den till väg. Tekniken kräver en drönare som är både kraftfull och har lång körtid mellan laddningarna.

Skogsgödsling med drönare är också under utveckling[245]. Det skulle ge en fossilfri spridning av gödselmedlet, samtidigt som spridningsprecisionen ökar i jämförelse med spridning med helikopter.

[243] Mistra digital forest. 2025-03-17.
[244] Airforestry. 2025-03-17.
[245] Nordluft automation. 2025-03-17.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Ett tredje område där drönare med hög kapacitet skulle kunna användas är vid brandbekämpning[246] där drönaren skulle kunna användas för spaning samt lyfta ut både utrustning och vatten. Bedömningen är att drönare skulle komplettera den nuvarande användningen av helikoptrar vid brandbekämpning, inte ersätta dem. Flygning i rök, under natten eller i mycket farliga situationer är exempel på när en drönare har fördelar jämfört med helikoptrar.

I framtiden kan de nya användningsområdena driva på en lagförändring gällande drönarflygning. I dagsläget är drönarpiloter skyldiga att vara närvarande där drönaren flygs och drönaren måste flygas inom synhåll. Om drönare ska kunna användas vid brandbekämpning i mörker till exempel, så måste således lättnader i regelverket komma till stånd.

Självgående skogsmaskiner

Automationsfunktioner och fjärrstyrning av skogsmaskiner är under utveckling. Med ökad automation och fjärrstyrning möjliggörs en bättre arbetsmiljö då maskinföraren inte behöver utsättas för de risker och obehag som det innebär att vara ombord på maskinen. Det ger också ökade möjligheter till operatörsstöd på skärmar samt mer ergonomisk utformning av styrdonen. Med fjärrstyrning möjliggörs också en social samvaro med kollegor och kunskapsöverföring mellan erfarna och nya operatörer då man kan sitta tillsammans i en kontorsmiljö och styra maskinerna på distans.

Flera forskningsprojekt pågår kring automatisering av skogsbruket. Bland annat utvecklas ett system för terrängkörning[247]. Att köra i skogsterräng är utmanande, man måste hela tiden parera för stående träd, stenar, gropar, död ved, surdråg, etcetera. Detta måste maskinen också lära sig. Stora mängder information i form av digitala terrängkartor och kameror hjälper maskinen att ”se och besluta sig för” hur den ska ta sig fram över trakten. Andra projekt som kommit långt är utvecklingen av autonom plantering[248,249].

Utvecklingen går framåt stegvis, i början är det repetitiva delmoment i maskinarbetet som automatiseras, till exempel vissa kran-

[246] Skogforsk. 2025-03-17.
[247] Skogforsk. Auto2. 2025-03-17.
[248] PlantMax. 2025-03-17.
[249] Södra. 2025-03-17.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

rörelser, vilket gör att maskinföraren kan fokusera på mer avancerade moment. Genom små steg går utvecklingen mot att maskinen kan klara sig själv utan att en människa styr.

Framtidens skogsträdsförädling

Skogsträdsförädlingen har som mål att producera förbättrade plantor för plantering i skogen och genom detta bidra till bättre klimatanpassning, vitala, värdefulla och snabbväxande träd som binder koldioxid effektivare. Detta bygger på mångårig forskningsverksamhet och resultat från fältförsök runtom i landet. Den ekonomiska vinsten i att använda förädlade plantor av gran och tall har beräknats till 1,7 miljarder kronor per år under de senaste 50 åren[250]. Förädlingen av barrträd är långsam, för gran kan det ta 10–20 år innan de börjar blomma. Det medför en lång tid innan man kan använda de förbättrade granarna till nästa generation i förädlingen och till nya fröplantager.

Tekniken med genmodifiering används inte inom det svenska skogsbruket och är inte heller tillåtet inom EU. Gentekniken har dock många fördelar som exempelvis skulle kunna användas för att öka trädens resistens mot sjukdomar och angrepp. Rätt använt skulle det också kunna användas för att anpassa kommande trädgenerationer till ett förändrat klimat och för ökad skogstillväxt vilket skulle bidra till högre koldioxidupptag hos träden. Hittills har tiden inte varit mogen för att diskutera ett införande av genmodifiering i skogsbruket men frågan är aktualiserad i EU där diskussioner pågår gällande ett mindre strikt förhållningssätt till användning av genmodifieringstekniker såsom CRISPR (*Clustered Regularly Interspaced Short Palindromic Repeats*) för vissa organismgrupper, se avsnitt 11.3.1.

Morgondagens tekniker finns redan

Den traditionella skogsträdsförädlingen bygger på att träd med eftertraktade egenskaper korsas med varandra och ger avkommor där dessa egenskaper förstärks. Processen tar lång tid eftersom man måste vänta på att trädet ska bli könsmoget och sätta frö innan man får tillgång

[250] Skogforsk. 2025-07-18.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

till nästa trädgeneration. En förädlingscykel tar 20–30 år med denna metod.

Med ny teknik kan tiden kortas för att snabbare få ut förbättrade plantor i skogsbruket. Forskning pågår kring om det går att stimulera tidigare kottsättning hos gran med hjälp av den nya gensaxen CRISPR/Cas9.

Selektionsprecisionen kan ökas genom massförökning av plantor med hjälp av somatisk embryogenes (SE). Tekniken med somatisk embryogenes har kommit långt och en praktisk användning är sannolikt nära förestående. Tekniken bygger på att alla celler i ett fröembryo innehåller den information som behövs för att bilda en ny planta. Med tillsatser av olika hormoner kan ett embryo dela sig och skapa en koloni med mängder av nya embryon. När dessa embryon mognat kan de drivas upp till plantor. Alla plantor som härstammar från samma embryo har samma genetiska egenskaper – de tillhör samma klon. Som nämndes ovan kan SE-tekniken användas för att massföröka det mest högförädlade plantmaterialet direkt i stället för att man måste vänta på att en fröplantage ska växa upp och producera frö.

3.3.5 Skogsägande i förändring

Skogsägandet i Sverige förändras, även om processen är långsam. Skogsstyrelsens statistik[251] visar att antalet skogsägare minskar. År 1999 ägde cirka 350 000 fysiska personer skogsmark i Sverige, medan det 2024 är cirka 302 000. Brukningsenheterna blir färre och det genomsnittliga innehavet har ökat något, till 34 hektar. Även medelåldern på skogsägarna ökar något. Andelen skogsägare som bor i en annan kommun än där skogsfastigheten finns ökar och dessa så kallade utbor utgör nu 27 procent av skogsägarna.

Självverksamheten har under lång tid sjunkit inom det småskaliga skogsbruket, och fortsätter göra det. En allt större del av åtgärderna i skogsbruket genomförs på uppdrag av andra aktörer inom skogsnäringen, ofta virkesköpande organisationer. Skogsägarna blir i allt större omfattning beställare av skogliga tjänster snarare än utförare.

Den svenska urbaniseringen genom folkomflyttning från land till stad har i stort upphört. Landsbygdsbefolkningen räknat i absoluta tal minskar inte längre, men andelen av den svenska befolkningen

[251] Skogsstyrelsen. 2025-05-07.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

som bor på landsbygden minskar till följd av att befolkningsökningen i större utsträckning sker i städerna.

De här förändringarna innebär ändrade förutsättningar när det gäller exempelvis rådgivning till skogsbruket och vilka tjänster som efterfrågas inom skogsbruket. Närheten till fastigheten är också en faktor att beakta, till exempel möjligheten till snabb upptäckt när skogen drabbas av skador, exempelvis granbarkborre. Samhällets förväntningar om vad den svenska skogen ska leverera och ökade krav på kunskap hos skogsägarna innebär också delvis nya förutsättningar för skogsägarna. Den utveckling som skett de senaste åren vad gäller både de tjänster som finns tillgängliga för skogsägare och hur information delas och förmedlas kommer sannolikt fortsätta i ökad takt. De digitala skogsbruksplanernas användningsområde och funktion förväntas utvecklas, liksom både myndigheter och andra aktörers rådgivning och kunskapsförmedling avseende såväl format och teknologi som innehåll.

3.3.6 Internationella överenskommelser påverkar svensk skogspolitik

Skogens stora betydelse i Sverige har gjort att skogen här hanteras som ett eget politikområde. Ökat fokus på frågor om klimat och naturmiljö i internationella överenskommelser och EU-samarbetet har lett till att bland annat EU-lagstiftning i allt större utsträckning påverkar svensk skogspolitik, vilket beskrivs i avsnitten 3.1.2 och 11.3. Internationella överenskommelser och den gemensamma EU-politiken kommer sannolikt fortsätta ha stor påverkan på svensk politik, även om inriktningen på dessa förändras beroende på vilka samhällsutmaningar som anses angelägna att lösa med gemensam politik och gemensamma insatser.

3.3.7 Sammanfattande bedömning

Det mesta tyder på att det kommer finnas ett ökat behov av svensk skoglig råvara på både medellång och lång sikt, både för att möta samhällets behov och efterfrågan, och för att säkerställa tillgång till råvara och energi som inte är beroende av fungerande handel i en orolig omvärld. Den svenska skogens roll i omställningen till en bio-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

baserad ekonomi kommer sannolikt öka när vi nu också ser ett ökat fokus på försörjningstrygghet och beredskapsfrågor.

Samtidigt kommer det fortsatt finnas ett behov av ytterligare naturvårdsåtgärder och utvecklad hänsyn för att säkra en biologisk mångfald som utmanas av ett förändrat klimat. System för finansiering av naturvårdsåtgärder genom bidrag eller marknadsbaserade lösningar kommer sannolikt innebära att skogsägare i större utsträckning kan få betalt för fler av de ekosystemtjänster som skogen kan bidra med.

Ökad efterfrågan på både skoglig råvara och andra värden som skogen rymmer innebär ökad konkurrens om skogsresursen, vilket innebär ökade anspråk på skogsresursen och i sin tur ökade krav på effektivitet i både naturvårdsarbete och skogsskötsel för råvaruproduktion. För att bibehålla eller öka tillväxten i skogen krävs ett aktivt skogsbruk med hög precision. Givet ägarstrukturen i Sverige, det vill säga att skogen till stor del ägs av enskilda, är det viktigt att skapa engagemang och ta vara på drivkrafterna hos dessa skogsägare för att skogen ska fortsätta leverera det som samhället förväntar sig och önskar.

Klimatförändringarna innebär i vissa avseenden möjligheter för skogsbruket, men utgör framför allt en av de största utmaningarna. Det kommer krävas både ökad kunskap och aktiva insatser för att möta utmaningarna som följer av klimatförändringarna för att bibehålla den svenska skogens vitalitet och resiliens.

Teknikutvecklingen kommer sannolikt att innebära stora förändringar vad gäller såväl hur skogsbruket planeras och bedrivs, som vilka produkter råvaran och reströmmarna kan användas till. Ökande mängder data och teknik för att hantera informationen kan leda till effektivare planering och bättre resursutnyttjande av råvaran, medan fjärrstyrda skogsmaskiner och drönare kan bli viktiga delar för att uppnå både kostnadsminskningar och ökad precision inom skogsbruket. Den här utvecklingen förväntas öka effektiviteten och lönsamheten i skogsnäringen. Digitala tekniker och exempelvis fjärranalys kommer troligtvis innebära ökad effektivitet även i naturvårdsarbetet.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

3.4 En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk

3.4.1 Lärdomar av historien och slutsatser för framtiden

Bedömning:

- Skogen är en nationell tillgång, och skogspolitikens båda mål om produktion och miljö är uttryck för allmänna intressen som även fortsättningsvis ska gälla.
- De skogspolitiska principerna från 1993 är fortfarande ändamålsenliga och bör ligga till grund för framtidens skogspolitik, men deras tillämpning kräver ökad precision.

Skogspolitikens två mål

Skogspolitikens två mål – miljömålet och produktionsmålet – är båda uttryck för viktiga samhällsintressen och utgör grunden för en hållbar skogspolitik. Miljömålet syftar till att bevara biologisk mångfald och värna ekosystemtjänster, medan produktionsmålet syftar till att säkerställa en uthållig och lönsam virkesproduktion som också stärker landsbygdsutveckling och bioekonomi. Målen ska inte ses som motstående utan en sammanvävd helhet som tillsammans bidrar till långsiktig nytta för samhället och för markägaren.

Det är av central betydelse att båda målen följs upp på ett systematiskt och transparent sätt. En tillräcklig miljöhänsyn och produktion måste upprätthållas för att säkerställa både skogens ekologiska och ekonomiska värden över tid.

Även om miljömålet ofta framställs som ett samhälleligt intresse som motiverar ökad statlig inblandning med hänvisning till att miljöhänsyn inte integreras fullt ut i privata aktörers beslut vill jag betona att även produktionsmålet förutsätter samhällelig styrning. En växande och uthållig virkesproduktion kräver politiska initiativ, tydliga regelverk och goda villkor för att skapa incitament för investeringar. Att betrakta produktionen som enbart en fråga för markägare och industri är att förenkla en så komplex fråga som markanvändningsfrågan utgör. Det handlar om att även skogsvården behöver stimuleras på ett klokt sätt.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Skogspolitikens båda mål är därmed inte motpoler utan ömsesidigt beroende av varandra. Tillsammans utgör de en helhet som ska vägleda skogspolitiken även framöver.

Svenska modellen ska genomsyra framtidens skogspolitik

I avsnitt 3.1 redovisar jag de förändringar som skett i skogspolitiken sedan 1993 och utvärderar hur principerna för svensk skogspolitik, den svenska modellen, som togs fram 1993 har klarat dessa förändringar. Min slutsats är att den svenska modellen har varit robust och ändamålsenlig.

Tidigare i detta kapitel undersöker jag bland annat ekonomiska följder av ett förändrat skogsbruk samt vilka utmaningar som framtidens skogsbruk kan tänkas stå inför. Här konstateras att framtiden troligen bär med sig ett ökat behov av tillväxt av skog om grund för omställningen för en hållbar, konkurrenskraftig och växande bioekonomi.

Utifrån de lärdomar som skogspolitiken och skogsbruket har gett under de senaste tre decennierna, och med beaktande av de utmaningar som skogssektorn sannolikt kommer att ställas inför framöver, framstår behovet av ett aktivt skogsbruk som tydligare än någonsin. Sveriges klimat, skogstyper och ägarstruktur kräver en robust skogspolitik som bygger på långsiktighet, ansvarstagande och kontinuerlig markanvändning. I detta sammanhang bedömer jag att de svenska skogspolitiska principerna även fortsättningsvis utgör en stabil och relevant grund för skogspolitikens inriktning.

Ett aktivt skogsbruk innebär att skogen brukas med hänsyn till såväl ekonomiska som ekologiska och sociala värden. Det förutsätter att skogsägare ges förutsättningar att planera, investera och agera med ett långsiktigt perspektiv. Erfarenheterna från 1993 års skogspolitiska reform visar att när markägarens ansvar och incitament stärks, kan resultat uppnås som gynnar såväl tillväxten i skogen som bevarandet av viktiga miljövärden. Politiken bör därför fortsatt inriktas på att undanröja hinder för ett långsiktigt och aktivt brukande, skapa stabila och förutsägbara regelverk, samt främja investeringar i skogsskötsel. Det är genom aktiv handling, inte passiv förvaltning, som skogens fulla potential bäst kan tas tillvara.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

De skogspolitiska principer jag refererar till innefattar i första hand strävan att undvika omfattande och detaljerad lagstiftning, vilket i sin tur möjliggör principen om frihet under ansvar. För att denna frihet ska kunna fungera i praktiken är det avgörande att kunskap finns och tillämpas, kunskapsprincipen är därmed central. Därtill är det viktigt att värna om principen att skogspolitiken bör bära sina egna kostnader.

Ökad precision

Även om jag inte föreslår någon förändring av de skogspolitiska principerna bedömer jag att dessa behöver tillämpas med ökad precision. Med ökad precision menar jag att de skogspolitiska principerna ska värnas, användas med uthållighet och på rätt sätt. Det är av vikt att den svenska modellen för brukande av skog tillämpas på alla frågor som påverkar skogsbruket för att skogspolitiken ska få genomslag på ett ändamålsenligt sätt. Skogspolitikens mål och medel behöver inte ändras, dock behövs en kraftsamling med att sätta ljus på den svenska modellen för brukande av skog för att skogspolitiken ska få avsedd effekt. Genom att konkretisera principerna och anpassa dem till dagens förutsättningar, exempelvis ökande klimatutmaningar och krav på försörjningstrygghet, kan skogspolitiken bli mer träffsäker, transparent och legitim. Ökad precision i tillämpningen handlar alltså inte om att frångå principerna, utan om att fördjupa och förtydliga deras praktiska betydelse i en ny tid. Jag återkommer till detta nedan.

Undvika detaljreglering

Lagstiftningen som påverkar skogsbruket bör fortsatt stiftas med avsikt att undvika detaljreglering och omfattande föreskrifter. Detta bör också i högre grad genomsyra lagstiftningsarbetet inom andra politikområden som får påverkan på skogsbruket. Lagstiftningen som får påverkan på skogsbruket har ökat och det måste därför finnas en medvetenhet om de skogspolitiska principerna även inom andra politikområden för att inte vattna ur den svenska modellen för brukande av skog. Jag beskriver i kapitel 11 hur principen om att undvika omfattande och detaljrik lagstiftning kan prägla det EU-arbetet

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

som sker på skogsområdet. Flera av de förslag som jag lämnar i kapitel 8 syftar till att minska regelbördan och öka variationsmöjligheterna i skogsbruket. Jag vill också i mina förslag säkerställa att regelverket bidrar till att främja både miljö- och produktionsmålet. Lagstiftningen bör följas upp med en tillfredställande tillsyn. I dag saknas tillsyn till stora delar av det regelverk som utgör stöd till produktionsmålet. Detta är något som måste ändras.

De regelverk som träffar skogsbruket måste med en ökad precision bidra till båda de skogspolitiska målen och fungera tillsammans med de principer som utgör den svenska modellen.

Frihet under ansvar

Principen om att markägare har en relativt stor frihet att själva besluta om hur deras skogsbruk ska bedrivas har varit en central del av den svenska skogspolitiken, och har visat sig framgångsrik över tid. I kombination med sektorsansvaret har denna modell bidragit till att upprätthålla viktiga funktioner i skogen och skapat förutsättningar för variation, anpassning och riskspridning i skogsbruket. Friheten och ansvaret har tillsammans skapat ett utrymme för markägare att ta hänsyn till både produktionsmål och miljömål utifrån sina egna förutsättningar.

Samtidigt finns ett ständigt uttryckt behov av ökad tydlighet kring hur friheten ska tolkas och vilka gränser sektorsansvaret omfattar. Det har lett till återkommande förtydliganden, dialoger och tolkningar, både från myndigheter och branschaktörer. För att den svenska modellen för brukande av skog fortsatt ska vara framgångsrik krävs att friheten värnas. Flera av de förslag som jag lämnar avser därför att säkerställa att det finns en fri- och valmöjlighet för skogsägare. En sådan linje bör även Sverige hålla i arbetet med EU-lagstiftning. Mer om detta finns i avsnitt 11.3.

Den efterfrågan på tydlighet kring sektorsansvaret som jag fått ta del av gör att jag väljer att ytterligare avhandla denna fråga i avsnitt 3.4.2.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Kunskapsbaserad grund

Kunskap har länge varit en grundpelare i arbetet med att uppnå skogspolitikens mål, och det gäller i minst lika hög grad i dag. Den svenska modellen bygger på en kombination av frihet och ansvar, vilket ställer krav på att både markägare, verksamhetsutövare och myndigheter har tillgång till relevant och aktuell kunskap. I takt med att både naturförutsättningar och samhällskraven förändras, blir kunskap ännu viktigare som styrmedel för att åstadkomma ett hållbart skogsbruk.

Miljöbalkens kunskapskrav har inneburit konkreta kostnader för enskilda skogsägare. I delbetänkandet SOU 2024:91 har jag därför lämnat förslag som syftar till att fördela detta kostnadsansvar mer proportionerligt mellan staten och den enskilde. Jag ser i dagsläget inget behov av att lägga fram ytterligare förslag, exempelvis om ett preciserat kunskapskrav i skogsvårdslagen. Däremot bedömer jag att myndigheterna, med stöd av tidigare förslag, nu har de verktyg som krävs för att kunna göra välgrundade avvägningar vid tillämpningen av miljöbalkens krav som leder till rimliga krav på underlag inför skogsbruksåtgärder.

Fokus bör nu riktas mot det kollektiva ansvar som finns för att utveckla och sprida ny kunskap. Här spelar staten en särskilt viktig roll, inte minst genom sina myndigheter. Regeringen har goda möjligheter att styra detta arbete genom befintliga instrument som förordningar, regleringsbrev och särskilda uppdrag. Jag ser här en konkret möjlighet att öka träffsäkerheten i det kunskapsstöd som Skogsstyrelsen ger till skogsägare.

Skogsstyrelsens arbetssätt bör tydligt genomsyras av målet att höja kunskapsnivån hos markägare. Det kräver att myndigheten prioriterar resurser för att stärka sin rådgivning och sin pedagogiska förmåga. Jag utvecklar denna inriktning ytterligare i kapitel 7.

Universitet, särskilt SLU, har ett avgörande ansvar för att säkerställa att relevant och aktuell kunskap förmedlas inom skogssektorn. Genom utbildning, forskning och samverkan med näringen spelar de en nyckelroll i att rusta framtidens markägare, beslutsfattare och praktiker med den kunskap som krävs för att förvalta skogen hållbart och effektivt. Jag lämnar i kapitel 9 förslag som rör ny forskning.

Även skogssektorn har ett fortsatt ansvar för kunskapsutveckling, vilket i dag huvudsakligen sker genom frivilliga åtaganden och stimu-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

leras med mjuka styrmedel. Jag föreslår ingen ny reglering för att styra detta, men konstaterar att sektorns bidrag till kunskapsförsörjningen är och förblir en viktig del av skogspolitiken.

Undvika ekonomiska stöd

Principen om att skogssektorn ska bära sina egna produktionskostnader har varit en bärande del av svensk skogspolitik och bör fortsatt vara vägledande. Historiskt har skogsnäringen i Sverige endast i begränsad utsträckning omfattats av statliga produktionsstöd, vilket har bidragit till en marknadsdriven och konkurrenskraftig sektor. Denna inriktning har visat sig effektiv och bör även framöver vara utgångspunkten för politiken.

De statliga stöd som trots allt lämnas till skogssektorn bör därför utformas med stor precision, så att de adresserar tydligt identifierade behov utan att rubba marknadens funktionssätt. Det är viktigt att undvika styrmedel som på sikt riskerar att försvaga näringens självständighet eller skapa beroende av offentligt stöd.

EU:s statsstödsregler begränsar också Sveriges möjligheter att ge direkt ekonomiskt stöd till enskilda aktörer inom skogsbrukssektorn. Stöd som snedvrider konkurrensen eller påverkar handeln mellan medlemsländer får som huvudregel inte lämnas. Det innebär att produktionsstöd till skogsbruket bara kan ges inom snäva ramar, exempelvis genom godkända stödordningar eller undantag enligt gruppundantagsförordningen.

Samtidigt förändras förutsättningarna i takt med att EU:s arbete med den gröna omställningen intensifieras. Inom unionen diskuteras och införs olika typer av statliga stöd kopplade till klimatmål och biologisk mångfald, vilket kan få konkurrenspolitiska konsekvenser. Om andra medlemsländer använder subventioner mer aktivt riskerar det att snedvrida konkurrensen och försvaga svensk skogssektors position.

Mot den bakgrunden behöver Sverige inta en tydlig hållning i EU-sammanhang och värna den svenska linjen, där principen om kostnadsansvar kombineras med långsiktig konkurrenskraft. Denna fråga och dess koppling till EU:s gröna giv utvecklas vidare i avsnitt 11.3.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

3.4.2 Om sektorsansvaret

Under arbetet med denna utredning har frågan om sektorsansvaret återkommande dykt upp i diskussionerna med markägare och andra intressenter. Det har inte handlat så mycket om principen som sådan, den tycks vara brett accepterad, men mer om hur sektorsansvaret ska uttolkas och förstås. I min utvärdering av skogspolitiken framgår också att detta har varit en fråga som ständigt varit föremål för diskussion.

Kanske ligger det i sakens natur att något sådant som ett sektorsansvar aldrig helt kan eller ens ska definieras utan måste vara möjligt att ompröva i takt med att förutsättningarna förändras. Eftersom frågan varit påtaglig i utredningsarbetet vill jag här vika ett särskilt avsnitt för den och ge en beskrivning av utvecklingen och en bedömning av hur jag anser att sektorsansvaret bör ses framöver.

Allmänt om sektorsansvaret

Principen om sektorsansvar lades fast i 1988 års miljöpolitiska beslut[252]. Man sa då att

> …alla samhällssektorer skall genomsyras av en ansvarsfull hushållning med och omsorg om miljö- och naturresurserna.

Bakom detta uttalande ligger en vilja att decentralisera miljöarbetet genom att integrera det dels i alla berörda politikområden, och därmed i berörda myndigheters arbete, dels genom att föra ut det till näringarna inom de berörda sektorerna. Det senare syftet återkommer i den andra viktiga principen som man la fast, nämligen den

> …att kostnaderna för att minska miljöskadorna och att åtgärda redan uppkomna skador bör bäras av den som har orsakat skadorna.

Principen om ett sektorsansvar för miljön omfattar därmed såväl myndigheter som näringar. Dessa generella principer om sektorsansvaret utvecklades senare i 1991 års miljöpolitiska beslut[253] där man beskrev innebörden i sektorsansvaret för miljön som

[252] Prop. 1987/88:85 s. 27.
[253] Prop. 1990/91:90.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

> …ett ansvar för såväl näringsidkare som myndigheter som driver verksamheter att anpassa sig till de fastlagda miljömålen.

I och med att miljökvalitetsmålen med delmål och strategier beslutades år 2000 förtydligades ambitionerna i miljöpolitiken[254]. I förhållande till miljökvalitetsmålen såg regeringen att sektorsansvaret var den princip efter vilken ansvaret för att uppnå miljökvalitetsmålen skulle fördelas i samhället. Miljökvalitetsmålen anger inriktningen för arbetet inom respektive sektor.

Under de år som förflutit sen principen om sektorsansvaret lades fast[255] har det utvecklats

> …en bred samsyn i samhället för sektorsansvaret som innebär att varje sektor ska ta sitt ansvar för miljön.[256]

Även i propositionen om en svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster[257] som regeringen år 2014 la fram för riksdagen, framhåller regeringen sektorsansvarets betydelse i arbetet med att nå miljökvalitetsmålen. Konkret syns det genom att man föreslår en ansvarsfördelning mellan stat och näring i skyddet av skogar med höga naturvärden och genom att man framhåller de frivilliga insatsernas betydelse för att nå de miljöpolitiska och skogspolitiska målen vad gäller miljöhänsyn.

Sektorsansvaret i skogspolitiken

Till följd av principen om sektorsansvar, och den sektorsintegrering som den innebär, har delar av naturvårdspolitiken integrerats med respektive politikområde, till exempel gäller detta skogspolitiken. Genom 1993 års skogspolitiska beslut[258] lyftes miljöfrågorna i skogsbruket genom att skogspolitiken fick två jämställda mål, ett miljö- och ett produktionsmål. Vidare innebar 1993 års skogspolitiska beslut att skogspolitiken avreglerades, till exempel genom att bidrag för skogsvård avskaffades, så att skogsägarna i stor utsträckning fick frihet men också ansvaret att själva bedriva ett långsiktigt bärkraftigt och hållbart skogsbruk. På myndighetssidan fick skogs-

[254] Prop. 2000/01:130.
[255] Prop. 1987/88:85.
[256] Prop 2007/08:108.
[257] Prop. 2013/14:141.
[258] Prop. 1992/93:226.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

vårdsorganisationen i uppgift att inrätta biotopskydd och civilrättsliga naturvårdsavtal på skogsmark, även detta exempel på sektorsintegreringen av naturvården.

I den skogspolitiska propositionen 2008[259] utvecklar regeringen hur man ser på relationen mellan lagstiftning och sektorsansvaret genom att säga att skogsvårdslagstiftningen utgör den miniminivå som skogsägarna har att uppfylla i sitt skogsbrukande. För att uppfylla de skogspolitiska målen förutsätts dock att skogsägarna i genomsnitt har ambitioner på en högre nivå än vad som uppnås genom att enbart följa skogsvårdslagstiftningen. Vidare säger man att detta kollektiva ansvar gäller såväl till exempel antal plantor som ska finnas efter föryngring, som för generell hänsyn vid skötsel av skog. Man ser därmed att sektorsansvaret inom skogspolitiken gäller såväl det skogspolitiska miljö- som produktionsmålet.

Skogsutredningen 2019 gavs i uppdrag att utvärdera markägarnas ansvar för miljön inom befintlig skogs- och miljöpolitik. Utredaren menade dock att ett sådant arbete förutsatte en uttolkning av sektorsansvaret och en utvärdering av skogs- och miljöpolitiken som borde ske i särskild ordning[260]. Av de referenser till sektorsansvaret som görs i utredningen går det förstå att utredaren instämmer i nuvarande tolkning att sektorsansvaret är nödvändigt för att uppnå skogspolitikens och miljöpolitikens mål. I ett konkret förslag om ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald hänvisas särskilt till att ett sådant ska tydliggöra hur frivilliga avsättningar och miljöhänsyn samspelar med myndigheternas arbete[261]. Utredaren la också ett förslag om att naturvårdsavtal ska kunna tecknas för förstärkt hänsyn och att Skogsstyrelsen därför behöver förtydliga vilken hänsyn som går utöver sektorsansvaret[262]. Det bör alltså finnas ett övre tak för när sektorsansvaret bör ligga helt och hållet på markägaren, och den gränsen går mellan vad som brukar uttryckas som generell hänsyn och förstärkt hänsyn, i skogsbruksplaner ofta uttryckt via målklassningen PG respektive PF eller K. Regeringen valde i den efterföljande propositionen att inte gå vidare med något av dessa förslag och uttryckte i den heller ingen ståndpunkt angående sektorsansvaret[263].

[259] Prop. 2007/08:108.
[260] SOU 2020:73 s. 58.
[261] SOU 2020:73 s. 591.
[262] SOU 2020:73 s. 613.
[263] Prop. 2021/22:58.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Som tidigare nämnts var principen om att verksamhetsutövaren ska bära kostnaderna för att minska miljöskador eller åtgärda skador som redan uppstått central i det miljöpolitiska beslutet 1988[264] och det är en bärande princip inom miljöpolitiken än i dag[265,266]. Denna princip, som ofta benämns PPP (Polluter Pay Principle), möjliga implementering inom skogspolitiken utreddes särskilt av en departementssammansatt arbetsgrupp[267]. Arbetsgruppen kom till slutsatsen att de ifrågasätter om principerna att förorenaren eller användaren betalar kan tillämpas direkt i de areella näringarna, om det inte handlar om direkta utsläpp till luft, mark eller vatten. Skälet de framför är framför allt att de ser en svårighet i att implementera principen när det är många verksamhetsutövare som kollektivt bidrar till ett miljöproblem (jämför med så kallade diffusa utsläpp). Det skogspolitiska beslutet 1993[268] gick på den föreslagna linjen att inte implementera PPP, och arbetsgruppens slutsats har därefter inte ifrågasatts.

Syftet med PPP är att internalisera kostnader för att värna miljövärden i näringarna så att denna kostnad avspeglas i priset på den producerade varan. Även om PPP inte implementerats inom skogspolitiken så innebär sektorsansvarsprincipen att kostnaderna för att uppnå det skogspolitiska miljömålet till stor del internaliserats i skogsbruket.

Miljömålsberedningen utreder i sitt betänkande från 2025 hur hållbart brukade skogar ska kunna bidra till kolinlagring och biologisk mångfald[269]. Angående sektorsansvaret bedömer beredningen

– *att* såväl användning av skogsråvara för substitution av fossila produkter som kolinlagring är viktiga delar i skogens nytta för att begränsa klimatförändringarna.
– *att* sektorn behöver ta ett ansvar utöver vad skogsvårdslagen kräver för att det med utgångspunkt i principen frihet under ansvar ska vara möjligt för Sverige att leva upp till LULUCF-förordningens åtagande.

[264] Prop. 1987/88:85.
[265] Prop. 2009/10:155.
[266] Prop. 2013/14:141.
[267] Ds 1991:87.
[268] Prop. 1992/93:226.
[269] SOU 2025:21, s. 214.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

– *att* kolinlagring i skogsmark och långlivade träprodukter ingår i sektorsansvaret och ska därmed ingå i Skogsstyrelsens rådgivning, information och uppföljning.

Givet den kunskap som i dag finns om skogens betydelse för klimatet genom substitutionseffekt och kolinlagring bedömer Miljömålsberedningen att det är naturligt att skogens kolinlagring också ingår i sektorsansvaret och att regeringen och Skogsstyrelsen följer upp skogsbrukets klimatnytta inklusive rapporterade nettoupptag.

Skogsbrukets roll

I den skogspolitiska utredning som föregick 1993 års skogspolitiska beslut[270] utvecklar man dels skogsbrukets sektorsansvar, dels rollfördelningen mellan stat och näring. Med näring menar man i det här fallet skogsbrukare och markägare. Vidare menar man att en anpassning av verksamheten bör omfatta såväl planering av markanvändningen som en miljöanpassning av brukningsmetoder. Man menar också att sektorsansvaret ställer stora krav på kunskaper och att det får anses ingå i markägarens/skogsbrukarens sektorsansvar att tillfoga sig denna kunskap och att i övrigt engagera den sakkunskap som behövs för att tillgodose naturvårdshänsynen. I strategin för biologisk mångfald[271] lägger man vidare fast att själva kärnan i sektorsansvaret är

> …näringens ansvar att medverka till ekologisk anpassning av sin verksamhet i syfte att uppfylla miljömålen.

Skogsstyrelsens roll

Även sektorsmyndigheternas roll behandlas i strategin för biologisk mångfald[272]. Man säger där att sektorsmyndigheternas roll är att

– ta initiativ till insatser och åtgärder
– utarbeta sektorsplaner för genomförandet av åtgärder
– tillsammans med näring/sektorn genomföra åtgärder

[270] SOU 1992:76.
[271] Prop. 1993/94:30.
[272] Prop. 1993/94:30.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

– följa upp resultaten och avge återkommande miljörapporter
– sprida kunskap och utbildning inom näring/sektorn om åtgärder och mål.

I 1991 års miljöpolitiska beslut sa man att

> …de miljömål som formuleras på politisk nivå och inom de centrala miljömyndigheterna skall överföras till sektorsmål och åtgärdsprogram av sektorsmyndigheterna.

I det skogspolitiska beslutet från 1993[273] sägs att det inte är meningsfullt att riksdag och regeringen lägger fast mer detaljerade mål inom skogspolitiken då ställningstagande för sådana grundar sig på föränderlig kunskap och utveckling. I stället anser man att det bör bli fråga för skogsvårdsmyndigheten att utforma detaljmål i den utsträckning som behövs. Skogsvårdsorganisationen och senare Skogsstyrelsen, utvecklade därmed så kallade sektorsmål vid tre tillfällen (1994/95, 1998 och 2005). Några åtgärdsprogram kopplat till dessa sektorsmål har däremot inte utvecklats.

Vidare när det gäller skogsmyndighetens del av sektorsansvaret redovisar den skogspolitiska kommittén[274] en ansvarsfördelning mellan Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen/Skogsvårdsstyrelserna. Detta förslag till ansvarsfördelning bekräftas i det skogspolitiska beslutet 1993[275]. I jämförelse med vad som listats ovan i Strategin för biologisk mångfald[276], är denna ansvarsfördelning identisk vad gäller skogsmyndigheten, med undantaget att den skogspolitiska kommittén trycker särskilt på skogsmyndighetens ansvar att samordna, leda och utveckla skogliga naturresursinventeringar.

Även i den proposition som regeringen 2014 la för riksdagen[277] betonar regeringen vikten av kvalitetssäkrade underlag för att den skogliga planeringen ska kunna bidra till god miljöhänsyn. Man aviserar att man avser ge ett uppdrag till Skogsstyrelsen om att kvalitetssäkra information i befintliga databaser och bedöma omfattningen av information i existerande databaser. Även i denna proposition ser man snarare Skogsmyndighetens roll som samordnande än ensam utförare, då man uttrycker att Skogsstyrelsen ska föra en dialog med

[273] Prop. 1992/93:226.
[274] SOU 1992:76.
[275] Prop. 1992/1993:226.
[276] Prop. 1993/94:30.
[277] Prop. 2013/14:141.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

skogsbruket om näringens medverkan vid kvalitetssäkring och informationsinsamling inom ramen för sektorsansvaret.

Som tidigare nämnts framhåller regeringen i propositionen betydelsen av frivilliga insatser för att nå de miljö- och skogspolitiska målen. I det sammanhanget berör man även statens roll. Man säger att

> …statligt finansierade insatser bör inriktas på att stimulera och uppmuntra frivilliga insatser, genom till exempel rådgivning.

Samtidigt som man säger detta vill man stärka Skogsstyrelsen i att bedriva en effektiv, systematisk och ändamålsenlig tillsyn genom att ställa krav på myndigheten att upprätta en tillsynsplan baserad på skogsvårdslagen.

Om ansvarsfördelning för naturvården i landskapet

Ansvarsfördelningen för naturvården mellan stat och näring delades i 1993 års skogspolitiska beslut in skogslandskapet i tre delar[278].

1. Vardagslandskapet.
2. Skog av särskild betydelse för biologisk mångfald, rekreation och friluftsliv med mera.
3. De mest bevarandevärda objekten som hyser arter som tål ringa grad av mänsklig påverkan.

Inom vardagslandskapet (1) ansåg man att ansvar och kostnader i huvudsak bör ligga på näringsutövaren som nyttjar naturen i sin verksamhet. Ansvaret och kostnaderna för de mest bevarandevärda objekten (3) bör ligga på staten. För mellannivån (2) skulle ansvaret och kostnader vara delat mellan stat och näring.

Via miljökvalitetsmålssystemet förändrades år 2001 den ansvarsfördelning med indelning av skogslandskapet i tre delar genom införande av delmål och åtgärdsstrategier fram till 2010[279]. Under delmål 1 till miljökvalitetsmålet Levande skogar fördelades ansvaret och kostnaden för ytterligare skydd av skogsmark relativt jämnt mellan stat och markägare. Därmed fick markägarna ett större ansvar för den delen av skogslandskapet som ovan benämns de mest bevarande-

[278] Prop. 1992/93:226 s. 29.
[279] Prop. 2000/01:130 s. 137.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

värda objekten, än vad som avsågs i 1993 års skogspolitiska beslut. Även i den miljöpolitiska propositionen[280] föreslår regeringen en fortsatt delad ansvarsfördelning mellan stat och näring för de mest bevarandevärda objekten. En sådan tolkning går också att göra av Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens senast reviderade version av strategi för formellt skydd av skog där man säger att staten bör bejaka markägares frivilliga avsättningar även av sådana områden som prioriterats för formellt skydd[281].

Sektorsansvaret i vardagslandskapet kommer tydligast till uttryck via den generella hänsyn som lämnas vid skogsbruksåtgärder. För att åstadkomma en ökad samsyn kring vilken miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder som krävs för att nå det skogspolitiska miljömålet och miljökvalitetsmålen har berörda myndigheter och skogssektorn genom samverkan tagit fram målbilder för god miljöhänsyn. Utgångspunkten för dessa är att spegla den hänsynsnivå som förväntas utifrån sektorsansvarsprincipen.[282]

Vilka värden omfattas av sektorsansvaret

Som tidigare nämnts har sektorsansvaret inom skogspolitiken vidgats från att omfatta fastlagda miljömål till att även omfatta det skogspolitiska produktionsmålet[283]. I och med att miljökvalitetsmålen med delmål och strategier beslutades år 2000 förtydligades ambitionerna i miljöpolitiken[284]. I förhållande till miljökvalitetsmålen såg regeringen att sektorsansvaret var den princip efter vilken ansvaret för att uppnå miljökvalitetsmålen skulle fördelas i samhället. Rimligtvis bör detta tolkas som att sektorsansvaret omfattar de värden som omfattas av miljökvalitetsmålen. I några sammanhang har regeringen särskilt tydliggjort att sektorsansvaret omfattar kulturmiljövärden[285] och sociala värden[286].

I den skogspolitiska utredning som föregick 1993 års skogspolitiska beslut[287] säger man när det gäller ansvarsfördelning mellan det allmänna och näringen att ju mer åtgärderna avser att bevara livskraf-

[280] Prop. 2013/14:141.
[281] Naturvårdsverket. 2024. Rapport 7168, s. 28.
[282] Skogsstyrelsen 2013. Rapport 2013/5.
[283] Prop. 2007/08:108.
[284] Prop. 2000/01:130.
[285] Prop. 1990/91:90.
[286] Prop. 2013/14:141.
[287] SOU 1992:76.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

tiga populationer av växter och djur, desto mer bör kostnadsansvaret ligga på näringen. Vid åtgärder som i huvudsak avser att främja rekreation och friluftsliv bör ansvaret åligga kommunerna. I den proposition om miljökvalitetsmålen som regeringen la för riksdagen 2014[288] tydliggör man som sagt, att hänsyn till de sociala värden omfattas av sektorsansvaret på samma sätt som annat hänsynstagande, samtidigt lyfter man även där kommunernas roll. Man ser att kommunerna har en viktig roll som förvaltare av kommunägda skogar men ser även att kommunerna kan ta initiativ till en dialog och ett samarbete med andra aktörer som äger tätortsnära skogar.

Sammanfattning av hittillsvarande uttolkning av sektorsansvarets innebörd

Syftet med att införa sektorsansvar som ett begrepp inom miljöpolitiken var att decentralisera miljöarbetet genom att integrera det i dels alla berörda politikområden, och därmed alla berörda myndigheters arbete, dels genom att föra ut det till näringarna inom de berörda sektorerna.

Sektorsansvaret innebär ett ansvar för såväl näringsidkare som myndigheter att anpassa sig till de fastlagda miljömålen. Med miljömålen avses i dag i första hand miljökvalitetsmålen inom miljömålssystemet. Sektorsansvaret omfattar alltså de värden som tas upp i miljökvalitetsmålen vilket utöver biologisk mångfald inkluderar kulturmiljövärden och sociala värden (skogens roll för friluftsliv och rekreation).

Inom skogspolitiken innebär sektorsansvaret i dag även motsvarande ansvar för de skogspolitiska produktionsmålen. I förhållande till skogsvårdslagstiftningen innebär det att skogsbruket förväntas ha högre ambitionsnivåer än vad lagen kräver.

Miljöpolitikens grundprinciper innebär också att verksamhetsutövaren ska bära kostnaden för att minska miljöskador eller åtgärda skador som redan uppstått. Detta syftar till att internalisera kostnaden för att värna miljövärden i näringarna så att denna kostnad avspeglas i priset på den producerade varan. Tillämpningen av sektorsansvaret inom skogspolitiken innebär i hög grad en sådan internalisering av kostnader för att värna miljön.

[288] Prop. 2013/14:141.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Den näringsdel inom skogspolitiken som bär stora delar av sektorsansvaret är skogsbrukande företag och markägare. Näringens ansvar innebär att man ska anpassa sin planering av markanvändningen och sina brukningsmetoder för att bidra till måluppfyllelsen av miljökvalitetsmålen och de skogspolitiska miljö- och produktionsmålen. Näringens ansvar innebär även att tillfoga sig den kunskap eller engagera den sakkunskap som behövs för att kunna göra dessa anpassningar.

Sektorsmyndighetens, det vill säga Skogsstyrelsens, roll är att verka för att miljökvalitetsmålen och de skogspolitiska miljö- och produktionsmålen nås. Detta ska man göra dels inom sin ordinarie verksamhet, med de styrmedel som finns (rådgivning, tillsyn, ekonomiska stöd), dels genom att samordna miljöarbetet till exempel i sektors- och åtgärdsplaner tillsammans med näringsliv och civilsamhälle. I ansvaret ingår även att samordna naturresursinventeringar för att bidra med kunskapsunderlag till den skogliga planeringen. Skogsstyrelsen har även ett ansvar att följa upp miljöarbetet och avge återkommande miljörapporter, till exempel i de fördjupade utvärderingar som görs inom miljömålssystemet vart fjärde år.

När det gäller skogens värde för friluftsliv och rekreation har landets kommuner ett särskilt ansvar, dels som ansvarig för den fysiska planeringen, dels som markägare av tätortsnära natur men också genom att föra en dialog med andra aktörer som äger tätortsnära natur. Kommunernas särskilda ansvar för frågan om skogens roll för friluftsliv och rekreation undantar dock inte att ansvaret för dessa värden även är inkluderat i det ansvar som åligger sektorsmyndigheten och näringen.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Sektorsansvaret i framtiden

Bedömning:

- Sektorsansvaret bör även fortsättningsvis anses gälla i förhållande till hela skogspolitiken, det vill säga både miljömålet och produktionsmålet.
- Sektorsansvaret bör ses som en princip för att bördefördela ansvaret och kostnaderna mellan staten och markägare eller skogsnäringen.
- Som sektorsansvarig myndighet bör Skogsstyrelsen vara huvudalternativet för att ansvara för frågor om skogsbruk och skog, bara undantagsvis bör andra myndigheter vara ansvariga.

Sektorsansvaret får inte övertolkas

Att decentralisera miljöfrågorna via sektorsansvarsprincipen som gjordes i slutet av 1980-talet omfattande alla sektorer, inte bara skogssektorn. Men såvitt jag kan överblicka, tycks det bara vara i just skogssektorn som principen och uttolkningarna fortfarande diskuteras så här mer än en generation senare. I andra sektorer tycks principen blivit helt införlivad via olika styrmedel och dessa sektorers aktörer förväntas inte ta något ytterligare ansvar än det som följer av lagstiftning och andra styrmedel. Inte ens bland andra areella näringar som jordbruk, fiske eller rennäring hörs någon diskussion om sektorsansvaret.

Hänvisningar till sektorsansvaret inom skogssektorn tycks ofta uppstå när det uppfattas som otydligt vad som förväntas av markägaren eller när det upplevs finnas ett glapp mellan vad som är reglerat, vad som utförs och vad som är samhällets förväntningar uttryckta via skogspolitiken. Hänvisningar till sektorsansvaret blir då ett slags trumfkort i stället för att acceptera utfallet alternativt verka för förändring av de regelverk som finns.

I den mån staten bedömer att markägarna inte i tillräcklig grad verkar för de skogspolitiska målen bör styrmedel och åtgärder för att åstadkomma en förändring tillföras precis som det fungerar inom andra sektorer, snarare än att uttrycka en förväntan på ett ytterligare men oklart ansvarstagande inom sektorsansvaret.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Ett sektorsansvar för hela skogspolitiken

Sektorsansvarsprincipen handlade ursprungligen om en ansvarsfull hushållning med och omsorg om miljö- och naturresurserna. Därmed ser jag det som självklart att hela skogspolitiken omfattas, det vill säga även produktionsmålet. Den tydliga uppdelning i skogspolitiken som ett produktionsmål och ett miljömål kan ge sken av är i verkligheten betydligt mer sammanvävd. Ett sektorsansvar som gäller för hela skogspolitiken avser alltså båda de skogspolitiska målen och omfattar därför skogsproduktion, biologisk mångfald, kulturmiljöer samt estetiska och sociala värden. Det innebär också att förhållanden som inte ryms i de skogspolitiska målen heller inte kan sägas inrymmas i något sektorsansvar. Det gäller då till exempel gentemot andra näringsverksamheter som naturturism eller rennäring. I den mån skogsbruk ska beakta sådana intressen måste andra principer än sektorsansvaret åberopas. Att hänsyn till rennäringen är inkluderat i skogsvårdslagen innebär som jag ser det, inte att det föreligger något principiellt sektorsansvar i frågan utan är ett sätt att formalisera kontakten mellan två näringsgrenar som nyttjar samma mark. Det förtjänas också att påpekas att även sådana näringsverksamheter bär sitt eget sektorsansvar för miljön.

Sektorsansvaret handlar om bördefördelning

Tidigare uttolkningar av sektorsansvaret innebär att markägarna som kollektiv förväntas i genomsnitt göra mer än vad lagen kräver[289]. Jag menar att den tolkningen är för långtgående i förhållande till den ursprungliga principen. Den principiella frågan handlar om att skogsbrukare ska ta ett ansvar för att begränsa den negativa påverkan verksamheten har på miljön och hushålla med naturresurserna. Med ansvar för att begränsa negativ påverkan avses här att stå för en skälig kostnad av att lämna miljöhänsyn utan ersättning, det vill säga ta ansvar för vardagslandskapet. Denna miljöhänsyn är författningsreglerad antingen genom att vissa åtgärder är helt förbjudna eller att hänsyn måste lämnas utan att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras. Det som sätter gränsen för sektorsansvaret är hur omfattande miljöhänsyn markägaren förväntas ta utan ersättning. Om det som krävs är tillräckligt omfattande hamnar man i en situation där det

[289] Prop. 2013/14:141, s. 127.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

råder ett delat ansvar mellan markägare och staten och om det krävs så stora ingrepp att området bör ges strikt skydd har ansvaret helt och hållet övergått till staten. I det här sammanhanget spelar det heller ingen roll vilken författning det är frågan om, det vill säga att den hänsyn som regleras via till exempel kulturmiljölagen (1988:950), miljöbalken (1998:808) eller artskyddsförordningen (2007:845) bör ses på samma sätt som skogsvårdslagen (1979:429).

Motsvarande resonemang kan i princip föras angående produktionsmålet. Samhället förväntar sig att skogsbruket bedrivs uthålligt så att även framtida generationer kan ta del av naturresursen. Därmed finns det behov av att vidta sådana skogsvårdsåtgärder som säkerställer en framtida tillgång på biomassa till kommande generationers behov, även om sådana innebär en större kostnad för markägare till exempel genom att tillämpa plantering med förädlade plantor i stället för att förlita sig på naturlig föryngring. Delar av denna förväntan är reglerad i skogsvårdslagen men andra får härledas till de skogspolitiska målen. Till skillnad från miljöaspekten finns här inget system där ansvaret för skogsproduktionen så småningom övergår delvis eller helt till staten. I stället förlitar vi oss på att marknadens efterfrågan är tillräcklig för att stimulera den investering som krävs för att långsiktigt säkra eller öka tillväxten. Detta sammanfaller med skogspolitikens grundprincip att undvika ekonomiska stöd. Utifrån miljöaspekten framförs ibland en förväntan att staten och andra allmänna ägare ska vara ett föredöme när det gäller naturvårdsambitioner. En sådan förväntan går också att ha när det gäller produktionsaspekterna.

Den tidigare uttolkningen att sektorsansvaret ska ses som ett kollektivt ansvar utöver vad lagen kräver innebär också att det inte kan konkretiseras och tillämpas på enskilda fall. I delar är dock sektorsansvaret i högsta grad konkretiserat och tillämpbart i enskilda fall. Till exempel när det i skogsvårdslagen är förbjudet att använda hyggesplöjning, förbjudet att bruka improduktiv skogsmark eller bara tillåtet att föryngra med vissa trädslag. Detta är företeelser som markägarna förväntas uppfylla utan ersättning för att de skogspolitiska målen ska nås. Det vill säga att även följa lagen är att ta sitt sektorsansvar när det innebär att man tar hänsyn till miljön och står själv för kostnaden eller bördan för detta. Däremot är det självklart så att en förväntan som inte är lagreglerad utan sträcker sig bortom den nivån, inte heller kan ansvarsutkrävas.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Det bör också påpekas att sektorsansvaret inte enbart handlar om de direkta aktiviteterna som att röja sin skog eller avsätta ett område som frivillig avsättning. Det kan också handla om att bidra på andra sätt. Ett exempel gäller kunskapsinhämtning och den förväntan som låg på storskogsbruket att själva genomföra nyckelbiotopsinventering medan Skogsstyrelsen skulle ansvara för inventeringen hos enskilda. Motsvarande kunskapsuppbyggande sektorsansvar skulle kunna hävdas till exempel avseende skogsskador. I mitt delbetänkande[290] menar jag dock att det finns en övre gräns för vad kunskapskravet i miljöbalken kan innebära för markägaren.

Eftersom det är frågan om en bördefördelning måste man vara uppmärksam på hur balansen ser ut mellan olika aktörer samt hur stor bördan kan bli innan tilltron till principen brister. Det finns forskning som antyder att vi börjar närma oss gränsen för vad som kan förväntas uppnås på frivillig väg när det gäller hänsyn till och bevarandet av naturvården inom skogssektorn[291,292]. Denna bild förstärks också av att nivåerna för certifierad areal, frivilliga avsättningar och lämnad miljöhänsyn inte ökat under senare år (se avsnitt 3.1.5).

Sektorsansvaret i skogsbruket beskrivs ibland som resultatet av en förhandling där 1993 års skogspolitik innebär att skatteregler, bidrag och detaljreglering av skogsbruket togs bort och ersattes av sektorsansvaret. Jag menar att detta antyder en direkt kausalitet medan det i själva verket är en korrelation. Införandet av ett sektorsansvar å sin sida gällde inte enbart skogen utan alla sektorer och hade sitt ursprung i en tanke om att värna miljön måste genomsyra hela samhället och då via ett decentraliserat system. Att frångå detaljreglering och överlämna mer makt åt markägarna var en principiell fråga driven av samhällsandan. Borttagandet av lagen om skogsvårdsavgift och därmed finansieringen av bidragen gjordes redan tidigare och av andra skäl, framför allt för avgiftens negativa effekter på ett långsiktigt och rationellt skogsbruk[293].

[290] SOU 2024:91 s. 267.
[291] Danley, B. 2019.
[292] Danley, B. m.fl. 2021.
[293] Prop. 1991/92:60.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Skogsstyrelsen är den huvudsakliga sektorsansvariga myndigheten

Det finns en risk för sammanblandning av begrepp när sektorsansvaret diskuteras. Skogsbruket och markägarna har ett sektorsansvar som berör kunskap och förvaltning av skogsmarken. Skogsstyrelsen har ett annat ansvar som sektorsansvarig myndighet. I det ligger att ansvara för tillsyn, rådgivning, inventering med mera utifrån skogspolitikens mål och också att vara uppföljningsansvarig myndighet för vissa delar av friluftspolitiken. Därutöver har Skogsstyrelsen tillsammans med 26 andra statliga myndigheter och länsstyrelserna, i uppgift att verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt uppnås.

I det miljöpolitiska beslutet från 1991 framfördes att den sektorsansvariga myndigheten ska överföra politikens övergripande mål till sektorsmål och åtgärdsprogram. Utifrån hur sådana försök har fallit ut inom skogssektorn och framför allt med hänvisning till risken för att sådana konkreta sektorsmål kan uppfattas som detaljstyrning, anser jag att det inte är lämpligt att den sektorsansvariga myndigheten gör ytterligare uttolkning av de skogspolitiska målen i form av sektorsmål. Däremot är det värdefullt om Skogsstyrelsen kan följa upp även skogspolitikens produktionsmål på ett liknande sätt som miljökvalitetsmålet *Levande skogar* så som jag föreslår i avsnitt 8.1. Med en god uppföljning och utvärdering kan regering och riksdag sedan göra en bedömning av måluppfyllelse och eventuella behov av åtgärder.

Utöver Skogsstyrelsen har också andra myndigheter i dag ett ansvar för åtgärder i skogsmark eller som berör skogsbruk, framför allt länsstyrelsernas tillsynsansvar avseende kulturmiljölagen, miljöbalken eller artskyddsförordningen. De har också ett ansvar för att bilda områdesskydd på skogsmark.

Skogssektorn i sin helhet berör även andra myndigheter och intressenter, kanske tydligast uttryckta via Skogsstyrelsens nationella sektorsråd. Intressenter från civilsamhället kan dock inte sägas ha ett sektorsansvar för skogen. För att tydliggöra skillnaden mellan skogssektorn och övriga intressenter finns det skäl för Skogsstyrelsen att vara tydligare i sitt arbete med extern samverkan. Det kan gälla både vilka organisationer som är representerade i respektive gruppering samt hur dessa benämns.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-1-sou-202593

Eftersom Skogsstyrelsen är den sektorsansvariga myndigheten gällande skog, bör det endast vara i undantagsfall som en annan myndighet tar över ansvaret för en fråga. Ett exempel på en sådan fråga som i dag ligger på en annan myndighet lyfte jag i mitt delbetänkande där jag förslog att Skogsstyrelsen bör bli tillsynsmyndighet för artskyddsfrågor i skogen[294]. Andra områden som bör prövas på samma sätt är ansvaret för skogsbruksåtgärder som berör kulturmiljöer samt formella skydd och skötsel av dessa.

[294] SOU 2024:91.

En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk

Del 2

Slutbetänkande av 2024 års skogspolitiska utredning

Stockholm 2025

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2025:93

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1349-1 (tryck)
ISBN 978-91-525-1350-7 (pdf)
ISSN 0375-250X

Innehåll

DEL 1

Definitioner och förkortningar 17

Sammanfattning 27

Summary 47

1 Författningsförslag 69

1.1 Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429) 69

1.2 Förslag till lag om ändring i jaktlagen (1987:259) 72

1.3 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808) 73

1.4 Förslag till förordning om ändring i skogsvårdsförordningen (1993:1096) 80

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken 82

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. 84

1.7 Förslag till förordning om ändring i artskyddsförordningen (2007:845) 85

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen..... 86

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket 88

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion ... 92

2 Mitt uppdrag ... 93

2.1 Den svenska modellen för brukande av skog fungerar ... 95
2.1.1 Sektorsansvaret – är gränsen nådd? ... 95
2.1.2 Detaljregleringen ökar ... 96
2.1.3 Kunskap är nyckeln till framgång ... 97
2.1.4 Forskning för framtidens skogsskötsel ... 98
2.1.5 Kunskapsunderlag för förutsägbarhet ... 98
2.1.6 Först fakta, sen värderingar ... 99

2.2 Bruka och bevara ... 100
2.2.1 Värna balansen ... 101

2.3 Sveriges skogsbruk är viktigt för EU ... 102

2.4 Utredningens systemgränser/avgränsningar ... 103

2.5 Genomförande ... 104

3 Utvärdering av skogspolitiken ... 107

3.1 Utveckling sedan 1993 års skogspolitiska reform ... 107
3.1.1 Sammanfattning och utvärdering ... 108
3.1.2 Politikens utveckling ... 131
3.1.3 Skogstillståndets utveckling och dynamik ... 172
3.1.4 Skogsbruksåtgärdernas utveckling ... 215
3.1.5 Naturvårdsarbetets utveckling ... 254
3.1.6 Skogssektorns utveckling ... 278

3.2 Skogsnäringens samhällsekonomiska betydelse ... 329
3.2.1 Skogen har alltid varit viktig för svenskarna – men *hur* har varierat ... 330
3.2.2 Regional och nationell ekonomisk betydelse ... 331
3.2.3 Effekter av förändrad avverkningsnivå ... 340
3.2.4 Sammanfattande bedömning ... 372

3.3 Något om framtiden ... 373
3.3.1 Orolig omvärld ökar fokus på beredskap och självförsörjning ... 373

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

3.3.2 Marknaden för skogliga produkter förändras långsamt ... 376
3.3.3 Utmaningarna inom klimat och miljö fortsätter ... 381
3.3.4 Teknologi och innovation fortsätter utveckla skogsbruket ... 385
3.3.5 Skogsägande i förändring ... 390
3.3.6 Internationella överenskommelser påverkar svensk skogspolitik ... 391
3.3.7 Sammanfattande bedömning ... 391

3.4 En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk ... 393
3.4.1 Lärdomar av historien och slutsatser för framtiden ... 393
3.4.2 Om sektorsansvaret ... 399

DEL 2

4 Synliggör skogens klimatnytta ... 417

4.1 Bakgrund ... 417
4.1.1 EU:s klimatlag ... 418
4.1.2 Sveriges klimatmål ... 421
4.1.3 Den svenska skogen i nuvarande redovisningsform ... 421
4.1.4 Systemavgränsningen är avgörande ... 423
4.1.5 Olika mått på klimatbelastning ... 424
4.1.6 ISO 13391 och dess relevans för utredningens förslag ... 425

4.2 Problembeskrivning ... 428

4.3 Lösningsförslag ... 429
4.3.1 Tydligare redovisning av skogens klimatnytta ... 429
4.3.2 Vikten av att undanhålla fossila utsläpp ... 430
4.3.3 Alternativ ansats i EU:s klimatpolitik ... 431

4.4 Konsekvenser ... 432
4.4.1 Finansiella konsekvenser för staten ... 432
4.4.2 Konsekvenser för företag och enskilda ... 432

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

4.4.3 Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser ... 433
4.4.4 Samhällsekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser ... 433

5 Ny syn på naturvårdsavsättningar och miljöhänsyn ... 435

5.1 Formellt skyddad skog och frivilliga avsättningar ... 435
5.1.1 Bakgrund ... 435
5.1.2 Problembeskrivning ... 448
5.1.3 Lösningsförslag ... 449
5.1.4 Konsekvenser ... 453

5.2 Miljöhänsyn vid skogliga åtgärder ... 454
5.2.1 Bakgrund ... 454
5.2.2 Problembeskrivning ... 463
5.2.3 Lösningsförslag ... 466
5.2.4 Konsekvenser ... 468

5.3 Skydd för fåglar ... 470
5.3.1 Bakgrund ... 470
5.3.2 Problembeskrivning ... 480
5.3.3 Lösningsförslag ... 481
5.3.4 Konsekvenser ... 493

5.4 Upphävande av områdesskydd ... 495
5.4.1 Bakgrund ... 495
5.4.2 Problembeskrivning ... 501
5.4.3 Lösningsförslag ... 503
5.4.4 Konsekvenser ... 511

5.5 Inför skogsmarksskyddsområden i fjällnära skog ... 513
5.5.1 Bakgrund ... 513
5.5.2 Problembeskrivning ... 514
5.5.3 Lösningsförslag ... 517
5.5.4 Konsekvenser ... 521

6 Mer variationsrikt skogsbruk ... 525

6.1 Vad är ett variationsrikt skogsbruk? ... 525

6.2 Markägaren väljer brukningsmetod ... 527

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

6.3 Mer variation i skogen i dag än 1993 ... 528
6.4 Hyggesfritt skogsbruk ... 529
6.4.1 Naturhänsyn ... 531
6.4.2 Outforskat område ... 531
6.4.3 Tillsyn ... 532
6.5 Riskerna, ökar eller minskar de med ett variationsrikt skogsbruk? ... 532
6.6 Bedömningar ... 533

7 Ökad rådgivning ... 537

7.1 Rådgivningsverksamhet och kunskapskampanj ... 537
7.2 Bakgrund ... 537
7.3 Problembeskrivning ... 541
7.4 Lösningsförslag ... 542
7.5 Konsekvenser ... 548

8 Ökad skogsproduktion ... 553

8.1 Ett produktionsmålssystem för uppföljning och utvärdering ... 553
8.1.1 Bakgrund ... 553
8.1.2 Problembeskrivning ... 560
8.1.3 Lösningsförslag ... 561
8.1.4 Konsekvenser ... 567
8.2 Skogsodlingsmaterial ... 569
8.2.1 Skogsodlingsmaterial av hög kvalitet ... 569
8.2.2 Frö- och plantskolor ... 580
8.2.3 Konsekvenser ... 586
8.3 Främmande trädarter ... 588
8.3.1 Bakgrund ... 588
8.3.2 Problembeskrivning ... 593
8.3.3 Lösningsförslag ... 594
8.3.4 Konsekvenser ... 608

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

8.4 Bättre återväxter ... 610
8.4.1 Bakgrund ... 610
8.4.2 Problembeskrivning ... 619
8.4.3 Lösningsförslag ... 623
8.4.4 Konsekvenser ... 629

8.5 Bättre ungskogar ... 631
8.5.1 Bakgrund ... 631
8.5.2 Problembeskrivning ... 634
8.5.3 Lösningsförslag ... 635
8.5.4 Konsekvenser ... 637

8.6 Gödsling ... 638
8.6.1 Bakgrund ... 638
8.6.2 Gödslingens påverkan på tillväxt, kolbalanser och miljö ... 652
8.6.3 Lösningsförslag ... 662
8.6.4 Konsekvenser ... 666

8.7 Askgödsling ... 670
8.7.1 Bakgrund ... 670
8.7.2 Dagens regelverk ... 675
8.7.3 Askåterföring och askgödsling i framtiden ... 677
8.7.4 Bedömning ... 679

8.8 Begränsa skogsskadorna ... 680
8.8.1 Bakgrund ... 680
8.8.2 Problembeskrivning ... 692
8.8.3 Lösningsförslag ... 694
8.8.4 Konsekvenser ... 701

8.9 Viltskador på skog ... 703
8.9.1 Bakgrund ... 703
8.9.2 Problembeskrivning ... 707
8.9.3 Lösningsförslag ... 708
8.9.4 Konsekvenser ... 714

8.10 Lägsta ålder för föryngringsavverkning ... 716
8.10.1 Bakgrund ... 716
8.10.2 Problembeskrivning ... 723
8.10.3 Lösningsförslag ... 727
8.10.4 Konsekvenser ... 731

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

8.11 Robusta vägar säkrar tillgången på biomassa 733
8.11.1 Bakgrund 733
8.11.2 Problembeskrivning 739
8.11.3 Lösningsförslag 739
8.11.4 Konsekvenser 743

9 Nytt forskningsprogram 745

9.1 Problembeskrivning 745

9.2 Nuvarande forskningspolitik och pågående forskningsprogram 746
9.2.1 Slutsats 752

9.3 Lösningsförslag 752

9.4 Konsekvenser 754
9.4.1 Finansiella konsekvenser för staten 754
9.4.2 Konsekvenser för företag och enskilda 754
9.4.3 Konsekvenser för miljö, klimat och sociala konsekvenser 754
9.4.4 Samhällsekonomiska och övriga konsekvenser ... 755

10 Inför ett evidensbaserat beslutsfattande 757

10.1 Bakgrund 757

10.2 Varför är evidens viktigt? 764
10.2.1 En idealmodell för evidensbaserat beslutsfattande 765

10.3 Problembeskrivning 767

10.4 Exempel på myndigheter som arbetar evidensbaserat 768
10.4.1 Medicinarna visar vägen 768
10.4.2 Formas forskningssammanställningar 769

10.5 Beskrivning av insamlandet av evidens 770

10.6 Vad är beprövad erfarenhet i skogen? 771

10.7 Lösningsförslag 773
10.7.1 Kompletterade instruktioner 773
10.7.2 Motivering till en fristående instans 774
10.7.3 Utvecklad datainsamling 777

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

10.8 Konsekvenser ... 778
10.8.1 Finansiella konsekvenser för staten ... 778
10.8.2 Konsekvenser för företag och enskilda, för miljö, klimat och sociala konsekvenser samt samhällsekonomiska och övriga konsekvenser. .. 779

11 Ett tydligare Sverige i EU ... 781

11.1 Sveriges arbetssätt i EU i skogliga frågor ... 781
11.1.1 Bakgrund och problembeskrivning ... 781
11.1.2 Lösningsförslag ... 840
11.1.3 Konsekvenser ... 853

11.2 Utvecklad rapportering till EU ... 854
11.2.1 Bakgrund och problembeskrivning ... 854
11.2.2 Lösningsförslag ... 866
11.2.3 Konsekvenser ... 872

11.3 Den europeiska gröna given ... 873
11.3.1 Gröna given – beskrivning av relevanta delar ... 874
11.3.2 Gröna givens samlade påverkan på svensk skogssektor ... 913
11.3.3 Implementering av EU-lagstiftning ... 921
11.3.4 Problembeskrivning och analys ... 922
11.3.5 Lösningsförslag ... 929
11.3.6 Konsekvenser ... 932

12 Tydligare miljökvalitetsmål ... 935

12.1 Miljömålssystemets framväxt ... 936
12.1.1 Ansvarsfördelning ... 939
12.1.2 Uppföljning av miljökvalitetsmålen ... 939
12.1.3 Begränsat antal indikatorer ... 941
12.1.4 Kopplingar till internationella och EU-åtaganden .. 942

12.2 Miljömålssystemets uppbyggnad ... 944
12.2.1 Generationsmålet ... 944
12.2.2 Miljökvalitetsmål ... 945
12.2.3 Preciseringar ... 947
12.2.4 Indikatorer ... 947
12.2.5 Etappmål ... 948

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

12.3 Miljökvalitetsmålet Levande skogar 951
12.3.1 Preciseringar och indikatorer för Levande skogar – beskrivning och status 953

12.4 Miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan 979
12.4.1 Omställningar och krav för att nå målet 980

12.5 Problembeskrivning 983
12.5.1 Mätbara mål lyser med sin frånvaro 983
12.5.2 Avvägningar mellan miljökvalitetsmålen är inte möjliga i dag 985
12.5.3 Otydlighet leder till misstro 986
12.5.4 Myndigheterna utvärderar sig själva 988
12.5.5 Skogens och skogsbrukets bidrag till klimatarbetet bör förtydligas 990

12.6 Lösningsförslag Miljömålssystemet 992

12.7 Lösningsförslag för miljökvalitetsmålet Levande skogar ... 995
12.7.1 Evidensbaserat arbetssätt för effektiv målstyrning 996
12.7.2 Möjlighet till avvägningar mellan miljökvalitetsmål 997
12.7.3 Tag bort preciseringen Ekosystemtjänster 999
12.7.4 Indikatorer gällande hotade arter och återställda livsmiljöer 999
12.7.5 Prioritera arbetet med hänsynuppföljningen 1001
12.7.6 Ny indikator för skogsbrukets påverkan på preciseringen Skogsmarkens egenskaper och processer 1002
12.7.7 Ändra indikatorerna Gammal skog och Gammal skog med särskilda naturvärden i preciseringen Formellt skyddad skog, frivilliga avsättningar och improduktiv skogsmark 1004
12.7.8 Ändra preciseringen Främmande arter och genotyper 1004
12.7.9 Ändring i preciseringen Bevarade natur- och kulturmiljövärden 1005

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

12.8 Lösningsförslag för miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan....1006
12.9 Konsekvenser....1008

13 Samlade konsekvenser....1011
13.1 Problembeskrivning....1011
13.2 Om inget vidtas – nollalternativet....1012
13.3 Alternativ och för- och nackdelar....1013
13.4 Samlade finansiella konsekvenser för staten....1014
13.5 Samlade konsekvenser för företag och enskilda....1016
13.6 Samlade konsekvenser för miljö, klimat samt sociala konsekvenser....1018
13.7 Samlade samhällsekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser....1019
13.8 Om uppföljning och utvärdering av förslagen....1020

14 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser....1023

15 Författningskommentar....1027
15.1 Förslaget till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)....1027
15.2 Förslaget till lag om ändring i jaktlagen (1987:259)....1030
15.3 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)....1031
15.4 Förslaget till förordning om ändring i artskyddsförordningen (2007:845)....1037

Referenser....1039

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2024:16....1075
Bilaga 2 Förteckning över intervjuer....1101

DEL 2

4 Synliggör skogens klimatnytta

4.1 Bakgrund

Skog har funnits med som en komponent i det globala klimatarbetet ända sedan klimatkonventionen antogs 1992 vid mötet i Rio de Janeiro. Genom åren har skogens roll blivit allt viktigare och förväntningar och krav på koldioxidupptag och kolinlagring i skog har ökat. Mindre uppmärksamhet har skogen fått för sin roll att förse samhället med förnybar råvara som kan ersätta material och energi med högre klimatavtryck.

I dag drivs arbetet framåt inom ramen för Parisavtalet som slöts vid klimatkonventionens möte i just Paris 2015. Parisavtalet slår fast att den globala temperaturökningen ska hållas väl under 2°C och att man ska sträva efter att begränsa den till 1,5°C över förindustriell nivå. Detta framför allt genom att minska utsläppen av växthusgaser men även genom att öka upptaget av dessa. Parisavtalet introducerade ett netto-noll-koncept som innebär att kvarvarande utsläpp ska balansera mot kolinlagring, exempelvis i skog, vid mitten av århundradet. Ur detta har det bland annat växt fram ett starkt fokus på att öka kollagret i skogen.

En annan del av avtalet handlar om att öka förmågan att anpassa sig till och hantera, skador och förluster och andra negativa effekter som uppstår till följd av klimatförändringarna. Åtagandena som länderna gör ska skärpas successivt och stämmas av globalt var femte år genom en global översyn. På COP28 i Dubai 2024 gjordes den första så kallade globala översynen som utvärderar ländernas klimatarbete[1]. Översynen belyste behovet av en topp för de globala utsläppen av växthusgaser senast 2025. Länderna kom överens om att:

[1] FCCC/PA/CMA/2023/L.17.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

– gradvis lämna fossila bränslen inom energisektorn senast 2050
– tredubbla den globala produktionen av förnybar energi till år 2030
– förbättra energieffektiviteten dubbelt så snabbt, till år 2030.

4.1.1 EU:s klimatlag

EU som är en förhandlande part i det globala klimatarbetet, stiftade år 2021 en europeisk klimatlag som syftar till att EU ska uppnå klimatneutralitet till år 2050. Med det avses netto-noll utsläpp, alltså att de utsläpp som görs ska balanseras med motsvarande upptag så att halten av växthusgaser i atmosfären inte ökar enligt Parisavtalets vision. Detta var en del av den gröna giv som kommissionen presenterade år 2020. I den gröna given paketerades klimatlagens komponenter tillsammans med många andra stödjande rättsakter som Fit for 55, eftersom ett första steg mot klimatneutralitet är att minska utsläppen av växthusgaser med 55 procent fram till 2030 jämfört med 1990 års nivåer. Kommissionen har 2025 lagt fram ett lagförslag om nästa steg som innebär ett bindande unionsmål om 90 procent nettominskning av utsläppen till 2040 jämfört med 1990[2]. Fit for 55-paketet innehåller tre övergripande rättsakter som styr olika delar av klimatarbetet:

– EU:s system för handel med utsläppsrätter, EU ETS, reglerar utsläppen från industri, el- och värmeproduktion, flyg och sjöfart. Dessa utsläpp ska minska med 62 procent till år 2030 jämfört med år 2005. Ett ytterligare separat handelssystem med ett eget utsläppstak och egna utsläppsrätter, ETS2, är under införande. ETS2 inkluderar förbränning av bränslen från vägtransporter, bostäder och kommersiella eller offentliga lokaler, jordbruk, skogsbruk, och fritidsbåtar. Det omfattar även delar av energi-, tillverknings- och byggindustrin som inte redan täcks av ETS 1. Övervakning och rapportering startade 2025 och handeln startar 2027.
– Ansvarsfördelningsförordningen, ESR, reglerar utsläppen från jordbruk, inrikes transporter (exklusive flyg), arbetsmaskiner, bostäder och lokaler, avfall och mindre industri. EU:s gemen-

[2] COM(2025) 524 final.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

samma utsläpp inom ESR ska minska med 40 procent till år 2030 jämfört med år 2005.

– LULUCF-förordningen reglerar utsläpp och upptag från markanvändning, där EU:s gemensamma mål är att öka årliga nettoupptaget till 310 miljoner ton koldioxidekvivalenter till år 2030.

LULUCF-förordningen som antogs år 2018, innebar att utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändningssektorn kom att bli en tydligare del av EU:s klimat- och energipolitik för perioden 2021–2030. För åtagandeperioden 2013–2020 ingick inte LULUCF i EU:s åtaganden. Tiden fram till år 2030 är uppdelad i två åtagandeperioder.

För perioden 2021–2025 bibehålls tidigare beslutade bokföringsregler som innebär krav på att medlemsstaterna inte ska ha några bokförda skulder. En bokförd skuld (bokfört underskott) uppkommer om ett nettoupptag (eller ett nettoutsläpp) för perioden 2021–2025 är lägre (eller högre) än den fastslagna referensnivån. Det innebär att nettoupptagen inte ska minska (och nettoutsläppen inte ska öka) jämfört med referensnivåerna. Referensnivån för nettoupptag för brukad skogsmark utgörs av de scenarier som utarbetats av respektive medlemsstat om utvecklingen av nettoupptaget på brukad skogsmark. Förenklat beskriver den skogliga referensnivån hur stort skogens nettoupptag skulle bli under åtagandeperioden 2021–2025 om man följde en skogsbrukspraxis på samma sätt som under perioden 2000–2009. För Sveriges del innebär den skogliga referensnivån att årliga koldioxidupptag på brukad skogsmark inte får understiga 38,7 miljoner ton. Enligt LULUCF-förordningen ska medlemsstater genomföra tekniska korrigeringar av referensnivån. En analys från SLU[3] visar att det finns behov av tekniska korrigeringar av referensnivån på grund av brist på överensstämmelse med metoder som används i den årliga klimatrapporteringen samt på grund av förändrade naturgivna förutsättningar. Preliminära beräkningar uppskattar att referensnivån motsvarar 49,6 miljoner ton koldioxid.

Den uppdaterade LULUCF-förordningen innebär att man efter år 2025 slutar använda regelverket med olika referensnivåer för olika bokföringskategorier och i stället utgår ifrån förändringen i de totala nettoupptagen i hela LULUCF-sektorn. För perioden 2026–2030

[3] SLU. 2025. SLU.ua.2024.1.1.1-3814.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

har målen för nettoupptag i markanvändningssektorn skärpts. EU:s gemensamma mål för år 2030 har fastställts till 310 miljoner ton koldioxidekvivalenter vilket innebar en ökning i årligt upptag med drygt 42 miljoner ton koldioxidekvivalenter jämfört med genomsnittet för perioden 2016–2018 som det rapporterades år 2020 när kommissionen presenterade förslaget. Medlemsstaterna har även tilldelats nationella åtaganden för år 2030 som baseras på den ökning av nettoupptagen som krävs för att nå EU:s mål till 2030, medlemsstaternas historiska utsläpp och upptag för perioden 2016–2018 och deras andel av EU:s totala brukade landareal. För Sverige innebär detta att nettoupptaget ska öka med fyra miljoner ton koldioxidekvivalenter till år 2030 jämfört med genomsnittet under perioden 2016–2018. Utöver åtagandet för år 2030 ska medlemsstaterna även under perioden 2026–2029 ha ett nettoupptag som ryms inom en nationell upptagsbudget för perioden. Den nationella upptagsbudgeten 2026–2029 skapas genom en målbana som startar år 2022 och dras linjärt till målet för år 2030. Som helhet kan det årliga nettoupptaget variera och ändå leda till måluppfyllelse, så länge det totala upptaget under perioden inte underskrider åtagandet. Lägre upptag tidigt i perioden kräver emellertid högre upptag senare. Därför är det rimligt att så tidigt som möjligt sträva efter en ökning av nettoupptaget i linje med budgetmålet. Upptag som är lägre än målbanan 2026, 2027 och 2028 behöver kompenseras för senast 2029 för att undvika att budgetåtagandet inte efterlevs och att betinget för 2030 skärps.

På senare tid har uppmärksammats att antagandet om en långvarig fortsatt kolinlagring på den historiska nivå som LULUCF målen är grundade på, sannolikt är utom räckhåll. Ett flertal medlemsländer, däribland Sverige, visar i prognoser att målen för 2030 inte kommer att uppnås[4]. Orsaker som nämns är att skogar åldras och därmed går tillväxten ner, större utsatthet för skador, hög efterfrågan på virke, samt effekter av klimatförändringar. Under 2025 kommer LULUCF och dess mål att utvärderas och omförhandlas på EU nivå.

Även frågan om effektivitet i LULUCF åtgärder har uppmärksammats. Om åtgärder görs för att reducera avverkningar i syfte att höja kollagret i skogen kan den övergripande effekten till stora delar utebli på grund av läckage av avverkningar till andra länder[5].

[4] EEA Report 01/2025.
[5] Skogsstyrelsen. 2022. Rapport 2022/18.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

4.1.2 Sveriges klimatmål

Sverige antog år 2017 ett klimatpolitiskt ramverk som utgörs av en klimatlag, fastställda klimatmål och ett klimatpolitiskt råd. Syftet var att skapa en sammanhållen klimatpolitik som lever upp till Sveriges åtaganden under Parisavtalet.

Klimatlagen styr regeringens klimatpolitiska arbete. Lagen innebär till exempel att bedriva en politik som styr mot de av riksdagen beslutade målen, att till riksdagen årligen göra en klimatredovisning och vart fjärde år ta fram en klimatpolitisk handlingsplan.

Klimatmålen har ett långsiktigt mål att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären senast år 2045 för att därefter uppnå negativa utsläpp. Dessutom finns etappmål till 2030 och 2040. Utsläpp och upptag inom markanvändningssektorn (LULUCF) ingår inte direkt i Sveriges nationella klimatmål till 2045, men sektorn ingår i det långsiktiga målet liksom i etappmålen genom så kallade kompletterande åtgärder.

Miljömålsberedningen fick i början av 2025 ett tilläggsdirektiv för att analysera hur effektiviteten av styrningen mot de svenska etappmålen påverkas av EU:s klimatpaket Fit for 55 samt att lämna förslag på utformning av svenska etappmål[6].

4.1.3 Den svenska skogen i nuvarande redovisningsform

Enligt preliminär klimatstatistik för 2024[7] uppgick Sveriges territoriella utsläpp av växthusgaser till 47,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter (exklusive LULUCF). Det innebär en minskning med 33 procent sedan 1990. Upptaget i markanvändningssektorn (LULUCF) har minskat framför allt de senaste 10 åren och var vid senaste redovisningen, 31,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Skogsstyrelsen har sedan dess rapporterat nyare data om minskad avverkning[8] och SLU om ökad tillväxt[9] vilket bör ge ett ökat upptag när dessa data kommande år inkluderas i klimatrapporteringen.

Inom markanvändningssektorn är skogsmark och avverkade träprodukter de dominerande posterna med ett upptag om 36,6 miljoner ton. Eftersom övriga kategorier som åkermark, våtmark och

[6] Regeringen 2025. Dir. 2025:3.
[7] Naturvårdsverket. Klimatstatistik. 2025-07-15.
[8] Skogsstyrelsen. Avverkningsstatistik. 2025-07-15.
[9] SLU. 2025. Skogsdata 2025.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

bebyggda marker bidrar samlat med ett utsläpp blir nettot för markanvändningssektorn något lägre. Den stora minskningen av upptaget under senare år härrör från skogsmark och beror delvis på höga avgångsnivåer (avverkning och naturlig avgång) men framför allt på den minskade tillväxten.

Variationen över tid i skogens kolinlagring – relaterat framför allt till klimatförhållanden, skador och avverkningsnivåer – är en faktor som försvårar målstyrning för LULUCF. Dels är variationen mellan år betydligt större än den ökade inlagring som eftersträvas vilket gör det svårt att avgöra om målet nås. Dels blir avvägningar för kostsamma insatser för att höja inlagringen svåra, och svåra att följa upp, eftersom effekterna oftast är betydligt mindre än bakgrundsvariationen.

De så kallade kolpooler som inräknas i skogsmark[10] är levande träd, dött organiskt material, mineraljord, organogena jordar samt övriga utsläpp (till exempel från bränder eller gödsling). Av dessa bidrar levande träd, dött organiskt material och mineraljord med ett upptag medan organogena jordar och övriga utsläpp är just utsläpp. Eftersom upptaget i mineraljord är större än utsläppet från organogena jordar är den totala markkolpoolen en kolsänka. Upptaget av kol i levande träd har minskat till följd av den minskade tillväxten medan upptaget i dött organiskt material har ökat. Övriga kolpooler har uppvisat endast begränsade förändringar över tid. Med upptag menas alltså att kolförrådet har ökat jämfört med tidigare, därför kan upptag ske även i dött organiskt material och avverkade träprodukter. Fram till och med år 2016 utgjorde levande träd den största upptagspoolen av kol i skogsmark. Från och med 2017 har dock mineraljordar tagit över denna position, och sedan 2018 överstiger även upptaget i dött organiskt material det som sker i levande träd.

I de officiella rapporteringssammanhangen redovisas det sammanlagda nettoupptaget i skog på nationell nivå både för brukad mark och för mark avsatt för naturvårdsändamål. SLU har gjort en analys på hur detta skiljer sig åt för kolpoolen levande biomassa[11]. Av det totala nettoupptaget i levande biomassa på 30,7 miljoner ton CO_2 2016 bidrog virkesproduktionsmark inklusive hänsynsytor med 23,8 miljoner ton CO_2 (20,8 miljoner hektar), formellt skyddad

[10] I den reviderade LULUCF-förordningen kallas markbokföringskategorin för brukad skogsmark och i denna ingår även kolpoolen avverkade träprodukter.
[11] Lundblad M. m.fl. 2022.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

mark med 2,2 miljoner ton CO_2 (2,7 miljoner hektar), frivilliga avsättningar med 2,0 miljoner ton CO_2 (1,3 miljoner hektar) och icke-produktiv skogsmark med 2,7 miljoner ton CO_2 (3,3 miljoner hektar). Nettoupptaget var 1,14 ton CO_2 per hektar för virkesproduktionsmark och 0,94 ton CO_2 per hektar för skogsmark undantagen från virkesproduktion. Högst nettotillväxt per areal 2016 har frivilligt avsatt produktiv skogsmark. Antagligen på grund av att dessa skogar i genomsnitt är relativt unga med en god tillväxt jämfört med formellt skyddad mark.

Med tanke på den snabba förändring i nettoupptaget vi sett sedan 2016 är det svårt att bedöma hur detta förhållande står sig i dag och i framtiden. Nettoupptaget för skogar som undantas från skogsbruk förväntas minska med tiden när tillväxten avtar och naturliga avgången ökar. För virkesproduktionsmark avgörs nettot av tillväxten minus avverkningen. Nettoupptaget för all skog fördelar sig ganska jämnt över landet där vardera drygt 20 procent av nettoupptaget sker i Götaland, Svealand och södra Norrland och resterande 35 procent sker i norra Norrland.

Historiskt har mycket stora mängder kol lagrats in i svensk skog. Mellan 1990 och 2023 motsvarade den totala nettoinlagringen i skog och skogsmark 1,86 miljarder ton koldioxid (Gt CO_2e) samtidigt som 2,8 miljarder kubikmeter avverkades. Till detta kommer en nettoinlagring i träbaserade produkter om 0,25 Gt CO_2e.

I SKA22 beräknade Skogsstyrelsen och SLU skogens kolbalanser för de kommande 100 åren givet sex olika scenarier för brukandet av skogen[12]. Alla scenarier ger ökat kolförråd men skogen utgör en avtagande kolsänka sett till hela skogsmarken under hela den simulerade 100-årsperioden. Tidsperspektivet är avgörande. Större avsättningar ger hög kolinlagring på kort sikt men scenariot *Dagens skogsbruk* som innebär en virkesförrådsuppbyggnad på virkesproduktionsmark ger större kolinlagring också på längre sikt.

4.1.4 Systemavgränsningen är avgörande

I skogen sker utsläpp och upptag av växthusgaser kontinuerligt och summan av dessa avgör om skogen är en årlig kolsänka eller en kolkälla och hur mycket kol som lagras i skogen. Beroende på hur man

[12] Skogsstyrelsen 2022. Rapport 2022/11.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

avgränsar frågan om skog och klimat, det vill säga vilka systemgränser som sätts upp, kan forskningen ge olika svar och beslutsfattandet bli olika[13].

Ett snävt rumsligt perspektiv, exempelvis baserat på ett enskilt bestånd, påverkas i hög grad av vilken utvecklingsfas det aktuella beståndet befinner sig i. Ett bredare perspektiv på fastighets-, lands- eller global nivå omfattar däremot skogar i olika faser samtidigt och ger därmed en mer balanserad bild av koldioxidupptaget över tid. En relevant aspekt i detta sammanhang är risken för läckageeffekter, där åtgärder för att öka koldioxidupptaget genom minskad avverkning i Sverige kan leda till ökad avverkning i andra länder, vilket i sin tur reducerar den globala klimatnyttan[14].

Samma förhållande gäller avgränsningen i tid, åtgärder som ger ökade upptag i närtid kan på lång sikt ge annat utfall, vilket var tydligt i de senaste skogliga konsekvensanalyserna[15].

En tredje systemavgränsning handlar om sektorer och användning av produkterna. En central fråga är om skogens roll i klimatarbetet bör avgränsas som ett separat område med egna mål för koldioxidbalans, som sedan vägs mot andra sektorer i strävan efter netto-noll-utsläpp, eller om fokus i stället bör ligga på att minska den fossila resursanvändningen bland annat genom att främja användningen av träbaserade produkter som ersättning för fossilbaserade alternativ.

4.1.5 Olika mått på klimatbelastning

Mycket av klimatarbetet utgår från ett nationellt och territoriellt perspektiv, särskilt avseende skogen och LULUCF-sektorn. Men klimatförändringarna är globala och de verksamheter som påverkar dem verkar också ofta i en global kontext. Av den anledningen diskuteras ibland behovet av att redovisa klimatpåverkan med andra mått.

Statistiska centralbyrån (SCB) beräknar redan i dag ett mått på Sveriges konsumtionsbaserade utsläpp, vilket görs genom att utsläppen fördelas utifrån var en vara eller tjänst konsumeras, snarare än var den produceras. Detta innebär att det är det konsumerande landet som belastas med hela den klimatpåverkan som är kopplad till produktens livscykel, oavsett produktionsland.

[13] Hannerz, M. m.fl. 2024.
[14] Skogsstyrelsen 2022. Rapport 2022/18.
[15] Skogsstyrelsen 2022. Rapport 2022/11.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

I ett delbetänkande av Miljömålsberedningen analyseras även effekterna av svensk export[16]. Där framgår att de låga utsläppen i svensk massa och pappersindustri ger en positiv effekt på 7,1 miljoner ton CO_2e per år jämfört med motsvarande produktion i andra länder. Dessutom anges att exporterade trävaror kan genom att ersätta fossilintensiva material minska utsläpp i andra länder med 25 miljoner ton CO_2e per år. Den senare av dessa effekter har beaktats i den nyligen publicerade standarden ISO 13391 och belyses fortsatt nedan.

Miljömålsberedningen föreslår också i samma delbetänkande flera mål för det klimatpolitiska ramverket till exempel för konsumtionsbaserade utsläpp men också mål och därmed beräkningsgrunder för exportens klimatpåverkan.

4.1.6 ISO 13391 och dess relevans för utredningens förslag

I april 2025 publicerades ISO 13391 som tar ett helhetsgrepp på ”greenhouse gas dynamics” relaterat till träbaserade produkter[17]. Utvecklingen under SIS ledning har genomförts tillsammans med experter från ett stort antal länder och organisationer. Sedan 2019 använder flera svenska skogsbolag en liknande beräkningsmodell i sina årsredovisningar. Standarden kan användas av företag och organisationer som tillverkar träbaserade produkter, men även för att beräkna och redovisa samlade klimateffekter för företag inom skogsnäringen.

Modellen utgår från båda de övergripande mål för minskning av människans klimatpåverkan som FN:s klimatkonvention lagt fast:

> [...] control, reduce or prevent anthropogenic emissions and of greenhouse gases in all relevant sectors […]
>
> […] conservation and enhancement, as appropriate, of sinks and reservoirs of all greenhouse gases including biomass, forests and oceans as well as other terrestrial, coastal and marine ecosystems.

Metoden har fyra komponenter som tillsammans ger en mer komplett bild av klimateffekten avseende trädråvara och träbaserade produkter gentemot de två övergripande målen. Varje komponent bygger på etablerade metoder/standarder som var och en har använts i många

[16] SOU 2022:15 s. 381.
[17] ISO 13391:2025.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

år för klimatrelaterad rapportering. Nyheten här är att sammanställa komponenterna till en komplett beskrivning av klimateffekter för hela den träbaserade värdekedjan. De fyra komponenterna är (se även Figur 4.1):

Relaterat till UNFCCC målet att bevara och förstärka sänkor och lager (av biogent kol):

1. Förändring av kollagret i den skog där virke hämtats för att producera de träbaserade produkterna.
2. Förändring av kollagret i träbaserade produkter som är i bruk i samhället.

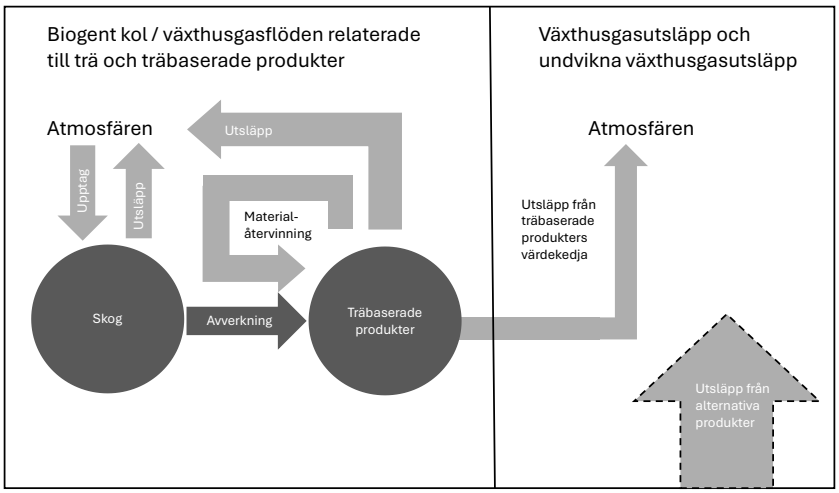
Relaterat till UNFCCC målet att kontrollera, reducera och hålla undan utsläpp:

1. Klimatutsläpp i den träbaserade värdekedjan, inklusive vid återvinning och slutanvändning.
2. Potentiellt undanhållna utsläpp som skulle ha orsakats av kontrafaktiska produkter som skulle orsakat högre klimatutsläpp än de träbaserade. Detta inkluderar effekter som uppstår i andra länder och i andra ekonomiska sektorer där träbaserade produkter används.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Figur 4.1 Beskrivning av samband mellan komponenterna i ISO 13391 och de två övergripande målen från UNFCCC

Till vänster kolbalans i skogen och i träbaserade produkter vilka relaterar till målet att säkra kolinlagring. Till höger växthusgasutsläpp i träbaserade värdekedjor samt potentiellt undanhålla utsläpp från alternativa produkter vilka relaterar till målet att minska utsläppen av växthusgaser



Källa: Figuren är återgiven från SS-ISO 13391-1:2025 med vederbörligt tillstånd av SIS, Svenska institutet för standarder. Copyright SIS. sis.se.

Komponenterna som rör skogens och de träbaserade produkternas kolinlagring är redan inkluderade i nationell klimatrapportering som delar av LULUCF sektorn. Komponenten som berör utsläpp i den träbaserade värdekedjan är också representerad i befintlig utsläppsrapportering. Den komponent som saknas är de potentiellt undanhållna utsläppen av alternativa produkter som behövs för en komplett bild. Det är alltså i första hand denna nya komponent som är relevant för att komplettera rapporteringen av skogens klimatnytta.

Potentiellt undanhållna utsläpp beräknas genom att analysera de utsläpp som alternativa produkter skulle ge upphov till om de träbaserade produkterna inte fanns tillgängliga. Detta baseras i huvudsak på livscykelanalyser. Den faktor som används (displacement factor) uttrycker hur mycket klimatutsläpp (t CO_2e) som undviks per mängd biogent kol i de träbaserade produkterna (också t CO_2e). Faktorn är alltså CO_2e/CO_2e, det vill säga enhetslös. ISO 13391 erbjuder Tier 1 faktorer för breda produktkategorier som kan användas i

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

brist på mer detaljerad information. För rundvirke anges en konservativ faktor på 0,5 tCO_2e/tCO_2e, det vill säga de olika produkter som rundvirke motsvarande 1 tCO_2e (ungefär lika med 1 m^3) bedöms hålla undan 0,5 tCO_2e av oönskade växthusgaser. Ett högt nyttjande av virkesråvaran kan leda till en högre faktor.

4.2 Problembeskrivning

Klimatförändringarna drivs av komplexa processer som förstärker varandra, motverkar varandra och innehåller tröskeleffekter där förändringarna kan accelerera.

Skogsekosystemen är också komplexa där forskningen fortfarande har svårt att förklara vad som påverkar variationer i trädens tillväxt, kolinlagring med mera.

Skogen ägs och brukas under lång tid från föryngring till skörd och av många enskilda individer med olika mål för sitt brukande vilket gör styrning av råvaruförsörjning till en tredje mycket komplex verksamhet.

Slutligen förädlas råvaran av många aktörer i flera led till en mycket stor mängd olika produkter, som dessutom i olika grad återvinns i ny produktion, vilket ger en komplex bild av klimateffekterna när förnybara träbaserade produkter används.

Att lägga ihop dessa fyra i sig komplexa system i lagstiftning som ska styra mot relativt kortsiktiga och exakt siffersatta klimatrelaterade mål anser jag är i grunden feltänkt. Att förändra upptaget av växthusgaser i skogen och de effekter som uppstår av virkesanvändning är inte som att vrida på ett reglage i en fabrik.

Skogens klimatnytta tycker jag beskrivs bättre genom tillämpning av andra systemgränser och utan att knytas till kortsiktiga och lagstiftade mål.

Simuleringar av framtidens utveckling av den svenska skogen visar också en minskad upptagstakt oavsett scenario vilket tyder på att det inte är en långsiktig lösning att använda skogen som kompensation och upptag för andra sektorers utsläpp[18]. I stället borde mer fokus läggas på hur skogen och skogsbruket kan bidra till att förhindra de antropogena utsläppen oavsett sektor i enlighet med de övergripande målen i klimatkonventionen. Den metod som app-

[18] Skogsstyrelsen. 2022. Rapport 2022/9.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

licerats i ISO 13391 erbjuder en möjlighet till ett sådant perspektivskifte.

4.3 Lösningsförslag

Förslag:

– Regeringen ger Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram ett nytt mått för skogens klimatnytta som inkluderar kollagerförändringar i skog och träprodukter, utsläpp från värdekedjan samt potentiellt undanhållna utsläpp från andra produkter.

4.3.1 Tydligare redovisning av skogens klimatnytta

Jag föreslår att Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket årligen redovisar den potential för utsläppsminskningar som representeras av den skogsråvara som levereras från svensk skogsmark. Utgångspunkten är metodiken som presenteras i ISO 13391 för att beräkna kollagerförändringar i skog och träprodukter, utsläpp från värdekedjan samt potentiellt undanhållna utsläpp från andra produkter.

Den årliga redovisningen ska inkludera uppdaterade omräkningstal (displacement factors) där hänsyn tas till mängd och fördelning av slutprodukter per kategori av skogsråvara, produkternas respektive potential att hålla undan oönskade växthusgaser, och inkludera graden av materialåtervinning.

Måttet bör beräknas för hela landet och även fördelas på effekter som uppstår i Sverige, samt övriga EU och övriga världen genom export. Redovisningen kan användas inom EU:s klimatsamarbete och som underlag för global analys och förhandlingar.

Eftersom måttet som föreslås avser en komplettering till nuvarande LULUCF-redovisning och inte en ersättning behöver inte effekter på andra delar av klimatpolitiken beräknas.

Måttet förslås också att ingå i det produktionsmålssystem som jag föreslår i avsnitt 8.1.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

4.3.2 Vikten av att undanhålla fossila utsläpp

En viktig del i mitt föreslagna sätt att redovisa skogens klimatnytta är att inkludera effekten av potentiellt undanhållna fossila utsläpp, det som ibland kallas för substitutionsnyttan. Den samhällsekonomiska effekten av detta finns också med i avsnitt 3.2.

Diskussionen om denna effekt eller nytta är omfattande bland annat om hur stor den är beroende på vilka fossilbaserade produkter som undanhålls, hur länge och var vilket då påverkar storleken på denna nytta. Ur principiell mening spelar det ingen roll om dessa omräkningstal är 0,2 eller 2,0, så länge de har ett positivt värde så finns det en nytta där. För att uppnå en hög kostnadseffektivitet kan det såklart vara bättre att undanhålla fossila utsläpp med större värde än lägre.

En annan invändning handlar om att klimatet inte påverkas om det är en koldioxidmolekyl som kommer från ett biogent kretslopp eller från ett fossilt utsläpp. Det må vara korrekt i en strikt kemisk och fysisk mening men knappas ur ett samhällsperspektiv. Den tid det tar för naturen att skapa olja, kol och gas är så lång att utsläpp från sådana källor till atmosfären måste beskrivas som linjära envägsutsläpp och inte som för biogena kolatomer som cirkulerar snabbare mellan jorden och atmosfären. För en långsiktig förvaltning av kolatomerna är naturligtvis en cirkulär återvinning bättre.

En närliggande invändning gäller kopplingen till politik och lagstiftning. När EU:s klimatpolitik sätter tak för hur stora utsläppen får vara och inkluderar allt fler branscher i utsläppshandelssystemen så kan man argumentera för att det inte är viktigt att ersätta fossilt med biogent kol, de totala utsläppen påverkas ändå inte. Detta tycker jag är ett snävt och ur praktisk synvinkel närmast omöjligt tankemönster. Klimatet och för den delen skogsbaserade produkter är globala frågor där EU inte kan se enbart till sitt eget utan måste beakta sina handlingar i förhållande till den större världen utanför EU. Dessutom är politikers stiftade lagar till skillnad från naturlagarna möjliga att ändra. Jag vill därför mena att så länge det finns en fysisk tillgänglig resurs i det fossil råvara så finns det också en nytta av att undanhålla den resursen med hjälp av biogena råvaror. I en framtid där förhoppningsvis fossila råvaror fasats ut erbjuder bioekonomin en väg att tillhandahålla kolatomer utan att späda på ytterligare koldioxid till atmosfären. Förvisso finns som vi visar i

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

avsnitt 3.2 en möjlighet att kortsiktigt binda in koldioxid i de skogliga ekosystemen. Men en effektiv inbindning kan bara ske under några decennier, sedan återstår en skog som måste vårdas under sekler framåt till stora kostnader för att inte släppa ut det bundna kolet. Priset kommer således på sikt och får betalas av framtida generationer.

Slutligen finns det också en diskussion om konsumtion, att användningen av träprodukter i stället för fossilbaserade produkter inte minskar utsläppen utan snarare ökar dem eftersom konsumtionen ökar mer än den förändras. Här tycker jag inte man ska låta det bästa vara det godas fiende. Att undanhålla fossila utsläpp är i sig en bra åtgärd. Att man sen kan göra ytterligare åtgärder förtar inte nyttan av att använda träprodukter.

4.3.3 Alternativ ansats i EU:s klimatpolitik

Ramverket för klimatrapportering enligt UNFCCC och inom EU:s klimatlag baseras på indelning i sektorer och territoriella gränser för att undvika dubbelräkning eller att effekter inte tas med. Det är en klok ansats för ett bokförings- och rapporteringssystem och bör bibehållas som sådant. Men problemet uppstår när det övergår till att bli bindande och styrande lagstiftning som också innehåller styrmedel och åtgärder.

Nuvarande LULUCF-förordning har systemavgränsningar som gör att inte hela skogens klimatnytta tydligt framkommer och riskerar att resultera i kontraproduktiva beslut om åtgärder och mål. Även om alla utsläpp och upptag redan i dag bokförs, redovisas och ges styrning begränsar sektorsindelningen möjligheten att få en helhetsbild av skogens hela klimatnytta. Ett annat mått ger ett komplement i fråga om utveckling av mål, styrmedel och åtgärder.

För markanvändningssektorn är systemen dessutom så komplexa att de inte lämpar sig för kortsiktiga siffersatta och bindande mål utan bör i första hand ses som redovisande mått. Detta visar sig inte minst genom osäkerheten i mätmetoder och där det skiljer i utförande mellan EU:s medlemsstater.

Regeringen bör därför verka för att skogens hela klimatnytta ska tydliggöras i EU:s klimatpolitik och att skogen inte enbart ska ha en roll som kolsänka som kan användas för att undvika att minska på fossila utsläpp. Effekten av undanhållna utsläpp i andra system

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

(ETS, ETS2, ESR) är i dag inte tillräckligt synliga vilket kan leda till suboptimala beslut om mål, styrmedel och åtgärder inom LULUCF-sektorn.

Detta kan exempelvis ske genom att inkludera träprodukternas potential för att hålla undan växthusgasutsläpp när mål för LULUCF-sektorn sätts, antingen inom nuvarande konstruktion av EU:s klimatmål, eller genom att separera LULUCF-sektorn från ETS/ESR och utarbeta självständiga mål för LULUCF-sektorn.

4.4 Konsekvenser

4.4.1 Finansiella konsekvenser för staten

Förslaget innebär ett behov av utredning vid berörda myndigheter och sedan en årlig statistikpublicering. Kostnaden för detta arbete bedöms rymmas inom de berörda myndigheternas anslagsram vilket dock minskar utrymmet för annan verksamhet.

4.4.2 Konsekvenser för företag och enskilda

Myndigheterna bör i första hand beräkna statistiken på befintliga uppgifter utan att inhämta ytterligare underlag från företag. Någon ökad uppgiftslämnarbörda bedöms därför inte uppstå.

En nationell redovisning som baseras på samma principer som åtskilliga företag redan använder i sina hållbarhetsredovisningar bör leda till ökade möjligheter till jämförelser vilket kan påverka företagen i deras interna styrning.

Eftersom förslaget enbart handlar om ett sätt att redovisa skogens klimatnytta och inte direkt påverkar brukandet av skogen bedöms det inte ha någon konsekvens för renskötseln och rennäringens behov.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

4.4.3 Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Förslaget innebär ett ytterligare mått på skogens klimatnytta vilket ger ett större underlag för ett bra beslutsfattande på det klimatpolitiska området. Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för miljö eller sociala konsekvenser.

4.4.4 Samhällsekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser

Förslaget har inga direkta samhällsekonomiska konsekvenser men indirekt ger förslaget ytterligare ett mått på skogens klimatnytta och ett bredare underlag för hur skogen bäst kan bidra till samhällsnytta.

Förslaget innebär enbart framtagande av ett kompletterande mått för skogens klimatnytta. Befintliga rapporteringar av nationella och EU-beslutade mål på klimatområdet påverkas inte. Förslaget bedöms därför inte stå i strid med EU-rätten.

5 Ny syn på naturvårdsavsättningar och miljöhänsyn

Detta kapitel behandlar naturvårdsavsättningar och miljöhänsyn i skogsbruket. Fokus ligger på frågor som rör balansen mellan att bruka skogen för produktion och att bevara skogen för att skydda dess miljövärden. Att bruka skog och att bevara skogens miljövärden behöver inte alltid ses som motstående intressen. Tvärtom finns det förutsättningar för att förena produktion och bevarande genom väl avvägd hänsyn och planering. En hållbar skogspolitik förutsätter att dessa mål kan samexistera och stärka varandra över tid.

5.1 Formellt skyddad skog och frivilliga avsättningar

Av utredningsdirektivet framgår att jag ska lägga förslag som ökar investeringsviljan i skogssektorn. Under arbetets gång har det stått klart för mig att det finns ett behov av en långsiktigt hållbar spelplan för att skapa den trygghet som behövs för att investera i den svenska skogen. Av den anledningen ser jag ett behov av att uttrycka min syn på arbetet med naturvårdsavsättningar och därmed hur stor skogsareal som kan förväntas kunna användas för virkesproduktion.

5.1.1 Bakgrund

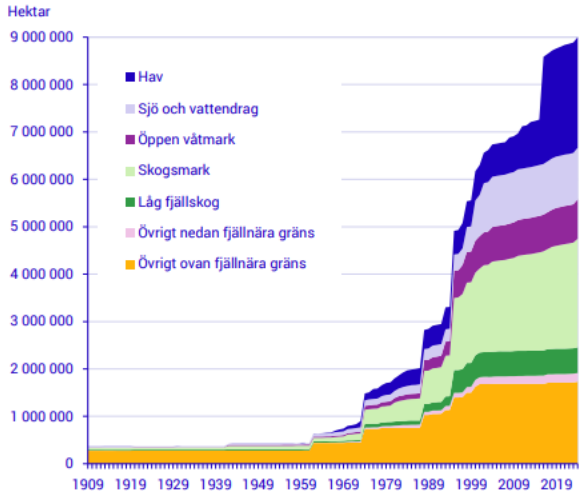
Sverige har en lång historia av att skydda natur och var det första europeiska land som inrättade nationalparker redan 1909. Skyddet av skogsmark kom i gång under 1970-talet och ökade kraftigt under 1990-talet (Figur 5.1). Observera att figuren inte omfattar alla former av skydd. På global nivå hade konventionen om biologisk mångfald

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

antagits 1992 och inom EU skapades ett art- och habitatdirektiv samma år vilket kom att gälla även Sverige vid anslutningen 1995.

Figur 5.1 Skyddad natur per naturtyp, ackumulerad areal 1909–2024

Nationalparker, naturreservat, naturvårdsområden och Natura 2000-områden (SCI)



Källa: SCB, Skyddad natur 2024-12-31 MI 41 Rapport 2025:01.

Den svenska naturvårdsmodellen

Inför omläggningen till 1993 års skogspolitik diskuterades tre alternativa sätt för att skydda skogsmiljön[1]. Ett alternativ var att hantera natur- och miljöskyddet genom avsättningar av stora naturreservat och därmed separera produktionsskogar areellt från naturvården. Ett annat alternativ som också byggde på en uppdelning av skogsmarken, var att variera brukandeintensiteten med hänsyn till markens produktionsförmåga och avstånd till industri och marknad. Det sista alternativet vilket också valdes, var att tillämpa ett skogsbruk med hög produktion och god natur- och miljöhänsyn över hela skogsmarksarealen[2]. Detta alternativ förutsatte också avsättningar men i mindre utsträckning än i det första alternativet. Bedömningen i samband med 1993 års skogspolitiska reform var att efter 30 år,

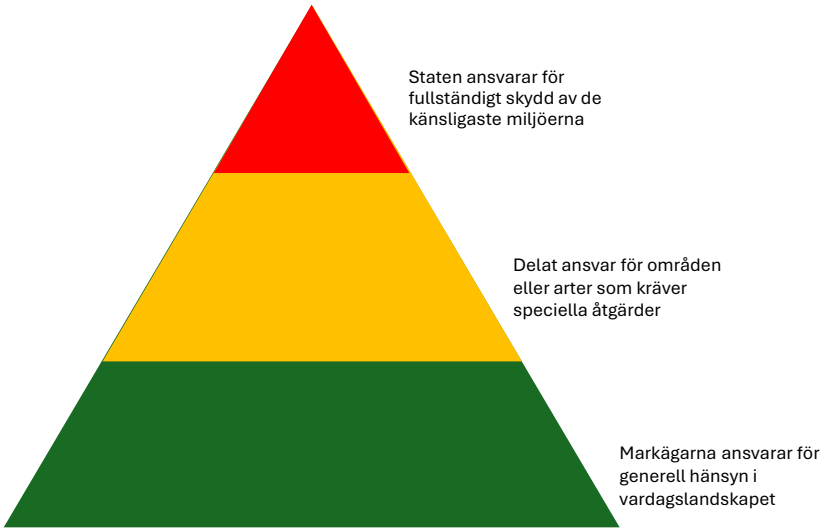
[1] SOU 1992:76 s. 121.
[2] Prop. 1992/93:226.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

det vill säga i nutid, bör större områden på sammanlagt fem procent av skogsmarken i hela landet vara undantagna från skogsbruk[3].

Ansvarsfördelningen i denna naturvårdsstrategi diskuterades i samband med sektorsansvarsprincipen och hänvisning till 1988 års miljöpolitiska beslut[4]. Naturvårdsarbetet skulle delas in i tre nivåer som kan liknas vid en pyramid (Figur 5.2). I basen finns den generella hänsyn som tas i vardagslandskapet. För denna förväntades ansvaret och kostnaderna ligga på näringsutövarna. Nästa högre nivå avsåg områden med högre naturvärden som krävde speciella insatser för skydd och vård och för dessa skulle det föreligga ett delat ansvar mellan näringsutövarna och staten. Slutligen utgörs toppen av pyramiden av särskilt värdefulla områden som tål liten eller ingen mänsklig påverkan och därmed behöver ett mer eller mindre fullständigt skydd. Ansvaret för att skydda dessa låg därmed på staten.

Figur 5.2 Illustration av den svenska naturvårdsmodellen i skog



Källa: Egen illustration baserad på prop. 1992/93:226.

[3] Prop. 1992/93:226 s. 111.
[4] Prop. 1992/93:226 s. 41.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Bristanalyser och målnivåer

År 1997 redovisade Miljövårdsberedningen sitt betänkande om skydd av skogsmark där man bedömde behovet av skydd på lång sikt (cirka 40 år) och på kortare sikt (10–20 år)[5]. Arbetet hade en vetenskaplig ansats i form av en brist- och behovsanalys där man utgick ifrån att 20 procent av den ursprungliga utbredningen av skogsmiljöer som är intressanta ur naturvårdssynpunkt, främst gammal skog och lövrik skog, utgör behovet av skydd. Analysen visade då att på lång sikt behöver 9–16 procent av skogsmarksarealen, beroende på landsdel, skyddas inklusive restaureringsinsatser. På kortare sikt såg man behovet av att skydda befintliga skogsmiljöer med höga eller snabbt utvecklingsbara naturvärden vilka bedömdes omfatta cirka 900 000 hektar.

Riksdagen beslutade sedan 2001 om att ett delmål i miljökvalitetsmålet *Levande skogar* om att ytterligare 900 000 hektar skyddsvärd skogsmark ska undantas från skogsproduktion till år 2010[6]. Av dessa förväntades 500 000 hektar utgöras av markägarnas frivilliga avsättningar medan det statliga ansvaret för att skapa formellt skydd omfattade resterande 400 000 hektar. Delmålet avsåg produktiv skogsmark nedanför gränsen för fjällnära skog och innebar att för att uppnås skulle 2,6 procent av den produktiva skogsmarken nedanför gränsen för fjällnära skog omfattas av ett formellt skydd och 3,3 procent skyddas genom markägarnas frivilliga avsättningar. En bedömning av måluppfyllelsen gjordes 2009[7] vilken pekade på markägarna hade nått sin del avseende frivilliga avsättningar medan det statliga ansvaret hade nåtts till drygt 60 procent. Det bedömdes att delmålet var inom räckhåll bland annat genom utvecklade arbetssätt och bevarande av skyddsvärda skogar på statens mark.

I samband med den fördjupade utvärderingen av Levande skogar 2007 lät Skogsstyrelsen göra en uppdatering av den bristanalys som gjordes 1997[8]. Denna uppdatering visade att huvudslutsatserna om de långsiktiga arealmålen stod fast.

Baserat på ett betänkande från miljömålsberedningen[9] beslutade regeringen år 2014 om nya etappmål inom miljömålssystemet[10]. Avse-

[5] SOU 1997:97.
[6] Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2001/02:MJU3.
[7] Prop. 2008/09:214 s. 39.
[8] Skogsstyrelsen. 2010. Rapport 2010/4.
[9] SOU 2011:34.
[10] Regeringsbeslut M2014/593/Nm.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

ende skydd av landområden innebar de bland annat att fram till år 2020 skulle det formella skyddet av skogsmark öka med cirka 150 000 hektar och de frivilliga avsättningarna borde öka med cirka 200 000 hektar till totalt 1 450 000 hektar.

Skogsutredningen 2019 föreslog att Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen skulle ges i uppdrag att genomföra en bristanalys och att det sedan skulle tas fram ett politiskt ställningstagande för bevarande av biologisk mångfald[11].

Uppföljning och redovisning

Vid en granskning av Riksrevisionen 2018 av berörda myndigheters arbete med formella skydd och frivilliga avsättning, drogs slutsatsen att det för att möjliggöra en transparent och jämförbar uppföljning och rapportering av målen till riksdagen behövds en ökad samsyn kring vilka arealer som ska tillgodoräknas formellt skydd respektive frivilliga avsättningar samt en ökad samordning av statistik[12]. Samma år uppdrog regeringen åt Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket att tillsammans med Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), utarbeta en sammanhållen statistik för skogsmark. I uppdraget ingick att redovisa arealer uppdelat på formerna av formellt skyddade områden, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt lagstiftat skydd av improduktiv skogsmark, så att en transparent och jämförbar uppföljning kan göras. Statistiken skulle vara användbar i både nationell och internationell rapportering[13]. Regeringen uppdrog senare åt SCB att bidra i utarbetandet[14]. Baserat på detta uppdrag har sedan de fyra inblandade myndigheterna årligen publicerat uppdaterad statistik via SCB[15,16].

[11] SOU 2020:73.
[12] Riksrevisionen. 2018. RiR 2018:17.
[13] Regeringsbeslut 2018. N2018/04159/SK.
[14] Regeringsbeslut 2018. N2018/04159/SK.
[15] Skogsstyrelsen. 2019. Rapport 2019/18.
[16] SCB. 2025. MI 41 Rapport 2025:02.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Nuläge avseende formellt skyddad skog, frivilliga avsättningar med mera

Baserat på den ovan nämnda samlade statistiken[17] beskrivs nuläget vid utgången av 2024 på detta sätt.

Formella skydd

Formellt skyddad skogsmark är skogsmark som regleras av lagar och förordningar, ingångna avtal och enskilda beslut avseende områdesskydd. Det är ett samlingsbegrepp för olika skyddsformer, som förekommer både på produktiv och improduktiv skogsmark. Följande skyddsformer ingår i statistiken:

- Nationalparker.
- Naturreservat med föreskrifter om skogsbruk.
- Skogliga biotopskyddsområden.
- Naturvårdsavtal, inklusive ekoparker och vitryggsavtal.
- Natura 2000 med skogshabitat.
- Inomstatlig överenskommelse mellan Naturvårdsverket och Fortifikationsverket.
- Beslutade skogliga biotopskyddsområden och naturreservat med föreskrifter mot skogsbruk, som inte vunnit laga kraft.
- Markersättningar för bildande av naturreservat, inklusive överenskommelse med Statens Fastighetsverk.

Vid utgången av 2024 omfattade den formellt skyddade skogsmarken drygt 2,5 miljoner hektar, vilket motsvarar 9,4 procent av Sveriges totala skogsmarksareal. Drygt 1,4 miljoner hektar av dessa avser produktiv skogsmark. Det är stora skillnader i hur det formella skyddet av skogsmark fördelar sig mellan olika delar av Sverige. Ovan den fjällnära gränsen var mer än hälften av skogsmarken skyddad 2024. Av den produktiva skogsmarken var 54 procent formellt skyddad och av den totala skogsmarken var det 59 procent. I regionerna nedan

[17] SCB. 2025. MI 41 Rapport 2025:02.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

den fjällnära gränsen hade 3,9 procent av den produktiva skogsmarken och 4,2 procent av den totala skogsmarken ett formellt skydd.

Frivilliga avsättningar

Frivilliga avsättningar är områden med produktiv skogsmark där markägaren frivilligt har fattat beslut om att inte utföra åtgärder som kan skada naturvärden, kulturmiljöer eller sociala värden. Områdena ska finnas dokumenterade i plan eller annan handling.

De frivilliga avsättningarna omfattade knappt 1,4 miljoner hektar 2024. Det motsvarar 5,9 procent av Sveriges hela areal produktiv skogsmark och 5,0 procent av den totala arealen skogsmark. Arealerna var relativt jämnt fördelade mellan Sveriges fyra landsdelar, från drygt 390 000 hektar i södra Norrland, till nästan 330 000 hektar i norra Norrland. Som andel av den fullständiga arealen produktiv skogsmark per landsdel utgjorde de frivilliga avsättningarna som mest 6,7 procent i södra Norrland och som minst 4,6 procent i norra Norrland.

Improduktiv skogsmark

Improduktiv skogsmark är skogsmark som inte är produktiv, det vill säga som enligt vedertagna bedömningsgrunder inte kan producera i genomsnitt minst en kubikmeter virke per hektar och år. Enligt skogsvårdslagen får inte avverkning, skogsvårdsåtgärder och gödsling ske på improduktiva ytor som är större än 0,1 hektar. Enstaka träd får dock avverkas om det inte förändrar naturmiljöns karaktär. Delar av den improduktiva skogsmarken ingår i den formellt skyddade skogsmarken, vilket ger överlapp mellan de båda formerna.

Den improduktiva skogsmarksarealen inklusive formellt skydd utgjorde drygt 4,4 miljoner hektar vilket motsvarar knappt 16 procent av Sveriges totala skogsmarksareal, enligt femårsmedel med mittår 2022. Andelen var betydligt högre i regionen ovan den fjällnära gränsen, med nästan 63 procent. Av de fyra regionerna nedan fjällnära gräns var andelen högst i den nordboreala regionen, med 14 procent, och som lägst i den nemorala regionen, med 4 procent av den totala skogsmarksarealen. Improduktiv skogsmark som inte är formellt skyddad utgjorde cirka 3,0 miljoner hektar vilket motsvarar knappt 11 procent av den totala skogsmarksarealen. I regionen ovan fjällnära

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

gräns var andelen nästan 24 procent och nedan den fjällnära gränsen var den drygt 9 procent

Hänsynsytor

Hänsynsytor är mindre områden produktiv skogsmark, som frivilligt eller enligt skogsvårdslagen har lämnats vid avverkning. Exempel på hänsynsytor är hänsynskrävande biotoper, kantzoner mot våtmark och vattendrag eller bryn mot annat ägoslag

Enligt preliminära siffror för 2024 skattas den ackumulerade arealen hänsynsytor vid föryngringsavverkning sedan 1993 till att omfatta nästan 550 000 hektar vilket motsvarar 2,3 procent av den produktiva skogsmarken eller 1,9 procent av den totala skogsmarken.

Vid enskilda skogsbruksaktiviteter vidtas också särskilda hänsyn. Det kan handla om så kallad detaljhänsyn i form av punkt- eller linjeobjekt som att lämna ett enskilt fristående träd, undvika nedrisning av kulturmiljöer eller körskador på en stig. Miljöhänsyn vid skogliga åtgärder hanteras mer i detalj i avsnitt 5.2.

Virkesproduktionsmark

För att beräkna tillgången på virkesråvara nu och i framtiden behöver man veta vilken mark som är tillgänglig för virkesproduktion. Detta görs nationellt via Skogsstyrelsens återkommande skogliga konsekvensanalyser och uppgifterna om virkesproduktionsmark respektive icke-virkesproduktionsmark redovisas också via internationell statistikrapportering. Vid de tillfällena antas att den mark som inte är att hänföra till någon av ovanstående kategorier kan betraktas som virkesproduktionsmark. Det innebär inte att den marken kan hanteras hursomhelst. Även denna mark bidrar till miljömålet och kan ha behov av annat hänsynstagande till exempel avseende kulturmiljöer, variation i brukandet med mera. Att marken i detta sammanhang betraktas som tillgänglig för virkesproduktion behöver inte betyda att markägaren har virkesproduktion som mål utan enbart att det inte finns några i dag kända restriktioner mot att bedriva virkesproduktion. I dessa sammanhang brukar också den nuvarande nivån på hänsynstagande vid föryngringsavverkning tillämpas även för framtida föryngringsavverkningar eftersom den åtminstone delvis är ett lag-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

krav och därför bör des som en restriktion mot virkesproduktion. Detta ger en något lägre areal virkesproduktionsmark än om enbart nuvarande undantagna arealer räknas bort från skogsmarksarealen.

Virkesproduktionsmarken uppgår i dag med det sättet att räkna, till 19,4 miljoner hektar eller 70 procent av den svenska skogsmarken.[18]

Myndigheternas arbete

I samband med den nya skogspolitiken 1993 fick Skogsstyrelsen i uppgift att vid sidan av Naturvårdsverket och länsstyrelserna börja arbeta med att skydda skog i form av biotopskydd och naturvårdsavtal. Områdesskyddsarbetet för skogsmark är sedan dess delat mellan dessa myndigheter och kommunerna. I samband med delmålet fram till 2010 inom Levande skogar som beskrevs i bakgrunden ovan, fanns uttalade arealmål per skyddsinstrument och därmed vad respektive myndighets beting var.

För att samordna och prioritera detta gemensamma arbete har Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen tagit fram Nationell strategi för formellt skydd av skog. Den beslutades 2005[19] och reviderades 2017[20] och 2024[21]. I den senaste revideringen har strategin reviderats utifrån att frivillighet som grund ska vara en utgångspunkt och det huvudsakliga arbetssättet för myndigheterna i enlighet med senaste skogspolitiska propositionen[22]. Strategin har också utvidgats till att avse även fjällnära skog och ska nu framför allt bidra till de båda miljökvalitetsmålen *Levande skogar* och *Storslagen fjällmiljö*. Därutöver bidrar den även till andra miljökvalitetsmål till exempel *Ett rikt växt- och djurliv* och *Levande sjöar och vattendrag*. Strategin är i första hand ett system för att prioritera vilka områden som i första hand bör bli föremål för ett formellt skydd och hur myndigheterna ska komma fram till en sådan bedömning. I strategin erkänns och bejakas också markägarnas frivilliga avsättningar som ett komplement till det formella skyddet. Strategin utgår från de nationella och internationella mål som finns men saknar ett konkret siffersatt arealmål. I avsaknad av ett sådant politiskt uttalat ställningstagande är det

[18] SLU. 2025. Skogsdata 2025 s. 48.
[19] Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. 2005. NV dnr 310-419-04. SKS dnr 194/04 4.43.
[20] Naturvårdsverket. 2017. Rapport 6762.
[21] Naturvårdsverket 2024. Rapport 7168.
[22] Prop. 2021/22:58.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

i stället genom budgetprocessen som myndigheterna får sin politiska styrning av hur mycket som förväntas skyddas i närtid.

Internationell rapportering

Omfattningen av skyddad natur rapporteras årligen av Naturvårdsverket till den Europeiska miljöbyrån (EEA). Därifrån kan sedan uppgifterna användas för uppföljning på global och regional nivå. I dessa sammanhang rapporteras skyddade områden och Other Effective area-based Conservation Measures (OECM) med utgångspunkt från den internationella naturvårdsunionens (IUCN) vägledning. Utöver denna internationella rapportering görs också rapportering utifrån enskilda rättsakter, till exempel art- och habitatdirektivet.

Den internationella rapporteringen av skyddad natur har varit föremål för flera genomlysningar de senaste åren.

Efter ett regeringsuppdrag till Naturvårdsverket identifierade myndigheten en möjlighet att rapportera ytterligare skyddsformer (samtliga Natura 2000-områden, biotopskydd och naturvårdsavtal samt nationalstadsparken). Man avsåg också att utreda vidare om möjligheten att rapportera kulturreservat samt vattenområden utpekade som riksintressen. Dessutom föreslog man regeringen att utreda möjligheten att avgränsa och rapportera riksintresset *Obrutna fjäll*.[23]

Miljömålsberedningen har i sitt arbete att förslå en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald, identifierat ytterligare områden som möjliga att rapportera under begreppet OECM. Av sådana som kan beröra skogsmark återfinns bland annat riksintresset obrutna fjäll, artrika kraftledningsgator, den inomstatliga överenskommelsen mellan Naturvårdsverket och Fortifikationsverket, naturvårdsavtal för återvätning av torvmark, frivilliga avsättningar (genom frivillig rapportering), skogliga impediment (genom frivillig rapportering) och tätortsnära rekreationsområden.[24]

Den sammanlagda statistik över formellt skydd, frivilliga avsättningar, hänsynsytor och improduktiv skogsmark och därmed indirekt kvarvarande virkesproduktionsmark som beskrevs ovan, skiljer sig alltså från rapporteringen till EEA men stämmer väl överens med

[23] Naturvårdsverket. 2021. NV-01318-21.
[24] SOU 2025:21.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

den rapportering som görs till Forest Europe, Eurostat och i den föreslagna skogsövervakningsförordningen avseende skog som är tillgänglig för virkesproduktion (Forest Available for Wood Supply – FAWS) respektive skog som inte är tillgänglig för virkesproduktion (Forest Not Available for Wood Supply – FNAWS).

Behov

På global nivå är det främst FN Konventionen om biologisk mångfald (CBD) som tar upp frågor om naturvård. CBD tillkom samtidigt med Klimatkonventionen 1992. Parterna till CBD enades 2022 om Kunming – Montréal-ramverket som lägger fast mål och åtgärdsmål för perioden 2022–2050. Ramverket innehåller 23 åtgärdsmål som parterna har åtagit sig att nå till 2030 för att uppnå fyra långsiktiga mål syftande mot 2050. De långsiktiga målen handlar om att stärka och återställa biologisk mångfald (mål A), hållbart nyttjande av biologisk mångfald (mål B), rättvis fördelning av nyttan vid användning av genetiska resurser (mål C) samt tillräckliga resurser (mål D). Bland de specifika åtgärdsmålen kan nämnas åtgärdsmål 2 om att återställa minst 30 procent av utarmade ekosystem och åtgärdsmål 3 om att med skyddade områden och andra verkningsfulla områdesbaserade bevarandeåtgärder (OECM) effektivt bevara och förvalta 30 procent av områden som har särskild betydelse för biologisk mångfald, ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster samt åtgärdsmål 10 om att säkerställa att områden som är föremål för jordbruk, vattenbruk, fiske och skogsbruk förvaltas på ett hållbart sätt.

EU:s arbete för att uppnå dessa globala överenskommelser hanteras till stor del genom den gröna giv som lanserades 2019 (se avsnitt 11.3 för utförlig beskrivning). Vad som kan noteras här är att EU:s strategi för biologisk mångfald från 2020, som är EU:s bidrag till att uppfylla de globala målen, syftar bland annat till att rättsligt skydda minst 30 procent av EU:s landyta varav en tredjedel (det vill säga minst 10 procent) ska vara strikt skyddade. Strategin uttrycker också inriktningen att strikt skydda alla återstående urskogar och naturskogar i EU. Genomförandet av strategin görs bland annat i form av flera rättsakter till exempel genom restaureringsförordningen och avskogningsförordningen.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Hur detta gemensamma EU-åtagande ska fördelas mellan medlemsstater och mellan ekosystem är än så länge inte uttolkat. Alla parter till konventionen om biologisk mångfald och till Kunming-Montreal-protokollet, däribland Sverige, är dock skyldiga att redovisa hur kraven ska uppnås via en nationell strategi och handlingsplan (National Biodiversity Strategy and Action Plan – NBSAP).

Naturvårdsverket har på uppdrag av regeringen tagit fram ett förslag till en nationell strategi och handlingsplan[25]. Enligt prop. 2024/25:1 utgiftsområde 20, kommer regeringen under 2025 att ta fram en nationell strategi och plan i enlighet med Kunming – Montréal-ramverket. Naturvårdsverket har också på uppdrag av regeringen, rapporterat Sveriges utfästelser gentemot EU:s strategi för biologisk mångfald[26]. Utfästelser om skydd av natur kommer att innebära att arealen av Sveriges formellt skyddade områden ökar från 15,5 procent till 17,7 procent 2022–2030. De arealer som kommer att uppfylla detta scenario består i stor utsträckning av pågående och planerade områden för formellt skydd och utgår från en fortsatt inriktning med ett värdebaserat skydd, funktionalitet och prioriterade naturtyper. Utfästelser om statusförbättring har gjorts för 14 arter och 9 naturtyper. Utfästelser för stoppad försämring har skett för 9 arter och 3 naturtyper. Sverige har utfäst sig att få bättre kunskap för 2 arter och 4 naturtyper. I rapporteringen har Naturvårdsverket också angivit att för 22 arter och en naturtyp kan försämringen inte stoppas på grund av att det ligger utanför Sveriges kontroll. Rapporteringen inkluderade också vilka åtgärder som krävs för att uppnå förbättringarna och när de behöver genomföras.

I Miljömålsberedningens arbete med att föreslå en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtagande inom biologisk mångfald görs en gapanalys som utgår från att det svenska åtagandet också ska motsvara 30 procent av landarealen men man särskiljer inte skog från annan landareal[27].

[25] Naturvårdsverket. 2023. NV-09908-21.
[26] Naturvårdsverket. 2023. NV-02553-23.
[27] SOU 2025:21 s. 92.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Omfattande begreppsapparat för bevarandeinsatser

Arbetet med att besluta om mål och åtgärder samt att följa upp och rapportera mot dessa försvåras av att det finns en omfattande begreppsapparat för vilka bevarandeinsatser som kan medräknas.

Som beskrivits ovan utgår den svenska naturvårdsmodellen från tre nivåer i en pyramid med den generella hänsynen i vardagslandskapet i basen och statens ansvar för fullständigt skydd i toppen och däremellan ett delat ansvar för områden och arter som behöver speciella åtgärder. Tidigt började dock begreppen *formellt skydd* respektive *frivilliga avsättningar* användas och politiska mål sattes för dessa. De frivilliga avsättningarna bör rimligen kunna hänföras till mellankategorin i pyramiden medan det formella skyddet kan avse både den översta kategorin och mellankategorin. På samma sätt är delar av hänsynstagandet vid skogsbruksåtgärder så omfattande att det bör räknas till mellankategorin medan huvuddelen är just generell hänsyn i vardagslandskapet, det vill säga basen i pyramiden. I den samlande statistiken från SCB som redovisats ovan, ingår också improduktiv skogsmark som till delar ingår i formellt skyddade områden men i andra delar inte gör det, samtidigt som begränsningarna mot skogsbruk på improduktiv skogsmark regleras via skogsvårdslagen.

Den internationella rapporteringen av skyddad natur använder sig av andra klassificeringar ofta baserad på den internationella naturvårdsunionens (IUCN) definitioner och kategorisering. I redovisningen av ett regeringsuppdrag har Naturvårdsverket redovisat hur Sverige rapporterar skyddad natur till Europeiska miljöbyrån (EEA) i jämförelse med andra länder[28]. Myndigheten konstaterar bland annat att det finns många instrument som skyddar natur utan att vara skyddade områden enligt IUCN samt att det finns skillnader i hur, enligt Naturvårdsverkets bedömning, IUCN:s definitioner följs av olika länder.

I konventionen om biologisk mångfald görs åtskillnad på olika bevarandeinsatser. Det innebär att vissa insatser är att betrakta som strikt skydd till exempel nationalparker, naturreservat (beroende på syfte och specifika reservatsföreskrifter) och biotopskydd som alla är tydligt avgränsade och har ett permanent juridiskt skydd. Andra insatser för att bevara områden benämns som *andra verkningsfulla områdesbaserade bevarandeåtgärder* (other effective area-based con-

[28] Naturvårdsverket. 2021. NV-01318-21.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

servation measurements – OECM). Vägledning för vad som kan räknas hit återfinns i ett beslut från 2018[29] och Naturvårdsverket bedömer[30] att vissa frivilliga avsättningar samt de övningsområden som reglerats i överenskommelser mellan Naturvårdsverket och Fortifikationsverket, ska kunna rapporteras som OECM. Som nämnts ovan har miljömålsberedningen föreslagit ytterligare områden som skulle kunna rapporteras som OECM.

I EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 används rättsligt skydd som begrepp för det centrala åtagandet om skydd för minst 30 procent av landytan samt begreppet strikt skydd för en tredjedel av dessa inklusive alla återstående urskogar och naturskogar.

5.1.2 Problembeskrivning

Av bakgrundsbeskrivningen ovan framgår att samtidigt som mer skogsmarksareal har undantagits från virkesproduktion har målstolparna för behovet av skydd flyttats framåt. Bedömningen 1993 om 5 procent höjdes 1997 till 9–16 procent och de internationella överenskommelserna anger nu 30 procent av landarealen (ej specifikt för skog) varav 10 procent ska ha strikt skydd samt att alla återstående urskogar och naturskogar ska ges strikt skydd. Dessa saknar enligt mig en tydlig konsekvensbedömning och behov av åtgärder avseende det skogspolitiska produktionsmålet.

Kraven på naturvårdsavsättningar uttrycks i form av globala konventioner och EU-gemensamma strategier och rättsakter. Dessa anser jag inte är tillräckligt tydligt beskrivna för enskilda länder. Även som bevarandeinstrument är de otydligt utformade då målen gällande skog är ospecifika. Allt detta sammantaget skapar osäkerhet. Trots att det är tydligt att naturvårdspolitiken är EU-gemensam finns det glapp mot det nationella arbetet. Ett tydligt exempel är de livsmiljötyper som är av gemenskapsintresse och som kräver bevarandeåtgärder i Art- och habitatdirektivet. Samtidigt som stora arealer av sådan skog återfinns på virkesproduktionsmark och som därmed kan få restriktioner för brukande via icke-försämringskravet i naturrestaureringsförordningen, är stora arealer av den formellt skyddade eller frivilligt avsatta skogen inte av en sådan livsmiljötyp. Den svenska modellen

[29] CBD/COP/DEC/14/8 30 november 2018.
[30] Naturvårdsverket. 2021. NV-01318-21.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

för naturvårdsavsättningar behöver harmoniseras med de internationella åtaganden Sverige har.

Övriga samhället behöver också veta hur omfattande den statliga investeringen i skydd av skog kan förväntas bli och vilka kostnader för förvaltning och skötsel av dessa områden kommer att medföra. Skötseln av befintliga skyddade områden är redan i dag eftersatt vilket också påverkar motivationen och acceptansen för ytterligare skyddade områden.

Denna osäkerhet i möjligheterna till framtida brukande kan begränsa en stärkt investeringsvilja i skogen. Investeringar i skogsbruk och skogsindustri är långsiktiga och behöver därför ha en viss säkerhet i bedömningen av nyttan och behovet av investeringen. Det gäller oavsett om det är en enskild skogsägare som funderar på att bygga en ny skogsbilväg eller om det är ett industriföretag som ska investera i ett nytt sågverk. Till detta adderas osäkerheten för de som investerar i naturhänsyn och som i vissa fall, inte får bruka marken eller få någon ersättning för sådana inskränkningar.

Jag menar att det saknas ett uttalat tydligt politiskt mål för hur mycket skogsmark som ska skyddas eller på andra sätt undantas från skogsproduktion och hur mycket mark som ska finnas tillgänglig för virkesproduktion.

5.1.3 Lösningsförslag

Förslag:

– Regeringen bör uttala en tydlig politisk avvägning för hur stor areal som bör undantas från skogsbruk och därmed också hur stor areal som kan användas för skogsbruk. Ett sådant uttalat mål bör också inkludera hur Sverige avser att bidra till EU:s gemensamma åtaganden, vara harmoniserat med internationella åtaganden samt inkludera en ambition avseende skötsel av undantagna områden.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Tydligare politiska avvägningar

Att skydda skog är inte enbart en vetenskaplig fråga som forskarsamhället kan hantera. Det är heller inte enbart en teknisk fråga för myndigheter att genomföra. I hög grad är det en avvägningsfråga gentemot andra samhällsintressen vilket gör det till en politisk fråga, inte minst eftersom det är förknippat med stora kostnader för enskilda och för staten. Processen med områdesskydd är i många fall utsträckt över lång tid och ett strikt skydd är tänkt att vara för evigt. Det skapar ett behov av en bred politisk uppslutning om de åtaganden Sverige gör mot omvärlden.

Att besluta om mål för naturvårdsavsättningar har tidigare gjorts bland annat som etappmål i miljömålssystemet och Miljömålsberedningen har nyligen föreslagit en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald som underlag för ett sådant beslut. För att hantera skogspolitikens båda mål ser jag ett behov av att ett sådant beslut också tydligt ska uttala ett mål för virkesproduktionsmarken. I tidigare utredningar har det efterlysts ett specifikt tillväxtmål men som jag ser det, är tillväxten ett resultat av de åtgärder man gör. Den politiska avvägningen borde därmed vara knuten till åtgärderna, till exempel ett arealmål för virkesproduktionsmark.

Ett sådant helhetsbeslut skulle tydligare visa den politiska avvägningen mellan naturvårdsavsättningar och virkesproduktionsmark. Detta skulle kunna formuleras inom ramen för det nationella skogsprogrammet eller som etappmål i miljömålssystemet i kombination med det produktionsmålssystem som jag föreslår i avsnitt 8.1.

Sveriges bidrag till EU:s gemensamma åtagande

Inom EU finns en stor variation mellan medlemsstater i vilka naturtyper som finns, hur brukandehistoriken ser ut samt vilka skyddsformer som tillämpats. Det här gör också att det svårligen kan tänkas en enhetlig modell för naturvård som passar inom hela EU. I stället borde Sverige analysera vilket bidrag vi som medlemsstat kan ge till det gemensamma åtagandet för EU.

Ett sådant exempel är bevarandet av Europas sista urskogar. Baserat på de uppgifter som medlemsstaterna rapporterat till FAO finns det inom EU 3,7 miljoner hektar urskog (primary forest). Sverige

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

står för 2,2 miljoner hektar av dessa (62 procent) varav nästan all areal är undantagen från skogsbruk men där inte allt är klassat som strikt skyddad utan återfinns till exempel också som improduktiv skogsmark utanför formella skydd eller som frivilliga avsättningar[31]. Sverige tar alltså ett stort ansvar för att bevara de återstående urskogarna i EU. I den mån andra skogar än urskog ska skyddas och framför allt i den mån vissa skogstyper ska restaureras, kan det därför vara en rimlig bördefördelning att detta till stor del sker i andra medlemsstater.

Fler områden kan rapporteras som OECM

I den svenska naturvårdsmodellen återfinns en stor del där staten och markägarna ska dela på ansvaret för bevarandet. Dessa avser inte alltid insatser som uppfyller kraven för strikt skydd utan närmast kan knytas till begreppet OECM. Miljömålsberedningens förslag att inkludera fler bevarandeinsatser här är positivt. Jag tycker dock att man i några avseenden kan gå ännu längre.

För frivilliga avsättningar anges att det bara är de aktörer som redovisar sina avsatta områden offentligt som kan komma i fråga. Jag menar att kontrollmöjligheterna för frivilliga avsättningar är så stora att hela arealen frivilliga avsättningar bör rapporteras. För de markägare som är certifierade finns dessutom ett krav på skogsbruksplan där NO/NS-bestånd finns kartlagda och har bevarandemål och vid behov åtgärdsförslag. Dessa ska dessutom kunna visas upp på förfrågan. Skogsstyrelsen samlar dessutom via sin statistikproduktion årligen in geografisk information om frivilliga avsättningar hos de större markägarna och har återkommande via stickprovsundersökningar tagit del av andra markägares frivilliga avsättningar. Att samtliga frivilliga avsättningar erkänns och används som underlag för Sveriges naturvårdsarbete är väsentligt för markägarnas vilja att göra dessa avsättningar utan ersättning.

Även de skogliga impedimenten, särskilt den improduktiva skogsmarken, bör i högre utsträckning än i Miljömålsberedningens förslag, kunna inkluderas som OECM. Via skogsvårdslagen är dessa både definierade, har ett bevarandemål samt skötselbeskrivning, det vill säga fri utveckling. Den geografiska avgränsningen och dokumen-

[31] Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. 2023. Dnr NV-02484-23. Dnr SKS 2023/3258.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

tationen lyfter Miljömålsberedningen som ett problem men här vill jag påpeka möjligheterna med nationella marktäckedata och laserskanningens kommande möjligheter till tillväxtmätning som tekniker för att hantera dessa. Den improduktiva skogsmarken blir ofta bortglömd i den svenska diskussionen om naturvårdsavsättningar, ofta med argumentet att naturvärdena generellt är större vid högre boniteter. Men den improduktiva skogsmarken bidrar med andra kvaliteter såsom konnektivitet, trädkontinuitet och en lång period av orördhet. Det senare visas inte minst av att en stor andel av Sveriges urskogar utgörs av improduktiv skogsmark och att skogsbevuxen myr är en av de mest omfattande livsmiljötyperna Sverige kan bidra med till det gemenskapsintresse och som kräver bevarandeåtgärder via Art- och habitatdirektivet. Det är nu snart två decennier sedan den internationella definitionen av skog införlivades i skogsvårdslagen och hög tid att Sverige även här harmoniserar sitt arbete med omvärlden och betrakta all skogsmark som relevant.

Strategi för formellt skydd av skog, omprioritering och skötsel

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen arbetar med områdesskyddet utifrån en nationell strategi för formellt skydd av skog. Den senaste revideringen gjordes 2024[32]. Givet det politiska ställningstagande jag föreslår här, det arbete som pågår med implementering av naturrestaureringsförordningen och dess restaureringsplan, finns det behov av att relativt snart göra ännu en revidering av denna strategi för formellt skydd av skog. Den bör i första hand utgå från de internationella åtagandena vilket kan innebära ett behov av att byta bevarandeinstrument för de skogar som kräver strikt skydd (inklusive att upplösa områdesskydd enligt det förslag jag lämnar i avsnitt 5.4). Strategin för formellt skydd av skog bör dessutom integreras med den myndighetsgemensamma strategin för natur- och kulturvårdande skötsel av skog[33] för att tydligare ge underlag för prioritering mellan att skydda ytterligare områden och skötsel av redan skyddade områden. De skyddade områdena är av stor betydelse för friluftslivet men det innebär också ett behov av underhåll av stigar och leder, parkeringsplatser, informationsskyltar och andra faciliteter,

[32] Naturvårdsverket. 2024. Rapport 7168.
[33] Naturvårdsverket. 2023. Rapport 7122.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

5.1.4 Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten

Förslaget innebär ett politiskt beslut avseende målet för naturvårdsavsättningar. Utöver framtagande av underlag för ett sådant beslut innebär det i sig inga finansiella konsekvenser för staten. Om beslutet syftar till att ge strikt skydd till ytterligare areal liksom ambitioner för skötsel av skyddade områden innebär det i förlängningen ökade kostnader för staten.

Konsekvenser för företag och enskilda

Förslaget innebär en tydlighet avseende hur mycket skogsmark som ska avsättas för naturvård respektive hur mycket som kan brukas för virkesproduktion. Att tydliggöra dessa målnivåer innebär att företag och enskilda i skogsnäringen får ett bättre underlag för sina investeringsbeslut i skogsproduktion, naturvårdsarbete och skogsindustri.

Utfallet av det föreslagna beslutet får också påverkan på renskötseln och rennäringens behov. När stora arealer skyddas för naturvård kan det minska tillgången till flexibel markanvändning för renskötseln, särskilt om områdena inte blir tillgängliga för traditionell användning. Naturvårdsavsättningar kan bidra till att bevara skogar med höga naturvärden, vilket ofta sammanfaller med viktiga vinterbetesområden för renskötseln, särskilt i fjällnära skog. Formellt skyddade områden samt frivilliga avsättningar kan framför allt minska avverkningsarealen, antalet vägbyggen och annan exploatering som stör renarnas vandringsleder och betesro.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Det föreslagna beslutet syftar till att tydliggöra hur stora naturvårdsavsättningar som bör göras i Sverige. I det inbegrips att uppfylla behoven för biologisk mångfald inklusive Sveriges åtaganden inom EU och gentemot internationella överenskommelser. Eftersom det föreslagna beslutet också ska innebära en avvägning mot andra samhällsintressen bidrar det också till tydlighet om hur skogsresursen kan användas i klimatarbetet och de sociala behoven.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Samhällsekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser

Det föreslagna beslutet innebär i sig inga samhällsekonomiska konsekvenser utan dessa uppstår vid genomförandet av ett sådant beslut och beror på utfallet av detsamma. Beslutet ger dock en direkt övrig konsekvens i att det också föreslås knytas till Sveriges internationella åtaganden. Därmed innebär beslutet ett direkt underlag för Sveriges arbete inom EU:s gemensamma miljöpolitik och gentemot internationella överenskommelser.

5.2 Miljöhänsyn vid skogliga åtgärder

5.2.1 Bakgrund

Vid tillkomsten av naturvårdslagen 1964 klargjordes att i begreppet *naturvård* inkluderas den vetenskapliga, kulturella samt den sociala naturvården. Med den *vetenskapliga naturvården* åsyftades det biologiska värdet. Naturvårdsbegreppet omfattar många olika åtgärder, både sådana som görs i avsatta områden och sådant som görs i samband med skogsbruksåtgärder. Vid det senare avses att lämna eller visa generell hänsyn eller miljöhänsyn.

Lagkrav på miljöhänsyn infördes i skogsvårdslagen 1974 som ett komplement till dåvarande naturvårdslagen och bokskogslagen. Tio år senare omvandlades bokskogslagen till en ädellövskogslagen vilket innebar att skogsbruket utan särskild ersättning ålades att bevara de återstående ädellövskogarna. 1991 infördes särskilda bestämmelser i skogsvårdslagen för skogsbruket i fjällnära skog vilket gav möjlighet till långtgående begränsningar av skogsbruket av hänsyn till naturvårdens intressen.

Inför omläggningen av skogspolitiken 1993 gjorde en skogspolitisk kommitté en utvärdering av den dåvarande skogspolitiken[34]. Den slutsats man drog var att skogsbruket inte levt upp till de krav på naturvårdshänsyn som gällde även om man noterat en fortlöpande förbättring. Huvudorsaken ansågs vara bristande kunskapsläge i brukarleden. Kommittén påpekade också att även bestämmelserna om skogsbruket i fjällnära skog och ädellövskog samt om markavvattning verkar i riktning mot en tillfredsställande naturhänsyn. Kommittén uttalade vissa principer för det miljömål som föreslogs införlivas i

[34] Prop. 1992/93:226 s. 28–30.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

skogspolitiken där det framgår att vissa hotade arter och naturtyper samt unika naturvärden kan skyddas eller återskapas genom att skogsområden lämnas för fri utveckling. Andra arter och miljöer kan anpassa sig till ett modernt skogsbruk om tillräcklig hänsyn tas till deras förutsättningar.

Vid införandet av 1993 års skogspolitik utökades den så kallade hänsynsparagrafen i skogsvårdslagen[35]. Gödsling lades till som en av de skogsbruksåtgärder för vilken Skogsstyrelsen kunde ta fram föreskrifter. Skogsstyrelsen gavs också mandat att ta fram föreskrifter om förbud mot skogsbruksåtgärder på skogliga impediment. Vid sidan av kravet på att lämna trädgrupper tillfogades krav på att lämna enskilda träd till exempel boträd vilket i föreskrifterna även inkluderar buskar och döda träd. Ädellövskogslagen införlivades i princip oförändrad in i skogsvårdslagen.

Den svenska naturvårdsmodellen bygger på att en god miljöhänsyn ska tas vid alla skogsbruksåtgärder, ofta kallad generell hänsyn. Därmed skapas en väv av viktiga strukturer och miljöer över hela landskapet som komplement till de frivilliga och formellt avsatta områdena. Detta trakthyggesbruk med generell hänsyn baseras på en vetenskaplig teori om ’retention forestry’ som ett sätt att skapa multifunktionella skogar som i hänsynstagandet efterliknar naturliga processer. I boreala skogar, det vill säga huvuddelen av den svenska skogen, är branden den stora naturliga störningsregimen. Naturliga skogsbränder varierar i intensitet, omfattning och intervall. Det innebär att en del träd eller trädgrupper inte brinner ned utan blir kvarstående samtidigt som större öppna ytor skapas som möjliggör föryngring av pionjärträd. De kvarstående träden eller trädgrupperna fungerar som ”livbåtar” för arter som kräver strukturer eller förhållanden som gamla träd, beskuggning, luftfuktighet. När den nedbrunna eller avverkade skogen med tiden växer upp igen och blir äldre kan arterna lämna ”livbåten” och börja sprida ut sig igen under en period innan nästa störning. Med ´retention forestry´ försöker man låta ett skogsbruk efterlikna denna naturliga process. Den generella hänsynen såväl som ståndortsanpassningen av skogsbruket i val av trädslag med mera utvecklades i Sverige utifrån den så kallade ASIO-modellen som syftar på hur ofta ett område av en viss karaktär störddes av främst skogsbrand, aldrig, sällan, ibland, ofta.

[35] Prop. 1992/93:226 s. 62.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

En grundnivå för det generella hänsynstagandet uttrycks i 30 § skogsvårdslagen. Där uttrycks vilken hänsyn som ska visas och via intrångsbegränsningen uttrycks också hur mycket som krävs av markägaren och hur hänsynstagandet ska prioriteras. I det skogspolitiska miljömålet uttrycks en ambition som är mer långtgående. I både lagstiftning och politiska mål omfattar miljöhänsyn vid skogliga åtgärder inte enbart ekologiska aspekter utan även hänsyn till kulturmiljöer och sociala värden ingår.

Ända sedan 1993 har lagkraven på denna generella hänsyn och den mer långtgående ambitionen i det skogspolitiska miljömålet diskuterats utifrån svårigheten att konkretisera krav och behov.

Lagstiftning

I 30 § skogsvårdslagen (1979:429) regleras den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötsel av skog såsom i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av träd och trädsamlingar, gödsling, skogsbränsleuttag, näringskompensation, dikning och skogsbilvägars sträckning. Skogsstyrelsen har knutet till denna paragraf tagit fram föreskrifter och allmänna råd (2011:7). Huvuddelen av föreskriftsarbetet tillkom efter ett identifierat behov av att förtydliga hänsynskraven då dessa tidigare uppfattats som oklara[36]. Väsentliga justeringar gjordes avseende hänsyn till vatten, hänsyn till arter samt prioritering i de fall hänsynsbehoven överstiger intrångsbegränsningen. Samtliga mot bakgrund av EU-rättsliga åtaganden[37,38].

Krav på annat hänsynstagande finns också i andra delar av skogsvårdslagen, till exempel ett förbud mot att använda hyggesplöjning som markberedningsmetod, förbud mot att använda främmande trädarter i fjällnära skog och begränsningar i användandet av contortatall, förbud mot skogsvårdsåtgärder på skogliga impediment, bevarande av ädellövskog samt hänsyn till rennäringen.

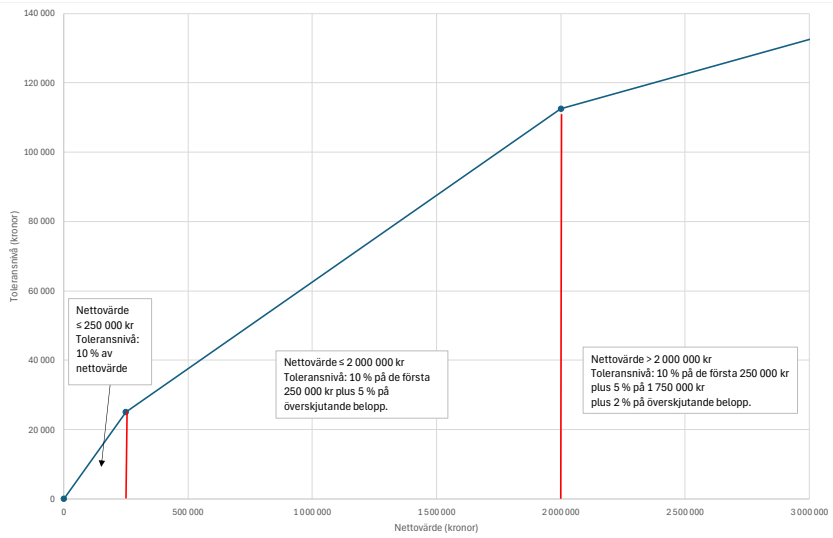
Dessa förbjudna åtgärder innebär ett hänsynstagande som markägaren är skyldig att ta utan ersättningsrätt och i enlighet med den fördelningsprincip som den svenska naturvårdsmodellen (se avsnitt 5.1) bygger på.

[36] Skogsstyrelsen. 2011. Meddelande 2.
[37] Skogsstyrelsen. 2011. Meddelande 6.
[38] Skogsstyrelsen. 2014. Meddelande 1.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

För den hänsyn som krävs enligt 30 § skogsvårdslagen gäller dock att de föreskrifter som Skogsstyrelsen meddelar inte får vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Detta förtydligas i myndighetens föreskrifter genom uttrycken att skador ska förhindras helt om detta är möjligt utan att avsevärt försvåra pågående markanvändning eller i annat fall begränsas så långt som det är möjligt inom denna ram. I praktiken uttolkas detta som den hänsyn som kostnadsmässigt ryms inom den så kallade *intrångsbegränsningen* eller *toleransnivån*. Principen för hur Skogsstyrelsen beräknar toleransnivån bygger på ett betänkande från Bostadsutskottet[39]. Där anges att en toleransnivå på 10 procent inom berörd del får anses som det högsta intrång som ska behöva accepteras. Skogsstyrelsen beräknar toleransnivån med en avtagande funktion beroende på nettovärdet (Figur 5.3).

Figur 5.3 Skogsstyrelsens modell för beräkning av toleransnivå



Källa: Egen illustration baserad på Skogsstyrelsen. Intrångsbegränsningskurvan. 2025-07-20.

Denna funktion för att beräkna toleransnivån gäller bara om den berörda delen motsvarar ett litet penningbelopp. Motsvarar den ett högt värde är det en i relativa tal väsentligt mindre nedsättning av

[39] BoU 1986/87:1.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

värdet som skogsägaren ska behöva tåla. Kammarrätten i Göteborg har i en dom[40] angett att

> Ett värde som överstiger 300 000 kronor kan enligt kammarrättens mening inte anses vara ett sådant litet belopp som Bostadsutskottet ansett att en fastighetsägare ska behöva acceptera.

I en annan dom har Kammarrätten i Jönköping[41] godtagit ett intrång som värderades till 199 000 kronor, vilket utgjorde drygt tre procent av värdet av hela det område som anmälts för avverkning. Det som kan utläsas av dessa domar är att värdet av det högsta intrång som ska behöva tolereras vid tillämpningen av 30 § skogsvårdslagen ligger någonstans i intervallet 199 000–300 000 kronor.

Utgångspunkten är alltså att tio procent är det högsta intrång som ska behöva accepteras och att denna andel sjunker vid högre nettovärde på den berörda delen av fastigheten samt att det också finns ett tak på det absoluta beloppet som ska vara litet.

Vid sidan av skogsvårdslagen finns också annan lagstiftning som reglerar hänsynstagandet vid skogliga åtgärder. Främst gäller det miljöbalken, artskyddsförordningen och kulturmiljölagen.

I miljöbalken (1998:808) finns allmänna hänsynsregler som reglerar den hänsyn som ska tas till miljön vid alla verksamheter, särskilda regler som gäller för skydd av områden och åtgärder som kan påverka dessa, samt regler för samrådsförfarande för åtgärder som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön.

Knuten till miljöbalken finns också artskyddsförordningen (2007:845) med fridlysningsbestämmelser som både grundar sig på EU-lagstiftning och internationella överenskommelser samt svenska fridlysningsregler.

Kulturmiljölagen (1988:950) ger skydd åt fornlämningar, det vill säga lämningar efter äldre tiders bruk innan år 1850, och den omgivande miljö som lämningarna behöver för att bevaras (fornlämningsområdet). Det är förbjudet att utan tillstånd rubba, ta bort, gräva ut, täcka över eller genom bebyggelse, plantering eller på annat sätt ändra eller skada en fornlämning.

[40] Kammarrätten i Göteborg, dom den 31 mars 2009 i mål nr 5238-075238-07.
[41] Kammarrätten i Jönköping, dom den 28 mars 2011 i mål nr 2928–10.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Uppföljning

Skogsstyrelsen har genom åren förändrat sitt uppföljningssystem för att producera officiell statistik om miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder från GRÖNSKA, via olika generationer och varianter av Polytax till olika generationer av nuvarande Hänsynsuppföljning. Dessa hänsynsuppföljningar har nästan uteslutande varit fokuserade på föryngringsavverkning och i någon mån efterföljande föryngringsarbete. Någon regelbunden uppföljning av miljöhänsyn vid andra åtgärder som röjning och gallring eller hyggesfritt skogsbruk finns inte hos Skogsstyrelsen. Skogsbruket genomför dock egna uppföljningar, inte minst avseende gallring. Orsaken är dels att det är vid föryngringsavverkning den största påverkan sannolikt kan ske, dels att det är bara den åtgärden Skogsstyrelsen har kännedom om tack vare underrättelseskyldigheten.

Skogsstyrelsens uppföljning av hänsynstagandet vid föryngringsavverkning[42,43] visar att markägarna i genomsnitt lämnar ungefär 10 procent av den berörda arealen som hänsyn i form av hänsynskrävande biotoper, skyddszoner och trädgrupper. Det råder en stor variation mellan olika avverkningstrakter i hur stor andel av avverkningens areal som lämnas som hänsyn. Resultaten visar att 18 procent av den föryngringsavverkade arealen saknar lämnad hänsynsareal, samtidigt som drygt en tredjedel av den föryngringsavverkade arealen har mer än 10 procent lämnad hänsynsareal. Lämnad hänsynsareal saknas på 29 procent av strandlinjerna mot vatten.

Den genomsnittliga trädvolymen av detaljhänsyn i form av hänsynsträd, döda träd, lågor, naturliga högstubbar och skapade högstubbar har varierat under åren sedan den nya skogspolitikens införande med mellan 7,2 och 8,9 m^3 per hektar. Mängden hänsynsträd har minskat medan mängden lågor och skapade högstubbar ökat. Mängden döda träd och naturliga högstubbar har varit tämligen oförändrat. Mängden kvarlämnad död ved har ökat.

Skogsstyrelsen har också ett särskilt uppföljningssystem avseende kulturmiljöer. Detta system har också förändrats genom åren men utgår från den hänsyn som lämnas till kulturlämningar vid föryngringsavverkning samt efterföljande föryngringsarbete. Inventeringen görs tre år efter avverkningstillfället.

[42] Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/13.
[43] Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/14.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Andelen kända kulturlämningar med skada eller grov skada tycks ha halverats under senaste decenniet ned till drygt 10 procent. Det är dock stora variationer mellan enskilda år att det är osäkert att bedöma trender. Markberedning är den främsta skadeorsaken.

Uppföljningssystemen har förändrats genom åren. Från att varit fokuserade på jämförelser mellan före och efter föryngringsavverkning (vilket därmed krävde inventering vid två tillfällen) och en direkt utvärdering gentemot lagens krav till att nu fokusera på en mer kvantitativ mätning av lämnad hänsyn (det vill säga enbart inventering efter föryngringsavverkning) utan direkt utvärderingskomponent. Skogsstyrelsen arbetar med fortsatt utveckling av denna hänsynsuppföljning. Försök har även gjorts att använda fjärranalys i hänsynsuppföljningen men detta har inte implementerats i löpande uppföljning.

Sedan något decennium har även Riksskogstaxeringen vid SLU börjat mäta lämnad hänsyn efter föryngringsavverkning. Detta görs genom att bedöma huruvida provytan ligger i en lämnad hänsynsyta. Därmed går det sedan att särskilja sådana provytor och beskriva dessa med samma variabler som används i all annan skog.

Skogsbruket har också ett utvecklat egenkontrollsystem, ofta kopplat till certifieringssystemen. Resultatet från dessa brukar redovisas som gröna bokslut eller liknande.

Uppföljande forskning har visat positiva effekter på biologisk mångfald av modellen med generell hänsyn[44].

Sektorsmål

Skogsstyrelsen har vid flera tillfällen utarbetat sektorsmål för att konkretisera skogspolitikens långsiktiga inriktning i kortsiktiga och uppföljningsbara mål. Miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder har ingått vid alla dessa.

De första sektorsmålen togs fram redan 1994/95 men var då ett internt underlag för styrning inom skogsvårdsorganisationen[45]. Den andra versionen togs fram för perioden 1998–2003 och förmedlades också externt via dialoger med skogsbruket[46]. Dessa var ganska allmänt hållna beskrivningar. För föryngringsavverkning var målet till 2003 att

[44] Gustafsson, L. m.fl. 2016.
[45] Skogsstyrelsen. 2006. Rapport 2006/16.
[46] Skogsstyrelsen. 2001. Rapport 2001/8B.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Den avverkade arealen uppfyller minst skogsvårdslagens krav på natur- och kulturmiljöhänsyn. På en väsentligt större andel av arealen än i dag är hänsynen bättre än vad skogsvårdslagen kräver. Mängden död ved med naturvärden och mängden grova äldre träd ökar.

För kulturmiljöer var målet till 2003 att

Fasta fornlämningar bevaras i oskadat skick.
Övriga kulturmiljöer vårdas så att full hänsyn tas på huvuddelen av arealen.

För perioden 2004 till 2010 var målet ytterligare konkretiserat och helt knutet till resultatet i Skogsstyrelsens uppföljning av miljöhänsyn vid föryngringsavverkning (dåvarande Polytax-system)[47].

– arealandelen föryngringsavverkningar med undermålig hänsyn halveras jämfört med perioden 1999–2001.
– hänsynen på minst 50 procent av arealen föryngringsavverkningar uppfyller SVO:s rådgivningsnivå.
– för miljöfunktionerna ”Hänsynskrävande biotoper”, ”Skyddszoner” och ”Skador på mark och vatten” har arealandelen föryngringsavverkningar med obetydlig hänsyn halveras jämfört med perioden 1999–2001.

Målbilder för god miljöhänsyn

Regeringen gav 2010 Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram en kunskapsplattform om hur en bättre måluppfyllelse avseende det skogspolitiska miljömålet kan nås. I det arbetet pekades flera orsaker ut rörande olika målbilder för miljöhänsyn, kunskapsbrister, glapp i ansvars- och planeringskedjan samt bristande uppföljningsmetoder[48]. Som en följd av arbetet initierades en dialog om miljöhänsyn för att utveckla gemensamma målbilder, skapa ett bättre uppföljningssystem och göra en översyn av föreskrifter och allmänna råd till 30 § skogsvårdslagen.

Arbetet med målbilder fortsatte sedan som en samverkansgrupp som driver arbetet vidare. Uppföljningar har visat att dessa implementeras i skogsbruket[49,50] och en del av dem är också integrerade i FSC:s standard för skogsbruk[51]. En utvärdering av effekten av målbilderna

[47] Skogsstyrelsen. 2005. Rapport 2005/11.
[48] Skogsstyrelsen. 2011. Meddelande 2.
[49] Skogsstyrelsen. 2016. Meddelande 9.
[50] Skogsstyrelsen. 2017. Rapport 2017/9.
[51] FSC. 2019.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

visar att arbetet lett till en bred och genomgripande implementering i skogsbruket, vilket i sin tur lett till ett kunskapslyft, en utbredd samsyn samt i viss mån stärkta drivkrafter kring miljöhänsyn. Samtidigt uppmärksammades flera problem till exempel avseende möjligheten att empiriskt mäta hänsynstagande samt förvaltningen av målbildssystemet[52].

Särskilt om kulturmiljöer

Den svenska skogspolitiken uttrycks via ett produktionsmål och ett miljömål. I miljömålet framgår att skogens kulturmiljövärden ska värnas. Motsvarande formulering, att värna kulturmiljövärden, ingår i formuleringen av miljökvalitetsmålet Levande skogar.

I enlighet med målen för kulturmiljöarbetet ska det statliga kulturmiljöarbetet främja:

- ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas,
- människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön,
- ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap, bildning och upplevelser, och
- en helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen.

De kulturpolitiska målen sträcker sig alltså betydligt längre än hur kulturmiljövärdena kommer till uttryck i de skogs- och miljöpolitiska målen.

Det lagstiftade skyddet för kulturmiljöer i skogen hanteras via kulturmiljölagen som avser fornlämningar och där Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet samt övriga kulturhistoriska lämningar som hanteras via skogsvårdslagen och med Skogsstyrelsen som tillsynsmyndighet.

[52] Skogsstyrelsen. 2021. Rapport 2021/10.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Särskilt om sociala värden

I formuleringen av det skogspolitiska miljömålet framgår att skogens estetiska och sociala värden ska värnas. I miljökvalitetsmålet Levande skogars definition står att sociala värden ska värnas och en precisering anger att skogens värden för friluftslivet är värnade och bibehållna.

När det gäller 30 § skogsvårdslagen saknas specifika formuleringar om sociala värden och paragrafen uttrycker enbart hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Tidigare uttolkningar och praxis har tydliggjort att begreppet naturvård avser även sociala värden och Skogsstyrelsen har också meddelat föreskrifter om sådana till exempel avseende körskador och nedrisning av allmänt nyttjade stigar samt allmänna råd om rekreationsvärden avseende hyggens storlek och utläggning.

Det finns också särskilda målbilder för friluftsliv och rekreation.

Trots avsaknad av den tydlighet som gäller för kulturmiljövärden tycks det vara allmänt accepterat att miljöhänsyn vid skogliga åtgärder också omfattar vissa sociala aspekter.

Särskilt om rennäringen

I de skogspolitiska målen saknas omnämnande av rennäringens intresse. Förhållandet mellan de två rättighetsbaserade näringarna skogsbruk och rennäring kommer dock till uttryck på många ställen i skogsvårdslagen bland annat 31 § skogsvårdslagen som behandlar hänsyn till rennäringen. Till viss del kan denna hänsyn överlappa med hänsyn till naturvärden till exempel när det gäller hänglavsrika skogar. Jämfört med naturvårdens och kulturmiljövårdens intresse saknas både målbilder för god hänsyn till rennäringen och uppföljning av den hänsyn som lämnas.

5.2.2 Problembeskrivning

Vad ryms i generell och förstärkt hänsyn?

Den politikutveckling och rättsutveckling jag beskrivit i avsnitt 3.1.2 har också ackompanjerats av en livlig debatt om hänsynstagandet. Uppenbarligen finns det olika bilder av vad som menas med gene-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

rell och förstärkt hänsyn. Jag har i mitt delbetänkande[53] lagt förslag på hantering av de parallella lagstiftningarna i miljöbalken respektive skogsvårdslagen. I detta slutbetänkande vill jag påminna om grunderna i den naturvårsmodell Sverige valt med en kombination av avsatta områden och generell hänsyn.

Mycket arbete har lagts ned på att beskriva hur hänsyn ska tas under optimala förhållanden till exempel genom arbetet med målbilder för god miljöhänsyn. Men det går inte att förvänta sig att dessa ska uppfyllas alltid och överallt. I så fall pratar vi inte längre om ett hänsynstagande i vardagslandskapet som markägaren ska ansvara för. Om hänsynstagandet blir så omfattande ligger det utanför målbildernas tänkta användningsområde. Hänsyn i den omfattningen kan i stället prioriteras för frivillig avsättning och formellt skydd eller ligga utanför denna prioritering.

Inom den generella hänsynen kan det också med tanke på den intrångsbegränsning som finns knuten till 30 § skogsvårdslagen finnas behov av prioritering vilken också regleras av Skogsstyrelsens föreskrifter. Hänsyn till kulturlämningar och sociala värden är, till skillnad från biologisk mångfald, ofta inte knuten till att avstå från att avverka träd och trädgrupper. Sådana kostnader uppstår i stället av fördyrad avverkning, avstående av areal eller andra begränsningar av att utnyttja produktionspotentialen.

Brister både i hänsynstagande och hänsynsuppföljning

Trots att miljöhänsyn i skogsbruk är en av fem huvudindikatorer till miljökvalitetsmålet Levande skogar saknar Skogsstyrelsen fortfarande underlag för att kunna presentera statistik för indikatorn. Nya resultat finns endast för hänsyn kulturmiljöer. Andra resultat från hänsynsuppföljningen som inte avser den specifika indikatorn, publiceras dock löpande. Skogsstyrelsen har ända sedan projektet Dialog om miljöhänsyn för ett decennium sedan, försökt utveckla ett bättre uppföljningssystem än det tidigare Polytaxsystemet. Det är ett arbete som tar tid, för utveckling, test och för att kunna publicera officiell statistik krävs också flera års inventering för att skapa stabila medelvärden. Efterfrågan på god statistik är stor i detta avseende.

[53] SOU 2024:91.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Trots bristerna i hänsynsuppföljning går det ändå att göra en bedömning att det också finns brister i den hänsyn som tas. Jag tycker det är särskilt allvarligt med bristerna med hänsyn till vattendrag, uttryckt som att en tredjedel av strandlinjerna saknar kantzon. Hänsynstagande till vatten ser jag som en viktig prioritet i arbetet med miljöhänsyn vid skogliga åtgärder. Vattendrag finns överallt i landskapet och är viktiga överallt. Det går inte som för många terrestra naturvärden tänka sig att det räcker att skydda en viss andel för att säkra biologisk mångfald.

På samma sätt resonerar jag när det gäller skogens sociala och estetiska värden. Dessa upplevs naturligtvis på den plats människan befinner sig, på den stig man vandrar eller den föryngringsavverkning man passerar. Finns det brister där så hjälper det inte att veta att stigar på andra ställen i landet är bättre bevarade. De sociala värdena i hänsynstagandet bör därför uppvärderas och skulle öka människors acceptans för skogsbruk.

Hänsynsuppföljningen visar också brister i hänsynstagandet till kulturmiljöer. Även här tycker jag att hänsynstagandet behöver förbättras men jag ser också ett större behov av att utveckla synen på kulturmiljöer i skogen.

Ska alla kulturmiljöer i skogen bevaras?

Hänsynstagandet till kulturmiljöer har en alldeles egen problembild. På många sätt finns det likheter med biologisk mångfald som till exempel flera parallella lagstiftningar och därmed flera tillsynsmyndigheter. Utöver skogsvårdslagen och miljöbalken finns här också kulturmiljölagen. Skillnaden mot frågan om biologisk mångfald är att det saknas den utvecklade diskussionen om prioritering och olika skyddsinstrument. Även om kulturmiljölagen ger ett starkare juridisk skydd för fornlämningar än vad skogsvårdslagen ger för övriga kulturhistoriska lämningar (de ska värnas utan att pågående markanvändning avsevärt försvåras), tycks bilden vara att inga lämningar får påverkas av skogsbruk. Det finns heller ingen utvecklad strategi för hur mycket av kulturlämningarna som behöver bevaras och på vilket sätt. I avsaknad av sådan skapas uppfattningen att alla lämningar ska bevaras överallt. Jag tycker det finns skäl att slå in på en annan väg i kulturmiljöarbetet i skogen som är mer strategiskt, systema-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

tiskt och som lyfter de kulturpolitiska målen att kulturarvet inte bara ska bevaras utan också användas och utvecklas.

5.2.3 Lösningsförslag

Förslag:

– Regeringen ger Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen i uppdrag att i samråd med länsstyrelserna, utforma en strategi och styrmedel för att bevara, använda och utveckla de mest skyddsvärda kulturhistoriska lämningarna.

Bedömning:

– Jag bedömer att modellen, som innebär generell hänsyn vid alla skogsbruksåtgärder, är ändamålsenlig utifrån de ekologiska, kulturella, ekonomiska och sociala förutsättningarna och behoven som finns i Sverige.

– Jag bedömer att omfattningen på den generella hänsynen är i nivå med vad som kan förväntas i förhållande till de skogspolitiska målen.

– Skogsstyrelsen bör prioritera arbetet med att säkerställa en långsiktig, ändamålsenlig och robust metod för att följa upp den hänsyn till miljön som har tagits vid skogliga åtgärder.

Kulturmiljöarbetet i skogen behöver omprövas

Kulturmiljöfrågan i skogen anser jag bör utvecklas och effektiviseras. Arbetet i dag är nästan uteslutande inriktat på att bevara befintliga miljöer medan arbetet med att utveckla och använda är utanför fokus. I jämförelse med arbetet för biologisk mångfald saknas synsättet att en prioritering måste göras. Ett visst mått av prioritering framgår av uppdelningen av fornlämningar skyddade enligt kulturmiljölagen och övriga kulturhistoriska lämningar som ska visas hänsyn enligt skogsvårdslagen. Det går dock lätt att få uppfattningen att alla kulturlämningar måste bevaras överallt. Det anser jag inte är ett hållbart synsätt när det handlar om objekt som förekommer i stor omfatt-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

ning till exempel kolbottnar eller sådana som kan täcka stora områden till exempel fossil åkermark.

Berörda myndigheter borde därför ges i uppdrag att utforma en strategi för arbetet med kulturmiljöer i skogen inkluderande med vilka styrmedel dessa kan bevaras, utvecklas och användas. Till exempel bör man ta ställning till om alla kulturmiljöer behöver bevaras eller om det kan anses acceptabelt att vissa mindre värdefulla kulturmiljöer påverkas negativt vid skogsbruk. Här skulle man kunna tänka sig utveckling av något bevarandeinstrument vid sidan av riksintresse och kulturreservat för att bevara särskilt värdefulla miljöer till exempel kolbottnar i anslutning till bruksmiljö medan andra kolbottnar inte behöver bevaras. I synnerhet inte om de dessutom finns dokumenterade för eftervärlden i någon annan form. Även ansvarsfrågan mellan myndigheter kan behöva utredas. Givet Skogsstyrelsens roll som sektorsansvarig myndighet för skogsbruket kan det finnas skäl att överväga att göra Skogsstyrelsen till tillsynsmyndighet även för kulturmiljölagen vid tillsynen av skogsbruksåtgärder.

Den svenska naturvårdsmodellen bör bestå

Baserat på utvärderingen av skogspolitiken i avsnitt 3.1.1 samt vad jag redogjort för om naturvårdsavsättningar i avsnitt 5.1 samt i detta avsnitt om miljöhänsyn, är jag övertygad om att den svenska naturvårdsmodellen bör bestå. Från tid till annan dyker det upp en diskussion om att överge denna till förmån för ett tydligare uppdelat skogsbruk, ett så kallat triadskogsbruk med mer avsatta skogar i kombination med mer intensivodlat plantageskogsbruk. Givet hur den boreala skogens naturliga dynamik ser ut, den ägarstruktur som finns i den svenska skogen samt den osäkerhet som finns kring framtidens behov ger den nuvarande modellen med strikt skydd, andra bevarandeformer samt generell hänsyn en flexibilitet, effektivitet och acceptans som behövs för att klara biologisk mångfald i kombination med andra samhällsmål. Jag instämmer därmed med slutsatserna från 1990 års skogspolitiska kommitté i valet av naturvårdsmodell[54].

I huvudsak anser jag också att den nivå på hänsynstagande vid skogliga åtgärder som lämnas vid föryngringsavverkning i dag mot-

[54] SOU 1992:76.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

svarar det ansvar för vardagslandskapet som markägarna kan förväntas ta. Inom det hänsynstagandet finns dock fortfarande behov av och det bör finnas utrymme för en förbättrad hänsyn till vattenmiljöer och sociala värden.

Jag vill också påpeka att tidsdynamiken i hänsynstagandet. De hänsynsytor som lämnades vid föryngringsavverkningar strax efter 1993 års skogspolitik infördes återfinns nu i bestånd som är i gallringsfasen. Rimligen bör dessa hänsynsytor ha utvecklat ännu högre naturvärden och bör lämnas, och vid behov vårdas och skötas, som hänsyn även vid gallringsingreppet. En hänsynsyta som lämnats bör i normalfallet naturligtvis inte slutavverkas vid ett senare tillfälle. Tidigare lämnad hänsyn innebär också att man inte kan förvänta sig att ytterligare hänsyn lämnas vid nästa åtgärd i samma bestånd. Vissa hänsynsytor har precis som vissa naturvårdsavsättningar, ett behov av naturvårdande skötsel vilket kan vara lämpligt att genomföra nästa gång en åtgärd ska genomföras i beståndet.

En god hänsynsuppföljning är central

Den generella hänsynen utgör en betydande komponent i den svenska naturvårdsmodellen. Att ha en hänsynsuppföljning av god kvalitet som är långsiktigt robust är centralt för uppföljning av skogs- och miljöpolitiken. Skogsstyrelsen bör därför prioritera det pågående arbetet med hänsynsuppföljning och säkerställa att den har god kvalitet, är tillräckligt omfattande och svarar mot de behov användarna har. I första hand avser det att kunna redovisa omfattningen på hänsynstagandet i form av areal och volym samt kvalitetsaspekter i den mån det går att mäta eller bedöma sådana med god kvalitet.

5.2.4 Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten

Förslaget innebär vissa utredningskostnader för berörda myndigheter. Sådana utredningsuppdrag får anses ingå i förvaltningsmyndigheters ansvarsområde och föranleder inga ytterligare finansiella konsekvenser för staten. Samma sak gäller bedömningen om att Skogsstyrelsen bör prioritera arbetet med hänsynsuppföljningen. Det är ett pågå-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

ende arbete som bör fortsätta men som inte bedöms kräva någon utökad finansiering av myndigheten.

Konsekvenser för företag och enskilda

Förslaget om att ompröva arbetet med kulturmiljöer i skogen syftar till att skapa tydlighet för skogsbruket vilken hänsyn som krävs till vilka kulturmiljöer. I förlängningen förbättrar det förutsättningarna för att bedriva ett hållbart skogsbruk. Beroende på vad en sådan omprövning resulterar i kan det också innebära regelförenklingar och minskad administration i kontakten med myndigheterna.

Förslaget bedöms inte ha någon påverkan på renskötseln och rennäringens behov.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Bedömningen att den svenska naturvårdsmodellen bör bestå syftar till att fortsätta det sedan 30 år påbörjade arbetet att värna miljön i samband med skogsbruksåtgärder vilket tillsammans med naturvårdsavsättningar (se avsnitt 5.1) skapar förutsättningar för att bevara dessa värden och bedriva ett hållbart skogsbruk. En uppföljning av hänsynstagandet ger också möjlighet till fortsatt utvärdering och vid behov förändrade styrmedel för ytterligare förbättringar. Förslaget om att ompröva kulturmiljöarbetet i skogen syftar bland annat till att väva ihop skogspolitiken med kulturpolitikens mål om att bevara, använda och utveckla kulturmiljöerna vilket bör ge positiva konsekvenser för dessa.

Samhällsekonomiska konsekvenser / Övriga konsekvenser

Några samhällsekonomiska konsekvenser eller övriga konsekvenser utöver vad som nämns ovan bedöms inte föreligga. Förslagen och bedömningarna bedöms inte stå i konflikt med EU-rätten.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

5.3 Skydd för fåglar

Genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarandet av vilda fåglar, fågeldirektivet, i svensk rätt har inneburit utmaningar för svenskt skogsbruk. Reglerna till skydd för fågelarter och deras livsmiljöer kan begränsa skogsbrukets flexibilitet och medföra restriktioner som påverkar planerade avverkningar och andra skogliga åtgärder. För markägare finns en osäkerhet kopplad till regelverket. Osäkerheten gäller när förbud mot skogsbruksåtgärder kan aktualiseras. Detta påverkar möjligheterna att öka tillväxten i skogen och investeringarna i sektorn, eftersom osäkerheten kring om skogsbruket kan begränsas gör det svårare att fatta långsiktiga beslut. Om skogsbrukare inte kan planera sina aktiviteter effektivt minskar deras incitament att investera i ny teknik och skogsskötsel. För att säkerställa en balans mellan naturvård och ekonomisk utveckling behöver de svenska reglerna till skydd för fåglar ses över och anpassas för att minska den negativa påverkan på skogsbruket. En översyn skulle även kunna bidra till att stärka både skyddet av fågelarter och skogsbrukets långsiktiga hållbarhet och konkurrenskraft.

5.3.1 Bakgrund

Skyddet för fåglar i Europa har utvecklats genom en rad rättsakter och internationella överenskommelser som syftar till att bevara fågelarter och deras livsmiljöer. Dessa rättsakter bygger på erkännandet av fåglarnas viktiga ekologiska roll och behovet av skydd för att säkerställa deras långsiktiga överlevnad. Nedan följer en översikt över de viktigaste rättsakterna och deras bidrag till fågelskyddet i Sverige.

Rättsakter

Bernkonventionen (1979)

Artikel 6 i *Bernkonventionen* innehåller grundläggande förbud avseende artskydd, enligt följande.

Varje avtalsslutande part ska vidta lämpliga och nödvändiga lagstiftande och administrativa åtgärder för att säkerställa särskilt skydd

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

av de arter av vilda djur som anges i bilaga II. I fråga om dessa arter ska i synnerhet följande vara förbjudet:

- alla former av avsiktlig fångst, kvarhållande i fångenskap samt avsiktligt dödande
- avsiktlig skada på eller förstörelse av häcknings- eller rastplatser
- avsiktlig störning av vilda djur, framför allt under deras häcknings- och yngeltid samt vintervila, såvida störning kan anses betydande med hänsyn till denna konventions målsättning
- avsiktlig förstörelse eller insamling av ägg i naturen eller förvaring av dessa ägg, även i de fall då de är utblåsta
- innehav av samt inrikeshandel med dessa djur i levande eller dött tillstånd, vilket innefattar monterade och skinnlagda djur samt varje med lätthet igenkännlig del eller produkt av dem, i de fall då det kan bidraga till att bestämmelserna i denna artikel får större verkan.

Undantag regleras i artikel 9.1 i konventionen enligt följande. Varje avtalsslutande part kan göra undantag från bestämmelserna i artiklarna 4, 5, 6 och 7 samt från förbudet att använda de metoder som anges i artikel 8, under förutsättning att det inte finns någon annan tillfredsställande lösning samt att den berörda populationens fortbestånd ej ogynnsamt påverkas av undantaget,

- för att skydda vilda djur och växter,
- för att hindra allvarlig skada på gröda, boskap, skog, fiske, vatten samt annan egendom,
- med hänsyn till allmänhetens hälsa och säkerhet, luftsäkerheten eller andra övergripande allmänna intressen,
- för forskning och utbildning, återinplantering, återinförande samt nödvändig uppfödning,
- för att under sträng övervakning och med urskiljning i begränsad utsträckning tillåta fångst, kvarhållande i fångenskap eller annat varsamt utnyttjande av ett mindre antal av vissa djur och växter.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

EU:s fågeldirektiv

EU:s fågeldirektiv genomför delar av Bernkonventionen i EU-rätten. Enligt fågeldirektivet behövs åtgärder för att bevara fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas territorium.

I artikel 1 i fågeldirektivet anges tillämpningsområdet för direktivet. Direktivet omfattar bevarandet av samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket fördraget tillämpas. Det omfattar skydd, skötsel, förvaltning och kontroll av dessa arter och fastställer regler för exploatering av dem.

I artikel 2 anges medlemsstaternas grundläggande skyldighet när det gäller bevarande av fågelarter. Medlemsstaterna ska, med beaktande även av ekonomiska krav och rekreationsbehov, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla populationen av de arter som avses i artikel 1 på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller för att återupprätta populationen av dessa arter till denna nivå.

Artikel 4 i fågeldirektivet ställer krav på åtgärder inom områden där särskilt skyddsvärda arter finns. Avseende dessa arter ska medlemsstaterna utse områden som är särskilt lämpade med hänsyn till arternas behov av skydd, särskilda skyddsområden. Dessa områden är fågeldirektivets del i Natura 2000-systemet.

Artikel 5 innehåller förbud som inte är kopplade till särskilda områden. Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 7 och 9 ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att införa ett generellt system för skydd av samtliga de fågelarter som avses i artikel 1, där särskilt följande ska förbjudas:

a) Att avsiktligt döda eller fånga sådana fåglar oavsett vilken metod som används.

b) Att avsiktligt förstöra eller skada deras bon och ägg eller bortföra deras bon.

c) Att samla in fågelägg i naturen och behålla dessa, även om de är tomma.

d) Att avsiktligt störa dessa fåglar, särskilt under deras häcknings- och uppfödningsperiod, i den mån dessa störningar inte saknar betydelse för att uppnå syftet med detta direktiv.

e) Att förvara fåglar av sådana arter som inte får jagas eller fångas.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Enligt artikel 7 i fågeldirektivet är det dock uttryckligen tillåtet att jaga vissa fågelarter.

Enligt artikel 9 i fågeldirektivet tillåts undantag från förbuden i artikel 5.

1. Medlemsstaterna får, om det inte finns någon annan lämplig lösning, medge undantag från bestämmelserna i artiklarna 5–8 av följande anledningar.
   a) Av hänsyn till människors hälsa och säkerhet, av hänsyn till flygsäkerheten, för att förhindra allvarlig skada på gröda, boskap, skog, fiske och vatten, för att skydda flora och fauna.
   b) För forsknings- och utbildningsändamål, för återinplantering och återinförsel och för den uppfödning som krävs för detta.
   c) För att under strängt kontrollerade förhållanden och på selektiv grund tillåta fångst, hållande i fångenskap eller annan förnuftig användning av vissa fåglar i litet antal.
2. I de undantag som avses i punkt 1 ska anges, vilka arter som berörs av undantagen, vilka medel, arrangemang eller metoder som tillåts vid fångst eller dödande, villkoren vad gäller risker samt för vilka tider och områden dessa undantag får tillåtas, den myndighet som har befogenhet att förklara att de föreskrivna villkoren är uppfyllda och att besluta om vilka medel, arrangemang och metoder som får användas, inom vilka gränser och av vem, den kontroll som kommer att ske.

Artskyddsförordningen

Sverige har implementerat fågeldirektivet genom artskyddsförordningen (2007:845) där 4 § innehåller bestämmelser om skydd för fåglar. Det är enligt paragrafen förbjudet att

1. avsiktligt fånga eller döda vilda fåglar
2. avsiktligt förstöra eller skada vilda fåglars bon eller ägg eller bortföra sådana fåglars bon
3. samla in vilda fåglars ägg, även om de är tomma, och

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

4. avsiktligt störa vilda fåglar, särskilt under deras häcknings- och uppfödningsperiod, om inte störningen saknar betydelse för att

   a) bibehålla populationen av fågelarten på en tillfredsställande nivå, särskilt utifrån ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller

   b) återupprätta populationen till den nivån.

Förbudet gäller inte jakt efter fåglar. I fråga om sådan jakt finns bestämmelser med motsvarande innebörd i jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905).

I förordningsmotiven[55] till denna paragraf anger regeringen att den fjärde punkten måste tolkas i ljuset av att medlemsstaterna enligt artikel 4.4 andra meningen i fågeldirektivet även utanför sådana skyddsområden som utpekats enligt direktivet ska sträva efter att undvika förorening och försämring av livsmiljöer. Således kan även negativ påverkan på en livsmiljö utgöra en störning.

Enligt 4 § skogsvårdslagen (1979:429) ska bestämmelserna i skogsvårdslagen inte tillämpas i den mån det strider mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. miljöbalken (1998:808). Artskyddsförordningen har meddelats med stöd av 8 kap. miljöbalken. Skogsvårdslagen kan därför inte tillämpas på ett sätt som kan stå i strid med artskyddsförordningens bestämmelser.

Mål om tolkningen av fågeldirektivet i EU-domstolen och Mark- och miljööverdomstolen

EU-domstolens domar är viktiga rättskällor vid tolkningen av nationell rätt, även om de är in casu-avgöranden och bindande endast för den domstol som begärt förhandsavgörandet. Vid en analys av domstolens avgöranden måste det beaktas att EU-domstolen i princip endast besvarar den nationella domstolens frågor och att den, i fråga om fördragsbrott, är bunden av hur kommissionen har utformat sin talan. Innan en fråga avgörs lämnas normalt ett yttrande av någon av domstolens generaladvokater. Dessa yttranden, som i allmänhet är utförliga, kan också ha betydelse när en dom ska analyseras.

[55] Förordningsmotiv till förordning om ändring i artskyddsförordningen (2007:8545), Fm 2022:5.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

EU-domstolen har flera gånger tolkat bestämmelser i fågeldirektivet, vilket har haft stor betydelse för hur dessa regler tillämpas i praktiken. Nedan redovisas yttranden och avgöranden som behandlar skydd av fåglars häcknings- och rastplatser och skyddet från mänsklig påverkan, inklusive skogsbruk.

Białowieża-skogen

Białowieża-skogen är en av Europas sista urskogar och sedan 1976 upptagen på Unesco:s världsarvslista. 2007 utsågs skogen till Natura 2000-område i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, art- och habitatdirektivet, och särskilt skyddsområde enligt fågeldirektivet. Till följd av granbarkborreutbrott beslutade Polen att avverka delar av skogen för att begränsa skadorna och en del av dess avverkningar genomfördes också. Kommissionen inledde 2017 ett överträdelseärende för brott mot art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet. EU-domstolen[56] uttalade sig i målet bland annat om förbudet i artikel 5 i fågeldirektivet. Domstolen angav att artikel 5 b och d i fågeldirektivet innebär ett förbud mot att avsiktligt förstöra eller skada fågelarters bon och ägg eller bortföra deras bon eller att avsiktligt störa dem, särskilt under deras häcknings- och uppfödningsperiod, i den mån dessa störningar inte saknar betydelse för att uppnå syftet med direktivet. Skyddet syftar främst till att skydda häcknings- och rastplatserna för de fåglar som omfattas av fågeldirektivet. Polens åtgärder, avverkning och avlägsnande av skadade, döda eller döende träd, innebar att häcknings- och rastplatserna för fågelarter skadades eller förstördes. Polens beslut om åtgärder innehöll inte förslag till skyddsåtgärder som såg till att förbudet mot att avsiktligt förstöra eller skada bon och ägg eller bortföra deras bon eller att avsiktligt störa dem, särskilt under deras häcknings- och uppfödningsperiod, verkligen följdes. Domstolen bedömde att Polen hade åsidosatt artikel 5 b och d i fågeldirektivet, även om påverkan på skyddade arter inte var syftet med åtgärderna.

[56] EU-domstolen 2018. Mål C-441/17. *Kommissionen/Polen (Białowieżaskogen)*.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Skydda skogen

En avverkningsanmälan avseende slutavverkning av ett skogsområde beläget i Härryda kommun lämnades in till Skogsstyrelsen. Skogsområdet var livsmiljö för arter som är skyddade enligt artskyddsförordningen (2007:845). De planerade skogsbruksåtgärderna i detta område bedömdes kunna medföra att exemplar av dessa skyddade arter störtes eller dödades. Mark- och miljödomstolen begärde förhandsavgörande från EU-domstolen. Bland annat ställde den svenska domstolen frågan om artikel 5 i fågeldirektivet endast kan tillämpas på arter som är förtecknade i bilaga 1 till direktivet eller är hotade på någon nivå eller har en långsiktigt vikande populationstrend. Domstolen ställde också en fråga om hur det påverkar att en åtgärd inte har till syfte att döda eller störa arter.

EU-domstolen[57] uttalade i målet att artikel 5 i fågeldirektivet ska tolkas så att den utgör hinder för en nationell praxis enligt vilken förbuden i denna bestämmelse endast omfattar sådana arter som är förtecknade i bilaga I till fågeldirektivet eller som är hotade på någon nivå eller som har en långsiktigt vikande populationstrend. Domstolen konstaterade också att Sverige infört strängare skyddsåtgärder än som krävs enligt fågeldirektivet. Utifrån att Sverige inte hade gjort någon åtskillnad mellan art- och habitatsdirektivets krav och fågeldirektivets krav avseende avsiktligt dödande med mera uttalade sig domstolen endast om art- och habitatdirektivets krav i denna del. Domstolen angav att bestämmelsen i artikel 12.1 a–c i art- och habitatdirektivet ska tolkas som hinder mot en nationell praxis som innebär att skogsbruksåtgärder som uppenbart har ett annat syfte än att döda eller störa djurarter endast är förbjudna om det finns en risk för att berörda arters bevarandestatus påverkas negativt.

Generaladvokaten hade i sitt förslag till avgörande[58] diskuterat frågor som rör fågeldirektivet mer ingående än vad domstolen gjorde i domen. Även om generaladvokatens yttrande inte har någon rättslig status, finns det intressanta resonemang värda att lyfta. Generaladvokaten uttalade att om en påverkan av fåglar inte är åsyftad utan endast accepteras gäller förbuden enligt artikel 5 a och b i fågeldirektivet emellertid enbart i den utsträckning detta är nödvändigt för att i den mening som avses i artikel 2 i samma direktiv bibehålla eller åter-

[57] EU-domstolen 2021. Målen C-473/19 och C-474/19. *Skydda skogen*.
[58] EU-domstolen 2020, generaladvokatens yttrande. De förenade målen C-473/19 och C-474/19. *Skydda skogen*.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

upprätta dessa arter på en nivå som särskilt svarar mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, med hänsyn till ekonomiska behov och fritidsbehov. Generaladvokaten menade att det i fågeldirektivet finns ett utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller vad som avses med tillfredställande nivå. Såvitt den berörda artens bevarandestatus är avgörande vid tillämpningen av förbuden enligt artikel 5 i fågelskyddsdirektivet och artikel 12.1 i art- och habitatdirektivet, ska denna status bedömas på medlemsstatsnivå eller när denna medlemsstats gränser sträcker sig över flera biogeografiska regioner eller om artens naturliga utbredningsområde kräver det på den berörda biogeografiska regionnivån, och i den mån det är möjligt på en gränsöverskridande nivå.

Voore Mets m.fl.

Målet[59] gäller den estniska miljömyndigheten Keskkonnaamets beslut att förbjuda avverkning på några skogsfastigheter under fåglarnas häckningsperiod. Företagen OÜ Voore Mets respektive AS Lemeks Põlva hade planerat att i huvudsak kalavverka vissa skogsfastigheter. Det är i målet bevisat att på fastigheterna häckade minst tio fågelpar per hektar vilket innebar att fortsatt avverkning medförde en reell risk att störa fåglarnas häckning och uppfödning och förstöra eller skada bon.

Dom avkunnades 1 augusti 2025, vilket är så nära slutförandet av den här utredningen att resultatet inte kunnat inkluderas här.

Mark- och miljööverdomstolen

Mark- och miljööverdomstolen har i en dom från 2024[60] bedömt på vilket sätt en föryngringsavverkning kan komma att påverka en tretåig hackspetts överlevnad. I bedömningen har domstolen bland annat vägt in artens chanser till överlevnad och reproduktionsförmåga. Domstolen uttalade att förbudet att störa häcknings- och rastplatser inte är begränsat i tiden utan gäller året om. Det behöver också enligt domstolen beaktas om den kontinuerliga ekologiska funktionen hos häcknings- och rastplatser kan upprätthållas i det fall avverkningen genom-

[59] EU-domstolen 2025, generaladvokatens yttrande. Mål C-784/23. *Voore Mets m.fl.*
[60] MÖD 2024:24.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

förs. Inte bara häcknings- och rastplatser omfattas av skydd; även en negativ påverkan på artens livsmiljö kan utgöra en störning. Domstolen konstaterar att det krävs att arten långsiktigt kan finnas kvar inom sitt naturliga utbredningsområde för att en population, trots avverkning ska anses bibehållas på en tillfredsställande nivå eller återupprätta populationen till en sådan nivå. I den bedömningen behöver i sin tur lokala förekomster och regional status beaktas i förhållande till förekomsten på nationell nivå uttalar domstolen.

Vägledningar

Kommissionen kan genom vägledningar förtydliga och ge exempel på hur EU:s rättsakter ska tolkas. Även svenska myndigheter vägleder i tillämpningen av de bestämmelser som genomför fågeldirektivet.

Kommissionens vägledning om art- och habitatdirektivet

Kommissionen har gett ut en vägledning[61] som rör art- och habitatdirektivet. I dag finns ingen vägledning från kommissionen som rör fågeldirektivet vilket har inneburit att vägledningen om art- och habitatdirektivet har fått bidra med tolkningsvägledning för svenska myndigheter även på fågeldirektivets område. Vägledningen innehåller en uttolkning av termen störning.

Med *störning* avses enligt vägledningen all avsiktlig störning som kan påverka chanserna till överlevnad, fortplantningsframgång eller reproduktionsförmåga för en skyddad art, eller som leder till en minskning av det bebodda området eller till att arten förflyttas eller fördrivs, i enlighet med begreppen i artikel 12 art- och habitatdirektivet.

Kommissionen har också aviserat att en vägledning som rör fågeldirektivet kan komma att beslutas, *Guidance on the general system of protection of bird species under the Birds Directive.* Kommissionen avser dock att invänta EU-domstolens dom i målet Voore Mets m.fl.[62].

[61] Europeiska Kommissionen 2021.
[62] EU-domstolen 2025. Mål C-784/23. *Voore Mets m.fl.*

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverkets vägledning

Artskyddsförordningen ändrades den 1 oktober 2022. Ändringen avsåg 4 § i vilken förbudsbestämmelser för fåglar kom att regleras separat från förbud för andra djurarter.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har tagit fram gemensamma riktlinjer för handläggningen av artskyddsärenden i skogsbruket som utgår från 4 § artskyddsförordningen.[63]

Myndigheterna bedömer att om syftet med åtgärden är ett annat än att fånga eller döda vilda fåglar är åtgärden förbjuden endast om den avsiktliga handlingen strider mot fågeldirektivets syfte att bibehålla eller återupprätta populationen av fåglar på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, med hänsyn till ekonomiska krav och rekreationsbehov. Om en verksamhetsutövare, genom att följa en förebyggande strategi, vidtar tillräckliga, förebyggande åtgärder så att den kvarvarande eventuella påverkan (dödande, störning, etcetera) blir obetydlig, så bör åtgärden inte betraktas som avsiktlig i artskyddsförordningens mening. Är en åtgärd inte att anses som avsiktlig är den heller inte förbjuden enligt bestämmelserna som kräver avsiktlighet.

Negativ påverkan på en livsmiljö för en fågelart kan utgöra en förbjuden störning enligt myndigheterna. Bedömning av om det kan komma att påverka populationsnivån till att inte vara tillfredställande måste göras från fall till fall.

Exempel på omständigheter som enligt myndigheterna kan tala för att nivån inte kan anses vara tillfredsställande är att den aktuella fågelarten är nationellt rödlistad, finns upptagen på fågeldirektivets bilaga 1 eller att populationen har genomgått en konstaterad kraftig minskning. I praktiken innebär det att för fågelarter som är rödlistade, listade i bilaga 1 till fågeldirektivet eller vars population har minskat med ≥ 50 procent sedan 1980 behöver det i det enskilda fallet göras en bedömning om en tillfredställande nivå kan upprätthållas. Eftersom alla vilda fåglar är fridlysta kan det i det enskilda fallet finnas andra arter än ovanstående som behöver beaktas i skogen. Det vill säga att vid en åtgärd som sker i ett område av särskild vikt för en annan fågel-

[63] Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket 2024. PM Naturvårdsverket Nv-04620-24, Skogsstyrelsen 2024/2028.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

art än de som passar in i ovanstående kategorier, kan även deras tillfredsställande nivå påverkas negativt på lokal nivå.[64]

5.3.2 Problembeskrivning

Art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet har stött på omfattande kritik bland annat från markägare och skogsnäringen.

Regeringen har uttryckt att artskyddsförordningens tillämpning kan medföra att möjligheten att tillgodose andra angelägna samhällsintressen försvåras och kan leda till situationer som drabbar enskilda. Detta gäller särskilt men inte endast när artskyddsförordningens bestämmelser tillämpas inom skogsbruket. Regeringen har i en uppdragsbeskrivning angående fridlysningsbestämmelserna konstaterat att många enskilda upplever att beslut enligt artskyddsförordningen hindrar dem att vidta åtgärder inom ramen för pågående markanvändning och dessutom medför detta inte någon rätt till ersättning vilket urholkar deras brukande- och äganderätt på ett mycket problematiskt sätt. Regeringen har mot bakgrund av detta meddelat att man avser att hantera frågor om nationellt fridlysta arter och ersättningsrätt genom en intern utredning.[65]

Dock finns det liknande utmaningar med fågeldirektivet som också behöver hanteras. Den kritik som framförts till mig i utredningen rör framför allt följande.

- Att fågeldirektivet tillämpas på sätt som är mer långtgående och ingripande för markägare än vad som är nödvändigt.
- När skogsbruk stoppas innebär det i sin tur minskad klimatnytta och lägre incitament för skogsägare att bidra med naturvårdande insatser.
- Vid en enskild åtgärd gör Skogsstyrelsen en bedömning från fall till fall om en åtgärd ska förbjudas vilket innebär att förutsebarheten för markägaren är låg på grund av den osäkerhet som föreligger kring de faktorer som påverkar ett förbud.

[64] Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket 2024. PM Naturvårdsverket Nv-04620-24, Skogsstyrelsen 2024/2028.
[65] Bilaga till protokoll § 2 i ärendet KN2024/01639.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

– När en åtgärd behöver förbjudas är det i många fall markägaren som får stå kostnaden både för att ta fram underlag för beslutet och för att skydda fågelpopulationen.

5.3.3 Lösningsförslag

Förslag:

– Regeringen upprättar på lämpligt sätt en nationell förteckning över fågelarter vars populationer inte befinner sig på en tillfredställande nivå. Förteckningen bör även innehålla den hänsyn eller de åtgärder som behöver vidtas för att bevara eller återupprätta berörda populationer. Förteckningen ska användas som gemensam vägledning för de myndigheter som tillämpar regler till skydd för fåglar.

Bedömning:

– Det finns ett utrymme för Sverige att bedöma och utifrån vetenskapliga rön avgöra vilka fågelarter som inte befinner sig på en tillfredställande nivå. Denna bedömning ska ta hänsyn till ekonomiska krav och rekreationsbehov, så väl som ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov. Sverige har också ett utrymme när det gäller vilket geografiskt utbredningsområde som ska påverka bedömningen av tillfredställande nivå. Om en fågelart anses befinna sig på en otillfredsställande nivå ska det, i likhet med åtgärdsprogrammen, pekas ut områden där livsmiljöer behöver bevaras eller skyddas, detta med hjälp av verktygen i 7 kap. miljöbalken eller naturvårdsavtal.

Förslag:

– 4 § artskyddsförordningen (2007:845) ändras i syfte att bättre harmonisera den nationella regleringen med fågeldirektivets krav avseende vad som utgör en förbjuden störning.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Dom från EU-domstolen kan påverka tillämpningen av fågeldirektivet

EU-domstolen har i augusti 2025 meddelat dom i mål C-784/23 *Voore Mets m.fl.,* vilket avser tolkningen av artikel 5 i fågeldirektivet. Eftersom domen kom i den absoluta slutfasen av arbetet med den här utredningen har jag inte haft möjlighet att analysera domens innebörd och eventuella påverkan på den svenska lagstiftningen. Regeringen och berörda myndigheter behöver analysera om och i vilken utsträckning domen påverkar den svenska tillämpningen av fågeldirektivets artikel 5. Mot bakgrund av att domen kom så sent i utredningens arbete lämnar jag inga förslag särskilt med anledning av domen. Däremot lämnar jag följande förslag för ökad tydlighet, förutsebarhet och rättssäkerhet kopplat till andra delar av fågeldirektivet.

Syftet med fågeldirektivet

Syftet med fågeldirektivet är att skydda alla vilda fågelarter som naturligt förekommer i EU. I artikel 1 framgår direktivets tillämpningsområde och där anges att direktivet behandlar bevarandet av samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket fördraget tillämpas. Det finns en lista som kommissionen har tagit fram med vanligt och naturligt förekommande vilda fåglar inom EU som kan användas som stöd i tillämpningen.[66]

Medlemsstaterna har enligt artikel 2 i direktivet i uppgift att, med beaktande av ekonomiska krav och rekreationsbehov, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla populationen av de vilda fågelarter som naturligt förekommer i EU på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller för att återupprätta populationen av dessa arter till denna nivå.

Mot bakgrund av dessa artiklar och fågeldirektivets skäl kan syftet med direktivet sammanfattas som att de populationer av vilt levande fågelarter som förekommer naturligt inom unionens territorium ska upprätthållas på en tillfredställande nivå.

De åtgärder som en medlemsstat ska vidta är enligt artikel 3 de åtgärder som är nödvändiga för att skydda, bevara och återställa tillräckligt varierande och stora livsmiljöer för samtliga de berörda fågel-

[66] EU bird list. 2025-03-31.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

arterna. Dessa åtgärder ska i första hand innefatta att avsätta skyddade områden samt att i enlighet med livsmiljöernas ekologiska behov vidta underhålls- och skötselåtgärder inom och utanför de skyddade områdena. De ska också innefatta att återställa förstörda biotoper och att skapa nya biotoper.

För de arter som anges i bilaga I, alltså de särskilt skyddsvärda arterna, ska särskilda åtgärder för bevarande av deras livsmiljö vidtas. Artikel 4 i direktivet ställer krav på att medlemsstaterna utser särskilda skyddsområden för dessa arter. EU-domstolen har uttryckt att medlemsstaterna är skyldiga att som särskilt skyddsområde klassificera de områden som med tillämpning av ornitologiska kriterier förefaller vara de mest lämpade för bevarandet av de ifrågavarande arterna.[67]

Utöver att bevara livsmiljöer ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att införa ett generellt system för skydd av samtliga vilda fåglar som förekommer naturligt i EU. I artikel 5 anges vissa handlingar som ska vara förbjudna i syfte att skydda fåglarna.

När är fågeldirektivet uppfyllt

Fågelarter på en tillfredställande nivå

Enligt artikel 2 i fågeldirektivet ska medlemsstaterna, med beaktande av ekonomiska krav och rekreationsbehov, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla populationen av de fågelarter som avses i artikel 1 på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller för att återupprätta populationen av dessa arter till denna nivå.

I 4 § artskyddsförordningen uttrycks denna populationsnivå av en fågelart som en tillfredställande nivå.

Medlemsstaterna ska, enligt artikel 10 i fågeldirektivet, uppmuntra sådan forskning och sådant arbete som krävs som grund för skydd. Enligt bilaga V till direktivet ska sådan forskning och sådant arbete bland annat inriktas mot att utarbeta nationella förteckningar över arter som hotas av utrotning eller är särskilt hotade, med hänsyn till deras geografiska utbredning.

[67] EU-domstolen 1998. Mål C-374/98. *Kommissionen mot Frankrike*, punkterna 25–30 och 32.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Generaladvokaten har i ett yttrande i mål C 784/23 *Voore Mets m.fl.*[68] uttryckt att de behöriga myndigheterna på grundval av tillförlitliga vetenskapliga rön ska fastställa vilken nivå som ska anses som en tillfredsställande nivå för den berörda fågelarten. Prövningsskyldigheterna åligger medlemsstaterna.

Enligt Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bör en tillfredställande nivå på fågelpopulationen vara en nivå som innebär att en fågelart långsiktigt kan finnas kvar inom sitt naturliga utbredningsområde. Bedömningen av lokala förekomster och regional status behöver beaktas i förhållande till förekomsten på nationell nivå enligt myndigheterna. Populationerna ska vara långsiktigt stabila.[69]

Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets tolkning, att fågelarter långsiktigt ska finnas kvar inom sitt naturliga utbredningsområde, framgår inte av ordalydelsen i fågeldirektivet. I stället finns dessa kriterier angivna i art- och habitatdirektivet. I art- och habitatdirektivet definieras en arts bevarandestatus som gynnsam bland annat när uppgifter om den berörda artens populationsutveckling visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö, och artens naturliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid. Det är också i art- och habitatdirektivet som hänvisning finns till regionala och lokala särdrag.[70]

I fågeldirektivet anges inte inom vilket område som den tillfredställande nivån av en fågelart ska säkerställas. Detta lämnar ett större utrymme för medlemsstaterna själva att bedöma denna fråga.

Den tillfredställande nivån kan bedömas utifrån flera kriterier

Övervakningen av arter och naturtyper inom EU delas vanligtvis in i biogeografiska regioner baserade på biologiska och geologiska faktorer. Bland annat sker detta i uppföljningen av art- och habitatdirektivet. Regionerna har avgränsats så att det inom en region finns en stor gemenskap mellan länderna i förhållande till förekomsten av arter och naturliga livsmiljöer. Bevarandestatus har i dessa sammanhang bedömts inom varje region, vilket underlättar identifiering av

[68] EU-domstolen 2025. Mål C-784/23. *Voore Mets m.fl.*
[69] Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket 2024. PM Naturvårdsverket Nv-04620-24, Skogsstyrelsen 2024/2028.
[70] Se artikel 2 i art- och habitatdirektivet.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

gemensamma prioriteringar och samordning av insatser för att bevara arter och naturtyper under liknande förhållanden.[71]

Sverige berörs av fem regioner. De tre huvudsakliga biogeografiska regionerna är:

- **Alpin region**: fjällkedjan
- **Boreal region**: det nordliga barrskogsbältet/taigan, större delen av Sverige
- **Kontinental region** (nemoral): Skåne, södra Blekinge, södra Öland och delar av Hallands och Västra Götalands län.

Dessutom finns två marina biogeografiska regioner.

- **Marin region, baltisk**: Östersjön inklusive Öresund
- **Marin region, atlantisk**: Västerhavet.

Gränserna mellan regionerna är inte skarpa, men indelningen visar att naturförutsättningarna varierar mellan områden.

När det i fågeldirektivet anges att medlemsstaterna ska, med beaktande även av ekonomiska krav och rekreationsbehov, vidta nödvändiga åtgärder för att bibehålla eller återupprätta populationen av fågelarter till en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, anges inte hur avgränsningen av en population ska ske. Till skillnad mot motsvarande artikel i art- och habitatdirektivet har orden *regionala och lokala särdrag* utelämnats. Utrymmet för medlemsstaten att tolka och utifrån vetenskapliga rön avgöra vilka fågelarter som inte befinner sig på en tillfredställande nivå och inom vilket geografiskt utbredningsområde en sådan nivå ska bibehållas är betydligt större än vid tillämpningen av art- och habitatdirektivet. Sverige har rådighet inom nationella gränser. Att utgå från de biogeografiska regionerna inom Sverige kan vara ett sätt att underlätta samordning och jämförelser med andra EU-länder. Det innebär att lokala och regionala variationer kan förekomma så länge en livskraftig population finns inom den biogeografiska regionen.

Att utgå från kriterierna för en gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet vid en bedömning enligt fågeldirektivet

[71] Europeiska gemenskaperna 2010. Natura 2000 i kontinentalregionen.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

riskerar att leda till mer ingripande åtgärder än vad som kan anses proportionerligt.

Tillfredställande nivå ska inte bedömas från fall till fall

Skogsstyrelsen bedömer påverkan på populationsnivån från fall till fall

I Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket[72] beskrivs handläggningen av ett ärende som rör fågeldirektivet. Enligt riktlinjerna ska en handläggare, efter en giltig anmälan eller ansökan om skogsbruksåtgärd, göra en inledande bedömning av om fridlysta arter sannolikt kan påverkas på ett sätt som aktualiserar artskyddsförordningens förbud. För fåglar bedöms om åtgärden verkar kunna påverka möjligheten att bibehålla populationen av arten på en tillfredsställande nivå, eller återupprätta populationen till den nivån. Som stöd för att bedöma tillfredsställande populationsnivå för fåglar finns en lista med fågelarter som alltid kräver bedömning. Listan är framtagen av SLU, finns på Skogsstyrelsens webbplats och heter *Bedömning av tillfredsställande nivå på fågelpopulation*[73]. De regionala listor som tagits fram av Skogsstyrelsen och länsstyrelserna gemensamt i vissa län kan också utgöra ett stöd till handläggaren. Utöver bedömningarna ovan ska handläggaren alltid beakta om åtgärden, på grund av sin karaktär eller den lokala förekomsten av fågelarten, kan beröra några andra fågelarter på ett sådant sätt att fridlysningsbestämmelserna aktualiseras.

I riktlinjerna anges att bedömningen av om påverkan på livsmiljön kan komma att påverka populationsnivån till att inte vara tillfredställande måste göras från fall till fall. Hypotetiska exempel på artskyddsärenden och bedömningar finns i riktlinjerna för att visa hur riktlinjerna kan implementeras vid myndigheternas handläggning. I ett exempel om tjäder beskrivs att en inventering av ett avverkningsanmält område visar att det inte finns någon spelplats inom det anmälda området. Det bedöms dock ändå finnas optimala tjädermiljöer där, bland annat för hönor med kycklingar. Det bedöms också vara sannolikt att en spelplats finns på någon av grannfastig-

[72] Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket 2024. Naturvårdsverket dnr Nv-04620-24, Skogsstyrelsen dnr 2024/2028.
[73] Skogsstyrelsen, tillfredställande nivå. 2025-07-17.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

heterna där det också är lämpligt tjäderhabitat. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen gör i exemplet bedömningen att det anmälda området har betydelse för att bibehålla tjäderpopulationen på en tillfredställande nivå även om ingen spelplats finns i området. Bedömningen grundar sig bland annat på att tjäderpopulationen i länet är minskande och utgör en mycket liten del av den totala nationella populationen, samt att det generellt råder brist på lämpliga tjädermiljöer i det omgivande landskapet. Därtill hyser området strukturer (bland annat murkna högstubbar av lövträd och skiktade kantzoner) som gör att det bedöms vara viktigt för att bibehålla tillfredsställande populationsnivåer för talltita och spillkråka. Skogsstyrelsen ska enligt exemplet fatta beslut om föreläggande om försiktighetsåtgärder.

Jag menar att det arbetssätt som beskrivs i myndigheternas riktlinjer bör förändras för att på ett bättre sätt uppnå fågeldirektivets syfte utan att inskränka skogsbruk på ett mer långtgående sätt än nödvändigt. Jag utvecklar detta närmare nedan.

Att bedöma populationens status ska inte göras från fall till fall

För att säkerställa fågelpopulationer på en tillfredställande nivå ska medlemsstaterna som huvudsaklig åtgärd skydda, bevara och återställa tillräckligt varierande och stora livsmiljöer (artikel 3 i direktivet). Enligt artikel 4 i fågeldirektivet ska, för de arter som anges i bilaga 1, särskilda åtgärder för bevarande av deras livsmiljö vidtas för att säkerställa deras överlevnad och fortplantning inom det område där de förekommer. Medlemsstaten ska som särskilda skyddsområden i första hand klassificera sådana områden som, vad gäller antal och storlek är mest lämpade för bevarandet av dessa arter, med hänsyn till arternas behov av skydd inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av direktivet. Medlemsstaterna ska även utanför dessa skyddsområden sträva efter att undvika förorening och försämring av livsmiljöer.

Jag bedömer att ett arbetssätt för att avgöra vilka livsmiljöer som är tillräckligt varierande och stora samt mest lämpade för bevarande av dessa arter inte kan ske först när en enskild skogsbruksåtgärd planeras. Att klassificera områden som är mest lämpade för bevarande med hänsyn till arternas behov är ett strategiskt arbete som bör vara grundat i ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov. Så har till

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

viss del skett genom bland annat utpekande av Natura 2000-områden. Dock sker fortsatt i stor utsträckning en bedömning av en fågelarts populationsnivå samt vilka åtgärder som behöver vidtas först i samband med att ett ärende om skogsbruksåtgärd inkommer till myndigheten. Det är inte en rättssäker och förutsebar hantering av det skydd som fågeldirektivet ställer krav på. Att, som i det hypotetiska exemplet från Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen ovan, begränsa en skogsbruksåtgärd i samband med att en avverkningsanmälan inkommer för att säkerställa tillräckliga livsmiljöer för tjäder leder till beslut styrda av händelser. Ett annat arbetssätt krävs. Även Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket pekar på att det behöver ske en förflyttning från fokus på tillsyn och juridisk prövning i enskilda ärenden, till ett sammanhängande och samordnat förebyggande arbete inom skogsbruket i stort.[74]

Ett arbetssätt som jag har tittat närmare på är Naturvårdsverkets arbete med åtgärdsprogram.

Åtgärdsprogram

Naturvårdsverket har publicerat åtgärdsprogram för vissa hotade arter i enlighet med miljömålssystemets etappmål från 2012, som ett led i att nå gynnsam bevarande status för dessa arter. Nio fågelarter omfattas av åtgärdsprogram. I åtgärdsprogrammen anges åtgärder och rekommendationer som krävs för att gynna fågelarten och återföra arten till livskraftiga bestånd.[75]

Exempelvis beskrivs i åtgärdsprogrammet för fältpiplärkan att skötselåtgärder är den huvudsakliga åtgärden för att gynna arten, detta i form av avverkning och gallring på artens häckningslokaler i östra Skåne. Avverkning krävs för att öppna sandmarker vilket arten har behov av. Rådgivning, ny kunskap, bete, vårbränning och skötsel i formellt skyddade områden anges också som viktiga åtgärder. Ytterligare områdesskydd tillhör dock inte de angelägna åtgärderna.[76]

I åtgärdsprogrammet för vitryggig hackspett har fokus skett till 40 optimalområden belägna i geografiskt avgränsade värdetrakter för vitryggig hackspett. Skötsel och skyddsarbete ska fokuseras till dessa trakter så att områdena blir lämpliga för flera par av vitryggig

[74] Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket 2023. Rapport 2023/15.
[75] Naturvårdsverket. 2025-03-26.
[76] Naturvårdsverket 2015. Rapport 6542.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

hackspett. I de fokustrakter som tagits fram ska samverkan ske mellan myndigheter, markägare och ideell naturvård och övriga aktörer. Kunskapsutbyte ska ske, områdesskydd inrättas i lämpliga miljöer, frivilliga avsättningar genomföras samt naturvårdande skötsel ske till exempel genom avverkning av granskog och ökad andel lövskog. Skogsbruket i fokustrakterna ska rikta miljöhänsynen mot lövträd och död lövved.[77]

Genom dessa åtgärdsprogram blir det tydligt vad som behöver göras och var. Det är således inte först i samband med en skogsbruksåtgärd som behovet av vissa åtgärder konstateras.

Statens ansvar att skydda fåglar

Det är de behöriga myndigheterna, på grundval av tillförlitliga vetenskapliga rön, som ska fastställa vilken nivå som ska anses tillfredsställande för den berörda fågelarten.

Denna bedömning av om en fågelart befinner sig på en tillfredställande nivå har inget självklart svar. Ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov ska ingå i bedömningen men även ekonomiska krav och rekreationsbehov ska beaktas. EU-domstolen har vid tolkningen av kriteriet gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet funnit att det endast är inom ramen för medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna i princip har rätt att beakta ekonomiska, sociala och kulturella behov samt regionala och lokala särdrag.[78] Detta utrymme bedömer jag ser olika ut i art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet.

Det utrymme som finns att bedöma vad som ska anses utgöra en fågelarts tillfredställande nivå enligt fågeldirektivet får stor betydelse för många verksamheter i Sverige, utöver skogsbruk, och därför bör denna bedömning göras på ett sådant sätt att det finns en samordning mellan myndigheterna.

En bedömning av vilka fågelarter som inte befinner sig på en tillfredställande nivå bör vara samma oavsett vilken myndighet man som enskild har kontakt med och oberoende av vilken åtgärd som planeras. Regeringen bör därför upprätta en nationell förteckning över fågelarter vars population inte befinner sig på en tillfredställande

[77] Naturvårdsverket 2017. Rapport 6770.
[78] EU-domstolen 2025. Mål C-629/23. MTÜ Eesti Suurkiskjad, punkterna 68–71.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

nivå. Detta arbete kan ske inom Regeringskansliet eller till exempel genom uppdrag till någon lämplig myndighet.

Vid denna bedömning bör hänsyn inte tas till begränsade lokala förändringar utan i stället bör en helhetsbild av populationen tas fram där de biogeografiska regionerna som finns i Sverige kan vara lämpliga avgränsningar vid bedömning av populationens status.

En nationell förteckning bör utgöra vägledning för tillämpningen av artskyddsförordningen i fråga om fåglar. Genom denna förteckning förflyttas bedömningen av lämpligt fågelskydd från handläggningen i enskilda ärenden till en myndighetsgemensam syn på nödvändiga åtgärder.

Om en fågelart anses befinna sig på en otillfredsställande nivå ska det, i likhet med åtgärdsprogrammen, pekas ut områden där livsmiljöer behöver åtgärdas, bevaras eller skyddas, detta med hjälp av de instrument som finns att tillämpa enligt 7 kapitlet miljöbalken eller genom naturvårdsavtal. Ett sådant arbetssätt medför att de mest lämpade miljöerna bevaras med hänsyn till artens behov av skydd.

Om inte bevarande av livsmiljöer anses tillräckligt ska det även framgå av förteckningen om andra åtgärder inom ett område krävs, till exempel restriktioner i samband med skogsbruksåtgärder, för att bevara populationen på en tillfredställande nivå.

Behöver skogsbruksåtgärder förbjudas i ett område, under hela året, ska regelverken för områdesskydd i 7 kap. miljöbalken eller naturvårdsavtal i stället tillämpas.

I uppdraget att ta fram en förteckning behöver även ingå att hålla denna förteckning uppdaterad. Finns det behov av att under en längre tid införa vissa restriktioner för areella näringar på grund av att en art inte återhämtar sig till en tillfredställande nivå bör det utvärderas om rätt livsmiljöer bevarats och rätt åtgärder vidtagits.

4 § artskyddsförordningen ändras – en störning är förbjuden endast om den har väsentlig påverkan

Vad som avses med att avsiktligt störa vilda fåglar och i vilka sammanhang som en sådan störning ska vara förbjuden har diskuterats, bland annat vid EU-domstolen.

För tolkning av EU-rättsliga texter på svenska är det hjälpsamt att läsa andra språkversioner, eftersom texten i realiteten praktisk taget alltid är en översättning från engelska eller franska. Därför bör

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

man söka ledning genom att jämföra med andra språkversioner, i vart fall med de engelska, franska och danska, och tänka på att en enhetlig tolkning är åsyftad. En sådan jämförelse kan ofta bidra till att man förstår innebörden bättre. När det gäller EU-domstolens och Tribunalens domar ska tilläggas att den svenska texten, liksom den engelska, alltid är en översättning av den franska originaltexten.[79]

I den engelska språkversionen till artikel 5 d) i fågeldirektivet anges att ett förbud om att störa fåglar är villkorat på följande sätt.

> …in so far as disturbance would be significant having regard to the objectives of this Directive…

I den franska språkversionen uttrycks samma sak på följande sätt.

> …pour autant que la perturbation ait un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive…

I den danska språkversionen står det följande.

> …en sådan forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med dette direktiv…

Dessa språkversioner ska då jämföras med den svenska texten.

> …i den mån dessa störningar inte saknar betydelse för att uppnå syftet med detta direktiv…

I de andra språkversionerna ska en störning ha signifikant betydelse eller väsentlig betydelse för syftet med direktivet. I den svenska versionen ska en störning inte sakna betydelse för att uppnå syftet med direktivet. Ordalydelsen i den svenska versionen utlöser ett förbud redan när en störning inte saknar betydelse medan de andra språkversionerna kräver en signifikant eller väsentlig påverkan på syftet för att ett förbud ska utlösas.

Jag anser att artskyddsförordningen ska ändras så att den svenska författningen bättre stämmer överens med andra språkversioner i EU vilket innebär ett steg mot att klargöra när en störning ska vara förbjuden.

Att en störning ska ha en väsentlig påverkan på möjligheten att bibehålla populationen av fågelarten på en tillfredsställande nivå ställer upp en högre tröskel för vad som utgör en förbjuden störning. I stället för att som i dag bedöma om en störning saknar be-

[79] Bernitz & Kjellgren. 2022.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

tydelse så ska störningen ha en påverkan på populationen som är väsentlig i förhållande till att kunna bibehålla eller återupprätta populationen på en tillfredställande nivå.

Genom att, som jag tidigare föreslog, arbeta förebyggande med de fågelarter vars populationsnivå inte är tillfredställande och bevara lämpliga livsmiljöer för dessa, bör risken för att en skogsbruksåtgärd skulle ha en väsentlig negativ påverkan på möjligheten att bevara eller återupprätta en population vara mycket sällsynt.

Ersättning till markägare som drabbas

Enligt det förslag som jag lämnat ska arbetet med att skydda vilda fåglar i första hand bedrivas så att mest lämpade livsmiljöer bevaras för de fågelpopulationer som inte befinner sig på en tillfredställande nivå. Detta bör ske med de instrument som finns i dag i till exempel 7 kap. miljöbalken eller genom naturvårdsavtal.

Ifall fågelarter kan komma att påverkas av en skogsbruksåtgärd på det sätt att förbudet i 4 § artskyddsförordningen aktualiseras bör den kostnad detta innebär för markägaren kunna ersättas. I delbetänkandet[80] lämnade jag förslag på skogsmarksskyddsområde som bör kunna tillämpas i dessa fall. Jag skriver också om att naturvårdsavtal många gånger är ett bättre alternativ för att hitta en flexibel lösning i det enskilda fallet. Är det dock inte möjligt att komma överens om ett avtal bör markägaren kunna påkalla ett skogsmarksskyddsområde. Området kommer då att skyddas men i gengäld kommer markägaren att få ersättning.

Ytterligare förändringar krävs

Den här utredningen färdigställdes precis i samband med att domen i mål C-784/23 *Voore Mets m.fl.* meddelades. Det har därför inte varit möjligt att lägga fram förslag som fullt ut beaktar domen. Samtidigt är det tydligt att ytterligare åtgärder behövs på detta område för att få ett effektivt skydd för fåglar som är ändamålsenligt och förenligt med skogsbruk.

[80] SOU 2024:91.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

5.3.4 Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten

Regeringen får enligt förslaget på lämpligt sätt ta fram en förteckning över fåglar som inte har en tillfredställande populationsnivå. Detta kan ske med hjälp av myndigheter, resursförstärkning under en tid hos Regeringskansliet men det kräver ingen permanent ny struktur. Detta bör kunna genomföras inom befintliga budgetramar.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen kommer fortsatt att ha ett ansvar för att genomföra förebyggande och strategiskt arbete med anledning av förslagen. Ett väl utfört förebyggande arbete förväntas effektivisera tillämpningen i enskilda ärenden. Handläggarna kommer i större utsträckning kunna förlita sig på framtaget underlag, vilket minskar behovet av utredning i varje enskilt fall. Detta kan leda till både kortare handläggningstider och minskade kostnader för domstolsprövning.

Det strategiska arbetet bör kunna genomföras inom ramen för myndigheternas befintliga budget. Eventuella kostnader kopplade till skydd av specifika livsmiljöer för prioriterade arter kan uppstå beroende på hur omfattande behoven visar sig vara. Dessa kostnader bör i första hand finansieras genom befintliga anslag för skydd av naturområden.

Konsekvenser för företag och enskilda

Förslagen syftar till en regelförenkling för företag och framför allt för markägare. Denna regelförenkling och de tydliggöranden som jag föreslår bör påverka möjligheterna att bedriva skogsbruk positivt. EU-lagstiftningen ger möjlighet till anpassningar som kan underlätta för skogsbruket och bidra till en mer jämlik konkurrens på EU-marknaden. Små och stora företag bör få samma regelförenklingseffekt av förslagen. Förslagen ska också bidra med kunskap inför skogsbruksåtgärder vilket bör bidra till rättssäkerhet. Några ökade kostnader bör förslaget inte innebära för företag och enskilda.

Förslaget bör inte medföra någon negativ påverkan på rennäringen.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Förslagen bygger delvis på ett förebyggande arbete med en helhetssyn på fågelpopulationer över ett större utbredningsområde. Genom att planera och skydda livsmiljöer för de fåglar som behöver detta kommer en tillfredställande population av naturligt förekommande fåglar att säkerställas. Fåglarnas skydd blir inte beroende av att avverkningsanmälningar sker. I stället etableras ett mer strategiskt och långsiktigt inriktat skydd där bedömningar av populationsstatus och behov av åtgärder sker på övergripande nivå.

Detta bedöms leda till ett mer förutsägbart och effektivt fågelskydd, där insatser riktas mot de arter och livsmiljöer som har störst behov. Ett sådant arbetssätt ökar möjligheten att säkerställa långsiktig överlevnad och bidrar till att de ekologiska förutsättningarna för fågelarternas förekomst förbättras. Det ger även ökad tydlighet för markanvändare och andra berörda aktörer, vilket i sig kan bidra till en bättre efterlevnad och ett mer ändamålsenligt skydd av biologisk mångfald.

Samhällsekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser

Förslagen ska bidra till att öka tydligheten och förutsägbarheten, vilket bedöms leda till att investeringsviljan i skogsbruket stärks jämfört med om förslagen inte genomförs. I avsnitt 3.2 finns beräkningar av de samhällsekonomiska effekterna av förändrade avverkningsnivåer. Genom förslagen som jag lämnar avser jag att kunna öka möjligheten att bedriva ett aktivt skogsbruk. Detta medför också positiva effekter på det sätt som anges i avsnitt 3.2.

Min bedömning är att förslagen inte strider mot EU-rätten, utan snarare ligger inom det handlingsutrymme som medlemsstater har att anpassa genomförandet utifrån nationella förhållanden, i detta fall Sveriges särskilda förutsättningar med ett aktivt och arealmässigt omfattande skogsbruk.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

5.4 Upphävande av områdesskydd

5.4.1 Bakgrund

Allmänt

Jag har i delbetänkandet *Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk* redogjort för huvuddragen i gällande regler om områdesskydd.[81]

Här kan påminnas om att bestämmelser om områdesskydd finns i 7 kap. miljöbalken. Dessa bestämmelser kompletteras genom förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken, med mera (områdesskyddsförordningen) samt myndighetsföreskrifter.

Det finns en mängd olika typer av områdesskydd, som alla har det gemensamt att sammanhängande markområden helt eller delvis skyddas från vissa åtgärder eller helt eller delvis avsätts till förmån för de ändamål som bär upp miljöbalken, det vill säga huvudsakligen för naturskyddsändamål (se dock bestämmelser om skydd för kulturreservat i 7 kap. 9 § miljöbalken, som syftar till att skydda kulturlandskap).

I 7 kap. 4 § miljöbalken finns regler om naturreservat. Där föreskrivs att en länsstyrelse eller en kommun får förklara ett mark- eller vattenområde som naturreservat i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet. Även områden som behövs för att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter får förklaras som naturreservat.

I 7 kap. 11–11 b §§ finns bestämmelser om biotopskyddsområden. Av 11 § första stycket framgår att regeringen, i fråga om små mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda, får meddela föreskrifter om

1. att samtliga lätt igenkännbara områden av ett visst slag i landet eller i en del av landet ska utgöra biotopskyddsområden, och
2. att en myndighet eller kommun i det enskilda fallet får besluta att ett område ska utgöra ett biotopskyddsområde.

[81] SOU 2024:91 s. 359–361.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Inom ett biotopskyddsområde får man inte bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön. Om det finns särskilda skäl, får dispens från förbudet ges i enskilda fall. Oavsett förbudet mot vissa åtgärder i biotopskyddsområden får den myndighet som är ansvarig för biotopskyddsområdet vidta de åtgärder inom biotopskyddsområden som behövs för dess vård. I första hand bör myndigheten då avtala med ägaren eller brukaren om att denne mot ersättning genomför naturvårdande skötsel, men går inte detta får myndigheten själv vidta erforderliga åtgärder. Markägaren bör i så fall underrättas dessförinnan.

När det gäller sådana biotopskyddsområden som bildas enligt 2 punkten ovan, finns bestämmelser i områdesskyddsförordningen om vilka myndighet som får fatta sådana beslut och i vilka fall.

Det framgår av 6 § i förordningen att Skogsstyrelsen får inrätta biotopskyddsområden på ett särskilt skyddsvärt mark- eller vattenområde inom områden som omfattas av bestämmelserna i skogsvårdslagen (1979:429). I Skogsstyrelsens beslut ska i sådana fall gränserna för biotopskyddsområdet anges.

Jag har i delbetänkandet (SOU 2024:91) föreslagit införande av en delvis ny form av områdesskydd, skogsmarksskyddsområde. Enligt förslaget ska en markägare, enligt ett nytt andra stycke i 7 kap. 11 § miljöbalken, ha rätt att kräva att ett biotopskyddsområde av särskilt slag bildas på mark som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429). Förutsättningarna är dels att en myndighet har beslutat om begränsningar i möjligheten att avverka på produktiv skogsmark med stöd av bestämmelser om bevarande av naturvärden eller biologisk mångfald, dels att detta beslut har medfört att sedvanligt skogsbruk avsevärt försvåras på berörd del av fastigheten, och dels att detta beslut inte kan ersättas enligt reglerna i 31 kap. 4 § miljöbalken.

När det gäller de föreslagna skogsmarkskyddsområdena gäller inte övriga krav, i 7 kap. 11 § första stycket miljöbalken, för att bilda ett biotopskyddsområde, till exempel att det ska vara fråga om ”små” mark- eller vattenområden.

Enligt mitt förslag i delbetänkandet ska det vara Skogsstyrelsen som beslutar om att bilda ett skogsmarksskyddsområde.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Upphävande av beslut om naturreservat

I 7 kap. 7 § miljöbalken regleras bland annat upphävande av naturreservat. I första stycket framgår att länsstyrelsen eller kommunen helt eller delvis får upphäva beslut, som den har meddelat, om att bilda naturreservat om det finns synnerliga skäl. I andra stycket finns bestämmelser om dispens från naturreservatsföreskrifter. Dispens kan meddelas om det finns särskilda skäl.

Förutsättningen för att kunna upphäva ett beslut är alltså att det ska finnas synnerliga skäl. Formuleringen synnerliga skäl innebär vanligen att regeln i fråga ska tillämpas restriktivt.

Bestämmelserna om upphävande av naturreservat, infördes första gången genom 1964 års naturvårdslag (1964:822). Av förarbetena framgår att syftet med naturreservatsinstitutet i princip är att åstadkomma ett definitivt skydd för det berörda markområdet.[82]

Den utredning som låg till grund för införandet av naturvårdslagen föreslog, i 12 § i sitt förslag till ny naturvårdslag, att ett beslut om att avsätta mark till naturreservat skulle kunna upphävas eller i erforderlig mån jämkas, om naturreservatet hindrade eller avsevärt försvårade ”företag av större allmän eller enskild nytta”, samt om naturreservatet på grund av omständigheter som inte tagits i beräkning vid beslutet medfört avsevärt större intrång än vad som förutsatts[83]. I detta ursprungliga förslag var alltså möjligheterna till att upphäva ett beslut om att bilda ett naturreservat betydligt mer generösa. Dessa regler i naturvårdsutredningens förslag motsvarade helt de vid tillfället gällande reglerna för att upphäva ett beslut om så kallad fridlysning av markområden enligt 1952 års naturskyddslag (1952:688). Reglerna om fridlysning av markområden kan sägas vara en föregångare till dagens olika områdesskyddsinstitut.

Under förslagets remissbehandling riktades kritik mot den föreslagna bestämmelsen för att den innebar alltför vidsträckta möjligheter att upphäva beslut om naturreservat. Bland annat anmärktes att naturreservat i tätorternas närhet riskerade att alltför lätt bli föremål för jämkning eller upphävande till förmån för de företag av större allmän eller enskild nytta, som inom sådana områden alltid skulle komma att tränga på.[84] Vissa remissinstanser ville att möjligheten att upphäva eller jämka ett beslut om att bilda ett naturreservat om

[82] SOU 1962:36 s. 222, och prop. 1964:148 s. 41.
[83] SOU 1962:36 s. 9.
[84] Prop. 1964:148 s. 47.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

reservatet hindrade eller avsevärt försvårade företag av större allmän eller enskild nytta, helt skulle utgå, eftersom förslaget skulle minska respekten för reservatinstitutet.[85]

Med anledning av remisskritiken justerades det slutliga lagförslaget så att ett upphävande av ett beslut om naturreservat skulle förutsätta synnerliga skäl. Departementschefen uttalade i propositionen att, för att institutet naturreservat skulle få åsyftat värde från naturvårdssynpunkt, kunde det givetvis inte vara tillåtet att utan vidare upphäva eller jämka reservatbestämmelser till förmån för exploateringsföretag eller andra motstående intressen, utan att det tvärtom låg i sakens natur att sådana eftergifter måste ske med synnerlig återhållsamhet. Eftersom det inte var möjligt att i lagtext uttömmande ange i vilka fall en jämkning eller ett upphävande skulle ske stannade regeringen vid den öppna formuleringen om ”synnerliga skäl”.[86]

Vad som på detta vis sägs i propositionen med anledning av synpunkterna under remissbehandlingen kan enligt min uppfattning inte tolkas på något annat sätt än att lagstiftarens avsikt var att kravet för upphävande skulle vara högre ställt än enligt utredningsförslaget och de gamla reglerna om upphävning av fridlysning av mark. Dessa formuleringar i förarbetena pekar alltså närmast på att det inte är tillräckligt att ett naturreservat hindrar eller avsevärt försvårar företag av större allmän eller enskild nytta för att reservatet ska kunna upphävas.

När bestämmelsen fördes över från naturvårdslagen till miljöbalken ansåg Lagrådet att kravet på synnerliga skäl för upphävande kunna ersättas av ett mindre strängt krav på särskilda skäl utan att syftet med reservatsinstitutet skulle riskeras. Regeringen valde dock att fortsatt låta kravet på synnerliga skäl gälla, eftersom en mildring av kravet skulle strida mot det miljöpolitiska syftet med att införa miljöbalken.[87]

I motiven till den nuvarande bestämmelsen i miljöbalken ges endast knapphändig vägledning i fråga om vad som enligt regeringens uppfattning kan utgöra synnerliga skäl. Där sägs att ”synnerliga skäl” kan föreligga om en väsentlig ändring skett av området eller om detaljplan eller områdesbestämmelser väsentligt ändrat förutsättningarna för områdesskyddet.[88]

Det finns ingen eller mycket sparsam praxis om upphävande av naturreservat. Såvitt har framkommit under arbetet med denna utred-

[85] Prop. 1964:148 s. 48.
[86] Prop. 1964:148 s. 48–49.
[87] Prop. 1997/98:45 del 1 s. 311.
[88] Prop. 1997/98:45 del 2 s. 75.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

ning förekommer det endast ytterst sällan beslut om att naturreservat upphävs.

Naturvårdsverket tolkar i sin vägledning om bildande av naturreservat bestämmelsen i 7 kap. 7 § miljöbalken som att upphävande bland annat kan ske om ett eller flera prioriterade bevarandevärden som beslutet syftade till att bevara, inte längre finns kvar, och förutsättningarna för att dessa värden ska kunna återkomma är obefintliga eller mycket små.[89] Synnerliga skäl kan enligt Naturvårdsverkets tolkning också finnas om beslutet om att bilda ett naturreservat ersätts av ett annat beslut som innebär ett motsvarande eller starkare områdesskydd, eller om en föreskrift inte längre behövs för att tillgodose syftet med reservatet. Med ett starkare områdesskydd bör enligt Naturvårdsverket avses ett beslut som innebär ytterligare inskränkningar genom föreskrifter som meddelas med stöd av 7 kap. 5 § andra stycket och 6 § miljöbalken.[90]

Enligt Naturvårdsverket anses det också kunna finnas synnerliga skäl om ett naturreservatsbeslut väsentligen motverkar Sveriges internationella åtaganden, till exempel i form av EU:s art- och habitatdirektiv. Ett exempel på en sådan situation skulle kunna vara att gynnsam bevarandestatus på biogeografisk nivå för en växt- eller djurart eller naturtyp äventyras genom ett gällande reservatsbeslut som inte medger de bevarandeåtgärder som är nödvändiga.[91]

Slutligen nämns att ett beslut om naturreservat (enligt Naturvårdsverkets uppfattning ”i yttersta undantagsfall”) åtminstone i delar anses vara uppenbart felaktigt. Ett fåtal beslut kan vara motsägelsefulla eller rentav formellt felaktiga. I ett sådant fall kan det enligt Naturvårdsverket finnas synnerliga skäl för upphävande, under förutsättning att man samtidigt fattar ett nytt beslut som tillgodoser de prioriterade bevarandevärdena inom reservatet.[92]

[89] Naturvårdsverket 2023. Vägledning 2023-08-22, s. 7.
[90] Naturvårdsverket 2023. Vägledning 2023-08-22, s. 7.
[91] Naturvårdsverket 2023. Vägledning 2023-08-22, s. 8.
[92] Naturvårdsverket 2023. Vägledning 2023-08-22, s. 9.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Upphävande av beslut om biotopskyddsområde

När det gäller biotopskyddsområden saknas det regler i miljöbalken liksom i områdesskyddsförordningen om att beslut om bildande av sådana områden får upphävas. Detta bör dock inte utan vidare uppfattas som att det inte är möjligt att upphäva dessa.

I frånvaro av uttryckliga bestämmelser om när och under vilka förhållanden ett beslut kan upphävas måste man enligt min uppfattning, falla tillbaka på allmänna regler om upphävande av beslut.

I 37 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) framgår att en myndighet får ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. Detta innebär alltså en i grund och botten ganska generös möjlighet att ändra beslut, så länge besluten inte är gynnande mot enskild i vilket fall striktare förutsättningar gäller för att få ändra beslutet (se 37 § andra stycket). Syftet med detta är att värna om enskildas rättssäkerhet och befogade förväntningar att kunna förlita sig på gynnande förvaltningsbeslut.

Ett beslut om att bilda ett biotopskyddsområde är inte gynnande mot enskild i förvaltningslagens mening. Ett beslut om områdesskydd syftar till att tillgodose ett allmänt och inte ett enskilt intresse, och ger inte någon enskild en rättsligt skyddad förmån.[93]

Annorlunda förhåller det sig naturligtvis med ett eventuellt beslut att, med anledning av bildande av ett naturreservat eller ett annat områdesskydd, betala ut ersättning till markägaren. Detta regleras dock i 31 kap. 15 § miljöbalken vilket innebär att förvaltningslagens regler inte blir tillämpliga. Jag återkommer till hur denna regel blir tillämplig nedan.

Det är i vissa fall regeringen som fattar beslut om att bilda ett biotopskyddsområde (se 7 kap. 11 § första stycket miljöbalken). Förvaltningslagen är visserligen inte direkt tillämplig på regeringens beslutsfattande[94]. Lagen avser i stället att reglera beslutsfattandet i de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Det framgår dock på flera ställen i den nuvarande förvaltningslagens förarbeten att ett av ändamålen med lagen har varit att i lagtext uttrycka allmänna förvaltningsrättsliga principer[95]. Förvaltningslagens övergripande

[93] Jämför, beträffande begreppet ”gynnande”, prop. 2016/17:180 s. 231.
[94] Prop. 2016/17:180 s. 26 och s. 286.
[95] Se t.ex. prop. 2016/17:180 s. 1.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

principer bör därför enligt min uppfattning även i stor utsträckning tillämpas hos regeringen.

Motsvarande ställningstagande gjordes även i förarbetena till 1986 års förvaltningslag[96]. Konstitutionsutskottet prövar vid sin återkommande granskning av regeringsärendenas handläggning varje år hur handläggningen motsvarar förvaltningslagens krav[97]. Under alla förhållanden måste därför ett beslut om att bilda ett biotopskyddsområde, oavsett om beslutet fattats av regeringen eller av Skogsstyrelsen enligt bemyndigande i 6 § områdesskyddsförordningen, kunna ändras eller upphävas enligt de förutsättningar som anges i 37 § första stycket förvaltningslagen. Detta innebär i praktiken att ett beslut om biotopskyddsområde kan upphävas så snart det finns skäl för det.

Skogsstyrelsen redovisar numera statistik över biotopskyddsområden som har upphört att gälla. Även om det rör sig om ett begränsat antal fall, förekommer det. I flera fall har områdena i stället införlivats i naturreservat.

5.4.2 Problembeskrivning

Jag har som framgår ovan i delbetänkandet (SOU 2024:91) föreslagit införande av en delvis ny form av områdesskydd, skogsmarksskyddsområde. Förslaget innebär att om en myndighet har beslutat om begränsningar i möjligheten att avverka på produktiv skogsmark med stöd av bestämmelser om bevarande av naturvärden eller biologisk mångfald, och detta beslut har medfört att sedvanligt skogsbruk avsevärt försvårats på berörd del av fastigheten, kommer markägaren ha möjlighet att kräva att ett biotopskyddsområde av särskilt slag – ett skogsmarsskyddsområde – bildas samt erhålla ersättning för detta. Jag har föreslagit att Skogsstyrelsen ska vara ansvarig för att besluta om sådana områden.

Det ligger i sakens natur att detta förslag, om det genomförs, samtidigt som det kommer ha positiva konsekvenser för investeringsklimat, för rättssäkerhet och förutsebarhet för markägare och sannolikt även för den biologiska mångfalden, kommer leda till att arbetet med att skydda naturområden kommer behöva bedrivas på

[96] Prop. 1985/86:80 s. 57.
[97] Lundmark & Säfsten. 2024.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

ett mindre planmässigt och systematiskt sätt än i dag. Detta konstateras också i konsekvensanalysen i delbetänkandet.[98]

Skogsmarksskyddsområden föreslås komma att bildas när det av vissa skäl inte är möjligt att bedriva sedvanligt skogsbruk på en del av en fastighet, till exempel på grund av förekomster av särskilt skyddade arter. Dessutom kommer skogsmarksskyddsområden att bildas på initiativ av markägaren. Det finns inte heller några garantier att skogsmarksskyddsområdena kommer innefatta de mest intressanta och värdefulla områdena ur bevarandesynpunkt. Tvärtom finns det, mot bakgrund av senare års rättsutveckling där avverkningar regelmässigt har stoppats på grund av förekomst av inom Sverige relativt vanligt förekommande arter, skäl att anta att flertalet skogsmarksskyddsområden inte kommer vara sådana områden som myndigheterna skulle ha valt ut för områdesskydd inom ramen för ett planmässigt områdesskyddsarbete.

Allt detta gör att behovet av permanens och definitivt skydd när det gäller skogsmarksskyddsområden kan avvika, i synnerhet i jämförelse med naturreservat.

Eftersom skogsmarksskyddsområden kan bildas på grund av begränsningar i rätten att bedriva sedvanligt skogsbruk som grundar sig på många olika regler kommer det knappast finnas något renodlat ”typfall” för när skogsmarksskyddsområden blir aktuella. Det närmaste ett typfall som nu kan identifieras torde vara den ovan nämnda situationen med avverkningsförbud till följd av bestämmelserna i artskyddsförordningen. I dessa situationer torde det kunna förekomma att det underliggande skäl som har gett upphov till avverkningsförbudet, och som därmed utlöst bildandet av skogsmarksskyddsområden, förändras eller upphör. Exempelvis kan en hotad art försvinna från ett visst skogsområde. I en sådan situation, när fastigheten annars skulle ha använts för sedvanligt skogsbruk, finns ett behov av att ompröva och upphäva beslutet om att bilda ett skogsmarksskyddsområde.

Det är alltså när det gäller skogsmarksskyddsområdena som behovet av en klar och tydlig lagreglerad möjlighet att upphäva områdesskyddet framstår som allra tydligast. Samtidigt är, som framgår ovan, min slutsats att det i princip redan i dag är möjligt att upphäva ”vanliga” biotopskyddsområden. Det kan konstateras att det vore önskvärt,

[98] SOU 2024.91 s. 398.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

ur tydlighet- och rättssäkerhetssynpunkt, om detta framgick tydligt i lagen.

Man kan dessutom enligt min mening ifrågasätta om det är ändamålsenligt att naturreservat under normala förhållanden i princip aldrig kan upphävas. Enligt min uppfattning bör den klara utgångspunkten även framgent vara att syftet med ett naturreservat är att bereda ett markområde definitivt skydd, men detta måste vägas mot statsmakternas möjligheter att bedriva planmässigt skyddsarbete, och med ett helhetsperspektiv för ögonen väga skyddsvärdheten av olika områden mot varandra. Ett behov av att i vissa fall göra sådana övergripande avvägningar kommer om inte annat uppstå när Sverige närmar sig beslutade mål om skydd. Läs mer om målet för områdesskyddsarbetet i avsnitt 5.1. Även i en situation där Sverige har uppnått kvantitativa och kvalitativa mål för skyddad natur måste man anta att nya mycket skyddsvärda områden kommer uppstå och uppmärksammas.

Vissa skyddade områden kräver resurser i form av skötsel för att de värden som ska skyddas fortsatt ska ha gynnsamma förhållanden. Den ekonomiska kostnaden för att sköta skyddade områden och den förändring som ständigt sker i naturen innebär att en omprövning av skyddet kan behöva ske.

Det är också en självklarhet att skyddet av land- och vattenområden – i synnerhet sådant skydd som rent kvantitativt överstiger målet– måste vägas mot andra viktiga samhällsintressen, i detta fall i första hand produktions-, ekonomi-, klimat- och beredskapsintressena. Allt detta gör att det även kan finnas skäl att göra närmare överväganden om reglerna för upphävande av naturreservat.

5.4.3 Lösningsförslag

Förslag:

- Ett beslut om att bilda ett naturreservat ska uttryckligen kunna upphävas om syftet med naturreservatet inte längre bedöms rimligt att uppnå.
- Ett beslut om biotopskyddsområde ska kunna upphävas om det finns skäl för det.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

– Beslut om upphävande av biotopskyddsområde ska fattas av den myndighet som har fattat beslut om att bilda biotopskyddsområdet, eller som enligt lag eller förordning ansvarar för att fatta beslut om bildande av den aktuella typen av biotopskyddsområde.
– Ett beslut om upphävande av biotopskydd inklusive skogsmarksskyddsområde ska förutsätta att fastighetsägaren samtycker till det.

Bedömning:

– Samma regler som gäller i dag om återbetalning ska fortsätta att gälla. Det innebär att om ett beslut om naturreservat eller biotopskydd inklusive skogsmarksskyddsområde upphävs, får fastighetsägaren förpliktas att betala tillbaka ersättningen.

Upphävande av beslut om naturreservat ska kunna ske i fler fall än i dag

Som jag utvecklat har det i tidigare lagstiftningsärenden när reglerna om naturreservat har övervägts förts fram att naturreservatsinstitutet syftar till att åstadkomma ett definitivt skydd för markområden, och att detta grundläggande ändamål gör att det ligger i sakens natur att bestämmelser om upphävande av naturreservat måste ha undantagskaraktär.

Jag anser att dessa överväganden och argument fortfarande har kvar sin giltighet. I vart fall har det inte framkommit något under arbetet med utredningen som ger anledning till en annorlunda grundsyn. Jag anser dock att det finns skäl att i vissa fall ifrågasätta tillämpningen i praxis av det nuvarande kravet på synnerliga skäl.

De senaste tjugo åren har det vid ett antal tillfällen inträffat att naturreservat drabbats av förhållandevis allvarliga och genomgripande skogsskador, som kraftigt förändrat markområdenas karaktär. Exempel på sådana situationer är de skador som stormen Gudrun i januari 2005 orsakade på delar av vissa naturreservat i södra Sverige, liksom de skador barkborreangrepp orsakat i flera naturreservat åren närmast före och efter 2020.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

En av de situationer när dagens regel om synnerliga skäl kan komma att bli tillämplig är om ett eller flera prioriterade värden som beslutet syftade till att bevara inte längre finns kvar, och förutsättningarna för att dessa värden ska kunna återkomma är obefintliga eller mycket små. Dock har bestämmelsen om synnerliga skäl inte tillämpats med denna motivering, i vart fall inte under senare tid.

För att underlätta ett planmässigt skydd av värdefulla markområden, och möjliggöra att samhällets resurser för områdesskydd investeras i de områden som är mest skyddsvärda, anser jag att det finns skäl att i lagen förtydliga att ett beslut om bildande av naturreservat ska kunna upphävas om syftet med att bilda naturreservatet inte längre bedöms rimligt att uppnå. Exempel på sådana situationer är om de naturvärden som naturreservatet i första hand syftade till att bevara har skadats eller försvunnit, och det vid en sammantagen bedömning framstår som mer ändamålsenligt att bilda ett naturreservat någon annanstans. Sådana situationer skulle kunna uppstå efter mycket svåra skogsskador i samband med stormar, insekts- eller svampangrepp.

Det bör härvid inte krävas för ett upphävande att området helt saknar naturvärden. Det torde knappast finnas några naturområden överhuvudtaget som helt saknar värde för till exempel biologisk mångfald, klimat eller rekreation. Bedömningen bör i stället ta sikte på de speciella värden som har gjort att ett beslut om att bilda ett naturreservat på området en gång har fattats.

Därutöver bör dock kravet fortsatt vara att det ska finnas synnerliga skäl.

Beslut om upphävande får meddelas endast om intrånget i naturvärdet kompenseras i skälig utsträckning på naturreservatet eller på något annat område (7 kap. 7 § sista stycket miljöbalken). Såsom kompensationsregeln har utformats i miljöbalken ska en skälighetsbedömning göras. Kompensationen bör bestämmas på ett sätt som rimligen kan anses motsvara intrånget. Om intrånget är alldeles obetydligt bör det dock kunna tillåtas utan gottgörelse. Det åligger beslutsmyndigheten att se till att denna förutsättning är uppfylld.[99]

Det har således betydelse för kompensationsskyldigheten om de naturvärden som reservatet ursprungligen bildades för att skydda eller bevara inte längre finns kvar. Eftersom kompensationen bör bestämmas på ett sätt som rimligen kan anses motsvara intrånget bör det sällan bli aktuellt med kompensation när syftet med naturreservatet

[99] Prop. 1997/98:45, del 2 s. 77.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

inte längre bedöms kunna uppnås. Kompensation bör därför vanligtvis inte behöva ske.

Ett beslut om biotopskyddsområde ska kunna upphävas om det finns skäl för det

Som jag har utvecklat ovan ska ett skogsmarksskyddsområde, enligt de av mig i delbetänkandet föreslagna reglerna, bildas så snart en markägare begär det, förutsatt att vissa lagliga förutsättningar är uppfyllda, nämligen att sedvanligt skogsbruk avsevärt har försvårats genom ett beslut som grundar sig på regler om bevarande av naturvärden eller biologisk mångfald.

Det innebär att skogsmarkskyddsområden kommer bildas i princip utan initiativ från det allmännas sida och utan inslag av planmässighet. För att inte dessa regler ska fungera som en oönskad ”backventil”, och på lång sikt i praktiken försvåra eller omöjliggöra att mer värdefulla områden skyddas – till exempel för att en kvantitativt mycket stor del av Sveriges skogsmark till slut blir skyddad eller för att samhällets ekonomiska resurser för områdesskydd i alltför stor utsträckning tas i anspråk av icke planmässigt skydd – bör förutsättningarna för att upphäva ett beslut om skogsmarksskyddsområde enligt min uppfattning vara betydligt mer generösa än motsvarande förutsättningar för att upphäva beslut om naturreservat. Jag anser att ett beslut om skogsmarksskyddsområde ska kunna upphävas så fort det finns skäl för det, till exempel om anledningen till att skogsmarksskyddsområdet bildades inte längre består. Man kan till exempel tänka sig den situationen att en skyddad art har försvunnit från det aktuella skogsområdet.

Som framgår ovan är det vidare min bedömning att det för biotopskyddsområden i allmänhet gäller att ett beslut om att bilda ett sådant område kan ändras eller upphävas enligt de förutsättningar som sägs i 37 § första stycket förvaltningslagen (2017:900). Det torde visserligen, av de skäl jag just redogjort för, i första hand vara beträffande skogsmarkskyddsområden som det kan uppstå behov av att upplösa områdesskyddet. Även när det gäller andra biotopskyddsområden kan man dock tänka sig den situationen att, utan markägarens förskyllan eller utan annan mänsklig inblandning, biotopen förlorar de värdefulla egenskaper som gör att markområdet i fråga gjordes till ett biotopskyddsområde.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Av rättssäkerhets- och tydlighetsskäl bör det dock i likhet med beträffande naturreservat framgå direkt av miljöbalken, i anslutning till reglerna om bildande av biotopskyddsområde, under vilka förutsättningar ett beslut om biotopskyddsområde kan upphävas. Det bör därför framgå av lagen att ett beslut om att bilda ett biotopskyddsområde kan upphävas så snart det finns skäl för detta.

Biotopskyddsområden är till sin karaktär annorlunda än naturreservat. Bland annat kvarstår alltid markägarskapet för biotopskyddet efter bildandet och områdenas storlek är oftast betydligt mindre än naturreservaten. Ett upphävande av skydd på ett mindre markområde får mindre betydelse än upphävande av skydd på ett större område. Det finns därför inte skäl att införa mer restriktiva regler än vad som gäller i dag vid upphävande av biotopskydd.

Ett beslut om att upphäva ett skogsmarksskyddsområde ska fattas av samma myndighet som har fattat beslut om att bilda biotopskyddsområdet i fråga, eller som enligt lag eller förordning ansvarar för att fatta beslut om bildande av den aktuella typen av biotopskyddsområde. När det gäller skogsmarksskyddsområdena skulle den myndighet som kan fatta beslut om att upplösa biotopskyddet alltså, i enlighet med mitt förslag i delbetänkandet[100], vara Skogsstyrelsen.

Möjligheten att överklaga beslut och bland annat yrka att en överprövande instans upphäver beslut om områdesskydd, ändras inte genom mitt förslag.

Områdena kommer fortsatt kunna bedömas som strikt skyddade

Både enligt EU-rätten och internationella åtaganden har Sverige en skyldighet att bilda och rapportera skyddade områden. EU-kommissionen bistår med kriterier och vägledning kring hur skydd ska utses.[101] Dels talas det om *strikt skydd* och om *rättsligt skydd*.

I huvudsak hänvisar kommissionen till Internationella naturvårdsunionens (IUCN) definitioner av skyddade områden. IUCN definierar ett skyddat område som

[100] SOU 2024:91.
[101] Europeiska kommissionen. 2022. SWD(2022) 23 final.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

> A clearly defined geographical space, recognised, dedicated and managed, through legal or other effective means, to achieve the long-term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values.[102]

Miljömålsberedningen överlämnade ett betänkande 2025 i vilket de bedömde att naturreservat som bildats i syfte att bevara biologisk mångfald och naturmiljöer uppfyller kriterierna för strikt skydd. Likaså uppfyller biotopskyddsområden som utgångspunkt kraven för strikt skydd.[103]

Genom de förändringar som jag här föreslår kring upphävande bedömer jag inte att någon förändring avseende uppfyllandet av kraven om strikt skydd kommer att ske. Utpekandet av ett avgränsat område, områdets reglering, samt syftet och skötseln av området ändras inte från hur Sveriges arbete ser ut i dag med områdesskydd. När det gäller att skyddet ska vara långsiktigt har IUCN förtydligat detta med

> Protected areas should be managed in perpetuity and not as a short-term or temporary management strategy.[104]

Möjligheten att upphäva naturreservat eller biotopskydd medför dock inte att syftet och skötseln av området är kortsiktigt eller temporärt. Skyddets syfte är fortsatt detsamma, att bevara naturvärdena genom reglering och en långsiktig plan för skötseln.

De i dag gällande bestämmelserna om återbetalning av ersättning ska fortsätta gälla

Enligt mitt förslag i delbetänkandet ska, när ett skogsmarksskyddsområde bildas, ersättning betalas ut till markägaren enligt de regler som gäller för detta.[105] Enligt förslaget ska det, till skillnad från andra typer av ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken, för att ersättning för ett skogsmarksskyddsområde ska betalas ut inte förutsättas att pågående markanvändning avsevärt försvårats. Detta sammanhänger med att pågående markanvändning understundom tolkas snävt som enbart markanvändning som inte i något avseende strider mot lag, inte heller i ett enskilt fall mot tillämpningen av allmänt hållna hän-

[102] Dudley, N. (Editor). 2008.
[103] SOU 2025:21 s. 407 och s. 410.
[104] Dudley, N. (Editor). 2008, s. 9.
[105] Skogsstyrelsen, ekonomisk ersättning. 2025-07-01.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

synsbestämmelser, eller som är i strid med lagstiftning som har tillkommit efter det att markanvändningen påbörjades. Som jag vidare utvecklar i delbetänkandet[106] anser jag i och för sig att denna tolkning av *pågående markanvändning* kan ifrågasättas, men den har vunnit viss hävd.

En fråga som måste hanteras i detta sammanhang är hur den ersättning som föreslås betalats ut med anledning av bildande av ett skogsmarksskyddsområde ska behandlas om beslutet om bildandet upphävs.

I 31 kap. 15 § miljöbalken finns regler om återbetalning av ersättning i vissa fall. Av första stycket framgår att om ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken har betalats med anledning av föreskrifter eller tillståndsvägran, och dessa föreskrifter helt eller delvis upphävs eller tillstånd eller dispens ges, får fastighetsägaren förpliktas att betala tillbaka ersättningen eller en del av den, om det är skäligt med hänsyn till fastighetsägarens nytta av beslutet och omständigheterna i övrigt. Detta gäller också, om en åtgärd har vidtagits i strid mot sådana föreskrifter eller mot ett sådant beslut om tillståndsvägran och tillsynsmyndigheten har beslutat att inte kräva rättelse.

I andra stycket stadgas att talan om återbetalning ska väckas vid mark- och miljödomstolen inom ett år från det att beslutet som anspråket grundas på har fått laga kraft och senast tio år efter det att ersättningen betalades ut. Rätten att föra talan går annars förlorad. Det är alltså i normalfallet staten som ska väcka sådan talan mot den fastighetsägare som har fått ersättning utbetald.

Bestämmelsen om återbetalning av ersättning är övertagna från 1964 år naturvårdslag. I förarbetena till den lagen förutsattes att den möjlighet som lagen skulle ge att väcka talan mot en fastighetsägare för att tvångsvis få honom eller henne att återbetala utbetald ersättning endast skulle användas sällan. Återbetalningsfrågan borde enligt regeringen i allmänhet kunna lösas förhandlingsvägen i samband med upphävande av ett beslut som föranlett ersättningsrätt. Det sades att bestämmelsen skulle tillämpas ”med varsamhet”, och det allmänna skulle bara ”i uppenbara fall” väcka talan om återbetalning.[107]

Som exempel på fall där återbetalning av ersättning kan bli aktuellt nämns i förarbetena till miljöbalken situationer när markägaren har

[106] SOU 2024:91.
[107] Prop. 1964:148 s. 127–128.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

fått betydande ersättning på grund av inskränkningar i förfoganderätten och inskränkningen upphävs efter kort tid och när ersättning utgått på grund av tillståndsvägran men tillstånd sedan meddelas på grund av ändrade förhållanden. Där framhävs också att den omständigheten att en fastighet har bytt ägare sedan ersättningen har betalats normalt talar mot att ersättningen krävs åter.[108] Det anses alltså inte rimligt att en fastighetsägare som inte själv kommit i åtnjutande av ersättningen ska behöva betala den tillbaka.

Det är alltså så att den tid som förflutit sedan ersättningen betalats spelar en viktig roll för huruvida ersättning kan krävas åter enligt 31 kap. 15 § miljöbalken. Detta stämmer överens med vad som i allmänhet gäller inom förmögenhetsrätten enligt allmänna principer, till exempel principen om ”condictio indebiti” eller misstagsbetalningar, enligt vilken en mottagare av en misstagsbetalning kan ha rätt att behålla beloppet bland annat om det har förflutit lång tid sedan betalningen och han eller hon har inrättat sig efter mottagandet. Det förutsätter också att mottagaren inte varit i ond tro, det vill säga inte haft skäl att förstå att det rörde sig om en misstagsbetalning.[109]

I övrigt ska framför allt beaktas markägarens nytta av det nya beslutet; med hänsyn härtill kan det ibland vara befogat att återkräva bara en del av ersättningen.[110]

Enligt min uppfattning är dessa regler väl ägnade att tillämpas även på situationen när ett biotopskyddsområde, inklusive skogsmarksskyddsområde upphävs.

Eftersom de ovan föreslagna lagliga förutsättningarna för att upphäva ett biotopskyddsområde är mycket generösa, bör det enligt min bedömning emellertid även finnas ett krav på att den enskilde markägaren samtycker till att ett biotopskyddsområde upphävs för att ett upphävande ska kunna ske. Den som bör lämna sitt samtycke är den vid var tid lagfarna ägaren av den fastighet, eller den del av en fastighet, på vilken området har bildats.

Reglerna kommer alltså i praktiken att innehålla ett dubbelt skydd för den fastighetsägare som kan bli berörd. För det första måste fastighetsägaren lämna sitt samtycke för att det överhuvudtaget ska bli aktuellt att upphäva beslutet om biotopskyddsområde, inklusive skogsmarksskyddsområde. För det andra innebär själva regeln om

[108] Prop. 1997/98:45, del 2 s. 328–329.
[109] Se till exempel rättsfallet NJA 1989 s. 224.
[110] Prop. 1997/98:45, del 2 s. 329.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

återbetalning i 31 kap. 15 § miljöbalken ett skydd mot att markägaren åläggs en återbetalningsskyldighet som med hänsyn till omständigheterna är orimlig.

Eftersom jag föreslår att det ska finnas ett krav på samtycke för att upphäva biotopskyddsområden, inklusive skogsmarksskyddsområden, bör det vid en bedömning av huruvida återbetalning ska ske enligt 31 kap. 15 § miljöbalken i fler fall än annars bli aktuellt att kräva återbetalning från en ny fastighetsägare, det vill säga en ägare till vilken fastigheten överlåtits efter att den ursprungliga ersättningen betalats ut. Det torde dessutom ofta vara så att marknadspriset och därmed köpeskillingen för fastigheten har påverkats av att hela eller delar av fastigheten är skyddad och att det vid tiden för överlåtelsen därför inte varit möjligt att bedriva sedvanligt skogsbruk.

I praktiken förutsätter jag att dessa frågor kommer lösas förhandlingsvägen, på det sättet att staten (eller en enskild markägare) lyfter frågan om huruvida ett skogsmarksskyddsområde bör upphävas, och staten då ställer som villkor för att fatta ett beslut om upphävande att ersättningen betalas tillbaka, vilket markägaren därefter kan godta. I en sådan situation får markägaren ”lösa tillbaka” möjligheten att bedriva sedvanligt skogsbruk på den berörda delen av fastigheten genom att återbetala erhållen ersättning.

5.4.4 Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten

Förslaget att justera lagstiftningen så att det blir tydligare och mer ändamålsenligt att upphäva beslut om områdesskydd när de inte längre fyller sitt syfte bedöms inte medföra några betydande kostnader för staten. Tvärtom kan förslaget skapa ökad flexibilitet för myndigheter i förvaltningen av skyddade områden, vilket på sikt kan leda till en mer effektiv resursanvändning.

Om ett områdesskydd upphävs som en följd av att dess skyddsvärden har försvunnit eller inte längre bedöms som nationellt prioriterade, kan resurser som annars skulle gått till tillsyn, uppföljning eller skötsel av det aktuella området i stället omfördelas till andra områden där behoven är större. Detta kan bidra till ett mer ändamåls-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

enligt och kostnadseffektivt nyttjande av statens medel för områdesskyddsförvaltning.

Konsekvenser för företag och enskilda

Enligt gällande regelverk kan upphävande av ett områdesskydd, såsom ett naturreservat eller ett biotopskyddsområde, aktualisera återbetalning av tidigare utbetald ersättning till följd av intrånget. Även i fortsättningen ska detta vara möjligt enligt förslaget. För enskilda fastighetsägare och företag kan en sådan återbetalningsskyldighet upplevas som betungande, särskilt om återbetalningsbeloppet är högt och möjligheten att betala är begränsad. Dock ska återbetalningsbeloppet i förekommande fall vägas mot den faktiska nytta som upphävandebeslutet innebär för den enskilde. Om beslutet medför att fastigheten åter kan brukas på ett sätt som skapar ekonomiskt värde för ägaren, kan detta i praktiken kompensera den återbetalning som krävs. Den samlade ekonomiska påverkan bedöms därmed i huvudsak vara neutral eller positiv för den enskilde.

När det gäller upphävande av biotopskyddsområden innehåller det föreslagna regelverket ett krav på markägarens samtycke. Detta krav syftar till att värna den enskildes självbestämmande och ekonomiska handlingsutrymme. Samtidigt innebär det att det i vissa fall kan bli svårt att samordna upphävandet av ett biotopskydd som omfattar flera fastighetsägare, särskilt om samtycke saknas från en eller flera parter. Det eventuella merarbete som uppstår för myndigheten bedöms dock som proportionerligt i förhållande till det intrång som annars skulle kunna uppstå i den enskildes bestämmanderätt och ekonomiska förutsättningar att återgå till ett aktivt markutnyttjande.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Konsekvenserna av att upphäva naturreservat och biotopskydd bör inte inverka negativt på miljö och klimat. Syftet med förslaget är att skydd ska kunna upphöra om de miljöer som krävde skydd inte längre finns kvar. I stället ska de resurser som krävs för skydd kunna omlokalisera till exempel till mer värdefulla områden. Detta bör innebära att samhällets resurser används på ett mer effektivt sätt för att skydda miljö.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Samhällsekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser

Samhällets resurser behöver användas effektivt. Nyttan av att skydda ett område där naturvärdena har gått förlorade är lågt jämfört med kostnaden av att administrera och sköta ett sådant område. Det finns därför stora samhällsekonomiska fördelar med att kunna upphäva skydd som inte längre fyller sitt syfte och fördela om de resurserna till andra områden.

5.5 Inför skogsmarksskyddsområden i fjällnära skog

5.5.1 Bakgrund

Om tillståndsplikt i fjällnära skog

Skogsmarkens ägare är enligt 14 § skogsvårdslagen skyldig att underrätta Skogsstyrelsen innan avverkning ska ske. Under vilka omständigheter och hur denna underrättelse ska ske regleras i tillhörande föreskrifter. För huvudparten av den produktiva skogsmarken sker detta genom en så kallad avverkningsanmälan. För fjällnära skog krävs i stället för anmälan en ansökan om tillstånd. Avverkning, förutom röjning och gallring, i fjällnära skog kräver tillstånd från Skogsstyrelsen i enlighet med 15 § skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen ska inte bevilja ett sådant tillstånd om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården eller om en miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken inte följs. Skogsstyrelsen kan dock bevilja tillstånd med krav på hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens samt rennäringens intressen avseende hyggets storlek, förläggning, avverkningsform eller liknande (18 b §).

Om Skogsstyrelsen nekar tillstånd till avverkning ska ersättning utgå till markägaren. Av 19 § skogsvårdslagen framgår att fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut om nekat avverkningstillstånd som innebär att pågående markanvändning inom den berörda delen av en fastighet avsevärt försvåras. Markägaren har även rätt till ersättning vid ett beslut om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen enligt 18 b § 1 (dock inte ett beslut om hänsyn till rennäringens intressen enligt andra punkten), förutsatt att

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

detta beslut gått så långt att det avsevärt försvårat pågående markanvändning.

Ersättning beslutas efter ansökan och uppgår, i enlighet med reglerna för expropriationsersättning enligt 4 kap. expropriationslagen (1972:19), till 125 procent av den värdeminskning som beslutet innebär. Detta tillses genom hänvisning till 31 kap. 2 § miljöbalken i 19 § tredje stycket skogsvårdslagen. 31 kap. 2 § miljöbalken hänvisar i sin tur till expropriationslagen.

5.5.2 Problembeskrivning

Modellen med mer eller mindre automatisk ersättningsrätt vid nekat tillstånd för avverkning i fjällnära skog infördes efter förslag av 2019 års skogsutredning[111] . Förslaget löste problemet med att ägare av fjällnära skog under tiden dessförinnan vanligtvis hade blivit utan ekonomisk kompensation vid nekat tillstånd till avverkning trots att skogsbruk i fjällnära skog, som utredningen konstaterade, var att anse som pågående markanvändning.

Under den tid som modellen har tillämpats har dock oklarheter och praktiska svårigheter med ersättningsrätten för nekat avverkningstillstånd kunnat konstateras. Såvitt har framkommit under arbetet med denna utredning synes det förekomma att fjällnära skog anmäls för avverkning endast i syfte att utlösa en ersättningsrätt, så att markägaren därefter kan ansöka om ersättning enligt 19 § skogsvårdslagen. I denna riktning talar den stora ökning av avverkningsansökningar i fjällnära skog sedan de nya reglerna trädde i kraft i september 2022. 2020 var det enbart enstaka intrångsersättningar som betalades ut till följd av nekade tillstånd att avverka, men de efterföljande åren ökade mängden utbetalningar kraftigt till följd av den ökning av avverkningsansökningar som då skickades in till Skogsstyrelsen. Under 2021 betalades 72 miljoner kronor ut i intrångsersättning, 2022 var det 248 miljoner, 2023 var det 309 miljoner och under 2024 betalade Skogsstyrelsen ut nära 324 miljoner kronor till markägare för nekad avverkning i fjällnära skog.[112]

Ersättningen har också i vissa avseenden gett upphov till administrativa utmaningar. Ersättning enligt 19 § skogsvårdslagen betalas

[111] SOU 2020:73 s. 928 ff.
[112] Skogsstyrelsen, statistik. 2025-07-01.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

ut av Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsens ersättning till markägare vid nekat tillstånd hanteras i samma kostnadspost som biotopskydd och naturvårdsavtal. Under perioden 2020–2023 betalade Skogsstyrelsen ut sådan intrångsersättning för nekade avverkningstillstånd omfattande cirka 16 000 hektar produktiv skogsmark. Delar av dessa nekade avverkningstillstånd är, som sagt, av allt att döma ett direkt resultat av tydliggörandet av ersättningsrätten där skogsägare valt att ansöka om tillstånd för avverkning i vetskap om att dessa kommer att nekas och ersättning betalas ut som ett sätt att påskynda en process med områdesskydd. Eftersom processen som kan leda till nekade tillstånd och ersättning initieras av att markägare ansöker om tillstånd för avverkning har Skogsstyrelsen svårt att prognosticera resursbehovet. Om Skogsstyrelsen avsätter för lite resurser för dessa ändamål kan man i slutet av året hamna i en situation där man behöver fördröja genomförandet av andra områdesskydd i andra delar av landet. Om man i stället avsätter för mycket pengar kan det i slutet av året uppstå ett överskott som på grund av tidsbrist inte hinner omfördelas till andra områdesskydd i resten av landet utan i stället behöver återgå till statskassan vid årsskiftet. De senaste åren har det sistnämnda fallet varit gällande med resultatet att mindre areal skogsmark blivit formellt skyddad än vad budgeten har medgett.

Även hur ersättningen ska hanteras vid beskattning har bidragit till problem. Skatteverket bedömde 2023[113] att ersättning för nekat avverkningstillstånd inte innebär en rådighetsinskränkning för obegränsad tid vilket gör att ersättningen ska beskattas som inkomst från näringsverksamheten och inte som vid områdesskydd, inkomst av kapital. Det leder i normalfallet till en högre skattesats.

Till detta kommer att det finns tveksamheter kring hur avverkningsanmäld areal fjällnära skog för vilken ersättning enligt 19 § skogsvårdslagen har betalats ut ska behandlas från rapporterings- och statistiksynpunkt när det gäller skyddade arealer. Skogsstyrelsen har börjat redovisa arealen inom ramen för sitt statistikansvar för formella skydd[114] och ersättningar men uppgifterna finns inte med i berörda myndigheters gemensamma statistik om formella skydd, frivilliga avsättningar, hänsynsytor och improduktiv skogsmark[115]. De skyddade områdena finns heller inte med i några publika

[113] Skatteverket. Dnr: 8-2634537.
[114] Skogsstyrelsen, ersättning. 2025-07-01.
[115] SCB. 2025. MI 41 Rapport 2025:02.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

karttjänster och har hittills inte ingått i internationell rapportering av skyddad natur. Skogsstyrelsen har tillsammans med Lantmäteriet och Naturvårdsverket föreslagit att uppgifterna ska göras tillgängliga i Lantmäteriets fastighetsregister och Naturvårdsverkets kartapplikation för skyddad natur[116].

Slutligen kan sägas att ett grundläggande problem med modellen med ersättning för nekat avverkningstillstånd eller för beslutade hänsyn till naturvårdens eller kulturmiljövårdens intressen är att den innebär något som i vissa avseenden liknar ett områdesskydd, utan att ge den säkerhet som ett områdesskydd ger. Markägaren är inte förhindrad att på nytt ansöka om avverkningstillstånd, och det finns inga garantier för att tillståndsbeslutet i framtiden kommer bli likadant som det ersättningsgrundande beslutet. Man kan därför ställa sig frågan vad staten får för de pengar som betalas ut i ersättning enligt 19 § skogsvårdslagen.

Här förtjänar det att sägas några ord om regleringen av ädellövskog. I likhet med fjällnära skog finns det i dag ett krav på tillstånd för att få avverka ädellövskog (27 § skogsvårdslagen). Det finns emellertid, till skillnad från regleringen av fjällnära skog, ingen rätt till ersättning för nekat tillstånd till avverkning av ädellövskog.

Vid tillståndsprövning av avverkning i ädellövskog enligt skogsvårdslagstiftningen bedöms inte åtgärdens förenlighet med naturvårdsbestämmelser. Syftet med tillståndsprövningen är i stället att säkerställa återväxten av ädellövskog och att främja en långsiktigt hållbar lövskogsproduktion. Prövningen fokuserar därmed inte på miljöeffekter i allmänhet, utan på formerna för hur föryngringsavverkningen genomförs.

Det är viktigt att understryka att beslut om naturvårdsåtgärder, såsom hänsyn enligt 30 § skogsvårdslagen eller miljöbalken, faller under andra rättsliga bestämmelser än tillståndsprövningen enligt skogsvårdslagen. Det innebär att ett tillstånd till avverkning i ädellövskog kan lämnas, även om avverkningen senare förbjuds med hänvisning till annan lagstiftning, till exempel artskyddsbestämmelser.

Mot denna bakgrund kan den ersättningsbestämmelse som jag förslår med skogsmarksskyddsområde bli tillämplig även i situationer där tillstånd till avverkning har meddelats, men åtgärden i efterhand begränsas eller förhindras av andra regler I delbetänkandet SOU 2024:91 har jag föreslagit att tillståndsplikten för avverkning

[116] Skogsstyrelsen. 2023. Rapport 2023/6.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

av ädellövskog ska avskaffas. Om detta förslag genomförs bör det leda till en ökad tydlighet i regelverket.

5.5.3 Lösningsförslag

Förslag:

- Rätten till ersättning vid nekat tillstånd för avverkning i fjällnära skog avskaffas. I stället införs en rätt att kräva att ett skogsmarksskyddsområde bildas på berörd del av fastigheten när en ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog har nekats. Incitamenten för staten och markägaren att i stället ingå ett naturvårdsavtal anpassat för den enskilda situationen bör genom denna ändring också öka.
- I samband med beslut om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken, ska vid den ekonomiska värderingen hänsyn tas till de restriktioner som eventuellt redan finns gällande den pågående markanvändningen till följd av beslut enligt skogsvårdslagen om nekat avverkningstillstånd i fjällnära skog.

Ersättningen för nekad avverkning i fjällnära skog ersätts med bildande av ett skogsmarksskyddsområde

Trots de oklarheter som redogörs för ovan är min bedömning att ersättningsrätten för nekat avverkningstillstånd i fjällnära skog allt sammantaget har varit relativt funktionell. Ersättningsrätten har dessutom fram tills nu varit nödvändig för att på ett transparent och rättssäkert sätt tillförsäkra ägare till fjällnära skog adekvat ekonomisk ersättning.

Ett alternativ vore dock att låta reglerna om skogsmarksskyddsområde omfatta även den fjällnära skogen. Det skulle enligt min uppfattning vara positivt, ur den synpunkten att det skulle åstadkomma större likformighet och enhetlighet när det gäller förekommande former för ersättning inom skogsbruket. I delbetänkandet har jag lyft fram som en vägledande princip för utformandet av ersättningsbestämmelser som kan ha tillämpning på rådighetsinskränkningar i skogen, att ersättningssystemet ska vara robust och enhetligt.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Att systemet ska vara robust avses dels att det ska vara så lättillämpligt som möjligt, och därmed kunna komma till användning i praktiken och tillämpas på ett enhetligt sätt i olika ärenden, i olika delar av landet och i förekommande fall av olika myndigheter och domstolar. Dels avses att systemet ska vara hållbart över tid. Med att systemet bör vara enhetligt menas att samma eller motsvarande principer och regelverk ska så långt som möjligt tillämpas på likartade ingripanden i egendomsförhållandena i skogen.[117]

Detta gör att jag ser det som önskvärt att den fjällnära skogen i framtiden i stället skyddas genom skogsmarksskyddsområden. Med andra ord bör markägare kunna kräva att skogsmarksskyddsområden bildas på berörd del av fastigheten om tillstånd till avverkning i fjällnära skog nekas, på motsvarande sätt som markägare enligt de i delbetänkandet föreslagna reglerna ska kunna kräva att skogsmarksskyddsområden bildas i vissa andra fall. Det kan för övrigt konstateras att en sådan lösning stämmer väl överens med de principiella uttalanden som 2019 års skogsutredning gjorde om att skogar med höga naturvärden, vari den fjällnära skogen i stort sett inbegreps enligt utredningens resonemang, i första hand borde bevaras genom områdesskydd.

Genom att ett nekat tillstånd utlöser rätten till att begära skogsmarksskyddsområde ökas incitamenten för Skogsstyrelsen och markägaren att i första hand ingå naturvårdsavtal. Ett naturvårdsavtal innebär ett mer flexibelt skydd vilket i många fall kan ses som en fördel för både myndighet och markägare. Om ett naturvårdsavtal träffas utgår möjligheten att begära skogsmarksskyddsområde. I dag finns få incitament för en markägare att ingå naturvårdsavtal i stället för att erhålla ersättning utan krav på motprestation.

Jag hänvisar till de överväganden som gjorts i delbetänkandet vad gäller det närmare utformandet av ersättningsrätten.[118] Här kan dock sägas att den föreslagna regeln innebär att markägaren har en rätt att kräva att ett skogsmarksskyddsområde bildas om en myndighet har beslutat om begränsningar i möjligheten att avverka på produktiv skogsmark med stöd av bestämmelser om bevarande av naturvärden eller biologisk mångfald och detta beslut har medfört att sedvanligt skogsbruk avsevärt försvåras på berörd del av fastigheten. Denna föreslagna regel, i 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken, kom-

[117] SOU 2024:91 s. 363.
[118] SOU 2024:91 s. 371–388.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

mer enligt min bedömning sannolikt inte kunna tillämpas på nekade avverkningstillstånd i fjällnära skog.

Att en myndighet har beslutat om begränsningar i möjligheten att avverka är i första hand avsett att träffa förelägganden om förbud eller begränsningar, och inte nekade beslut att ge tillstånd. Det kan på goda grunder argumenteras för att ett sådant beslut inte är ett beslut om begränsningar i möjligheten att avverka, utan en underlåtenhet från den beslutande myndigheten att undanröja en sådan begränsning. Ett tillståndskrav måste, i vart fall i rättsteknisk och rättssystematisk mening, ses som en presumtion för att den tillståndspliktiga åtgärden inte är tillåten; utan aktivt ingripande från myndigheten är åtgärden förbjuden. Överfört på den konkreta fråga som här diskuteras är avverkning i fjällnära skog förbjuden så länge inget uttryckligt tillstånd ges.

Detta gör att det krävs en kompletterande regel, som förslagsvis placeras i skogsvårdslagen, som föreskriver att om markägaren begär det ska ett skogsmarksskyddsområde enligt 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken bildas på berörd del av fastigheten om ett beslut enligt 18 § eller 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen har fattats och detta beslut avsevärt försvårar pågående markanvändning. Sådana beslut som sägs i 18 § eller 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen kommer då utlösa en motsvarande rätt att begära att ett skogsmarksskyddsområde, varvid samtliga regler som gäller för skogsmarksskyddsområden (som i huvudsak är desamma som för biotopskyddsområden enligt 7 kap. 11 § första stycket miljöbalken) är tillämpliga.

Verkan av tidigare utbetald ersättning

Det finns sedan 1 september 2022 en regel, i 19 a § skogsvårdslagen, om att ersättning för nekat avverkningstillstånd eller för sådan lämnad hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen som innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras inte kan betalas ut mer än en gång för samma del av en fastighet. Detta ger uttryck för den givna utgångspunkten att markägaren inte ska kunna dubbelkompenseras genom att ersättning betalas ut flera gånger. Regeln gäller även efter att fastigheten eller den aktuella delen av fastigheten har överlåtits, genom till exempel köp, gåva eller arv. Inte heller en

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

ny ägare kan alltså få ersättning för sådan mark för vilken det redan betalats ut ersättning enligt 19 § skogsvårdslagen,

Jag anser att denna utgångspunkt är förnuftig. Ersättningen har, enligt 4 kap. 1 § expropriationslagen, motsvarat minskningen av marknadsvärde för fastigheten, inklusive ett påslag om 25 procent. Fastighetens marknadsvärde avspeglar i teorin nuvärdet av samtliga förväntade framtida intäkter från fastigheten. Därför bör det inte heller framgent vara möjligt för en markägare, eller den som har inträtt i markägarens rättsställning, att bli kompenserad om ersättning enligt 19 § skogsvårdslagen i dess nuvarande lydelse redan har betalats ut.

Jag föreslår därför att myndigheten, vid värdering av ett område inför beslut om skogsmarksskyddsområde tar hänsyn till redan ersatt intrång som skett med tillämpning av nuvarande 19 § skogsvårdslagen. Det kan i vissa fall vara så att en annan skyddsform är mer lämpad och även i dessa fall ska redan utbetald ersättning beaktas. Redan utbetald ersättning bör inte betalas tillbaka av markägaren utan i stället regleras genom avdrag från den ersättning som områdesskyddet medför.

Ett sådant arbetssätt använder sig redan myndigheterna av i dag när det gäller biotopskydd som införlivas i ett större naturreservat eller när områden som omfattas av ett naturvårdsavtal ska övergå till en annan skyddsform. Berörda myndigheter har utarbetat en fungerande myndighetspraxis vars principer bör kunna tillämpas även på nu aktuellt förslag.[119] Likaså vid ingående av ett naturvårdsavtal bör tidigare ersättning beaktas. Avtalen är dock civilrättsliga och parterna har ett stort utrymme att anpassa avtalet till den situation som är för handen. Det behöver därför inte i dessa fall förtydligas i lagstiftningen på vilket sätt tidigare ersättning för samma del av en fastighet ska regleras.

De nu gällande reglerna bör i alla delar fortsätta vara tillämpliga på ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog som inkommit till Skogsstyrelsen före det att de här föreslagna lagändringarna trätt i kraft.

[119] Skogsstyrelsen 2019. Dnr SKS 2019/1577, NV-03572-19.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

5.5.4 Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten

Förslaget att enskilda markägare, vid nekad avverkning i fjällnära skog, ska kunna begära att ett skogsmarksskyddsområde bildas bedöms inte medföra några väsentligt ökade kostnader för staten jämfört med nuvarande ordning. Även i dag uppstår kostnader i samband med att nekade avverkningstillstånd i fjällnära skog leder till att ersättning betalas ut.

Det föreslagna förfarandet innebär att handläggningen behöver anpassas till det nya regelverket, vilket kan medföra en viss resursförbrukning för Skogsstyrelsen under en övergångsperiod. Det är dock rimligt att anta att antalet ärenden över tid kan komma att minska. Dels för att många markägare redan har erhållit ersättning i tidigare ärenden, dels för att förslaget ställer krav på att ett formellt skyddsområde bildas, något som i sig kan innebära att vissa markägare väljer att inte gå vidare med en ansökan.

Sammantaget bedöms Skogsstyrelsen kunna hantera konsekvenserna av förslaget inom ramen för det anslag som i dag är avsatt för ärenden om nekat tillstånd i fjällnära skog.

Konsekvenser för företag och enskilda

Förslaget innebär en tydligare reglering av förutsättningarna för ersättning vid nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog. Enligt förslaget ska ersättning endast utgå om markägaren samtycker till att ett områdesskydd bildas. Möjlighet finns dock att, i stället för ett skydd enligt 7 kap. miljöbalken, träffa överenskommelse om ett naturvårdsavtal. Oavsett alternativ regleras den motprestation som markägaren ska medverka till för att ersättning ska kunna lämnas.

Företag och enskilda påverkas genom att möjligheten att i efterhand erhålla avverkningstillstånd efter utbetald ersättning tas bort. Detta innebär en uppstramning av gällande ordning, men skapar samtidigt tydligare rättsliga förutsättningar och långsiktig markanvändningsplanering. Kostnaden för enskilda bedöms dock inte bli högre än i dagens system, där ersättning redan utgår för den rättighetsinskränkning som ett nekat tillstånd innebär.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Förslaget medför inte någon ökad administrativ börda för företag eller enskilda. Dagens ordning kräver redan ansökan och kontakt med myndighet vid hanteringen av ärenden kring ersättning. Någon skillnad i påverkan mellan små och stora företag förutses inte.

Ett formellt områdesskydd ger också ökad tydlighet för andra intressen, såsom rennäringen, då det klargör hur marken är avsedd att användas långsiktigt. Detta bedöms kunna bidra till en mer förutsägbar markanvändning även för samebyar och andra berörda aktörer.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Förslaget om att ersättning vid nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog endast ska kunna lämnas om markägaren samtycker till att ett formellt områdesskydd bildas bedöms medföra betydande miljömässiga fördelar. Genom att koppla ersättningen till ett permanent skydd säkerställs långsiktig bevarandeambition för de naturvärden som föranlett avslaget på avverkningstillstånd.

I dagens ordning saknas krav på att ett områdesskydd bildas för att erhålla ersättning. Det innebär att de ekologiska värden som motiverat ett nekat tillstånd i vissa fall saknar ett fortsatt rättsligt skydd, vilket kan leda till osäkerhet kring markens framtida användning och hot mot de naturvärden som staten valt att ersätta.

Med det föreslagna regelverket förstärks skyddet av den biologiska mångfalden i fjällnära skogsområden, samtidigt som tydligheten och transparensen ökar kring statens miljöambitioner.

Samhällsekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser

Förslaget bedöms medföra en tydligare koppling mellan den offentliga kostnaden och den samhällsnytta som uppnås. Det innebär att de ekonomiska medel som avsätts för att ersätta enskilda markägare i högre grad leder till långsiktigt skydd av naturvärden.

I nuläget kan ersättning utgå även om området inte formellt skyddas, vilket riskerar att försvaga den långsiktiga nyttan av det offentliga åtagandet. Genom att villkora ersättningen med ett områdesskydd säkerställs att de värden staten betalar för också bevaras, vilket stärker effektiviteten i användningen av statliga medel och

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

minskar risken för dubbelreglering eller framtida rättsliga konflikter kring markanvändningen.

Förslaget bidrar därmed till en mer kostnadseffektiv användning av skattepengar, samtidigt som transparensen i statens ersättningspraxis ökar. Samhällets investering resulterar i tydliga och varaktiga nyttigheter som i större utsträckning kommer allmänheten och framtida generationer till del.

6 Mer variationsrikt skogsbruk

6.1 Vad är ett variationsrikt skogsbruk?

Ett mål med skogspolitiken från 1993 var att öka tillämpningen av nya skogsbruksmetoder[1]. Med det menades att ett mer ståndortsanpassat skogsbruk med mer detaljhänsyn skulle göra skogslandskapet mer varierat. I dag när variationsrikt skogsbruk diskuteras är själva brukningsmetoderna och trädslagsval mer i fokus och då framför allt vilken föryngringsmetod markägaren väljer samt viljan att öka blandskogsarealerna.

Ett variationsrikt skogsbruk ger en mångfald av ekosystem, artsammasättning och upplevelsevärden. Men vad är då ett variationsrikt skogsbruk? Det kan enligt min mening handla om olika skogsskötselsystem, olika sätt att lämna hänsyn, användande av en mängd olika trädslag, skapande av död ved, ålderssammansättning, ståndortsanpassning, val av bestånd som ska avsättas för fri utveckling, produktionshöjande åtgärder såsom förädlat skogsodlingsmaterial och skogsgödsling, med mera. Även en variation av skogsskötselinriktningen exempelvis mot produktion av högkvalitativt virke, bidrar till variationen. På senare år har även ekonomiska system för ”produktion” av koldioxidinlagring (kolkrediter) och biologisk mångfald (biokrediter) börjat växa fram. Jag beskriver dessa i kapitel 3.3.2. Den skötsel som dessa system genererar bidrar även till en heterogenitet i skogslandskapet. Denna palett av valmöjligheter som markägaren använder, ger ett variationsrikt skogsbruk.

Varje markägare kan inom lagens gränser bruka sin skog utifrån sina mål. I nuläget finns drygt 300 000 skogsägare i Sverige vilka fördelar sig på bolagsskogar, statliga och kommunala skogar, skogar ägda av privatpersoner, kyrkan och allmänningar för att nämna några. Genom motivation och kunskap ökar deras drivkraft till att bruka

[1] Prop. 1992/93:226, s. 46.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

sin skog långsiktigt och hållbart, och genom att ge markägarna utrymme och tydliga regelverk, kan vi anta att markägarnas olika mål leder till ett än mer variationsrikt skogsbruk.

Redan i dag bidrar markägarna med mängder av nyttor, delvis lagreglerade, men till stor del genom frivilliga initiativ. Skogspolitiken sedan 1993 vilar på att markägaren/brukaren har ansvar för både produktion och hänsyn till andra värden, och markägarna har generellt tagit sitt ansvar (läs mer i kapitel 3) och levererat välskötta skogar, stora arealer avsättningar och hänsyn. För att det ska fungera även fortsättningsvis måste markägarna känna tillit till att systemet är långsiktigt och stabilt, att förväntningarna och kraven inte ökar för mycket över tid och att det går att få en inkomst från skogen. Utan ekonomisk stabilitet har markägarna inte möjlighet att leverera variation, mångfald och hänsyn till andra värden.

Under åren sedan 1993 har praxis arbetats fram att den hänsyn som en skogsägare ska bekosta ligger på maximalt tio procent av det aktuella beståndets virkesvärde vid föryngringsavverkning (intrångsbegränsningen). Intrångsbegränsningen är väl inarbetad i praktiken och det finns en acceptans av nivån. Många gånger lämnar markägaren också hänsyn utöver intrångsbegränsningen. Om förväntningarna och kraven ökar på att markägaren ska lämna mer hänsyn utöver intrångsbegränsningen utan ersättning, kommer balansen att sättas ur spel. Genom att arbeta för ett mer variationsrikt skogsbruk och tillåta att markägaren brukar delar av sin fastighet mer intensivt, ökar markägarens möjlighet att återskapa naturvärden eller lämna mer hänsyn på andra arealer, och vice versa. På så vis ökar variationen i landskapet och både värden gynnade av produktion och värden gynnade av hänsyn värnas. Det anser jag vara en av vinsterna med ett variationsrikt skogsbruk.

Flera av de åtgärder som jag anser faller in under ett variationsrikt skogsbruk hanterar jag i andra delar av detta betänkande (se kapitel 8 om skogsproduktion) och jag kommer därmed inte ta upp det i detta kapitel.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

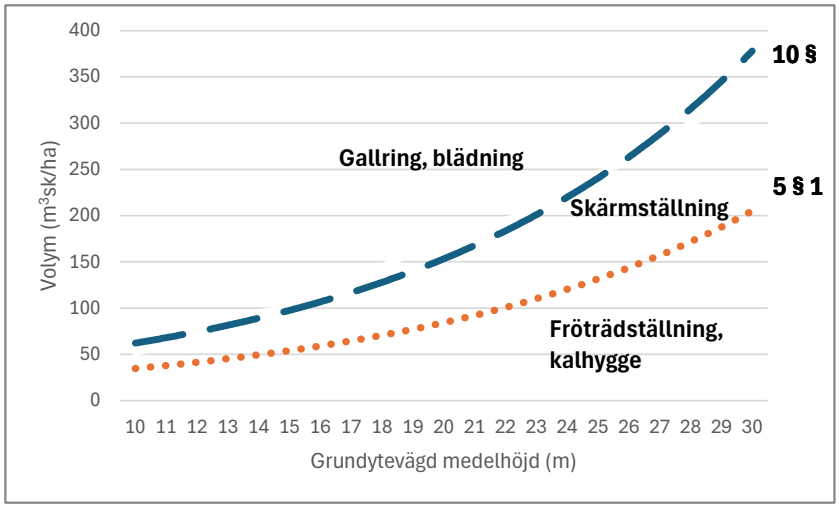
6.2 Markägaren väljer brukningsmetod

Dagens skogsvårdslag är tillåtande när det gäller val av brukningsmetod och det är möjligt för markägaren att inom vissa gränser fritt bestämma. Det markägaren har att förhålla sig till är att skogen inte får glesas ut för mycket, eller att om skogen slutavverkas, ska nya träd etableras och växa upp till ny skog när de äldre träden avverkas. Skogsvårdslagen är tydlig med att om virkesuttaget blir för stort (hamnar under 5 §-kurvan, se figur 6.1) måste man se till så att en ny trädgeneration etableras. Det kan göras antingen genom sådd, plantering eller naturlig föryngring. I de fall man till exempel lämnar en skärm[2] eller en fröträdsställning[3] hamnar virkesförrådet efter avverkning mellan 5 §-kurvan och 10 §-kurvan, det vill säga att avverkningen behöver underrättas till Skogsstyrelsen men någon föryngringsplikt har inte uppstått. För att detta ska vara tillåtet enligt skogsvårdslagen krävs att marken är lämplig för naturlig föryngring vilket bedöms av Skogsstyrelsen. I annat fall anses inte åtgärden vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog. Det är Skogsstyrelsens uppfattning att skiktade skogar som höggallras eller blädas bör ha en täthet som i de flesta fall ligger över 10 §-kurvan. Skogsstyrelsen anser dock att det kan finnas andra skäl till att gå under 10 §-kurvan vid höggallring, till exempel för att gynna naturvärden, rekreationsvärden eller renskötseln.[4]

[2] **Skärm:** Ett antal (150–400 per hektar) fullvuxna träd lämnas kvar vid föryngringsavverkning med målet att deras frön ska bidra till nästa skogsgeneration.
[3] **Fröträdställning:** Ett antal (50–150 per hektar) fullvuxna träd lämnas kvar vid föryngringsavverkning med målet att deras frön ska bidra till nästa skogsgeneration.
[4] Skogsstyrelsen 2021. Rapport 2021/8.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Figur 6.1 **Virkesförrådsdiagrammet i bilagan till skogsvårdslagen vilken visar när ett virkesuttag blir så omfattande att föryngringsplikt uppstår. Gallring och blädning hamnar i området ovanför den heldragna 10 §-kurvan, skärmställningar mellan de båda linjerna och fröträdsställningar under den streckade linjen (5 §1). Om inte åtgärder för att anlägga ny skog utförts råder föryngringsplikt under denna linje**



Källa: Skogsstyrelsen 2012. Skogsskötselserien nr 1.

6.3 Mer variation i skogen i dag än 1993

Hur markägaren väljer att sköta sin skog påverkar skogen under lång tid och det kan vara tålamodsprövande att vänta på resultatet som därmed också låter vänta på sig. Det gäller till exempel arealen gammal skog (se avsnitt 3.1.5) som ökat sedan 1993, samtidigt måste vi vänta ännu många år innan flera av dagens avsättningar växer in i den åldersklassen. Den processen går givetvis inte att påskynda.

Däremot finns det andra egenskaper hos skogen som går fortare att påverka. Över tid har till exempel trädslagsfördelningen förändrats betydligt (se avsnitt 3.1.3) och andelen lövskog har ökat i hela Sverige. Statistik visar också att andelen bestånd med endast ett till två trädslag minskat till förmån för bestånd med fyra trädslag eller fler (se avsnitt 3.1.3).

Frivilliga avsättningar och generell hänsyn bidrar till ett variationsrikt skogsbruk både i det enskilda beståndet och i landskapet. Redan innan 1993 hade arbetet med frivilliga avsättningar påbörjats, fram-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

för allt genom storskogsbrukets arbete med ekologiska landskapsplaner som startade i slutet av 1980-talet. Efter detta har sannolikt det ökade intresset för skogsbrukscertifiering bidragit till ökade arealer av frivilliga avsättningar. Sedan Skogsstyrelsen började följa upp arealen 1996 har de frivilliga avsättningarna ökat från drygt 300 000 hektar till drygt 1,4 miljoner hektar vilket motsvarar fem procent av hela landets produktiva skogsmark (se avsnitt 3.1.5) Frivilliga avsättningar). Ökningen var kraftig fram till 2010 för att därefter öka svagt vilket också överensstämmer med utvecklingen av certifierad areal.

Den generella hänsyn som lämnas vid skogsbruksåtgärder uppskattas ligga mellan 8 och 11 procent av åtgärdsarealen. Genom åren har olika inventeringsmetoder använts för att skatta den generella hänsynen, det går därmed inte att med säkerhet uttala sig om någon trend eller förändring. Avsättningarnas omfattning styrks av Riksskogstaxeringen som skattar att tio procent av den föryngringsavverkade arealen lämnats som hänsyn i genomsnitt under åren 2011–2019. Nyare statistik finns inte att tillgå.

Utöver hänsynsareal lämnas det vid föryngringsavverkning även detaljhänsyn vilken består av hänsynsträd, döda stående träd, lågor och högstubbar som lämnas inom den avverkade ytan. Lämnad volym ligger i storleksordningen mellan 7,2 och 8,9 m^3sk per hektar (se avsnitt 3.1.5).

Gällande föryngringsmetoderna har variationen minskat i förhållande till vad som förväntades 1993. Vid omläggningen av skogspolitiken förväntades en ökad användning av naturlig föryngring men utvecklingen visar i stället en ökad användning av plantering på bekostnad av naturlig föryngring. Påpekas kan att även vid plantering etableras en betydande andel träd genom naturlig föryngring och många av dessa kommer utgöra huvudplantor i nästa skogsgeneration. Så även här finns förutsättningar för en variation. Samtidigt har behoven förändrats och som jag redogör för i avsnitt 8.4 finns skäl att förbättra föryngringarna och då är plantering en säkrare metod.

6.4 Hyggesfritt skogsbruk

Det vanligaste brukningssystemet i dag är trakthyggesbruk där man strävar efter en enskiktad skog där majoriteten av träden kan skötas och avverkas på samma sätt vid samma tidpunkt. Sen finns det alterna-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

tiva system i trakthyggesbruket såsom skärmställningar, kant-, bälteseller luckhuggningar där marken alltid är trädbevuxen eller där de avverkade ytorna inte överstigen 0,25 hektar, dessa faller in under Skogsstyrelsens definition av hyggesfritt skogsbruk. Blädningsskogsbruk är ett annat skogsskötselsystem som också faller in i hyggesfritt. Det innebär att avverkning i princip sker genom avverkning av stora, avverkningsmogna träd. De yngre träden eller de med smalare dimensioner lämnas för fortsatt tillväxt. Under 2023 omfattade det hyggesfria skogsbruket 778 000 hektar, enligt Skogsstyrelsen[5]. Det innebär cirka tre procent av den produktiva skogsmarken i Sverige. Siffran är dock osäker då den bygger på markägarens intentioner att bruka arealen hyggesfritt och inte på utförda åtgärder. Områden som inte används för virkesproduktion, eller där virkesuttag enbart sker för att gynna naturvärden, till exempel formellt skyddad skog, frivilliga avsättningar, hänsynsytor och impediment ingår inte i statistiken. Inte heller bestånd med kombinerade mål. Detta kan vara värt att nämna eftersom strävan med ett alternativt skogsbruk ofta är att öka trädkontinuiteten på större arealer för att gynna den biologiska mångfalden. Med det i fokus borde all skogsareal med bestående trädkontinuitet tas med i statistiken. All denna areal är ju kontinuerligt trädbeväxt och bidrar till variationen.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket fick 2023 ett regeringsuppdrag att utveckla förutsättningarna för hyggesfritt skogsbruk. I redovisningen av detta konstateras att det finns flera olika hinder för utvecklingen av hyggesfritt skogsbruk[6]. Exempelvis upplever markägare svårigheter kring att få information om hyggesfria brukningsmetoder. En svagt utvecklad marknadsstruktur rörande specialvirkessortiment kan också vara ett hinder för att utveckla hyggesfritt skogsbruk. Många av skogens värden är inte marknadsprissatta och markägare saknar ekonomiska incitament att investera i värden som inte ger direkta inkomster. Utifrån myndigheternas slutsatser lämnades ett antal åtgärdsförslag inkluderande utbildning och rådgivning till markägare och entreprenörer, satsningar på tillämpad forskning och att det bör utredas hur incitament och affärsmodeller för ett hyggesfritt skogsbruk kan utvecklas. Sedan några år tillbaka driver Skogsstyrelsen en rådgivningskampanj om hyggesfria metoder genom medel från Landsbygdsprogrammet. Skogforsk leder också ett projekt

[5] Skogsstyrelsens Statistikdatabas. 2025-07-20.
[6] Skogsstyrelsen 2023. Rapport 2023/16.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

inom projektet *Adaptivt skogsbruk* som inriktar sig på hyggesfria metoder för att dokumentera, följa upp och utvärdera genomförda hyggesfria åtgärder[7].

6.4.1 Naturhänsyn

Vid all typ av brukande av skogen påverkas naturmiljön och däri levande arter. Trakthyggesbruket gynnar generellt ljuskrävande arter medan ett hyggesfritt brukande gynnar arter som trivs i skuggiga och fuktigare miljöer eller miljöer med en lång kontinuitet av trädbevuxen mark. Oavsett brukningsmetod måste hänsyn tas till skyddsvärda biotoper, död ved, naturvärdesträd, vatten, kulturlämningar, med mera. Vid avverkning ska av hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen en del träd alltid lämnas kvar.

6.4.2 Outforskat område

Osäkerheten kring alternativa brukningsmetoder till hyggesbruket i boreal skog är stor. Området är också svårt att utforska, vilket konstaterades i en nordisk kunskapssammanställning från 2025[8], eftersom det tar uppåt en omloppstid innan vissa brukningssystem kan utvärderas.

Skogforsk har tillsammans med flera av näringens aktörer däribland Sveaskog, Holmen, SCA, Stora Enso, Svenska Kyrkan, Södra skogsägarna, Norra Skog och Kopparfors Skogar, startat projektet *Hyggesfri-kollen*[9] som drivs under paraplyet Adaptiv skogsbruk[10] i vilket Skogsstyrelsen sitter i referensgruppen. Hyggesfri-kollen är en evidensbaserad plattform för uppföljning av hyggesfritt skogsbruk. Målet är att säkerställa långsiktig hållbarhet och ekonomisk bärkraft genom systematisk och vetenskapligt grundad uppföljning för att gemensamt stärka kunskapen. I Hyggesfri-kollen samlas fältdata om utfallet in från olika trakter som avverkats med hyggesfria metoder. Informationen lagras i en gemensam databas för analys och lärande.

[7] Skogforsk, Adaptivt skogsbruk. 2025-03-21.
[8] Rautio, P., m.fl. 2025.
[9] Skogforsk, nyheter Hyggesfri-kollen. 2025-03-10.
[10] Skogforsk, Adaptivt skogsbruk. 2025-03-21.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

6.4.3 Tillsyn

Sannolikt kommer arealerna som brukas med alternativa metoder till trakthyggesbruk med vanlig slutavverkning att öka. Viktigt är att utfallet av dessa skogsbruksmetoder går att följa upp med avseende på lagkrav, framför allt gällande kraven på föryngring (5–6 §§ skogsvårdslagen) och hänsyn till naturmiljön (miljöbalken samt 30 § skogsvårdslagen).

Eftersom en hyggesfri avverkning kan genomföras utan att den en avverkningsanmälan måste skickas in till Skogsstyrelsen, känner Skogsstyrelsen inte till att åtgärden genomförts. Skogsstyrelsen har därmed svårt att genomföra tillsyn. Den skulle dock kunna genomföras som efterkontroller då trakter med hyggesfria avverkningar skulle kunna upptäckas med hjälp av laserskanning och satellitbilder. Risken för sammanblandning med gallringar i ett trakthyggessystem är dock hög. Denna typ av tillsyn skulle fungera gällande föryngringskraven. Om den skulle uppfylla kraven på tillsyn enligt miljöbalken och 30 § skogsvårdslagen är dock mera tveksam eftersom tillsynen av naturmiljön skulle komma efter att åtgärden är genomförd och naturvärdena redan är påverkade.

6.5 Riskerna, ökar eller minskar de med ett variationsrikt skogsbruk?

Mer variation i skogsbruket kan intuitivt tyckas vara bra för att skapa resilienta skogar som kan vara bättre anpassade till ett förändrat klimat. I denna fråga bör man hålla isär variationen i skogen och variationen i brukningsmetoder. När det gäller variation i skogen, kan ett variationsrikt brukande såklart vara ett sätt att skapa resiliens genom att inte lägga alla ägg i samma korg. Men precis som för klimatfrågan är det en fråga om systemavgränsningar. Är det variation inom ett bestånd, till exempel avseende trädslag eller höjdskiktning, som är den bästa strategin? Eller är det en variation mellan bestånden i ett landskap, med en spridning av åldersklasser och trädslagsblandningar, och därmed en rumslig spridning som ger den bästa försäkringen? Som så ofta när man försöker utvärdera skogsbrukets metodval och effekterna av dessa måste man höja blicken från ett enskilt bestånd till fastighets- eller landskapsnivå. Även vilket tidsperspektiv man har är av stor betydelse för utfallet.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

När det gäller variation i brukningsmetoder vill jag mena att en ökad mångfald av åtgärder också ökar risken för att några kommer att misslyckas. En ökad variation i brukandet kräver därför ökad kunskap, mer forskning, ett adaptivt förhållningssätt och noggrann uppföljning. Därför är vikten av långsiktig forskning så viktigt i utvecklingen av skogsbruket. Tillsammans med ett adaptivt synsätt kan nya metoder införas i en takt där metoden hela tiden kan anpassas för att förstärka den positiva utvecklingen samtidigt som risker och negativa effekter kan förhindras och motverkas.

6.6 Bedömningar

Bedömning:

- Skogsbruket har i många avseenden blivit mer varierat sedan omläggningen av skogspolitiken 1993.
- Skogspolitiken tillåter betydande frihetsgrader för markägaren att variera sitt brukande och bör göra så även i framtiden.
- Ett variationsrikt skogsbruk innebär en ökad variation av åtgärder och brukningsmetoder vilket både kan sprida riskerna och öka dem. En ökad variation i brukandet kräver därför ökad kunskap, mer forskning, ett adaptivt förhållningssätt och noggrann uppföljning.
- Om arealerna med alternativa mer oprövade brukningsmetoder såsom hyggesfritt, behovsanpassad gödsling, nya trädslag och trädslagsblandningar, ökar bör ett system för tillsyn införas för att säkerställa skogens långsiktiga produktion, återväxt samt hänsyn till natur- och kulturmiljövärden.

Förväntan på mer variation i skogsbruket och därmed användning av nya skogsbruksmetoder har ökat jämfört med det som eftersträvades vid framtagandet av 1993 års skogspolitik. Som jag redovisat ovan har utvecklingen också gått mot en ökad variation exempelvis gällande trädslagsblandning och hänsynstagande, både i enskilda bestånd och i skogslandskapet. Användningen av hyggesfritt skogsbruk har sannolikt ökat även om det är svårt att belägga med statistik. Grundprinciperna i dagens skogspolitik med frihet under ansvar,

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

möjliggör för markägaren att sköta sin skog i stor utsträckning efter egna mål vilket också skapar utrymme för marknaden att utveckla både metoder och affärssystem. Jag vill med mina förslag på kommande skogspolitik att det även i fortsättningen innehåller betydande frihetsgrader för markägaren när det gäller brukandemetoder.

Jag menar också att man bör ha ett brett synsätt på vad som avses med variationsrikt skogsbruk. Det är inte enbart en fråga om arealer som brukas med hyggesfria metoder. Variation finns både avseende produktionsfaktorer som i trädslagsval, röjningstidpunkt, gallringsuttag, omloppstid och miljöfaktorer som nivån av miljöhänsyn och skogsproduktion och hur den prioriteras vid skogliga åtgärder, hur och vad som avsätts för naturvårdsändamål i olika delar av landskapet.

Ett variationsrikt skogsbruk kan också upplevas positivt ur ett estetiskt perspektiv. Olika trädslag, hyggenas form och storlek samt olika täthet i skogarna ger en heterogenitet som ger olika upplevelser av skogen.

Eftersom det hyggesfria skogsbruket i dagsläget utförs i relativt liten omfattning anser jag att inga omedelbara åtgärder behöver göras för att öka möjligheten för Skogsstyrelsen att utföra tillsyn. Däremot är det viktigt att Skogsstyrelsen noga följer utvecklingen i de objekt där de utfört rådgivning till markägaren och där markägaren valt att gå vidare och genomfört åtgärden. Uppföljning och rapportering bör genomföras återkommande under lång tid för att fånga upp hur bestånden utvecklas: etableras föryngringen, hur utvecklas de unga träden, har skador från insekter, svampar, snöbrott, stormfällningar uppstått och nås markägarens mål med åtgärden? Jag anser att Hyggesfri-kollen är ett projekt som ligger rätt i tiden och att det efterhand kommer leda till bättre förståelse och långsiktiga vetenskapligt grundade kunskaper om de olika hyggesfria metoderna och hur de fungerar i ett praktiskt skogsbruk. Eftersom Skogsstyrelsen löpande följer Hyggesfri-kollen skulle projektet kunna fungera som ett komplement till Skogsstyrelsens egen uppföljning. Hyggesfri-kollen som dokumenterar och följer upp de genomförda åtgärderna bland annat med avseende på tillväxt, föryngring och naturhänsyn, kan också användas av Skogsstyrelsen för att avgöra om och när mer tillsyn krävs för att uppfylla miljöbalkens och skogsvårdslagens krav. Jag anser därmed att Skogsstyrelsen rådgivning kring hyggesfria metoder samt uppföljning av denna samt Hyggesfri-kollens frivilliga databas med tillhörande utvärdering av resultaten av åtgärden, i nuläget räcker

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

som åtgärder för att följa det hyggesfria brukandet. Om arealerna som brukas med hyggesfria metoder ökar bör en mer systematisk tillsyn införas, kanske genom ett tillägg i anmälningsplikten.

7 Ökad rådgivning

7.1 Rådgivningsverksamhet och kunskapskampanj

7.2 Bakgrund

I avsnitt 3.1.2 finns en genomgång av de styrmedel som varit viktiga för skogspolitiken. Genomgången visar att rådgivning var ett styrmedel som för 1993 års skogspolitik ansågs utgöra en förutsättning för att politiken skulle kunna genomföras. En grundbult för 1993 års skogspolitik och de principer som togs fram i samband med den var vikten av kunskap hos skogsbruket. För att kunna frångå detaljreglering och lämna större frihet till ett varierat skogsbruk krävdes att skogsbruket hade kunskap. Detta behov finns även i dag med den skogspolitik som jag föreslår i avsnitt 3.4.

Skogsstyrelsen har dock alltmer gått ifrån rådgivning som verktyg för att genomföra de skogspolitiska målen. Detta verkar framför allt ha sin grund i att resurserna inte räcker till för rådgivning och att myndigheten samtidigt har prioriterat annan verksamhet. Mer information i digitala kanaler kan också vara en förklaring till att rådgivningen minskat.

Skogsstyrelsen har enligt sin instruktion[1] ett uppdrag att bedriva rådgivning om hur landets skogar bör skötas så att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås.

Skogsstyrelsen har i en skrivelse 2023 angett att rådgivning är ett viktigt verktyg för att nå nödvändiga förändringar.[2]

Skogsstyrelsen konstaterar i sitt budgetunderlag för 2026–2028[3] att det finns angelägna områden där resursförstärknings behövs. Ett sådant område är rådgivning och informationsförsörjning och Skogsstyrelsen lämnar följande skäl.

[1] 2 § förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen.
[2] Skogsstyrelsen 2023. Skrivelse 2023/637.
[3] Skogsstyrelsens budgetunderlag 2026–2028. Skrivelse 2024/2910.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

> Kunskapen kring hur skogen kan skötas för att öka en hållbar tillväxt och samtidigt erhålla den variation som behövs för att anpassa skogen till klimatförändringar och minska risken för skogsskador behöver generellt sett öka inom skogsägarkåren. För flera skogliga frågor är informativa styrmedel som bidrar till kunskapsförmedling de enda i dag tillgängliga styrmedlen. För att bygga en långsiktig och stabil rådgivningsverksamhet, med syfte att påverka skogsägarnas beteende, måste medel skjutas till. Skogsstyrelsens roll som opartisk kunskapsförmedlare är unik, efterfrågad och tillgänglig för landets alla skogsägare. Genom rådgivning och information i olika former och genom olika kanaler kan vi stödja dem att fatta aktiva och välgrundade beslut som i sin tur kan leda till ökad måluppfyllelse. För att nå ut till en större andel av landets skogsägare behöver formerna för rådgivning och information utvecklas och insatserna behöver öka i omfattning. Distansträffar, webbkurser, e-tjänster och andra former av beslutsstöd bedöms som allt viktigare, utöver den traditionella grupprådgivningen i fält. Myndigheten behöver både vidareutveckla redan befintliga arbetssätt och verktyg och utveckla nya, till exempel gällande digitala kanaler. Rådgivningen och informationen behöver anpassas, förpackas och presenteras olika beroende på ämne, nivå och målgrupp.

Miljömålsberedningen lämnar i sitt betänkande 2025 förslag på att Skogsstyrelsen genomför en riktad satsning för rådgivning och information till en kostnad om 100 miljoner kronor per år under perioden 2026 – 2030.[4] I betänkandet anges att om fastighetsägare får tillgång till kostnadsfri rådgivning kan skogstillväxten öka. Det har också i många fall samhällsekonomiska nyttor såsom möjlighet till högre avverkningsnivåer med tillhörande sysselsättningseffekter.

Skogsstyrelsens arbete

Under 1990-talet genomförde Skogsstyrelsen flera stora studiekampanjer: *Rikare skog, Kulturmiljövård i skogen* och *Grönare skog*.

Efter *Grönare skog* fortsatte rådgivningen med regionala och lokala satsningar. E-tjänsten *Mina sidor* lanserades 2008, vilket gav skogsägare tillgång till digitala kartor. Rådgivningssatsningar finansierade av EU:s Landsbygdsprogram startade mot slutet av 2000-talet och fokuserade på olika ämnen som bioenergi och klimatanpassning.

Samverkansprocessen för ökad skogsproduktion föreslog en ny stor rådgivningskampanj, men på grund av bristande medel blev insatsen begränsad och genomfördes som *Smart skogsbruk* 2021–2023.

[4] SOU 2025:21 s. 179–189.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Rådgivningsverksamhetens omfattning har varierat, men den långsiktiga trenden är sjunkande. Under 1990-talet låg rådgivningen ofta över 30 000 dagsverken per år, medan den i dag ligger på drygt 10 000 dagsverken per år. Inom verksamheten *ekonomiska stöd* har årsarbetskrafterna fördubblats sedan 1990-talet. Policyutveckling och extern samverkan utgörs enligt årsredovisningen 2024 av 134 årsarbetskrafter och är med sina 19 procent av totalen den överlägset största verksamhetsgrenen om man bortser från ledning & stöd.

Statskontorets granskning[5] 2010 ledde till att Skogsstyrelsen ville separera rådgivning och tillsyn. Sedan 2015 förekommer inte rådgivning kopplat till avverkningsanmälan eller till andra typer av tillsynsärenden.

Skogsägarnas kunskapsinhämtning

Kunskapsförsörjningen till skogsägare sker genom en mångfald av kanaler. En studie från 2007[6], där självverksamma skogsägare tillfrågades, visar att över 60 procent av de svarande uppgav att de förlitar sig på fler än en kunskapskälla. Den mest frekvent angivna källan till kunskap var självlärande, följt av information från tidigare generationer, framför allt fäder, samt deltagande i så kallade skogsdagar. Studien visar även att män i högre utsträckning än kvinnor uppgav sig vara självlärda, liksom att skogsdagar utgjorde en viktigare kunskapskälla för män.

I en senare kvantitativ enkätstudie från 2015[7], utförd på uppdrag av Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), dras slutsatsen att yngre skogsägare i allt högre grad visar intresse för digitala och webbaserade verktyg. Studien pekar på att denna tendens sannolikt kommer att förstärkas i samband med kommande generationsskiften bland skogsägare, vilket talar för ett ökande behov av lättillgänglig och digitalt anpassad rådgivning och kunskapsspridning i framtiden.

[5] Statskontoret 2010.
[6] Lejon & Lidestav. 2007.
[7] Alström, F. 2015.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Synen på rådgivning

Skogsstyrelsen ska enligt sin instruktion bedriva rådgivning *och* information om hur landets skogar bör skötas.

Av allmänna definitioner och Statskontorets publikationer framgår att informera innebär att ge fakta, data eller kunskap utan att ge specifika rekommendationer om hur informationen ska användas. Rådgivning däremot är mer anpassad efter mottagarnas specifika behov eller situation. Rådgivningen bör vara baserad på lagar, regler men även myndighetens expertis. Rådgivning kan innebära konkreta råd i enskilda fall liksom mer allmänna råd.[8]

Statskontoret har konstaterat att det finns rollkonflikter som kan uppstå hos ett tillsynsorgan som ska hantera både tillsyn och främjandeuppgifter som till exempel rådgivning. Detta framgår även av utredningen *statlig tillsyn – granskning på medborgarnas uppdrag (SOU 2002:14).* I betänkandet skriver man om vikten av att i rollen som tillsynstjänsteman klara balansgången mellan att vara bokstavstrogen och att på ett anpassat men rättssäkert sätt kunna tillämpa regelverket i den aktuella situationen. I andra fall där normeringen är otydlig blir professionalismen att konkretisera reglerna med stöd av egen kunskap, erfarenhet och allmänt omdöme på ett sätt som inte kan grunda kritik för godtycke. I det ligger att kunna dra gränsen mellan den rådgivning som är ett naturligt komplement till den granskande tillsynen och sådan rådgivning som är mer lösningsorienterad eller av konsultkaraktär.

I betänkandet framkommer att flera myndigheter med tillsynsuppgifter rubricerar rådgivning och utvecklingsstödjande insatser som förebyggande tillsyn. Med detta avses ofta detsamma som rådgivning, både i allmänna termer och i enskilda situationer. Den granskande tillsynen sker definitionsmässigt i efterhand och syftar till att kontrollera att regler med mera har följts. Logiken bakom detta sätt att använda tillsynsbegreppet är att granskning och rådgivning i slutänden anses ha samma syfte, nämligen att bidra till regelefterlevnad och att förverkliga lagens intentioner. Granskning är då ett medel med siktet inställt på framtiden. Syftet med granskning enligt detta synsätt är inte att granska för att finna fel och ställa till svars utan att bidra till bättring. Med denna ansats ter det sig naturligt att i tillsynsprocessen lämna ett betydande inslag av råd, snarare än kritik.

[8] Statskontoret. 2012.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

I betänkandet anges också att en sådan rådgivande ansats kan vara en effektivare metod för att uppnå förbättring än granskning.[9]

7.3 Problembeskrivning

Skogspolitiken utgår från att det inom skogsbruket finns en frihet i brukandet av skogen men att det med denna frihet följer ett ansvar. Ansvaret innebär att skogen brukas på ett sätt som bidrar till att nå de skogspolitiska målen. Detta förutsätter att aktörerna har en tillfredställande kompetens (kunskapsnivå), att aktörerna förstår hur de kan bidra till de skogspolitiska målen och har en drivkraft att förändra.

Skogsbruket består av en varierad grupp av aktörer, allt från större bolag med anställda experter på skogsbruk till privatpersoner. Det finns därför en utmaning i att hitta rätt vägar att nå ut med vägledning som kan bidra till uppfyllandet av de skogspolitiska målen.

Vid utformningen av 1993 års skogspolitik ansågs det vara av central betydelse att skogsägare själva förfogade över tillräcklig kunskap om skogsbruk och miljöhänsyn för att kunna uppfylla de mål som politiken syftade till att uppnå.

Kunskap skapar engagemang hos skogsägare vilket är betydelsefullt för att öka investeringsviljan och arbetet för en ökad tillväxt i skogen.

Skogsstyrelsen har ett ansvar för att informera och rådge om hur landets skogar bör skötas. Under senare år har dock myndigheten inte prioriterat rådgivningsverksamheten. Bland annat har Skogsstyrelsen valt att inte bedriva rådgivning i samband med en avverkningsanmälan då det kan finnas risk för att tillsyn och rådgivning blandas ihop.

Minskad rådgivning från myndigheten lämnar dock skogsägare i en situation där kunskap behöver inhämtas från annat håll alternativt att kunskapsöverföringen riskerar att utebli. På så sätt förlorar staten ett viktigt styrmedel för att nå de skogspolitiska målen.

Även om skogssektorn själv har ett väsentligt ansvar för att främja kunskapsutveckling inom området, lägger jag nu fokus på Skogsstyrelsens roll i egenskap av sektorsansvarig myndighet.

[9] SOU 2002:14 s. 92.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

7.4 Lösningsförslag

Förslag:

– Regeringen beslutar om en särskild anslagspost för rådgivning i regleringsbrevet till Skogsstyrelsen i syfte att rådgivning ska utgöra en betydelsefull del av Skogsstyrelsens kärnverksamhet.

Bedömning:

– Skogsstyrelsen bör utveckla, bygga upp och modernisera sina rådgivnings- och informationstjänster. Skogsstyrelsen kan bygga upp nya tjänster och kanaler men också utveckla och stärka resurserna till existerande sådana.

Förslag:

– Regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att genomföra en riktad kunskapskampanj för att under fem år arbeta för att öka skogskunskapen hos skogsbrukets aktörer och framför allt skogsägarna.

Rådgivning är ett viktigt styrmedel

Naturvårdsverket har i en rapport kartlagt styrmedel för att nå miljökvalitetsmålen. I rapporten har man sett att rådgivning är ett kraftfullt styrmedel för att se till att åtgärder genomförs. Rådgivning har också visat sig vara ett viktigt komplement till ersättningar.[10]

Riksrevisionsverket gjorde 1999 en kontroll av dåvarande skogsvårdsorganisationens arbete för att jämställa miljömålet med produktionsmålet. Riksrevisionsverket kom då fram till att myndigheten i huvudsak är hänvisad till rådgivning för att nå de skogspolitiska målen. Detta på grund av att skogspolitiken till stor del är beroende av frivilliga åtaganden hos skogsägarna och skogsägarnas inställning. Tillsynen kan endast ske på den miniminivå som lagstiftningen ställer upp. De skogspolitiska målen är mer långtgående än den kravnivå som lagstiftningen ställer upp och rådgivning blir därför det

[10] Naturvårdsverket 2012. Rapport 6415.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

väsentligaste styrmedlet för naturvården i skogsbruket. Skogsvårdsorganisationernas arbete för att se till att produktions- och miljömålet jämställs måste därför i hög grad inrikta sig på informativa åtgärder och på att övertyga skogsnäringen om att på frivillig väg genomföra ett jämställande av målen, enligt Riksrevisionsverket.[11]

Skogsstyrelsen framhåller också i sitt budgetunderlag vikten av att myndigheten arbetar med rådgivning då man ser stor effekt i skogen och att behovet är stort.[12]

Jag ställer mig bakom Skogsstyrelsens uppfattning att rådgivningsverksamheten är viktig och behöver ökade resurser. Jag har tidigare i avsnitt 3.4 funnit att frivilligheten i skogspolitiken har fungerat bra och även fortsatt bör vara en viktig princip att bygga vidare på. När frivillighet är en viktig grundprincip för att uppnå de skogspolitiska målen blir markägares kunskap och inställning en väsentlig faktor att arbeta med. Det räcker inte med att Skogsstyrelsen når ut till yrkesverksamma aktörer och förlitar sig på att dessa för kunskapen vidare. Skogsstyrelsen har enligt förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen ett ansvar för att främja de skogspolitiska målen genom rådgivning och Skogsstyrelsen bör verka för att skogsägarna får den kunskap de behöver.

Vikten av rådgivning ska inte underskattas. Skogsstyrelsen behöver arbeta för att utveckla, bygga upp och modernisera sina rådgivnings- och informationstjänster. Detta bör dock inte endast ske genom tillfälliga rådgivningskampanjer, även om dessa kan ha god effekt i särskilda frågor, utan genom att se över sin kärnverksamhet där rådgivning bör vara en prioriterad del.

Dagens samhälle ser annorlunda ut i dag än 1993 och skogsbrukets aktörer tar del av information och rådgivning på nya sätt och genom andra kanaler än vad som fanns att tillgå för 30 år sedan. Rådgivningsverksamheten behöver kontinuerligt utvecklas i takt med förändrade behov och förutsättningar. Samtidigt bör tidigare erfarenheter och beprövade arbetssätt tas till vara vid utformningen av nya rådgivningstjänster och kommunikationskanaler. Det är även angeläget att myndigheten förstärker och vidareutvecklar de befintliga strukturer och resurser som redan finns inom rådgivningsområdet.

Rådgivning kan bedrivas i olika former, såsom genom skogsdagar, grupprådgivningar eller i anslutning till planerade skogsbruksåtgärder.

[11] Riksrevisionsverket 1999:31.
[12] Skogsstyrelsens budgetunderlag 2025–2027. Skrivelse 2023/3312.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Inom rådgivningsverksamheten bör särskild vikt läggas vid metoder som möjliggör att flera skogsägare nås samtidigt. Aktiviteter som främjar gemensamt lärande, erfarenhetsutbyte och dialog, exempelvis mellan grannar eller inom det lokala samhället, kan bidra till ökad kunskapsspridning och stärkt samsyn kring skogsbrukets förutsättningar och mål. Sådana mervärden bör tas till vara och integreras i utformningen av rådgivningsinsatser. Detta kan ske genom skogsdagar, studiecirklar och även med hjälp av nya digitala verktyg. Det bör dock vara en skillnad mellan information och rådgivning där rådgivning förutsätter en mer situationsanpassad kontakt.

Komplement till serviceskyldigheten

En skyldighet för myndigheter att lämna sådan hjälp att enskilda kan ta till vara sina intressen finns redan i 6 § förvaltningslagen. Hjälpen som en myndighet är skyldig att lämna ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Enligt 13 § växtskyddslagen (2022:725) ska kontrollmyndigheten genom rådgivning underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter. I förarbetena beskrivs att det finns många lagar inom kontrollförordningens område med bestämmelser som innebär att den myndighet som utövar kontroll ska underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter genom bland annat rådgivning. Vägledning och information till enskilda är så viktigt vid tillämpning av växtskyddslagen att ett komplement till förvaltningslagen ansetts behövligt.[13]

Ett sådant komplement krävs även för att uppnå de skogspolitiska målen, vilket bland annat framgår av Skogsstyrelsens instruktion.

Intressekonflikter kan hanteras

I betänkandet *En effektivare organisation av mindre myndigheter – analys och förslag* (SOU 2025:13) uppmärksammas de utmaningar som kan uppstå när stöd- och främjandeverksamhet bedrivs inom samma organisation som operativ myndighetsutövning. Det framhålls att detta kan innebära en potentiell spänningsyta där myndig-

[13] Prop. 2021/22:148 s. 86 och 226.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

heten kontinuerligt måste säkerställa att opartiskheten i stöd- och informationsverksamheten inte äventyras. Betänkandet lyfter särskilt myndigheter med uppdrag som förutsätter ett aktivt agerande och där gränsdragningen mellan olika roller och uppgifter kan medföra målkonflikter. Utredningens bedömning är dock att sådana utmaningar är hanterbara och att det åligger myndigheterna att aktivt arbeta med att upprätthålla en tydlig rollfördelning och intern struktur som stödjer detta.

Skogsstyrelsen har efter Statskontorets granskning 2010 valt att separera tillsyn och rådgivning på så sätt att rådgivning inte sker i samband med en avverkningsanmälan eller annan tillsyn. Detta för att undvika att rådgivning och tillsyn blandas.

Det kan vara naturligt att undvika att ställas inför den gränsdragningsproblematik som tidigare nämnda utredningar har skrivit om när stödverksamhet och tillsyn behöver samexistera. Jag menar dock att det finns en stor potential i att arbeta rådgivande och att avverkningsanmälningarna ger ett unikt tillfälle till inblick i en markägares verksamhet. Jag har i delbetänkandet, SOU 2024:91, gett förslag på att dela upp avverkningsanmälan och samrådsanmälan vilket bör ge Skogsstyrelsen ökade möjligheter att i samband med en avverkningsanmälan välja det verktyg, tillsyn eller rådgivning, som myndigheten anser lämpligast i det enskilda fallet. Skogsstyrelsen bör därför ha nya förutsättningar att på ett professionellt och rättssäkert sätt hantera den balansgång som eventuellt kan uppstå mellan tillsyn och rådgivning. Att säkerställa en opartisk rådgivning på lika villkor som inte tippar över mot ett konsultativt förfarande som konkurrerar med andra aktörer på marknaden är en viktig del i detta. Skogsstyrelsen ska även inom rådgivningsverksamheten arbeta evidensbaserat, vilket jag skriver mer om i kapitel 10.

Skogsstyrelsens rådgivning är inte statsstöd

Begreppet statsstöd finns reglerat i artikel 107.1 i EUF-fördraget och har utvecklats genom EU-domstolens rättspraxis. Artikeln innehåller flera rättsliga kriterier (rekvisit) som alla ska vara uppfyllda för att det ska vara ett statsstöd.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

1. Stödet ska finansieras med offentliga medel.
2. Stödet ska vara selektivt, riktas mot vissa verksamheter eller viss produktion.
3. Stödet ska riktas till ett företag, en verksamhet som erbjuder varor eller tjänster på en marknad.
4. Stödet ska innebära en fördel eller ett gynnande för den som tar emot stödet.
5. Åtgärden ska snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen och påverka handeln mellan EU:s medlemsstater.

Skogsstyrelsen ska enligt 1 och 2 §§ i sin instruktion bedriva rådgivning och information om hur landets skogar bör skötas så att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås.

Det finns andra aktörer på marknaden som ägnar sig åt rådgivning om skogsskötsel och skogsbruk. Rådgivning om skog är således en tjänst som finns på marknaden och som i vissa sammanhang kan innebära ett ekonomiskt värde för mottagaren.

Eftersom skogsbruk ses som en ekonomisk verksamhet betraktas markägare som företag i statsstödsrättslig mening. Om Skogsstyrelsen tillhandahåller rådgivning till markägare utan att ta ut ersättning, kan detta innebära att staten tillhandahåller en tjänst utan marknadsmässig betalning. Det kan i sådana fall utgöra ett statsstöd i den mening som avses i EU:s statsstödsregler, då offentliga medel används för att ge en förmån till ett företag som denne annars inte skulle ha erhållit på marknadsmässiga villkor. För att detta ska utgöra otillåtet statsstöd måste dock ytterligare kriterier vara uppfyllda. Bland annat ska ett selektivt gynnande ske genom transaktionen.

Även om den rådgivning som Skogsstyrelsen ska bedriva inte är riktad mot vissa aktörer enligt lagstiftningen så kommer det finnas faktiska inslag av selektivitet när myndigheten bestämmer vad den ska satsa sina rådgivningsresurser på. Vissa markägare kan komma att få tillgång till rådgivning som andra inte får på grund av resursbrist eller på grund av att rådgivningen endast riktas mot vissa grupper eller områden.

En bedömning behöver därför göras av huruvida rådgivningen från Skogsstyrelsen innebär en fördel för det företag som mottar den. I detta sammanhang ska det prövas om rådgivningen medför

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

att företagets ekonomiska situation förbättras till följd av ett statligt ingripande.

Rådgivningen innefattar inte något direkt ekonomiskt bidrag och innebär inte heller att företaget befrias från kostnader. Det kan dock uppstå en indirekt ekonomisk fördel om rådgivningen ersätter behovet av att anlita en privat aktör för motsvarande tjänst. Skillnaden mellan sådan kommersiell rådgivning och den rådgivning som Skogsstyrelsen tillhandahåller är dock väsentlig. Skogsstyrelsens rådgivning är inte inriktad på att förbättra företagets lönsamhet eller på annat sätt påverka dess ekonomiska ställning. Den bedrivs i enlighet med myndighetens instruktion, och syftar till att främja uppfyllelsen av de skogspolitiska målen.

Rådgivningen ska således bidra till att företagen, genom frivilliga åtgärder, tar hänsyn till samhällsintressen kopplade till miljö, naturvård och hållbart skogsbruk. Att rådgivningen kan leda till förbättrad måluppfyllelse innebär inte i sig att ett företag gynnas ekonomiskt i en mening som faller inom definitionen av statsstöd enligt EU:s statsstödsregler.

Det är dock av vikt att rådgivningen inte utformas på ett sätt som innebär att företagens ekonomiska ställning påverkas. För att minimera risken för att rådgivningen uppfattas som en fördel kan exempelvis information om produktionshöjande åtgärder tillhandahållas i mer generell form, snarare än i företagsanpassade format.

Mot denna bakgrund bör rådgivningen från Skogsstyrelsen, när den bedrivs i enlighet med myndighetens instruktion och med tydligt fokus på måluppfyllelse inom skogspolitiken, inte anses utgöra ett statsstöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

Kunskapskampanj för att öka skogskunskapen

Genom att lyfta fram viktiga frågor och utbilda skogsägare och yrkesverksamma, ökar medvetenheten om de skogspolitiska målen och hur dessa kan nås. Jag föreslår att Skogsstyrelsens uppdrag att bedriva rådgivning återigen blir en prioriterad kärnverksamhet. Utöver detta finns dock ett behov av ett större kunskapslyft kring grundläggande skogsskötselkunskap för skogsbruket.

En sådan kampanj bör rikta sig till skogsägare men också till utförare. Ett alternativ som jag har övervägt är om en sådan kunskaps-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

kampanj ska ske tillsammans och samfinansierat med skogssektorn. Detta på grund av att det ingår i sektorsansvaret att inhämta relevant kunskap. Jag gör dock bedömningen att Skogsstyrelsen kan hamna i en situation där förtroendet för myndigheten och opartiskheten kan ifrågasättas om utbildning sker i frågor som det råder konflikt kring. I dag är flera frågor som rör det skogspolitiska målen polariserade och Skogsstyrelsen kan ställas inför svåra avvägningar om kunskapsutbudet ska tas fram tillsammans med flera andra aktörer. Jag bedömer därför att Skogsstyrelsen bör planera för och ta fram den grundläggande kunskap som behövs på egen hand.

Kunskapskampanjen bör i första hand fokusera på att ge en bred kunskapsbas i frågor som rör skogsskötsel och vad som krävs för att nå de skogspolitiska målen. Kampanjen bör inte inriktas på en enskild fråga utan fokusera på vikten av att en bra kunskapsbas kommer leda till ett variationsrikt skogsbruk där skogsägare och utförare kan fatta genomtänkta beslut inom frivillighetens gränser.

Skogsstyrelsen har erfarenhet av att bedriva större kunskapskampanjer och dessa erfarenheter bör användas för att ta fram en modern kunskapskampanj i tiden.

7.5 Konsekvenser

Ekonomiska konsekvenser för staten

En ökad rådgivningsverksamhet betyder att Skogsstyrelsen antingen behöver tillskott av medel eller omfördela redan befintliga medel. Mitt förslag om en prioritering av rådgivningsverksamheten hos Skogsstyrelsen är en fråga om ett kontinuerligt arbetssätt som bör hanteras inom Skogsstyrelsens förvaltningsanslag. Jag gör bedömningen att Skogsstyrelsens anslag som i dag används till samverkansprocesser och dialoger till viss del kan omfördelas till kärnverksamheten för att bygga upp rådgivningen men att även ett tillskott utöver detta bör ske till förvaltningsanslaget. I regleringsbrevet bör det framgå att en viss andel av förvaltningsmedlen ska användas för rådgivning.

Skogsstyrelsen tar i dag ut en avgift för viss rådgivning[14]. Jag gör dock bedömningen att den rådgivning som jag föreslår är sådan råd-

[14] Skogsstyrelsen, avgift. 2025-07-01.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

givning som enligt Skogsstyrelsens instruktion ingår som en kärnuppgift för myndigheten och inte ska avgiftsbeläggas.

Skogsstyrelsen kommer därför också behöva ytterligare anslag för att kunna bedriva den verksamhet som jag föreslår och dessutom genomföra en kunskapskampanj.

Skogsstyrelsen har i sitt budgetunderlag för 2026–2028 äskat en stegvis ökning av anslag 1:1, med 30 miljoner kronor 2026, 60 miljoner kronor 2027 och 100 miljoner kronor 2028 och därefter 100 miljoner kronor per år tills vidare. Detta menar myndigheten krävs för en rådgivningssatsning, att bygga en långsiktig och stabil rådgivningsverksamhet, och utveckla formerna för information och rådgivning. Det krävs en politisk omprioritering för att kunna öka anslaget. Tilldelade medel för återvätningsarbete har de senaste fyra åren långt ifrån utnyttjats av Skogsstyrelsen[15]. Förslagsvis kan en del av dessa medel omfördelas till rådgivning.

Konsekvenser för företag

Det framgår av redovisningen kring statsstödsaspekten att syftet med förslaget inte är att gynna företag ekonomiskt eller påverka konkurrensvillkoren. Förslaget om att Skogsstyrelsen ska prioritera och öka sin rådgivningsverksamhet innebär att företag får bättre tillgång till kunskap och verktyg för att nå de skogspolitiska målen. Jag har i mitt förslag framhållit att kunskapen i första hand bör komma skogsägare till del. Hur skogsägandet i Sverige ser ut redovisar jag i avsnitt 3.1.6 och kap. 13. Rådgivningsinsatser kommer troligtvis innebära ökad kunskap hos mindre skogsägare som inte har tillgång till en stor organisation med experter. Professionella aktörer och större företag har förmodligen mindre behov av den rådgivning som Skogsstyrelsen kan erbjuda. Förslaget innebär inga ökade kostnader för företag.

Ökad kunskap hos skogsägare bör också indirekt kunna medföra fördelar för rennäringen. Kunskap kan underlätta samverkan mellan näringarna.

[15] Skogsstyrelsen 2025. Rapport 2025/13.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Förslagen om ökad rådgivning och en rådgivningskampanj ska bidra i arbetet att nå de skogspolitiska målen. Ett av de skogspolitiska målen är miljömålet. Genom ökad kunskap hos skogsägare bör motivationen och möjligheterna att ta rätt och ändamålsenlig miljöhänsyn kunna öka.

På grund av generationsskiften och nya ägare behöver kunskapen om skogen ständigt förmedlas. Detta för att skapa förutsättningar för en ny generation skogsägare att våga satsa på ett aktivt skogsbruk.

Samhällsekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser

Att stärka kunskapen hos dem som brukar skogen är ett kostnadseffektivt sätt att främja uppfyllelsen av skogspolitikens mål. I det förslag som här lämnas intar rådgivningen en central roll i genomförandet av skogspolitiken. Genom att ge rådgivningen denna betydelsefulla funktion kan behovet av tvingande reglering och omfattande tillsyn begränsas.

Rådgivning möjliggör att skogspolitiska mål nås genom frivilliga åtgärder, vilket innebär att omfattande lagstiftning, inskränkningar i brukanderätten eller ekonomiska styrmedel inte behöver användas i samma utsträckning.

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv bedöms ett ökat fokus på rådgivning leda till lägre totala kostnader för staten, när detta jämförs med alternativa styrmedel såsom lagreglering, tillsyn eller ekonomiska bidrag. Därmed framstår rådgivning som ett effektivt och proportionerligt verktyg för att uppnå skogspolitikens syften.

Uppföljning och utvärdering av rådgivningsverksamheten

För att säkerställa att denna utökade rådgivning och den särskilda kunskapskampanjen leder till konkret nytta i form av stärkt måluppfyllelse både vad gäller produktionsmålet och miljömålet, bör en särskild uppföljning och utvärdering genomföras fem år efter att förändringarna trätt i kraft.

Uppföljningen bör innehålla både kvantitativa och kvalitativa inslag. Kvantitativt bör det följas upp i vilken omfattning rådgiv-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

ningen nått ut, hur många aktörer som tagit del av den, och hur resurserna använts. Kvalitativt bör en utvärdering göras av i vilken grad rådgivningen lett till förändrat beteende hos markägare, förbättrad skogsskötsel, ökad miljöhänsyn eller stärkt produktion, beroende på syftet med rådgivningsinsatsen.

Skogsstyrelsen bör ansvara för att samla in relevanta data, genom till exempel enkäter, intervjuer, fältuppföljning eller analys av förändringar i skogsbrukets praktik över tid. Det kan också vara lämpligt att en oberoende aktör, såsom en högskola eller forskningsinstitut, ges i uppdrag att genomföra utvärderingen. Resultaten ska kunna ligga till grund för en bedömning av rådgivningens effektivitet och vara vägledande för eventuella justeringar i utformningen eller omfattningen av verksamheten.

Utvärderingen ska också beakta om rådgivningen varit relevant, tillgänglig och jämnt fördelad över landet, samt hur den upplevts av mottagarna. På så vis kan Skogsstyrelsens rådgivningsverksamhet utvecklas på ett kunskapsbaserat och ändamålsenligt sätt för att långsiktigt bidra till ett hållbart och produktivt skogsbruk.

8 Ökad skogsproduktion

En del av mitt uppdrag var att ge förslag på åtgärder för att höja skogens produktion. Detta skulle göras med beaktande av hänsyn till miljö- och naturvärden och internationella överenskommelser och regelverk. Mitt arbete har resulterat i att jag ger förslag eller rekommendationer för elva olika områden. Dessa presenteras samlat i detta kapitel.

8.1 Ett produktionsmålssystem för uppföljning och utvärdering

8.1.1 Bakgrund

Skogspolitiken har sedan 1993[1] två jämställda mål, ett produktionsmål

> Skogen och skogsmarken ska utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den ger en uthålligt god avkastning. Skogsproduktionens inriktning ska ge handlingsfrihet i fråga om användningen av vad skogen producerar.

och ett miljömål

> Skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga ska bevaras. En biologisk mångfald och genetisk variation i skogen ska säkras. Skogen ska brukas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma i skogen ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Hotade arter och naturtyper ska skyddas. Skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden ska värnas.

Mot dessa mål ska förvaltningen av skogsmarken inriktas men vägen dit kan se olika ut mot bakgrund av principen om frihet under ansvar. Sedan införandet har det funnits flera initiativ till att förtydliga, följa

[1] Prop. 1992/92:226.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

upp och skapa större drivkraft för att nå dessa mål. Ett exempel är de skogliga sektorsmål som Skogsstyrelsen ansvarade för att ta fram i omgångar. Ett annat exempel är utvecklingen och tydliggörandet av målbilder för god miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder, som syftar till att konkretisera skogspolitikens miljömål i praktiken. Särskilt betydelsefullt i detta sammanhang är införandet av det nationella miljömålssystemet år 1999, där miljökvalitetsmålet *Levande skogar* till stor del överlappar det skogspolitiska miljömålet. I praktiken har detta inneburit att uppföljning och utvärdering av miljöhänsyn inom skogsbruket i allt högre grad kommit att ske inom ramen för miljömålssystemet. Något motsvarande och omfattande uppföljnings- och utvärderingssystem saknas för skogspolitikens produktionsmål.

Redovisning av Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen har återkommande i sitt regleringsbrev[2] ett återrapporteringskrav att redovisa utvecklingen inom skogssektorn utifrån de indikatorer som myndigheten tagit fram. Detta återrapporteras via årsredovisningen men saknar ett tydligt system som är känt, accepterat och konsistent över tid. I den senaste årsredovisningen för år 2024[3] redovisades indikatorer för

- minskade skogsskador
- mer produktiva skogar
- mer varierade skogar
- förbättrad miljöhänsyn
- utvecklat skydd och skötsel av miljövärden
- stärkta upplevelsevärden i skogen.

Redovisningen gäller alltså utvecklingen i skogssektorn utifrån de båda jämställda målen.

[2] Se t.ex. Regeringen 2023. Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Skogsstyrelsen. LI2023/03898 LI2023/03853 LI2023/03357 m.fl.
[3] Skogsstyrelsen 2024. Dnr 2024/4283.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Redovisning av regeringen

Regeringen gör också i den årliga budgetpropositionen inom, *UO23 Areella näringar,* en resultatredovisning och bedömning av måluppfyllelsen. Här används indikatorer inom områdena

- tillväxt, avverkning och skogsbruksåtgärder
- skog och vilt i balans
- skydd mot skadeinsekter m.m.
- miljöhänsyn i skogsbruket
- skydd och bevarande av skogsmark
- skogsbrukets klimatnytta.

Dessutom görs i budgetpropositionens avsnitt *UO20 Klimat, miljö och natur*, en redovisning baserad på miljömålssystemet utifrån de miljömålsansvariga myndigheternas årliga uppföljning.

Sveriges officiella statistik

Inom systemet med den officiella statistiken har flera myndigheter i uppgift att producera relevant statistik om skog och skogsproduktion som kan användas för uppföljning och utvärdering. SLU ansvarar för statistikområdet *Skogarnas tillstånd och förändring* där de redovisar statistikprodukter om arealer, virkesförråd och biomassa, tillväxt, vegetation och ståndortsförhållanden samt skogsskador. Skogsstyrelsen ansvarar för flera statistikområden som berör produktionsmålet:

- Skogsbrukets produktion.
- Skogsbrukets struktur.
- Skogsbrukets ekonomi.
- Sysselsättning i skogsbruket.
- Skogens brukande och nyttjande för ekonomiska, sociala och miljömässiga ändamål.
- Prisutveckling i skogsbruket.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Sektorsmål

I beslutet om 1993 års skogspolitik framgår att det bör bli en fråga för skogsvårdsmyndigheten att utforma detaljmål i den utsträckning som detta behövs. Skogsstyrelsen har vid några tillfällen konkretiserat de skogspolitiska målen i så kallade sektorsmål.

Sektorsmålen 1994/95

Skogsstyrelsen tog inledningsvis fram allmänt hållna sektorsmål för den interna styrningen av skogsvårdsorganisationen[4].

Sektorsmålen 1998–2003

För perioden 1998 till 2003 beslutade Skogsstyrelsen följande kortsiktiga sektorsmål utifrån det skogspolitiska produktionsmålet[5]:

> **Mål för beståndsanläggning.** Alla objekt som har föryngringsavverkats uppfyller kravet att erforderliga föryngringsåtgärder skall vara vidtagna senast under det tredje året efter avverkning. Naturlig föryngring används på för metoden lämpliga marker. Återväxterna vårdas aktivt genom till exempel hjälpplantering och plantröjningar. Skogsodling och naturlig föryngring eller kombinationer av dessa används så att föryngringarna minst uppfyller skogsvårdslagens krav på täthet och beskaffenhet i övrigt inom föreskriven tid.
>
> **Beståndsvård.** Den årliga röjningsarealen uppgår till minst 275 000 hektar. Gallringarna har ökat. Den röjda och gallrade arealen uppfyller minst skogsvårdslagens krav på natur- och kulturmiljöhänsyn. På en väsentligt större andel av arealen än i dag är hänsynen bättre än vad skogsvårdslagen kräver. Minst 90 procent av den gallrade arealen har en grundyta som uppfyller Skogsstyrelsens rekommendationer och andelen med inga eller endast obetydliga skador på kvarstående träd har ökat ytterligare.
>
> **Viltskador.** Viltskador på ungskog samt rönn, sälg och asp har minskat väsentligt.

Därutöver påverkas det skogspolitiska produktionsmålet indirekt av de kortsiktiga målsättningar som formulerats inom ramen för miljömålssystemet. Detta sker exempelvis genom krav på avsättningar för naturvård samt genom ökade hänsynsåtgärder vid skogsbruk, vilket i praktiken kan begränsa utrymmet för skoglig produktion.

[4] Skogsstyrelsen 1998. Meddelande 1.
[5] Skogsstyrelsen. 1998. Stencil.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

De kortsiktiga målen följdes upp av Skogsstyrelsen i utvärderingen av skogspolitikens effekter 2001[6]. Eftersom detta var mitt under målperioden kunde ingen fullständig utvärdering göras. Men man analyserade möjligheten att nå målen till 2003 vilket med bara något undantag inte bedömdes vara sannolikt.

I en uppdaterad uppföljning till Skogsutredningen 2004 kom Skogsstyrelsen till ungefär samma slutsats att huvuddelen av målen inte kunde nås[7].

Sektorsmålen 2005–2010

De sektorsmål som Skogsstyrelsen beslutade om 2005 och som skulle avse perioden fram till 2010 innehöll totalt tretton kortsiktiga mål indelade i tre grupper, God tillgång på värdefull skogsråvara, Rik skogsmiljö samt Mångbruk och sociala värden[8].

Den första gruppen var direkt kopplad till skogsproduktionsmålet och innehöll följande kortsiktiga mål:

> **Skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga.** Senast år 2010 finns riktlinjer för hur skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga ska bevaras som inkluderar en balanserad tillgång på näring och anpassningar i skogsskötseln.
>
> **Föryngringar**. Under perioden 2004 till och med år 2010 skall andelen undermåliga föryngringar halveras jämfört med perioden 1999–2001. Senast år 2010 skall minst 90 procent av de naturliga föryngringarna vara lokaliserade till ståndorter med lämpliga förutsättningar, ha tillräckligt många fröträd och få erforderlig markbehandling.
>
> **Röjningar.** År 2010 är arealen som bedöms ha akut röjningsbehov mindre än 700 000 ha.
>
> **Skog/vilt-balansen.** Andelen svårt älgskadad plant- och ungskog av tall är senast år 2010 lägre eller i nivå med den situation som gällde i början på 1990-talet. Trädbildning av asp, rönn och sälg kan ske där arterna har naturgivna förutsättningar för trädbildning.

De andra två grupperna riktade sig till miljömålet men jag noterar att även här fanns det kortsiktiga mål som kan relateras till produktionsmålet i fråga om att bibehålla den naturgivna produktionsförmågan.

---

[6] Skogsstyrelsen 2002. Meddelande 1.
[7] SOU 2006:81, del 3 s. 27.
[8] Skogsstyrelsen 2005. Rapport 2005/11.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Samverkansprocess för ökad skogsproduktion

Skogsstyrelsen drev under åren 2017–2019 en samverkansprocess för skogsproduktion. Detta enligt den rekommendation som gavs i Skogsstyrelsens och SLU:s gemensamma projekt Adaptiv skogsskötsel[9] och i linje med förslaget i Nationella skogsprogrammets arbetsgrupp 2 om att utreda mål för produktionen[10]. Processen resulterade i 88 förslag om ökad skogsproduktion vilka sammanställdes i rapporten Skogsskötsel med nya möjligheter[11]. Fyra av förslagen handlade om uppföljning:

- Årligt återkommande mätning av fastställda indikatorer och uppdaterade åtgärder.
- Utred lämpligaste hemvist för inventering av olika åtgärder i skogsbruket.
- Skogliga konsekvensanalyser vart femte år.
- Styrmedelsanalys.

Nationella skogsprogrammet

År 2018 beslutade regeringen om en strategi för ett nationellt skogsprogram. Det nationella skogsprogrammet tar sikte på 2030 och utgår från visionen *Skogen, det gröna guldet, ska bidra till jobb och hållbar tillväxt i hela landet samt till utvecklingen av en växande bioekonomi*[12].

Visionen i strategin har konkretiserats genom mål för fem fokusområden:

- Fokusområde 1: Ett hållbart skogsbruk med ökad klimatnytta.
- Fokusområde 2: Mångbruk av skog för fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet.
- Fokusområde 3: Innovationer och förädlad skogsråvara i världsklass.

[9] Skogsstyrelsen 2016. Meddelande 7.
[10] Nationella skogsprogrammet. 2016.
[11] Skogsstyrelsen 2019. Rapport 2019/24.
[12] Regeringskansliet 2018. N2018/03142/SK.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

– Fokusområde 4: Hållbart brukande och bevarande av skogen som en profilfråga i svenskt internationellt samarbete.
– Fokusområde 5: Ett kunskapskliv för ett hållbart brukande och bevarande av skogen.

Utöver den målbild som ges av vision och mål för de fem fokusområdena innehåller strategin ett flertal olika prioriterade åtgärdsområden som bedöms som nödvändiga för att realisera målbilden.

Skogsstyrelsen fick 2019 i uppdrag att lämna förslag på relevanta indikatorer som kan mäta genomförandet mot vision och mål för de fem fokusområdena. Myndigheten avrapporterade 2022 ett förslag på cirka 100 potentiella indikatorer för att följa upp det nationella skogsprogrammet[13]. Avrapporteringen innehöll också ett flertal rekommendationer för den fortsatta hanteringen till exempel en bedömning av relevans, ett behov av att organisera uppföljningsstrukturen samt att komplettera med kvalitativa metoder för att följa genomförandeprocessen av skogsprogrammet. Något strukturerat uppföljningsarbete av det nationella skogsprogrammet har ännu inte kommit på plats.

Förslag på tillväxtmål

Baserat på Skogsutredningen 2019 föreslog regeringen i den efterföljande propositionen att ett förslag till nationellt mål för ökad hållbar tillväxt i skogen bör tas fram[14]. Målets fokus bör ligga på ökad tillväxt i biomassa genom förbättrad skogsskötsel samtidigt som klimatanpassning och den biologiska mångfalden ökar i produktionsskogen. Målet bör utformas så att incitamenten och motivationen för en förbättrad skogsskötsel och ökad hållbar tillväxt i skogen ökar. Arbetet med att nå målet om ökad hållbar tillväxt i skogen bör ske inom ramen för skogspolitikens jämställda mål om produktion och miljö. Regeringen gav sedan Skogsstyrelsen i uppdrag att ta fram förslag på ett sådant tillväxtmål[15]. Skogsstyrelsen

[13] Skogsstyrelsen 2022. Rapport 2022/4.
[14] Prop. 2021/22:58 s. 55.
[15] Regeringen 2022. Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Skogsstyrelsen. Ändringsbeslut 2022-06-02. N2022/01344.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

föreslog ett överordnat nationellt mål för ökad hållbar tillväxt till år 2100 med denna formulering[16]:

> Den årliga hållbara och totala volymtillväxten av trädbiomassa på virkesproduktionsmarken har ökat fram till år 2100 inom ramen för en hållbar utveckling i skogen. Den hållbara tillväxten ska ge handlingsfrihet i fråga om dess användning.

Det överordnade nationella målet föreslogs kompletteras och förtydligas med ett indikativt siffersatt nationellt mål med målnivåer för åren 2050 och 2100. Skogsstyrelsen föreslog, under förutsättningen att det fattas politiska beslut som innebär att virkesproduktionsmarken utgör cirka 75 procent av den produktiva skogsmarken, följande indikativa siffersatta mål:

> Den årliga hållbara och totala bruttotillväxten av trädbiomassa på virkesproduktionsmarken uppgår till 110 miljoner skogskubikmeter år 2050 och till 130 miljoner skogskubikmeter år 2100.

Internationell rapportering

Uppgifter knutna till det skogspolitiska produktionsmålet rapporteras till olika internationella organ som FAO, UNECE, Forest Europe, Eurostat och OECD. Sådana uppgifter berör skogstillstånd och brukande (till exempel virkesförråd, tillväxt, avverkning, naturlig avgång), ekonomi (till exempel värdet av biomassaprodukter och andra produkter från skog, skogssektorns värde och andel av BNP), sysselsättning och arbetsskador, ägarförhållanden med mera.

8.1.2 Problembeskrivning

Jämfört med miljömålssystemets omfattande arbete med årlig uppföljning (nationell och regional), fördjupad utvärdering vart fjärde år, etappmål, preciseringar och indikatorer, miljömålsberedning och miljömålsråd är det fäst liten vikt vid hur det går med arbetet att sträva mot skogspolitikens produktionsmål.

Den obalans som råder i uppföljning och utvärdering mellan skogspolitikens jämställda mål försvårar det politiska beslutsfattandet. Det blir därmed en utmaning att integrera produktions- och miljömålet

[16] Skogsstyrelsen 2023. Rapport 2023/21.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

på ett samordnat sätt inom skogspolitiken, liksom att tydligt förhålla sig till andra relevanta politikområden. Mycket av den information som behövs för att följa upp produktionsmålet produceras redan i dag, inte minst via den officiella statistiken. Men denna är splittrad på flera olika publiceringar av olika myndigheter och kan vara svår att sammanställa. Dessutom syftar statistikproduktionen till att vara värderingsfri och innehåller därför inga komponenter av uppföljning och utvärdering.

Att politiskt besluta om ett särskilt tillväxtmål som tidigare föreslagits riskerar att skapa oklarhet i förhållande till det redan befintliga produktionsmålet eftersom det bara hanterar en del av produktionsmålet. Den skogliga tillväxten är en central del i skogspolitikens produktionsmål men det bör inarbetas i det förslag till produktionsmålsystem jag föreslår här.

Skogsproduktionsfrågan uppfattas ibland som en fråga som kan lämnas helt till markägarna och marknaden och att staten enbart ska ingripa vid ett marknadsmisslyckande. Jag menar att skogsbrukets förutsättningar, bland annat med lång tid mellan investering och avkastning och varandes ett stort samhällsintresse, gör att staten behöver säkerställa ett uthålligt brukande även när det gäller produktionsmålet. Det är grunden till att det överhuvudtaget finns ett skogspolitiskt produktionsmål och lagstiftning om krav på återväxt med mera. I denna utredning ger jag förslag som ska leda till förbättrad tydlighet kring ökad tillväxt och ökad tillgång på biomassa för att täcka framtida behov. För att skapa drivkraft i det arbetet behövs också ett system för uppföljning av det skogspolitiska produktionsmålet.

8.1.3 Lösningsförslag

Förslag:

- Förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen ändras så att Skogsstyrelsens ansvar tydliggörs för att samordna uppföljning, utvärdering och rapportering av det mål för skogsproduktion som riksdagen har fastställt.
- Regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att ta fram förslag på preciseringar och indikatorer av det skogspolitiska produktionsmålet samt hur detta kan följas upp och utvärderas.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Av förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen framgår redan i dag att myndigheten ansvarar för inventering, uppföljning och utvärdering av hur landets skogar sköts i förhållande till skogsvårdslagens portalparagraf. Därutöver pekas i instruktionen ut ytterligare uppföljningsansvar för miljökvalitetsmålet Levande skogar samt för delar av målen för friluftspolitiken. Jag menar därför att även ansvaret för uppföljning och utvärdering av det av riskdagen beslutade produktionsmålet för skogen bör tydliggöras på motsvarande sätt för att inskärpa vikten av detta arbete. Vidare föreslår jag att regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att ta fram förslag på hur uppföljning och utvärdering kan gå till. Det finns dock inget som hindrar att Skogsstyrelsen redan vid en författningsändring av instruktionen påbörjar sin rapportering till regeringen utifrån befintlig kunskap och information. Mycket av den information som exemplifieras nedan är redan tillgänglig, vilket innebär att uppföljning och rapportering kan inledas parallellt med en process för att utveckla och förankra relevanta preciseringar och indikatorer. Inspiration för organisering och förvaltning av detta produktionsmålssystem kan hämtas från miljömålssystemet och formerna för uppföljning och utvärdering bör också synkroniseras. Jag ger här ett exempel på hur ett produktionsmålssystem kan utformas. Men jag har i denna utredning inte haft möjlighet att utforma alla detaljer eller förankra det i skogssektorn varför jag föreslår att regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att ta fram ett förslag. Regeringen kan därefter välja i vilken form ett sådant system ska införas. Möjliga lösningar kan till exempel vara, ett införlivande i det nationella skogsprogrammet, via en proposition eller på annat lämpligt sätt.

Att följa upp skogspolitikens produktionsmål bör följa de principer om evidensbaserat arbetssätt som jag redogör för i kapitel 10.

Vidare bör uppföljningen så långt som möjligt utgå från befintliga datakällor och harmoniseras med annan uppföljning till exempel den som görs till internationella organ. Detta för möjlighet till jämförbarhet och för ett kostnadseffektivt arbetssätt.

Därmed bör denna uppföljning också, tillsammans med den årliga uppföljningen av miljökvalitetsmålen, kunna ersätta åtminstone delar av det återrapporteringskrav om utvecklingen i sektorn som Skogsstyrelsen ges årligen i regleringsbrevet.

Skogsstyrelsen gavs 1993 i rollen som sektorsansvarig myndighet en möjlighet att utforma mer konkreta kortsiktiga sektorsmål

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

och gjorde så, vilket jag beskrivit ovan, vid några tillfällen. Samverkansprocessen för ökad skogsproduktion landade också i ett förslag att ta fram målbilder för god skogsproduktion analogt med de befintliga målbilderna för god miljöhänsyn. Jag anser att det är värdefullt med konkreta, siffersatta och kortsiktiga mål för att skapa en drivkraft i arbetet. På motsvarande sätt som processen med Gröna steg inom miljömålssystemet bör även produktionsmålssystemet kunna innehålla en sådan komponent.

Lärdomarna från tidigare sektorsmål och från miljömålssystemet visar dock hur avgörande det är att formulera preciseringar, indikatorer och kortsiktiga siffersatta mål på ett bra sätt som är relevanta, möjliga att följa upp och accepterade. Likaså är det betydelsefullt mot vilken referensperiod mål ska sättas. Vid ett införande av ett produktionsmålssystem bör betydande vikt läggas vid denna process med inspiration från tidigare rekommendationer avseende att mäta biologisk mångfald[17] och att ta fram indikatorer för det nationella skogsprogrammet[18].

Systembeskrivning

Målformulering

Det skogspolitiska produktionsmålet finns redan formulerat och av direktivet till denna utredning framgår att de jämställda skogspolitiska målen ska ligga fast.

> Skogen och skogsmarken ska utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den ger en uthålligt god avkastning. Skogsproduktionens inriktning ska ge handlingsfrihet i fråga om användningen av vad skogen producerar.

Preciseringar

Precis som för miljömålet finns det anledning att tydligare precisera vad skogspolitikens produktionsmål innebär. Preciseringarna skulle exempelvis kunna formuleras så här:

[17] Pilstjärna M. och Hannerz M. 2020.
[18] Skogsstyrelsen 2022. Rapport 2022/4.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

– Skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga nyttjas väl.
– Tillgången på biomassa omsätts i värdeskapande produkter som stärker markägarnas lönsamhet.
– Användningen av skogsmarken ska säkerställa framtida tillväxt och tillgång till biomassa.
– Skogen ska hållas vital och motståndskraftig mot naturliga störningar i ett förändrat klimat.
– Skogsbruksåtgärder genomförs med hög kvalitet.

Indikatorer

För att kunna följa upp och utvärdera målet och dess preciseringar krävs robusta data som visar på utvecklingen. Skogsstyrelsen bör därför få i uppdrag att ta fram en målmanual som beskriver indikatorer, vilka datakällor som ska användas och hur indikatorerna ska användas i uppföljning och utvärdering. Exempel på lämpliga indikatorer kan vara:

– **Areal virkesproduktionsmark.** Uppgiften produceras redan i dag indirekt eftersom statistik om formellt skyddad skog, frivilliga avsättningar, hänsynsytor och improduktiv skogsmark publiceras årligen. Det som återstår av skogsmarken är då virkesproduktionsmark. Uppgiften används också i internationell statistikrapportering under termen Forest Available for Wood Supply (FAWS) till Forest Europe och från och med 2025 även till Eurostat via Miljöräkenskaperna. Uppgiften är också central i det återkommande arbetet med Skogliga konsekvensanalyser.
– **Årlig tillväxt totalt och på virkesproduktionsmark.** Tillväxtstatistik publiceras redan i dag via Riksskogstaxeringen men inte specifikt för virkesproduktionsmarken.
– **Årlig avgång (naturlig avgång samt olika avverkningsformer) totalt och på virkesproduktionsmark.** Att relatera avgången till tillväxten är ett centralt mått för skogshushållning. En grundläggande princip är att inte långvarigt avverka mer än tillväxten eftersom ett sådant överutnyttjande leder till minskade avverkningsmöjligheter i framtiden. Uppgiften publiceras i dag av Riks-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

skogstaxeringen men inte specifikt för virkesproduktionsmark. Denna typ av uppgifter rapporteras också internationellt till Forest Europe.

- **Årlig föryngringsavverkad areal**. En annan grundläggande skogshushållningsprincip i ett trakthyggessystem är att beräkna en årsavverkningsyta och försöka hålla den på en hållbar nivå. Vid ett läge med en god åldersklassfördelning och spridning över den naturgivna produktionsförmågan genererar den lämpliga omloppstiden i förhållande till virkesproduktionsmarken en möjlig årsavverkningsareal. Mellan enskilda år kan denna naturligtvis skilja på grund av konjunktursvängningar, skadesituationer med mera. Över tid kan den också ha glidningar till exempel till följd av produktionshöjande åtgärder och förbättrad skogsskötsel som tillåter kortare omloppstid.
- **Tidpunkt, täthet och trädslagssammansättning i etablerad ungskog.** Det är hur vi etablerar och sköter våra ungskogar som utgör möjligheterna till tillväxt och avverkning i framtiden. Därför är det ett viktigt mått att redovisa hur ungskogarna ser ut när de är färdigröjda och ska lämnas över till gallringsfasen. Centrala mått för detta är hur lång tid det har tagit att komma dit från den förutvarande föryngringsavverkningen, hur täta de är (stamantal per hektar) samt vilken trädslagsblandning de innehåller. För detta krävs sannolikt mer utvecklade mätmetoder än i dag vilket jag också ger förslag på i avsnitt 8.5.
- **Återväxternas omfattning och kvalitet.** För att utnyttja markens produktionsförmåga och säkerställa framtida tillväxt och tillgång på biomassa måste vi börja med en god kvalitet på återväxterna. Det avser föryngringsmetoder, plantantal, trädslag, plantmaterial och förädlingsgrad samt hur snabbt föryngringen genomförs. Dessutom vid behov kompletterat med markberedning och skyddsdikning.
- **Röjningarnas omfattning och kvalitet.** För att bedöma detta krävs uppgifter om röjd areal, tidpunkt (höjd) och en bedömning av röjningsbehovet.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

- **Gallringarnas omfattning och kvalitet.** För att bedöma detta krävs uppgifter om gallrad areal, uttagsandel, efterlämnad grundyta samt tidpunkt (höjd), skador, dessutom skiljt för förstagallring och senare gallring.
- **Hyggesfritt skogsbruk.** Ett grundläggande mått är arealen som sköts med hyggesfritt skogsbruk. Därutöver är det värdefullt att följa hur åtgärderna utförts och resultatet av dem när det gäller föryngring, tillväxt, skador och naturlig avgång i sådana områden.
- **Skogsskadornas omfattning.** Ett centralt mått är att följa skadegörares populationsutveckling (till exempel granbarkborre), den naturliga avgången, samt skadefrekvensen för ett antal olika skadetyper inklusive viltbete på ungskog.
- **Skogens klimatnytta.** Det behövs ett kompletterande mått på att följa skogens klimatnytta. Jag beskriver ett förslag på sådant mått i kapitel 4.

Kortsiktiga mål

Flera av de föreslagna indikatorerna ovan är lämpliga för löpande uppföljning och utvärdering men är svåra att omvandla till kortsiktiga siffersatta mål som skapar drivkraft i arbetet med ökad produktion. Sådana kortsiktiga mål bör omfatta ett begränsat urval av områden där det finns stora behov av förändring samt en möjlighet att åstadkomma förändring på kort sikt. Genom att fokusera på ett fåtal kortsiktiga mål ökar sannolikheten att de nås. Ska nya mål prioriteras görs detta bäst genom att införa dessa senare i tid. Lämpliga områden för att utforma kortsiktiga mål inom är bättre återväxter, bättre ungskogar, begränsade skogsskador och ökad klimatnytta, där en ökad ambition kan sättas för den kommande 10-årsperioden. Precis som för processen med gröna steg för Levande skogar kan ett arbete med att sätta kortsiktiga mål genomföras av Skogsstyrelsen tillsammans med skogsbruket.

Kortsiktiga mål kan även sättas på politisk nivå liknande de delmål och etappmål som funnit och finns inom miljömålssystemet.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Uppföljning

Skogsstyrelsen bör årligen redovisa utvecklingen för de indikatorer som återfinns i målmanualen både på nationell och regional nivå. Rapportering bör ske i särskild ordning och inte via återrapporteringskrav i årsredovisningen. Rapportering bör också ske anpassat till de behov som finns av underlag till budgetprocessen.

Utvärdering

Vart fjärde år bör Skogsstyrelsen göra eller låta göra en fördjupad utvärdering som analyserar utvecklingen, orsaker, eventuella brister samt ger förslag på åtgärder. Lämpligen görs detta vid samma tillfällen som den fördjupade utvärderingen av miljömålen. De båda kan då behandlas samlat i budgetpropositionen och utgöra underlag för behandling via det nationella skogsprogrammet.

8.1.4 Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten

Underlaget för uppföljning och utvärdering bör i första hand utgöras av befintlig statistik. För vissa delar, till exempel ungskogarnas tillstånd, krävs ytterligare datainsamling. Dessa konsekvenser beskrivs i avsnitt 8.5. De finansiella kostnaderna för staten är därmed att hänföra till Skogsstyrelsens arbete med att årligen sammanställa en rapport till regeringen och vart fjärde år genomföra en fördjupad utvärdering. Motsvarande arbete inom miljömålssystemet kostar Skogsstyrelsen 3–4 miljoner kronor för en fyraårsperiod. För detta produktionsmålssystem kan kostnaden förväntas bli något lägre eftersom det sannolikt inte behövs länsvis rapportering och heller ingen koordinering med andra myndigheter. Till detta kommer ett initialt behov av utveckling och förankring av systemet som bedöms kosta 3–5 miljoner kronor beroende på hur omfattande arbetet behöver vara. Skogsstyrelsens kostnader för att i ett första steg ta fram ett förslag på uppföljningssystem och därefter genomföra uppföljning och utvärdering bör kunna hanteras inom myndighetens befintliga budgetram.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Konsekvenser för företag och enskilda

Uppföljningen bör så långt det är möjligt baseras på befintlig statistik och bedöms därför inte leda till någon ökad uppgiftslämnarbörda för företag eller enskilda. Uppföljningen i sig visar hur företag och enskilda i form av markägare lever upp till skogspolitikens produktionsmål vilket indirekt och i förlängningen kan påverka dem i de fall regeringen eller Skogsstyrelsen vill åstadkomma en förändring.

Ett uppföljningssystem av det skogspolitiska produktionsmålet bedöms inte i sig ha någon konsekvens för renskötseln och rennäringen. Men omvänt kan dessa intressen påverka valet av indikatorer, eventuella kortsiktiga mål med mera.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Förslaget handlar om ett uppföljningssystem och har därför inga direkta konsekvenser för miljö och klimat. Skogens klimatnytta kommer att synliggöras via uppföljningssystemet och därmed i förlängningen ge ytterligare underlag för beslutsfattande.

Samhällsekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser

Förslaget syftar till att synliggöra tillstånd och utveckling för skogspolitikens produktionsmål och saknar därför direkta samhällsekonomiska och övriga konsekvenser. Underlaget kommer tillsammans med befintlig miljömålsuppföljning ge regering och riksdag ett mer komplett och jämställt beslutsunderlag för skogspolitiskt beslutsfattande. Systemet kommer att öka fokus på produktionen med mål om ökad avkastning i enlighet med skogspolitiska målet. Förslaget bedöms inte ha någon direkt koppling till EU-rätten.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

8.2 Skogsodlingsmaterial

8.2.1 Skogsodlingsmaterial av hög kvalitet

Ett starkt och livskraftigt skogsbruk börjar med rätt skogsodlingsmaterial. Valet av frön eller plantor har en avgörande betydelse för skogens tillväxt, motståndskraft och ekonomiska värde över tid. Genetiskt förbättrat och lokalt anpassat odlingsmaterial kan ge betydligt högre tillväxt, vilket ökar avkastningen och stärker investeringsviljan hos skogsägare. Samtidigt blir klimatförändringarna en allt större utmaning för skogen med ökade risker för torka, stormar och skadeangrepp. För att möta dessa risker krävs plantmaterial som är bättre rustat för framtida förhållanden. Genom att satsa på bra skogsodlingsmaterial kan ökad produktion kombineras med större klimatanpassning och långsiktig hållbarhet.

Bakgrund

Plantor och frön

Det finns olika sätt att föryngra skog. En del föryngring sker med frön. Frön kan ha olika ursprung. Det finns beståndsfrö som är frö som samlas in i utvalda produktionsskogar. Sedan finns det plantagefrö som är frö från ympar av utvalda träd med skötseln inriktad på att maximera produktionen av högkvalitativt frö. Plantagefrö har oftast betydligt högre och jämnare frökvalitet än beståndsfrö.[19] Fröplantager anlades från slutet av 1940-talet och framåt. Den tredje omgångens fröplantager ger en genetisk tillväxtvinst på 21–25 procent. Den fjärde omgångens fröplantager inleddes under 2022 och kommer producera frö under en lång period med start om cirka 10–20 år.[20]

Plantering är den dominerande föryngringsmetoden i Sverige. Sedan millennieskiftet har föryngring genom plantering ökat från 64 till 87 procent av landets föryngringsareal. Användning av naturlig föryngring som föryngringsmetod har i stället minskat, från 35 till 7 procent.[21]

[19] Skogsstyrelsen 2016. Skogsskötselserien nr 2.
[20] Skogskunskap. 2024-12-18.
[21] Skogsstyrelsen 2024. Rapport 2024/12.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Det finns olika typer av skogsplantor; barrotsplantor, täckrotsplantor och hybridplantor. Det vanligaste är att man startar odlingen av plantor med sådd av frö, men man kan också föröka plantor vegetativt genom att ta sticklingar eller via så kallad somatisk embryogenes. Vegetativ förökning är under utveckling i Sverige och utgör endast en mycket liten del av totalen.

Odling av skogsplantor sker i Sverige på plantskolor. En plantas tillväxt i plantskolan beror på flera faktorer: odlingssubstrat, odlingsbehållare och odlingstäthet, näringstillförsel, bevattning, luftfuktighet, temperatur och ljus.[22] Syftet med plantproduktion är att ta fram plantor som har hög överlevnad och tillväxt i fält. En planta av hög kvalitet har egenskaper som gör den lämplig för aktuell växtplats; den är anpassad till de förutsättningar som gäller för ett specifikt planteringsobjekt. För att en planta ska hålla hög kvalitet räcker det dock inte med att den överlever och har bra tillväxt de första åren. Plantan ska också ha ett rotsystem som inte bara försörjer den med näring och vatten utan också ger en varaktig förankring i marken så att inte den framtida stabiliteten äventyras. I plantskolan kan man påverka plantans egenskaper på en mängd olika sätt genom att anpassa odlingsregimen utifrån de specifika egenskaper som eftersträvas hos plantan.[23]

Vegetativt förökat plantmaterial

Med vegetativt förökat skogsodlingsmaterial avses plantor som förökats genom att ta sticklingar eller via så kallad somatisk embryogenes. Somatisk embryogenes innebär att man massproducerar embryon från vanliga frön vilka sedan drivs upp till plantor. På detta sätt kan förädling och förökning av skogsodlingsmaterialet snabbas upp och specifika egenskaper hos träden som man vill förstärka kan väljas ut.

Både somatisk embryogenes och förökning med sticklingar ger plantor som genetiskt är kopior av varandra, så kallade kloner. Det finns ingen genetisk variation inom klonen. De kloner som uppfyller de krav som ställs, väljs ut och klonerna drivs sedan upp i plantskolor. I klonskogsprogram har tillväxten uppskattats till 20–30 procent bättre än jämförbara fröplantor. De tre risker som oftast förknippas

[22] Skogsstyrelsen 2016. Skogsskötselserien nr 2.
[23] Skogsstyrelsen 2016. Skogsskötselserien nr 2.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

med vegetativt förökat skogsodlingsmaterial är risk att enskilda kloner slås ut, risk för minskad genetisk variation inom arten samt risk för minskad biologisk mångfald inom beståndet.[24] För att säkerställa genetisk variation används därför blandningar av flera kloner i odlingsmaterialet. Vidare kan antalet kopior av respektive klon begränsas.

Vegetativ förökning, till exempel genom sticklingar, tillämpas främst för lövplantor framför allt av hybridasp och poppel. En mindre mängd granplantor (några 100 000 plantor per år) saluförs i södra Sverige. År 2023 förökades 18 procent av levererade lövträdsplantor vegetativt.[25] Det finns i dag en pilotanläggning för att testa möjligheten att producera framför allt granplantor genom somatisk embryogens.[26]

Lagstiftning om skogsodlingsmaterial

Sedan Skogsstyrelsens (Skogsvårdsorganisationens) uppdrag att tillhandahålla skogsodlingsmaterial upphörde på 1990-talet ansvarar skogsbruket för att tillräckligt mycket skogsodlingsmaterial produceras. Skogsstyrelsens uppdrag är att godkänna och registerföra fröplantager och andra frökällor. De har också ansvar för de officiella system som ska säkerställa skogsodlingsmaterialets spårbarhet från frökälla till slutkund. För att kunna använda resultaten från förädlingsprogrammen för produktion och försäljning av förädlat och testat skogsodlingsmaterial måste Skogsstyrelsens föreskrifter följas.

Skogsodlingsmaterial är som utgångspunkt frön, plantor, sticklingar och andra former av förökningsmaterial, avsedda för anläggning av skog, enligt 7 § skogsvårdslagen. Produktion av och handel med skogsodlingsmaterial regleras i svensk lagstiftning enligt Rådets direktiv 1999/105/EC av den 22 december 1999 om saluföring av skogsodlingsmaterial.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som förbjuder eller ställer upp villkor för användningen av visst slag av skogsodlingsmaterial vid anläggning av skog samt om produktion av, handel med och införsel av skogsodlings-

[24] Karlsson. B. 2020.
[25] Skogsstyrelsen, levererade plantor. 2025-07-01.
[26] SweTree. 2025-05-07.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

material i enlighet med Rådets direktiv 1999/105/EC (7 § skogsvårdslagen).

Skogsstyrelsen har getts möjlighet att i enlighet med direktivet föreskriva om vilka villkor som ska gälla för användning, produktion och handel med skogsodlingsmaterial (8 § skogsvårdsförordningen).

Enligt Skogsstyrelsens föreskrifter[27] är huvudregeln att endast sådant skogsodlingsmaterial som kan ge skogsbestånd som har goda förutsättningar att utvecklas väl och som kan utnyttja marken för tillfredställande virkesproduktion får användas. För vissa skogsodlingsmaterial anger Skogsstyrelsen var i Sverige dessa får användas.

När det gäller vegetativt förökat skogsodlingsmaterial anger Skogsstyrelsen att endast fem procent av en brukningsenhet får föryngras med sådant material. Det är dock alltid tillåtet på en areal upp till 20 hektar. Plantering av vegetativt förökat skogsodlingsmaterial omfattande minst 0,5 hektar ska anmälas till Skogsstyrelsen minst sex veckor innan planteringen påbörjas.

Skogsstyrelsen har även föreskrifter om produktion och saluföring av skogsodlingsmaterial. Vid försäljning av skogsodlingsmaterial ska Skogsstyrelsen först ha godkänt frökällan.

Regelverket finns i

- skogsvårdslagen (1979:429)
- skogsvårdsförordningen (1993:1096)
- Skogsstyrelsens föreskrifter om produktion för saluföring, saluföring samt införsel för saluföring av skogsodlingsmaterial (SKSFS 2002:2, ändrad senast genom SKSFS 2021:3)
- Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen (SKSFS 2011:7, ändrad senast genom SKSFS 2025:3)
- Skogsstyrelsens föreskrifter om avgifter vid produktion och saluföring av skogsodlingsmaterial (SKSFS 2021:1).

Den 5 juli 2023 presenterade Europeiska kommissionen ett förslag till ny förordning för produktion och saluföring av skogsodlingsmaterial.[28] Den föreslagna förordningen bygger på det nuvarande direktivet men innebär vissa förändringar och ökade krav vad gäller registrering och kontroll av skogsodlingsmaterial. Förslaget disku-

[27] Skogsstyrelsen föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen (SKSFS 2011:7).
[28] Europeiska kommissionen. 2023. COM(2023) 415 final.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

teras för närvarande i rådsarbetsgrupp. Om det antas kommer det ersätta det nuvarande direktivet.

Tidigare utredningar

Regeringen har tidigare uttryckt att föryngring med gran och tall bör ske med förädlat föryngringsmaterial i så stor utsträckning som möjligt. Kunskapen om värdet av att använda förädlat plantmaterial vid föryngringar bör öka bland markägare, entreprenörer, Skogsstyrelsens personal och andra berörda.[29]

Skogsstyrelsen har pekat på att det under en längre tid framförts åsikter från skogsföretag om att reglerna om vegetativt förökat skogsodlingsmaterial hämmar utvecklingen på detta område. Regelverket leder till en osäkerhet kring att investera i och att föryngra med olika förädlade plantmaterial vilket medför att det saknas underlag för utvärderingar. Skogsstyrelsen föreslog 2018 att arbetet med att ta fram underlag för att modernisera föreskrifterna för vegetativt förökat skogsodlingsmaterial skulle genomföras inom ramen för den samverkan som Skogsstyrelsen och Skogforsk driver.[30]

Pågående forskning och utvecklingsarbete

Det pågår en del forsknings- och utvecklingsarbete inom detta område och jag nämner här några av de aktiviteter som pågår.

Det pågår ett projekt kring förädlingsmetoden somatisk embryogenes. SweTree Technologies AB driver projektet tillsammans med flera svenska skogsföretag. Pilotprojektet går ut på att utveckla automatiserad produktion av embryon och microplantor.

Skogforsk har två egna plantskolor och möjlighet att, genom undantag för forskning, genomföra försök och tester. Genom tidigare försök har olika bekämpningsmedels effekt på skadeinsekter och nyttoinsekter i fröodlingarna studerats med målet att få fram mer förädlat granfrö[31]. Därutöver utvecklar Skogforsk metoder för snabbare förädlingscykler för gran och tall[32] samt studerar blom-

[29] Prop. 2007/08:108, s. 50.
[30] Skogsstyrelsen 2018. Rapport 2018/13.
[31] Skogforsk, bekämpningsmedel. 2025-04-01.
[32] Skogforsk, tallsticklingar. 2025-04-01.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

ning och frösättning hos björk för att få fram mer förädlat björkfrö[33]. Skogforsk studerar även om sydligare trädslagprovenienser kan användas i Sverige vid ett varmare klimat[34,35].

SLU bedriver till viss del forskning på frö och plantor. Detta avser framför allt grundforskning.

De stora plantproducenterna har tillsammans med Skogsskadecentrum gått ihop för att finansiera en doktorandtjänst som inriktas på sjukdomen Phoma som är en svampsjukdom som infekterar rötter och skott hos gran och tall.

Problembeskrivning

Bristen på plantor från genetiskt förädlat skogsfrö i allmänhet, och på skogsodlingsmaterial med högsta möjliga förädlingsnivå i synnerhet, har varit ett stort hinder för att omsätta skogsträdsförädlingens resultat till friska och väl växande skogar[36].

Skogsstyrelsens *Skoglig konsekvensanalys 2008*, pekar ut användning av förädlat material som en av de viktigaste förutsättningarna för att virkesbalansen på lång sikt ska räcka till för råvarubehovet. Under slutet av den kommande 100-årsperioden beräknas den direkta och indirekta tillväxtökningen av att använda förädlat skogsodlingsmaterial uppgå till 7–8 procent.[37]

År 2024 genomför Skogforsk en analys av det så kallade scenariot *Förädling*, vilket togs fram av Skogsstyrelsen inom ramen för Skoglig konsekvensanalys 2022 (SKA22). I analysen bedömer Skogforsk att SKA22 underskattar den framtida effekten av fortsatt genetisk förädling och utbyggnad av fröodlingar. Enligt Skogforsks beräkningar ökar den årliga virkesproduktionen under perioden från dagens nivå om cirka 98 miljoner m³sk till 125 miljoner m³sk i scenariot *Dagens potential* enligt SKA22, och till 134 miljoner m³sk i scenariot *Förädling*. I slutet av perioden uppgår den löpande årliga tillväxten till 8,8 miljoner m³sk mer i scenariot *Förädling* jämfört med *Dagens potential*.[38]

[33] Skogforsk, björkens blomning. 2025-04-01.
[34] Skogforsk, bokprovinienser. 2025-04-01.
[35] Skogforsk, lärkkloner. 2025-04-01.
[36] Karlsson, B. & Rosvall, O. 2010.
[37] Skogsstyrelsen 2008. Meddelande 4.
[38] Skogforsk 2024. Arbetsrapport 1203.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Klimatförändringarna kan innebära konsekvenser som att längre tillväxtsäsonger generellt ökar skogens tillväxt. Högre temperaturer på våren och sommaren, samt längre torrperioder kan öka risken för torka och skogsbrand. Dessutom innebär en tidigare tillväxtstart hos träden att risken för skador av vårfrost ökar då temperaturskillnaden mellan dag och natt fortfarande är stor. Man räknar även med att mer nederbörd och höjda grundvattennivåer under vinterhalvåret kan förkorta tillväxtsäsongen på fuktiga och blöta marker. Med undantag för älg i sydligaste Sverige kommer mildare vintrar sannolikt att leda till större stammar av klövvilt vilket kan öka betesskadorna. Även risken för stormfällning ökar, i synnerhet om andelen gran fortsätter att vara på en hög nivå i södra Sverige. Förutsättningarna för många skadeinsekter och patogener väntas bli mer gynnsamma i ett varmare klimat. Det gäller vanligt förekommande och kostsamma skadegörare som rotröta, granbarkborre och snytbagge, men också andra inhemska och nytillkomna främmande arter. Samtidigt kan många naturliga fiender till skadegörarna få bättre förutsättningar att föröka sig om det finns kontinuerlig tillgång till föda i form av lämpligt substrat, vilket kan motverka ökningen av vissa skadegörare. Vad som är lämpligt plantmaterial kommer att förändras, och därför är utveckling av skogsodlingsmaterial, till exempel ökad motståndskraft mot skadegörare, nödvändigt.

Vegetativ förökning innebär, rätt använt, att goda genetiska egenskaper kan föras vidare på ett effektivt sätt. Anpassningen till nya miljöförhållanden eller skadegörare kan därmed ske snabbare. Samtidigt kan omfattande användning av vegetativt förökat skogsodlingsmaterial, särskilt vid ett begränsat antal kloner, potentiellt orsaka problem. Om någon eller några kloner är mottagliga för skador eller skadegörare, kan både skogsägare och samhället drabbas av ekonomiska förluster. Pollen eller frö med en begränsad genetisk diversitet eller med oönskade varianter av gener (alleler) kan spridas från produktionsskogar och påverka (minska) den genetiska diversiteten i naturligt föryngrade skogar.

För att kunna använda vegetativt förökat skogsodlingsmaterial på ett säkert sätt behövs ökad kunskap och forskning på området. Möjlighet till storskaliga tester och större praktiska försöksytor behövs. Intresset för att lägga resurser på sådan forskning är dock litet om regelverket är alltför restriktivt vid användning av vegetativt förökat skogsodlingsmaterial.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Beslut om plantval avser ofta en lång tidsperiod och nuvarande regler om skogsodlingsmaterial är inte anpassade för olika klimatscenarier. Det råder en osäkerhet om hur utsläppen av växthusgaser och klimatet kommer att utvecklas. Det är av vikt att nya regler är flexibla nog att kunna anpassas löpande till hur klimatet utvecklar sig och i takt med att ny kunskap om skogsodlingsmaterialets egenskaper kommer fram. En utmaning som lyfts till utredningen är att det finns exempel på rekommendationer i det av Skogsstyrelsen rekommenderade verktyget *Plantval* från Skogforsk där material rekommenderat för ett specifikt planteringsområde i Sverige inte är lagligt enligt gällande förflyttningsregler.

Det pågående arbetet inom EU med att ta fram en ny förordning om skogsodlingsmaterial kommer inte att lösa de nationella problem som jag lyfter här.

Det svenska regelverket kring skogsodlingsmaterial behöver moderniseras för att fullt ut kunna bidra till en ökad tillväxt och investeringsvilja i skogen.

Lösningsförslag

Förslag:

- Regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att uppdatera sina föreskrifter om vegetativt förökat skogsodlingsmaterial i syfte att tillåta en användning som inte begränsas av den areal som föryngras med sådant material. I stället bör en begränsning införas om ett maximalt antal år som kopior av samma klon får användas eller ett maximalt antal kopior av samma klon som får produceras och säljas som skogsodlingsmaterial.
- Skogsstyrelsen får även i uppdrag att utvärdera och ändra föreskrifterna i 2 kap. 17–22 §§ (SKSFS 2011:7), de så kallade förflyttningsreglerna, så att dessa är baserade på dagens kunskap och inte blir oproportionerligt restriktiva.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Bedömning:

– Myndigheterna och skogsbruket behöver fortsätta prioritera forskning och testverksamhet kring skogsodlingsmaterial samt sprida kunskap i denna fråga, se förslag i kapitel 9.

Ökad tillväxt kräver mer kunskap om skogsodlingsmaterial

Genom att möjliggöra bra förutsättningar för framtagandet av skogsodlingsmaterial kan tillväxten i skogen öka. Om man i Sverige kan ta fram plantor och fröer med bättre vitalitet, torkresistens, sjukdomsresistens och andra produktionsegenskaper anpassade till dagens och framtidens klimat får det stor påverkan på hållbar tillväxt på stora skogsarealer. Även om andra delmoment, såsom markberedning och utförandet av plantering, har stor betydelse för återväxtens resultat utgör skogsplantornas genetiska egenskaper och kvalitet en avgörande komponent i återväxtkedjan. Då plantering är den dominerande återväxtmetoden finns starka skäl att växla upp återväxt- och plantforskningen. Klimatförändringarna som bedöms bli särskilt stora på nordliga breddgrader innebär att Sverige måste vara i framkant när det gäller skogsodlingsmaterial för att tillväxten inte ska bli lidande. Forskningen behöver breddas och säkerställa att Sverige står rustat inför framtiden. Likaså är skogsodlingsmaterialet viktigt för att minska skaderisker och öka virkeskvaliteten. För att uppnå en hållbar skogsindustri och stärka Sveriges position inom hållbart skogsbruk är det således avgörande att satsa på forskning och innovation. Den kunskap som finns och som tas fram på området behöver spridas till skogsbruket i stort för att få de efterfrågade effekterna. Kunskapen behöver också genomsyra regelverken för att inte dessa ska utgöra oproportionerliga hinder för utvecklingen på området.

Sammanfattningsvis finns det ett starkt stöd för skogsträdsförädling från myndigheter och skogsbruk, men fortsatt forskning är nödvändig för att möta framtidens utmaningar.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Detaljreglering ska undvikas

I kapitel 3 har jag diskuterat den svenska modellen och de principer som modellen vilar på. En sådan viktig princip är att detaljreglering ska undvikas. Modellen förutsätter att det finns en relativt stor frihetsgrad för markägare att bruka sin skog. Detta är bland annat viktigt för att få ett variationsrikt skogsbruk. När det gäller skogsodlingsmaterial finns det stora fördelar med variation eftersom det kan innebära en större resiliens mot miljöförändringar och oförutsedda utmaningar som skadedjur och sjukdomar.

Det blir därför betydelsefullt att eftersträva principen om att undvika detaljreglering på området kring skogsodlingsmaterial. De regleringar som ändå behövs måste vara grundade i den kunskap som finns på området och ständigt utvärderas när ny kunskap finns tillgänglig.

Skogsstyrelsens föreskrifter om förädling behöver uppdateras

Under utredningen har det framkommit att Skogsstyrelsens föreskrifter om skogsodlingsmaterial behöver uppdateras både på grund av ny kunskap och på grund av att regelverket utgör en oproportionerlig begränsning som stoppar upp utvecklingen på området.

Skogforsk har ett verktyg, Plantval, som ska bidra med kunskap så att rätt skogsodlingsmaterial hamnar på rätt plats i skogen. Verktyget är baserat på ett omfattande nätverk av fältförsök och moderna klimatdata. Kritik har dock riktats mot att Plantval ger rekommendationer som sedan inte är tillåtna att genomföra enligt Skogsstyrelsens föreskrifter. Det är Skogsstyrelsens *förflyttningsregler* som sätter upp begränsningar i detta sammanhang. Dessa föreskrifter återfinns i 2 kap. 17–22 §§ Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen (SKSFS 2011:7). Föreskrifterna anger att skogsodlingsmaterialets härkomst ska fastställas av Skogsstyrelsen, men anger inte principerna för hur detta ska göras. I föreskrifterna anges också för vissa trädslag var skogsodlingsmaterial av viss härkomst får användas. Dessa bestämmelser är inte helt i linje med den vetenskapliga modell som Skogforsk tagit fram för bästa skogsodlingsmaterial i förhållande till lokal. Skogsstyrelsens föreskrifter bör bygga på evidens och därför utvärderas och uppdateras i enlighet med den senaste kunskapen på området på samma sätt som i Plantval.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Nya möjligheter för vegetativt förökat skogsodlingsmaterial

I all förädling måste tillräcklig genetisk variation säkerställas. Detta krävs för att bibehålla en variation för att kunna fortsätta med nya korsningar och urval, men också för att undvika att den genetiska diversiteten minskar på landskaps- eller beståndsnivå. Detta kan bland annat ha betydelse för förmågan att motstå skadegörare och andra stressfaktorer.

Populationer där resistensen har utvecklats behöver behålla genetisk variation i adaptiva egenskaper som tillväxthastighet, tålighet mot torka och köldhärdighet för att kunna anpassa sig till olika miljöer.[39]

Bevara gener i förädlingspopulationer är en väsentlig del av riskspridningen. Det är också en central del av klimatanpassningen. Skogsstyrelsen rekommenderar skogsägare att använda olika typer av skogsodlingsmaterial både med hänsyn till trädslag och vilka frökällor plantorna kommer från. Syftet är att uppnå en hög genetisk variation både mellan och inom de vanligaste trädslagen. En viss andel oförädlat material genom naturlig föryngring rekommenderas också.[40]

Lagkrav, som pågående arbete med ny EU-förordning om skogsodlingsmaterial, syftar till att upprätthålla en lämplig nivå på skogsodlingsmaterialets standard. Utvecklingen av skogsodlingsmaterial måste också drivas av forskningsframsteg och efterföljande förädling, samt av skogsbrukets efterfrågan.

Skogsstyrelsens föreskrifter anger i dag att användning av vegetativt förökat skogsodlingsmaterial inom en brukningsenhet inte får ske i sådan utsträckning att den areal som föryngrats med sådant material uppgår till mer än fem procent av arealen produktiv skogsmark. Dock får alltid inom en brukningsenhet vegetativt förökat skogsodlingsmaterial användas på en areal uppgående till högst 20 hektar (2 kap. 23–24 §§ SKSFS 2011:7).

Jag bedömer att dessa regler innebär att försöksverksamhet och kunskap på området med vegetativt förökat skogsodlingsmaterial hämmas. Jag föreslår att Skogsstyrelsen upphäver dessa bestämmelser och i stället tar fram mer ändamålsenliga regler. Jag föreslår att Skogsstyrelsen antar föreskrifter som innebär en begränsning av produktion och saluföring av kopior av samma klon i antingen antal eller år. På så sätt kan man försäkra sig om nivån på genetisk varia-

[39] Skogsstyrelsen 2023. Rapport 2023/19.
[40] Skogsstyrelsen 2019. Rapport 2019/23.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

tion i landskapet.[41,42] Detta skulle också vara förenligt med de förslag som finns till EU:s nya förordning för produktion och saluföring av skogsodlingsmaterial.[43]

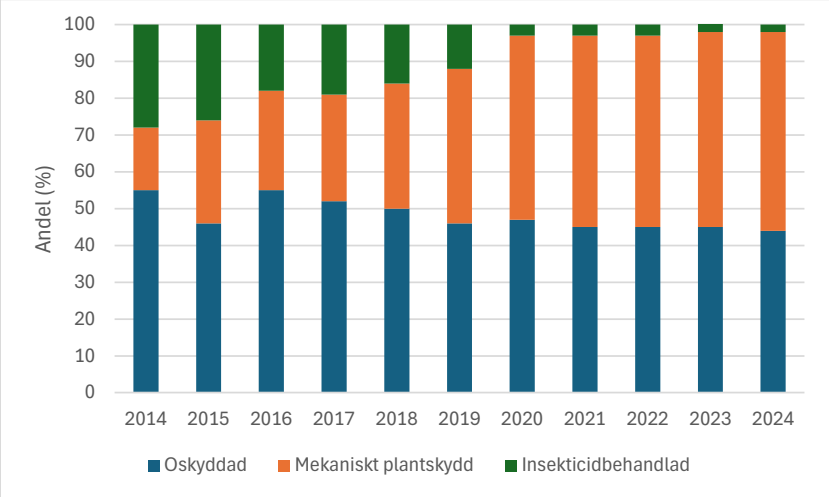
8.2.2 Frö- och plantskolor

Bakgrund

Bekämpningsmedel är kemiska eller biologiska produkter som är till för att förhindra att djur, växter eller mikroorganismer orsakar skada på egendom eller skadar människors eller djurs hälsa. De egenskaperna gör att bekämpningsmedel också kan orsaka skada på hälsan eller miljön.

Skogsbruket har genom forskning och utveckling kunnat ersätta flera bekämpningsmedel. I dag är användningen liten inom skogsbruket. Utvecklingen av användandet av olika plantskydd mot insektsskador inom skogsbruket är ett exempel på detta. Under det senaste decenniet har mekaniska plantskydd nästan helt ersatt insekticider (Figur 8.1).

Figur 8.1 Utvecklingen av användandet av olika plantskydd för alla barrträdslag



Källa: Skogsstyrelsen, levererade skogsplantor. 2025-07-01.

[41] Rosvall, O. m.fl. 2019.
[42] Rosvall, O. m.fl. 2020.
[43] Europeiska kommissionen. 2023. COM(2023) 415 final, annex 4.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

För att få sälja eller använda ett bekämpningsmedel i Sverige krävs att det är granskat och godkänt av Kemikalieinspektionen. Ett medel godkänns bara om det är godtagbart ur hälso- och miljösynpunkt. Godkända bekämpningsmedel får en behörighetsklass som visar vem som får använda det och till vad. Behörighetsklassen avgör också vilket kunskapskrav som ställs på användaren.

Det finns möjlighet att ansöka om att utvidga ett produktgodkännande för ett eller flera mindre användningsområden som produktgodkännandet inte redan omfattar. En sådan utvidgning kallas UPMA, vilket står för utvidgning av produktgodkännande för mindre användningsområde.

Växtskyddsmedel är bekämpningsmedel som används i huvudsak för att skydda växter och växtprodukter inom jordbruk, skogsbruk och trädgårdsbruk. Det kan vara mot svampangrepp, skadedjur eller konkurrerande växter.

Inom EU ska tillämpas Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG. Förordningen ställer bland annat upp regler för hur prövningen av ett växtskyddsmedel ska ske och på vilka grunder det kan godkännas. EU godkänner verksamma ämnen som får användas på den europeiska marknaden. Utifrån dessa verksamma ämnen får medlemsstaterna godkänna produkter.

Syftet med växtskyddsmedelsförordningen är att säkerställa en hög skyddsnivå för både människors och djurs hälsa och för miljön, samt att förbättra den inre marknadens funktionssätt genom att harmonisera reglerna för utsläppande på marknaden av växtskyddsmedel och samtidigt förbättra jordbruksproduktionen.

Problembeskrivning

Plantskolorna riskerar i dagsläget stora bortfall av framför allt tallplantor på grund av minskande tillgång på godkända bekämpningsmedel samt luckor i kunskaperna om både nya och gamla skadegörares biologi. Detta samtidigt som skogsbruket efterfrågar mer tallplantor än på många år. Lövträd har också blivit mer eftertraktat vilket gör att plantskolorna nu ökar odlingen av trädslag vars skadegörare man har begränsad erfarenhet av. Där väntas olika skadegörare bli problema-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

tiska och kunskapsnivån bedöms otillräcklig om odlingen ska kunna skalas upp.

Behovet av att prioritera kunskap samt nya metoder och verktyg förstärks ytterligare av att många svampsjukdomar som drabbar skogsplantor ofta inte syns förrän säsongen efter infektion, då bekämpning inte längre är möjlig och plantorna ofta redan planterats ut i skogen. Fröplantager och skogsplantskolor har inte de rätta verktygen för att hinna med i den snabba utvecklingen med nya skadegörare, ett förändrat klimat och en oförutsägbar och snabbt minskande tillgång till bekämpningsmedel på grund av gällande lagstiftning.

Flera växtskyddsmedel har fasats ut på EU-nivå och få nya tillkommer. De produkter som fortsatt är godkända för användning i Sverige får villkor som i praktiken gör dem svåra att använda i fröodlingar och för skogsplantskoleväxter. Det kan vara att endast handhållen spruta tillåts trots att traktorburen spruta är godkänd i alla andra grödor, eller att användning bara blir tillåten vart tredje år i stället för varje år som för andra grödor. Detta beror till stor del på att skogsplantskoleväxter inte finns med i den EU-gemensamma bedömningsgrund som Kemikalieinspektionen använder för bedömningen av användning i jordbruks- och trädgårdsgrödor. Företagen ser dessutom skogsplantskolor som en för liten marknad för att sätta upp exponerings-, resthalts- och effektförsök, då det blir för dyrt i förhållande till förväntad försäljning. Därför saknas underlag och stöd inför att Kemikalieinspektionen ska godkänna bekämpningsmedel.

Lösningsförslag

Förslag:

– Regeringen ger SLU Sveriges lantbruksuniversitet (Skogsskadecentrum) i uppdrag att i samverkan med Skogsstyrelsen och Skogforsk, rikta en del av sin verksamhet till att genomlysa och bygga upp kompetens om skadesituationen i fröodlingar och skogsplantskolor och ta fram lösningar på problemen, se även förslag i kapitel 9.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

– Regeringen ger SLU Sveriges lantbruksuniversitet (Skogsskadecentrum) i uppdrag att i samverkan med Kemikalieinspektionen ta fram studier och modeller för att analysera riskerna av bekämpningsmedel i fröodlingar och skogsplantskolor.

Frö- och skogsplantskolorna utgör en viktig grund för skogsbruket

År 2023 levererades 431 miljoner skogsplantor från plantskolorna för att planteras i skogen. Majoriteten (88 procent) av de levererade skogsplantorna kom från plantagefrö från svenska fröplantager. Detta är en ökning med fyra procentenheter jämfört med 2022. Svenskt och utländskt beståndsfrö utgjorde en respektive tre procent. Utländskt plantagefrö stod för åtta procent av härkomsten av de levererade skogsplantorna. Användningen av plantagefrö med utländsk härkomst har minskat för lärk, sitkagran och övriga barrträd de senaste åren. I stället används svenskt plantagefrö och utländskt beståndsfrö i större utsträckning.[44]

I Sverige finns cirka 20 skogsplantskolor som producerar mellan 1 och 70 miljoner plantor vardera. Priserna för plantorna varierar beroende på plantstorlek och behandlingar men kan uppskattas till en kostnad på i genomsnitt cirka 5 kronor per planta. Det blir sammanfattningsvis ett pris på cirka 1,85 miljarder kronor per år för de svenskproducerade plantorna.[45]

Det finns ett behov av svenskproducerade plantor och frön inte minst för att säkerställa Sveriges försörjningstrygghet. En viktig faktor för att säkra fortsatt och utvecklad svensk frö- och plantproduktion är att rätt kunskap och förutsättningar att skydda plantorna från kända och i dag okända skadegörare finns. Här bör staten gå in och ta ett ansvar (liksom på jordbrukssidan) då branschen för skogsodlingsmaterial är förhållandevis liten och mängden bekämpningsmedel som används låg. Producenterna har begränsade möjligheter att själva finansiera de studier som krävs för att få bekämpningsmedel godkända. Därför är det nödvändigt att staten tillhandahåller forskningsinsatser för att möta de utmaningar som finns.

[44] Skogsstyrelsen, levererade skogsplantor. 2025-07-01.
[45] Uppgifter från Föreningen Sveriges skogsplantproducenter.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Mer kunskap behövs

Bristen på kunskap om skadegörare, som skadeinsekter, svampar och ogräs, med påverkan på skogsplantor har visat sig utgöra en stor utmaning för frö- och skogsplantskolorna. Kunskapsbristen får påverkan på möjligheten att säkerställa högkvalitativt plantmaterial liksom att tillräcklig mängd skogsodlingsmaterial kan tas fram. Likaså innebär svårigheterna med att få nya bekämpningsmedel godkända när äldre försvinner en risk för att skadegörare, gamla och nya, inte kan hanteras på ett lämpligt sätt.

Frö- och skogsplantskolornas verksamhet i Sverige utgör en ganska isolerad del av skogsbranschen. Dock utgör ett skogsodlingsmaterial av hög kvalitet en nyckel för att få välmående skogar med hög produktion.

För att arbeta proaktivt i denna fråga och säkerställa en även i framtiden fortsatt hög och bra produktion av skogsodlingsmaterial behöver den svenska skogspolitiken prioritera framtagandet av kunskap för att möta det behov som finns.

Jag gör bedömningen att Skogsskadecentrum ska få uppdraget att i samverkan med Skogsstyrelsen och Skogforsk genomlysa och bygga upp kompetens om skadesituationen i plantskolorna och ta fram lösningar på de utmaningar som vi ser nu men även de utmaningar som kan komma i framtiden med ett förändrat klimat. För att kunna hålla plantorna friska finns ett behov av mer kunskap om skadegörarnas biologi och spridningsmönster liksom kunskap om hur dessa kan förebyggas och bekämpas. Kunskapen behöver också föras ut på ett bra sätt. I dag saknar fröplantager och skogsplantskolor ett tillräckligt bra kunskapsstöd.

KEMI behöver bättre underlag inför godkännanden

Kemikalieinspektionen kan godkänna produkter av bekämpningsmedel för användning i Sverige. Vid dessa godkännanden behöver Kemikalieinspektionen underlag som visar produktens påverkan på hälsa och miljö. Om en produkt redan används för en gröda kan ett utvidgat godkännande beviljas för en annan gröda om användningen är tillräckligt likartad. Det är den som ansöker om ett godkännande som ska bevisa att ett godkännande medför en acceptabel risk. Detta behöver ske genom argumentation och underlag som bygger på veten-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

skaplig grund. För skogsplantskolorna är användningen i så liten omfattning att producenterna som sätter produkten på marknaden inte har några ekonomiska incitament att ta fram de studier och underlag som kunde ligga till grund för ett produktgodkännande.

SLU har tagit fram modelleringsverktyg – dels modeller för beräkning av läckage av kväve och fosfor från jordbruksmark, dels modeller för beräkning av vattenbalanser samt transport och omsättning av näringsämnen i vattendrag och sjöar. Dessa modeller använder Kemikalieinspektionen för att beräkna risken för till exempel läckage från ett bekämpningsmedel till sjöar och vattendrag eller för att beräkna risken för hälsofarlig exponering. Dock är dessa modelleringsverktyg inte framtagna och sällan användbara för att beräkna risker för skogsplantskolor.

Godkännande av verksamma ämnen är tidsbegränsade och produkter som varit tillåtna att använda på plantskolor upphör att vara godkända då tidsbegränsningen går ut. För att kunna säkerställa att skogsplantskolorna i framtiden kan använda nödvändiga bekämpningsmedel behöver studiemetoder tas fram vilka uppfyller kraven från Kemikalieinspektionen. För att Kemikalieinspektionen ska kunna göra välavvägda bedömningar av riskerna med att godkänna ett bekämpningsmedel för skogsplantskolor behöver scenarier som visar på ett bekämpningsmedels risk för spridning till omkringliggande mark och vatten tas fram.

Detta är studier som inte enbart kommer en skogsplantskola till nytta utan som kan få stor betydelse för andra plantskolor och skogsplantskolor både i Sverige och i andra länder med liknande regelverk och skogsplantor, som övriga Norden och Baltikum. Det finns därför en stor samhällsnytta i att ta fram studier som kan återanvändas och utgöra modeller för att bedöma riskerna med ett bekämpningsmedel. Jag föreslår därför att Skogsskadecentrum får i uppdrag att ta fram underlag som kan utgöra modell för bedömning av läckage, transporter och liknande spridning som ett bekämpningsmedel kan få på en skogsplantskola och som kan utgöra en risk för hälsa och miljö. Detta uppdrag bör ske i samverkan med Kemikalieinspektionen och även med en utländsk utblick.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

8.2.3 Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten

SLU har i dag medel för forskning som ska riktas mot skogsskador. Jag bedömer att det av dessa befintliga medel bör prioriteras resurser som kan användas till de förslag som jag lämnar i denna del. Några nya medel bör därför inte behöva tilldelas på grund av förslagen.

Konsekvenser för företag och enskilda

De föreslagna åtgärderna syftar i första hand till att stärka kunskapsläget om skogsodlingsmaterial samt att ge stöd till frö- och plantskoleverksamheter. Målet är att främja utvecklingen av skogsodlingsmaterial av hög kvalitet och att minska skadefrekvensen i skogsodlingar. Förslagen har också en tydlig inriktning mot regelförenkling och förbättrade förutsättningar för såväl företag som enskilda skogsägare.

Genom att främja användningen av anpassat och förbättrat skogsodlingsmaterial skapas möjligheter till ökad tillväxt i skogen. Detta kan i förlängningen bidra till högre lönsamhet och ökad investeringsvilja bland skogsägare. Det bör dock betonas att nyttjandet av dessa möjligheter är frivilligt, vilket innebär att ett alternativt utfall är att nuvarande förhållanden kvarstår. Den potentiella tillväxtvinst som kan uppnås genom rätt val av skogsodlingsmaterial är därför svår att kvantifiera. I avsnitt 3.2 presenteras dock scenarier med ökad tillväxt.

Begränsningar i antalet kopior av en enskild klon kan innebära vissa kostnader för producenterna, framför allt avseende arbete med att ta fram nya kloner. Samtidigt är avsikten att stimulera en ökad användning av vegetativt förökat material, vilket förväntas kunna generera ökade intäkter för samma företag på sikt.

De förslag som riktar sig till frö- och plantskoleföretag berör en begränsad krets av mindre företag, som i många fall har begränsade egna resurser för att bedriva den typ av försöksverksamhet och underlagsframtagning som föreslås. Dessa företag konkurrerar inte direkt med andra branscher inom Sverige. Förslag som syftar till att ta fram bättre beslutsunderlag för bekämpningsmedel bedöms inte snedvrida konkurrensen, utan snarare utjämna förutsättningarna i jämförelse med jordbrukssektorn, där metodstöd redan finns framtagna av SLU.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Ökad kunskap om skogsodlingsmaterial är även av betydelse för rennäringen, eftersom friska skogar är en förutsättning för hållbara renbetesmarker. Valet av skogsodlingsmaterial kan ha betydelse för tillgången på lav och andra viktiga foderväxter, vilket gör samordningen mellan skogsbrukets och rennäringens behov till en viktig del i arbetet med att säkerställa rätt material på rätt plats.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Förslagen kan komma att påverka hur skogsodlingsmaterial används. Förslagen utgår dock från att den senaste kunskapen ska användas för att reglera användningen och säkerställa att rätt skogsodlingsmaterial hamnar på rätt plats. Studier, uppföljning och kontroller är en stor del av de förslag som jag lämnar. En negativ påverkan på miljön som skulle kunna följa av förslagen ska därför snabbt kunna uppmärksammas och ändringar kan vidtas när detta krävs.

Riskerna med att ta bort arealbegränsningen av vegetativt förökat skogsodlingsmaterial kan vara att enklonskogsbruk blir lagligt på obegränsade arealer. Denna risk undanröjs av de förskrifter som jag diskuterar avseende begränsningar av antal kopior av samma klon.

Förslag som rör bekämpningsmedel avser att utöka kunskapen för att bekämpningsmedel som i dag redan används i stor skala även ska kunna användas inom frö- och plantskolor. Detta arbete kommer ske med miljön i huvudfokus.

Samhällsekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser

Kunskap och ett anpassat regelverk för skogsodlingsmaterial bör medföra större möjligheter till ökad tillväxt i skogen. I avsnitt 3.2 finns en djupgående samhällsekonomisk analys av hur ökad tillväxt bidrar till samhällsekonomin.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

8.3 Främmande trädarter

8.3.1 Bakgrund

Användningen av främmande trädarter är starkt begränsad

Främmande trädarter, vilket ibland också kallas utländska trädarter, refererar till trädarter som inte är naturligt förekommande i Sverige och som har introducerats från andra delar av världen.

Främmande trädarter har använts i Sverige sedan 1800-talet för att förbättra skogsproduktionen och diversifiera skogarna. Exempel på sådana arter inkluderar lärk, contortatall och sitkagran.

Det dröjde fram till 1960- och 70-talen i Sverige innan mer storskaliga satsningar initierades med främmande trädarter. Sett till arealen är det framför allt Sverige som har haft en stor satsning av främmande trädarter, då med contortatall, bland de nordiska länderna.[46]

Dagens regelverk ställer upp begränsningar i användningen av främmande trädarter. Användningen av främmande trädarter regleras främst genom skogsvårdslagen (1979:429) och miljöbalken (1998:808). Skogsvårdslagen ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer befogenhet att reglera användningen av dessa trädarter om det är påkallat från skogsvårdssynpunkt (7 § skogsvårdslagen). I den fjällnära skogen är det förbjudet att använda främmande trädarter förutom om det behövs för ett angeläget vetenskapligt ändamål (6 b § skogsvårdslagen och 9 a § skogsvårdsförordningen (1993:1096)).

Skogsstyrelsen kan i ett enskilt ärende besluta att användaren av ett nytt skogsodlingsmaterial ska bekosta en miljöanalys för att avgöra vilken inverkan ett nytt skogsodlingsmaterial har på miljön (32 § skogsvårdslagen och 31–33 §§ skogsvårdsförordningen).

En anmälan om avverkning ska innehålla uppgifter om främmande trädarter om föryngring planeras ske med sådan art (2 kap. 27 § SKSFS 2011:7). Det är endast i samband med avverkning som underrättelse behöver ske av användning av främmande trädarter (15 § 3 skogsvårdsförordningen).

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter innehåller bestämmelser som syftar till att förebygga, minimera och mildra invasiva främmande arters negativa effekter på biologisk mångfald inom

[46] Future Forest 2014. Rapport 2014:3.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

EU. Med invasiv främmande art avses en främmande art vars introduktion eller spridning har konstaterats hota eller negativt inverka på biologisk mångfald och relaterade ekosystemtjänster. Av förordningen följer att Europeiska kommissionen antar och regelbundet uppdaterar en förteckning över invasiva främmande arter av unionsbetydelse, en så kallad unionsförteckning. EU:s förordning har kompletterats genom den svenska förordningen (2018:1939) om invasiva främmande arter. Enligt denna förordning kan Sverige föra upp invasiva främmande arter på en nationell förteckning. Skogsstyrelsen ska ta fram förslag om vad som ska gälla för skogsträdarter som används för virkesproduktion och som bör tas upp i den nationella förteckningen.

Bakgrunden till begränsningen

Den stora betydelsen av att skogsodling sker med material som är av lämplig härkomst och beskaffenhet framhölls av regeringen 1979[47]. Regeringen uttryckte även detta i förarbetena till den skogsvårdslagstiftning som reviderades 1993. Där anges att trädslagsvalet bör präglas av växtplatsens naturgivna förutsättningar och att användningen av främmande trädarter måste begränsas starkt och kontrolleras. Som huvudprincip borde vi inrikta oss på trädarter som normalt finns i vårt land skriver man. Endast i undantagsfall, och då efter noggrann värdering i olika avseenden, skulle främmande arter komma till användning.[48]

År 2008 uttryckte sig regeringen i något mer tillåtande ordalag om användningen av främmande trädarter. Regeringen framhöll då att utländska trädarter länge hade varit en del av det svenska skogsbruket. Plantering i anslutning till områden med höga naturvärden kan dock ibland vara olämplig på grund av spridningsrisk. En god planering på landskapsnivå förbättrar möjligheterna att upprätthålla den biologiska mångfalden menade regeringen. Regeringen ansåg att utländska trädarter bör användas med försiktighet och i begränsad omfattning. I vissa fall kan skogsodling med snabbväxande och motståndskraftiga utländska trädarter vara ett bra sätt att öka tillväxten i skogen. Kunskapen om odling av contortatall och andra utländska

[47] Prop. 1978/79:110 s. 42.
[48] Prop. 1992/93:226 s. 36.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

trädarter konstaterade regeringen hade ökat under senare år. Regeringen kom till slutsatsen att det finns ett behov av att anpassa lagstiftningen till dessa nya kunskaper och att tydligare definiera vad som avses med utländska trädarter.[49]

Skogsstyrelsen fick år 2008 i uppdrag att se över regelverket kring användningen av främmande trädarter. I den skrivelse som då togs fram framförde Skogsstyrelsen att skogsbruket bör ges möjlighet att använda fler trädarter än de inhemska, främst i syfte att öka virkesproduktionen och sprida risker i samband med klimatförändringarna. Myndigheten ansåg att samhället bör ta ansvar för att reglera ekologiska risker av större betydelse genom lagstiftning, exempelvis genom att införa förbud mot användning av främmande trädarter i närheten av nationalparker och naturreservat för att minska risken för oönskad fröspridning. Skogsstyrelsen föreslog också att lagstiftningen bör kompletteras med regler för att skydda rennäringens intressen. I övrigt ansåg myndigheten att skogsbruket, inom ramen för ett nationellt arealtak, bör ha möjlighet att under eget ansvar använda främmande trädarter. I skrivelsen presenterades även ett förslag till en lista över inhemska och främmande trädarter.[50]

Även 2017 fick Skogsstyrelsen i uppdrag att se över behovet av reviderade föreskrifter för anläggning av skog. Skogsstyrelsen uttryckte då att vid rätt förutsättningar kan främmande trädarter bidra till att öka skogsbrukets bidrag till den svenska bioekonomin, främst som råvara till skogsindustrin, men även som trädbränslen. Myndigheten konstaterade att de vanligast använda främmande trädarterna i genomsnitt har en avsevärt högre förväntad medelproduktion än de inhemska trädarter de jämförs med. Skogsstyrelsen menade också att användning av främmande trädarter är ett sätt att sprida risker om någon av de i dag vanliga trädarterna får sämre förutsättningar till följd av klimatförändringar eller skadegörare. Riskerna med att använda främmande trädarter är att de kan få oönskad spridning genom spontan självföryngring, de kan orsaka negativ påverkan på den biologiska mångfalden och på kulturmiljöer, och även friluftsliv och landskapsbild kan ibland påverkas negativt.[51]

[49] Prop. 2007/08:108 s. 59.
[50] Skogsstyrelsen 2009. Meddelande nr 7/2009.
[51] Skogsstyrelsen 2018. Rapport 2018/13.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Främmande trädarter i en internationell utblick

Främmande trädarter förekommer i Europa och täcker cirka tre procent av skogsarealen[52]. Den högsta andelen av främmande trädarter, nästan nio procent, kan man hitta i central/väst-europa. Detta kan jämföras med att norra Europa rapporterade en andel om mindre än 1,4 procent främmande trädarter. Irland, Island, Danmark, Ungern, Belgien och Nederländerna rapporterade den högsta andelen främmande trädarter år 2020. Utvecklingen av användningen av främmande trädarter i Europa har varit stabil under de senaste 30 åren, även om man kan ana en viss ökning det senaste årtiondet i Sydeuropa.[53]

Vissa introducerade trädarter betecknas som invasiva främmande arter. Deras spridning är begränsad, ungefär 0,5 procent av Europas skogsareal, eller cirka 1 miljon hektar. Robinia pseudoacacia har använts i stor utsträckning för många ändamål, såsom prydnad, timmer, bränsleved, markstabilisering och för att tillhandahålla nektar för honungsproduktion. Robinia pseudoacacia är den mest rapporterade invasiva främmande arten i Europa. Den anses dock inte vara invasiv i Ungern, där den täcker 22,2 procent (ungefär 0,5 miljoner ha) av landets skogsareal.[54]

Finland

Finland har haft en ännu mer restriktiv syn på främmande trädarter än Sverige. I det nationella skogsprogrammet för 2015 poängterades vikten av att hindra introducerade arters spridning. År 2012 antogs en nationell strategi för att motverka invasiva introducerade arter. Bland annat vill man identifiera vilka arter som redan finns i landet, och undersöka vilken skada de kan orsaka.[55]

I de finska rekommendationerna för skogsvård står att främmande trädarter bör användas enbart i specialfall, såsom för forskning eller för att få virke för något speciellt ändamål och endast på mindre arealer och med eftertanke, så att främmande trädarter inte kommer åt att sprida sig i naturen.[56]

[52] FOREST EUROPE, 2020: State of Europe's Forests 2020.
[53] FOREST EUROPE, 2020: State of Europe's Forests 2020.
[54] FOREST EUROPE, 2020: State of Europe's Forests 2020.
[55] Mårald, E & Backman, F. 2014.
[56] TAPIO. 2025-07-01.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Norge

I Norge har Sitkagran planterats på kusthedar men detta har mötts av kritik då den på vissa ställen spridit sig och tagit över öppna hotade kusthedar. Den norska artdatabanken listar bland annat arter som kan orsaka skada i ekosystemen och flera främmande trädarter finns upptagna på listan, bland annat Sitkagranen.[57]

I Norge är det tillåtet att plantera främmande trädarter, men det finns strikta regler och riktlinjer som måste följas.

Danmark

I Danmark består en stor del av skogen av introducerade arter. Problem med sanddrift på Jylland medförde igenplantering för att skydda sanddynerna, och plantering med trädarter som bergtall fick statligt stöd redan på 1800-talet. Under 1900-talet har syftet med nya trädarter dock svängt till virkesproduktion. Under 2000-talet påbörjades ett restaureringsprogram som gick ut på att 26 000 hektar av Danmarks definierade invasiva arter som bergtall och contortatall skulle avvecklas. År 2008 antog Miljøministeriet en plan som innefattade prevention, utrotning och kontroll av invasiva arter. Samma år upprättades en svartlista, motsvarande den norska listan. I denna fanns arter som bergtall och contortatall.[58]

I Danmark är det tillåtet att plantera främmande trädarter med de restriktioner och villkor som följer av författning.

Island

Islands ursprungliga skog bestod främst av björk, men den har decimerats kraftigt av bete och brännvedshuggningar. Sitt minimum nådde björkskogen kring år 1950, när den täckte mindre än en procent av landarealen. De första ansatserna till försök kring beskogning kom i gång vid förra sekelskiftet. Parallellt med att de inhemska björkskogarna fick skydd provades flera nya arter i försök. Beskogningsprogram sattes in från 1950-talet och accelererade från 1990-talet. Främmande trädarter utgör i dag 57 procent av skogens yta.[59]

[57] Mårald, E & Backman, F. 2014.
[58] Mårald, E & Backman, F. 2014.
[59] FOREST EUROPE, 2020: State of Europe's Forests 2020.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Ett tillägg till naturvårdslagen år 2000 lade fram ett mål att införda arter inte skulle skada den inhemska mångfalden. En ny strategi för naturvård antogs 2010 som i praktiken är mer restriktiv mot nya trädarter.[60]

8.3.2 Problembeskrivning

Bioenergi som substitut för fossilt bränsle har lett till ökat intresse för skogens tillväxt liksom klimatfrågan och möjligheten att binda koldioxid i skogen. Samtidigt behöver vi också fundera över vilka trädarter som är bäst anpassade den dag klimatet förändras och är varmare. När dagens föryngringar når slutavverkningsbar ålder kommer klimatet sannolikt ha förändrats så kraftigt att det har betydelse för trädens vitalitet och tillväxt. Mot bakgrund av ett förändrat klimat finns det skäl att minska det restriktiva synsätt som i dag ofta präglar användningen av främmande trädarter, särskilt i södra Sverige där klimatförändringarnas effekter redan märks av.

Förutsättningarna för att bedriva ett långsiktigt hållbart skogsbruk förändras, och behovet av att överväga alternativa trädslag ökar i takt med att framför allt de sydliga delarna av landet påverkas av längre vegetationsperioder, ökade temperaturer och förändrade nederbördsmönster. En flexibilitet i lagstiftningen behövs för att i tid kunna anpassa skogsbruket till förändringarna. Hotet mot de inhemska ekosystemen utgör dock en begränsning i hur flexibel en lagstiftning bör tillåtas vara. Miljömålsberedningen har nyligen kommit till slutsatsen att användningen av främmande trädarter är negativ för den biologiska mångfalden.[61] Den kunskap vi har i dag är dock större än tidigare kring främmande trädarter och dess påverkan på den svenska naturen. Det finns därför anledning att se över den nuvarande regleringen som starkt begränsar användningen av främmande trädarter.

[60] Mårald, E & Backman, F. 2014.
[61] SOU 2025:21, s. 194.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

8.3.3 Lösningsförslag

Förslag:

1. Skogsvårdslagstiftningen ändras enligt följande:
   - En underrättelseskyldighet införs som innebär att användningen av främmande trädarter ska anmälas till Skogsstyrelsen.
   - Begränsningen att främmande trädarter endast får användas i undantagsfall tas bort.
   - Skogsstyrelsen får uttryckligen ett mandat att meddela föreskrifter om vad som avses med inhemska trädarter.
   - Samråd med rennäringen utvidgas till att omfatta även återväxtåtgärder.
2. Regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att utvärdera och ändra sina föreskrifter om främmande trädarter i syfte att säkerställa att begränsningar i användningen grundas på evidens.
3. Staten finansierar en större forskningssatsning om främmande trädarter, liksom för uppföljning och utvärdering av de planteringar med främmande trädarter som finns och som etableras framöver, se även förslag i kapitel 9.

Bedömning:

1. Användning av främmande trädarter bör fortsatt inte vara tillåtet i fjällnära skog med anledning av riskerna för rennäring och att behovet inte är lika stort inom detta område.
2. Det är nödvändigt att testa och utvärdera främmande trädarter i praktiska fältförsök eftersom klimatförändringarna kräver anpassning av skogsodlingsmaterial.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Öppna upp användningen av främmande trädarter

För att minska risken för omfattande skador brukar Skogsstyrelsen rekommendera variationsrikt skogsbruk med ståndortsanpassning. Detta kan kompletteras med användning av förädlat skogsodlingsmaterial som är mer anpassat till det förändrade klimatet.[62]

Lagstiftningen kring främmande trädarter är dock mycket restriktiv. Som utgångspunkt ska främmande trädarter endast användas i undantagsfall. Detta innebär för skogsbruket att främmande trädarter ofta inte är ett tänkbart alternativ vid föryngring.

Min bedömning är att om Sverige även framöver ska kunna upprätthålla ett skogsbruk med hög tillväxt, effektiv hantering av skogsskador och stärkt försörjningstrygghet, krävs en anpassning till de förändrade förutsättningar som klimatförändringarna medför. Behovet av förändring är särskilt tydligt i södra Sverige, där klimatpåverkan redan är märkbar och där skogsbruket står inför de största utmaningarna. För att öka flexibiliteten i skogsbruket och möjliggöra riskspridning måste det nuvarande regelverket för användning av främmande trädarter ses över och mindre restriktiva tillämpningar övervägas. Samtidigt måste hänsyn fortsatt tas till mycket känsliga miljöer och ekosystem, så att en ökad flexibilitet inte sker på bekostnad av naturvärden.

För- och nackdelar med främmande trädarter

Fördelarna med att använda främmande trädarter kan sammanfattas enligt följande. Främmande trädarter kan vara ekonomiskt lönsamt då de framför allt används på grund av att de, rätt valda, är vitala, snabbväxande, har önskad virkeskvalitet och oftast förhållandevis kort omloppstid. Om den ekonomiska lönsamheten ökar kan detta öka investeringsviljan hos markägare.

Snabbväxande träd kan också innebära fördelar utifrån klimatperspektiv, med bättre anpassningsförmåga samt att ett större virkesförråd binder in mer koldioxid. Likaså kan snabbväxande träd bidra till en ökad tillgång på biomassa vilket kan substituera fossilbaserade alternativ.

Klimatförändringarna kan medföra nya risker och påfrestningar på de trädarter som används. Genom en användning av fler trädarter

[62] Skogsstyrelsen 2023. Rapport 2023/19.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

kan riskerna spridas och anpassningar till följd av ändrat klimat göras. Att använda sådana främmande trädarter som är mer motståndskraftiga mot vissa skador innebär till exempel en sådan riskspridning.

Nackdelarna med att använda främmande trädarter är bland annat risken för att dessa uppträder invasivt. Det hot mot biologisk mångfald och relaterade ekosystemtjänster som invasiva främmande arter utgör kan se olika ut, och till exempel få allvarliga konsekvenser för inhemska arter och för ekosystemens struktur och funktion genom ändringar i fråga om livsmiljöer, predation, konkurrens, sjukdomsspridning, utträngning av inhemska arter på en stor del av utbredningsområdet och genetiska effekter genom hybridisering.[63] Vissa introducerade arter förekommer på listor över invasiva främmande arter, vars introduktion och därmed följande spridning kan orsaka socio-kulturell, ekonomisk och/eller miljömässig skada. SLU har i en risklista för främmande trädarter bland annat bedömt att contortatallen och hybridlärken utgör mycket hög risk för inhemsk biologisk mångfald.[64]

Det finns också risker som avser påverkan på rennäringen, till exempel inverkan på renbete[65], om främmande trädarter planteras på nya platser.

Främmande trädarter bidrar till ökad produktion

Skogsstyrelsen har undersökt de främmande trädarterna contortatall, hybridlärk, sitkagran, douglasgran, hybridasp och poppel och då funnit att den förväntade medelproduktionen oftast är betydligt högre än för de inhemska trädarter som de jämförs med.[66]

Svenska skogar innehåller relativt få trädarter jämfört med exempelvis skogar i samma klimatzoner i Nordamerika. Utöver ökad produktion medför fler trädarter i det svenska skogsbruket potentiellt en större riskspridning. I dag domineras skogsbruket av gran, tall och björk, samt i någon mån av bok och ek i de sydligaste delarna av landet. De pågående klimatförändringarna medför att de framtida förutsättningarna för skogsodling i Sverige inte kommer att vara

[63] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter, skäl 3.
[64] SLU Artdatabanken. 2025-05-30.
[65] Skogsstyrelsen 2009. Meddelande 7.
[66] Skogsstyrelsen 2018. Rapport 2018/13.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

desamma som i dag. Detta kan innebära att inhemska trädarter får sämre förutsättningar och behöver ersättas av andra.[67,68]

Främmande trädarter kan därför komma att spela en viktig roll för att säkerställa en hållbar tillväxt i en osäker framtid. Skogsstyrelsen har i ett antal scenarier beskrivit och analyserat skogens utveckling utifrån olika förutsättningar. I det scenario som innebär störst tillväxt är användningen av fler främmande trädarter en viktig komponent.[69]

Främmande trädarter ska kunna användas när det är lämpligt

I dag finns en bestämmelse i 8 § skogsvårdsförordningen om att Skogsstyrelsen får meddela föreskrifter om vilket skogsodlingsmaterial som får användas inom olika områden och vilka villkor som ska gälla för sådan användning.

Därutöver föreskrivs i 9 § att främmande trädarter endast i undantagsfall får användas som skogsodlingsmaterial.

Utifrån min beskrivning av hur förutsättningarna i skogen förändrats och kommer förändras framöver, ser jag inte längre behov av att restriktionerna kring främmande trädarter fortsatt är så långtgående. I stället bör det bemyndigande som Skogsstyrelsen har att kunna ange villkor för olika skogsodlingsmaterial vara tillräckligt för att säkerställa att inte fel skogsodlingsmaterial används på fel plats. Skogsstyrelsen har dessutom i sina föreskrifter angett en grundläggande regel som innebär att för skogsodling får endast användas skogsodlingsmaterial som kan ge skogsbestånd som har goda förutsättningar att utvecklas väl och som kan utnyttja marken för tillfredsställande virkesproduktion.

Contortatall är det absolut vanligaste främmande trädarten som skogsägarna angivit att de ska föryngra med. Enligt Skogsstyrelsen allmänna råd bör den areal som föryngras med contortatall högst uppgå till 14 000 hektar per år. 7 915 hektar avsågs föryngras med contortatall år 2010. 2024 var arealen 1 976 hektar.[70] Det utrymme för föryngring med contortatall som Skogsstyrelsen bedömer som lämpligt i sina allmänna råd är således inte i närheten av utnyttjat.

[67] Skogsstyrelsen 2018. Rapport 2018/13.
[68] European Forest Institute. 2024.
[69] Skogsstyrelsen 2022. Rapport 2022/9.
[70] Skogsstyrelsen. 2025-04-08.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Jag gör därför bedömningen att skogsvårdsförordningens regel om att främmande trädarter endast får användas i undantagsfall bör upphävas. Jag tittar nedan närmare på de föreskrifter som bör ses över för att kunna öppna upp för en mer ändamålsenlig användning av främmande trädarter.

Användning av främmande trädarter i närhet av känsliga miljöer

En risk med främmande trädarter som lyfts är risken för fröspridning som kan leda till negativa effekter i känsliga miljöer. Skogforsk genomförde en landsomfattande studie i samarbete med fyra skogsbolag under tre år för att få en uppfattning om graden av självspridning av contortatall. Slutsatser av studien var att contortatallen har förmåga att sprida sig naturligt i hela det område där den är planterad i Sverige. Självspridningen var störst i störd mark, som hjulspår, vägkanter och markberedningsfåror. Inom de cirka 8 200 provytor som lades ut i fältstudien på olika avstånd från contortatallbestånden hittades 78 procent av alla självföryngrade plantor i beståndskanten eller upp till 15 meter utanför. Av 1 360 utlagda provytor belägna 15 meter från beståndskant hittades contortatall inom 53 ytor, vilket utgör 3,9 procent av ytorna på detta avstånd. På 120 meters avstånd från beståndskant hittades contortatall inom 8 provytor av 1 365 utlagda ytor, vilket utgör 0,6 procent av ytorna på detta avstånd. Det var således en mycket begränsad självspridning 120 meter från beståndskant. Självspridningen är också relativt långsam, vilket ger möjlighet att kontrollera spridningen genom regelbundna uppföljningar och bortröjningar av contortaplantor.[71]

Skogsstyrelsen anser att ett förbud i närheten av alla känsliga eller skyddade miljöer mot främmande trädarter, till exempel biotopskydd skulle undanta omotiverat stora arealer från möjligheten att använda främmande trädarter.[72]

Skogsstyrelsen har dock föreskriftsrätt enligt 30 § skogsvårdslagen som myndigheten kan använda för att ange den hänsyn som krävs för att känsliga miljöer, som områden med höga naturvärden och kulturmiljöer, inte riskerar skada vid beståndsanläggning och skötsel av skog. Denna föreskriftsrätt samt en noggrann uppföljning

[71] Jacobson, S & Hannerz, M. 2020.
[72] Skogsstyrelsen 2009. Meddelande nr 7/2009.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

och utvärdering av försök med plantering av främmande trädarter menar jag kan utgöra tillräckligt skydd för känsliga miljöer.

Anmälningsplikt för främmande trädarter

I dag har Skogsstyrelsen i sina föreskrifter angett att om föryngringsåtgärder planeras ske med främmande trädarter ska anmälan om avverkning innehålla uppgift om sådant trädarter (2 kap. 27 § Skogsstyrelsens föreskrifter SKSFS 2011:7).

Anmälningsplikten som Skogsstyrelsen föreskriver om när det gäller främmande trädarter är således kopplad till en avverkningsanmälan. Detta följer av 15 § 3 skogsvårdsförordningen och den begränsning som följer därav. Föreligger ingen skyldighet att göra en avverkningsanmälan föreligger således ingen skyldighet att anmäla att föryngringsåtgärd planeras ske med främmande trädarter.

Det finns dock tillfällen när föryngring med främmande trädarter sker utan att detta har kommit upp i samband med en anmälan om avverkning. Så kan vara fallet om markägaren först efter att avverkningsanmälan skickats in till Skogsstyrelsen bestämmer sig för att föryngra med främmande trädarter, om föryngringen inte föranleds av en avverkning som omfattas av kravet på anmälan i 14 § skogsvårdslagen eller om föryngringen misslyckas så att det krävs kompletterande åtgärder.

Anmälan om användning av främmande trädarter är en förutsättning för att Skogsstyrelsen ska få information om var främmande trädarter avses användas. Denna information behövs för tillsynen av skogsvårdslagstiftningen och även som ett underlag för rådgivning. Likaså är informationen viktig för att kunna följa upp användningen och utvärdera samt dra lärdomar av användningen av främmande trädarter. Vetskap om att främmande trädarter används är viktigt för att kunna följa upp förhållanden i naturen, ekosystem och den biologiska mångfalden, så att en eventuell negativ trend kan stoppas i tid.

Dock bör inte varje användning av främmande trädarter ner till varje enskilt träd anmälas till Skogsstyrelsen. En kvalificeringsgräns som avser arealen bör också införas. Jag föreslår att denna gräns är densamma som gränsen för avverkningsanmälan, nämligen 0,5 hektar. Det finns en fördel med att bestämmelserna korrelerar med varandra

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

eftersom en föryngringsavverkning ofta är upphovet till att föryngring sedan sker med främmande trädarter. Tillsynen bör utgå från samma grunder både när det gäller föryngringsavverkning och föryngringar med främmande trädarter. Skogsstyrelsen bör också i föreskrifter, med det mandat som anges i 15 d § skogsvårdsförordningen, förtydliga när föryngring med främmande trädarter ska anmälas. I föreskrifterna bör förtydligas att med föryngring av främmande trädarter avses en etablering som består till minst 50 procent av främmande trädarter. En återväxtåtgärd med trädarter som till övervägande del är inhemska bör inte omfattas av anmälningsplikten. En underrättelse om föryngring med främmande trädarter får påbörjas först efter att den tidsfrist som regleras i 15 b § skogsvårdsförordningen förflutit. Jag har i delbetänkandet, SOU 2024:91, föreslagit att denna tidsfrist ska vara 10 dagar.

Främmande trädarter i fjällnära skog

Det finns ett förbud i 6 b § skogsvårdslagen mot att använda främmande trädarter som skogsodlingsmaterial i fjällnära skog. Det är främst motiverat av hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Skogsstyrelsen har vid några tillfällen tittat på frågan med främmande trädarter och i dessa sammanhang funnit att förbudet i fjällnära skog är ändamålsenligt. Naturvård och rennäring gynnas av att förbudet kvarstår[73,74]. Även i utredningen SOU 2009:30 fann man detta regelverk adekvat.

Jag ställer mig bakom denna bedömning och ser även att behovet i dag inte är lika stort för främmande trädarter i fjällnära skog. Klimatförändringarna ser i nuläget ut att innebära att inhemska trädarter kan flyttas mer norrut och på så sätt utgöra lämpligt skogsodlingsmaterial i detta område även i en överskådlig framtid.

Rennäringen ställer sig i dag negativ till främmande trädarter eftersom erfarenheterna från contortatall varit negativa. Detta är en viktig aspekt att ta med i utvärderingen av förbudet i fjällnära skog. Övervägande skäl talar därför för att förbudet bör kvarstå.

[73] Skogsstyrelsen 2009. Meddelande nr 7/2009.
[74] Skogsstyrelsen 2018. Rapport 2018/13.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Hänsyn till rennäringen

Rennäringen ser inte positivt på användningen av främmande trädarter. Svenska Samernas Riksförbund (SSR) framför i sin skogspolicy att det bör råda nolltolerans mot contortaplantage inom renskötselområdet. Förbundet anser att dessa planteringar utgör ett allvarligt hinder för renskötseln, då contortatallen förändrar förutsättningarna för lavbetet, kan självföryngras och försämrar framkomligheten i markerna. Därför anser SSR att contortatall och andra främmande trädarter inte bör få användas inom renskötselområdet. Även användningen av lärk bör, enligt SSR, begränsas. Förbundet vill också att befintliga planteringar med contortatall avvecklas och ersätts med svenska trädslag.[75]

Plantering av contortatall på marker som är lämpliga för marklavar bidrar till en minskning av lavbete för renarna och det kan leda till att renarna förlorar viktiga betesområden[76].

Rennäringens året-runt-marker är det område där renskötsel får bedrivas enligt rennäringslagen (1971:437) under hela året. Inom dessa marker är rennäringens ställning starkare än inom det övriga renskötselområdet. En stor del av rennäringens året-runt-marker är belägna inom fjällnäraområdet.

Användning av främmande trädarter är, som tidigare nämnts, inte tillåten inom det område som definieras som fjällnära skog. Jag vidhåller bedömningen att detta förbud bör kvarstå även framöver.

Jag har övervägt möjligheten att utvidga detta förbud till att omfatta hela renskötselområdet. En sådan reglering skulle dock enligt min bedömning motverka syftet med den reform som här föreslås och riskera att försämra förutsättningarna för ett fortsatt konkurrenskraftigt svenskt skogsbruk. Mot denna bakgrund föreslår jag inte en sådan utvidgning.

Samråd med rennäringen bör omfatta användning av främmande trädarter

I 20 § i skogsvårdslagen finns en bestämmelse om att samråd i vissa fall ska genomföras med den sameby som berörs, inför en avverkning. Enligt bestämmelsen ska samebyn beredas tillfälle till samråd

[75] Svenska Samernas Riksförbund. 2025-07-03.
[76] Horskotte m.fl. 2023.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

innan en avverkning sker inom renskötselns året-runt-marker. Skyldighet till samråd föreligger alltså endast inom en mindre del av det större renskötselområdet genom att det inte gäller på vinterbetesmarkerna.

Enligt den ordning som gällde före införandet av denna bestämmelse i skogsvårdslagen 1991, genomfördes i praktiken samråd i viss utsträckning även inom vinterbetesområdet. Denna ordning byggde på Skogsstyrelsens föreskriftsrätt. I dessa föreskrifter fanns en skyldighet att samråda med samebyarna i hela renskötselområdet. Samrådsskyldigheten var emellertid begränsad till att den endast omfattade skogsägare med ett större skogsinnehav.

I samband med en översyn av skogsbruket i det fjällnära området år 1991 lagfästes samrådsplikten med berörda samebyar i nuvarande 20 § skogsvårdslagen. Denna regel utformades så att den enbart gäller på åretruntmarkerna. I förarbetena till lagändringen uttalade regeringen att det förhållandet att vinterbetet är av stor betydelse för en samebys renskötsel, eftersom det i regel är dimensionerande för det antal renar samebyn kan hålla, och att omfattande skogsbruksåtgärder på vinterbetesmarkerna därför kunde medföra betydande störningar för renskötseln, talade för en vidare samrådsplikt. Å andra sidan anfördes att renskötselrätten generellt sett inte har lika stark ställning på vinterbetesmarkerna som på åretruntmarkerna. Med hänsyn till att det vid denna tid på vissa håll i landet, särskilt i Härjedalen, rådde oenighet mellan markägare och samer om hur långt vinterbetesområdet sträckte sig, samt med hänsyn till de praktiska problem som kunde uppstå genom att det finns många privatskogsbruk inom vinterbetesområdet, ansåg regeringen att någon obligatorisk samrådsplikt inte skulle införas på vinterbetesmarkerna. I stället borde samrådsförfaranden på dessa marker komma till stånd efter frivilliga överenskommelser, resonerade departementschefen.[77]

Samrådet är som utgångspunkt en angelägenhet mellan den berörda samebyn och markägaren. Detta följer av att såväl äganderätten till mark som den renskötselrätt som enligt rennäringslagen tillkommer samebyarnas medlemmar, är rättigheter av civilrättslig karaktär. Oavsett att rennäringen i vissa avseenden även är ett allmänt intresse är alltså samrådet mellan markägare och samebyar ett privaträttsligt institut.

[77] Prop. 1990/91:3 s. 56.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Samråden är ofta i praktiken den enda möjlighet samebyarna har att få kännedom om planerade skogsbruksåtgärder och att komma i kontakt med skogsägaren i denna angelägenhet. Fastighetsägaren bör naturligtvis använda informationen som samebyn lämnar vid samrådet som ett underlag för sina bedömningar av vilken hänsyn som ska tas i förhållande till rennäringen och till samebyns möjligheter att hålla tillåtet renantal.

En fastighetsägare som ansöker om tillstånd till avverkning i fjällnära skog eller underrättar om avverkning ska redovisa vad han eller hon avser göra för att tillgodose rennäringens intressen. Detta framgår av 14 och 16 §§ skogsvårdslagen.

Mitt förslag innebär att förbud mot främmande trädslag fortsatt ska gälla inom fjällnära skog. Dock avser rennäringens året-runt-marker ett större område än så. Med anledning av rennäringens inställning till främmande trädarter ser jag att en utökad samrådsplikt kan vara en framkomlig väg för att ge möjlighet till en dialog mellan skogsägare och sameby inför återväxtåtgärder. Jag föreslår därför att samrådsskyldigheten med berörd sameby ska utökas till att även ske inför användning av främmande trädarter. Med användning av främmande trädarter avses sådan etablering av skog där främmande trädarter utgör minst 50 procent. Skogsstyrelsen bör även i detta avseende ha föreskriftsrätt om samrådets närmare utformning. Föreskrifterna som tas fram om samråd med rennäringen bör harmoniseras med redan befintliga föreskrifter om samråd.

Främmande trädarter får inte innebära skogsförstörelse

Avskogningsförordningen[78] ställer upp krav för att få släppa ut produkter och råvaror på marknaden. Enligt artikel 3 är ett krav att relevanta råvaror och relevanta produkter inte får släppas ut, eller tillhandahållas på marknaden eller exporteras om de inte är *avskogningsfria*. Med avskogningsfri menas enligt artikel 2 att skogen har avverkats utan att orsaka skogsförstörelse. Skogsförstörelse är bland annat att urskog eller naturligt föryngrad skog omvandlas till skogsplantager.

[78] 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.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Om anläggning av främmande trädarter innebär en omvandling till skogsplantage skulle åtgärden kunna bli att betrakta som skogsförstörelse enligt avskogningsförordningen. Detta eftersom stor del av skogen i Sverige får anses utgöra naturligt föryngrad skog.

För att anläggning av främmande trädarter ska anses vara en skogsplantage krävs att skogen anses vara planterad skog som brukas intensivt och som vid plantering och mogen skog uppfyller samtliga följande kriterier:

- en eller två arter
- samma åldersklass och regelbundna avstånd
- den omfattar plantager med kort omloppstid för trä, fiber och energi, men inte skog som planterats som skydd eller för återställande av ekosystem samt inte heller skog som anlagts genom plantering eller sådd och som vid mogen skog liknar eller kommer att likna naturligt föryngrad skog.

Kommissionen har uttryckt att plantera skog kan vara ett effektivt sätt att föryngra skog. Kommissionen lyfter flera exempel på när planterad skog kan vara att föredra. Därför menar kommissionen att undantagen för skogsplantage i avskogningsförordningen ska tillämpas. Skog som planterats som skydd eller för återställande av ekosystem samt inte heller skog som anlagts genom plantering eller sådd och som vid mogen skog liknar eller kommer att likna naturligt föryngrad skog, är enligt kommissionen skogsförstörelse.[79]

Att gå från naturligt föryngrad skog till planterad skog är inte skogsförstörelse enligt avskogningsförordningen. Skillnaden mellan planterad skog och plantage är framför allt intensiteten i brukandet och omloppstiderna.

Avskogningsförordningens regelverk kring avskogning gör ingen skillnad på om plantor är inhemska eller främmande. Därför gör jag bedömningen att så länge främmande trädarter används som inhemska trädarter, på grund av att de utgör lämpliga trädarter för den berörda marken och skogsbruket sker i enlighet med Skogsstyrelsens föreskrifter om bland annat gödsling och gallring ska främmande trädarter inte anses utgöra skogsplantage. Brukandet av främmande trädarter skiljer sig inte åt från brukande av inhemska trädarter på ett

[79] EU-kommissionen. FAQ 2023.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

sådant sätt att brukandet ska anses vara intensivt på det sätt som avskogningsförordningen anger. I stället anser jag att plantering med främmande trädarter ska hanteras som plantering med inhemska trädarter i denna fråga. För flera av de inhemska trädarterna finns det dock regler om lägsta ålder för slutavverkning. Jag tittar närmare på detta begrepp i nästa avsnitt.

Det behövs en lägsta ålder för föryngringsavverkning

I Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen finns föreskrifter om lägsta ålder för föryngringsavverkning (LÅF). Regelverket innebär att föryngringsavverkning inte får ske innan skogen har nått en viss ålder. Vilken ålder som gäller varierar mellan olika arter och markens produktionsförmåga.

Regleringen gäller dock endast vissa trädarter. Främmande trädarter regleras inte när det kommer till lägsta ålder för föryngringsavverkning.

Definitionen av skogsplantage innehåller förutsättningen att skogen har en kort omloppstid och brukas intensivt. Avskogningsutredningen anger att regleringen om LÅF kan motverka omvandling till skogsplantage[80]. Skogsstyrelsen har också föreslagit till den utredningen att ett kriterium för intensivt brukande är att beståndet inte omfattas av bestämmelserna om LÅF[81].

För att säkerställa att främmande trädarter hanteras som inhemska trädarter när det kommer till intensitet i brukandet bör även främmande trädarter omfattas av föreskrifterna om LÅF. De motiv som berättigar regelverket kring LÅF är även i huvudsak tillämpliga på främmande trädslag. Möjlighet till undantag bör också säkerställas genom föreskrifterna. Undantaget bör till exempel kunna tillämpas när det underlättar för rennäringen eller naturvärden gynnas. Regelverket kring LÅF och förslag om lägsta ålder för främmande trädarter finns att läsa i avsnitt 8.10.

[80] SOU 2025:17 s. 159.
[81] SOU 2025:17 s. 187.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Certifieringarna ställer krav som rör främmande trädarter

FSC-standarden för skogsbruk i Sverige innehåller krav som gäller plantageskog och främmande trädarter. FSC har en generellt restriktiv hållning till främmande trädarter. Användningen ska utgå från hur främmande trädarter produktionsmässigt kan komplettera andra trädarter, vilka ståndorter som är lämpliga och vilka risker som finns för självspridning och negativ påverkan på andra ekosystem och biologisk mångfald. Enligt standarden är skog som domineras av främmande trädarter att likställa med plantageskog.

Standarden ställer upp krav på att vid nyanläggning av bestånd av främmande trädarter ska hänsyn lämnas i form av inhemska trädarter. Nyetablering av contortabestånd får inte ske inom 1 km från naturreservat eller nationalparker. Främmande trädarter ska avlägsnas i hänsynytor och kantzoner vid skötselåtgärder. Större markägare (med mer än 5 000 hektar produktiv skogsmark) ska planera anläggningen av främmande trädarter ur ett landskapsperspektiv och undvika nyanläggning i landskap där främmande trädarter saknas eller förekommer sparsamt.

Enligt PEFC- standarden ska främmande trädarter dokumenteras i skogsbruksplanen och större skogsägare med innehav över 5 000 hektar produktiv skogsmark ska begränsa användningen av främmande trädarter till högst 20 procent. Självspridning ska begränsas och tas bort på formella och frivilliga avsättningar och större skogsägare ska ha kontrollprogram för självspridning. Bestånd av främmande trädarter ska inte anläggas inom för rennäringen viktiga platser.

Särskilt FSC-standarden innebär en mer restriktiv syn på främmande trädarter än den jag vill föra fram. Jag ser en möjlighet att ett mer tillåtande regelverk som medför bättre fältstudier, utökade kunskaper och forskning på området kan innebära att även certifieringarna får en mer tillåtande hållning till främmande trädarter.

Mer kunskap och forskning

Skogsägare behöver få bra rådgivning inför användning av främmande trädarter. Skogsstyrelsens föreskrifter behöver utformas utifrån vetenskapliga slutsatser. Men i dag är den kunskapsbas som finns kring främmande trädarter ofta otillräcklig. Jag bedömer därför att staten

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

behöver ta ett ansvar för att bygga upp kunskapen och finansiera en större satsning för forskning på främmande trädarter.

Genom att öppna upp för användningen av främmande trädarter ges möjligheter till uppföljning och utvärdering i större skala än i dag. Underlag för studier kommer att kunna öka och det är viktigt att använda denna möjlighet till nya data. Genom att löpande utvärdera detta både utifrån klimataspekter, biologisk mångfald och samhällsekonomiska vinster kommer skogsbruket att kunna anpassas för framtiden. Mer om den forskning som behövs finns att läsa i kapitel 9.

Skogsstyrelsen behöver se över sina föreskrifter och allmänna råd

Skogsstyrelsen behöver utifrån mina förslag ändra och uppdatera sina föreskrifter och allmänna råd i enlighet med den kunskap som jag bedömer att mina förslag öppnar upp för. Föreskrifterna och de allmänna råden bör präglas av principer om ökad tillväxt, försörjningstrygghet och klimatanpassning. Detta ska dock ske på ett säkert sätt som inte leder till ökade risker för särskilt känsliga ekosystem.

Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd måste vara uppdaterade utifrån aktuell forskning och ge ett bra stöd till markägare som vill planera för ett skogsbruk som kommer hålla över tid. Föreskrifterna kring contortatall bör utgå från den kunskap vi har i dag. De förbud som enligt föreskrifter gäller för contortatall bör ses över och omprövas. Skogsstyrelsen har bedömt att det finns förbud i föreskrifterna mot contortatall som i dag inte längre är motiverade[82]. Dessa föreskrifter behöver ses över bland annat i ljuset av klimatförändringarna.

Det är viktigt att författningar är proportionella och ändamålsenliga. Varje myndighet måste ständigt vara uppmärksam på i vilken mån reglerna på myndighetens område leder till det eftersträvade resultatet. Uppföljning bör ske regelbundet.[83] Skogsstyrelsen har identifierat egna föreskrifter som inte längre är nödvändiga och som bör ändras. Jag bedömer att detta arbete måste prioriteras och genomföras skyndsamt.

Skogsstyrelsen ges genom mitt förslag också mandat att genom föreskrifter ange de trädarter som ska klassificeras som inhemska.

[82] Skogsstyrelsen 2018. Rapport 2018/13.
[83] Ds 1998:43 s. 20–21.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Detta förslag ska medföra en praktisk och tydlig definition för användare av skogsodlingsmaterial, för myndigheter och för övriga intressenter. Skogsstyrelsen har tidigare utrett och föreslagit listor på inhemska trädarter[84,85] men dessa har inte utgjort en del av regelverket på området då Skogsstyrelsen bedömt att myndigheten saknat föreskriftsrätt.

8.3.4 Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten

Kostnaderna för staten kommer framför allt i samband med den satsning på forskning och uppföljning som jag bedömer att förslagen kräver. Detta går jag närmare in på i kapitel 9 där alternativ och kostnader diskuteras.

Kravet att anmäla användning av främmande trädarter till Skogsstyrelsen bör inte medföra någon betydande ärendeökning. År 2024 kom det in 430 underrättelser med en total omfattning om 2058 hektar där det skulle föryngras med främmande trädarter. Contortatall dominerar med totalt 266 ärenden på sammanlagt 1 739 hektar. Av Skogsstyrelsens statistik sedan 2010 har det skett en kraftig minskning av föryngring med contortatall. Jag bedömer därför att mitt förslag inte kommer innebära någon ur finansiellt hänseende betydelsefull ökning av antalet inkomna underrättelser om användning av främmande trädarter.

Konsekvenser för företag och enskilda

Förslaget ska möjliggöra användning av främmande trädarter när detta är lämpligt och uppmuntra till ny kunskap och nya projekt inom detta område. För enskilda och företag förenklas reglerna men det kommer fortsatt att vara frivilligt att använda främmande trädarter. I de fall främmande trädarter används kommer detta behöva anmälas till Skogsstyrelsen. I stor utsträckning görs detta redan i dag i samband med avverkningsanmälningar och mitt förslag bör

[84] Skogsstyrelsen 2009. Meddelande nr 7/2009.
[85] Skogsstyrelsen 2018. Rapport 2018/13.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

därför inte medföra några nya betydande administrativa kostnader för företag och enskilda.

Förslaget om att ta bort arealgränsen för främmande trädslag bör få större påverkan på företag med stora innehav av skog. Mindre skogsinnehav begränsas inte i dag av reglerna och påverkas därför inte av att begräsningen tas bort.

Rennäringen kan komma att påverkas om främmande trädslag används i större utsträckning utanför området fjällnära skog. För att minimera de risker som detta kan innebära för rennäringen föreslår jag en utökad samrådsskyldighet. Genom att säkerställa en möjlighet till dialog mellan skogsnäring och rennäring bör näringarna få verktyg att samverka. Detta finns beskrivet i avsnitt 8.3.3.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Användningen av övriga främmande trädarter än contortatall är i dag närmast marginell, och även om arealerna skulle flerdubblas blir de ändå förhållandevis små. Om sammanlagt 20 000 hektar skulle föryngras årligen med främmande trädarter, varav 14 000 hektar[86] med contortatall, skulle det motsvara cirka 10 procent av den areal som årligen föryngringsavverkas. Även om den arealen skulle utnyttjas fullt ut, vilket inget pekar på i nuläget, skulle det ta mer än tio år innan andelen främmande trädarter ökat från cirka 2,5 till 3,5 procent av den produktiva skogsmarksarealen.[87]

Förslaget att ändra formuleringen i skogsvårdsförordningen har ingen betydelse för Skogsstyrelsens möjligheter att fortsatt uppställa villkor för användningen av skogsodlingsmaterial. År 2010 anmäldes föryngring med contortatall om totalt 7 915 hektar. 2024 var den anmälda arealen föryngring med contortatall 1 739 hektar. Det har således skett en kraftig minskning i användningen av contortatall, som i dag är den dominerande främmande trädarten.

Ökad användning av främmande trädarter kan dock medföra risker för invasivitet, det vill säga att arterna sprider sig utanför odlingsområdet och påverkar naturliga ekosystem negativt. Detta kan leda till att inhemska arter trängs undan och att biologisk mångfald och ekosystemtjänster påverkas.

[86] 14 000 hektar utgör den areal som Skogsstyrelsen enligt sina allmänna råd bedömer utgör föryngring i undantagsfall med contortatall.
[87] Skogsstyrelsen 2018. Rapport 2018/13 s. 92.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Risknivån varierar beroende på art, växtplats och klimat. Eftersom skogen utvecklas långsamt finns goda möjligheter att upptäcka och hantera oönskad spridning i tid, förutsatt att ett fungerande uppföljningssystem finns på plats. Återkommande inventeringar, etableringskontroller och tydligt ansvar för kunskapsuppbyggnad är centrala åtgärder som jag också är tydlig med i mina förslag.

Med kontinuerlig övervakning och vetenskapligt stöd kan riskerna hanteras utan att förhindra möjligheten att använda vissa främmande trädarter som en del av klimatanpassningen.

Mitt förslag innebär en riktning för hur skogspolitiken behöver arbeta med frågor som rör tillväxt och klimatanpassning för att även i framtiden ha ett konkurrenskraftigt skogsbruk, men jag ser inga omedelbara miljömässiga konsekvenser av mitt förslag då intresset för att använda främmande trädarter är relativt lågt i dag.

Samhällsekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser

Om och i vilken omfattning förslaget leder till ökad tillväxt är svår att beräkna. Incitament skapas för att fortsätta arbetet med att utveckla och ta fram de bästa trädarterna för rätt lokaler och säkerställa en fortsatt hög produktion trots klimatförändringar. Förslagen skapar möjligheter för markägare men framför allt potential för att öka kunskapen om främmande trädarter. Ett alternativ till att mer främmande trädarter används är att användningen fortsatt ser ut som i dag. Jämförelser mellan hur dagens skogsbruk och ett skogsbruk inriktat på tillväxt, påverkar samhällsekonomin finns att läsa i avsnitt 3.2.

8.4 Bättre återväxter

8.4.1 Bakgrund

Uppgifterna i det här avsnittet är, där inte annat anges, hämtade från underlagsrapporten *Utvecklingen av återväxternas kvalitet sedan 1993* som utredningen har beställt av Skogsstyrelsen[88].

[88] Skogsstyrelsen 2024. Rapport 2024/12.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Regler om återväxtskyldighet

Ända sedan den första skogsvårdslagen (1903 års lag) har det funnits bestämmelser om återväxtskyldighet efter skogsavverkning. Bestämmelserna har ändrats över tid och därmed påverkat utförandet av både återväxtåtgärder och återväxtresultaten. Bestämmelserna har också påverkat innehåll och utformning av Skogsstyrelsens återväxtuppföljningar då återväxtresultaten under lång tid relaterats till befintliga lagkrav. Här ges en kort översikt av hur lagkraven förändrats efter inträdet av 1993 års skogspolitik.

I skogsvårdslagen har återväxtskyldigheten sedan länge reglerats i 5–6 §§ som anger att ny skog ska anläggas på produktiv skogsmark om markens virkesproducerande förmåga inte tas till vara på ett godtagbart sätt och att de föryngringsåtgärder som kan behövas för att trygga återväxten av en skog av tillfredsställande täthet ska vidtas. Den viktigaste författningsändringen som trädde i kraft 1 januari 1994 var att lövplantor i större utsträckning än tidigare fick räknas som huvudplantor och att det blev tillåtet att anlägga lövskog på vanlig skogsmark. I jämförelse med tidigare lag gjordes i samband med införandet av den nya skogspolitiken ingen ändring gällande kravet på återväxt efter avverkning eller skada (5 § skogsvårdslagen). Inte heller i 6 § skogsvårdslagen, där krav på återväxtåtgärder för att trygga återväxt av skog av tillfredsställande täthet och beskaffenhet regleras, gjordes några ändringar. Däremot förbjöds hyggesplöjning som markberedningsmetod. I skogsvårdsförordningen gjordes inga större förändringar av föryngringsreglerna utöver att det angavs att beståndsanläggning skulle utgå från beprövade metoder och att det infördes bestämmelser om användning av främmande trädslag. Kravet att utföra föryngringsåtgärder senast under tredje året efter avverkningen kvarstod oförändrat.

Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om återväxtåtgärder ändrades i vissa delar vid införande av den nya skogspolitiken. Kravet på täthet, det vill säga krav på plantantal och deras fördelning över arealen förändrades genom att det nu angavs att högst fem plantor får räknas per provyta (10 m^2) jämfört med tidigare fyra. Kravet gällande lägsta antal huvudplantor som skulle finnas vid senaste tidpunkt för hjälpplanering ändrades dock inte för tallskog och granskog. I viss mån förenklades reglerna för luckighet något så att på goda och medelgoda boniteter tolererades 10 procent noll-ytor (en provyta med en

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

radie på tre meter) medan gränsen fortfarande var 20 procent på svaga boniteter. Den mer väsentliga förändringen i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd var att det infördes ett särskilt täthetskrav för björkskog. Vidare angavs det nu att sådana trädslag ska användas som med hänsyn till växtplatsens förutsättningar kan ge en tillfredsställande *virkesproduktion*. Förändringen gjordes utifrån Skogsstyrelsens tolkning av förarbetena till den nya skogspolitiken. Skogsstyrelsen gjorde tolkningen att lövträd, särskilt björk, skulle godtas i större utsträckning än tidigare. Av tidigare föreskrifter och allmänna råd framgick att ny skog normalt skulle anläggas med inriktning på produktion av barrvirke. Lövplantor kunde även tidigare godtas men då i undantagsfall av naturvårds- och kulturminnesskäl eller där det var påkallat på grund av fuktighetsförhållanden.

Förändringar efter 1994

Sedan 1994 har skogsvårdslagens krav på återväxt efter avverkning eller skada på skogen inte förändrats (5 § 1 skogsvårdslagen). Föryngringsåtgärder ska enligt skogsvårdsförordningen oförändrat vara utfört senast under tredje året efter att skyldigheten uppkom, vanligtvis då föryngringsavverkning skett. Nu gällande krav i 6 § skogsvårdslagen om att föryngringsåtgärder ska vidtas som kan behövas för att trygga återväxten av en skog av tillfredsställande täthet och beskaffenhet i övrigt har också varit oförändrat, förutom att undantagsmöjlighet från bestämmelsen har införts för försöksverksamhet.

År 2017 gav regeringen Skogsstyrelsen i uppdrag att vid behov revidera föreskrifter för anläggning av skog så att de understödjer skogspolitikens jämställda mål. Det redovisade uppdraget[89] resulterade i förändringar i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd[90] som trädde i kraft i april 2022. Förändringar i Skogsstyrelsens föreskrifter sammanfattas i följande punkter:

– Tidigare föreskrifter om längsta tid för att få ett tillfredsställande plantuppslag genom naturlig föryngring i södra Sverige, utom Gotland, ändrades från 5 till 7 år.

– Tidpunkten för när det ska finnas tillräckligt många huvudplantor för att trygga återväxten av skog med tillfredsställande täthet änd-

[89] Skogsstyrelsen. 2018. Rapport 2018/13.
[90] Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen (SKSFS 2011:7).

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

rades från senaste tidpunkt för hjälpplanering till när plantbeståndets höjd i genomsnitt uppnår 1,3 meter.

– Vad som avses med huvudplantor, det vill säga plantor av för växtplatsen lämpliga trädslag som med hänsyn till kvalitet, utvecklingsstadium och skaderisk har förutsättningar att utvecklas väl och därför är lämpliga att ingå i det framtida beståndet, är oförändrat. Dock benämns i de nya föreskrifterna huvudplantor som passerat 1,3 meters höjd i stället som huvudstammar.
– Tidigare bestämmelser om täthetskrav (plantantal och deras fördelning över arealen) har förändrats. För skog som till minst hälften består av huvudplantor/huvudstammar av barrträd och/eller björk anges numera för två ståndortsindexklasser ett minsta plant- och stamantal som ska vara uppfyllt vid olika höjder. Plantorna ska liksom tidigare vara i huvudsak jämnt fördelade över arealen men de tidigare detaljreglerna om luckighet och nollytor har tagits bort.

I samband med revideringen av föreskrifterna gjordes också förändringar i Skogsstyrelsens allmänna råd. Den tidigare tillämpade matrisen för vilka trädslag som ger en tillfredsställande virkesproduktion vid olika vegetationstyper och fuktighetsklasser infördes nu efter vissa ändringar som ett allmänt råd. Den viktigaste förändringen i matrisen är att gran inte längre är ett godkänt trädslag på torr och svag mark. Dessutom framgår nu i matrisen att tall bör användas på mark med grunt jorddjup och gran bör inte godtas som huvudplanta på denna typ av mark.

Nuvarande regler

Föryngring och återväxtarbete regleras alltså i 6 § skogsvårdslagen och kraven förtydligas i skogsvårdsförordningen. Det är framför allt i Skogsstyrelsens föreskrifter som detaljreglering sker. De paragrafer som är mest relevanta för det fortsatta resonemanget är följande i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen (SKSFS 2011:7):

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

– 2 § Längsta tillåtna tid för att få ett tillfredsställande plantuppslag genom naturlig föryngring är i södra Sverige, utom Gotland, 7 år räknat från det år då skyldigheten att anlägga ny skog uppkom. I norra Sverige och på Gotland är motsvarande tid 10 år.
– 6 § När ett plantbestånd i genomsnitt uppnår 1,3 meter ska det i beståndet finnas minst så många huvudplantor som behövs för att trygga återväxten av en skog av tillfredsställande täthet. Plantorna ska vara i huvudsak jämnt fördelade över arealen.
– 9 § För barrskog eller björkskog ska det finnas minst så många huvudplantor/huvudstammar som framgår av tabell 1 i bilaga 2.

Mål om föryngring

Skogsstyrelsens sektorsmål beskrivs i avsnitt 3.1.2. Den första generationen av sådana sektorsmål togs fram internt inom Skogsstyrelsen 1994/95 och användes främst för intern styrning i skogsvårdsorganisationen. Vad gäller beståndsanläggning angavs mål om minst 90 procent godkända föryngringar enligt skogsvårdslagen, minst 60 procent täta föryngringar och användning av skogsodling som dominerande föryngringsmetod. Vidare angavs att andra metoder för naturlig föryngring skulle prövas och att trädslagsval, föryngringsmetod och återväxtåtgärd skulle anpassas till ståndortens egenskaper. Beskogning av åker borde till övervägande del ske med lämpliga lövträd. Efter 1998 års utvärdering av skogspolitiken reviderades sektorsmålen och tog sikte på år 2003. Enligt målbilden för beståndsanläggning skulle

> föryngringarna ha en täthet, kvalitet och trädslagssammansättning som tillvaratar markens produktionsförmåga och ger förutsättningar för kvalitetsproduktion. Frö och plantor skulle vara av lämplig härkomst och såväl förädlat som beståndsmaterial skulle användas.

Målbilden kompletterades med mål för 2003:

– Alla objekt som föryngringsavverkats uppfyller kravet att erforderliga föryngringsåtgärder skall vara vidtagna senast under tredje året efter avverkning.
– Naturlig föryngring används på för metoden lämpliga marker.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

– Återväxterna vårdas aktivt genom till exempel hjälpplanteringar och plantröjningar.
– Skogsodling och naturlig föryngring eller kombinationer av dessa används så att föryngringarna minst uppfyller skogsvårdslagens krav på täthet och beskaffenhet i övrigt inom föreskriven tid.

År 2005 beslutade Skogsstyrelsen om nya sektorsmål. För föryngringar angavs ett kortsiktigt mål:

> Under perioden 2004 t.o.m. år 2010 skall andelen undermåliga föryngringar halveras jämfört med perioden 1999–2001. Senast år 2010 skall minst 90 % de naturliga föryngringarna vara lokaliserade till ståndorter med lämpliga förutsättningar, ha tillräckligt många fröträd och få erforderlig markbehandling.

Efter 2010 ansågs sektorsmålen ha spelat ut sin roll och inga nya sådana formulerades.

Tillsyn av återväxtarbetet

Tidigare hade Skogsstyrelsen en relativt omfattande tillsyn av återväxtarbetet, till stor del baserat på ett system där skogsägare som föryngringsavverkat fick brev i form av ett svarskort med frågan om huruvida någon åtgärd genomförts för att säkra återväxten. Detta i kombination med inventering av föryngringsytor av Skogsstyrelsen i fält eller via helikopter. Som framgår av avsnitt 3.1.2 har Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet minskat kraftigt, inte minst i fråga om skogsvård. Det tidigare arbetssättet med utskick av svarskort används i princip inte i dag. Antalet beslut om föreläggande eller förbud enligt 5, 6 §§ har de senaste åren minskat från ett par hundra till endast några enstaka. En förklaring är att tillsynen sedan 2016 i stor utsträckning har riktats mot miljöhänsyn snarare än krav på återväxt. Enligt Skogsstyrelsens årliga tillsynsplaner har tillsyn av återväxterna inte varit särskilt prioriterade de senaste åren. Enligt exempelvis tillsynsplanen för 2024[91] prioriteras tillsyn av återväxter endast i region nord, mot bakgrund av att ungskogarna i norra Sverige är av bristande kvalitet. Där anges att regionen har en historik av att arbeta

[91] Skogsstyrelsen 2024. Rapport 2024/8.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

med återväxter och prioriterar att upprätthålla det arbetet, om än på en låg nivå givet tillgängliga resurser.

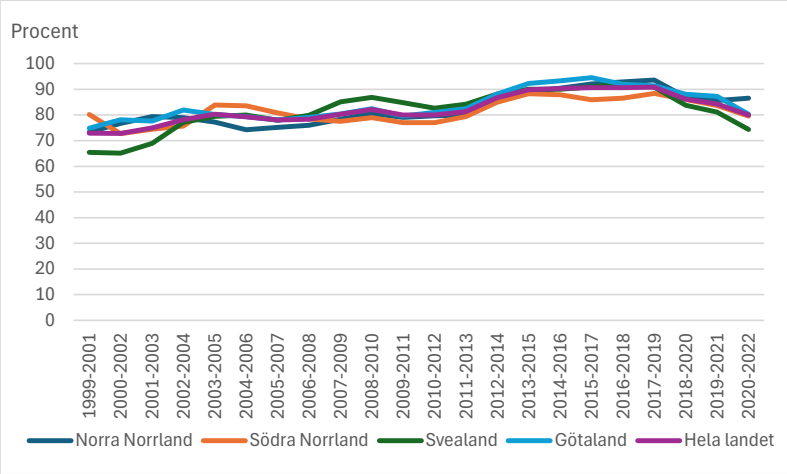
Skogsstyrelsens återväxtuppföljningar

I syfte att belysa tillståndet i skogsföryngringar genomförs landsomfattande återväxtuppföljningar. Skogsstyrelsens nuvarande återväxtuppföljning har genomförts sedan 1999 och avser avverkningar som avverkats från och med 1991 i norra Sverige och 1993 i södra Sverige. Den nuvarande återväxtuppföljningen föregicks av liknande uppföljningar som Skogsstyrelsen utfört sedan början av 1960-talet med vissa intervaller.

Här följer en kort sammanfattning av återväxternas utveckling, vilket redovisas mer utförligt i Skogsstyrelsens rapport 2024/12, *Utvecklingen av återväxternas kvalitet sedan 1993*.

Återväxtresultatets utveckling enligt Skogsstyrelsens återväxtuppföljning uttryckt som godkänd andel av den avverkade arealen framgår av Figur 8.2. Från millennieskiftet förbättrades återväxtresultaten succesivt, från 73 procent godkänd areal till över 90 procent mot slutet av 2010-talet. Efter tiden kring 2020 har resultatet försämrats till cirka 80 procent. Utvecklingen har varit likartad i de fyra landsdelarna och mellan olika markägarkategorier.

Figur 8.2 **Andel godkänd areal, totalt och per landsdel. Glidande treårsmedelvärden**



Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/12.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Det förbättrade återväxtresultatet efter millennieskiftet fram till slutet av 2010-talet kan förklaras av en ökad användning av plantering som föryngringsmetod och minskad användning av naturlig föryngring på för metoden olämplig mark. Föryngringsresultatet förbättrades både på planterad och naturligt föryngrad areal samt inom båda ägarkategorierna enskilda och övriga. Tidigare fanns skillnader mellan ägarkategorierna, men dessa skillnader har upphört vid millennieskiftet.

Sedan millennieskiftet har föryngring genom plantering ökat från 64 till 87 procent av landets föryngringsareal. Användning av naturlig föryngring som föryngringsmetod har i stället minskat, från 35 till 7 procent.

Det förbättrade återväxtresultatet fram till slutet av 2010-talet är att hänföra till att antalet huvudplantor ökade, från i genomsnitt 2 174 plantor per hektar till som högst 2 475 för landet som helhet. Det genomsnittliga plantantalet, och därmed återväxtresultaten, har därefter sjunkit till omkring 2 300 plantor per hektar enligt de senaste årens inventeringar.

En närmare analys av det försämrade återväxtresultatet efter 2020 visar att nedgången inleddes i samtliga landsdelar vid inventeringssäsongen 2020/21. Inventeringen avsåg objekt som avverkats 2012/13 i Norrland och 2014/15 i Götaland och Svealand, vilket innebär att de försämrade återväxtresultaten avser objekt där återväxtåtgärderna antas ha genomförts under åren 2013–16 i Norrland och åren 2015–2018 i Götaland och Svealand. Både objekt som planterats och föryngrats med naturlig föryngring uppvisade sämre återväxtresultat i samtliga landsdelar vid detta inventeringstillfälle.

År 2018, som var ett onormalt torrt år, kan ha inneburit mer omfattande plantavgång för planteringar som genomförts under 2017 och våren 2018. Enligt Skogsstyrelsens åtgärdsstatistik[92] ökade hjälpplanteringen kraftigt 2019 och var fortsatt hög 2020–2022 men om hjälpplanteringen ändå var otillräcklig skulle torråret 2018 kunna vara en delförklaring till det försämrade resultaten i Götaland och Svealand, men knappast i Norrland. Att torråret 2018 med hög plantavgång och eventuella brister i efterföljande hjälpplantering enbart till mindre del kan förklara nedgången vid inventeringstillfället 2020/21 ges också av att resultatet försämrades på både torra och fuktiga ståndorter och inom såväl höga som låga bonitetsklasser.

[92] Skogsstyrelsen 2024. Statistikprodukt JO030.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Sedan millennieskiftet har andelen föryngringar med mycket lågt plantantal (mindre än 60 procent) i förhållande till lagkraven minskat. Denna utveckling kan hänföras till ökad användning av plantering och minskad användning av naturlig föryngring på för metoden olämplig mark.

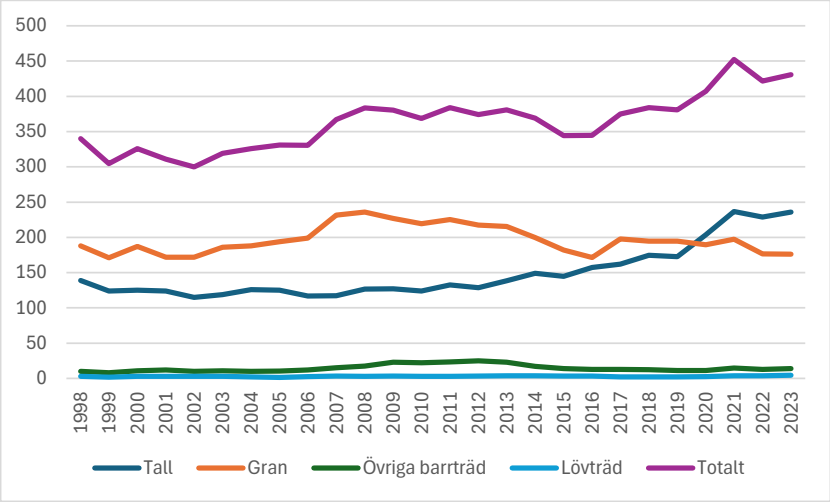
Från millennieskiftet fram till mitten av 2010-talet var andelen gran och tall bland huvudplantorna i föryngringarna i landet som helhet tämligen lika, mellan 40 och 50 procent. Därefter har skillnaderna ökat genom att andelen huvudplantor av gran minskat och andelen tallplantor ökat. Lövträden har ökat sin andel bland huvudplantorna, från ungefär 10 procent i början av milleniet till omkring 15 procent vid de senaste årens återväxtinventeringar.

Levererade skogsplantor

Skogsstyrelsen för sedan 1998 årlig statistik över levererade skogsplantor för användning i Sverige. Statistiken innehåller uppgifter om plantornas trädslag, produktionssätt, fröets härkomst, förökningsmetod och plantskydd. Statistiken utgör ett viktigt komplement till Skogsstyrelsens återväxtuppföljning då den inte har den tidsmässiga eftersläpningen om 5 respektive 7 år. Antalet levererade plantor har sedan slutet av 1990-talet ökat, från som lägst 305 miljoner plantor 1999 till 431 miljoner 2023, se Figur 8.3. Ökningen har främst bestått i att antalet tallplantor ökat sedan 2012. Från och med 2020 har det levererats fler plantor av tall än gran.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Figur 8.3 Levererade skogsplantor 1998–2023, miljoner



Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/12.

Sedan 2014 innehåller statistiken uppgifter om huruvida plantorna levererats med någon form av plantskydd mot snytbagge (mekaniskt eller kemiskt). Mellan åren 2014 och 2023 har andelen plantor med plantskydd ökat. Under 2023 var 71 procent av granplantorna försedda med snytbaggeskydd, motsvarande siffror för tall och contortatall var 45 respektive 10 procent.

8.4.2 Problembeskrivning

Föryngringsarbetet avgörande för tillväxten

Ett framgångsrikt föryngringsarbete ger förutsättningar för god tillväxt. Att snabbt etablera nya träd efter avverkning är viktigt för både ekonomin och klimatet. Lyckade återväxter innebär att ny skog kan etableras snabbare, och därmed börja växa och binda kol snabbare. Ju snabbare plantan kommer ur det känsliga plantstadiet, desto större är chansen att den klarar sig från skador och kan fortsätta att växa bra. Effekten av ett eller två års tidigareläggning av etableringen är betydande, liksom en god tillväxt på de nya plantorna. Det är också viktigt att föryngringsarbetet lyckas och att planterade plantor överlever för att realisera nyttan av de förädlade plantornas egenskaper.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Förutsättningarna spelar stor roll för resultatet av etableringen av nya plantor. Det går att bädda för ökad överlevnad och hög tillväxt genom exempelvis val av markberedningsmetod, planttyp och planteringspunkt. I försök[93] har det visats att plantornas tillväxt kan nästintill dubbleras i en ideal miljö de fem första åren efter plantering jämfört med en icke-optimal miljö. Även om det inte är möjligt att skapa en fullständigt ideal miljö för plantorna vid normalt skogsbruk kan en del av denna potential realiseras med rätt val av föryngringsåtgärder.

Viktiga faktorer i föryngringsarbetet är alltså det som kallas *3T*, och som också är det föreskrifterna reglerar; tid, täthet och trädslag. Betydelsen av en snabb start underskattas ofta då det kan vara svårt att i efterhand uppskatta hur lång tid föryngringsarbetet tagit. Betydelsen av beståndets täthet är väl utforskat och alltför glesa föryngringar nyttjar inte markens produktionspotential. Återväxter med luckor ger särskilt dåligt produktionsutnyttjande.

En åtgärd som, rätt utförd och på lämplig mark, kan underlätta återväxt och skapa goda förutsättningar för etablering av plantor är skyddsdikning. Skyddsdikning utförs i syfte att motverka att grundvattennivån stiger efter avverkning och orsakar syrebrist för de nya plantorna genom att leda bort vatten endast under begränsad tid. Skyddsdikning kan, trots att det genomförs som en kompensation för den tillfälliga grundvattenhöjningen, ge grumling av vatten nedströms i samband med åtgärden, vilket har en negativ effekt på bland annat mångfalden av bottenlevande organismer. Detta kan motverkas genom det sätt på vilket åtgärderna utförs och vatten avleds, vilket beskrivs i målbilder för god miljöhänsyn[94].

Åtgärden genomförs i dag i liten utsträckning. År 2010 genomfördes skyddsdikning på strax under 10 000 hektar. Därefter har åtgärden stadigt minskat i omfattning varje år, och år 2024 genomfördes skyddsdikning på omkring 550 hektar[95]. I rapporten Skogsskötsel med nya möjligheter[96] görs bedömningen att skyddsdikning bör genomföras på 5 000–10 000 hektar. En uppskattning av effekten av skyddsdikning av ytterligare cirka 20 000 hektar per år visar på en produktionsökning om cirka 54 000 m^3sk/år det första året

[93] Johansson, K. mfl. 2012.
[94] Skogsstyrelsen. 2025-07-08. Målbilder skyddsdikning.
[95] Skogsstyrelsen. 2025-07-21. Åtgärder i skogsbruket.
[96] Skogsstyrelsen 2019. Rapport 2019/24.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

och cirka 1 miljon m^3sk/år vid antagandet att dikningseffekten håller i sig i 20 år och att 20 000 hektar skyddsdikas årligen[97].

För skyddsdikning krävs i dag anmälan enligt 14 § 2 skogsvårdslagen.

Föryngringsarbetet är komplicerat och kostsamt

Föryngringskedjan består av flera led som alla påverkar det slutliga resultatet. Logistiken för att få ut plantorna från plantskolan till skogen, förvaring av plantorna inför utplantering och inte minst själva planteringsmomentet innebär alla olika utmaningar för att resultatet ska bli lyckat.

Förutom många led i kedjan som påverkar föryngringsarbetet så genomförs åtgärder i varje led ofta av flera olika aktörer och individer, vilket innebär utmaningar i kunskapsöverföringen.

Föryngringsåtgärderna är dessutom kostsamma för skogsägaren, och det bedöms inte alltid ge en rimlig förräntning att exempelvis sätta det antal plantor som krävs för god produktion[98]. I många fall får kostnaden för återväxter ses som ett krav för att avverka skog och ett hållbart brukande av skogen. Detta gäller inte minst för marker med låg produktionsförmåga.

Sämre återväxter godkänns med nya regler och nytt uppföljningssystem

De förändringar i regelverket som genomfördes 2022 kom efter ett uppdrag Skogsstyrelsen hade i syfte att säkerställa att regler inte försvårar eller förhindrar för en markägare att använda sig av alternativa brukningsformer. Uppdraget hade sin grund i strategin för biologisk mångfald och ekosystemtjänster som presenterades 2014 där ett mål är att det ska finnas goda förutsättningar för variationsrikt skogsbruk.

Resultatet i form av föreslagna förändringar är en avvägning mellan å ena sidan politikens mål om att föryngringarna ska ge skogar som levererar värdefull skogsråvara å andra sidan utgångspunkten att reglerna bör medge frihet för skogsägarna att välja olika produktionsalternativ. De föreslagna förändringarna motiverades bland annat

[97] Skogsstyrelsen 2018. Rapport 2018/1.
[98] Jonsson, A. 2024.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

med att de innebär en betydande förenkling och ett tydligare krav som är lättare att följa upp och bedriva tillsyn efter. Det konstaterades bland annat att vid måttliga avgångar är en hjälpplantering inte en meningsfull åtgärd mer än ett eller högst två år efter planteringen och att mindre luckor har liten inverkan på beståndets tillväxt.

Sedan 2022/23 har Skogsstyrelsen inventerat återväxterna enligt både de tidigare bestämmelserna och enligt de krav som ges av de reviderade föreskrifterna. I nuläget finns således underlag från två års inventeringar tillgängliga för en jämförelse mellan de olika kraven. Jämförelsen visar att de nya föreskrifterna innebär att en högre andel av föryngringarna uppfyller kraven i jämförelse med tidigare föreskrifter. Skillnaden i jämförelsen uppgår till cirka 15 procentenheter. Underlagen visar att en stor andel (35–38 procent) av arealen i södra Sverige har en höjd över 1,3 meter vid inventeringstillfället (fem år efter avverkning) och därmed träffas av det nya lägre stamantalskravet. Vidare tycks det lägre plantantalskravet på svagare ståndorter innebära att fler föryngringar blir godkända (sju år efter avverkning) i norra Sverige i jämförelse med tidigare bestämmelser[99]. Andelen av arealen som är godkänd enligt nu gällande föreskrifter uppgår till 94 procent medan 79 procent skulle vara godkända enligt tidigare gällande föreskrifter och uppföljningssystem. Det finns dock oklarheter i inventeringen som gör att det inte går att veta om förändringen är verklig eller beror på tydligare inventeringsinstruktioner. I återväxtuppföljningen har man historiskt inte beaktat de olika plantantalskraven för olika tidpunkter, vilket man gör nu, samtidigt som tidpunkten ändrats från senaste tidpunkt för hjälpplantering till 1,3 meters höjd.

Uppföljningarna visar alltså på ett sämre återväxtresultat de senaste åren. Vad det försämrade återväxtarbetet beror på är dock inte helt fastlagt. Föryngringskollen[100] är ett forsknings- och utvecklingsprojekt som drivs av Skogforsk i samarbete med åtta skogsföretag. Projektet syftar till att uppnå stabila föryngringsresultat med hög plantöverlevnad, genom tillämpad forskning i samverkan med branschen, och söker bland annat svar på varför 20–30 procent av de plantor som planteras i skogsbruket dör under de tre första åren.

Resultaten i Föryngringskollen visar att plantöverlevnaden är beroende av flera faktorer såsom markberedningens kvalitet, val av planter-

[99] Skogsstyrelsen 2024. Rapport 2024/12.
[100] Skogforsk. Föryngringskollen. 2025-06-25.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

ingspunkt, plantstorlek, markfuktighet och hyggesvilans längd. Under senare år har utvecklingen bland annat gått mot mindre plantor och mer försiktig markberedning, vilka tillsammans sannolikt minskat överlevnaden för plantorna. Därtill kommer påverkan av skadegörare. Snytbagge utgör den dominerande skadegöraren i Götaland och till viss del i Svealand medan torka och svampskador är mer vanliga i Norrland. Användningen av mekaniska plantskydd har ersatt behandlingen av plantor med insekticider. Detta har varit en önskad utveckling inte minst vad gäller arbetsmiljön, men har också inneburit att skador av andra insekter än snytbagge ökat, till exempel bastborreskador. Uppföljningen av föryngringsåtgärder visar att plantantalet är betydligt lägre än det förväntade på hösten en tillväxtsäsong efter plantering.

Ytterligare en faktor som påverkar återväxterna är skogsägarnas vilja att anpassa skogen för klimatförändringar. Förädlat skogsodlingsmaterial ger skogsägarna möjlighet till genetisk anpassning till dagens och framtidens klimat. Planterade bestånd består delvis av naturligt föryngrade plantor, vilket påverkar framtidens skogar exempelvis avseende klimatanpassning.

Begränsad tillsyn och uppföljning

Tillsynen av återväxterna är i dag mycket begränsad, vilket beskrivs ovan. Den återväxtuppföljning, och därmed statistikproduktion, som genomförs görs enligt min bedömning för sent för att upptäcka och analysera eventuella problem i tid.

8.4.3 Lösningsförslag

Förslag:

- Regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att se över sina föreskrifter om föryngringsåtgärder vad gäller tidpunkt för tillfredställande plantuppslag, plantantal och fördelning, i syfte att förbättra möjligheterna för en tillsyn som är relevant för ett gott föryngringsresultat.
- Underrättelsekravet i skogsvårdslagstiftningen gällande skyddsdikning tas bort.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Bedömning:

- Skogsstyrelsen bör prioritera tillsyn av föryngringsåtgärder.
- Skogsstyrelsen bör tidigarelägga sin återväxtuppföljning i syfte att kunna följa upp just återväxtarbetet.
- Forskning om föryngringskedjans alla led inkluderas i forskningsprogrammet jag föreslår i kapitel 9, med målet att säkra hög plantöverlevnad och tillväxt. Skogsnäringen uppmanas att ta en aktiv roll i ett sådant forskningsprogram.

Framgångsrikt föryngringsarbete avgörande för att öka tillväxten

Föryngringsarbetets betydelse för skogens vitalitet och tillväxt har beskrivits i avsnitt 8.4.1 ovan och är helt avgörande för möjligheten att nå den efterfrågade tillväxtökningen. Med ökade avsättningar för naturvårdsändamål blir behovet av att säkerställa god tillväxt på övrig areal än viktigare. Miljömålsberedningen föreslår i sitt slutbetänkande[101] även att återbeskogningsplikten avskaffas i en zon på 25 meter närmast jordbruksmark för att gynna biologisk mångfald i dessa brynmiljöer. Miljömålsberedningen gör ingen uppskattning av konsekvenserna av förslaget, men om förslaget genomförs och möjligheten nyttjas leder det till betydande minskningar i skogens tillväxt och därmed ett minskat koldioxidupptag. Skogsstyrelsen har tidigare analyserat tillväxtbortfallet för en zon utan återbeskogningsskyldighet om 25 meter, vilket skattades till cirka 1,2 miljoner m^3sk per år[102]. Den gröna given som beskrivs i avsnitt 11.3, innebär bland annat krav på ökade avsättning. I avsnitt 3.2 beskrivs effekterna av sådana ökade avsättningar, vilka leder till betydande minskningar i skogens tillväxt och därmed ett minskat koldioxidupptag. Den uteblivna tillväxten till följd av dessa avsättningar behöver kompenseras med ökad tillväxt på annat sätt om inte den skogliga tillväxten ska minska, och ett framgångsrikt föryngringsarbete är avgörande för möjligheterna att nå en ökad tillväxt.

[101] SOU 2025:21.
[102] Skogsstyrelsen 2018. Rapport 2018/13.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Reglerna bör anpassas för att säkerställa god tillväxt

De förändringar i regelverket som genomfördes 2022 hade sin grund i målet om goda förutsättningar för variationsrikt skogsbruk och syftade också till att uppnå ett tydligare och enklare regelverk. Jag bedömer att dessa förändringar, som innebar både skärpningar och lättnader, inte är ändamålsenliga för att nå en ökad tillväxt, och inte heller för att få ett mer variationsrikt skogsbruk. Dagens krav om återväxt är enligt min mening för lågt ställda för att bidra till en uthålligt god avkastning. Det gäller dels kravet på antal plantor som jag bedömer är för lågt för vissa bonitetsklasser, dels tidpunkten för när kraven ska vara uppfyllda som jag anser kommer för sent.

Därför föreslår jag att regeringen uppdrar åt Skogsstyrelsen att ändra i sina föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen (SKSFS 2011:7) om föryngringsåtgärder vad gäller tidpunkt för tillfredställande plantuppslag och plantantal. De delar av föreskrifterna[103] som enligt min bedömning bör ändras är följande:

- Kravet i 2 kap. 2 § som gäller längsta tillåtna tid för att få ett tillfredsställande plantuppslag genom naturlig föryngring bör vara kortare i södra Sverige än de sju år som gäller i dag och en återgång till fem år bör övervägas.
- Kravet på antal huvudplantor i 2 kap. 6 § bör vara tidigare än dagens 1,3 meter, förslagsvis uttryckt som antal år efter avverkning alternativt en lägre höjd än 1,3 meter.
- Tabell 1 i bilaga 2 som är kopplad till 2 kap. 9 § bör ändras så att kravet på antal plantor uttrycks för fler bonitetsklasser och höjs. Ambitionen att förenkla jämfört med tidigare ordning med väldigt många klasser var god, men lösningen med endast två bonitetsklasser (över respektive under SI18) är enligt min mening alltför trubbigt då den övre kategorin omfattar omkring 96 procent av arealen. Det vore alltså lämpligt med tillägg av högre krav för högre bonitetsklasser. Situationen med mycket hög plantavgång de första åren efter plantering behöver också beaktas.
- Kravet på täthet som tidigare fanns i 2 kap. 13 § men som nu är upphävt bör återinföras i lämplig form. Även om små luckor har förhållandevis liten betydelse för beståndets totala produktion

[103] Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen (2011:7).

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

så menar jag att större luckor inte bör tillåtas, och att krav på plantantal inte är tillräckligt för att säkerställa tillfredsställande återväxt. Skogsstyrelsen har mandat att meddela föreskrifter om hur plantorna ska vara fördelade för att kravet på en tillfredsställande återväxt ska vara uppfyllt, vilket jag anser att myndigheten bör göra.

Ökad tillsyn krävs för ökat fokus på återväxtresultaten

Tillsyn är en viktig del i arbetet med att säkerställa att lagar och regler följs. Dessutom ger tillsynsmyndighetens prioritering av tillsyn en avgörande signal om vilka frågor som anses betydelsefulla. Jag bedömer att en förstärkning av tillsynen av återväxtarbetet skulle ge området en ökad prioritering och förbättrade resultat i skogen. Skogsstyrelsen bör därför i sin tillsynsplan och fördelning av tillsynsresurser prioritera tillsyn av återväxterna. Det tidigare arbetssättet med både svarskort och helikopterinventering som underlag för tillsynsåtgärder kan vara exempel på arbetssätt i ett förstärkt tillsynsarbete, liksom exempelvis inventering med hjälp av drönare. Framför allt är det tillsyn av kravet att vidta åtgärder senast tre år efter avverkning som bör prioriteras. Jag menar att det är viktigt att säkerställa att tillräckliga åtgärder vidtagits. Det är också vid den tidpunkten det är möjligt att åtgärda eventuella brister.

Uppföljning av återväxtarbetet är viktigt

Den återväxtuppföljning som genomförs görs främst i relation till lagkraven, som ibland ändras. En mer renodlad inventering av de faktiska förhållandena gällande återväxter, som det som nu genomförs inom Föryngringskollen, skulle ge värdefull information om exempelvis behov av rådgivningsinsatser eller andra åtgärder för ett lyckat föryngringsresultat. Återväxtuppföljningen görs i dag relativt sent, vilket innebär att uppföljningen inte enbart fokuserar på återväxtarbetet utan även inkluderar ungskogstillståndet. Även tillståndet i ungskogarna är betydelsefullt att följa upp. Jag bedömer att en lämplig tidpunkt för återväxtuppföljning kan vara vid den tid då föryngringsåtgärderna ska vara utförda, det vill säga tre år efter avverkning,

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

och att den genomförs i kombination med förslaget om en ny ungskogsinventering vilket jag diskuterar i avsnitt 8.5.3.

Skyddsdikning bör ses som en del av föryngringsarbetet

Jag anser att det inte finns anledning att i skogsvårdslagen ha krav på underrättelse innan skyddsdikning genomförs. Skyddsdikning bör i stället ses som en del i föryngringsarbetet efter avverkning. Jag föreslår därför att kravet på särskild underrättelse om sådan dikning i samband med avverkning som inte kräver tillstånd enligt 11 kap miljöbalken, i skogsvårdsförordningen förtydligat som skyddsdikning, tas bort. Det innebär att 14 § 2 skogsvårdslagen och 15 § första stycket 2 skogsvårdsförordningen tas bort. Förändringen innebär också att Skogsstyrelsen behöver ändra sina föreskrifter till följd av detta.

De krav på hänsyn som finns i 30 § skogsvårdslagen och som avser dikning gäller fortsatt. Skogsstyrelsen har också fortsatt möjlighet att bedriva tillsyn av kraven i 30 § även för åtgärder som inte kräver underrättelse. Underrättelseplikt är alltså ingen förutsättning för tillsyn av dessa krav.

Sådan dikning som ger varaktig effekt kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken, medan skyddsdikning efter skogsavverkning inte är att betrakta som en varaktig åtgärd och inte utgör markavvattning enligt miljöbalken. Genom att åtgärden inte bedöms ha sådan påverkan på miljön att tillstånd enligt miljöbalken krävs, anser jag att särskild underrättelse till Skogsstyrelsen utgör en onödig reglering. Jag bedömer också att kravet på underrättelse om skyddsdikning inte har någon betydelse för möjligheten att leva upp till EU:s ramdirektiv för vatten[104].

I dag bedrivs i princip inte någon tillsyn av åtgärden skyddsdikning. Det är också ovanligt med myndighetsbeslut kopplade till underrättelser om skyddsdikning. År 2023 och 2024 fattade Skogsstyrelsen fyra beslut per år rörande skyddsdikning, dikesrensning och återställning, varav skyddsdikning utgör en mindre andel. I praktiken innebär det alltså nära noll beslut rörande skyddsdikning per år, vilket visar att kravet på underrättelse för åtgärden inte längre kan motiveras

[104] Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

utifrån behovet av tillsyn. Regelverket kring skyddsdikning kan förenklas genom att dikningsåtgärder hanteras med tillämpning av 11 kap. miljöbalken där ansökningskrav som avser markavvattningsåtgärder inträder först om åtgärderna leder till varaktiga resultat (11 kap. 2 § miljöbalken).

Forskning om föryngringsarbete behöver prioriteras

Det har bedrivits föryngringsforskning i Sverige under lång tid, både inom breda forskningsprogram om skogsskötsel och enskilda insatser i olika delar av föryngringskedjan. Kunskapen är i många delar god om olika aspekter av skogsföryngring. De senaste åren har dock föryngringsledet inte varit särskilt prioriterat. Eftersom föryngringsarbetet påverkas i hög grad av klimatet är det viktigt att kontinuerligt fortsätta undersöka hur återväxterna påverkas av de förutsättningar som ett förändrat klimat innebär.

I framtiden kommer sannolikt en högre andel av lövplantor, högförädlade plantor och främmande trädarter att planteras. Planteringens utförande har förändrats kraftigt under senare år, med allt större andel som utförs av entreprenörer. Det blir därmed allt viktigare att det finns tillgång till arbetskraft med rätt kompetens för skogsvårdsarbete. Vidare förutspås en mekanisering av föryngringsarbetet, där flera projekt arbetar med att utveckla planteringsmaskiner.

Det faktum att föryngringskedjan består av flera led som alla påverkar resultatet gör att det är viktigt att ha kunskap om kedjans alla led och hur de påverkar varandra. Allt detta sammantaget innebär att ny kunskap behövs för lyckade resultat. Därför föreslår jag ett forskningsprogram med brett fokus på föryngringsarbetet, se kapitel 9.

Skogsnäringen behöver prioritera föryngringsarbetet

Utöver förbättrad tillsyn och förstärkt forskning uppmanar jag skogsnäringen att ännu tydligare prioritera föryngringsarbetet, både i det praktiska utförandet och genom fortsatt medverkan i den forskning som bedrivs inom området. Det arbete som görs inom Föryngringskollen är viktigt för att öka förståelsen för de utmaningar som finns vad gäller föryngringsarbetet och för att hitta lösningar för att för-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

bättra återväxtresultaten, och det arbetet bör fortsätta. Den kunskap som finns om vad som ger ett lyckat föryngringsresultat behöver nå ut till alla de aktörer som genomför åtgärder i alla delar av föryngringskedjan, vilket är en utmanande uppgift i en komplicerad kedja med många led och många inblandade aktörer.

8.4.4 Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten

Förslaget om att uppdra åt Skogsstyrelsen att se över sina föreskrifter om föryngringsåtgärder bedöms inte få några finansiella konsekvenser för staten, utan görs som en del i myndighetens ordinarie arbete med föreskrifter.

Förslaget om att ta bort kravet på underrättelse för skyddsdikning bedöms inte få några finansiella konsekvenser för staten. Förslaget om att Skogsstyrelsen prioriterar tillsyn av föryngringsåtgärder innebär sannolikt ökade kostnader. Till viss del kan förslaget genomföras genom omprioritering, men mot bakgrund av att Skogsstyrelsen i dag pekar på allt för begränsade resurser till tillsyn krävs sannolikt ett ökat anslag för tillsyn. Myndigheten har i sin behovsutredning som ligger till grund för tillsynsplanen uppskattat behovet av medel för tillsyn av återväxterna till 25 miljoner kronor per år[105]. Även om vissa av förslagen jag lämnar leder till minskade kostnader för tillsyn så kommer det krävas ytterligare medel till myndigheten i form av högre anslag. Jag föreslår ökad tillsyn även på andra områden och det samlade behovet redovisas i den sammanlagda konsekvensbeskrivningen.

Kostnader för förslaget om forskning beskrivs i kapitel 9.

Konsekvenser för företag och enskilda

Förslaget om att ge Skogsstyrelsen i uppdrag att se över sina föreskrifter om föryngringsåtgärder har inga direkta konsekvenser för företag och enskilda. För det fall det leder till föreskriftsändringar som innebär en skärpning av kraven kan det innebära högre kostnader för föryngringsarbete. Detta kan särskilt påverka små skogs-

[105] Skogsstyrelsen 2025. Rapport 2025/4.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

ägare med begränsade resurser. Den föreslagna skärpningen bedöms dock inte vara så betydande att det innebär några kännbara konsekvenser för skogsägare eller de företag som erbjuder skogliga tjänster, vilka är de företag och enskilda som berörs av förslaget. Samtidigt kan en ökad återplantering leda till högre skogstillväxt på sikt, vilket i sin tur kan förbättra lönsamheten och värdet på skogsfastigheten. Konsekvenserna av eventuella föreskriftsändringar bedöms även av Skogsstyrelsen inför att förändringarna meddelas.

Förslaget om att ta bort kravet på underrättelse för skyddsdikning innebär en regelförenkling, vilket är positivt för företag och enskilda. Den administrativa bördan minskar något, men förändringen bedöms ha marginell effekt.

Inget av förslagen bedöms ha någon påverkan på konkurrensförhållanden och inte heller någon skillnad i konsekvenser mellan stora och små företag.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Förslagen syftar till att förbättra återväxterna, vilket innebär en förbättrad tillväxt i skogen. Ökad tillväxt innebär ökat upptag av koldioxid, vilket är positivt för klimatet. Det är svårt att uppskatta hur stor ökningen i nettoupptag skulle bli om förslagen om återväxter genomförs. Se kapitel 13 för resonemang om detta.

Förslaget om att ge Skogsstyrelsen i uppdrag att se över sina föreskrifter om föryngringsåtgärder bedöms inte ha några konsekvenser för miljö eller sociala konsekvenser.

Förslaget om att ta bort kravet på underrättelse för skyddsdikning bedöms inte ha några negativa effekter för miljö, klimat eller sociala aspekter. Skyddsdikning kan, om åtgärden utförs på fel sätt, innebära en risk för negativ effekt på bland annat mångfalden av bottenlevande organismer genom grumling. Tillsyn och information bidrar till att säkerställa regelefterlevnad. Sådan dikning som innebär markavvattning och varaktigt påverkar miljön kräver fortsatt tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Samhällsekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser

Förslagen syftar till att förbättra återväxterna, vilket innebär en förbättrad tillväxt i skogen. Ökad tillväxt innebär en möjlighet till ökad tillgång till skogsråvara, vilket har positiv effekt för Sveriges ekonomi och för möjligheterna att nå Sveriges klimatmål. Det är svårt att uppskatta hur stor tillväxtökningen skulle bli om förslagen om återväxter genomförs. Se kapitel 13 för resonemang om detta.

Förslagen bedöms inte ha några samhällsekonomiska effekter i övrigt eller några övriga konsekvenser.

8.5 Bättre ungskogar

I ett trakthyggessystem är det i huvudsak i ungskogsfasen de förutsättningar skapas som sedan genererar framtidens tillväxt och tillgång på biomassa. Det är alltså mot den relativt korta ungskogsfasen som en stor del av uppmärksamheten bör vändas för att skapa ett långsiktigt hållbart skogsbruk.

Med ungskogar förstås här fasen mellan en etablerad föryngring (i dag definierad som plantskog med en medelhöjd 1,3 meter) och till dess att skogen inträder i gallringsfasen (10 cm i brösthöjdsdiameter), det vill säga det som Riksskogstaxeringen benämner huggningsklass B2 och B3.

8.5.1 Bakgrund

Förändrade styrmedel 1993

Avseende ungskogarnas skötsel innebar omläggningen av skogspolitiken 1993 två större styrmedelsförändringar. Med motivet att öka markägarens frihet att själv avgöra när och hur skogsskötselinsatser ska sättas in, och förväntan att detta skapar en större variation som gynnar den biologiska mångfalden avskaffades skyldigheten att röja ungskogen. Även det bidrag som fanns för röjning i vissa delar av landet avskaffades utifrån den grundläggande principen att skogsbruket ska vara självfinansierat och att stöd endast ska ges när samhällets förväntningar på skogsvård sträcker sig bortom vad som kan anses skäligt för den enskilde markägaren att utföra.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Samtidigt togs skogsvårdsavgiften bort som utgjorde finansieringskälla för stöden.[106]

Tillståndet och brukandet[107]

Arealen ungskog i hela landet utgör i dag 3,8 miljoner hektar produktiv skogsmark, vilket motsvarar 17 procent av den produktiva skogsmarken utanför formellt skyddade områden. Andelen är lika stor hos enskilda som övriga ägare. Andelen ungskog är i dag lägre än 1993 delvis för att föryngringsavverkningsarealerna var större historiskt, vilket skapade stora arealer ungskog, men också till följd av bättre föryngringar som snabbare växer igenom plant- och ungskogsfasen. Det genomsnittliga virkesförrådet i ungskog har ökat från 21 m^3sk/ha år 1993 till dagens 33 m^3sk/ha. I förhållande till andra huggningsklasser står ungskogen för den minsta andelen av den naturliga avgången. Men det betyder inte att de är befriade från skador. Viltskador ger de mest omfattande skadorna sett till areal drabbad av beståndsskador (se avsnitt 3.1.3) och dessa sker nästan uteslutande i ungskog. Därutöver är den yngre skogen särskilt drabbad av snöskador och i norra Sverige har problemet med så kallad multiskadad ungskog uppmärksammats. Skadornas omfattning har ökat på senare år och i en analys från Skogsstyrelsen bedöms upp mot en fjärdedel av all ungskogsareal mellan 18 och 28 år i Västerbotten och Norrbotten vara i dåligt skick[108]. Skadesituationen gör också att det blir en negativ spiral där skogsskaderisken leder till bristande ståndortsanpassning (till exempel gran på tallmark för att undvika viltskador) som i sin tur leder till förhöjd risk för andra skador.

Den årligt röjda arealen har ökat sedan 1993 även om ett trendbrott med återigen minskad aktivitet har synts det senaste decenniet. Nästan all ökning av röjningsarealen har ägt rum i ungskog med en medelhöjd över 3,0 meter. Röjningen utförs alltså senare i beståndsutvecklingen än vad som var fallet i början av 1990-talet. Det innebär också att i förhållande till röjningsrekommendationerna har arealen där det främst föreligger ett omedelbart röjningsbehov ökat.

[106] Prop. 1992/93:226 s. 57 och s. 78.
[107] Fridman J. & Nilsson P. 2025.
[108] Skogsstyrelsen 2019. Rapport 2019/10.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Sektorsmål

De sektorsmål som periodvis har funnits för skogspolitiken har också berört ungskogar.

Mellan 2005 och 2010 fanns ett mål om att arealen med akut röjningsbehov skulle vara under 700 000 hektar vid 2010. Det fanns också ett mål att andelen svårt älgskadad plant- och ungskog av tall senast år 2010 skulle vara lägre eller i nivå med den situation som gällde i början på 1990-talet.[109]

Uppföljningen efter målperioden visade att inget av dessa mål nåddes[110]. För målet om akut röjningsbehov betonades att målet var olyckligt formulerat och att markägarnas förändrade beteende med ökad röjning men vid en senare tidpunkt visserligen inte minskar arealen med akut röjningsbehov men det inte är säkert att detta leder till några större framtida problem eftersom röjningen ändå genomförs innan beståndet blir aktuellt för gallring. För målet om minskade viltskador var utvecklingen positiv under flera år men trenden bröts och åren innan 2010 ökade skadorna igen kraftigt till de nivåer som gällde 2005. Här fanns också problem med att mätmetoden i Riksskogstaxeringen avseende provytestorlek, höjdintervallet på ungskogen samt skadetyperna ändrades mitt under målperioden vilket försvårade utvärderingen. Detta belyser vikten av att ha robusta och långsiktiga uppföljningar av de centrala faktorerna i skogsbruket, däribland ungskogens tillstånd och skötsel.

Samverkansprocess skogsproduktion

Skogsstyrelsen startade under 2017 en samverkansprocess för skogsproduktion enligt den rekommendation som gavs i Skogsstyrelsens och SLU:s gemensamma projekt Adaptiv skogsskötsel och i linje med förslaget i Nationella skogsprogrammets arbetsgrupp 2 om att utreda mål för produktionen. I den del av samverkansprocessen som behandlade en effektiv skogsskötsel föreslogs ett mål för en vital ungskog[111]:

[109] Skogsstyrelsen 2005. Rapport 2005/11.
[110] Skogsstyrelsen 2012. Rapport 2012/7.
[111] Skogsstyrelsen 2018. Rapport 2018/2.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Ungskogen är vid 5 meters höjd röjd till rätt täthet och trädslag utifrån sin ståndorts förutsättningar.

För att åstadkomma detta identifierades behov av tidigare och kraftigare röjning än vad som görs i dag samt ståndortsanpassat trädslagsval. Därutöver poängterades vikten av informationsinsatser där alla skogsägare med behov av röjning uppmärksammas på behovet och en prognos för när åtgärden senast bör utföras samt uppföljning både på beståndsnivå hos markägarna och via Riksskogstaxeringen.

8.5.2 Problembeskrivning

Min allmänna bild av den utvärdering av skogspolitiken jag gör i avsnitt 3.1.1 är att det visas för lite omsorg om ungskogarna i dag. Röjning sker i för liten utsträckning och dessutom sent. Därmed kan bara en begränsad del av de problem som ges av svaga föryngringar och skador rättas till och vi skapar inte de förutsättningar för framtidens växtliga skogar som det finns potential till.

Ett särskilt problem som jag upplevt, inte minst under arbetet med denna utredning, är avsaknad av tillräcklig information om ungskogarnas tillstånd och skötsel. Utan ordentliga fakta på bordet är det svårt att komma till rätta med problemet eller ens bedöma hur stort det är.

Baserat på den kunskap som ändå finns föreslår jag i andra kapitel åtgärder för att åstadkomma bättre föryngringar, minskade skador särskilt viltskador. Eftersom jag anser att skogspolitikens genomförande i hög grad ska bygga på kunskapsförmedling föreslår jag här särskilt åtgärder som ska leda till ökad kunskap och som kan användas i det uppföljningssystem jag föreslår i avsnitt 8.1.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

8.5.3 Lösningsförslag

Förslag:

- Regeringen ger Sveriges Lantbruksuniversitet i uppdrag att göra en särskild inventering av ungskog.
- Regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att inom ramen för sitt statistikansvar utveckla en löpande uppföljning av ungskog.

Bedömning:

- Skogsstyrelsen bör regelbundet informera markägare om potentiellt röjningsbehov som en del av myndighetens rådgivningsverksamhet.

Löpande uppföljning

SLU har via Riksskogstaxeringen redan i dag en viss uppföljning av ungskogen i den mån provytorna hamnar i sådan skog. Till detta pågår via finansiering av Skogsskadecentrum just nu en särskild satsning att samla in ytterligare data om ungskogar, främst i syfte att få en tydligare bild av skadesituationen.

Skogsstyrelsen å sin sida har ingen specifik ungskogsinventering. Den information som samlas in via ÄBIN kan i viss mån ge underlag för bedömning av ungskogarnas kvalitet men inte på ett tillräckligt heltäckande sätt. Den återväxtinventering som Skogsstyrelsen gör sker i vissa fall i så sent att den närmar sig en ungskogsinventering. Därför bedömer jag i avsnitt 8.4 att den bör tidigareläggas. Tidigare har det också funnits arbeten att via fjärranalys kartlägga områden med röjningsbehov som ett rådgivningsunderlag till markägarna. Detta anger jag nedan bör återupptas som arbetssätt. Men metoden kan också vara en komponent i ett mer generellt uppföljningssystem.

Med utgångspunkt i dessa befintliga system föreslår jag att Skogsstyrelsen ges i uppdrag att utreda möjligheterna att löpande producera statistik för att kunna följa upp och utvärdera ungskogarnas kvalitet. Vilken typ av information som efterfrågas framgår i avsnitt 8.1 om ett uppföljningssystem av skogspolitikens produktionsmål. I huvudsak handlar det om att för ungskogen beskriva täthet via

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

stamantal och/eller volym per hektar, trädslagsblandning samt tid för etablerande det vill säga hur lång tid tar det att genomföra föryngring och ungskogsskötsel innan beståndet övergår till gallringsfasen i ett trakthyggessystem. Därutöver kan inventeringen inkludera information om utförda åtgärder i form av röjning och hänsynstagande samt skador. Omfattningen på uppföljningen bör vara sådan att resultat kan redovisas som löpande treårsmedel på länsnivå eller motsvarande lämplig indelning.

En lösning som bör prövas är möjligheten att med en sådan ungskogsinventering ersätta nuvarande ÄBIN för att ge underlag om viltskadornas omfattning.

Särskild ungskogsinventering

Under andra halvan av 1970-talet och första halvan av 1980-talet genomförde SLU en särskild ungskogsinventering som bland annat har legat till grund för framtagandet av modeller för ungskogsutveckling och viltskadeeffekter när dessa sedan beräknats i beslutsstödsystem som Heureka. Dessa modeller bygger alltså på ungskogar som anlades under 1950- och 1960-talen med dåtidens klimat, föryngringsmetoder, plantmaterial och storlek på viltstammar. Vid jämförelser mellan utvecklingen av faktiska ungskogar via Riksskogstaxeringens permanenta provytor och hur dessa modeller förutsäger utveckling finns en stor diskrepans. Det finns därför skäl att genomföra en ny stor ungskogsinventering för att skapa ett bättre underlag att bygga framtidens modeller på. Riksskogstaxeringen vid SLU har med stöd av Skogsskadecentrum initierat en inventering i begränsad omfattning men behovet är större än vad det projektet kan hantera.

I ett första steg bör SLU ges i uppdrag att utreda metod och kostnader för att genomföra en sådan särskild ungskogsinventering och därefter baserat på en sådan förstudie ges ett förnyat uppdrag att också genomföra den.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Rådgivning om röjning

I kapitel 7 utvecklar jag särskilt min syn på hur rådgivning bör vara det centrala styrmedlet för att genomföra skogspolitiken. När det gäller ungskogar och skötseln av dessa vill jag särskilt lyfta Skogsstyrelsens möjligheter att ge direkt och aktiv information till markägare. Sådana system har tidigare funnits med till exempel brevutskick innehållande kartor med utpekade områden med potentiella röjningsbehov men det är inte längre ett arbetssätt som tillämpas regelbundet i hela landet. Sådan detaljerad information, om den kommer vid lämplig tidpunkt, och skickas direkt till markägaren underlättar för denne att fatta beslut om att genomföra åtgärden.

I områden som är viktiga för renskötseln och rennäringen bör rådgivningen särskilt beakta dess behov av att röjning genomförs tidigt och tillräckligt omfattande för att underlätta framkomlighet och tillgång till marklav.

8.5.4 Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten

Baserat på utvecklingskostnaderna för Skogsstyrelsens befintliga inventeringar av återväxternas kvalitet samt ÄBIN bedöms kostnaden för att utveckla en ny ungskogsinventering vara cirka fyra miljoner kronor. Den årliga kostnaden för inventering och resultatredovisning bedöms därefter uppgå till cirka åtta miljoner kronor. Om synergieffekter kan uppnås med ÄBIN kan merkostnaden bli något lägre.

Kostnaden för en särskild ungskogsinventering via SLU är svår att uppskatta eftersom den är så starkt förknippad med metoddesignen som väljs. Förslaget är därför i två delar med en inledande förstudie som ska ge ett bättre underlag för att besluta om ett eventuellt genomförande.

Den rådgivningsinsats som föreslås består av en årlig analys av röjningsbehov samt utskick av direkt information till berörda markägare. Detta kan sedan också leda till ökade rådgivningsinsatser via andra former. Kostnaderna för rådgivning redovisas generellt i kapitel 7 och innefattar då även detta förslag.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Konsekvenser för företag och enskilda

Förslagen om olika inventeringar påverkar inte direkt företag eller enskilda. Den aggregerade information som dessa ger skapar bättre förutsättningar för de behov som finns angående ungskogarna skötsel. Den ökade rådgivningen medför kunskap och underlag för att bedriva ett aktivt och hållbart skogsbruk inte bara ur ett produktionsperspektiv utan också utifrån miljö, klimat och andra värden. Rådgivning generellt bör omfatta hela skogspolitikens mål för att också vara väl avvägd mellan olika behov. Därmed bör den heller inte komma i konflikt med statsstödsreglerna.

En bättre och anpassad ungskogsskötsel innebär också bättre förutsättningar för renskötseln och rennäringen.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

De inventeringar som föreslås kommer sannolikt kräva fältinventering då sådan information inte går att få fram via fjärranalysmetoder. Det innebär således ytterligare behov av transporter med koldioxidutsläpp som följd jämfört med i dag. Informationen i sig ger inga direkta konsekvenser för miljö och klimat eller sociala konsekvenser.

Samhällsekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser

Ökad kunskap om ungskogarnas tillstånd och ökad rådgivning om dess skötsel stimulerar ett aktivt skogsbruk som i förlängningen ger positiva samhällsekonomiska konsekvenser vilket visas i avsnitt 3.2. Förslaget bedöms inte ha någon direkt koppling till EU-rätten.

8.6 Gödsling

8.6.1 Bakgrund

Efterfrågan på biomassa från skogen är stor. På kort sikt är skogsgödsling det mest effektiva sättet att öka tillväxten och därmed avverkningsmöjligheten på marker där kväve är tillväxtbegränsande. Att gödsla är också ett sätt att kompensera för minskad avverkningsmöjlighet på grund av avsättningar och möta efterfrågan på skogs-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

biomassa. Genom vanlig engångsgödsling med 150 kilo kväve per hektar i äldre skog kan man få en total tillväxtökning på 14–17 m^3sk/ha 8–10 år efter gödslingstillfället.[112]

Skogsgödsling i praktiken[113]

Med konventionell användning av kvävegödselmedel avses i Skogsstyrelsens allmänna råd att

- det gödslade beståndet utgörs av frisk, välsluten, gallringsskog, äldre skog (ännu inte slutavverkningsmogen) eller slutavverkningsmogen skog
- maximalt 200 kilo kväve per hektar i form av mineralgödselmedel tillförs vid ett och samma tillfälle
- det ska gå minst 8 år till omgödsling sker eller 10 år till föryngringsavverkning.

Med kvävegödselmedel avses i de allmänna råden kalkammonsalpeter, det vill säga handelsgödselmedel som innehåller kväve, kalcium och magnesium och där kväve är det viktmässigt dominerande näringsämnet. Tillväxteffekt kontra gödselgivans storlek har testats i flertaliga försök. Riktvärdet 200 kilo kväve per hektar har utvecklats utifrån en sammanvägning av tillväxteffekt, ekonomi, bonitet, beståndsslutenhet, kvävenedfall och risk för kväveläckage.

Vid gödsling av lämpliga bestånd (se baskraven för gödslingsvärda bestånd nedan), med 150 kilo kväve per hektar erhålls en total tillväxtökning på mellan 15–20 m^3sk per hektar i norra Sverige, 13–18 i mellersta och 12–17 i södra. På lägre boniteter fordras en högre giva, 300–350 kilo kväve per hektar för att tillväxten ska kulminera, på bättre boniteter kulminerar den vid 150–250 kilo.

Omgödsling ger ungefär samma gödslingseffekt som förstagångsgödslingen. För att kunna tillgodogöra sig hela tillväxteffekten av en gödselgiva, bör man låta den första ebba ut innan omgödsling sker. Omgödsling bör därför tidigast ske efter 7–11 år från föregående gödsling. Nedre delen av tidsintervallet för lövskog och bättre boniteter, övre delen för barrskog och svagare boniteter. Gödslingseffekten

[112] Skogsstyrelsen 2007. Rapport 2007:10.
[113] Om inget annat anges: Skogsstyrelsen 2015. Rapport 2015/2.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

kopplar till beståndets naturliga löpande tillväxt. Detta betyder att tillväxtökningen sjunker med stigande beståndsålder, eftersom den löpande tillväxten sjunker över tid i ett bestånd som utvecklas från medelålders till äldre skog.

Spridning av gödselmedlet sker oftast med helikopter men traktorspridning är också vanligt förekommande. Vid spridning med helikopter är spridningen helt datorstyrd, via en digitaliserad karta med yttergränser, avgränsningar mot delar som inte ska gödslas, helikopterns läge, hastighet, flygriktning och rådande vindriktning. Pilotens uppgift är begränsad till att manövrera helikoptern. Spridningsnoggrannheten är cirka tio meter. Kvaliteten är beroende av den digitaliserade kartans kvalitet.

Vid spridning med traktor sker körning i stickvägarna från tidigare skotning, med en spridningslängd på maximalt 25 meter. Avgränsningar för gödslingen finns tillgängligt på digitaliserad karta och föraren kan reglera spridningslängden enligt anvisningarna. Detta i kombination av de egna synintrycken ger en spridningsnoggrannhet som närmar sig meternoggrannhet.

Långt framskridna idéer finns om att gödslingen i framtiden kan komma att utföras med hjälp av drönare vilket kan öka precisionen i spridningen. Det minskar också riskerna för markskador och skador på träden vid spridning.

Kostnaden gör skogsgödsling, har de senaste åren påverkats starkt av aktuellt inköpspris för gödselmedel. Enligt en enkätstudie genomförda av Skogsstyrelsen 2025[114] uppgav storskogsbrukets en medelkostnad på 3 400 kronor per hektar. För mindre markägare som inte kan utnyttja stordriftsfördelar är förmodligen gödslingskostnaden högre.

Behovsanpassad gödsling (BAG), även kallat ungskogsgödsling och intensivgödsling är ett gödslingsprogram som testas. Syftet med BAG är intensivodling av virkesråvara[115]. I de mest intensiva fallen kan tillväxten fördubblas, vilket även resulterar i att omloppstiden halveras. Gödslingsprogrammet går ut på att näringsämnen tillförs i den takt och mängd som träden behöver dem för att maximera tillväxten förutsatt att näringsläckaget inte ökar. Ett gödslingsprogram enligt BAG kan omfatta 5–10 gödslingstillfällen. Den totala mängden kväve som tillförs under en omloppstid är 800–1 500 kilo kväve per

[114] Skogsstyrelsen 2025. Rapport 2025/07.
[115] Skogsstyrelsen. 2013. Skogsskötselserien nr 16.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

hektar, där cirka 3/4 tillförs i ungskogsfasen. Metoden är ej beprövad men testas i praktisk skala av Sveaskog inom Skogforsks projekt *Adaptiv skogsbruk*[116].

Dagens regelverk

I miljöbalken 2 kapitlet finns de så kallade hänsynsreglerna angående verksamheter och åtgärder som kan orsaka skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Områden intill Natura 2000-områden omfattas av särskilda regelverk, genom att åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön där är tillståndspliktiga. I 12 kap. 6 § miljöbalken regleras att samråd ska ske för verksamhet som väsentligt kan ändra naturmiljön. Skogsstyrelsen gör bedömningen att kvävegödsling på skogsmark är sådan verksamhet som omfattas av paragrafen, varför åtgärden i dagsläget ska anmälas för samråd till Skogsstyrelsen minst sex veckor i förväg. Detta krav föreslås dock ändras via denna utrednings delbetänkande[117], från krav på samråd enligt miljöbalken till enbart ett krav på underrättelse enligt skogsvårdslagen. Både miljöbalken och skogsvårdslagen ger Skogsstyrelsen möjlighet att utfärda förbud mot den planerade gödslingen eller förelägga om anpassningar.

Enligt 30 § skogsvårdslagen får Skogsstyrelsens meddela föreskrifter om den hänsyn som ska tas till natur- och kulturmiljövårdens intressen i samband med gödsling men inte så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. I föreskrifterna anges att skador till följd av skogsbruksåtgärder ska undvikas eller begränsas i eller invid hänsynskrävande biotoper och värdefulla naturmiljöer, på mark och i vatten samt för växt- och djurarter som är rödlistade.

Kulturmiljölagen skyddar kulturlämningar och fornlämningar. Marken intill en fornlämning omfattas också av skyddet, varför gödsling där kan vara olämpligt.

Allmänna råd utgör Skogsstyrelsens tolkning av vad föreskrifterna innebär men är i sig inte tvingande krav. För gödsling är de allmänna råden omfattande. I de allmänna råden stipuleras en gödslingsfri zon på minst 25 meter, mot formellt skyddad mark och nyckelbiotoper.

[116] Skogforsk. Adaptivt skogsbruk. 2025-05-07.
[117] SOU 2024:92.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

De allmänna råden syftar till att kvävegödsling ska utföras på ett sätt så att risken för att negativa effekter ska uppstå minimeras. De negativa effekter som behandlas är försurning av mark och vatten, kväveutlakning och kraftigt förhöjda halter av oorganiskt kväve i yt- och grundvatten, en riskabelt stor uppbyggnad av markens kväveförråd, utslagning eller störning av särskilt känslig flora och fauna samt skador på forn- och kulturlämningar. Om de allmänna råden följs i samband med kvävegödsling gör Skogsstyrelsen bedömningen att risken för att dessa negativa effekter ska uppstå är relativt liten.

I de allmänna råden anges olika begränsningar för den totala tillförseln av kvävegödselmedel för olika delar av landet. Indelningen av Sverige gjordes 2006 baserat på kvävedepositionsdata[118]. Vidare listas områden som bör undantas från kvävegödsling. Dessa utgörs av kväverika marker där risken för kväveläckage är stor, kvävefattiga marker där risken för negativ påverkan på flora och fauna är påtaglig, marker som genom sin struktur har svårt att hålla kvar tillfört kväve samt hänsynskrävande biotoper, inklusive för flora och fauna värdefulla biotoper, samt värdefulla kulturmiljöer där de värden som ska skyddas kan skadas av kvävegödslingen. Ett antal känsliga miljöer listas också mot vilka en gödslingsfri zon bör lämnas, exempelvis vattendrag och våtmarker med höga naturvärden. Avslutningsvis diskuteras tidpunkten för spridning.[119]

De allmänna råden är utformade efter den kvävemättnadsgrad som råder i marken i olika delar av landet. Kvävemättnadsgraden är korrelerad till kvävedepositionen och är därmed högst i sydvästra Sverige där kvävenedfallet historisk har varit högst. Kvävedepositionen avtar alltmer i nordöstlig riktning, med de lägsta halterna i norr. En hög kvävemättnadsgrad ökar risken för kväveläckage vid extra kvävetillförsel såsom gödsling. Skattningen av kvävedepositionen utfördes av IVL Svenska Miljöinstitutet 2006[120]. Dagens gödslingsrekommendationer för högsta tillförda mängd kväve under en omloppstid, varierar från noll kilo kväve per hektar i den sydligaste regionen till 450 kilo kväve per hektar i den nordligaste. Det senare motsvarar tillförsel av 150 kilo kväve per hektar 1–3 gånger med tio års mellanrum innan slutavverkning.

[118] Zetterberg, T., m.fl. 2006.
[119] Skogsstyrelsen. 2007. Rapport 2007/10.
[120] Zetterberg, T., m.fl. 2006.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

De senaste 20 åren har kvävenedfallet över Sverige minskat kraftigt (Figur 8.5) vilket gör att de allmänna råden bör ses över. De allmänna råden gällande kvävegödsling från 2007 har å ena sidan kritiserats för att inte innehålla tillräckliga begränsningar för kvävegödsling i södra Sverige och å andra sidan för att begränsningarna är alltför långtgående, särskilt med avseende på tallmarker i sydöstra Sverige. På begäran från Skogsstyrelsen 2014 gjorde SLU en kunskapssammanställning över kvävegödsling på skogsmark[121]. I denna föreslår SLU att ställningstaganden om skogsgödsling endast ska basera sig på faktiska ståndortsförhållandena i aktuella bestånd och inte styras via en geografisk zonindelning. Året därpå gjorde Skogsstyrelsen en kunskapssammanställning inför sin översyn av föreskrifter och allmänna råd om kvävegödsling[122]. Skogsstyrelsen valde att ha kvar zonindelningen. De skärpte också kraven genom att avråda från skogsgödsling av diken och vattendrag som inte är vattenförande året runt.

Historik över Skogsstyrelsens råd kring kvävegödsling på skogsmark[123]

Skogsgödsling reglerades första gången 1977 via Skogsstyrelsens anvisningar för hantering av handelsgödselmedel vid skogsgödsling (SKSFS 1977:2). I dessa konstaterades att gödselmedel kunde påverka vattenkvalitet och vattenvegetation, samt att det var bra att upprätta säkerhetszoner mot vattendrag, bebyggelse och främmande mark. I början av 1980-talet publicerades nya forskningsrapporter, som visade på små tillväxteffekter på bördig mark och risker för försurning i områden med starkt kvävenedfall i kombination med gödsling. Med anledning av dessa gav Skogsstyrelsen, i samråd med Naturvårdsverket, ut nya råd för kvävegödsling 1984 (SKSFS 1984:3). I denna förespråkades en övergång från ammoniumnitrat till de mindre försurande gödselmedlen urea och kalkammonsalpeter. Stora delar av Götaland undantogs från kvävegödsling och för Svealand begränsades kvävegivan till 300 kilo kväve per hektar och omloppstid. För Norrland (inklusive Dalarna och norra Värmland) avrådde man från gödsling på nitrifierande marker, grunda marker med genomsläppliga

[121] Skogsstyrelsen. 2014. Rapport 2014/1.
[122] Skogsstyrelsen. 2015. Rapport 2015/2.
[123] Om inget annat anges: Skogsstyrelsen 2015. Rapport 2015/2.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

jordar, torra lavdominerade marker med ståndortsindex T 14 och lägre. Vidare avrådde man från gödsling inom dokumenterat skyddsvärda områden, exempelvis områden inom naturvårdsplan.

År 1988 presenterades *De sju baskraven* för ett gödslingsvärt bestånd (se faktaruta), och dessa inkluderas i 1991 års allmänna råd tillsammans med att för flora och fauna värdefulla mindre biotoper och dokumenterat skyddsvärda områden undantogs från gödsling. Restriktioner för maximal gödselgiva och krav på gödslingsfria zoner infördes också.

De sju baskraven för ett gödslingsvärt bestånd[124]

1. Det ska vara fastmark.
2. Jordmånen är Podsol.
3. Ståndortsindex H100 ligger mellan 16 och 30 meter.
4. Minst 80 procent av grundytan ska vara barrträd.
5. Skogen ska utgöras av förstagallringsskog eller äldre.
6. Ingen avverkning ska ske under effektperioden (8–10 år efter gödslingstillfället).
7. Skogen ska vara frisk och välsluten.

Riksdagen antog 1999 de första nationella miljökvalitetsmålen, Ingen övergödning, Bara naturlig försurning, Levande sjöar och vattendrag, och Myllrande våtmarker. År 2005 antogs miljökvalitetsmålet Ett rikt växt och djurliv. Vidare har vattenfrågan kommit än mer i fokus via EU:s ramdirektiv för vatten från år 2000 och HELCOMs Baltic Sea Action Plan från år 2007. Kvävegödsling kan bidra till att minska möjligheterna till måluppfyllelse för samtliga dessa mål och direktiv. 2007 års allmänna råd tar sin utgångspunkt i den hänsyn som krävs mot naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen enligt 30 § skogsvårdslagen. Bärande delar i de allmänna råden är den kvävemättnadsgrad som råder i marken via kvävedeposition inom vissa områden i Sverige i förhållande till de risker för kväveläckage som en extra kvävetillförsel via gödsling kan medföra. Skattningen av kvävedeposi-

[124] Pettersson, F. & Palmér, C.H., 1988.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

tionen utfördes av IVL Svenska Miljöinstitutet 2006. Med utgångspunkt från dessa beräkningar gjordes den zonindelning som finns i dagens allmänna råd. I jämförelse med råden från 1991 så tillåts nu viss skogsgödsling i sydöstra Sverige medan det i Norrland infördes en begränsning av den maximala gödselgivan. För att förhindra risken för alltför stora initiala kvävehalter infördes även begränsningarna att maximalt 200 kilo kväve per hektar får tillföras vid ett och samma gödslingstillfälle samt att det ska gå minst åtta år innan en eventuell omgödsling sker. De gödslingsfria skyddszonerna minskades eftersom spridningstekniken förbättrats. Samtidigt slogs det fast att kvävegödsling av skogsmark bör ståndortsanpassas och endast utföras på marker där den inte medför eller riskerar att medföra negativ påverkan på områden med höga natur- och kulturvärden.

Kvävenedfallet över Sverige[125]

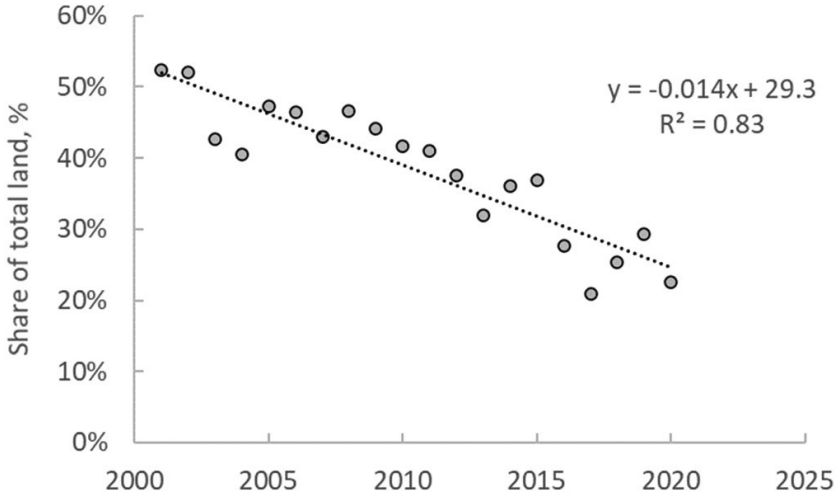
Den naturliga tillförseln av kväve i svenska skogsekosystem sker huvudsakligen genom biologisk kvävefixering. Under det senaste århundradet har även kvävedeposition från atmosfären på grund av mänskliga industriella aktiviteter bidragit med stora mängder kväve. Högt kvävenedfall kan orsaka allvarliga miljöproblem såsom övergödning av terrestra ekosystem, sjöar och hav, försurning av mark och vatten samt risk för förhöjda nitrathalter i grundvattnet. När kvävenedfallet når marken tas det till största delen upp av vegetationen och blir utnyttjat som näringsämnen. Det är först när kvävet inte tas upp som risken för kvävemättnad i marken uppstår vilket kan leda både till kväveutlakning till vatten och en försurande verkan i marken[126].

Korrekta uppskattningar av nedfall är ett viktigt underlag vid beräkningar av överskridanden av den en som ligger på ett nedfall av mer än fem kilo kväve per hektar och år. Uppskattningar ger en bild av den landyta där den kritiska belastningen för kväve överskrids, som visas i Figur 8.4, vilket är viktig information för både gödselstrategier och strategier för att minska kväveutsläppen. I dag har cirka 25 procent av Sveriges skogar en årlig deposition som ligger ovanför det kritiska värdet, dessa finns till största del i sydvästra Sverige[127].

[125] Om inget annat anges är referensen: Karlsson P.E., m.fl. 2022.
[126] Skogsstyrelsen 2015. Rapport 2015/2.
[127] Sveriges miljömål. Ingen övergödning. 2005-07-03.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Figur 8.4 **Den årliga N-deposition som överskrider det kritiska värdet 5 kg per ha och år har halverats sedan år 2000. I dag har cirka 25 procent av Sveriges skogar en årlig deposition som ligger ovanför det kritiska värdet**

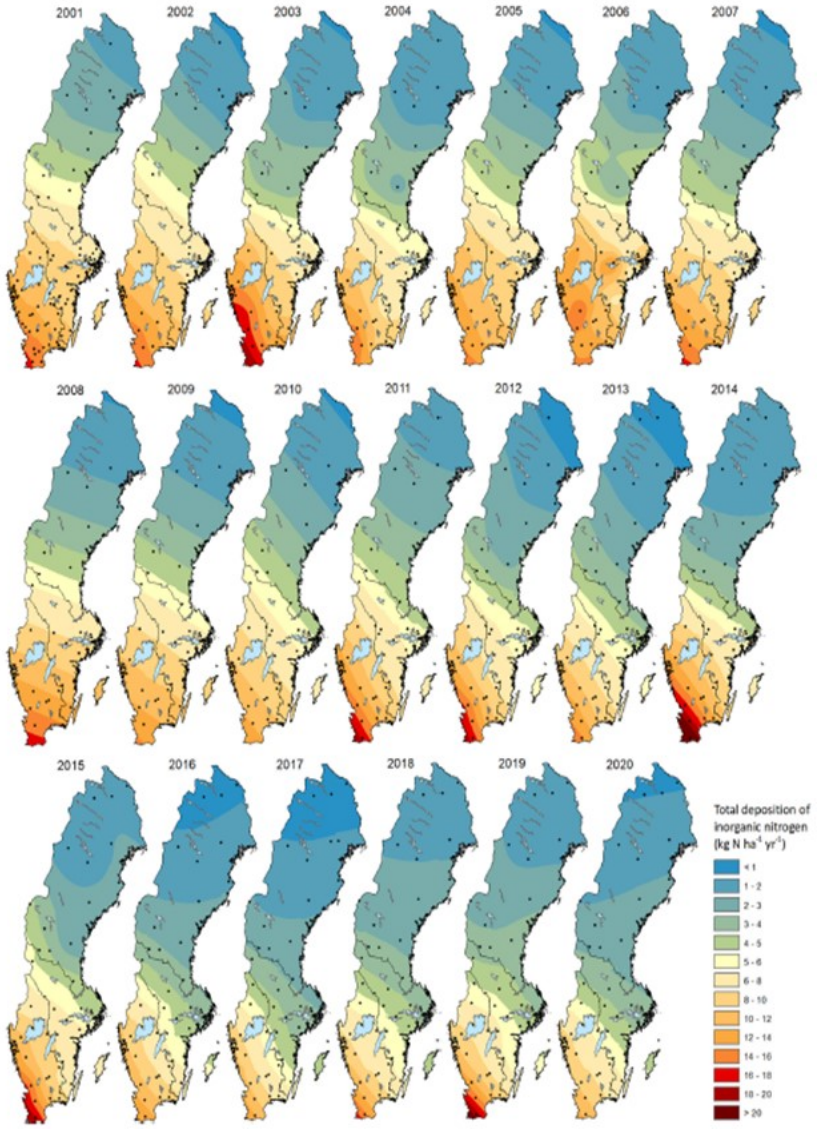


Källa: Karlsson P.E., m.fl. 2022.

Det är en stark gradient från söder till norr i Sverige om man tittar på det totala nedfallet av oorganiskt kväve (Figur 8.5), vilket är tydligt för alla år mellan 2001 och 2020. Detta förklaras delvis av de kombinerade gradienterna för nederbördsmängder samt avståndet till de viktigaste utsläppskällorna på den europeiska kontinenten och i Storbritannien.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Figur 8.5 **Årligt totalt nedfall av oorganiskt kväve till granskog i Sverige åren 2001–2020. De svarta prickarna är de tio mätstationerna. De svarta kanterna är gränser för de tre geografiska regioner som används för utvärdering av trender**



Källa: Karlsson P.E., m.fl. 2022.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Kol/kväve-kvot

Faktorer som påverkar utlakningen av kväve från växande skog är markens kvävestatus och storleken på kvävetillförseln, det vill säga deposition, kvävefixering och gödsling. Markens kvävestatus speglar en historisk tillförsel av kväve, men också den historiska markanvändningen. Den beskrivs bäst som mängden kväve i det organiska markskiktet i förhållande till mängden kol i samma skikt, ofta benämnd markens kol/kväve-kvot (C/N-kvot). Det har konstaterats att risken för kväveutlakning är hög vid C/N-kvoter under eller lika med 25. Dock leder låga C/N-kvoter i sig inte till kväveutlakning från växande skog, utan det krävs också en hög tillförsel av kväve via deposition eller gödsling. Tröskelvärde för deposition/gödsling (egentlig tillförsel) har föreslagits ligga mellan 10 och 12 kilo kväve per hektar och år, under vilket kväveutlakning sällan sker från växande skog.[128]

Åtgärder för att minimera negativ påverkan av gödsling

Med dagens gödselprogram- och metoder är bedömningen att gödslingen inte medför stora negativa effekter på miljön.

En viktig och central del för att minimera negativ miljöpåverkan från gödsling är att säkerställa att rätt bestånd gödslas. Områden som utsätts för en kvävedeposition från 10 kilo kväve per hektar och år, och uppåt bör inte gödslas då en hög kvävemättnadsgrad i marken ökar risken för kväveutlakning. Av samma anledning bör gödselgivan inte bli för stor. Oavsett var man gödslar rekommenderas att maximalt 200 kilo kväve per hektar tillförs vid varje enskilt gödslingstillfälle. Därefter bör det gå cirka 10 år innan gödsling sker på nytt. På så vis minskar man risken för direkt utlakning orsakad av gödslingen.

Negativa effekter av gödsling på vattenkvaliteten kan undvikas genom att marker med genomsläppliga jordar inte gödslas samt genom att

- skyddszoner lämnas ogödslade mot bäckar och sjöar
- inte gödsla direkt i sjöar, vattendrag och diken
- gödsling inte sker på tjälad eller snötäckt mark.

[128] Skogsstyrelsen 2007. Rapport 2007/10.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Dagens tillgång till geografiska informationssystem med markvattenkartor och andra analysverktyg är användbara för att minimera kvävets negativa inverkan på mark- och vattenmiljön, samtidigt som tillväxteffekten maximeras. Topografiskt läge i landskapet formar inte bara förutsättningarna för trädtillväxten på en specifik plats, utan också vattnets rörelser i landskapet vilket kan beskriva risken för negativ påverkan på vattenkvaliteten av en skoglig åtgärd i en sjö eller ett vattendrag. Tillväxteffekten av gödsling kan bli marginell på torra marker eftersom bristen på markvatten redan är begränsande. I ett varmare klimat kan tillväxten alltmer komma att hämmas av vattenbrist på fler platser än i dag, vilket bör beaktas vid kommande gödslingar. Detta är extra viktigt vid gödsling av granskogar som är mer känsliga för torrstress än tall. I likhet med de torrare delarna av skogslandskapet, påverkas inte heller tillväxten i blötare områden alltid positivt av extra näring. Dessutom har blötare områden närmare kontakt med ytvatten vilket leder till förhöjd läckagerisk. Det är alltså de marker som har en intermediär markfuktighet som är bäst lämpande för kvävegödsling, både i termer av önskade och oönskade effekter.[129]

Negativa effekter på biologisk mångfald kan begränsas om endast skogsmark med låga naturvärden tas i anspråk för gödsling. Det har framkommit att rödlistade och signalartsklassade mossor förekommer relativt frekvent i de skogar som planeras för gödsling[130]. Dessa arter var i hög grad knutna till blötare mikromiljöer, så kallade surdråg. Om dessa miljöer undantas gödsling kan negativ påverkan av gödsling på dessa arter undvikas.

Hur stora skogsarealer passar för gödsling?

Enligt Jämtgård m.fl. 2023 är kvävedepositionen i södra Sverige tillräcklig för att bibehålla befintlig tillväxt men tillväxten kan ökas genom gödsling[131]. I många andra svenska skogar anses dock tillgången på kväve vara begränsande för skogens tillväxt på fastmark (på torvmark är det i stället oftast fosfor och kalium som är begränsande). Kvävegödsling är därför ofta en effektiv åtgärd för att snabbt öka trädens tillväxt. Förväntad tillväxtökning enligt dagens gödslings-

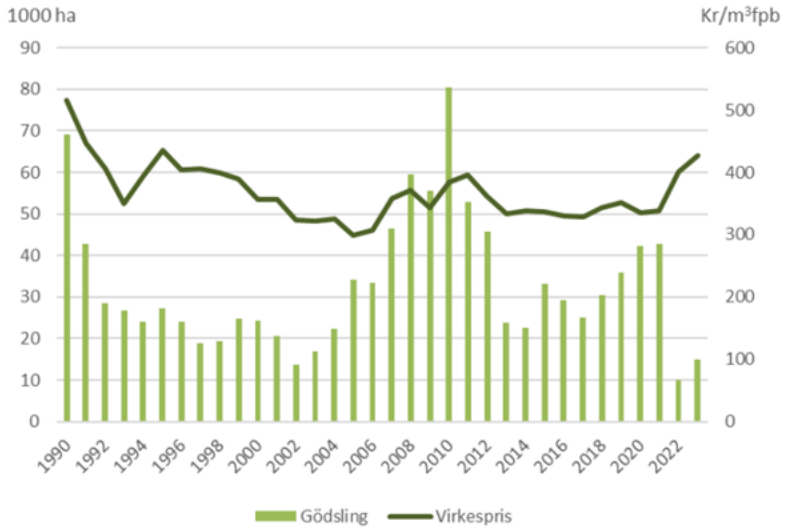
[129] Jämtgård, S., m.fl. 2023.
[130] Gustafsson L., m.fl. 2005.
[131] Skogsstyrelsen 2015. Rapport 2015/2.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

rekommendationer är cirka 15 procent under cirka tio år efter en gödsling.[132]

I Sverige gödslas mindre än 0,2 procent av den brukade skogen varje år. Åren 2019–2021 gödslades cirka 40 300 hektar för att sedan sjunka till cirka 12 400 hektar 2022–2023 (Figur 8.6)[133]. Det finns flera skäl till att gödslingen minskade från 1990-talet och framåt[134]. Nedfallet av kväve och en ökad medvetenhet om negativa miljöeffekter påverkade. Avgränsningen av gödslingsobjekt gjordes noggrannare än tidigare, vilket i sig minskade arealen. Kunskaper om både produktions- och miljöeffekter av gödsling förbättrades också, vilket exempelvis ledde till längre omdrev mellan gödslingstillfällen, och därmed bättre lönsamhet. Orsaken till minskningen 2020 var de till stor del stigande gödselpriserna till följd av Rysslands invasion av Ukraina. Tilläggas kan att året 2010 var ett toppår för gödsling då cirka 80 000 hektar gödslades, alltså fem gånger så stor areal jämfört med i dag.

Figur 8.6 Årlig gödslad areal (1 000 ha) och realt virkespris (kr/m³fpb) 1990–2023



Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2025/07.

[132] Jämtgård, S., m.fl. 2023.
[133] Skogsstyrelsens. 2025-07-21. Åtgärder i skogsbruket.
[134] Skogsstyrelsen 2025. Rapport 2025/07.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Skogsstyrelsen har flera gånger utrett den möjliga potentialen för skogsgödsling i Sverige och ansett att den ligger på mellan 50 000 och 100 000 hektar per år. I ett samverkansprojekt lett av Skogsstyrelsen[135] gällande produktionshöjande åtgärder[136], uppskattades potentialen till 100 000 hektar per år med en produktionshöjning på cirka 1,5 miljon m^3sk per år vilket ungefär motsvarar virkesvolymen från 5 000 hektar slutavverkad skog årligen. Tillväxteffekten av kvävegödsling är i skogliga sammanhang snabb och virket kan i praktiken hämtas ut ur skogen på mindre än tio års tid.

I Skogliga konsekvensanalyser, SKA-VB 08[137] finns två scenarier med fokus på ökad produktion av biomassa, där gödslingen föreslås öka till 200 000 hektar årligen, vilket skulle kunna innebära att på lång sikt (en omloppstid) drygt 40 procent av Sveriges skogsmark blev gödslad. (beroende på hur stor andel av gödslingen som utförs på redan gödslade bestånd).

I Skogsstyrelsens senaste rapport[138] anger de att långsiktig gödsling beräknas kunna utföras på 60 000–80 000 hektar per år. De slår också fast att skogslandskapets fragmentering tillsammans med dagens allmänna råd och andra regelverk utöver de allmänna råden, gör att den praktiskt genomförbara gödslingsarealen sannolikt kommer vara lägre, runt 50 000 hektar per år. Det resulterar i att den gödslingsbara arealen beräknas uppgå till totalt cirka 3,1 miljoner hektar vilket utgör cirka 13 procent av den produktiva skogsmarksarealen i Sverige. I samma rapport redovisar Skogsstyrelsen en känslighetsanalys baserad på dagens allmänna råd (Tabell 8.1). Analyser gjordes på kortare omloppstid i jämförelse mot dagens, max två gödslingstillfällen per skogsgeneration i stället för tre, lägre respektive högre krav på slutenhet, en barrträdsandel om minst 70 procent i stället för 80 procent och mer frekvent förekomst av hänsynskrävande biotoper som kräver skyddszon om 25 meter.

[135] Skogsstyrelsen 2019. Rapport 2019/24.
[136] Skogsstyrelsen 2018. Rapport 2018/1.
[137] Skogsstyrelsen 2008. Meddelande 4.
[138] Skogsstyrelsen 2025. Rapport 2025/07.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Tabell 8.1 Areal skogsmark som beräknas vara årligt långsiktigt gödslingsbar enligt grundberäkning och olika känslighetsberäkningar fördelat på gödslingsområde 1–4 enligt Skogsstyrelsens allmänna råd, 1 000 hektar

	Område				
	1	2	3	4	**Totalt**
Grundberäkning	0	1	19	58	**78**
Känslighetsberäkningar					
Kortare omloppstid	0	1	23	60	**84**
Max 2 gödslingstillfällen per skogsgeneration	0	1	19	38	**58**
Minst slutenhet om 0,6 i stället för 0,7	0	1	36	83	**120**
Minst slutenhet om 0,8 i stället för 0,7	0	0	10	34	**45**
Minst 70 % barrträd i stället för 80 %	0	1	21	62	**84**
Mer frekvent förekomst av hänsynskrävande biotoper	0	1	18	54	**73**

Källa: Skogsstyrelsen 2025. Rapport 2025/07.

Det har observerats en stark korrelation mellan trädens upptag av vatten och kväve i gödslade bestånd jämfört med ogödslade, mer av trädens kväveupptag sker genom ett ökat upptag av vatten[139]. Detta kan vara viktigt att beakta i områden där ett förändrat klimat förväntas ge torrare marker med risk för torkstress hos träden.

8.6.2 Gödslingens påverkan på tillväxt, kolbalanser och miljö

Gödslingens påverkan på skogens tillväxt

Konventionell kvävegödsling med en giva motsvarande 150 kilo kväve per hektar och gödslingstillfälle ger i lämpliga bestånd på rätt mark en ökad tillväxt på 10–20 m^3sk/ha hektar, cirka tio års tid. Gödsling ger både ökad diametertillväxt och en ökad timmerandel.[140]

Kvävegödsling betraktas inom storskogsbruket som en av de mest lönsamma åtgärder som kan utföras. Ökningen i avkastning (förräntningen) på gödsling är hög (på nivån 10–15 procent årlig ränta) och få eller inga andra åtgärder i skogsbruket uppvisar liknande avkastning[141]. Nyliga resultat[142] indikerar dock på att begräns-

[139] Henriksson, N., m.fl. 2021.
[140] Skogsstyrelsen 2025. Rapport 2025/07.
[141] Skogsstyrelsen. 2018. Rapport 2018/1.
[142] Svensson C., m fl 2024.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

ning av fosfor förekommer på fastmark i södra Sverige, som är den del av landet som mottagit störst atmosfäriskt nedfall av kväve, där blir effekten av kvävegödsling mindre. För bästa förräntning bör gödsling i första hand göras i bestånd som ska slutavverkas om åtta till tio år. Vid gödsling 20–30 år före slutavverkning blir lönsamheten lägre eftersom investeringsperioden blir längre. För lämpliga gödslingsbestånd kan man dock räkna med en vinst även vid en första gödsling 30 år före slutavverkning i ett program med tre gödslingar[143].

Gödsling är den effektivaste metoden för att på kort sikt, 8–10 år, öka tillväxten och tillgången på biomassa.[144] I flera av Skogsstyrelsens rapporter[145,146,147,148] om ökad tillväxt i skogen lyfts andra åtgärder än kvävegödsling som mest effektiva: skogsskötsel för hög tillväxt (ståndortsanpassning, väl genomförda återväxter samt väl utförda röjningar och gallringar), minskad andel skogsskador (både bekämpande åtgärder och förebyggande) samt användandet av förädlat skogsodlingsmaterial. Orsaken till att gödslingen inte är mer prioriterat är att det utförs på en mer begränsad areal jämfört med ovan nämnda åtgärder som kan göras på all produktiv skogsmark, gödslingen får därför mindre betydelse totalt. Gödslingen är dock den åtgärd som ger bäst effekt på kort sikt, vilket har stor betydelse för att snabbt minska mängden koldioxid i atmosfären och därmed minska klimatförändringen.

Det finns studier som visar att marken i södra Sverige är så kvävemättad att kväve inte är den begränsande faktor för trädens tillväxt En tillförsel av mer kväve skulle alltså inte öka tillväxten. Till exempel visade Lucander (2022) att effekten av kvävegödsling på trädens tillväxt var större på mer nordliga lokaler med historiskt lågt kvävenedfall, medan effekten på mer sydliga lokaler med medelhögt till högt nedfall, var begränsad[149]. Gödslingseffekten, det vill säga den procentuella skillnaden i biomassa före slutavverkning mellan grundscenariot och kvävegödslingsscenariot, var 21 procent i den norra lokalen och sex procent respektive fem procent i den centrala respektive södra lokalen. En gödslingseffekten på 5–6 procent anses vara otillräcklig för att det ska vara lönsamt att gödsla.

[143] Skogforsk 2020. Arbetsrapport 1040.
[144] Skogsstyrelsen 2015. Rapport 2015/2.
[145] Skogsstyrelsen 2019. Rapport 2019/24.
[146] Skogsstyrelsen 2022. Rapport 2022/15.
[147] Skogsstyrelsen 2019. Rapport 2019/23.
[148] Skogsstyrelsen 2023. Rapport 2023/21.
[149] Lucander, K., 2022.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

I gödslingsförsök har ett samband observerats mellan trädens upptag av kväve och upptaget av vatten. Det har också observerats att gödslingsresponsen varierat med varierad årsnederbörd. Detta beror antagligen på att gödslingen bidrar till att trädet inte behöver lika mycket finrötter och mykorrhizasvampar för att få tag i näring och därmed minskar koltillförseln till dessa. Detta minskar sannolikt trädens förmåga att ta upp vatten. Vid kvävetillförsel ökar trädets vattenbehov i och med en större barrbiomassa och högre tillväxt. Kombinationen av mindre finrötter och större vattenbehov kan öka risken för torkstress.[150]

Slutligen bör nämnas att det finns en kunskapslucka kring hur gödsling påverkar skogar som brukas med selektiva metoder såsom blädning och andra typer av kontinuitetskogsbruk. Men gödsling borde kunna användas för att kompensera för det tillväxtbortfall som uppstår då skogen brukas hyggesfritt jämfört med ett trakthyggesbruk.

Är skaderisken högre i gödslade skogar?[151]

Vid ökad kvävetillgång förändras trädets utseende genom att kronan blir tätare med mer barr och grenar. Detta medför ett större vindfång men för att balansera sig bygger trädet även ut sitt rotsystem. Balans uppnås dock först efter 3–4 år och under denna period löper träden en förhöjd risk för att drabbas av vind- och snöskador. Gallring utgör dock en större riskfaktor för stormfällning, än vad gödsling utgör. Kombinationen gallring med gödsling blir då ett extra stort risktagande. Snöskador drabbar i första hand gängliga träd med ensidiga kronor. Sådana träd är särskilt utsatta för snöbrottsskador efter gödsling. Det är därför viktigt att gödslingen inte utförs i anslutning till gallring, detta för att minska risken för vind- och snöskador. Vid gödsling av yngre contortatall har stabiliteten en avgörande betydelse för risken för snöbrott och rotstjälp.

Svampangrepp av tallens knopp- och grentorka (*Greminiella abietina*) verkar stimuleras av stor tillgång på kväve. Tall på bördig mark blir nämligen oftare angripen. Kväve är troligen en nyckelfaktor och därför kan en ökad kvävetillförsel möjligen öka förekomsten

[150] Skogsstyrelsen 2025. Rapport 2025/07.
[151] Skogsstyrelsen 2015. Rapport 2015/2.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

av knopp- och grentorka på initialt magrare marker. Klimatvariabler, som fuktighet och temperatur, påverkar starkt risken för svampangrepp och bedöms ha väsentligt större inflytande än kvävetillförsel via gödsling.

I kontrollerade laboratorieförsök har kvävegödsling visat sig gynna insekter. När man granskat effekterna på populationsnivå under en längre period och under naturliga förhållanden har däremot insektsskadorna på skogsträd oftast inte påverkats alls eller, i vissa fall, till och med minskat efter gödsling. Långtidsförsök med upprepade gödslingar har inte heller uppvisat ökade insektsskador på träden. På motsvarande sätt som för svamp har klimatvariabler och andra störningar så stor påverkan på insektspopulationerna att en eventuell effekt från kvävegödsling endast är marginell.

Påverkan på kolinbindning

Koluppbyggnaden i marken är mer än tio gånger så snabb i dag jämfört med den genomsnittliga kolinlagringen efter den senaste istiden. Den högre hastigheten kan förklaras av de brukade skogarnas och markvegetationens snabba tillväxt och den låga frekvensen av skogsbränder de senaste 150 åren[152].

En ökad skogstillväxt är positivt för skogens klimatbalans. Gödsling av lämpliga marker beräknas ge en ökad tillväxt på 10–20 m^3sk per hektar, under cirka tio års tid. En engångsgödsling om 150 kilo kväve skulle då motsvara ett koldioxidupptag i storleksordningen tio ton per hektar under en tioårsperiod. En ökad tillväxt innebär en positiv klimatpåverkan till följd av trädens inbindning av kol vid tillväxt samt virkets substitutionseffekter. Gödslingen ger också möjlighet till att antingen förkorta omloppstiden men ändå få ut samma volym som i ett ogödslat bestånd, eller få större volymer vid samma omloppstid som i ett ogödslat bestånd. Båda alternativen har en långsiktigt positiv klimatpåverkan.[153]

Skogsgödsling medför även en ökad kollagring i marken[154]. Initialt efter gödsling står växande träd för den största delen (cirka 80 procent), medan 15–20 procent binds i marken. Efterhand som gödslingseffekten avtar och barrmängden anpassar sig mot ursprungs-

[152] Skogsstyrelsen 2014. Rapport 2014/1.
[153] Skogsstyrelsen 2015. Rapport 2015/2.
[154] Skogsstyrelsen 2015. Rapport 2015/2.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

tillståndet kommer en högre andel att vara bundet i marken. Markens kolförråd vid kvävegödsling ökar med 7–15 kilo kol per kilo tillsatt kväve. En normal gödselgiva om 150 kilo kväve per hektar skulle då motsvara ett ökat upptag av 3,8–8,2 ton koldioxid som lagras i marken. Bidragande orsaker är ökad produktion av fallförna och långsammare nedbrytning av mårlagret.

Gödslingen medför också en minskad avgång (upp till hälften) av koldioxid från marken antagligen på grund av att förna rik på lignin (till exempel barrförna) bryts ner långsammare ju högre kvävehalten är. Kolinlagringen beroende på kvävegödsling blir större i granbestånd än i tallbestånd och högre i norra Sverige i jämförelse med södra Sverige.

Organiskt kol som går i lösning i mårlagret följer markvattnet ned i mineraljorden. Den ökande halten av organiskt kol i markprofilen ökar dess vattenhållande förmåga och jonbyteskapacitet, två faktorer som båda bidrar till att höja ståndortens produktionsförmåga. En risk med kvävegödsling är ökad bildning av två andra växthusgaser: lustgas (N_2O) och metan. Riskerna uppstår i syrefattiga miljöer, till exempel i blöta marker. Andelen av det tillförda kvävet som avgår som lustgas har skattats till 0,5–1 procent. Metanbildningen efter gödsling anses vara negligerbar.[155]

Hur mycket koldioxid som ett träd tar upp från atmosfären och binder in i sin biomassa beror på trädets tillväxt, ett träd med hög tillväxt binder in mer kol än ett med låg tillväxt. Resultat från långtidsförsök visar att effekten på inbindningen av kol efter kvävegödsling varierar men ligger kring storleksordningen 25 kilo kol per kilo tillfört kväve för gran och elva kilo kol per kilo tillfört kväve för tall[156]. Stamtillväxtresponsen på mängden tillfört kväve är inte linjär utan kulminerar vid lägre nivåer kväve på bördiga marker (150–250 kg kväve per hektar) än på marker med en lägre bördighet (300–350 kg kväve per hektar)[157]. Hur stor effekten blir per tillförd mängd kväve påverkas bland annat av den befintliga mängden kväve i marken, och ökar från nära noll vid en kol/kväve-kvot på 25 i humuslagret upp till 40 kilo kol per kilo tillfört kväve vid en kol/kväve-kvot på 35, och minskar därefter till 20 kilo kol per kilo tillfört kväve vid en kol/kväve-kvot på 50[158]. Vid högre kvävegivor visar studier att andra

[155] Skogsstyrelsen 2015. Rapport 2015/2.
[156] Hyvönen, R., m.fl. 2008.
[157] Larsson, S., m.fl 2009.
[158] Hyvönen, R., m.fl. 2008.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

näringsämnen (fosfor och kalium) blir begränsande. Behovsanpassad gödsling (BAG) ger större effekter på stamtillväxten än dagens gödslingsrekommendationer[159].

Under de första åren efter en föryngringsavverkning lagrade marken i tidigare gödslad skog, sju ton (+30 procent) mer kol och 210 kilo (+32 procent) mer kväve per hektar i markens organiska lager än hyggen i ogödslad skog. Fyra till 13 år efter kalavverkning fanns det ingen signifikant skillnad i kol- och kvävelager i det organiska lagret, eller i markens koldioxidavgång, mellan hyggen av tidigare gödslad och ogödslad skog.[160]

Att tillverka gödsel är en energikrävande process vilket genererar koldioxidutsläpp. Dessa utsläpp måste tas med i beräkningarna av koldioxidbalansen vid gödsling. Åtgärder kan göras för att producera mer fossilfritt kväve och kan reducera utsläppen i produktionssteget med 75 procent[161]. Det finns också flera initiativ för att framställa gödsel på ett mer klimat- och råvarueffektivt sätt[162]. Om tillverkningen även kan ske lokalt minskas klimatpåverkan i paritet med minskade transporter. Tillverkningen av gödsel genererar i dag 3–7 kilo koldioxidekvivalenter per kilo kväve vid framställning av ammoniumnitrat[163]. Den normala kvävegivan per gödslingstillfälle är 150 kilo kväve per hektar. Tillverkningen av 150 kilo kväve ger ett koldioxidutsläpp på 0,45–1,1 ton koldioxid. En giva ger tillväxteffekter i skogen i ungefär tio år. Tillverkningsutsläppen blir då 0,05–0,1 ton koldioxid per år. I fortsatta beräkningar kommer jag räkna med ett tillverkningsutsläppen ligger på 0,1 ton koldioxid per år.

Spridningen av gödslet ger också koldioxidutsläpp. En helikopter kan sprida gödsel på cirka 140 hektar på en dag[164], vid en arbetsdag på åtta timmar innebär det 17 hektar i timmen. En timmes helikopterkörning ger ett koldioxidutsläpp på cirka 0,7 ton koldioxid[165]. Spridning med helikopter ger därmed ett koldioxidutsläpp på 0,04 ton per hektar.

[159] Bergh, J., m.fl. 2008.
[160] Boeraeve, M., m.fl. 2025.
[161] RISE. Nyhet 2025_03-19.
[162] Se t.ex. https://nitrocapt.com/, https://www.yara.se/ och https://www.cinis-fertilizer.com/sv/. 2025-03-19.
[163] Greppa näringen. Klimatpåverkan från växtodling. 2025-05-23.
[164] Kallaxflyg. Skogsgödsling. 2025-05-23.
[165] Swiss Conferedation. 2015.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Påverkan på artförekomst

Flera studier visar på att en engångsgiva om 150 kilo kväve per hektar i medelålders skog har liten inverkan på markvegetationen[166]. Normalt ökar förekomsten av gräs vilka gynnas av högre kvävetillgång, medan förekomsten av bärris minskar marginellt[167,168]. Trädkronorna blir också tätare efter gödsling och släpper under några år igenom mindre ljus till marken vilket kan påverka ljuskrävande arter negativt. Med dagens rekommendationer blir förändringen av markvegetationen dock liten och det är svårt att påvisa gödselgivans effekt på markvegetationen. Hur stor förskjutningen blir mot mer kvävegynnade växter beroende på den ursprungliga vegetationssammansättningen. På magrare marker av lingon- och kräkbärstyp blir förskjutningen mer mot blåbär, på marker av blåbärstyp sker en förskjutning mot mer gräsvegetation. Generellt leder kvävegödsling till att täckningsgraden av vanliga skogsmossor och marklevande lavar minskar eller försvinner[169].

Ett flertal studier visar på att gödsling har en negativ påverkan på lavtillväxt, vilket direkt påverkar rennäringen. Gödslingen gynnar även arter som konkurrerar med lav, samt bidrar till att trädbeståndet sluter sig tidigare med minskat ljusinsläpp som följd. Renar tycks också undvika nyligen gödslade områden.[170]

Effekten av gödslingen på vegetationen i allmänhet avtar samtidigt som tillväxteffekten på träden avklingar, efter cirka tio år. Däremot verkar gödslingseffekten på markvegetationen kunna kvarstå efter slutavverkning. Tidigare gödslade bestånd får en tätare markvegetation med ökad förekomst av gräs, mjölkört och hallon i hyggesfasen jämfört med ogödslade bestånd där markvegetationen domineras av risväxter. Effekten är större för bestånd som gödslats två gånger jämfört med de som gödslats en gång. Om och hur dessa gödslingseffekter påverkar den kommande ungskogsfasen är okänt.[171]

Effekter på andra organismgrupper än växter är mindre välstuderade. Studier visar dock att effekterna från dagens gödslingsprogram på markfaunan bedöms som små. Om gödsel hamnar direkt i vattendrag kan de förhöjda kvävehalterna i vattnet påverka fisk så som öring, och bottenfaunan. För fågelfaunan verkar upprepad gödsling

[166] Skogsstyrelsen 2014. Rapport 2014/1.
[167] Skogsstyrelsen 2015. Rapport 2015/2.
[168] Jämtgård, S., m.fl. 2023.
[169] Jämtgård, S., m.fl. 2023.
[170] SLU. 2021. Future Forests Rapportserie 2021:2.
[171] Jämtgård, S., m.fl. 2023.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

öka artrikedomen samtidigt som artrikedomen bland skalbaggar verkar minska[172,173].

Marklevande svampar påverkas av ökad kvävetillgång. Gemensamt för nästan alla studier är att en ökad kvävetillgång leder till förändrad artsammansättning. Vissa artgrupper blir mer frekventa medan andra minskar i frekvens. Mykorrhizabildande svampar tillhör den grupp av svampar som påverkas mest eftersom trädens kolflöde till dessa svampar minskar. Det saknas dock studier på hur marksvamparna påverkas av standardmässigt utförd skogsgödsling, alla studier kommer från experiment där antingen avsevärt högre kvävedoser eller mer frekventa gödslingstillfällen använts. Studier av långtidseffekter efter dagens gödslingsrekommendationer saknas helt vilket innebär att det är svårt att klargöra vilka effekter standardmässig skogsgödsling har på marksvampsamhällen. Baserat på den kunskap som finns från kortare gödslingsexperiment med tätare intervaller och högre kvävedoser kan man ändå dra generella slutsatser, även om de högra gödslingsdoserna kan ge långt större effekter än de konventionella doserna. I det här sammanhanget kan man anta en förskjutning från dominans av arter med kapacitet att bryta ner komplext organiskt material som humus för mobilisering av organiskt kväve, till arter som saknar den förmågan vilket kan leda till minskad nedbrytning av det organiska materialet. Svampbiomassan och mykorrhizafunktionen mellan svamp och träd verkar återhämta sig relativt snabbt efter att kvävetillförseln upphör. Effekterna på artsammansättningen och påverkan på kvävekänsliga arter verkar dock kvarstå under längre tid. Sentida studier indikerar att artsammansättning har betydelse för markkolförrådets uppbyggnad. I vilken grad dagens gödslingsrekommendationer leder till sådana artförskjutningar och hur långlivade sådana effekter är, är i dagsläget oklart.

Gödslingens påverkan på mark och vatten

Kvävegödsling kan bidra till ökad försurning om det bildas ett kväveöverskott. Träden tar upp näring från marken i form av positiva joner, så kallade baskatjoner (K, Ca, Mg). Samtidigt frigör trädet vätejoner vilka är försurande, till marken. Eftersom detta är ett känt problem

[172] Jämtgård, S., m.fl. 2023.
[173] Skogsstyrelsen 2015. Rapport 2015/2.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

tillsätts dolomitkalk i gödselmedlet för att motverka den försurande effekten.

Konventionell gödsling utgör liten eller ingen risk för kvaliteten på ytvatten. Vid ett seminarium arrangerat av Skogsstyrelsen[174] var slutsatsen att kvävegödsling kan inverka på vattenkvaliteten lokalt och temporärt, men att riskerna för Östersjön är marginella. En förutsättning är dock att hänsyn tas till naturvärden och att gödsling inte genomförs på marker där det föreligger risk för förhöjd utlakning, till exempel i kantzoner mot vattendrag, och i områden med hög kvävedeposition (från 10 kilo kväve per hektar och år) är risken stor för att även normala gödselgivor leder till förhöjd utlakning. Detta område omfattade 2023 endast sydvästra Skåne (se Figur 8.5).

I dag står skogsbruket för cirka tre procent av kvävebelastningen på Östersjön och det är slutavverkningen som är den skogsbruksåtgärd som orsakar störst kväveförluster från mark till ytvatten. Konventionell gödsling utgör liten eller ingen risk för kvaliteten på ytvatten och riskerna för Östersjön är marginella[175]. Med dagens gödslingsarealer på cirka 15 000 hektar[176] skattas i beräkningar att kvävebelastningen på haven orsakad av skogsgödsling är i storleksordningen 80–170 ton årligen. Gödsling motsvarar därmed cirka 0,07 procent av skogsmarkens bidrag.

Om behovsanpassad gödsling (BAG) utförs i sin mest intensiva form kan tillväxten fördubblas. Därmed kan markägaren välja att korta omloppstiderna eller att öka volymen med bibehållna omloppstider. Empiriska data saknas dock angående kväveläckage efter avverkning av BAG-bestånd. För att minska kväveläckaget är det viktigt att minimera kalmarkstiden. Ett troligt scenario är att även grenar och toppar (grot) kommer tas ut från de skördade bestånden. Kvävetillgången kommer troligen att resultera i kraftig hyggesvegetation, med krav på kraftig markberedning inför skogsodling. Detta är faktorer som både kan begränsa och förstärka risken för kväveläckage. Skyddszonernas storlek och utformning kommer också att vara av stor betydelse för att begränsa risken för läckage.

[174] Skogsstyrelsen 2007. Rapport 2007/10.
[175] Skogsstyrelsen 2007. Rapport 2007:10.
[176] Skogsstyrelsen 2025. Rapport 2025/7.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Gödslingens påverkan på rennäringen[177]

Renskötselområdet (cirka 23 miljoner hektar) upptar 55 procent av Sveriges totala landareal och där finns ungefär 40 procent av landets totala virkesförråd. Gödsling kan påverka renskötseln negativt främst för att åtgärden minskar förekomsten av marklav både på kort och lång sikt och att renarna undviker gödslad mark under efterföljande vinter. Inom renskötselområdet finns enligt Riksskogstaxeringen knappt en miljon hektar lavmark utanför formellt avsatta områden. Under de senaste 70 åren har det skett en minskning av lavmarker i Sverige. Marktyper där mer än 50 procent av bottenskiktet täcks av lav, har minskat med cirka 70 procent. För flertalet samebyar är bristen på fungerande vinterbete i form av marklav och hänglav ett akut och återkommande problem som också ökar i och med klimatförändringen. Vinterbetet finns mestadels i skogslandet och utanför renskötselns året-runtmarker.

Gödslingseffekten innebär att trädkronorna blir större och mängden barr ökar. Det leder till både minskat ljusinsläpp på marken och ett ökat förnafall de närmaste åren efter gödsling, vilket kan bidra till att mängden lav minskar. Kvävegynnade markväxter kan också konkurrera ut både lingonris (som fungerar som ett skydd för marklaven och gör den tillgänglig för renarna vid isbildning) och marklaven. Det medför att betesmöjligheterna minskar.

Renarnas sökande efter bete under snön, som huvudsakligen sker med hjälp av luktsinnet, försvåras på gödslad mark. Renar undviker gödslade områden den första vintern efter gödsling.

I Skogsstyrelsens allmänna råd till 30 § skogsvårdslagen anges att kvävegödsling inte bör utföras på lavmarker. Som lavmarker räknas områden där mer än 25 procent av bottenskiktet utgörs av lav.

Gödslingens påverkan på kulturmiljövärden

Fornlämningar är skyddade enligt kulturmiljölagen och övriga kulturlämningar ska visas hänsyn enligt 30 § skogsvårdslagen. Dessa lämningar uppskattas omfatta 3–4 procent av landets skogsmarksareal, men mörkertalet är stort[178]. Om gödsling ska ske på vissa fornlämningar måste tillstånd inhämtas från länsstyrelsen.

[177] Skogsstyrelsen 2025. Rapport 2025/07.
[178] Skogsstyrelsen 2015. Rapport 2015/2.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Gödslet i sig kan vara ett hot mot föremål och kulturlager i lämningarna då gödslet kan påskynda rostangrepp och nedbrytning men gödslingsåtgärden i sig är inte det största hotet. Det största hotet är om gödslingen utförs med traktor vilket ger fler körningar kring lämningarna.

Gödslingens påverkan på sociala värden

Gödsling påverkar förekomsten av blåbär och svamp negativt och bestånden blir tätare och mer slutet, vilket kan upplevas negativt. I hyggesfasen kan dock förekomsten av hallon gynnas i områden som tidigare gödslats. Även själva gödslingstillfället kan upplevas negativt om det sammanfaller med ett skogsbesök.

8.6.3 Lösningsförslag

Förslag:

– Regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att ta bort de regionala indelningarna, liksom begränsningen gällande gödsling av bestånd med höga ståndortsindex. De allmänna råden och rekommendationerna bör styras av varje enskilt bestånds ståndorts- och markegenskaper. Allmänna råd och rekommendationer av gödslingen avgränsas för att skador på biologisk mångfald, vattenkvalitet, kulturarv, sociala värden, renskötsel, vilt med mera minimeras. I uppdraget bör också ingå att anpassa de allmänna råden och rekommendationerna till dagens teknik som ger förutsättning för högre precision vid spridningen. Därmed kan kantzonsbredderna mot hänsynsobjekt på fastmark minskas från 25 meter till 10 meter.

Gödsling av skog är ett av de mest effektiva sätten att öka tillväxten i skogen och därmed öka både koldioxidinbindningen och tillgången till råvara från skogen. Det ger en tillväxtökning som snabbt går att räkna hem. Gödsling är också en av de mest utredda och undersökta åtgärderna och det har visat sig att miljöpåverkan är liten med en kvävegiva på 150–200 kilo kväve per hektar och gödseltillfälle. Den största potentialen för ökad gödsling finns hos de privata markägarna.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Miljömålsberedningen föreslog i sitt betänkande från 2025[179] att skogsägare ska få bidrag för att gödsla vilket också Skogsstyrelsen utredde i sitt uppdrag *Åtgärder för ökad skogsgödsling*[180]. En grundbult i skogsvårdslagstiftningen från 1993 var att skogsbranschen ska bära sig själv och de då förekommande bidragen togs bort (läs mer i kapitel 3). Bidrag är ett kraftfullt men många gånger dyrt styrmedel och jag anser inte att det är en lämplig väg för ökad gödslingsverksamhet. För det första är det att gå emot principen i den svenska modellen för brukande av skog om att skogsnäringen ska bära sina egna kostnader För det andra ger skogsgödsling på rätt marker en så god avkastning att statliga bidrag inte borde vara avgörande för om markägaren väljer att gödsla eller ej. Regelförenklingar, ökad möjlighet till gödsling och ökade kunskaper om gödsling hos markägarna är en mer samhällsekonomiskt effektiv väg för att öka gödslingsarealerna. Mina förslag bygger därför på regelförenklingar vilket öppnar upp möjligheten för gödsling och att ökningen sen sker på marknadens villkor och markägarens initiativ.

I dagens rekommendationer finns strängare restriktioner för gödslingen i södra Sverige (område 1 och 2) än för mellersta och norra Sverige (område 3 och 4) (Figur 8.7). Restriktionerna i södra Sverige beror på de historiskt förhöjda kvävedepositionerna i området. Den regionala begränsningens betydelse har dock minskat med minskad kvävedeposition (Figur 8.5) och jag anser att de regionala gödslingsområdena 1–4 i de allmänna råden kan tas bort och ersättas med nya allmänna råd som i stället regleras av den aktuella ståndortens egenskaper och risker för negativa konsekvenser av gödslingen på just den ståndorten.

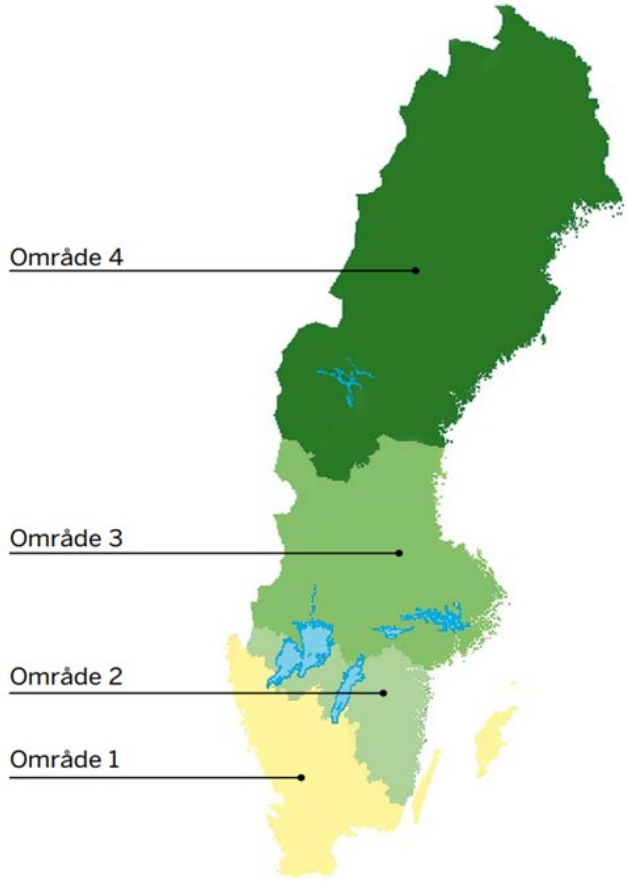
Att ta bort gränserna för område 1 och 2, öppnar för möjligheten att öka skogsproduktionen i dessa delar av landet. Om samma begränsningar tillämpas i gödslingsområde 1 och 2 som i område 3 och 4 uppgår den gödslingsbara arealen i område 1 och 2 till 274 000 hektar (154 000 inom område 1 och 187 000 inom område 2). Den produktiva skogsmarksarealen inom område 1 är cirka 3 miljoner hektar och inom område 2 är den cirka 2 miljoner hektar, vilket totaltger 5 miljoner hektar. Gödsling av lämpliga marker beräknas ge en ökad tillväxt på 10–20 m^3sk per hektar och gödseltillfälle. Med den gödslingseffekten finns en outnyttjad total tillväxtpotential på mellan 2,7

[179] SOU 2025:21.
[180] Skogsstyrelsen 2025. Rapport 2025/07.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

och 5,5 miljoner m³sk inom 10 år i södra Sverige (område 1 och 2) om restriktionerna togs bort.

Figur 8.7 Områdesindelning för begränsning av skogsgödsling



Källa: Skogsstyrelsen 2025. Rapport 2025/7.

I dag inkluderar de allmänna råden risken för utebliven gödseleffekt bland annat genom att de mest magra (ståndortsindex under T18) och bördiga markerna (ståndortsindex över G30) undantas gödsling. Jag är dock emot att de ekonomiska incitamenten för att gödsla som finns i Skogsstyrelsens allmänna råd, det borde vara upp till markägaren att avgöra om en investering är lönsam eller inte. Gödslingspotentialen skulle öka markant om de ekonomiska begränsning-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

arna i allmänna råd och rekommendationer om togs bort. Det visar Skogsstyrelsens känslighetsanalys[181]. Mest intressant är justeringen av beståndets slutenhet där analysen visar att den gödslingsbara arealen skulle öka med drygt 50 procent om kravet på slutenhet minskade från 0,7 till 0,6. En arealökning uppstår även vid ett lägre krav på barrdominans, om än mindre. Båda dessa parametrar är satta utifrån ett ekonomiskt perspektiv, Skogsstyrelsen har gjort bedömningen att tillväxtökningen och därmed lönsamheten, inte är lika stor i bestånd med lägre slutenhet eller högre lövträdsandel. Liknande slutsatser kan dras gällande begränsningarna för magra och bördiga marker.

Jag uppmanar därför Skogsstyrelsen att se över sina allmänna råd och rekommendationer och ta bort de regionala indelningarna och de begränsningar som baseras på ekonomisk lönsamhet. Myndigheternas allmänna råd/rekommendationer bör i stället baseras på ståndortens och markens egenskaper och reglera så att gödslingen avgränsas för att skador på naturvården, vatten, sociala värden inklusive kulturvärden samt renskötsel blir begränsade.

Föreskrifterna och rekommendationerna bör även anpassas till teknikutvecklingen. Därmed bör kantzonsbredden mot hänsynskrävande biotoper ses över. Dagens moderna teknik ger en ökad precision i spridningen och zonen bör därmed kunna minskas från 25 meter till 10 meter. Kantzonsbredden mot sjöar och vattendrag bör dock även fortsättningsvis vara 25 meter. Skogsstyrelsen bör samtidigt samordna kantzonsbredderna för askåterföring för att förenkla regelverket för utförarna.

Jag skrev ovan att den stora potentialen för ökade gödslingsarealer finns hos de enskilda markägarna. Att gödsla är ett beslut som ligger hos markägaren. Jag anser inte att det ska utgå några bidrag för att öka gödslingen, däremot behöver kunskapen om gödsling öka hos de enskilda markägarna. Därmed förespråkar jag ökad rådgivning om gödsling från Skogsstyrelsen och uppmanar skogsägarföreningar och andra skogsföretag att i högre grad hjälpa de enskilda markägarna med gödslingen genom information och därefter samordning av gödslingen för de markägare som är intresserade.

I ett längre perspektiv ligger den stora potentialen i behovsanpassad gödsling. Storskaliga praktiska försök pågår och om dessa visar positiva resultat inom hållbarhetens gränser bör regeringen överväga att öppna upp för denna typ av gödslingsregim.

[181] Skogsstyrelsen 2025. Rapport 2025/07.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

8.6.4 Konsekvenser

Gödsling kommer aldrig utföras överallt. Om gödslingsarealen skulle maximeras enligt Skogsstyrelsens beräkningar skulle 80 000 hektar gödslas varje år. Med tiden skulle det innebära att cirka 25 procent av Sveriges produktiva skogsmark kommer att ha gödslats. Jag gör bedömningen att mina förslag ger ungefär samma årlig areal om förslagen går igenom och om markägarna väljer att gödsla i den omfattning som då blir accepterat enligt de nya allmänna råden.

De kända negativa konsekvenserna av gödsling kan och bör även fortsättningsvis hanteras genom föreskrifter. Det är dock viktigt att föreskrifterna utvärderas och uppdateras regelbundet i takt med utveckling och ny kunskap. Genom utveckling av digitala kartor och analysverktyg kommer urvalet av gödslingsbara marker samt precisionen i gödselspridningen öka med än mindre risker som följd.

Finansiella konsekvenser för staten

Skogsstyrelsens genomgång av allmänna råd och rekommendationer är redan påbörjad genom regleringsbrevet för 2025 där myndigheten fick i uppdrag att främja ökad hållbar skogsgödsling[182]. Däri angavs att Skogsstyrelsen bland annat ska se över allmänna råd om skogsgödsling enligt skogsvårdslagen (1979:429) samt ett eventuellt införande av ett gödslingsbidrag. Översynen ska inkludera askåterföring, förslag på hur stor andel skogsmark som årligen bör gödslas samt redovisning av takt för ökad skogsgödsling. Därmed gör jag bedömningen att mina förslag kan hanteras inom denna översyn och att mina förslag därmed inte medför några finansiella konsekvenser för staten. Jag vill dock understryka att jag inte ger något förslag kring ekonomiska stöd för skogsmarksgödsling. Orsaken är dels att gödslingen i sig ökar mervärdet av skogen så att åtgärden ger god avkastning ändå, dels för att värna den svenska modellen för brukande av skog där en av principerna är att principerna är att skogsbruket ska bära sin egen kostnad.

[182] Regeringen 2025. Regleringsbrev för Skogsstyrelsen. 2025-05-23.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Konsekvenser för företag och enskilda

Om samma begränsningar tillämpas i gödslingsområde 1 och 2 som i område 3 och 4 uppgår den gödslingsbara arealen i område 1 och 2 till 274 000 hektar. (154 000 inom område 1 och 187 000 inom område 2). Den produktiva skogsmarksarealen inom område 1 är 2,98 miljoner hektar och inom område 2 är den 2,06, dvs. 5,04 miljoner hektar totalt. Mina förslag ökar alltså de tillgängligs gödslingsarealerna med något över fem procent.

Att öka tillgänglig areal är ett sätt att möjliggöra för mer gödsling, det är dock upp till markägarna att bekosta och genomföra gödslingen. Miljömålsberedningen föreslog i sitt senaste betänkande att Skogsstyrelsen under perioden 2026–2030 ska betala ersättning till markägare som gödslar för att gödslingsarealerna snabbt ska öka för att därmed öka skogens koldioxidupptag. Miljömålsberedningen bedömer att gödslingsarealerna kan stiga upp till 80 000 hektar genom ersättningen vilket resulterar i en inbindning av 500 000 ton koldioxidekvivalenter år 2030. Förslaget beräknas kosta staten 400–600 miljoner kronor fram till 2030. Jag anser dock att skogsnäringen i största möjliga utsträckning ska bära sina egna kostnader. Kostnaden för både gödslingsmedlet och spridningen av detta bör ses som en investering som täcks av den ökade värdetillväxten i skogen. Att staten ska bekosta en åtgärd som ger så bra värdetillväxt bör ifrågasättas. Att öka kunskapen om gödsling hos de enskilda markägarna är en mer kostnadseffektiv åtgärd. I mina dialoger med intressenter har det framkommit att många enskilda skogsägare skulle gödsla om de fick möjligheten och hjälp med det praktiska. Min bedömning är att gödslingsarealerna snabbt skulle kunna öka om Skogsstyrelsen gemensamt med skogsföretagen, arbetade för att öka kunskapen om gödsling. Skogsföretagen och skogsägarföreningarna kan också samordna själva gödslingen (inköp av gödselmedel och spridningstjänst, planering och genomförande) för att underlätta gödslingen hos enskilda markägare och därmed öka gödslingsarealerna.

Jag bedömer att ökade skogsarealer som är tillgängliga för gödsling på sikt kommer ge en ökad inkomst till markägarna.

I dagens allmänna råd anges att bördiga marker inte bör gödslas därför att gödslingseffekten anses bli för låg och att det därmed inte är lönsamt att gödsla. Detta är dock en ekonomisk avvägning vilken

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

jag anser ska få avgöras av markägaren, inte av myndigheterna. Den övre bonitetsgränsen i de allmänna råden bör därför tas bort.

Rennäringen

Gödsling påverkar rennäringen negativt eftersom skogarna blir tätare och mark- och hänglavar påverkas negativt av gödslet. Därmed kommer en ökad gödsling i renbetesområdet leda till negativa konsekvenser för rennäringen, även då de mest lavrika markerna undantas gödsling. Förändringarna av förslaget kommer dock potentiellt få störst genomslag i södra Sverige eftersom det är där de regionala gränsdragningarna tas bort. Det är också där de mest bördiga markerna finns. Jag bedömer därför att konsekvenserna på rennäringen av mitt förslag är små.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Klimat

Om mina förslag går igenom finns en potentiell tillväxtökning i södra Sverige på mellan 2,7 och 5,5 miljoner m^3sk inom 10 år vilket motsvarar en koldioxidinbindning på mellan 1,3–2,7 ton koldioxid.

För att räkna ut klimatvinsten vid skogsgödsling måste koldioxidutsläppen från kvävetillverkningen och från spridningen av gödslet, subtraheras från koldioxidupptaget av den ökade tillväxten i skogen efter gödsling. Koldioxidbalansen vid gödsling blir då att gödsling av en hektar med 150 kilo kväve ger en koldioxidinbindning på 9,86 ton per hektar och år.

Markens kolförråd vid kvävegödsling ökar med 7–15 kilo kol per kilo tillsatt kväve. En normal gödselgiva om 150 kilo kväve skulle då motsvara ett ökat upptag av 3,8–8,2 ton koldioxid som lagras i marken. Bidragande orsaker är ökad produktion av fallförna och långsammare nedbrytning av mårtäcket[183]. Det förhöjda kolförrådet i marken i gödslade bestånd jämfört med ogödslade, håller i sig de första åren efter slutavverkning för att omkring fyra år, återgå till samma nivåer som för icke-gödslade marker[184].

[183] Skogsstyrelsen 2015. Rapport 2015/2.
[184] Boeraeve, M., m.fl. 2025.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Jag bedömer att gödslingen har en positiv inverkan på kolinbindningen i skogen, gödslingen kan därmed bidra till att motverka klimatförändringarna. Effekten av gödslingen är dessutom snabb, åtgärden ger därför omedelbar verkan på koldioxidhalten i atmosfären.

Artsammansättning

Eftersom jag inte föreslår några lättnader i kraven gällande miljöhänsyn kopplat till gödsling anser jag inte att mina förslag ger mer påverkan än dagens allmänna råd och rekommendationer. Däremot kan mina förslag påverka hur stora arealer som kommer gödslas, förutsatt att markägarna väljer att börja gödsla mer. En ökad gödslingsareal leder sannolikt till en förskjutning i artsammansättningar mot mer kväve- och skuggynnade arter.

Vatten

De ändringar jag föreslår utgår från markens egenskaper och gödslingen kommer därmed fortsatt endast utföras på lämpliga marker. Hänsyn ska också fortsatt tas till vattendrag och sjöar. Mitt förslag om att minska kantzonsbredden gäller endast fastmark. På så vis vill jag undvika att gödsling utförs i vattens utströmningsområden. Utströmningsområden finns dock också på marker som klassas som fastmark vilket man måste ta hänsyn till i planeringen av gödslingen.

Om mina förslag genomförs och gödslingen når samma årliga arealer som 2010 på 80 000 hektar kommer Östersjön belastas med 400–900 ton kväve med ursprung i skogsgödslingen vilket kan jämföras med en total belastning från Sverige på cirka 120 000 ton per år.

Sociala konsekvenser

Jag gör bedömningen att mina förslag inte kommer på verka människans upplevelsevärden i skogen. Gödsling kan påverka förekomsten av blåbär och svamp negativt i vissa områden. I hyggesfasen kan dock förekomsten av hallon gynnas vilket upplevs positivt. Även själva gödslingstillfället kan upplevas negativt om det sammanfaller med ett skogsbesök.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Samhällsekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser

I dagsläget görs inte bedömningen att skogsgödsling såsom den genomförs i Sverige i dag, strider mot någon EU-rätt. Miljömålsberedningen[185] genomlyste att det finns en risk för

> … att ett stöd för gödsling av skogsmark inte är förenligt med det ramverk för certifierade upptag av koldioxid som är under utveckling inom EU. Enligt förordningen som ligger till grund för certifieringsramverket ska en åtgärd inte göra skada på övriga hållbarhetskriterier där biologisk mångfald är en av dem. Det innebär en risk att fastighetsägare som så småningom vill ha ett certifikat för att ha vidtagit åtgärder för att öka kolupptaget i sin skog inte kan få det på marker som gödslats.

8.7 Askgödsling

8.7.1 Bakgrund

Varje år produceras cirka 1,7 miljoner ton biobränsleaska som en del av det svenska energisystemet. Det är en avgift kopplad till deponering av aska. Aska kan användas som täckmaterial till deponier, som utfyllnadsmaterial i cement eller som bärande material vid vägbyggen. Om askans kemiska sammansättning tillåter det, kan den även spridas i skogen.[186]

I dag sprids endast cirka 50 000 ton per år i skogen. Den siffran skulle kunna mångdubblas sett till utbudet, men det är låg efterfrågan från markägare, antagligen på grund av att återföringen utgör en kostnad och att askan inte innehåller kväve och därmed inte bidrar till ökad skogstillväxt på de flesta marker. Det saknas tillräckliga incitament för markägaren. Enligt Skogsstyrelsens rekommendationer (läs mer nedan) ska aska återföras i vissa situationer om grenar och toppar för biobränsle (grot) tas ut från trakten. Framför allt i norra Sverige är det ovanligt att askan återförs till skogen vilket främst beror ett litet uttag av grot på grund av bristande efterfrågan och långa avstånd till värmeverken.[187]

Markförsurning kan uppstå av olika orsaker, till exempel surt regn eller skörd av biobränslen i form av grenar och toppar. Oaktad orsak, leder försurningen till en minskad mängd tillgängliga baskat-

[185] SOU 2025:21.
[186] Svenska bioenergiföreningen (SVEBIO). Skriftlig kommunikation 2025-03-10.
[187] Svenska bioenergiföreningen (SVEBIO). Skriftlig kommunikation 2025-03-10.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

joner i marken (positivt laddade joner av framför allt kalcium, magnesium, kalium och natrium). Även tillgängligheten av fosfor kan minska. Aska innehåller både dessa baskatjoner och fosfor och skulle därmed kunna motverka försurningen. Aska från biobränslen är bland annat tänkt som ett medel att motverka den försurning som skörd av hela träd åstadkommer. Askans basverkan skulle också kunna motverka försurning i sjöar och vattendrag men det finns inget i existerande studier i vatten som tyder på tydligt olika effekter ur försurningshänseende av askor av varierande upplösningsgrad. Långtidsstudier saknas dock så sådana skillnader kan uppkomma med tiden i och med att tydliga skillnader finns i hur markens ytliga horisonter påverkas.[188]

Innan spridning bör askan behandlas. Olika typer av behandling (varierande stabilisering) påverkar hur snabbt olika ämnen lakas ut ur askan. Utlakningen ger mycket olika effekt på markens pH-värde. Helt obehandlade aska, så kallad lös aska, kan ge en pH-ökning uppemot 1,5 enhet i humuslagren vilket kan påverka miljön negativt. En lägre ökning av pH-värdet erhålls av krossaska och allra lägst effekt ger pelleterad/granulerad aska, vars effekt ibland är nära noll.[189]

Askans effekter korrelerar med vilken mängd som sprids. I dag rekommenderar Skogsstyrelsen att maximalt motsvarande tre ton torr aska per hektar ska spridas per tillfälle. I nedanstående sammanfattningar av askans effekter är dosen betydligt högre i vissa studier, upp till tio ton per hektar per spridningstillfälle.

Askspridning i praktiken

Det finns ett antal praktiska svårigheter vid askåterföring gällande hantering, transport och spridning. De största svårigheterna gäller lös aska som är dammig och volymkrävande. Transport av lös aska kräver mycket fraktutrymme, hanteringen är smutsigt och noggrannheten vid spridning är ofta otillräcklig. Dessutom eroderar askdamm maskindelar, innebär hälsorisker för arbetare samt kan vara frätande på växtligheten. För att minska dessa problem bör askan förbehandlas genom härdning eller granulering (pelletering).

Självhärdning av aska ger *krossaska* vilket har visat sig vara en kostnadseffektiv förbehandlingsmetod. Askan fuktas med vatten

[188] Nohrstedt, H.Ö. & Jacobson, S. 2000.
[189] Nohrstedt, H.Ö. & Jacobson, S. 2000.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

och får därefter härda. Sen krossas den till lämplig storlek före spridning.

Granulering av aska är dyrare än att framställa krossaska. Studier har dock visat att granulering kan vara både ekonomiskt och miljömässigt effektivt eftersom hanteringen och logistiken underlättas och för att oönskade effekter på växtlighet och urlakning av näringsämnen minskar[190]. Vid granuleringen blandas lös aska med vatten i en speciell mixer varefter blandningen formas till kulor (granuleras) på 3–16 mm.

Spridningen av aska görs huvudsakligen med traktor eller annan markgående maskin. Spridning med helikopter förekommer också, framför allt i Finland, men är betydligt dyrare. Utöver detta pågår även försök med att sprida aska med drönare.

Askans påverkan på skogens tillväxt

Anledningen till att återföra aska till skogen är att det finns en oro för att grot-uttag och markförsurning ska ge en långsiktig negativ påverkan på flera näringsämnen vilket kan leda till en minskad skogstillväxt. Om en sådan minskning blir verklig bör en askgödsling ha en motverkande effekt. På kort sikt anses dock inte skogstillväxten vara hotad av försurningen så askåterföringen ses som en förebyggande åtgärd.

Aska innehåller många näringsämnen men inte kväve vilket förångas vid förbränning. Eftersom det är kväve som är begränsande för skogens tillväxt i de flesta svenska marker (ej de flesta torvmarkerna) ger askåterföring ofta inte någon större effekt på skogens tillväxt. På bördiga marker finns dock en tendens till att skogstillväxten kan öka med upp till 20 procent under en 10 års-period[191] och att tillväxten på svaga marker kan minska med ungefär lika mycket[192,193]. Mellan dessa ytterligheter sker det troligen en successiv övergång och en gräns mellan positiva och negativa effekter verkar gå vid en C/N-kvot (kol-kväve-kvot) i humusen på cirka 30. Orsaken till denna olikhet i reaktion har inget med försurningsgraden att göra utan beror på hur kvävets tillgänglighet påverkas. På bör-

[190] Skogforsk 2019. Arbetsrapport 1026.
[191] Energiforsk. 2023. Rapport 2023:917.
[192] Energiforsk. 2016. Rapport 2016:328.
[193] Nohrstedt, H.Ö. & Jacobson, S. 2000.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

diga marker orsakar aska en nettomineralisering av kväve och mer kväve blir därmed tillgänglig[194], medan en immobilisering sker på svaga marker (med hög C/N-kvot).

På dikade torvmarker är det oftast tillgången på andra näringsämnen än kväve, främst fosfor och kalium, som är begränsande för tillväxten. Därför är den direkta tillförseln av dessa näringsämnen med askan den troligaste förklaringen till den ökade tillväxten som uppkommer då torvmarker askgödslas[195].

Baserat på tidigare erfarenhet görs bedömningen att tillväxtresponsen har en lång varaktighet, sannolikt flera decennier. I Finland har askåterföring till torvmark genomförts i större utsträckning än i Sverige och har därmed fler vetenskapliga studier och erfarenheter av åtgärden. Finska fältstudier visar att askgödsling med doser på 5–6 ton aska per hektar i medeltal ökade trädens tillväxt med 3 m^3sk per hektar och år i över 40 år[196]. Långtidseffekten är betydligt längre än för handelsgödsel. Således finns det en potential att öka skogsproduktionen med asktillförsel på dränerad torvmark där kväve inte är primärt tillväxtbegränsande[197].

Askans påverkan på vatten

Bildning och utlakning av nitrat är processer som kan stimuleras av pH-höjande medel, företrädesvis på bördiga marker med C/N-kvoter under 30 i humusen. Processerna är negativa därför att nitratbildning kan ge markförsurning och lustgasbildning, och därför att utlakat kväve kan bidra till övergödning i sjöar och hav. Från skogbeklädda marker finns dock inga rapporter om ökad utlakning av nitrat efter askgödsling.

Studier visar att asktillförsel verkar ha inga till svaga långtidseffekter på grundvattnets innehåll av ämnen. På kort sikt kan utlakning ske av natrium, kalium, sulfat och klorid i markvattnet det första året efter askspridningen[198,199] undertiden ammoniumkväve minskar[200]. Effekterna avtar sedan kraftigt kommande år. Askgödslingen gav

[194] Energiforsk. 2023. Rapport 2023:917.
[195] Energiforsk 2016. Rapport 2016:328.
[196] Väätäinen, K., m.fl. 2011.
[197] Energiforsk. 2016. Rapport 2016:328.
[198] Ring, E., m.fl. 2020.
[199] Energiforsk. 2016. Rapport 2016:226.
[200] Energiforsk. 2016 Rapport 2016:226.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

ingen mätbar påverkan på pH eller beräknad alkalinitet. Den hade likaledes inga effekter på utlakning av nitrat eller fosfat, eller på vattnets halt av organiskt material. Grundvattnets innehåll av metylkvicksilver tycks inte heller påverkas[201].

Askans påverkan på växter

Askåterföring kan påverka växtsamhället då pH i marken ändras och eftersom ändringen kan leda till att kväve frigörs alternativt binds hårdare i marken. Som beskrivits ovan, tillgängliggörs mer kväve vid askåterföring på bördiga marker vilket gynnar arter som kan tillgodogöra sig kvävet såsom kruståtel och hallon. Lös aska kan ge tydlig påverkan på vegetationens artsammansättning och gynna nitrofila arter. Obehandlad aska och krossaskor kan initialt ge brännskador på växterna, särskilt på mossor, men efter ett par år har mossamhället återhämtat sig. Granulerade eller pelleterade askor ger endast små förändringar och är generellt att föredra om skador vill undvikas. Särskilt gäller det på mark där mossor dominerar bottenskiktet.

Askans påverkan på koldioxidbalansen

Om skogsbränsle ersätter fossila bränslen är det positivt ur växthusgassynpunkt, även om det är osäkert om systemet med grot-uttag och askåterföring är helt koldioxidneutralt. Det är i vilket fall önskvärt att askåterföring inte ökar nettoflödet av koldioxid till atmosfären vilket kan ske om nedbrytningen av organiskt material i marken ökar eller om skogstillväxten minskar.

På fastmark är det visat i flera studier att lös aska ökar nedbrytningen av organiskt material i marken vilket minskar dess kolförråd. Stabiliserade askor såsom krossaska och granuler ger inte några tydliga kolförluster från fast mark. På torvmarker uppvisas inte heller några ökade emissionen av växthusgaser (koldioxid och metan). På bördiga torvmarker minskade i stället emissionerna av koldioxid men var fortsatt oförändrade för metan. Minskningen tycktes vara kopplad till ökat pH-värde i torven.[202]

[201] Nohrstedt, H.Ö. & Jacobson, S. 2000.
[202] Värmeforsk 2009. Rapport 1109.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Tungmetaller och andra toxiska ämnen

Under trädets livstid följer tungmetaller med in i trädet via rötternas upptag av vatten och näringsämnen. Dessa följer med träden ut från ekosystemet då träden skördas, dock innebär skörden i sig ingen betydande avlastning av tungmetaller för skogens del. Efter förbränning av skogsbiobränslen återfinns de tungmetaller som finns bränslet till stor del i askan. I en miljökonsekvensbeskrivning från 1998 gällande askåterföring[203] konstateras därför att askåterföring inte långsiktigt bör få öka belastningen av tungmetaller på skogsmarken. Askans innehåll måste därmed analyseras innan spridning för att säkerställa att tungmetallhalten inte är för hög. De tillåtna halterna är också anpassade till *var* askan ska spridas. Målet är att marken inte ska tillföras mer tungmetaller än vad som fanns före skörd. Det innebär att en aska som ska spridas på marker med hög tungmetallhalt kan ha högre halter än en aska som ska sprida på en mark med lägre tungmetallhalt. Detta återspeglas i Skogsstyrelsens allmänna råd.

I finska studier har ingen ökning av tungmetaller uppmätts i bär och svampar efter askåterföring trots att mindre mängder fanns i askan[204].

8.7.2 Dagens regelverk

I dag sker askåterföring som en kompensation för den mineralnäringsförlust som kan uppstå då biobränsle i form av grenar och toppar (grot) tas ut efter en slutavverkning. Det finns inte något regelverk kring askåterföring i tillväxtökande syfte, så kallad askgödsling, vilket antagligen förekommer i mycket liten omfattning.

För alla som bedriver en verksamhet eller avser att bedriva en verksamhet eller vidtar en åtgärd där det finns skäl att anta att miljön eller människors hälsa kan påverkas, gäller miljöbalkens allmänna hänsynsregler (2 kap. miljöbalken). Reglerna innebär bland annat skyldighet att skaffa sig den kunskap som behövs och vidta de skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått som krävs för att förebygga, hindra eller motverka skada eller olägenhet för människors hälsa och miljön.

[203] Skogsstyrelsen. 1998. Rapport 1998/1.
[204] Väätäinen, K., m.fl. 2011.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Maskinell askspridning ska anmälas för samråd enligt 7 § Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder (SKSFS 2013:3). Spridningen får påbörjas tidigast sex veckor efter att samrådsanmälan gjorts. I denna utrednings delbetänkande (SOU 2024:91) föreslår jag dock att detta samrådskrav ska ersättas av en underrättelseplikt enligt 14 § skogsvårdslagen.

Förutom samrådskravet ovan, finns inga regelverk gällande askspridning som näringskompensation, däremot finns allmänna råd och rekommendationer. Den enda föreskrift som finns fastslår att ”när träddelar utöver stamvirket tas ut ur skogen ska åtgärder vid behov vidtas så att skador inte uppstår på skogsmarkens långsiktiga näringsbalans och buffringsförmåga mot försurning” (7 kap. 27 § Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen (SKSFS 2011:7)).

I de allmänna råden och rekommendationerna[205] har Skogsstyrelsen uttolkat hur föreskriften bör tillämpas. Grunderna finns i de allmänna råden och i rekommendationerna redogörs mer detaljerat för hur åtgärder bör utföras.

Allmänna råd om askåterföring

Skogsstyrelsen har i föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen (SKSFS 2011:7) beslutat om allmänna råd till 7 kap. 27 § avseende askåterföring. De allmänna råden innehåller följande.

Tillförsel av mineralnäring, till exempel aska, bör ske som kompensation vid uttag av träddelar utöver stamvirke, motsvarande mer än ett halvt ton torrsubstans ren ohärdad aska, per hektar och omloppstid. Undantag kan göras om uttaget genomförts inom ett avrinningsområde där uttag av avverkningsrester endast kan överstiga ett halvt ton aska på en liten andel av arealen. På starkt försurade marker eller på torvmarker som används för skogsproduktion bör ett grot-uttag inte ske utan tillförsel av mineralnäring.

Vid användande av aska som näringskompenserande åtgärd bör askans mängd, form och sammansättning samt tidpunkt för åtgärden väljas så att kväveutlakning och förluster av tillförd näring begränsas.

[205] Skogsstyrelsen Rapport 2019/14.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Askan bör ha sitt ursprung i skogsbränsle, samt vara stabiliserad och långsamlöslig. Innehåll av näring, tungmetaller och andra skadliga ämnen bör finnas dokumenterade genom till exempel ett analysprotokoll.

Maximalt tre ton aska TS (torrsubstans) bör spridas per hektar och tioårsperiod. Sammantaget under ett bestånds omloppstid bör inte mer än sex ton aska TS tillföras per hektar. Näringskompensation bör inte ske närmare än 15 meter mot sjöar, vattendrag, våtmarker, hänsynskrävande biotoper och tomtmark. Mot diken bör näringskompensation inte ske närmare än tio meter. Näringskompensation bör dessutom inte ske på kulturlämningar då metallföremål, organiskt material och det biologiska kulturarvet kan påverkas negativt.

Spridning av aska görs vanligtvis från traktor. Det finns alltså risk för körskador. Askan kan påverka vattenkemin och vattenlevande organismer negativt. Dessa risker gör att åtgärden askåterföring påverkas av andra delar av 30 § skogsvårdslagen.

8.7.3 Askåterföring och askgödsling i framtiden

Blandning av aska och bioslam

Ett annat alternativ som har utforskats genom studier och praktiska tester är spridning av träaska blandad med bioslam från massafabriker. Bioslammet innehåller kväve vilket ger en mer kompletterar näringsstatus i askan. Dammbildning undviks också genom denna metod och därför utgör hanteringen av askan ingen hälsorisk för arbetare. Denna metod kan dock ha negativa effekter vid spridning. I en studie där spridning genomfördes med ett framflyttarsystem med skivspridare förblev aska som fuktats med bioslam i löslig form och det övergripande utseendet av det behandlade området var oestetiskt. Därför utvecklades en metod för att kombinera aska och bioslam och granulera blandningen. Metoden för granulering av ask-bioslam har nyligen studerats och resultaten är lovande även om vissa praktiska granuleringstester har bekräftat att en betydande del av kvävet från bioslammet går förlorat som gas under bearbetningen och därför är otillgänglig för återvinning tillbaka till marken.[206]

[206] Väätäinen, K., m.fl. 2011.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Askgödsling på torvmark

Ett flertal studier har visat att trädtillväxten som regel ökar efter tillförsel av aska på dikad torvmark och slutsatsen är att med ökad askgiva ökar tillväxten och tillväxtens varaktighet. Dessa studier var i huvudsak utförda i tallbestånd under den första halvan av omloppstiden. En giva på fem ton torr aska per hektar har föreslagits vid praktisk askgödsling i Finland. Givor under två ton torr aska per hektar ger vanligtvis obetydlig effekt på tillväxten. En viktig förutsättning för att askåterföringen ska ha effekt på torvmarken är att grundvattennivån inte är eller blir för hög. Enligt finska studier ligger den optimala nivån 40–60 cm. Dikena på torvmarkerna måste alltså underhållas.[207]

I svenska torvmarker har stora mängder kol lagrats sedan senaste istiden. Men på grund av bland annat dikning i modern tid har avgången av växthusgaser från marken ökat. Skogsodling på redan dikad torvmark kan vara ett sätt att kompensera den ökade avgången. Tillväxten på tillräckligt kväverika torvmarker begränsas oftast av tillgången på fosfor eller kalium och ibland bor. Genom tillförsel av aska får träden tillgång till mer av dessa näringsämnen och tillväxten ökar. Forskningsresultat visar att den högre volymtillväxten håller i sig flera årtionden efter askspridningen.[208]

I Sverige finns cirka 625 000 hektar produktiv skogsmark med ståndortsindex G30 eller högre, där askgödsling skulle kunna ge en tillväxthöjande effekt (avsättningar, hänsynsytor och kantzoner borträknat). Studier har visat att askgödslingen kan ge en ökad tillväxt på cirka 1,6 m^3sk per hektar och år[209] och att effekten håller i sig i upp till 10 år. Det ger en tillväxtpotential för hela Sverige på 1 miljon m^3sk per år, eller 10 miljoner för en tioårsperiod.

[207] Värmeforsk 2009. Rapport 2009:1109.
[208] Skogforsk 2014. Kunskapsartikel. 2025-02-20.
[209] Energiforsk 2016. Rapport 2016:328.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Askgödsling på bördig fastmark

På bördiga fastmarker kan askgödsling öka skogstillväxten med upp till 20 procent[210]. Tillväxten på svaga marker kan däremot minska med ungefär lika mycket[211,212]. Det verkar vara en successiv övergång gräns mellan positiva och negativa effekter och brytpunkten verkar gå vid en C/N-kvot (kol-kväve-kvot) i humusen på cirka 30 vilket motsvara ungefär ståndortsindex från G26[213]. Orsaken till denna olikhet i reaktion beror på hur kvävets tillgänglighet påverkas. På bördiga marker orsakar aska en nettomineralisering av kväve och mer kväve blir därmed tillgänglig[214]. Denna nettomineralisering kan nyttjas för att få en tillväxthöjande effekt på bördiga marker i Sverige.

8.7.4 Bedömning

Bedömning:

– Skogsstyrelsen bör ta fram rekommendationer för hur askspridningen bör utföras med målet att öka skogsproduktionen. Skogsstyrelsen bör också informera markägare om att askåterföring har en tillväxthöjande effekt på rätt marker med syftet att öka skogsproduktionen.

Askgödsling av dikade torvmarker och fastmark med hög bonitet, kan bidra till att motverka klimatförändringarna dels genom minskad avgång av växthusgaser, dels genom ökad tillväxt hos träden. Jag anser därför att askgödslingen kan öka i omfattning på dränerade torvmarker där skogsproduktion lämpar sig samt på bördiga fastmarker. Askgödsling är inte reglerat i lag i dag, men det är okänt för markägare att askan kan ha en tillväxthöjande effekt på vissa marker. Skogsstyrelsen bör därför tillgängliggöra information om detta för markägarna i syfte att öka skogsproduktionen. Samtidigt bör Skogsstyrelsen utveckla rekommendationer för hur askgödslingen bör utföras för att ge en maximal effekt.

[210] Energiforsk- 2023. Rapport 2023:917.
[211] Energiforsk. 2016. Rapport 2016:328.
[212] Nohrstedt, H.Ö. och Jacobson, S. 2000.
[213] Energiforsk 2016. Rapport 2016:328.
[214] Energiforsk 2023. Rapport 2023:917.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Forskningsresultat från både Sverige och Finland (två länder med lika klimat och jämförbara ekosystem), tillsammans med Finlands långa erfarenhet, visar att askgödsling av bördiga (kväverika) dikade torvmarker ger långsiktiga tillväxtökningar hos träden samtidigt som avgången av klimatpåverkande gaser (koldioxid och metan) kan minska. Askans påverkan på vatten och växter har visat sig vara kortsiktig och liten. Trots ovanstående resultat finns behov av mer systematiskt utförd forskning, jag föreslår därför att detta ingår i mitt förslag till forskningsprogram, se kapitel 9.

Torvmarker med höga naturvärden eller torvmarker som lämpar sig för återvätning bör inte askgödslas.

8.8 Begränsa skogsskadorna

Som framgått i avsnitt 3.1.3 har skogsskadornas omfattning och betydelse ökat och det kan befaras att ett förändrat klimat ytterligare kan öka risken för skogsskador. För de tre ekonomiskt sett allvarligaste skogsskadorna bedömer Skogsstyrelsen att kostnaderna för granbarkborreangreppen riskerar att öka mest, men bedömer också att kostnaderna kommer att bli stora i absoluta tal för såväl stormfällningar som rotröta[215]. Samma problematik gäller också för resten av Europa[216,217,218]. Det finns därför skäl att belysa denna fråga ytterligare och lämna förslag på åtgärder. Skador orsakade av vilt behandlas i avsnitt 8.9 och tas därför inte upp här.

8.8.1 Bakgrund

I begreppet skogsskador samlas en stor mängd skadegörare och skadetyper. Var och en har sin egen dynamik och behöver begränsas med sina egna specifika åtgärder. Det gör det svårt att beskriva dem och att hitta generella styrmedel för att begränsa dem.

Vissa skadetyper som brand och stormfällning kan om de blir omfattande närma sig ett katastroftillstånd. I de fallen är det i första skedet fråga om att skydda samhällets infrastruktur och viktiga funk-

[215] Skogsstyrelsen. 2019. Rapport 2019/23.
[216] Seidl, R., m.fl. 2014.
[217] Patacca, M., m.fl. 2023.
[218] Seidl, R., m.fl. 2017.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

tioner. Därefter uppstår arbetet med att begränsa effekten på skog och skogsbruket.

Andra skadegörare som barkborre drabbar i första hand skogen och får ekonomiska effekter för markägaren och kan också påverka naturvärden som var tänkta att bevaras. I förlängningen får detta också effekter på samhället.

Lagstiftning som riktar sig till markägare

Efter de stora stormarna i slutet på 1960-talet och den efterföljande problematiken med granbarkborreskador infördes i slutet av 1970-talet bestämmelser om insektshärjningar i skogsvårdslagen. Vid den skogspolitiska reformen 1993 behölls dessa oförändrade till 29 § skogsvårdslagen men ett statligt finansiellt stöd för bekämpningen togs bort. Skogsstyrelsen uppdaterade samtidigt sina föreskrifter som till följd av den ökade tonvikten på naturvård blev mer tillåtande till exempel genom undantag från föreskrifterna för skogliga impediment och en höjning av hur stora volymer skadad barrskog som kunde lämnas utan åtgärd.

Skogsstyrelsen upphävde år 2000 sina allmänna råd om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark.

År 2011 beslutades relativt stora förändringar i föreskrifterna till 29 § skogsvårdslagen. Fjällnära skog undantogs helt från bestämmelserna liksom stubbar, högstubbar och stubbvältor. Kraven om att röjnings, hyggesrensnings- och avverkningsrester inte får lämnas kvar över en viss omfattning togs bort. Dock gjordes ett förtydligande om att bestämmelserna i föreskrifterna gäller endast för gran >10 centimeter i stamdiameter och tall med skorpbark. Vidare justerades tiden för när rått barrvirke inte får lagras i skogen, vilket främst påverkade södra Sverige som fick tidigarelagd tid för när rått virke ska vara utkört från skogen.

Sedan 2022 återfinns regelverk om skador på skog i den nya växtskyddslagen[219] som ersätter de tidigare bestämmelserna i 29 § skogsvårdslagen. Den nya växtskyddslagen kom till för att komplettera EU-förordningar om växtskadegörare. Utöver dessa bestämmelser infördes i samma lag en nationell reglering för att skydda virkesproduktionen.

[219] Ds 2020:8, Prop. 2021/22:148, rskr 2021/22:335, rskr 2021/22:336.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Skogsstyrelsens roll som kontrollmyndighet och bemyndigandet att meddela föreskrifter om åtgärder mot insektshärjning och yngelhärdar fördes därför över till växtskyddslagen och växtskyddsförordningen och utvidgas till att omfatta andra växtskadegörare än insekter. För att skydda trädslag som används i virkesproduktionen ska det vara möjligt att i föreskrifter ställa krav på åtgärder även i andra växtmiljöer än skog och mot andra aktörer än de som är verksamma inom skogsbruket. Med Skogsstyrelsens förändrade bemyndigande har myndigheten nu en möjlighet att i enskilda fall kunna besluta om mer ingripande förbud, begränsningar eller åtgärder. Denna utökade flexibilitet innebär också att behovet att föreskriva om särskilda bekämpningsområden utgått.

Skogsstyrelsen har inte bemyndigande att meddela föreskrifter som strider mot 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 eller 8 kap. samma balk eller med stöd av annan lag. Det vill säga områden som är skyddade till exempel som naturreservat eller biotopskydd.

Skogsstyrelsen har våren 2025 uppdaterat sina tidigare föreskrifter knutna till skogsvårdslagen till att i stället knytas till växtskyddslagen men i stort låtit dem vara oförändrade[220]. Det vill säga att rått barrvirke överstigande 5 m^3sk inom ett hektar ska utforslas eller göras otjänligt som yngelmaterial samt begränsningar i hur rått barrvirke får lagras avseende tidpunkter, geografisk plats i landet och mängd.

Via föreskrifterna undantas vissa områden eller strukturer från reglerna. Undantagen avser fjällnära skog, skogliga impediment, områden som omfattas av naturvårdsavtal samt stubbar lägre än 1 meter, kulturstubbar och stubbvältor. Det tidigare undantaget för högstubbar togs alltså bort men ett undantag för kulturstubbar fördes in.

Växtskyddslagen omfattar alla trädslag som används i virkesproduktion, men Skogsstyrelsen har i sina föreskrifter avgränsat detta till gran av släktet *Pice*a med stamdiameter över 10 centimeter på bark samt tall avgränsat till arten *Pinus sylvestris* med skorpbark. Med växtskadegörare förtydligas också att föreskrifterna riktar in sig mot större märgborre (*Tomicus piniperda*), åttatandad barkborre (*Ips typographus*) och sextandad barkborre (*Pityogenes chalcographus*). Även om det finns ett bemyndigande har Skogsstyrelsen inte tagit

[220] SKSFS 2025:02. Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om förebyggande av växtskadegörare för skydd av skog.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

fram föreskrifter gällande almsjukesvamp utan avgränsat sig till att hantera de nämnda insektsarterna.

Skogsstyrelsen kan också om det finns särskilda skäl medge undantag från föreskrifterna till exempel om det finns höga naturvärden i det berörda området eller att tillämpning av föreskrifterna får effekter som framstår som oskäliga för enskild.

Kopplingen mellan klimatanpassning och skogsskador

Med ett förändrat klimat finns en risk att befintliga skadegörare ökar i omfattning, till exempel gynnas granbarkborreskador av ett varmare klimat med fler svärmningstillfällen per sommar. Ett annat exempel är rotröta som gynnas av en längre period med temperaturer som möjliggör sporspridning. Det finns också en risk att nya skadegörare kan komma till Sverige. För att motverka dessa risker kan en strategi vara att klimatanpassa skogen till nya förutsättningar. Dessa klimatanpassningsåtgärder kan i sig också öka risken för andra skadegörare som vi i dag inte har tillräcklig kunskap om, till exempel vid gynnande av andra trädslag än gran och tall.

Skogsstyrelsen har genom förordningen (2018:1428) om myndigheters klimatanpassningsarbete i uppdrag att arbeta fortlöpande med klimatanpassning. Uppdraget innebär ett ökat ansvar att verka för att skogsbruket vidtar anpassningsåtgärder så att framtidens skogar både kan stå emot skador och kan möta andra problem – och möjligheter – som följer av ändrade väder- och tillväxtbetingelser. Detta gäller skogens alla värden. Skogsstyrelsen ska inom sitt ansvarsområde och inom ramen för sina uppdrag initiera, stödja och utvärdera arbetet med klimatanpassning. Med klimatanpassning avses enligt 3 §

> … åtgärder som syftar till att skydda miljön, människors liv och hälsa samt egendom genom att samhället anpassas till de konsekvenser som ett förändrat klimat kan medföra.

Enligt förordningen ska Skogsstyrelsen göra en klimat- och sårbarhetsanalys för skogssektorn, ta fram mål för klimatanpassning och specificera i en handlingsplan hur målen ska nås. Arbetet ska redovisas till SMHI och Regeringskansliet. Skogsstyrelsen ska också följa upp arbetet med klimatanpassning varje år. Klimat- och sårbarhetsanalysen ska uppdateras minst vart femte år.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Det inledande arbetet redovisade Skogsstyrelsen 2019[221] och 2024 har myndigheten redovisat den första uppföljningen[222]. I Tabell 8.2 framgår effektmål, delmål och Skogsstyrelsens bedömning av måluppfyllelsen.

Tabell 8.2 Skogsstyrelsens mål och bedömning av måluppfyllelse avseende arbetet med klimatanpassning

Effektmål	Delmål	Skogsstyrelsens bedömning 2024
Skador begränsas i närtid genom väl fungerade system för övervakning och krisberedskap.	Mängden insektsdödad skog är i genomsnitt högst 500 000 kubikmeter per år under 2020-talet.	Nej. Åren 2018–2023 dödades 34 Mm^3sk skog av granbarkborrar. År 2024 låg skadenivån på 0,3 Mm^3sk.
	Barrskogsdominerad skog stubbehandlas mot rotröta i hög omfattning vid föryngringsavverkning och gallring under vegetationsperioden.	Nej. Låg omfattning i södra Sverige och mycket låg omfattning i norra Sverige.
	Den genomsnittliga skogsbrandsarealen är i genomsnitt högst 1 000 hektar under 2020-talet, avsiktliga naturvårdsbränningar ingår inte.	Ja. För åren 2020–2023.
Skador förebyggs långsiktigt och kostnadseffektivt genom att skogen är ståndortsanpassad och stormsäker och har hög grad av variation.	Andelen tall är minst 80 procent i föryngringar på torr mark i respektive landsdel från och med andra halvan av 2020-talet.	Ja. I södra och norra Norrland. Nej i Svealand och Götaland.
	Varje år skadas högst fem procent av tallplantorna av viltbete på vanlig mark och högst två procent på marker med låg bonitet.	Nej. Inte på nationell nivå.
	Blandskogs- och lövskogsandelen bibehålls eller ökar under 2020-talet i samtliga landsdelar jämfört med 2010-talet.	Ja. För lövskog i hela landet, och för blandskog i Svealand och Götaland. Nej. För barrblandskog i hela landet.
	Det finns väl underbyggda råd om hur man kan skapa stormtåliga hyggeskanter via bestånds-anläggning och skötsel senast år 2024 och en utbredd kännedom om dessa råd bland skogsägare.	Nej. Arbete pågår.
Skogsbruket utvecklas så att skador på miljö och andra samhällsvärden inte ökar över tid.	Alternativ till trakthyggesbruk och noggrant planerad körning tillämpas vid huvuddelen av anmäld avverkning på brant, instabil mark där erosion, ras eller skred kan skada samhällsviktiga funktioner eller vattendrag med registrerade höga miljövärden.	Nej. Avverkningen av anmäld och tillståndansökt areal i majoriteten av länen har ökat och ökningar har skett i flera speciellt kritiska områden.

[221] Skogsstyrelsen 2019. Rapport 2019/23.
[222] Skogsstyrelsen 2024. Rapport 2024/19.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Effektmål	Delmål	Skogsstyrelsens bedömning 2024
	Under 2020-talet minskar hyggesarealen per avrinningsområde jämfört med 2010-talet så att vattenrelaterade skador nedströms motverkas.	Nej Sammanhängande kala ytor, mindre än 50 hektar, har ökat i Götaland och Svealand. I Svealand har även ytor över 100 hektar ökat. I Norrland är areal sammanhängande kala ytor kvar på hög nivå, eller har minskat något.
	Skogsbruksåtgärder som har negativ påverkan på vinterbetestillgång och flyttleder för renskötseln minskar och en positiv påverkan via riktad röjning och gallring ökar under 2020-talet jämfört med tidigare.	Nej Inga märkbara förbättringar gällande röjning eller gallring kan noteras. Påverkan på vinterbetestillgång eller flyttleder har inte minskat.
	Under 2020-talet återställs totalt minst 20 000 hektar dikad skogsmark till våtmark.	På gång. Sammantaget har cirka 3 500 hektar dikad skogsmark återställts aktivt.

Källa: Skogsstyrelsen. Rapport 2024/19.

Skogsstyrelsen har också gjort en analys av befintligt regelverk utifrån behovet att klimatanpassa skogen och skogsbruket[223]. Analyserna pekar på att det finns ett gap mellan å ena sidan Skogsstyrelsens bemyndigande att reglera klimatanpassning och å andra sidan det faktiska behovet att minska risken för skador på skog och andra samhällsvärden i ett ändrat klimat och det ansvar som Skogsstyrelsen och skogssektorn har att förebygga sådana skador.

Övervakning och forskning

Övervakningssystem

Övervakning av skogsskador är till sin natur besvärligt eftersom omfattningen fluktuerar kraftigt och uppstår på olika platser som ofta är svåra att förutsäga. Det gör att det för många skadegörare är svårt att ha kontinuerlig övervakning på fasta punkter till exempel via nationellt riktad skadeövervakning (NRS) i Riksskogstaxeringen. Som komplement till sådan övervakning behövs därför beredskap för att snabbt etablera övervakning av en uppkommen skogsskada för att följa utvecklingen av denna och för att kunna se effekten av begränsningsinsatserna. Vid sidan av övervakning av skador kan man också ha övervakning av skadegörarna, till exempel Skogsstyrelsens

[223] Skogsstyrelsen. 2023. Rapport 2023/17.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

svärmningsövervakning av granbarkborre. Men då finns svårigheten att knyta förekomsten av skadegörare till faktiska skogsskador.

Skogsskadecentrum

SLU fick i regleringsbrevet för år 2021 i uppdrag att etablera ett skogsskadecentrum och ta fram en långsiktig plan för detta arbete. Enligt regeringens uppdrag skulle SLU Skogsskadecentrum ta till vara existerande verksamhet och undvika överlapp. Samtidigt måste verksamheten vara tydlig i relation till intressenternas behov. SLU hanterade detta genom att etablera ett virtuellt centrum där forskare och miljöanalytiker inom SLU Skogsskadecentrum behåller sina anställningar vid aktuella institutioner. Inom skogsskadecentrum finns funktioner för analys, forskarskola, projektbaserad kunskapsutveckling och viss övervakning av skador och skadegörare samt ledning och kommunikation.

Information, rådgivning och samordning

Skogsstyrelsen har ett särskilt ansvar att övervaka och informera om skogsskador liksom att samordna skogsbruket vid större skadeutbrott. Skogsbrukets organisationer har också ett ansvar att bidra med information till övervakning och att ge råd till enskilda markägare. Skogsskadecentrum vid SLU har en uppgift att sprida kunskap men den riktar sig i huvudsak till organisationer och yrkesverksamma i skogssektorn och inte lika tydligt till enskilda markägare.

Information och rådgivning är i huvudsak digital

Skogsstyrelsens informationsförmedling och rådgivning har i huvudsak blivit en fråga för digitala kanaler. Exempel på detta är avseende granbarkborre där det på myndighetens hemsida går att se en riskindexkarta som visar var det finns störst risk för angrepp, kartor som visar döda granar från tidigare angrepp som en signal för var markägaren kan leta efter nya angrepp samt en karta med automatisk svärmningsövervakning som visar när väderförhållandena är sådana

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

att en svärmning kan förväntas. Informationsspridning sker också på bred front via media.

Samordning

Centrala skogsskyddskommittén (CSK) är ett rådgivande organ för Skogsstyrelsen i frågor om skador på skog. Arbetet omfattar biotiska och abiotiska skador, dess orsaker och påverkan på skogens långsiktiga tillväxt. CSK beskriver skadeläget och föreslår åtgärder. Dessa ligger till grund för beslut inom Skogsstyrelsens, SLU och hela skogssektorn vid skador på skog.

Hantering vid större kriser

Skogsstyrelsen har ett ansvar enligt krisberedskapsförordningen (2006:942) att i samband med en kris som berör skogen vidta åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av krissituationen. Skogsstyrelsen har därmed att särskilt beakta situationer som uppkommer hastigt och oväntat, situationer som kräver brådskande beslut samt samverkan med andra aktörer samt förmågan att hantera allvarliga skogsskador. Vanligtvis kräver det att Skogsstyrelsen snabbt skaffar sig information om skadelägets omfattning och hur allvarligt läget är. Skogsstyrelsen har därmed en viktig roll att snabbt initiera översiktlig inventering eller insamling och sammanställning av lokalt spridd information. Skogsstyrelsens roll vid större skadeutbrott är att samordna, informera och stödja. Det kan innebära att sammankalla skogsbrukets aktörer för att få en samlad lägesbild och informera om hur skadan bör hanteras och vilka regler som gäller. Skogsstyrelsens roll är inte att styra eller samordna skogsbrukets egna operativa åtgärder i skogsskyddsarbetet eller vid uppröjning av skadad skog. Arbetet styrs av Skogsstyrelsens rutin för beredskap vid omfattande skador på skog[224]. Skogsstyrelsen har en organisation med en skadesamordnare i stort sett i varje distrikt. Dessa personer har ett särskilt ansvar för att bevaka och larma om betydande och anmärkningsvärda skador uppträder lokalt. Skogsskadesamordnare återfinns på regional och nationell nivå. För att upprätthålla en hög beredskap har Skogsstyrelsen passningsschema för helger och

[224] Skogsstyrelsen 2019. Protokoll Nr H-50/2019.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

semesterperioder för nyckelpersoner i skogsskadearbetet. Vid en betydande skadehändelse aktiveras Skogsstyrelsens skogsskadegrupp som leder arbetet med att hantera skogsskadehändelsen. Oftast kallas skogsbrukets större aktörer in för att få en samlad lägesbild samt samråda om hur skogssektorn bör förbereda sig och agera i den uppkomna situationen.

Vid skogsbränder handlar den akuta fasen om att begränsa och bekämpa vilket i första hand är en fråga för den kommunala räddningstjänsten, och vid behov med stöd av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och andra myndigheter. Skogsstyrelsen kan vid förfrågan bistå med personal och utrustning. De omfattande skogsbränderna 2014 och 2018 gav många lärdomar om ansvarsfördelning, riskhantering och bekämpningsinsatser[225,226]. Skogsbruket har sedan dess utvecklat branschgemensamma riktlinjer för att förebygga brand i skog samt riskhantering. När det gäller övervakning och statistik är denna splittrad på flera aktörer och en mer samlad databas för skogsbränder har efterfrågats, förslagsvis i Skogsstyrelsens regi[227].

Ekonomisk kompensation

Det finns inga generella ekonomiska stöd från staten till skogsbruket som avser skogsskador. De lånegarantier som fanns tidigare togs bort 1993. Vid större katastrofliknande skogsskador efter det har staten vid några tillfällen (stormarna 2005 och 2007 samt bränderna 2014 och 2018) ändå gått in med tillfälliga stöd för att bland annat stimulera upparbetning och utforsling av skadat virke samt återbeskogning.

Markägare kan också teckna privata försäkringar för att erhålla viss ersättning vid skador på skog. Det finns också möjlighet att hantera de skatteeffekter som kan uppstå vid en framtvingad avverkning på grund av skogsskador via insättning på ett skogsskadekonto.

Via EU-gemensamma fonder, till exempel Europeiska regionala utvecklingsfonden, finns också möjlighet att söka medel för att arbeta med begränsning av skogsskador. Vid naturkatastrofer finns också

[225] Fö 2014:02.
[226] SOU 2019:7.
[227] Granström, A. 2023.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

möjlighet att få EU-stöd. Dessa är inte tillgängliga direkt för markägare utan söks av medlemsstater eller organisationer.

Särskilt om skogsskador i skyddade områden

Det bemyndigande Skogsstyrelsen har gällande andra växtskadegörare för skydd av skog gäller inte skog som omfattas av skydd enligt 7 kap. miljöbalken. Genom Skogsstyrelsens föreskrifter är dessutom naturvårdsavtal enligt jordabalken undantagna från regelverket. Jordbruksverkets bemyndigande avseende karantänskadegörare omfattar däremot även sådana skyddade skogar.

Naturreservat, biotopskydd och andra områdesskydd bildas med stöd av 7 kap. miljöbalken. Vilka åtgärder som är förbjudna i formellt skyddade områden skiljer sig åt beroende på vad syftet med skyddet är, vilka värden för biologisk mångfald, naturmiljön och/eller friluftslivet området syftar till att skydda samt vad bestämmelserna i miljöbalken anger. Skogsbruksåtgärder är ofta förbjudna inom det skyddade området för att syftet med skyddet ska kunna nås. Om skogsbruksåtgärder är förbjudna upphör växtskyddslagens regler för andra växtskadegörare att gälla i det området. Därmed finns inte något krav på att färskt rått barrvirke ska tas ut. Skogsskador ska i stället ses som den naturliga dynamik som eftersträvas med områdesskyddet. I dessa sammanhang kan skadegörare därför åtminstone till en viss nivå betraktas som nyttogörare.

I beslut om naturreservat anges syftet med reservatet och de inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden som behövs för att uppnå syftet med reservatet (7 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken). Enligt 3 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken med mera (1998:1252) ska en skötselplan fastställas för den långsiktiga vården. Det är utifrån respektive naturreservats föreskrifter som länsstyrelsen eller kommunen kan avgöra vilka åtgärder mot exempelvis granbarkborre som är möjliga att genomföra i naturreservat. Länsstyrelsen eller kommunen (kommunala naturreservat) kan ge dispens från föreskrifterna. En sådan dispens prövas i det enskilda fallet och får bara ges om det är förenligt med syftet med naturreservatet och om det finns särskilda skäl.

Inom ett biotopskyddsområde får man inte bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön. Biotopskydd har

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

inte specifika föreskrifter på samma sätt som naturreservat. Men av inrättandebeslutet och biotoptypen finns visst stöd för att uttolka i vilken grad skogsskador kan påverka bevarandeintresset negativt. Skogsstyrelsen beslutar om de åtgärder som behövs för att vårda ett biotopskyddsområde, vilket kan inkludera även bekämpningsåtgärder om de gynnar syftet med skyddet. Skogsstyrelsen kan även ge dispens från förbudet mot att skada naturmiljön. En sådan dispens ges efter prövning av det enskilda fallet och bara om det finns särskilda skäl. Behov av bekämpningsåtgärder med hänsyn till kringliggande skog utgör inte i sig en grund för dispens.

Inom områden som omfattas av naturvårdsavtal avgör syftet med avtalet, samt det avtalet reglerar, vilka åtgärder som kan utföras. I de flesta naturvårdsavtal anges att avtalsparterna ska samråda med varandra innan eventuella åtgärder genomförs i området. Om avtalet anger att död ved ska gynnas eller bevaras i naturvårdsavtalet gäller inte regelverket om att ta ut färskt rått barrvirke. Miljöbalkens regler om samråd inför åtgärder som väsentligen kan ändra naturmiljön gäller, vilket innebär att bekämpningsåtgärder bara kan utföras om de inte strider mot kraven i denna bestämmelse.

Frågan om skadestånd från staten för skador på skog i nära anslutning till naturreservat har också diskuterats och prövats. Mark- och miljööverdomstolen har i sin dom (MÖD 2024:27) prövat om spridning av granbarkborrar från ett naturreservat till närliggande produktionsskog kan utgöra en skadeståndsgrundande störning enligt 32 kap. miljöbalken. Domstolen slår fast att det i princip inte kan uteslutas att omfattande granbarkborreangrepp kan utgöra en sådan *annan liknande störning* som avses i bestämmelsen. Dock krävs det mycket höga beviskrav för att skadeståndsansvar ska bli aktuellt. För att ansvar ska kunna utkrävas krävs

1. Betydande omfattning och varaktighet – Det måste vara fråga om större härdar av granbarkborrar som spridit sig från en fastighet till en annan.
2. Koppling till en verksamhet – Det ska finnas ett samband mellan störningen (angreppen) och en viss verksamhet som orsakat den.
3. Inte allmänvanlig störning – Mindre angrepp kan betraktas som allmänvanliga och ger inte rätt till ersättning.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

I det aktuella fallet ansåg domstolen att bolaget inte lyckats visa att granbarkborrarna spridit sig från reservatet i sådan omfattning att det uppfyller kraven för en ersättningsgill störning. Det fanns också alternativa förklaringar till angreppen, och bevisningen ansågs otillräcklig. Därmed ogillades markägarens skadeståndstalan.

Det finns således i undantagsfall en möjlighet att få skadestånd för granbarkborreangrepp, men det kräver mycket stark bevisning om att angreppen har sitt ursprung i en verksamhetsrelaterad smitthärd av betydande omfattning och att spridningen inte kan betraktas som naturlig eller allmänvanlig. Beviskraven är därmed höga och praxis mycket restriktiv.

Särskilt om skogsbränder

Minnet från de omfattande skogsbränderna 2014 och 2018 tillsammans med oron för vad varmare och torrare somrar i framtiden kan innebära gör att särskild uppmärksamhet bör riktas mot risken för skogsbränder.

Enligt statistik från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) avseende insatser där kommunal räddningstjänst varit på plats vid bränder i skog och mark har det i genomsnitt sedan 1998 brunnit knappt 2 000 hektar produktiv skogsmark per år. Variationen är stor mellan åren med toppar år 2006 (cirka 5 000 hektar), 2008 (cirka 4 000 hektar), 2014 (cirka 10 000 hektar) och 2018 (cirka 22 000 hektar). Med dessa borträknade sjunker det årliga genomsnittet till cirka 500 hektar per år. Sedan 2018 finns också statistik över orsaken till bränderna. I 44 procent av antalet bränder i produktiv skogsmark gick brandorsaken inte att bedöma. Därefter var brandorsaken oftast sådant som har med eldning utomhus att göra (eldning, glöd efter eldning, tändare eller likande) som står för 18 procent av antalet bränder, lika stor andel orsakades av blixtnedslag. I jämförelse kan nämnas att hygges- och naturvårdsbränningar endast orsakade 0,3 procent av de bränder där räddningstjänsten behövt rycka ut.[228] Skogsmaskiner står för en mycket liten del av de skogsbränder som leder till utryckning från räddningstjänsterna i landet. För perioden

[228] MSB. 2025-07-15. Skogsbrandstatistik.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

2018–2021 orsakade skogsmaskiner 0,67 procent, vilket motsvarar cirka 38 utryckningar per år[229].

Ansvar och roller för beredskap för bränder i skog och mark utgörs av ett system från lokal, regional, nationell upp till EU-nivå. Grundberedskapen för släckning och förebyggande arbete utgörs av kommunal räddningstjänst som kan förstärkas av andra. Exempelvis kan staten och andra länder inom EU stötta med extra resurser och funktioner för att hantera en skogsbrand.

I syfte att förhindra uppkomsten av skogsbränder har MSB tillsammans med SMHI utvecklat ett prognosverktyg för gräsbrand, skogsbrand och bränsleuttorkning i skog[230]. De har också tjänster som vänder sig till och används av professionella aktörer i skogsbruket. Skogsbruket har också genom Skogforsk utvecklat arbetsrutiner med mera för att hantera brandrisken[231]. När det gäller information till allmänheten om brandrisk och eldningsförbud används flera kanaler. Utöver karttjänster och information på MSB:s och SMHI:s webbplatser finns särskilda appar (*Brandrisk ute*, *Krisinformation*, m.fl.). SMHI meddelar också via TV och radio.

Eldningsförbud utomhus samt liknande förebyggande åtgärder får meddelas av en länsstyrelse eller kommun enligt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor. I brådskande fall får de kungöras genom publicering i ortstidning eller läsas upp i radio. Att bryta mot eldningsförbudet kan utgöra ett brott belagt med böter.

Ansvarsfördelningen vid skogsbränder hanteras i lagen om skydd mot olyckor (2003:778). För den enskilde handlar det om en skyldighet att varna och tillkalla hjälp samt under vissa förutsättningar medverka i räddningsinsatsen. Kommunen ansvarar för förebyggande arbete och räddningsinsatsen när den enskilde själv inte kan hantera branden. Staten via MSB ansvarar för tillsynen av kommunens ansvar.

8.8.2 Problembeskrivning

Ökade skogsskador utgör ett stort problem för möjligheten att öka tillväxten och tillgången på biomassa. Direkt genom att skadorna i sig leder till minskad tillväxt eller avgång men också indirekt eftersom det kan påverka investeringsviljan i skogsbruket och skogsnär-

[229] Skogforsk 2022. Arbetsrapport 1118.
[230] SMHI. 2025-07-15. Brandriskprognoser.
[231] Skogforsk. 2025-07-15. Skogsbrand.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

ingen. De begränsade möjligheterna att bekämpa skogsskador i formellt skyddad skog och risken för spridning av skadegörare kan också inverka hämmande på markägares vilja att inrätta områdesskydd på sin fastighet. Omfattande skogsskador på produktionsskog har markägaren normalt ett särskilt ekonomiskt intresse av att begränsa men saknar kanske kunskap och information om hur, var och när.

Problemet tycks snarare ligga i möjligheten att upptäcka skadorna i tid, veta vad som bör göras för att begränsa dem och sen också möjlighet att genomföra dessa åtgärder.

Lagstiftning har en viktig normgivande funktion och skapar utrymme för Skogsstyrelsen att arbeta med tillsyn. Men i många fall är det ett trubbigt instrument för att hantera skogsskadorna. Uppkomna skogsskador till exempel från granbarkborre behöver hanteras snabbare än vad som i normalfallet kan åstadkommas via tillsyn.

Viktigare tycks då vara tidig upptäckt av skador i kombination med information och rådgivning. I takt med minskad självverksamhet hos markägarna och minskad rådgivning och fältverksamhet hos Skogsstyrelsen får myndigheten, skogsbruket och markägarna förlita sig mer på övervakning via sensorer, till exempel satellitbilder och digital information via nätet. Fältpersonal vid skogsbrukets organisationer är här en viktig källa för snabb upptäckt av skogsskador. Här uppstår då problemet att identifiera skador tidigt och lyckas förmedla informationen till berörda samt att markägaren vidtar lämpliga åtgärder.

Ett särskilt problem avser skador i skyddade områden. De naturvärden som är tänkta att skyddas kan i vissa fall riskera att förstöras av ett skogsskadeangrepp. Samtidigt innebär den tillförsel av död ved som exempelvis granbarkborreangreppen skapar en naturlig process och den döda veden är viktig för många arter knutna till gran- och barrblandskog. Formellt skyddade områden, särskilt naturreservat och nationalparker, har också viktiga sociala värden och nyttjas för friluftsliv. Omfattande skogsskador kan då försvåra tillträdet till området och begränsa upplevelsen vid besöket. I extrema fall har ansvarig länsstyrelse uppmanat till att undvika reservat med stora granbarkborreskador.

Risken för spridning från skyddade områden till omgivande skog har diskuterats återkommande, inte minst avseende granbarkborre. Angrepp av granbarkborre i skyddade områden påverkar inte granbarkborreutbrott i landskapet i avsevärd grad eftersom arealen skyddad

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

granskog är väsentligen mindre jämfört med arealen brukad granskog. De allra flesta granbarkborrarna finns alltså i den brukade skogen. Markägare kan drabbas av ökade skador om de har granskog i anslutning till områden med angrepp av granbarkborre. Antalet markägare kan vara betydande även om andelen drabbade är begränsat. För den drabbade markägaren är problemet lika stort oavsett om andra är mer eller mindre drabbade. Risken för spridning av angrepp avtar snabbt med ökande avstånd från en sådan lokal population.[232]

Risken för skogsbränder förväntas öka med ett förändrat klimat. Denna risk och konsekvenserna av skogsbränder påverkas dock inte i så stor utsträckning av skogsbruket. Berörda myndigheter och skogsbruket har på ett bra sätt utvecklat metoder och verktyg för att prognostisera risken för skogsbrand och vidta åtgärder baserat på den risken. Däremot finns det all anledning att arbeta förebyggande med att begränsa orsakerna till att skogsbränder alls uppkommer via eldning utomhus.

8.8.3 Lösningsförslag

Förslag:

- Regeringen ger länsstyrelserna i uppdrag att göra en översyn av reservatsföreskrifter utifrån risken för skogsskador i reservaten och i skog i anslutning till naturreservat.
- Regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att göra en översyn av föreskrifterna till växtskyddsförordningen i syfte att skärpa dessa.
- Regeringen säkerställer via Formas en långsiktig finansiering av Skogforsks screeningcenter.
- Regeringen ger Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, SMHI och Skogsstyrelsen i uppdrag att gemensamt och i samråd med länsstyrelser och kommuner utveckla tydligare informationssystem till allmänheten gällande brandrisk och eldningsförbud i skogen samt utreda och lämna förslag på förbättrat regelverk avseende eldningsförbud.

[232] Schroeder, M. och Weslien, J. 2020.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Bedömning:

- Den etablerade satsningen på Skogsskadecentrum bör fortsätta prioriteras av SLU och utgöra ett kunskapsnav för hela skogssektorn och andra forskningscentra.
- Skogsstyrelsen bör prioritera skogsskadefrågorna genomgående i sitt arbete med rådgivning, tillsyn och övervakning särskilt avseende granbarkborre.
- Skogsstyrelsen bör regelbundet genomföra övningar för att pröva skogssektorns och berörda myndigheters beredskap att hantera katastrofliknande skogsskador. Det är av stor betydelse att berörda myndigheter och skogsbruket arbetar tillsammans i frågor om övervakning, rådgivning och information till markägare.

Översyn av regelverk

Föreskrifter och vägledningar för skyddade områden

Växtskyddslagen och växtskyddsförordningen är i dag enbart tillämpbara på skyddad skog enligt miljöbalken när det gäller karantänskadegörare men inte avseende sådana som benämns som andra skadegörare. Tanken är att separata reservatsföreskrifter eller när det gäller biotopskyddsområden separata beslut från Skogsstyrelsen ska hantera risken för att sådana skadegörare kan spoliera naturvärdena. För att minska skogsskadornas påverkan på friluftslivet eller på omkringliggande skog bör enskilda föreskrifter eller beslut inte tillåta alltför stora skador ens i skyddad skog. För att skapa förutsägbarhet och transparens i dessa frågor finns det skäl att redan innan en omfattande skogsskada inträffar ha föreskrifter och vägledande dokument som styr handlandet. Länsstyrelserna bör därför göra en översyn av reservatsföreskrifter med avseende på skogsskyddsfrågorna till exempel genom att ange vilka skadegörare som kan hota de naturvärden som var tänkta att skyddas och vid vilken situation bekämpning av sådana är aktuell. Även risken för spridning till angränsande skog bör beaktas i föreskrifterna. För biotopskyddsområden och Natura 2000-områden som inte har särskilda föreskrifter bör Skogsstyrelsen respektive länsstyrelserna i stället ta fram andra former av styrande

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

dokument som reglerar myndigheternas agerande vid skador som kan skada naturvärden eller omgivande markägare. Att arbeta med att begränsa skogsskadorna även i skyddade områden via översyn av regelverk bedömer jag också som en mer framkomlig väg än att ge ekonomisk kompensation när skadorna väl inträffat. En sådan ordning bygger dessutom fel incitamentsstruktur för den markägare som angränsar till ett naturreservat. Skogsskadearbetet bör inriktas på att identifiera och åtgärda skadeutbrott tidigt, inte invänta så omfattande skador att ersättning kan bli aktuellt.

Föreskrifter för annan skog

I de tidigare bekämpningsområdena för granbarkborre fanns vissa skärpningar i förhållande till ordinarie föreskrifter. Jag instämmer i att bekämpningsområden kunde te sig onödigt statiska och mindre effektiva och tror att det flexibla beslutsmandat Skogsstyrelsen nu har fått har större potential att vara effektivt genom mer behovsanpassade beslut. Jag vill trots det anföra att med tanke på förväntade klimatförändringar och fortsatta problem med granbarkborre kan en stor del av Sverige återkommande behöva hanteras med särskilda beslut som liknar de tidigare bekämpningsområdena. Jag anser därför att det regelverk som tidigare gällde i bekämpningsområdena behöver vara det nya normala. Mer specifikt att kravet att rått barrvirke överstigande 5 m^3sk inom ett hektar ska utforslas eller göras otjänligt som yngelmaterial sänks till 3 m^3sk per hektar för hela landet med bibehållande av de undantag som ges i föreskrifterna samt tidigarelagda datum för utforsling av virke som avverkats.

Skogsstyrelsens arbetssätt

Det sker en snabb teknikutveckling just nu både när det gäller sensorer för att samla in data men kanske framför allt när det gäller att bearbeta och analysera data till exempel med hjälp av AI. Skogsstyrelsen ligger i detta avseende väl framme och myndigheten bör fortsätta att i samarbete med akademin utveckla övervakningssystem för att identifiera skogsskador och riskområden för skogsskador. Med tanke på vilka stora värden som står på spel om inte skogsskadesituationen hålls under kontroll föreslår jag också att Skogsstyrelsen

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

prioriterar skogsskadefrågorna genomgående i sitt arbete, speciellt avseende rådgivning, tillsyn och övervakning. Det är också viktigt att fortsätta med skogsskadeövervakning även i perioder med minskade skador för att kunna få tidiga signaler om skadorna ökar igen. Ett sådant exempel är övervakning av barkborresvärmning som måste fortgå kontinuerligt eftersom skadorna snabbt kan öka igen.

Angående rådgivning ger jag ett särskilt förslag om att utveckla en mer aktiv direkt rådgivning till berörda markägare. Den information och karttjänster som återfinns på Skogsstyrelsens hemsida är till stor nytta om den används. Problemet är nog närmast att berörd markägare ska hitta dit vid rätt tillfälle och sen också omvandla sin nyfunna kunskap till en praktisk åtgärd i skogen. För det tror jag det behövs ett mer direkt och personligt tilltal till exempel via brevutskick med kartfigurer, sms eller pushnotiser. Om sådana riktar sig specifikt till berörda markägare med konkret information och åtgärdsförslag och dessutom med god timing ökar sannolikheten för att markägaren också agerar.

Forskning

Min bedömning är att Skogsskadecentrum efter några års uppstart och mycket fokus på forskningsprojekt nu börjar finna sina former också för extern samverkan. Här vill jag särskilt betona vikten av att Skogsskadecentrum har en aktiv dialog med skogsbrukets företrädare, ansvariga myndigheter och med övriga forskarsamhället utanför SLU. Sverige är ibland ett litet land och en satsning på ett specifikt skogsskadecentrum måste komma hela skogssektorn och den skogliga forskningen till del. Eftersom det i regleringsbrevet till SLU inte längre finns särskilda budgetmedel till verksamheten är det viktigt att SLU i sin interna budgetprocess prioriterar Skogsskadecentrums verksamhet. Skogsskadecentrum bör också i högre utsträckning än i dag inkludera plantskoleverksamheten och fröplantagerna och deras särskilda problembild när det gäller skador.

Angående forskningen inom Skogsskadecentrum och andra institutioner vill jag göra ett särskilt medskick om vikten av att ta fram ny och förmedla befintlig kunskap om skadefaktorer på andra trädslag än gran och tall, i blandskogar samt i andra skötselsystem än trakthyggesbruk. I dag anförs ofta sådana åtgärder som viktiga för

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

klimatanpassning och för att begränsa skogsskadorna. Men kunskapsläget om skogsskador i sådana miljöer är generellt och helt naturligt lägre än när det gäller gran och tall i trakthyggessystem som varit dominerande i Sverige. Till exempel visar resultaten från Riksskogstaxeringen högst andel skadade stammar hos björk när det gäller vind/snö-skador och röta[233]. Björk är också mycket känsligt för torka vilket vi kan förvänta oss mer av på många ställen i landet.

En annan viktig åtgärd för att på längre sikt undvika skogsskador är det screeningcenter som är under uppbyggnad hos Skogforsk. Ursprungligen designades det för genetisk screening för motståndskraft mot rotröta och törskatesvamp hos gran respektive tall som värdefull information i förädlingsprogrammet. Förväntningar finns på att screening också ska kunna göras för andra skadegörare vilket innebär att det krävs en investering och säkrad finansiering av centret. För statens del handlar det om finansiering via Formas.

Katastrofliknande skogsskador

Samhällets krisberedskap utgår från den så kallade ansvarsprincipen som innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även under krissituationer. Givet denna princip finns det behov av ett mer akut och långtgående arbete av berörda myndigheter i samverkan med skogssektorn vid större katastrofliknande skogsskadehändelser som bränder, stormar eller omfattande insekts- eller svampangrepp. Det kan handla om gemensamma insatser för att skapa en bild av omfattningen, prioritering av resurser, begränsningsinsatser med mera. Det kan också handla om behov att identifiera behov av förändrade regelverk för att underlägga bekämpning till exempel avseende logistik eller ekonomiska stöd. Det är svårt att planera för det oväntade men för att stärka beredskapen bör Skogsstyrelsen regelbundet genomföra katastrofövningar tillsammans med berörda myndigheter och skogssektorn, till exempel via centrala skogsskyddskommittén.

Skogsbränder utgör i detta sammanhang en extra allvarlig situation eftersom de också kan utgöra en fara för liv och egendom på ett sätt som andra skogsskador inte gör (med undantag för omfattande stormskador). Eftersom risken för omfattande skogsbränder kan antas

[233] Fridman J. och Nilsson P. 2025.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

öka med ett förändrat klimat kan det vara skäl att arbeta särskilt med den frågan mer än vad denna utredning getts möjlighet till. Till exempel kan man fråga sig om det är lämpligt att ha höga nivåer av biomassa som i äldre skog och oftast i skyddad skog och bebyggelse i nära anslutning till varandra.

De prognosverktyg som MSB och SMHI tagit fram används av skogsbruket som tillsammans med egna rutiner för till exempel när markberedning sker eller när skogsmaskiner måste köra utan band eller till och med helt stoppa avverkningarbeten. Men utifrån att eldning utomhus är en så vanlig orsak till skogsbränder finns det som jag ser det skäl att föreslå insatser för förbättrade informationsinsatser som riktar sig till allmänheten och inte minst utländska turister. Den information som förmedlas via appar och hemsidor når bara de som har ett så stort intresse att de själva laddat ned appen eller går in på hemsidan. Jag bedömer att det krävs en betydligt mer aktiv informationsspridning om brandrisken och inte minst beslutade eldningsförbud. Jag föreslår därför att berörda myndigheter, MSB, SMHI och Skogsstyrelsen gemensamt och i samråd med länsstyrelser och kommuner, får i uppdrag att gemensamt utveckla tydligare informationssystem till allmänheten gällande brandrisk och eldningsförbud i skogen. I den senare frågan bör det övervägas om det som grundregel borde gälla ett generellt eldningsförbud i skog och mark under sommarhalvåret.

Det pågår redan arbete inom detta område, men jag bedömer att det behöver vidareutvecklas. För att säkerställa detta bör regeringen ge ett tydligt uppdrag till berörda myndigheter att fortsätta och förstärka arbetet.

Uppdraget bör innefatta att säkerställa samordning mellan digitala plattformar och lokala beslut, att förbättra kommunikationen vid snabbt förändrade brandrisklägen och att säkerställa att informationen är tillgänglig på flera språk. Det är särskilt angeläget att systemet fungerar väl under sommarmånaderna, då risken för bränder är som störst och många människor vistas i skog och mark.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Alternativa lösningar

Jag har även övervägt alternativa och kompletterande lösningar för att stärka arbetet med att begränsa skogsskadorna och då via ytterligare lagstiftning. Det skulle kunna ske genom att lägga till fler skadegörare i växtskyddsförordningen för vilka Skogsstyrelsen också kan meddela föreskrifter.

Skogsstyrelsen är i dag via växtskyddsförordningen bemyndigad att meddela föreskrifter, förbud, begränsningar eller åtgärder för att begränsa förekomsten av större märgborre, åttatandad barkborre, sextandad barkborre samt almsjukesvamp på Gotland. Skogsstyrelsen har beslutat om föreskrifter inom sitt bemyndigande utom för almsjukesvamp vilket myndigheten bör göra omgående baserat på den ändring som gjordes i växtskyddsförordningen (2022:795) i början av 2025 som en följd av den tidigare utredningen om skogsträdsförädling för ökad motståndskraft[234].

Växtskyddsförordningens bemyndigade kan ses alltför snävt avgränsat och härrör från en tid innan vi kände till riskerna med klimatförändringarna och med ett snävt perspektiv på vad som är värdefulla trädslag.

Enligt förarbetena till växtskyddslagen bör möjligheten att ställa nationella krav på åtgärder för att begränsa förekomsten av växtskadegörare som inte omfattas av skyddsåtgärder enligt växtskyddsförordningen omfatta alla slags växtskadegörare som kan medföra oacceptabla konsekvenser genom angrepp på trädslag som används i virkesproduktion. Nationella bestämmelserna måste vara förenliga med de allmänna unionsrättsliga principerna om företräde, lojalt samarbete, den fria rörligheten för varor och proportionalitet. Det är viktigt att en nationell reglering motiveras av ett allmänt intresse av att skydda växter och växtprodukter, i det här fallet virkesproducerande träd och träprodukter, samt att en nationell reglering bedöms vara samhällsekonomiskt effektiv. Regeringen anser i likhet med bedömningen i promemorian att fokuset i bedömningen av om en skadegörare ska anses orsaka oacceptabla konsekvenser bör vara på de ekonomiska konsekvenserna. De miljömässiga och sociala konsekvenserna ska inte vara huvudskälet till att införa en nationell reglering enligt växtskyddslagstiftningen.[235]

[234] SOU 2024:35.
[235] Prop. 2021/22 :148 s. 43–46.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Baserat på omfattningen av eventuella ekonomiska konsekvenser av ett större angrepp samt möjligheten till bekämpningsinsatser skulle fler skadegörare kunna inkluderas i det förordnande Skogsstyrelsen har till exempel större dubbelögad bastborre, röd tallstekel, vanlig snytbagge, barrskogsnunna jättebastborre, gremmeniella, törskaterost och rotticka. Dessa växtskadegörare kan visserligen innebära oacceptabla ekonomiska konsekvenser genom angrepp på trädslag som används i virkesproduktion. Min bedömning är dock att för flertalet av dem saknas ett tydliga och kostnadseffektiva bekämpningsåtgärder som lämpar sig för reglering via föreskrifter. I stället bör skogsskador av dessa skadegörare begränsas via övervakning, rådgivning och information. Om situationen förändras till exempel genom att skadorna av någon skadegörare ökar eller om det kommer fram kostnadseffektiva bekämpningsåtgärder som det är rimligt att kräva av markägarna kan frågan behöva omprövas.

8.8.4 Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten

De två förslag om översyner av föreskrifter som länsstyrelserna och Skogsstyrelsen bör göra får anses ingå i myndigheters ständiga arbete med att se över sina föreskrifter vilket möjligen skapar viss undanträngningseffekt men inga direkta ökade kostnader.

Mina bedömningar att Skogsstyrelsen i högre grad än nu bör prioritera skogsskadearbetet inom tillsyn, rådgivning och övervakning leder naturligtvis till ökade kostnader eller undanträngningseffekter hos myndigheten. Avseende rådgivning föreslår jag i ett annat kapitel en större satsning vilket omfattar även skogsskadefrågan. Likaså föreslår jag ökad tillsyn även på andra områden och det samlade behovet redovisas i den sammanlagda konsekvensanalysen.

För skogsskadecenter föreslår jag ingen ytterligare särskild finansiering men uppmanar SLU att fortsatt prioritera arbetet inom sin befintliga budgetram.

Inför investeringen i ett screeningcenter beräknade Skogforsk att den löpande driften skulle uppgå till 5 miljoner kronor per år[236]. Den beräkningen utgick från ett arbete inriktat på törskate och rotröta. Därefter har ytterligare önskemål tillkommit varför kostnaden kan

[236] Skogforsk 2024. Arbetsrapport 1192.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

antas bli högre. Statens bidrag till arbetet kanaliseras via Formas och bör säkerställa en långsiktighet i arbetet.

Konsekvenser för företag och enskilda

Mina förslag och bedömningar leder till en ökad kunskap hos företag och enskilda markägare via rådgivning och information för att de ska kunna agera på ett sätt som begränsar skogsskadorna och därmed ökar tillväxten och förbättrar lönsamheten i skogsbruket. Vid behov leder förslagen och bedömningarna till utökad tillsyn utifrån en skärpt lagstiftning.

Förslaget bedöms inte ha någon påverkan på renskötseln eller rennäringens behov.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

De skärpta föreskrifter jag efterlyser både i formellt skyddade områden och i annan skog kan påverka tillförseln av död ved. Död ved är en bristvara i skogslandskapet och bör öka men bedömningen att stora tillskott på kort tid av till exempel gran efter ett barkborreutbrott inte ger den efterfrågade effekten för biologisk mångfald. Jag bedömer därför inte att det finns några oöverstigliga målkonflikter här.

I syfte att begränsa klimatförändringarna är det viktigt att skogens tillväxt upprätthålls eller ökar. Förslagen om att begränsa skogsskador verkar i detta syfte.

Att beakta skogsskadornas begränsning på friluftslivet i reservatsföreskrifterna bör ge positiva konsekvenser för skogens sociala värden.

Samhällsekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser

De finansiella kostnader som uppstår för staten eller för företag och enskilda i att begränsa skogsskadorna på det sätt jag föreslår innebär visserligen ökade kostnader. Men i jämförelse med de kostnader som skogsskadorna medför måste det anses vara en god investering för framtiden.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Skogsskador är ett centralt problem för hela Europa och att begränsa dem i Sverige på det sätt jag föreslår bedöms inte strida mot EU:s gröna giv.

8.9 Viltskador på skog

8.9.1 Bakgrund

Vilt är i sig en naturresurs som med god förvaltning kan bidra med nyttigheter till samhället. Men ur ett skogsperspektiv finns flera problem som viltstammarna orsakar.

Regeringen konstaterar 2021 att klövviltbetet har en stor negativ påverkan på virkesproduktionen och den biologiska mångfalden[237]. De ekologiska sambanden mellan klövvilt och biologisk mångfald är dock inte särskilt välstuderade. Viltvårdsfonden finansierar därför ett forskningsprojekt under perioden 2023–2025 för att studera klövviltets effekter på biologisk mångfald i svenska produktionsskogar[238].

Skador från vilt, framför allt betesskador på tallungskog, orsakar betydande förluster för skogsbruket och skogsindustrin. Enligt beräkningar från Skogsstyrelsen uppgick den totala ekonomiska förlusten till cirka 7,2 miljarder kronor år 2019. Det höga skadetrycket i tallungskogar bedömdes samtidigt leda till en minskad tillväxt om ungefär 6,4 miljoner skogskubikmeter per år[239]. Med hänsyn till nuvarande prisutveckling på virke har den ekonomiska belastningen på sektorn ökat betydligt sedan dess.

Ytterligare beräkningar visar att de samhällsekonomiska kostnaderna till följd av viltskador kan vara väsentligt högre än vad som framgår av Skogsstyrelsens rapport. I en rapport från Södra Skogsägarna från 2000[240] uppskattas att betesskador på nationell nivå, om skadenivåerna kvarstår, årligen orsakar ett minskat förädlingsvärde på 11,9 miljarder kronor, utöver vad som kan anses vara maximalt tolerabla förluster. I samma beräkningar uppskattas tillväxtnedsättningen i skogen till cirka 6,9 miljoner m^3fub per år.

När det gäller kostnader kopplade till viltrelaterade trafikolyckor visar en rapport som togs fram på uppdrag av Trafikverket år 2018 att

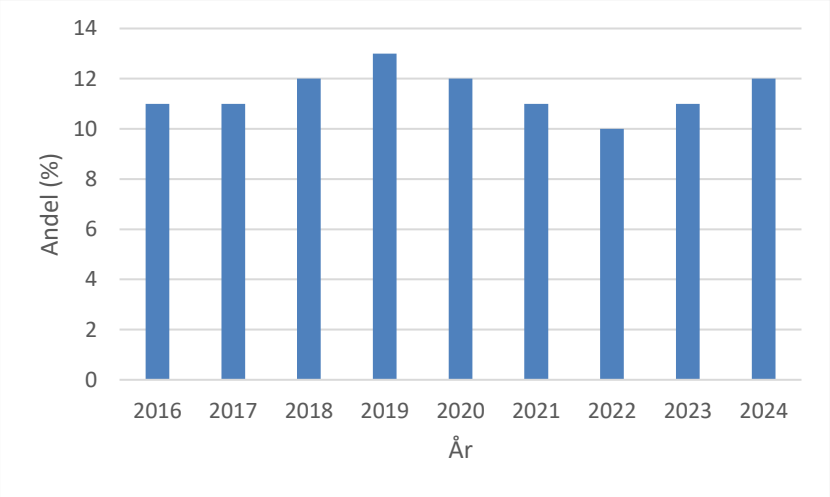
[237] Prop. 2021/22:58 s. 61–63.
[238] Naturvårdsverket. 2025-06-11.
[239] Skogsstyrelsen 2019. Rapport 2019/16.
[240] Örlander, G. & Frisk, J. 2020.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

de totala kostnaderna till följd av sådana olyckor, givet ett oförändrat jakttryck, skulle kunna uppgå till cirka 5,8 miljarder kronor år 2030[241]. En uppdatering från Trafikverket år 2022 visar att de samlade kostnaderna för viltrelaterade vägtrafikolyckor under ett medelår (2013–2017) uppgick till nära 11 miljarder kronor[242]. Detta sammantaget pekar på att viltskador har mycket omfattande samhällsekonomiska konsekvenser, både inom skogssektorn och inom andra samhällsområden som infrastruktur och trafiksäkerhet.

Inom Älgbetesinventeringen (ÄBIN)[243] mäts bland annat hur stor andel tallstammar som skadats av vilt (Figur 8.8).

Figur 8.8 Andel tallstammar med årligt uppkomna viltskador



Källa: Skogsstyrelsen, skoglig betesinventering. 2025-04-09.

Enligt Skogsstyrelsen anses andelen årsskadade tallar i intervallet 10–20 procent utgöra en svår skadenivå och det behövs kraftfulla åtgärder för att minska skadenivån. Medelvärdet för andelen oskadade tallar är 65 procent för de tre senaste inventeringarna.

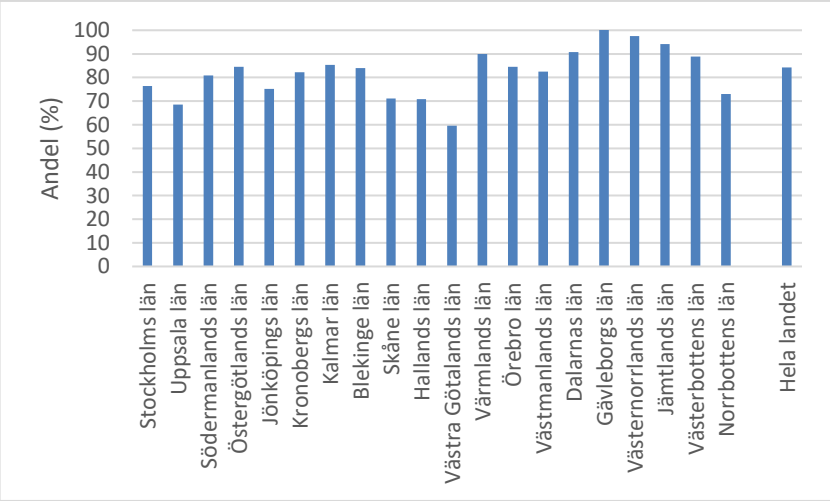
Avskjutning används för att reglera älgpopulationens storlek och sammansättning för att nå de mål som finns i älgförvaltnings-

[241] Jägerbrand, A.K., m.fl. 2018.
[242] Trafikverket. 2022.
[243] Älgbetesinventering (ÄBIN) är en metod för att inventera viltskador i ungskog som är mellan 1 och 4 meter i medelhöjd. ÄBIN mäter omfattningen av klövviltets (Älg, kronvilt, dovvilt och rådjur) bete i ungskogarna och är ett av underlagen till älgförvaltningen.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

planerna. Länsstyrelsens statistik visar det faktiska utfallet av jakten jämfört med planen. Förvaltningsmålet omvandlas oftast till antal älgar i vinterstam. I ett älgförvaltningsområde beslutar älgförvaltningsgruppen målen, som sedan godkänns av länsstyrelsen. Ingående älgskötselområdens planer och tilldelning för licensområden ska tas fram för att bidra till målen i älgförvaltningsplanen. Statistiken visar att i endast fem av länen är avskjutningen över 90 procent av det uppsatta målet (Figur 8.9).

Figur 8.9 Nyttjandegrad av avskjutningsmål 2024/2025



Källa: Länsstyrelsen, statistik älgdata. 2025-04-09.

Mål för skog och klövvilt

Regeringen har gjort bedömningen att en tydlig minskning av klövviltpopulationerna utifrån lokala och regionala förhållanden bör ske i närtid samtidigt som skogsskötseln anpassas för ökade fodermängder[244].

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har inom ramen för älgförvaltningssystemet formulerat målbilder för skog och klövvilt:

– Det ska vara möjligt att föryngra skogsmarken med lämpligt trädslag.

[244] Prop. 2021/22:58, s. 61–63.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

– Minst 7 av 10 tallstammar ska vid 5 meters höjd vara oskadade av klövvilt. Det motsvarar att minst cirka 85 procent av tallarna är oskadade av hjortvilt vid tidpunkten för älgbetesinventeringen (ÄBIN), vilket i sin tur motsvarar maximalt 5 procent[245] tallstammar med årsfärska uppkomna viltskador[246] orsakade av hjortdjur.
– Rönn, asp, sälg och ek ska kunna bli trädbildande där de förekommer naturligt.

Tabell 8.3 Skadeklasser beroende på ståndortsindex

Skadeklass	Andel tall med årligt uppkomna viltskador (>T18)	Andel tall med årligt uppkomna viltskador (≤ T 18)	Andel oskadade tallstammar
Tolerabel	<= 5 %	<= 2 %	Minst 85 %
Allvarlig	> 5–10 %	> 2–5 %	Minst 70 %
Svår	> 10–20 %	> 5–10 %	Minst 50 %
Mycket svår	> 20 %	> 10 %	< 50 %

Källa: Naturvårdsverket skrivelse 2018-11-27.

Tabellen visar hur Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen förtydligar tolerabla skadenivåer på tall, som varierar beroende på ståndortens egenskaper[247].

Regeringen har i skogspropositionen 2021 föreslagit att det bör genomföras en ökad rådgivning om klövviltsförvaltning och skogsskötsel med syftet att minska klövviltskador på skog och öka fodermängderna. Regeringen bedömer också att för att åstadkomma eftersträvad balans mellan klövviltstammar och fodertillgång, utöver rådgivning, behövs ytterligare insatser. Därför bör möjligheterna till olika åtgärder, och vid behov regelförändringar, för att minska skadenivåerna utredas av relevanta myndigheter.[248]

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket hade 2023 utrett möjliga åtgärder och förslag till regelförändringar för att åstadkomma eftersträvad balans mellan klövviltstammar och fodertillgång och därmed minska skadenivåerna på skog[249].

[245] Lägre procent vid låg bonitet, se Tabell 8.3.
[246] Med årligt uppkomna viltskador menas de skador som uppkommit under det senaste året, dvs. både från föregående sommar och från den senaste vintern. Gäller alla tallstammar i såväl röjda och oröjda bestånd och som registreras i ÄBIN.
[247] Naturvårdsverket 2018. Skrivelse 2018-11-27.
[248] Prop. 2021/22:58 s. 61–63.
[249] Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023. Skrivelse 2023-10-17.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Totalt föreslår myndigheterna 31 åtgärder. Av dessa förslag bereds i dag drygt hälften av regeringen medan resterande är sådana som myndigheterna själva kan gå vidare med.

Sammanfattningsvis rör förslagen:

1. åtgärder som leder till förbättrad samverkan
2. kunskapshöjande insatser i form av bland annat utvecklade utbildningspaket
3. utredningar av områden som drabbas hårt av betesskador
4. analys av målnivåer och konkretisering av myndigheternas uppdrag
5. åtgärder som möjliggör flerartsförvaltning
6. åtgärder för att underlätta jakt genom till exempel utökade jakttider
7. utveckling av förvaltningsunderlag
8. säkerställande av statlig finansiering av älgförvaltningen för bland annat framtagande av älgdata och ÄBIN
9. åtgärder som möjliggör ökad fodertillgång.

8.9.2 Problembeskrivning

Trots att det har gått 13 år sedan den nuvarande älgförvaltningen infördes har Sverige ännu inte nått de målnivåer för maximalt tolerabla viltskador som har fastställts av Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket och som regeringen bekräftat i proposition 2021/22:58 *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvården i skogen med frivillighet som grund*. Målen inte fått genomslag i praktiken i en sådan utsträckning att Sverige tydligt närmar sig uppsatta mål. De ekonomiska konsekvenserna för skogsbruket är betydande, oavsett variationer i beräkningarna av dessa skador.

Viltskador påverkar skogsbruket negativt på flera sätt. Ökade kostnader för föryngringsåtgärder och minskad förväntad tillväxt kan minska investeringsviljan. Skadorna medför även kvalitetsförluster på virket, vilket i sin tur påverkar det ekonomiska värdet negativt. Risken ökar för att skogsbestånden får en sämre klimat-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

anpassning, särskilt då tall som är särskilt torktålig, ofta missgynnas till följd av viltbete. Även markägarnas benägenhet att investera i förädlat och högkvalitativt skogsodlingsmaterial minskar om plantorna riskerar att förstöras. Dessa effekter påverkar inte bara skogsbrukets lönsamhet utan kan även påverka dess bidrag till klimatnytta och biologisk mångfald.

En särskilt problematisk följd av omfattande viltskador är att markägare riskerar att hamna i konflikt med gällande skogsvårdslagstiftning. Enligt 5 § skogsvårdslagen föreligger krav på att ny skog ska anläggas på produktiv skogsmark efter avverkning. Om viltbete försvårar möjligheten att uppnå en godtagbar återväxt, kan markägaren därmed ofrivilligt bryta mot lagens krav. I Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2022:1) anges dessutom att gran inte bör godtas som huvudträslag på torra och grunda marker, vilket ytterligare kan begränsa markägarens handlingsutrymme i valet av trädslag.

8.9.3 Lösningsförslag

Förslag:

– Ett tydligt mål att förebygga och begränsa skador orsakade av vilt författningsregleras.

Bedömning:

– Jag ställer mig bakom det arbete som pågår inom viltförvaltningen, som följer av de uppdrag som regeringen beslutade om med anledning av skogspropositionen 2021/22:58 och bedömer att detta arbete är av stor betydelse för att uppnå en bättre balans mellan viltstammar och skogsbrukets förutsättningar.

– Jag bedömer att de förslag som Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har tagit fram, exempelvis statlig finansiering av viktiga verktyg för älgförvaltningen som ÄBIN, kan få positiva effekter för att minska viltskadorna på skog.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Klövviltskadorna begränsar tillväxten och investeringsviljan

I uppdraget som jag fått ingår att föreslå samhällsekonomiskt effektiva åtgärder för att förstärka incitamenten för ett långsiktigt hållbart och konkurrenskraftigt skogsbruk samt stärka näringsfriheten och investeringsviljan i skogsnäringen i syfte att öka den skogliga tillväxten och öka tillgången till hållbart producerad inhemsk biomassa.

De kostnader som viltskadorna innebär för samhället är svåra att fastställa till exakta kronor och ören, men de är betydande för skogsnäringen som helhet men framför allt för en drabbad markägare. Som tidigare konstaterats kan investeringsviljan hos en markägare påverkas negativt av att investeringar i föryngringsåtgärder omintetgörs genom viltskador och av att produktionen påverkas negativt. Höga nivåer av viltskador leder till minskad skoglig tillväxt, vilket försämrar möjligheterna till ett hållbart uttag av inhemsk biomassa och motverkar skogsbrukets klimatanpassning. När viltet i stor utsträckning betar eller skadar trädslag som är särskilt lämpade för framtida klimatförhållanden, begränsas skogsägarnas möjlighet att anpassa skogen till ett förändrat klimat och skogens långsiktiga förmåga att bidra till omställningen mot ett fossilfritt samhälle minskar.

Viltskadornas påverkan på skogsbruket har länge varit ett känt problem men trots detta har arbetet för att minska skadorna inte medfört resultat som når upp till målen inom viltförvaltningen. Det finns dock pågående arbeten hos ansvariga myndigheter och Regeringskansliet för att förbättra villkoren för skogsbruket i förhållande till viltskador. Regeringen har också tillsatt två utredningar, en utredning för att se över organisationen hos myndigheterna och föreslå en ny jakt- och viltvårdsmyndighet[250] samt en jaktlagsutredning[251]. Utredningen om en ny jakt- och viltvårdsmyndighet lämnade sitt betänkande i april 2025. I utredningen lyfts problematiken med skador som orsakas av vilt. Utredningen föreslår tydliggörande i berörda myndigheters instruktioner för att säkerställa en bättre struktur och tydligare arbete för att förebygga och begränsa skador på vilt samt att Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk får i uppdrag att samla in statistik och utveckla metoder för att få bättre kunskap om att förebygga och begränsa skador[252].

[250] Regeringen. 2024. Dir. 2024:11.
[251] Regeringen. 2023. Dir. 2023:108.
[252] SOU 2025:50 s. 420–425.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

På grund av de stora utmaningar som viltskadorna utgör för skogsbruket och för möjligheten att nå de skogspolitiska målen har jag valt att, trots det arbete som pågår hos myndigheter, regeringen och andra utredningar, titta närmare på denna fråga med de utgångspunkter som framgår av mitt direktiv.

Pågående arbete bör prioriteras

Skogsstyrelsen har undersökt hur olika åtgärder i skogsbruket påverkar skogens förmåga att binda koldioxid. Enligt dessa analyser skulle en minskning av viltskador på unga tallar – från dagens nivå på cirka 12 procent per år till fem procent – kunna leda till att skogen binder mer koldioxid. Det ökade kollagret skulle då motsvara ungefär fem miljoner ton koldioxid per år i genomsnitt fram till år 2100. Fram till 2050 beräknas ökningen bli omkring två miljoner ton per år.[253]

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har i sin skrivelse *Skog och klövvilt*[254] tagit fram förslag på hur skadesituationen i Sverige kan hanteras. Förslagen bygger på att öka kunskap, utveckla viltförvaltningen i syfte att minska klövviltpopulationerna och anpassa skogsskötseln för ökade fodermängder. Förslagen innebär också att inventeringen som sker via ÄBIN finansieras med statliga medel. Jag ställer mig bakom dessa förslag och det arbete som pågår. Jag anser att regeringen bör prioritera detta arbete och säkerställa att tillräckliga resurser finns för att ta detta arbete vidare inom Regeringskansliet men särskilt hos myndigheter och övrig förvaltning. För att öka tillväxten och stärka investeringsviljan är de förslag som myndigheterna tagit fram en väsentlig pusselbit.

Mål för tolerabel skadesituation

Regeringen hänvisar i prop. 2021/22:58 *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvården i skogen med frivillighet som grund* till mål för att åstadkomma en tolerabel skadesituation. Dessa mål är följande

[253] Skogsstyrelsen 2023. Rapport 2023/10.
[254] Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023. Skrivelse 2023-10-17.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

– Det ska vara möjligt att föryngra skogsmarken med lämpligt trädslag.
– Minst 7 av 10 tallstammar ska vid 5 meters höjd vara oskadade av klövvilt. Det motsvarar att minst cirka 85 procent av tallarna är oskadade av hjortvilt vid tidpunkten för älgbetesinventeringen (ÄBIN), vilket i sin tur motsvarar maximalt 2–5 procent årsfärska skador.[255]
– Rönn, asp, sälg och ek ska kunna bli trädbildande där de förekommer naturligt.

Dessa mål beskriver jag även närmare i bakgrunden. Målen används av Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket i viltförvaltningen.

Vid tillämpningen av dessa mål bör följande framhållas. De årsfärska skadorna kan svårligen bedömas från år till år utan bör utgöras av ett medelvärde över tre år för att ge en mer rättvisande bild över skadesituationen. Vad som avses med skador på skog orsakade av vilt är enligt ÄBIN en skada på trädets stamaxel (toppskottsbete, toppbrott, barkgnag och fejning) som sitter högre än tre decimeter ovan mark och som orsakats av ett hjortdjur (älg, rådjur, kron-, eller dovhjort). Denna definition bör dock breddas när det kommer till uppföljning av målen. Skador till följd av vilt kan också vara sjukdomar, svampar och andra angrepp som kan infektera trädet som försvagats på grund av viltet. Detta kan leda till multiskadad ungskog som är ett stort problem i Västerbotten och Norrbotten[256]. Ett högt betestryck kan också innebära att vissa trädslag inte alls kan etablera sig, eller att det lämpligaste trädslaget utifrån markförhållandena inte planteras på grund av risken för viltskador.

Dessa mål bör vara vägledande för hela viltförvaltningen. Arbetet med att förebygga och begränsa viltskador på skogen behöver utgå från dessa mål, så att insatserna tydligt bidrar till att nå ett skadetryck som ligger inom godtagbara nivåer. Målen ska därmed fungera som en grund för prioriteringar, beslut och åtgärder inom hela kedjan av viltförvaltningsarbetet.

[255] Se Tabell 8.3.
[256] Skogsstyrelsen 2019. Rapport 2019/10.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Målen behöver få bättre genomslag i klövviltsförvaltningen

Målen som jag beskrivit ovan är inte beslutade av riksdag eller regering, även om regeringen i proposition angett att den anser att viltförvaltningen på ett tydligare sätt än i dag bör styra mot och följa upp de mål som satts upp inom ramen för älgförvaltningen[257].

Jag anser, i likhet med regeringen, att tydligheten kring styrningen mot målen måste öka. En viktig pusselbit för att nå dit bedömer jag vara att låta målen genomsyra även lagstiftningen.

Myndigheterna är bundna av legalitetsprincipen och en effektiv styrning av förvaltningen bör därför inte ske genom rekommendationer ifrån andra myndigheter eller genom förarbetsuttalanden. För att viltförvaltningen ska kunna styras mer effektivt bör arbetet med att förebygga och begränsa skador av vilt regleras i författning. En sådan reglering tydliggör att detta arbete ska genomföras med utgångspunkt i de mål som tidigare har beskrivits. Genom att ge detta arbete en rättslig förankring ökar möjligheten att fokusera insatserna, samordna aktörer och vidta åtgärder som på ett verkningsfullt sätt bidrar till att målen uppnås.

Styrning genom författning kan ske på olika sätt, till exempel genom regleringsbrev, instruktioner till myndigheter eller genom andra lagar och förordningar på området.

Jaktlagstiftningen har till syfte att reglera viltvård, rätten till jakt och jaktens bedrivande. I jaktlagstiftningen finns målen kring viltvård angivna och jag anser att målen bör förtydligas. Likaså bör de myndigheter som har ansvar för viltvård i samband med skogsbruk få tydliggöranden i sina instruktioner för att målen kring skadenivåerna ska kunna utgöra en utgångspunkt för myndigheternas arbete. Detta stämmer också väl överens med de analyser och förslag som lämnades av *Utredningen om en ny jakt – och viltvårdsmyndighet*.[258]

[257] Prop. 2021/22:58, s. 63.
[258] SOU 2025:50.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Jaktlagstiftningen

I 4 § jaktlagstiftningen framgår målet med viltvården i Sverige. I paragrafen anges att viltet ska vårdas i syfte att

– bevara de viltarter som tillhör landets viltbestånd och de fågelarter som tillfälligt förekommer naturligt i landet, och
– främja en med hänsyn till allmänna och enskilda intressen lämplig utveckling av viltstammarna.

Enligt förarbetena till bestämmelsen ska markägarnas och jakträttshavarnas skyldighet att anpassa jakten och vidta olika åtgärder ha samma inriktning som all annan viltvård. Starka och livskraftiga viltbestånd ska eftersträvas men allt för individrika viltstammar som orsakar skador i bland annat jordbruket och skogsbruket är inte önskvärda.[259]

Syftet med 4 § har således varit att begränsa viltstammarna i förhållande till de skador som viltet kan orsaka skogs- och jordbruk. Jag bedömer att detta bör förtydligas i 4 §. Detta genom ett tillägg om att viltstammarnas utveckling ska ske med hänsyn till allmänna och enskilda intressen *innefattande att förebygga och begränsa skador orsakade av vilt*. Uttrycket i lagstiftningen att ”förebygga och begränsa skador orsakade av vilt” bör alltid tolkas och tillämpas som en strävan mot att uppnå de mål som redovisats tidigare. Detta innebär att allt arbete inom viltförvaltningen som syftar till att minska viltskador också ska bidra till att uppfylla målet om en balans mellan viltstammarnas storlek och skogens förutsättningar att föryngras och utvecklas. Genom att förtydliga detta i lagstiftningen skapas en tydlig koppling mellan konkreta åtgärder och det övergripande målet för viltförvaltningen.

Myndigheternas instruktioner

De myndigheter som har uppdrag inom viltförvaltning med påverkan på skogsbruket behöver få instruktioner som tydligt styr arbetet mot att minska viltskadorna i skogen. Skogsstyrelsens, länsstyrelsernas och Naturvårdsverkets instruktioner bör bättre återspegla myndigheternas uppdrag med viltförvaltningen genom att det införs ett tillägg om att

[259] Prop. 1986/87:58, s. 68.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

myndigheten ska begränsa och förebygga skador av vilt. Detta ska ske i syfte att nå målen som jag redogjort för ovan. Genom tillägg i instruktionen får myndigheterna ett tydligt uppdrag att inom respektive myndighets ansvarsområde arbeta för att uppnå viltförvaltningens mål och eventuella oklarheter kring målens prioritet i viltförvaltningen blir klarlagda. Det blir också effektivare och enklare i samarbetet mellan myndigheterna när samma mål utgör grund för alla berörda myndigheters arbete.

8.9.4 Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten

Det pågår redan ett arbete med att förebygga och begränsa viltskador på skog. Detta arbete har pågått under en tid och Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har arbetat fram förslag på åtgärder. Fortsatt arbete bör kunna ske inom befintliga budgetramar eller på det sätt som aviserats i myndigheternas förslag. I avsnitt 8.5 skriver jag om hur ungskogsinventering och ÄBIN skulle kunna samverka för att uppnå kostnadsbesparingar. Oaktat sådana möjligheter bör staten finanseria ÄBIN i enlighet med de förslag myndigheterna lämnat.

Konsekvenser för företag och enskilda

Det finns stora fördelar, framför allt för areella näringar som jordbruk och skogsbruk, att gemensamma mål för viltförvaltningen får ökat genomslag. Viltskadekommissionen[260] har funnit att kostnader för viltskador är ojämnt fördelade i samhället och orsakar negativa externa effekter. De som drabbas av kostnader är de som är beroende av att markanvändningen kan skötas rationellt och skapa avkastning. Viltskadorna medför stora och direkta kostnader för dessa personer och verksamheter. De som vill ha stora viltstammar bär däremot inte alltid kostnaderna Minskade viltskador innebär minskade kostnader för berörda företag och enskilda. Jag har i avsnitt 8.9.1 närmare beskrivit de kostnader som viltskadorna medför i dag för skogsbruket. Bland annat beräknas betesskador på nationell nivå, om skadenivåerna kvar-

[260] Viltskadekommissionen tillsattes 2022 av LRF tillsammans med Sveriges Jordbruksarrendatorer, Södra Skogsägarna, Mellanskog, Norra skog och Riksförbundet M Sverige, för att analysera viltskadesituationen. Viltskadekommissionen slutrapporterade i juni 2022.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

står, årligen orsakar ett minskat förädlingsvärde på 11,9 miljarder kronor, utöver vad som kan anses vara maximalt tolerabla förluster. I samma beräkningar uppskattas tillväxtnedsättningen i skogen till cirka 6,9 miljoner m^3fub per år.

Mina förslag innebär ingen direkt påverkan på klövviltstammarna. En minskning av dessa kan dock bli en indirekt konsekvens av att viltförvaltningen prioriterar arbete som leder till de fastlagda målen. Företrädare för rennäringen har lyft att minskade klövviltstammar kan innebära att predationen på ren ökar vid bibehållna rovdjursstammar samtidigt som behovet av att rovdjursskador fullt ut täcks av ersättningen som anslås i statsbudgeten också ökar. Jag lämnar dock inga förslag på hur målen för viltförvaltningen ska nås och ser att detta arbete behöver ske med rennäringen i beaktande.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Som tidigare nämnts kan arbetet mot de gemensamma målen jag föreslår indirekt leda till att åtgärder, såsom att minska storleken på vissa viltstammar, blir nödvändiga. En sådan utveckling kan dock medföra utmaningar. Att minska klövviltstammarna ställer krav på noggrann uppföljning för att säkerställa att viltstammarna fortsatt är hållbara och livskraftiga. I vissa sammanhang har Svenska Jägareförbundet uttryckt oro över sådana åtgärder och ifrågasatt i vilken utsträckning en minskning av viltstammarna faktiskt gynnar jord- och skogsbruket. Dessa perspektiv behöver beaktas i den fortsatta dialogen om hur målen bäst uppnås.

Viltskadekommissionen har påtalat att ett högt betestryck från vilt medför att våra skogar blir mindre artrika samt att biologisk mångfald och rekreationsvärden påverkas negativt. Skador på träd kan också få negativa effekter på klimatet.

Jag har i mina förslag inte gått in närmare på hur viltvården praktiskt ska bedrivas utan valt att fokusera på det mål som viltvården ska arbeta för att nå. Detta för att få till ett mer effektivt samarbete mellan viltvårdens olika aktörer. De förslag jag lämnar i denna del har därför ingen direkt påverkan på viltstammarnas storlek eller biologisk mångfald. Dock framgår det av myndigheternas åtgärdsförslag att en del åtgärder som viltvården behöver arbeta med kan få sådan påverkan.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Dessa frågor ligger dock just nu på regeringen och myndigheternas bord och arbetet med att finna lämpliga lösningar pågår.

Samhällsekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser

Viltskador orsakar stora kostnader för skogsbruket. Vilt orsakar också skador i andra delar av samhället som till exempel trafiken. Viltskadekommissionen har i en rapport från 2022 funnit att för att vi ska kunna uppnå samhälleliga mål om skogsproduktion, trafiksäkerhet, biologisk mångfald och livsmedelsproduktion måste aktiva åtgärder sättas in mot viltstammarna. Att inte vidta några åtgärder skulle alltså innebära fortsatt stora kostnader för samhället och enskilda.

Det är därför av betydande samhällsintresse att det vidtas åtgärder som säkerställer att viltförvaltningen bedrivs samordnat och målmedvetet i syfte att förebygga och begränsa skador orsakade av vilt.

8.10 Lägsta ålder för föryngringsavverkning

För att förhindra en misshushållning av yngre skog finns ett regelverk om att föryngringsavverkning inte är tillåten förrän skogen uppnått en viss ålder. I praktiken sammanfaller detta med marknadsmekanismer som ändå ger markägarna incitament att vänta med avverkning till åldrar som ger hög timmerandel. Men det kan ändå vara klokt att behålla regelverket. Däremot har regelverket genom åren förenklats undan för undan och nu är det dags att ta bort en omotiverad skillnad mellan landsdelarna.

8.10.1 Bakgrund

Tillkomst och förändringar av regelverket

Under andra halvan av 1800-talet pågick en lång debatt om behovet att få till en förändring från exploatering till ett uthålligt skogsbruk. Initialt infördes en skogsvårdslag med återbeskogningsplikt. Som ett resultat av det stora vedbehovet under första världskriget utsattes yngre skog för ett stort avverkningstryck vilket föranledde en tillfällig lag mot avverkning av ungskog om det inte var för att främja skogens utveckling, det vill säga gallring. Vid reformeringen av skogs-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

vårdslagen 1923 blev detta en permanent lag. Någon specifik åldersgräns infördes inte men praxis tycks ha varit ungefär två tredjedelar av tiden fram till att tillväxtens förräntning av markvärdet och virkesvärdet kulminerade.[261]

Vid den skogspolitiska reformen 1948 skärptes lagen genom att begreppet *yngre skog* ersattes med *utvecklingsbar skog*[262]. Med utvecklingsbar skog avsågs skog med en positiv värdetillväxt. Något stöd för bedömning i enskilda fall togs inte fram.

Sådana definierade slutåldrar togs i stället fram av dåvarande professorn vid Riksskogstaxeringen. Dessa utgjordes av en komplex tabell som införlivades som en bilaga till skogsvårdslagen 1964. Dessa slutåldrar skulle dock fortfarande främst ses som exempel och inte absoluta gränsvärden. Talrika exempel gavs i lagtexten till hur bedömd slutålder borde justeras och det hänvisades även till lokal erfarenhet och lokalt etablerad kunskap. Det står även i lagen att högsta rekommenderade töjmån är 10 procent på bedömd optimal slutålder (20 procent vid svaga marker). Detta kunde jämkas med om skogens tillstånd inte var tillfredställande. Tabellen justerades något 1975 vilket i de flesta fall medförde cirka 5–10 år högre värden.

Vid förarbetena till 1979 års lag poängterades vikten av lång omloppstid för att hålla en hög produktion i skogarna[263,264]. I praktiken innebar det att slutåldrarna i stora drag behölls med undantag för gran på god mark där det ansågs att en minskning var motiverad. En ny tabell utarbetades med utgångspunkt i den tidpunkt vid vilken medeltillväxten och den löpande tillväxten skär varandra om de ritas ut i ett diagram. Tabellen visade olika kombinationer av ståndortsindex, trädslag (gran och tall) och region. Enligt skogsvårdslagens dåvarande 13 § skulle tidpunkten sättas när ”endast en mindre ökning av medelproduktionen kan erhållas”. För att motsvara detta gjordes en reduktion av den tidpunkten för kurvornas skärning som tycks ha varit i storleksordningen 20–25 år. I det reviderade regelverket sammanfattades de nya ålderskraven i en tabell med cirka 70 olika kombinationer och utöver detta kom även enkla tabeller på slutåldrar för contortatall, vårtbjörk och bok. Det innebar en viss förenkling jämfört med tidigare men det går att fråga sig varför tabellen inte förenklades ytterligare då skillnaden mellan flera olika geografiska områden var

[261] Enander, K.-G. 2007.
[262] SOU 1946:41.
[263] SOU 1978:6 s. 118.
[264] Prop. 1978/79 s. 111.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

små. Slutåldrarnas lämplighet ifrågasattes i princip inte av remissinstanserna 1979 men kom med tiden att kritiseras.

Dåvarande professor Bengt Jonsson på SLU uppmanade Skogsstyrelsen att ompröva regelverket för att den praktiskt tillämpade slutavverkningsåldern ofta låg under laggränsen, begränsningarna hade en onödigt hämmande inverkan på virkesmarknaden och den nya, anlagda skogen uppvisade betydligt mindre regionala skillnader i tillväxt vid samma ståndortsindex än vad den gamla naturligt uppkomna skogen gjorde[265].

I samband med framarbetandet av ny skogspolitik 1993 betonades skogsägarens frihet att själv välja slutavverkningstidpunkt. Den skogspolitiska kommittén kunde inte se att slutåldrarna fyllde någon funktion och föreslog att slutåldrarna helt kunde tas bort[266]. Motivet var att det under överskådlig tid skulle råda ett virkesöverskott och att markägarna inte skulle föryngringsavverka skogen innan den ger störst ekonomiskt utbyte. Det kan också nämnas att det i en ESO-rapport (Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi) strax innan föreslagits ännu mer omfattande avreglering av regelverket som styr skogsskötseln[267].

Regeringen såg dock ett fortsatt behov av skydd mot exploatering av yngre skog. I den skogspolitiska propositionen 1992/93 skrev regeringen att

> Regler om den lägsta tillåtna slutavverkningsålder som inte inriktas mot så hög produktion som möjligt, utan endast skall tjäna som ett skydd för den yngre växande skogen, kan göras enklare och ges mera generell räckvidd. En riktlinje för att bestämma de avverkningsåldrar som bör gälla i framtiden kan vara att reducera de nu gällande åldrarna med 25 procent.[268]

Skogsstyrelsen förändrade därefter föreskrifterna i linje med propositionen och förenklade också tabellerna för gran och tall. Dessutom togs ålderskravet för contortatall och vårtbjörk bort.

[265] Skogsstyrelsen 2015. Rapport 2015/6.
[266] SOU 1992:76 s. 191.
[267] Ds 1991:31.
[268] Prop. 1992/93:226 s. 60.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Dagens regelverk

Av 10 § skogsvårdslagen och 11 § skogsvårdsförordningen framgår att Skogsstyrelsen har rätt att föreskriva att trädbestånd under en viss ålder inte får avverkas.

Skogsstyrelsens föreskrifter anger lägsta tillåtna ålder för föryngringsavverkning för olika trädslag samt för tall och gran olika åldrar beroende på ståndortsindex och landsdel[269].

För ädellövskog som till mer än hälften består av ask gäller 50 år, om mer än hälften består av bok gäller 80 år och om mer än hälften består av ek gäller 90 år. För övrig ädellövskog samt skog som till mer än hälften består av björk, asp eller al gäller 35 år som lägsta ålder för föryngringsavverkning.

För tall och gran anges ålderskravet i tabeller vilka sammanfattas i Tabell 8.4.

För växtplatser med annat ståndortsindex eller bestånd med annan trädslagsblandning än ovan ska jämkning ske mellan de angivna åldrarna, där så kan ske.

Tabell 8.4 Lägsta tillåtna ålder för föryngringsavverkning i bestånd vars virkesförråd till minst hälften består av tall och/eller gran

Ståndortsindex	Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län	Övriga landet
G12/T12	100	90
G16/T16	90	80
G20/T20	80	70
G24/T24	70	65
G28/T28	65	60
G32		50
G36		45

Källa: SKSFS 2011:7.

[269] 3 kap. 3–6 §§ SKSFS 2011:7. Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till Skogsvårdslagen.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Analyser och utredningar sedan 1993

Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitiken

Vid den första utvärderingen 1997[270] fanns en oro för att de sänkta ålderskraven i kombination med lättnader i ransoneringsreglerna skulle leda till en slags exploatering där fastigheter utsattes för allt för stora föryngringsavverkningar och sedan såldes vidare till personer som inte hade råd med föryngringsarbetet.

Vid den andra utvärderingen 2001[271] hade vissa justeringar av ransoneringsreglerna med mera genomförts vilket antogs eventuellt haft en dämpande effekt. I stället pekade man på att de stora naturvårdsavsättningarna av äldre skog påverkat den genomsnittliga föryngringsavverkningsåldern nedåt. Med hänvisning till SKA99 menade man att detta är ett möjligt agerande utan att riskera den uthålligt möjliga avverkningsnivån.

Skogsutredningen 2004

I denna utredning berördes inte frågan om regelverket för lägsta ålder för föryngringsavverkning.

Skogliga konsekvensanalyser

Skogsstyrelsen genomför återkommande skogliga konsekvensanalyser (tidigare avverkningsberäkningar) för att beskriva de framtida konsekvenserna för skogstillståndet och avverkningsmöjligheterna givet det pågående skogsbruket och alternativa scenarier för detta. Samtliga konsekvensanalyser som har genomförts sedan omläggningen av skogspolitiken (SKA99[272], SKA08[273], SKA15[274] och SKA22[275]) har visat på att vi kan förvänta oss sjunkande omloppstider i framtiden som sedan stabiliserar sig på en lägre nivå än i dag. Detta innebär också att sänkningen kan ske utan att äventyra framtida generationer avverkningsmöjligheter. I SKA15 drog dock Skogsstyrelsen

[270] Skogsstyrelsen 1998. Meddelande 1.
[271] Skogsstyrelsen 2002. Meddelande 1.
[272] Skogsstyrelsen 2000. Rapport 2000/2.
[273] Skogsstyrelsen 2008. Rapport 2008/25.
[274] Skogsstyrelsen 2015. Rapport 2015/10.
[275] Skogsstyrelsen 2022. Rapport 2022/09.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

slutsatsen att vid ett fortsatt högt resursutnyttjande bör lägsta ålder för föryngringsavverkning ses över. Särskilt viktigt är det om ytterligare substantiella arealer undantas från skogsbruk.

Nationella skogsprogrammet

Inför skapandet av det nationella skogsprogrammet fick fyra arbetsgrupper i uppdrag att ta fram varsin underlagsrapport till regeringens fortsatta arbete. Den arbetsgrupp som lämnade förslag inom området virkesproduktion, övriga ekosystemtjänster och naturens gränser lät analysera en utveckling av differentierad omloppstid där ena halvan av virkesproduktionsmarken skulle kunna få sänkta krav motsvarande 70 procent av dagens ålderskrav medan andra halvan i stället fick höjda krav[276]. Tanken var att skogar med högre naturvärden (men fortsatt inom ramen för virkesproduktion) skulle skötas med förlängda omloppstider medan mer ensartade skogar skulle tillåtas ha kortare omloppstid. I genomsnitt skulle åldern för föryngringsavverkning bli densamma som om ingen ändring av regelverket gjorts. En sådan förändring skulle leda till en lite mer utsträckt åldersfördelning, något höjd medelålder i virkesproduktionsmarken och något minskad avverkningsmöjlighet. Något förslag på att förändra regelverket lämnades inte.

Skogsstyrelsens analys 2015

Skogsstyrelsen tog på eget initiativ 2015 fram en analys av följder av att sänka åldrarna i norra Sverige till samma nivå som i södra Sverige[277]. Utredningen visar att det saknas grund för att bestånd på samma ståndortsindex har olika ålderskrav i olika delar av landet. Konsekvenserna av en sänkning i norra Sverige bedömdes ge viss förbättring av skogsbrukets ekonomi, marginell påverkan på de framtida avverkningsmöjligheterna, liten påverkan på miljövärden och negativt för rennäringen.

I februari 2016 var frågan om en ändring av föreskrifterna och en sänkning av lägsta ålder för föryngringsavverkning i norra Sverige på Skogsstyrelsens styrelses bord. Styrelsen landade då i att det rådde

[276] Nationella skogsprogrammet. 2016.
[277] Skogsstyrelsen 2015. Rapport 2015/6.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

för stor osäkerhet om hur omfattande påverkan på rennäringen skulle bli och avstod från att ändra föreskrifterna. Som orsak angav styrelsen att det inte kan uteslutas att det uppstår negativa effekter för rennäringen[278].

Skogsutredningen 2019

Skogsutredningen 2019[279] menade att efterfrågan på klent virke anses låg och marknadspriset motiverar knappast avverkning av ungskog i någon större utsträckning vilket var anledning till den ursprungliga lagstiftningen. I stället motiveras regelverket oftare med hänsyn till naturvård och renbete även om dessa skäl inte kommit till uttryck i lagstiftningsmotiven. I utredningen förs ett resonemang om att det beroende på situation kan finnas skäl både för sänkning och höjning av kraven på lägsta ålder för föryngringsavverkning. Man lämnade därför ett förslag till regeringen att uppdra åt Skogsstyrelsen att göra en översyn av bestämmelserna. Regeringen gick också vidare med detta[280].

Följduppdrag till Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen fick det ovan nämnda uppdraget och avrapporterade det under 2023[281]. Myndigheten bedömde att det är möjligt att göra förenklingar i reglerna och att det var en fråga för myndighetens löpande arbete med översyn av föreskrifter och beslut av styrelsen. Skogsstyrelsen pekade särskilt ut granskog på före detta åkermark där kravet på lägsta ålder för föryngringsavverkning helt kan tas bort. I analysen tillämpades ett tröskelvärde som innebar att sådana skogar till 95 procent skulle bestå av gran vilket då summerade till drygt 60 000 hektar. Något föreskriftsarbete hann dock inte påbörjas innan nästa uppdrag kom.

Regeringen gav inför 2025 Skogsstyrelsen ytterligare ett uppdrag att vidareutveckla förslaget från 2023 vad gäller att avskaffa kravet på lägsta ålder vid föryngringsavverkning av granskog på före detta åkermark i syfte att utvidga den areal som kan komma i fråga för

[278] Skogsstyrelsen 2023. Rapport 2023/13.
[279] SOU 2020:73 s. 520.
[280] Prop. 2021/22:58 s. 47.
[281] Skogsstyrelsen 2023. Rapport 2023/13.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

regelförenklingen[282]. Skogsstyrelsen ska analysera om myndighetens förslag skulle kunna utvidgas att gälla större arealer beskogad jordbruksmark med huvudsakligen gran och som på ett enkelt sätt kan identifieras av till exempel markägaren själv eller tillsammans med myndigheten. Uppdraget avrapporterades i maj 2025 med en fortsatt bedömning att det finns möjlighet att avskaffa kravet på lägsta ålder för föryngringsavverkning och nu för skogar med mer än 70 procent gran[283]. Med denna mer generösa definition ökar den berörda arealen något till drygt 70 000 hektar.

Miljömålsberedningen

Miljömålsberedningen har i sitt betänkande från 2025 identifierat förlängda omloppstider som en åtgärd för att öka kolinlagringen i skogen[284]. Beredningen ser en möjlighet att etappvis förlänga omloppstiden på totalt 100 000 hektar vilket skulle vid år 2030 innebära ett ökat nettoupptag på 3,9 miljoner ton CO_{2e} och en minskad avverkningsnivå i Sverige på 3,2 miljoner m^3sk. Man har då också räknat med ett betydande emissionsläckage genom att avverkningar i stället kan komma att ske på andra ställen inom landet. För att bibehålla effekten efter 2030 krävs ett upprätthållande av denna nya nivå på omloppstid. För att åstadkomma detta föreslår Miljömålsberedningen ett särskilt kolinlagringsavtal som ska kunna tecknas mellan Skogsstyrelsen och markägaren. Någon förändring av regelverket för lägsta ålder för föryngringsavverkning föreslås inte.

8.10.2 Problembeskrivning

Skillnader i regelverket saknar vetenskaplig grund

Nordligaste Sverige har, som jag tidigare redovisat, en något högre gräns för lägsta ålder för föryngringsavverkning än resten av landet vid samma ståndortsindex. Detta kan möjligen ha sin grund i boniteringsanvisningarna för tall och gran där de fyra nordligaste länen enligt Skogshögskolans boniteringssystem har lägre boniteter än

[282] Regeringen 2024. Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Skogsstyrelsen. LI2023/03423 LI2024/00507 LI2024/02361(delvis) m.fl.
[283] Skogsstyrelsen 2025. Rapport 2025/12.
[284] SOU 2025:21 s. 232.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

resten av Sverige vid samma ståndortsindex[285]. Detta kan dock bara delvis förklara skillnaderna mellan de fyra nordligaste länen och resten av landet. Förskjutningen ligger i storleksordningen två SI-enheter så att exempelvis T24 i område norr motsvarar samma bonitet som T22 har i resten av landet. Förskjutningen i skogsvårdslagen är dock dubbelt så stor, fyra SI-enheter, så att till exempel T24 i nordligaste Sverige har samma ålderskrav som T20 i resten av landet[286].

Skillnaden i bonitet mellan norr och söder på ungefär två SI-enheter baseras på beräkningar gjorda med hjälp av höjdutvecklingskurvor publicerade under 1970-talet. Det betyder bland annat att det empiriska materialet för att ta fram funktionerna kommer från skog med till stor del andra egenskaper än dagens skog. En väsentlig skillnad är att vid den tiden medelålders och äldre skog till betydligt större del uppkommit genom naturlig föryngring än dagens skog med samma ålder, vilket i sin tur innebär att de växer på olika sätt. Sedan dess har nya funktioner för grundytetillväxt, som driver volymtillväxten, utvecklats från nyare data från Riksskogstaxeringen. Dessa används för närvarande bland annat i Heurekasystemet för skoglig planering. I funktionerna ingår varken latitud eller höjd över havet. Orsaken är att deras bidrag till att förklara samband mellan ståndortsindex och bonitet varit små i förhållande till andra oberoende variablers bidrag som till exempel trädhöjd och ålder. En slutsats av detta är att skogsbestånd med lika ålder, övre höjd, grundyta och trädslagssammansättning kan beräknas ha ungefär samma tillväxt och tillväxtkulmination oberoende var i landet de växer. Det är ett starkt skäl till att det utifrån skogsproduktionssynpunkt, med dagens bästa kunskap och baserat på sentida data från Riksskogstaxeringen, saknas grund för att bestånd på samma ståndortsindex har olika krav på lägsta ålder för föryngringsavverkning i olika delar av landet.

Regelförenkling bör eftersträvas

Det finns alltid ett behov av att söka efter regelförenklingar där dessa är möjliga. Det visar de återkommande uppdrag om regelförenkling som regeringen ger sina förvaltningsmyndigheter, bland annat Skogsstyrelsen. Skillnaden i lägsta ålder för föryngringsavverkning mellan

[285] Hägglund, B. och Lundmark, J.-E. 1982.
[286] Skogsstyrelsen 2015. Rapport 2015/6.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

norra och södra Sverige vid samma ståndortsindex är en sådan regel som det inte finns några sakliga skäl för. Därmed är detta en regelförenkling som på rent principiella grunder bör genomföras.

Svårigheter vid inventering och tillsyn

Att efter en avverkning har skett, fastställa om den skedde innan lägsta ålder för föryngringsavverkning uppnåtts är svårare än vad man först kan tro. Åldern går att fastställa med någorlunda noggrannhet om det gäller ett likåldrigt bestånd men så fort beståndet är olikåldrigt blir detta mer problematiskt. Ståndortsindex är ofta besvärligt att fastställa i sådana bestånd. Övre höjd går oftast inte att bestämma varvid bonitering får göras med ståndortsfaktorer. Dessa är behäftade med stor slumpmässig variation och med tiden har även ett betydande systematisk fel successivt utvecklats. Välskötta likåldriga skogar tenderar att växa betydligt bättre än vad dagens produktionsprognoser anger. Det vill säga ett bestånd som innan avverkning boniterats med övre höjd-metoden kan efter avverkning och bonitering med hjälp av ståndortsfaktorer bedömas ha ett lägre ståndortsindex med påföljande högre ålderskrav.

Påverkan på skogshushållningen och den skogliga planeringen

Den genomsnittliga åldern vid föryngringsavverkning i landet som helhet har enligt Riksskogstaxeringen minskat från 118 år i början av 2000-talet till 100 år i slutet av 2010-talet. Det är inte en genomgående generell sänkning av omloppstiderna för alla markägare och bestånd utan sänkningen beror på att en större andel av avverkningarna numera görs närmre gränsen för lägsta ålder för föryngringsavverkning[287].

Som nämnts ovan har detta varit förväntat och beaktats i de skogliga konsekvensanalyserna med slutsatsen att omloppstiderna kommer att sjunka ytterligare innan de planar ut på en lägre nivå samt att detta inte bedömts äventyra framtida avverkningsmöjligheter.

Man kan däremot fråga sig varför markägare väljer att avverka så tidigt även om de därigenom kan gå miste om både högre tillväxt och lönsamhet. Särskilt gäller detta i förhållande till att det i egentlig

[287] Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

mening inte råder någon brist på skog över lägsta ålder för föryngringsavverkning. Riksskogstaxeringen visar att det finns cirka 7,1 miljoner hektar produktiv skogsmark utanför formellt skydd som uppnått lägsta ålder för föryngringsavverkning[288]. I de senaste skogliga konsekvensanalyserna där Skogsstyrelsen också tar hänsyn till frivilliga avsättningar och hänsynsytor återstår fortfarande cirka 5,3 miljoner hektar över lägsta ålder för föryngringsavverkning[289]. Det kan jämföras med de cirka 200 000 hektar som årligen föryngringsavverkas. Detta innebär att det finns mer än 20 årsytor tillgängliga för föryngringsavverkning där det i dag inte finns några kända restriktioner.

En förklaring kan vara att det finns andra begränsningar än de strikt formella som kan göra att vissa områden är oåtkomliga för avverkning, till exempel små områden inneslutna av improduktiv skogsmark eller hos markägare som inte bedriver något aktivt skogsbruk[290].

En ytterligare förklaring är att den äldre skogen som möjligen skulle kunna vara tillgänglig för föryngringsavverkning hamnar i processer kring samråd med mera eller undviks på grund av risken för juridiska processer. I stället väljer markägaren att rikta föryngringsavverkningarna mot yngre skog som är enklare att få avverka, trots att det innebär en suboptimering.

För att kunna hantera konjunktursvängningar, eventuella samråd och juridiska processer samt väderomslag som påverkar tillgången till föryngringsavverkningsbestånd, behöver skogsbruket ha en planeringsreserv, så kallad traktbank, att välja avverkningsbestånd ur. Regelverket för lägsta ålder för föryngringsavverkning begränsar denna planeringsreserv.

[288] Fridman, J. och Nilsson, P. 2025.
[289] Skogsstyrelsen 2022. Rapport 2022/09.
[290] Eriksson, A., m.fl. 2024.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

8.10.3 Lösningsförslag

Förslag:

– Regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att revidera föreskrifterna om lägsta ålder för föryngringsavverkning i syfte att nivåerna för södra Sverige också ska gälla i norra Sverige samt att utöka föreskrifterna för högre ståndortsindex. Föreskrifter om lägsta ålder för föryngringsavverkning gällande främmande trädslag ska införas.

Ta bort ogrundade skillnader mellan landsdelar

Den skillnad i lägsta ålder för föryngringsavverkning som finns mellan norra och södra Sverige vid samma ståndortsindex har avseende skogsskötsel och skogsproduktion ingen vetenskaplig grund. Den skillnaden bör därför utjämnas genom att sänka åldrarna i norra Sverige till motsvarande nivå som i södra Sverige.

Detta går också i linje med ett allmänt behov av att regelförenkla där så är möjligt. Det är alltså en ändring som också kan motiveras på principiella grunder. Eftersom regelverket föreslås vara kvar men modifierat, kan det anföras att det inte är en regelförenkling men för den som äger skog på flera ställen i landet är det naturligtvis en förenkling att veta att det är samma regler som gäller överallt.

Komplettera och förtydliga nuvarande tabeller

Tabellerna sträcker sig, som jag tidigare redovisat, som högst till T28/G36 vilket skapar viss osäkerhet kring vad som gäller för högre ståndortsindex än så. Det finns anledning att tänka sig att ytterligare ett steg tas fram i takt med att större areal återfinns i de högre ståndsortsindexklasserna. Denna andel kommer sannolikt öka i takt med förändrat klimat, förädlade plantor och ett aktivt skogsbruk. Min bedömning är att det skulle vara lämpligt att tillföra en klass G40 och därutöver med en lägsta ålder för föryngringsavverkning på 40 år samt en klass T32 och därutöver med en lägsta ålder för föryngringsavverkning på 50 år.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Regelverket bör gälla även främmande trädarter

Nuvarande reglering av lägsta ålder för föryngringsavverkning gäller inte för främmande trädarter. Detta kan innebära ett problem i förhållande till avskogningsförordningen om användning av främmande trädslag kan närma sig en bedömning som plantageskogsbruk.

Avskogningsutredningen anger att regleringen om lägsta ålder för föryngringsavverkning kan motverka omvandling till skogsplantage[291]. Skogsstyrelsen har också föreslagit i den utredningen att ett kriterium för intensivt brukande är att beståndet inte omfattas av bestämmelserna om lägsta ålder för föryngringsavverkning[292].

För att säkerställa att främmande trädarter hanteras som inhemska trädarter när det kommer till intensitet i brukandet bör även främmande trädarter omfattas av föreskrifterna om lägsta ålder för föryngringsavverkning. Skogsstyrelsen bör därför få i uppdrag att ändra sina föreskrifter så att främmande trädarter också omfattas av regler för att säkerställa att brukandet med främmande trädarter sker på samma grunder som annat skogsbruk. De motiv som ligger bakom reglerna om lägsta ålder vid föryngringsavverkning gör sig även i huvudsak gällande i fråga om främmande trädarter. För att bibehålla ett så enkelt regelverk som möjligt är det lämpligt att alla främmande trädarter ges samma ålderskrav och då också det krav på 35 år som gäller för björk, asp, al samt annan ädellövskog än ask, bok eller ek. Möjligen kan det finnas skäl att differentiera mellan främmande barrträdsarter och främmande, snabbväxande, lövträdsarter där de senare kan ha ett lägre ålderskrav.

I dag kan undantag från föreskrifterna om lägsta ålder för föryngringsavverkning beviljas om det finns särskilda skäl. Vilka skäl som Skogsstyrelsen bedömer som godtagbara framgår av de allmänna råden. Utöver de befintliga undantagen som anges i de allmänna råden kan det vara behov av ett tillägg med hänvisning till renskötseln och rennäringens behov. Det bör dessutom finnas undantag från ålderskraven för främmande trädarter i det fjällnära området. I avsnitt 8.3 om främmande trädarter anser jag att sådana inte ska få användas i fjällnära skog och då kan det också vara skäl att inte kräva att befintlig skog står kvar längre än vad markägaren vill.

[291] SOU 2025:17 s. 159.
[292] SOU 2025:17 s. 187.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Alternativa förändringar av regelverket

Jag har övervägt alternativa och mer genomgripande förändringar av regelverket. Dessa skulle kräva mer omfattande utredning än vad jag haft möjlighet till varför jag inte lägger något sådant förslag.

En möjlighet är att precis som i Finland helt ta bort reglerna för lägsta ålder vid föryngringsavverkning. Så som virkesmarknaden ser ut med stora prisskillnader mellan timmersortiment och massaved eller brännvedssortiment finns ingen överhängande risk för att markägare skulle börja föryngringsavverka ungskog och därmed finns en möjlighet till regelförenkling.

En annan möjlighet är att ta fram nya grundprinciper för regelverket som baseras på data som är möjliga att fånga via fjärranalys. Med hjälp av upprepade laserskanningar och uppdateringar av skogliga grunddata kan man fånga höjdtillväxt, höjd och trädslagsblandning. Motsvarande regelverk som i dag skulle då kunna baseras på en funktion mellan höjd och höjdtillväxt. Det skulle också innebära att Skogsstyrelsen fick en bättre möjlighet att bedriva en automatiserad och effektiv tillsyn. En sådan modell bedöms vara svårare för markägaren att använda jämfört med nuvarande.

En tredje möjlighet är att differentiera regelverket, till exempel så som utreddes inför nationella skogsprogrammet eller som föreslogs i Skogsutredningen 2019 och nu utretts vidare av Skogsstyrelsen, genom att vissa skogstyper, grandominerad skog på mark som var jordbruksmark 1960, skulle undantas från kravet. Sådana lösningar ser jag dock kan skapa otydlighet i ett redan ganska komplicerat regelverk. Dessutom har de flesta av dessa marker höga ståndortsindex och därmed låga krav på ålder för föryngringsavverkning.

Utöver kravet på lägsta ålder för föryngringsavverkning finns också i 11 § skogsvårdslagen ett regelverk för högsta tillåtna areal för föryngringsavverkning, de så kallade ransoneringsreglerna. Dessa syftar också till att säkerställa en god skogshushållning. Jag har i denna utredning inte funnit anledning att utreda några förslag till förändringar i dessa. Skogsstyrelsen har i tidigare regeringsuppdrag kommit till samma slutsats[293].

[293] Skogsstyrelsen 2023. Rapport 2023/13.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Fler skogar borde avverkas senare

Den sänkning av lägsta ålder för föryngringsavverkning som skedde 1993 i kombination med den minskade arealen virkesproduktionsmark har precis som förväntat lett till sjunkande omloppstid i medeltal och en allt större andel som föryngringsavverkas nära den tillåtna åldersgränsen. Det är också en rimlig effekt av förbättrad skogsskötsel och plantmaterial som möjliggör kortare omloppstider.

Det finns dock anledning att tro att den höga andel av föryngringsavverkningar som på senare år ligger nära åldersgränsen för vad som är tillåtet leder till tillväxtförluster och ekonomiska förluster för markägaren i förhållande till föryngringsavverkning vid en optimal tidpunkt.

Jag anser dock att en reglering i form av höjd gräns är fel väg att gå. Det görs årligen mer än 50 000 föryngringsavverkningar i landet vilket innebär mer än 50 000 enskilda beslut om det ska genomföras en föryngringsavverkning eller inte. Det kan handla om att undvika risk för skogsskador, att finansiera en investering i fastigheten eller för att möjliggöra ett generationsskifte. Alla dessa beslut har sina egna förutsättningar och skäl. Att begränsa markägarens rådighet över dessa beslut ytterligare bedömer jag inte vara en lämplig väg att gå.

Som jag har visat ovan är det heller inte så att det finns en brist på äldre föryngringsavverkningsbar skog i rent fysisk mening. Det som saknas är tydlighet och acceptans för att mer äldre skog får föryngringsavverkas. Men så länge det inte går att lösa de oklarheter som finns i möjligheten att föryngringsavverka äldre skog kommer trycket på den yngre skogen att bibehållas. Delar av den äldre skogen kan också tänkas vara sådan att den ska undantas från virkesproduktion vilket jag också beskriver i avsnitt 5.1 om naturvårdsavsättningar. Problemet ligger i huvudsak i osäkerheten och den tidsåtgång som krävs för att få klarhet i om vissa skogsområden får avverkas eller inte.

Att vända trenden mot längre omloppstider handlar som jag ser det alltså om att skapa ett tydligare regelverk för aktivt skogsbruk som jag presenterade i mitt delbetänkande samt att skapa långsiktiga förutsättningar i fråga om balansen mellan bevarande och brukande. I en tillvaro där utmaningarna med att vänta med föryngringsavverkning till flera decennier över lagens krav undanröjs kommer sannolikt många markägare att föredra detta.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Rennäringen

I det följande avsnittet om konsekvenser redogörs för hur de förslag som lämnas kan påverka rennäringen samt vilka åtgärder som kan vidtas för att motverka negativa effekter. Det är dock viktigt att understryka att bestämmelsen om lägsta ålder för föryngringsavverkning har införts med ett tydligt produktionsperspektiv. Syftet är att främja ett uthålligt skogsbruk och motverka avverkning av skog i ett alltför tidigt utvecklingsskede, vilket riskerar att försämra skogens långsiktiga produktionsförmåga.

Rennäringens intressen och behov hanteras genom särskilda bestämmelser i skogsvårdslagen, närmare bestämt i 13 b, 18 b, 20 och 31 §§, vilka reglerar skyldigheten att ta hänsyn till renskötseln vid skogsbruksåtgärder. Genom dessa bestämmelser finns redan en rättslig grund för att säkerställa att rennäringen beaktas i skogsbrukets planering och genomförande, oavsett övriga regler om avverkningsålder.

8.10.4 Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten

Utöver kostnaden för Skogsstyrelsen att utreda och ändra föreskrifterna föranleder förslaget inga finansiella konsekvenser för staten. Sådana föreskriftsöversyner får anses ingå i en tillsynsmyndighets löpande verksamhet.

Konsekvenser för företag och enskilda

En sänkning av ålderskravet i norra Sverige samt en sänkning på de allra bördigaste markerna frigör mer areal som blir tillgänglig för föryngringsavverkning. Det kan ha betydelse för enskilda företag eller markägare men bedöms inte påverka den totala avverkningsnivån. De föreslagna ändringarna påverkar markägarna i norra Sverige så att de får samma konkurrensförutsättningar som de i södra Sverige.

Ett införande av ålderskrav för främmande trädarter kan begränsa möjligheten till föryngringsavverkning av sådana skogar. De ålderskrav som föreslås är dock så lågt satta att de inte borde påverka lönsamheten i avverkningen. Begränsningarna uppstår snarare om av-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

verkning behöver ske av något annat skäl varför det också föreslås möjlighet till undantag från föreskrifterna.

Förslaget kan också ge konsekvenser för renskötselns och rennäringens behov. Om en sänkning av ålderskravet i norra Sverige också leder till att mer skog avverkas tidigare kan det påverka möjligheten till spridning av hänglavar vilka kräver viss ålder på träden. Givet samma avverkningsnivå betyder det å andra sidan att annan äldre skog inte kommer att avverkas vilket ger förlängd tillgång till potentiellt hänglavsbete. Införandet av ålderskrav för främmande trädarter som contortatall försvårar möjligheten till förtida avveckling av sådan skog, inte minst i det fjällnära området. Möjligheterna till undantag som föreslås bedöms motverka denna konsekvens.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Initialt och marginellt kan sänkningen av ålderskravet i norra Sverige göra att avverkningarna temporärt riktas mer mot yngre skog vilket då minska trycket på den äldre skogen med potentiellt högre miljövärden. Eftersom förslaget i sig inte förväntas påverka den totala avverkningsnivån utan möjligen bara allokeringen var avverkningarna sker bedöms det inte ha någon påverkan på skogens klimatnytta. I vissa fall används lägsta ålder för föryngringsavverkning som ett mått även i sammanhang som inte handlar om avverkning. Det gäller till exempel biotopskyddstypen *Mark med mycket gamla träd* som definieras utifrån en ålder som är minst dubbelt så hög som lägsta tillåtna ålder för föryngringsavverkning när det gäller gran, tall, ek och bok. Om ålderskravet sänks kommer alltså mer areal att uppfylla detta krav. Det kan vara lämpligt att berörda myndigheter ser över riktlinjer och rutiner så att ålderskrav i annan verksamhet inte är avhängig ålderskraven för föryngringsavverkning.

Samhällsekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser

Förslaget i sig bedöms inte påverka avverkningsnivån och får därmed inga samhällsekonomiska konsekvenser. Förslaget om ett ålderskrav även för främmande trädarter kan minska risken för att sådana skogar ses som plantager vilket i så fall är positivt i förhållande till EU-rätten i form av avskogningsförordningen.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

8.11 Robusta vägar säkrar tillgången på biomassa

Stora delar av denna utredning syftar till att öka tillväxten i skogen. Men för att omsätta denna tillväxt också i värdeskapande produkter och stärkt konkurrenskraft krävs att råvaran kan transporteras från skogen till industrin. Därför finns det skäl att ägna utrymme åt de viktiga enskilda vägarna.

8.11.1 Bakgrund

Omfattning och standard

Det svenska vägnätet består av ungefär 57 000 km väg, varav enskilt ägda vägar står för tre fjärdedelar (43 000 km). Resterande fjärdedel är statliga och kommunala vägar. Av de enskilda vägarna är ungefär hälften (21 000 km) skogsbilvägar, det vill säga en väg huvudsakligen avsedd för skogsbrukets behov där virkestransport kan ske med lastbil. Enligt Skogsstyrelsens statistik byggdes i genomsnitt 160 mil skogsbilväg per år under perioden 1995–2006. Därefter är statistiken bristfällig men nybyggnationen bedöms vara lägre än så i dagsläget.

Utbyggnaden av skogsbilvägsnätet tog fart under 1950-talet, kraftigt understött av bidrag från staten genom skogsvårdsstyrelserna. Statsbidrag för ny- och ombyggnad av skogsbilvägar betalades ut fram till 1992. Vart tionde år gjorde myndigheten en sammanställning av vägnätets status och det framtida behovet. I den sista av vägplanerna, Vägplan 90, konstaterades att det fortfarande fanns ett stort behov av både ut- och ombyggnad. Man identifierade även ett behov av ändrad fördelning mellan tillgänglighetsklasser, vilka anger när på året last- och personbilstrafik kan ta sig fram på vägen.[294]

De nybyggda skogsbilvägarnas geometriska standard har försämrats under de senaste 30 åren. I dag finns ingen uttalad gemensam standard inom skogsbruket för nybyggnation, upprustning och underhåll av skogsbilvägar. Det leder till att mycket ansvar läggs på den enskilda markägaren eller den entreprenör som är satt att utföra åtgärder. Då det finns brister i kunskapsnivån samt att det finns få aktörer att vända sig till för stöd, är risken stor att åtgärder utförs ineffektivt, onödigt kostsamt eller skadligt för naturmiljön. Vägar som inte följer anvisningar för projektering och byggande riskerar

[294] Skogsstyrelsen 2016. Meddelande 1.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

dessutom bli ett arbetsmiljöproblem för yrkeschaufförer som ska utföra transportarbete längs dessa vägar.[295] Via den branschgemensamma klassningen av skogsbilvägar i Götaland (se nedan) har det arbetats fram manualer som ger en god målbild för standarden.

Vägarnas betydelse för ökad skogsproduktion

I den samverkansprocess om skogsproduktion som Skogsstyrelsen drev under 2017 fanns en arbetsgrupp som specifikt arbetade med infrastrukturens betydelse för ökad skogsproduktion[296]. Arbetsgruppen föreslog då ett flertal åtgärder med både ekonomiskt och miljömässigt positiva effekter. Dit hör omklassning av vägnätets bärighetsklass för att tillåta tyngre trafik och införande av 74-tons virkesbilar. Området skogsbilvägar bedömdes kräva omfattande kompetenshöjning, både vid planering, ny- och ombyggnad samt förvaltning. Effektivare förvaltning av skogsbilvägar bedömdes kunna uppnås, med stor positiv effekt, om fler stora enheter av samfällda vägar eller stora vägföreningar med styrelser med hög kompetens bildas genom fusioner. Samordning av vägplaner över fastighetsgränser borde ske i större utsträckning och kan motivera statligt planeringsbidrag. Hög kvalitet i vägdatabaser är viktigt.

Regelverk vid byggnation

Vid åtgärder som kan komma att väsentligen ändra naturmiljön krävs enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (1998:808) en anmälan om samråd till behörig myndighet. Skogsstyrelsen har ett bemyndigande att meddela föreskrifter när det alltid ska göras en anmälan för samråd och har där angett anläggande av skogsbilvägar[297].

Skogsstyrelsen har också ett bemyndigande utifrån 30 § skogsvårdslagen att meddela föreskrifter om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skogsbilvägars sträckning. Dessa föreskrifter får inte vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Skogsstyrelsens föreskrifter

[295] Skogsstyrelsen 2023. Rapport 2023/18.
[296] Skogsstyrelsen 2018. Rapport 2018/3.
[297] SKSFS 2013:3. Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 §.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

för skogsbilvägar anger att skador på natur- och kulturmiljön[298] ska förhindras eller begränsas, vilket förtydligas i allmänna råd som att skogsbilvägar bör samordnas över fastighetsgränser, sträckningen bör anpassas till terrängen och flera alternativa sträckningar bör övervägas. Väggatan bör inte vara bredare än nödvändigt, skärningsslänter och bankhöjder bör begränsas. Vägarna bör heller inte anläggas i direkt anslutning till sjöstränder, vattendrag, hänsynskrävande biotoper, kulturlämningar och allmänt nyttjade stigar. Dessutom bör grävning i våtmark undvikas. Skogsstyrelsen har också meddelat föreskrifter[299] om att passager över vattendrag ska utformas så att vandringshinder för vattenlevande organismer inte uppstår och att vattendraget behåller sin naturliga botten och att vägdiken ska utformas så att de inte ansluter direkt till vattendrag eller sjö, eller åtgärder vidtas så att skadlig slamtransport förhindras.

Om anläggning av skogsbilvägen också omfattar en avverkning överstigande 0,5 hektar ska den också underrättas till Skogsstyrelsen enligt 14 § skogsvårdslagen.

I mitt delbetänkande[300] har jag föreslagit att anläggande av skogsbilväg inte ska samrådas med Skogsstyrelsen enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (1998:808). I stället ska en sådan åtgärd underrättas till Skogsstyrelsen enligt 14 § skogsvårdslagen i de fall vägen överstiger 300 meter.

I den mån vägbyggnation berör fornlämningar eller vattendrag kan också andra regelverk komma i fråga.

Regelverk för grustäkter

För husbehovstäkter, det vill säga en täkt där det utbrutna materialet används för eget behov inom den egna fastigheten[301], finns ett förenklat regelverk där uttaget behöver komma upp i en viss storlek innan det blir anmälningspliktigt (se 4 kap. 4 och 5 §§ miljöprövningsförordningen (2013:251)). Det krävs dock att materialet inte säljs eller nyttjas kommersiellt för att täkten ska anses skett för husbehov (MÖD 2004:78). Om materialet nyttjas av en vägsamfällighet och

[298] 7 kap. 13 § SKSFS 2011:7. Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till Skogsvårdslagen.
[299] 7 kap. 14, 16 §§ SKSFS 2011:7. Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till Skogsvårdslagen.
[300] SOU 2024:91 s. 228.
[301] Prop. 1964:148 s. 75.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

uttaget är större än fastighetens delaktighet i vägen, är det inte en husbehovstäkt (se RÅ 1993:4). Husbehovstäkter som inte omfattas av anmälnings- eller tillståndsplikt, men som väsentligt kan komma att ändra naturmiljön ska anmälas till tillsynsmyndigheten för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Verksamheten får då påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat. De allmänna hänsynsreglerna i 2 kapitlet miljöbalken ska givetvis alltid beaktas, även om husbehovstäkten inte omfattas av samråds- eller anmälningsplikt.

Kostnadsdrivande för skogsbrukets lönsamhet

Kostnaden för nybyggnad och underhåll av skogsbilvägnätet har ökat kraftigt, motsvarande fyra gånger så högt i dag jämfört med 1996 uttryckt i kronor per avverkad kubikmeter. Detta bidrar starkt till skogsbrukets försämrade lönsamhet under perioden. En viktig bakomliggande faktor är minskade virkeslager vid industri och därmed högre krav på åtkomlighet under hela året.[302]

Dessutom har den stora utbyggnaden av skogsbilvägnätet som gjordes under andra halvan av 1900-talet nu kommit i en fas av stort underhållsbehov, särskilt som det löpande underhållsarbetet ofta varit eftersatt.

Ökad kunskap om behovet av miljöhänsyn bidrar också till högre kostnader vid byggnation och underhåll. Till detta kan läggas ett ändrat klimat, vilket gör att äldre kunskap och antaganden inte längre är giltiga. Bland annat kan en allt mindre del av virket köras ut när marken är tjälad.

En stor del av kostnaden härrör från hanteringen av grusmaterial och de svårigheter att använda husbehovstäkter även till samfällda vägar som beskrivits ovan.

Bättre samordning, förvaltning och kunskap behövs

Skogsstyrelsen konstaterade i sin kunskapsplattform för skogsproduktion[303] att många vägar byggs med små båtnadsområden (det skogsområde som gynnas ekonomiskt av vägen), och i praktiken

[302] Skogforsk 2024. Arbetsrapport 1231.
[303] Skogsstyrelsen 2016. Meddelande 1.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

kort kalkylhorisont (den tid investeringen är tänkt att avse). Det gör att möjligheterna till vägnätsplanering, och planering av vägar med optimala båtnadsområden minskar. Med små båtnadsområden stiger väghållningskostnaderna i förhållande till skogsbruksvärdena. Den totala påverkan på naturmiljön blir dessutom större.

Många gamla vägar och en hel del nya vägar saknar av olika skäl ordnad förvaltning. Det kan vara gamla vägar där förvaltningsformen inte fungerar eller nya vägar som byggts utan planering för en fungerande förvaltning. Bristande förvaltning gör att stora investeringar får en kort livslängd och vägkostnaderna blir relativt höga. Dessutom blir tillgängligheten till skogen begränsad.

I en nulägesbeskrivning[304] av de enskilda vägarna framtagen av Skogsstyrelsen och skogsbranschen beskrivs den bristande samordningen tydligt som att när Skogsstyrelsen hade ett utpekat ansvar för planering och samordning av nybyggnationen var samverkansgraden 13 fastigheter per nybyggd väg. I dag är samverkansgraden 1–2 fastigheter per väg.

I samma rapport påpekas även att enskilda vägar också är ett samhällsintresse då det knyter an till det allmänna vägnätet och bidrar till en fungerande infrastruktur i samhället och tillgodoser samhällets transportbehov av varor och tjänster till och från städer, likväl som persontransporter. De enskilda vägarnas betydelse för alla som bor och verkar längs dessa vägar ska inte underskattas. Under de senaste åren har de enskilda vägarna fått en allt större betydelse, dels som komplement till det allmänna vägnätet, dels som utfartsvägar på landsbygden, för boende, näringslivet och friluftslivet. Det har även skett en betydande ökning av slitage på det enskilda vägnätet och broar på grund av den ökade förekomsten av tyngre fordon. Skogsbrukets fordon har blivit större och tyngre på grund av konkurrensfördelar och miljövinster i form av minskade utsläpp av koldioxid. Fordonens tyngd och storlek innebär även att det ställs större krav på framkomlighet och geometrisk standard på de enskilda vägarna än tidigare. Detta medför ökade driftskostnader som endast kan hållas nere med rationell och ekonomisk väghållning samt god kompetens om vägunderhåll och förvaltning. De enskilda vägarna ägs och förvaltas på många olika sätt. Det påverkar både kunskapen om förvaltning och hur vägarna underhålls. En rationell förvaltning är nödvändig för effektiva transporter, inte minst för skogsbruket. Vägar har också en direkt

[304] Skogsstyrelsen 2023. Rapport 2023/18.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

betydelse för skogsskötseln. Att förvalta enskilda vägar är ofta en ideell verksamhet och det upplevs svårt att rekrytera personer med kompetens och engagemang i vägsamfälligheter. Att förvalta de enskilda vägarna effektivt och rättssäkert är av stor vikt för både skogsnäringen och människor som lever på landsbygden. Att de enskilda vägarna sköts och underhålls till rätt standard är viktigt för effektiviteten och produktionen i skogsbruket.

Klassificering i Götaland

Under 2018 beslutade ett antal företag i Götaland att starta ett arbete för att förbättra informationen om skogsbilvägarnas standard. Initiativet kallades *Branschgemensam vägklassning i Götaland*. Inventeringen startade i mindre skala under hösten 2018 för att utarbeta metodiken och hela klassningsarbetet som genomförts av Biometria blev klart 2024. Projektet finansierades av företag och organisationer i skogsbranschen och en utvärdering genomförs nu av Skogforsk.

Andra nyttor av skogsbilvägar

Ett väl utbyggt och underhållet skogsbilvägsnät bidrar också med andra nyttor[305].

Närheten till en skogsbilväg minskar behovet av terrängtransport av virket från en avverkning, ju mindre transport som måste ske med skotare desto mindre risk för markskador. Dessutom är lastbilstransport mer energieffektiv och genererar mindre utsläpp av växthusgaser.

Via vägnätet ges en ökad tillgång till råvara året runt vilket minskar behovet av lagerhållning. Det är bättre träden får stå kvar i skogen som ett rotstående lager tills det är dags att använda råvaran än att avverka och lagerhålla vid industrin.

Skogsbilvägnätet gör också skogen mer tillgänglig för friluftsliv och andra näringar som naturturism och rennäring även om de också kan medföra ökad störning.

Skogsbilvägar är också värdefull infrastruktur ur ett beredskapsperspektiv, inte minst vid skogsbränder där vägarna ger tillträde till bekämpning men också i sig utgör brandgator som begränsar sprid-

[305] Ring E., m.fl. 2024.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

ningen. Vid upparbetning av storm- och insektsskadade träd är ett väl utbyggt och underhållet vägnät av stor betydelse.

8.11.2 Problembeskrivning

Som framgått av bakgrundsbeskrivningen ovan och även redovisningen av skogssektorns utveckling i avsnitt 3.1.6 är kostnaderna för skogsbilvägarna en stor faktor för skogsbrukets försämrade lönsamhet. Dessa kostnader härrör bland annat från bristande samordning, oklarheter avseende behoven och restriktiva regelverk. När detta leder till bristande underhåll och investeringar påverkar det inte bara skogsbruket utan också alla andra delar av samhället som har nytta av dessa vägar. Att undanröja sådana hinder är därför av stor vikt.

8.11.3 Lösningsförslag

Förslag:

- Regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att i samråd med Trafikverket, Skogforsk och skogsbrukets aktörer ta fram en standard för byggande av skogsbilvägar.
- Regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att i samråd med Lantmäteriet föreslå en förenklad förrättning för skogsbilvägar.
- Regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att i samråd med Trafikverket, Skogforsk och skogsbrukets aktörer ta fram en modell för klassificering och ajourhållning av skogsbilvägars status i den nationella vägdatabasen.
- Regeringen ser över regelverket för husbehovstäkter.

Bedömning:

- Kompetensen om skogsbilvägar bör stärkas i skogssektorn och Skogsstyrelsen bör säkerställa regional intern kompetens.
- Skogsstyrelsen bör publicera statistik över byggnation och underhåll av skogsbilvägar.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Standard skapar bättre vägar

I dag finns ingen tydlig, heltäckande och uppdaterad standard för skogsbilvägar vilket riskerar att sådana vägar byggs eller rustas upp på ett felaktigt sätt och till högre kostnad än nödvändigt. Skogsstyrelsen har anvisningar från 2011[306] och från vägklassificeringsprojektet i Götaland finns också dokumentation som ger vägledning. Dessa uppfyller dock inte hela behovet. Skogsstyrelsen bör därför ges i uppdrag att ta fram en sådan standard. Arbetet bör ske i samråd med Trafikverket som visserligen inte är ansvarig för sådana enskilda vägar men besitter kompetens och kan anpassa arbetet också mot behoven för statliga och kommunala vägar. För att komplettera med den specifika kompetensen för skogsbilvägar bör arbetet också ske i samverkan med Skogforsk och andra företrädare för skogsbruket. Arbetet bör också vid behov föreslå ytterligare regelförändringar som kan förenkla och förbättra vägbyggnation och underhåll till exempel avseende gränsdragningen mellan en vägtrumma och en bro.

Ökad samordning och förvaltning

Vid nybyggnation är det önskvärt att ökad samordning över fastighetsgränser sker i större utsträckning än i dag. Detta framhävs också av Skogsstyrelsens allmänna råd avseende hänsynstagande vid skogsbilvägbyggnad. Jag ser inte att det skulle vara lämpligt med skärpta lagkrav på ett sådant område. Jag ser heller inte att ett införande av ett ekonomiskt stöd är nödvändigt även om det hade gett Skogsstyrelsen en naturlig samordnande roll. I stället hänvisar jag till Skogsstyrelsens möjligheter att informera och ge råd vid de tillfällen en anmälan om skogsbilvägsbyggande inkommer.

Många enskilda vägar har en utmärkt förvaltning som grundar sig i en lantmäteriförrättning och bildandet av en vägsamfällighet. Men många skogsbilvägar saknar motsvarande organiserad förvaltning. Det är inte rimligt att tänka sig att sådana som bara berör ett mindre antal fastigheter genomgår en sådan dyr och omfattande process. I stället borde det utvecklas en enklare form av förvaltningsmodell. Redan i dag finns möjligheten att teckna civilrättsliga avtal mellan fastighetsägare och det skulle troligen vara ett steg på vägen mot bättre förvaltning om ett standardiserat sådant avtal kunde tas

[306] Skogsstyrelsen 2011. Anvisningar. Version 2011-01-01.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

fram. Ett problem med sådana civilrättsliga avtal att de är knutna till markägaren och inte till fastigheten. Det vill säga att om en fastighet byter markägare upphör avtalet att gälla. För att skapa en mer långsiktig lösning bör därför denna typ av avtal via ett förenklat förfarande kunna knytas till fastigheten. En sådan modell fanns fram till 1992 och var knuten till det dåvarande bidragssystemet för vägbyggnation. Skogsstyrelsen och Lantmäteriet bör därför ges i uppdrag att utforma en moderniserad variant.

Ajourhållen vägdatabas

Biometria har i dag ett uppdrag att hantera data och information om skogsbilvägarna i Sverige. Informationen samlas i Nationella vägdatabasen (NVDB) som förvaltas av Trafikverket. Via det av skogsbranschen finansierade klassificeringsprojektet i Götaland har ytterligare kompetens byggts upp. Jag bedömer detta som ett bra exempel på där branschen själv tar ett ansvar för en värdefull del för att öka tillgången på biomassa i skogen. Men för att detta inte ska bli en engångsföreteelse föreslår jag att Skogsstyrelsen och Trafikverket tillsammans med Skogforsk och skogsbruket tar fram en mer långsiktig modell för arbetet. Utgångspunkten bör vara den standard som jag också föreslår tas fram. Ansatsen i detta arbete bör vara att skapa en modell eller struktur för hur skogsbilvägar bör klassificeras. Det vill säga beskriva vem som ska göra arbetet, hur det ska finansieras, hur ofta det ska ske samt hur denna del av den nationella vägdatabasen ska ajourhållas och vem som bör ansvara för arbetet.

Ökad kompetens och kunskap

Kompetensen om skogsbilvägsbyggnad och underhåll behöver förbättras på flera håll. De förslag jag lämnar här innebär att Skogsstyrelsen, andra berörda myndigheter och skogsbrukets företrädare behöver arbeta med skogsbilvägsfrågan i ökad grad under genomförandet. Det arbetet i sig kan utgöra starten på en allmän kompetenshöjning i skogssektorn i frågan. Därutöver finns det skäl för andra aktörer att också arbeta för en kompetenshöjning även om jag inte riktar några tydliga förslag för att åstadkomma detta.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

De skogliga utbildningarna innehåller bara ett fåtal timmars undervisning om skogsbilvägar[307]. Väginslagen i de skogliga högskoleutbildningarna bör utökas och moderniseras i samråd mellan skogssektorn och utbildningsanordnarna. Skogssektorn bör även, till exempel genom Skogsbrukets yrkesnämnd, ta initiativ till genomförandet av kortare yrkesutbildning inom skogsbilvägar för entreprenörer och skogliga tjänstemän.

Skogsstyrelsen bör dessutom inneha vägspecialistkompentens på regional nivå för att hantera skogsbilvägsfrågor i rådgivning, information och tillsyn.

Flera av de rapporter som skrivits de senaste åren om skogsbilvägar har påpekat brister i statistikunderlag avseende nybyggnation och underhåll av skogsbilvägar. Med tanke på deras betydelse är det viktigt att följa utvecklingen på detta område med god statistik. Skogsstyrelsen bör därför utveckla sin statistikproduktion om skogsbilvägar. Väsentliga uppgifter att följa är omfattningen och kostnaden för nybyggnation och underhåll samt graden av samordning över fastighetsgränser. Sådan statistik kan med fördel produceras i samverkan med Skogforsk.

Översyn av regelverket för husbehovstäkter

Enligt gällande rättspraxis (RÅ 1993:4) anses inte uttag av vägbyggnadsmaterial utgöra husbehovstäkt, om mängden överstiger vad som motsvarar fastighetens andel i en vägsamfällighet där markägaren är delägare. Denna tolkning skapar hinder för samverkan mellan fastighetsägare och utgör ett hinder mot att bilda vägsamfälligheter. Det medför också ökade kostnader och längre transporter vid vägbyggnation. Mot bakgrund av att den aktuella rättspraxisen som finns tillgänglig för tolkningen av husbehovstäkt är av äldre datum finns det sammantaget skäl för regeringen att överväga en översyn av det tillämpliga regelverket. Syftet med en sådan översyn bör vara att underlätta användningen av vägbyggnadsmaterial från fastigheter som ingår i en samfällighet, för att främja ett mer ändamålsenligt byggande och underhåll av vägar inom samfälligheter. Det vill säga att tydliggöra att antingen har man grus eller så har man inte grus.

[307] Skogsstyrelsen 2023. Rapport 2023/18.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Alternativa lösningar

Jag ser inte att en skärpt lagstiftning är rätt väg att gå för att åstadkomma den önskade förbättringen av skogsbilvägnätet. Den detaljeringsnivå som behöver beskrivas och som dessutom måste medge en viss variation beroende på förutsättningarna lämpar sig inte för föreskrifter utan bör beskrivas i andra former som allmänna råd, vägledningar eller den standard som jag föreslår tas fram. Dessutom bedömer jag att Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet bör prioriteras åt andra frågor.

För att stimulera byggande och underhåll av skogsbilvägar och samtidigt ge Skogsstyrelsen en samordningsfunktion skulle införandet av ett ekonomiskt stöd liknande det som fanns före 1992 vara en lösning. Jag anser dock att skogsbruket så långt det är möjligt ska vara en ekonomisk verksamhet som bär sina egna kostnader utan statligt stöd. Denna princip har varit bärande sedan 1993 och som jag beskriver i avsnitt 3.4.1 bör den gälla även framgent. Jag vill dock påpeka att skogsbilvägar och andra enskilda vägar inte enbart är en fråga för skogsbruket. Längs dessa vägar finns också permanentboende, fritidshus och andra verksamheter och vägarna nyttjas även av andra. Utifrån dessa behov finns det skäl att behålla och utveckla de stöd för enskild väghållning som finns i dag. I regeringens senaste proposition om infrastruktur ingår också satsningar på en fortsatt utbyggnad till BK4 och statlig medfinansiering till enskilda vägar[308].

8.11.4 Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten

Förslaget innebär i flera fall att berörda myndigheter ska utreda vissa frågor. De kostnader som bedöms uppgå för detta får anses ingå i förvaltningsmyndigheters särskilda uppdrag som styrs via regleringsbrevet utan att någon särskild finansiering krävs. Självklart skapar det en viss undanträngningseffekt när myndigheterna får prioritera ned annan verksamhet. Samma sak gäller de mer löpande kostnaderna som uppstår av förslagen med statistikproduktion och ajourhållning av vägdatabasen.

[308] Prop. 2024/25:28.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Konsekvenser för företag och enskilda

Med dessa förslag skapas en tydlighet i vilka krav som en skogsbilväg bör uppfylla vilket underlättar för skogsbrukets parter i form av markägare, virkesköpare, avverkningsentreprenörer och transportföretag. Förslagen leder också till en förbättrad kunskap om olika skogsbilvägars standard vilket underlättar logistikplaneringen vilket i sin tur minska kostnaderna till exempel i form av lagerhållning.

Skogsbilvägnätet påverkar också renskötseln och rennäringens behov. Vägarna i sig kan påverka hur renarna förflyttar sig i landskapet och vägarna kan också leda till ett ökat friluftsliv som i sin tur kan störa renarna. Den ökade kunskapen och samordningen vid skogsbilvägbyggnad som mina förslag förväntas ge bör omhänderta även konsekvenserna för renskötseln och rennäringens behov.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

En tydlig standard för skogsbilvägar innebär också att sådana byggs eller förbättras på ett sätt som minskar negativa effekter på miljön till exempel vägsträckning, vägdiken och passager över vattendrag. Att öka virkestransporterna på skogsbilväg och samtidigt minska terrängtransporterna innebär också minskad belastning på miljö och klimat framför allt genom minskade markskador och effektivare transporter. Ett väl fungerande skogsbilvägnät är också till gagn för friluftslivet.

Samhällsekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser

Som nämnts ovan skapar ett bra skogsbilvägnät en förbättrad lönsamhet för skogsbruket och skogsindustrin vilket också ger positiva effekter på samhällsekonomin. Tillgången på bra skogsbilvägar utgör också en viktig infrastruktur ur ett beredskapsperspektiv, inte minst skapar det möjligheter att bekämpa och begränsa skogsbränder.

9 Nytt forskningsprogram

9.1 Problembeskrivning

Det har bedrivits forskning om skog och skogsbruk i Sverige under lång tid. Skogliga forskningsprogram med både bredd och djup har genomförts, framför allt vid Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och dessförinnan på Skogshögskolan. Initialt bedrevs forskningen främst med fokus på skogsproduktion och återväxt. Skogsträdsförädlingen var också tidigt ute. I mitten av 1990-talet började forskningsfinansiärerna alltmer prioritera projekt om hållbarhet, artbevarande och klimatforskning samt bredare forskningsansatser där framför allt samhällsdiscipliner inkluderades i de skogligt orienterade projekten, vilket ledde till att kompetensen inom skog både breddades och fördjupades vilket återspeglas inom forskarutbildningen och utbildade doktorer. Den rena skogsskötselforskningen minskade dock. Sedan mitten av 1990-talet har andelen skogligt anknutna doktorander inom skogshushållningsämnena stadigt minskat. Det gör att både forskning och skogsnäring kommer att ha svårt att få tag på högsta kompetens vilket kan leda till bristande kompetensförsörjning till skogsnäringen med vikande utveckling som följd.[1]

Med ökad efterfrågan på skogsråvara, klimatförändringar, strängare regelverk och nya förväntningar på hur skogen ska brukas behöver skogsskötselforskningen åter prioriteras, vilket jag konstaterat i tidigare avsnitt (8.1–8.3). Genom mer kunskap kan skogsproduktionen öka parallellt med att biologiska och sociala värden värnas och stärks.

Framtida klimat med längre tillväxtperioder och längre torr- eller blötperioder gör att vi kan bli mer beroende av trädslag anpassade till de nya förhållandena. Redan nu bör forskningsprogram påbörjas för att testa trädslag passande i Sverige och för dessa scenarier.

[1] Skogsstyrelsen 2019. Rapport 2019/24.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Ett tredje område där mer forskning behövs är kring de dåliga återväxtresultaten. Trots att vi har förhållandevis bra kunskap om etablering av ny skog visar återväxtresultaten en negativ trend (se avsnitt 8.4). Här har skogsbolagen och skogsägarföreningarna under ledning av Skogforsk påbörjat ett uppföljningsarbete genom Föryngringskollen[2] för att identifiera orsakerna till de höga avgången i samband med praktiska planteringar. Projektet pågår i fem år. Initiativet är mycket bra men kort, utvecklingen måste följas under längre tid. Att lyckas med återväxterna är inte bara en ekonomisk fråga utan handlar också exempelvis om att öka kolinbindningen genom ökad skogsproduktion i den nya skogen. Genom snabb beskogning kommer man snabbare bort från hyggesfasen som många anser mindre estetiskt tilltalande. Det faktum att föryngringskedjan består av många led med många aktörer som alla påverkar resultatet gör arbetet komplext. Återväxten är därför ett forskningsområde som bör prioriteras.

9.2 Nuvarande forskningspolitik och pågående forskningsprogram

Nuvarande forskningspolitik

Vid årsskiftet 2024/2025 presenterade regeringen forskningspolitiken för åren 2025–2028[3] och däri berörs skogsbruk återkommande. Bland annat konstateras att avancerad forskningsinfrastruktur är en förutsättning för forskning av högsta kvalitet. Här inkluderas även fast infrastruktur såsom fältförsök och försöksstationer vilka är av stor vikt för långsiktig skogsforskning. Regeringen konstaterar vidare att

> I en framtida cirkulär bioekonomi kommer behovet av skoglig biomassa att öka. Forskning om skogsresursens olika nyttor kan ge bättre underlag för avvägning vid målkonflikter. Mer kunskap behövs om hur vi kan uppnå en långsiktigt uthållig ökad tillgång till nyskördad respektive återvunnen biomassa för att kunna tillgodose fler behov när fossila råvaror fasas ut. För att kunna uppskatta den samlade klimatnyttan behöver kunskapsläget stärkas i det som omfattar skogsbrukets klimateffekter, skogsskador och ökad klimatanpassning, möjligheter att öka andelen långlivade trä- och pappersprodukter, uppnå högre förädlingsvärden och resurseffektivitet för ökad konkurrenskraft, betydelsen av

[2] Skogforsk. Föryngringskollen. 2025-06-25.
[3] Prop. 2024/25:60.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

> globala marknader och handelsflöden, samt för innovationer som möjliggör fler hållbara sätt att nyttja skoglig biomassa.

Nya tekniker inom resistensförädling, föryngring och skötsel för att utveckla växtodlings- och skogsträdsmaterial tas också upp i propositionen.

Inom ramen för Formas anslagsökning för forskning avsätts 25 miljoner kronor 2025 för ett nytt forsknings- och innovationsprogram med fokus på cirkulär bioekonomi inklusive skog. Därefter beräknas 35 miljoner kronor 2026, 60 miljoner kronor 2027 och 83 miljoner kronor 2028 för detta ändamål.

Vidare ska den fria forskningen värnas, forskares och lärares administrativa börda minskas och mer tid ska frigöras för forskning samt insatser för stärkta karriärvägar som främjar excellens. Mobilitet mellan högskolan och det omgivande samhället identifieras som en kvalitetsfaktor.

WIFORCE – Wallenberg Initiatives in Forest Research

Under 2024 startade SLU med stöd av Knut och Alice Wallenbergs Stiftelse ett femårigt forskningsprogram, *Wallenberg Initiatives in Forest Research* (WIFORCE) med målet att skapa kunskap för framtidens brukande och bevarande av skog[4]. Bakgrunden till programmet var att tillväxten i de svenska skogarna hade minskat under cirka tio år i rad. Orsakerna är ännu okända, men klimatförändringar tros spela en stor roll med intensivare höststormar, ökad torka och fler skadegörare. För att kunna bruka skogen hållbart och samtidigt bevara dess biologiska mångfald behövs grundläggande kunskap om skogens ekosystem och deras processer. Programmet fokuserar på

> …ett sammanhängande grundvetenskapligt forskningsprogram som tar sig an de stora och komplexa frågeställningarna samtidigt som nya analysverktyg utvecklas. Därför spänner satsningen från variationsrikedom inom enskilda arter till diversitet av hela skogslandskap.[5]

[4] SLU. WIFORCE. 2025-05-06.
[5] SLU. Nyhet publicerad 2025-06-19.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Anslaget omfattar totalt 272 miljoner kronor fördelat på

- fem rekryteringspaket där nya forskargrupper ska etableras med inriktning mot; skogsskötsel och biologisk mångfald i terrestra miljöer samt i vattenrika miljöer, verktyg för strukturell och funktionell biologisk mångfaldsutvärdering, kartläggning av biologisk mångfald med hjälp av eDNA samt genetisk biodiversitet i relation till skogsskötsel.
- förlängning av de löpande forskningsprogrammen Future Silviculture samt Skogsbiologi och bioteknik fram till år 2030.
- en ny forskarskola inom Future Silviculture där mer än 50 doktorander varav 14 industridoktorander ska utbildas.

Future forests[6]

Future Forests är en är en av SLU:s fyra Framtidsplattformar. Plattformen fokuserar på tvärvetenskaplig skogsforskning, samverkan och forskningskommunikation. Det är ett samarbete mellan SLU, Umeå universitet och Skogforsk. Future Forests handlar om skogens och skogsbrukets betydelse för utveckling av en biobaserad ekonomi såväl som klimatanpassning och de olika ekosystemtjänster skogarna erbjuder. Beslutsprocesser, där olika gruppers perspektiv på skogsbruk beaktas, är en del av verksamheten.

Forskningen bedrivs inom uttalade teman vilka för närvarande är

- Miljömål över brukningsgränserna
- Klimatanpassat hållbart skogsbruk
- deltagande i The Wallenberg AI, Autonomous Systems and Software Program – Humanities and Society
- Internationalisering/globaliseringsfrågor.

Future forest kommer att fasas ut under 2025 och få en ny inriktning mot bioekonomi och ett nytt namn: *Future Forest bioeconomy*.

[6] SLU. Future forest. 2025-05-06.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Skogsskadecentrum

På uppdrag av regeringen arbetar SLU:s skogsskadecentrum med att förebygga, övervaka och ta fram kunskap för hantering av skogsskador orsakade av en bredd av skadegörare. Mer precist arbetar de med att sammanställa befintlig och generera ny kunskap, identifiera kunskapsluckor och kompetensutveckling för att förebygga skogsskador. Centrumet övervakar också kontinuerligt skador och populationer av kända skadegörare liksom analyserar risker för skadeutbrott och deras konsekvenser. Centrumets uppgift är alltså inte primärt inriktat mot skogsproduktion men skador och bekämpning av dessa är en viktig del av skogens tillväxt. I Skogsskadecentrum ingår även forskning kring skogsplantskolornas verksamhetsområde samt verksamheten med fröplantager.

Framtidens skogsbruk i södra Sverige – FRASII[7]

FrasII är ett program där skogsforskning i södra Sverige samlas kring ett och samma projekt. Det drivs i ett samarbete mellan de tre forskningsorganisationerna SLU, Linnéuniversitetet (LNU) och Skogforsk samt skogsnäringen i södra Sverige. Syftet är att utveckla skogsskötseln i södra Sverige och anpassa den till dagens och framtidens behov och förutsättningar. Programmet ska också bidra med implementering av nya forskningsresultat och öka intresset för skogsskötselämnet. De ämnesmässiga målen är att hitta metoder för etablering och skötsel av heterogena skogar, anpassa skogsskötsel för ett förändrat klimat och för både virkesproduktion och andra ekosystemtjänster. Några projekt som kan nämnas är *Föryngringsmetoder för tall i södra Sverige*, *Beståndsanläggningskedjan* och *Anläggning och skötsel av blandskog med löv i barrdominerade skogar*.

Programmet består av tre fyra-åriga doktorandprojekt, tre postdoktor-projekt, FRAS infrastruktur samt examensarbeten. Det har en budget på 28 miljoner kronor och löper under fyra år.

[7] SLU, FrasII. 2025-05-06.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Trees for me[8]

Trees For Me är ett kompetenscentrum med fokus på snabbväxande lövträd för hållbart skogsbruk, material och energi i Sverige. Målet är att säkerställa hållbar biomassaproduktion från snabbväxande lövträd med säkerhet och flexibilitet vad gäller utbud och kvalitet. Centrumet ska även säkerställa effektiva och hållbara värdekedjor för bioraffinaderier för träbaserade råvaror och bränslesortiment, samt arbeta för att minska målkonflikter inom området.

Forskningen inriktas mot snabbväxande lövträdslag såsom björk, hybridasp och poppel och spänner över hela värdekedjan från skogsträdsförädling till slutanvändning parallellt med både positiv och negativ miljöpåverkan. Centrumet är en plattform där akademi, myndigheter, industri och samhälle går samman för att utveckla vetenskapsbaserade, innovativa lösningar för ett nytt försörjningssystem för skogsbiomassa. Centrumet ska också bygga kompetens för framtiden.

Trees For Me finansieras av Energimyndigheten och nästan 50 andra aktörer, från akademin och företag till intresseorganisationer, och koordineras av SLU.

SweTree Technologies AB

Somatisk embryogenes (SE) i barrträd är en metod för vegetativ förökning av plantor där man från ett enda frö kan producera ett stort antal plantor[9]. I Sverige är det *SweTree Technologies AB* som driver utvecklingen för en högautomatiserad och kostnadseffektiv metod för att möjliggöra en produktion av SE-plantor i praktiken vilket kommer ge en mer effektiv användning och distribution av högförädlat plantmaterialet. I dag är gran (*Picea sp.*) det trädslag som står i fokus, men tekniken kan användas för andra trädslag liksom andra typer av grödor som sockerrör och potatis.

Tillsammans med Stora Enso, Sveaskog, Södra Skogsägarna, SCA och Holmen har SweTree satt upp en pilotanläggning för att testa funktionerna hos en produktionsanläggning med kapacitet att producera 20 miljoner granplantor per år.

[8] SLU, Trees for me. 2025-05-06.
[9] Swe Tree. SE-plantor. 2025-05-07.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Tillsammans med Umeå Plant Science (UPSC) och utvalda partners utvecklar SweTree även användningen av Genomic Selection (GS) i kombination med storskalig produktion av SE-gran.

Skogsnäringens forskningsagenda[10]

Skogsnäringens forskningsagenda är en sammanställning av skogsnäringens gemensamma forsknings- och utvecklingsbehov. Huvudmannaskapet finns hos Skogsindustrierna och agendan har tagits fram gemensamt av skogsnäringen och forskarsamhället. Skogsindustrin ser att följande forskningsprioriteringar banar väg för omställningen:

- Ökad tillväxt av skogsråvara i ett skogsbruk som är digitaliserat och långsiktigt hållbart, som säkerställer fungerande ekosystem och biologisk mångfald, och som minimerar risker för skador och bränder.
- Ökad andel trä i byggandet som en betydande och kostnadseffektiv klimatåtgärd och som en självklarhet i hållbar samhällsutveckling.
- Fler biobaserade material och produkter som ersättning för fossila alternativ, och för att bana väg för ökad mängd biobaserade lösningar på nya marknader.
- Utvecklade produktionsprocesser som grund för fortsatt global konkurrenskraft, och för att säkra en effektiv användning av skogsråvara och energi.

Två forskningsprogram leds för närvarande av Skogsindustrierna: *BioInnovation* och *Mistra Digital Forest*. Skogsindustrierna administrerar även fonder och stiftelser i egen regi såsom Gunnar Sundblads forskningsfond, Skogsindustrins Forskningsstiftelse och Svenska Skogsindustriernas Vatten- och Luftvårdsforskning (SSVL). Dessa stödjer forskning inom områden som är relevanta för industrin som helhet.

[10] Skogsindustrierna. Forskningsagenda. 2025-06-11.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

9.2.1 Slutsats

Min slutsats är att ovan nämnda forskningsprogram och -centrum innehåller få rent skogsskötselinriktade satsningar, med undantag av FRASII. Fokus är i stället antingen på hur brukandet av skogen påverkar ekosystemen, den biologiska mångfalden och andra ekosystemtjänster (t.ex. WIFORCE) än skogsproduktion eller på tillväxt av ickekonventionella metoder såsom snabbväxande lövträdarter (Trees for me). FRASII innehåller mer av praktisk forskning med skogsskötsel och tillväxt i fokus.

Skogsbruk är en långsiktig verksamhet med omloppstider på 60–100 år. Sveriges långa historia av skoglig forskning gör att det finns gott om långliggande fältförsök där utvecklingen av olika åtgärder kan följas under en hel eller flera trädgenerationer. För att vi ska kunna dra nytta av dessa krävs långsiktiga och stabila finansieringar som möjliggör återkommande mätningar och skötsel av försöken. En långsiktig finansiering är också nödvändig för att våga etablera nya långsiktiga försök. Det finns vissa ekonomiska medel avsatta för ändamålet via SLU:s Miljöövervakning och öronmärkta pengar hos Skogforsk men det måste också finnas kommande forskare inom skogskötselområdet som kan ta över stafettpinnen för att dra nytta av och förvalta försöken i framtiden. Nya frågeställningar gör också att nya långliggande försök måste etableras.

Under utredningens gång har det också framkommit att skogsplantskolorna har haft svårt att få plats inom SLU Skogsskadecentrum och att forskningsbehovet kring skadegörare i plantskolorna och fröplantagerna och bekämpning av dessa fortfarande kvarstår.

9.3 Lösningsförslag

Förslag:

– Regeringen ger Formas i uppdrag att tillsätta ett forskningsprogram med fokus på skogsskötsel, särskilt skogsproduktion och återväxter. Programmet bör tilldelas 50 miljoner kronor per år under minst tio år för att ge utväxling och effekt.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Mot bakgrund av ökad efterfrågan på skogsråvara för att möta den gröna bioekonomin, klimatförändringar, sämre föryngringsresultat, strängare regelverk, och nya förväntningar på hur skogen ska brukas förslår jag att ett forskningsprogram tillsätts med fokus på skogsskötsel, särskilt skogsproduktion och skogsåterväxt. FRASII innehåller något av det jag efterlyser, praktisk forskning med skogsskötsel och tillväxt i fokus, men det programmet löper ut under 2026. Ett sådant forskningsprogram skulle också säkerställa kompetensförsörjningen för och utvecklingen av skogsbranschen. Ett likande forskningsprogram föreslogs 2019 av Skogsstyrelsens samverkansprojekt som mynnade ut i rapporten *Skogsskötsel med nya möjligheter.*[11]

Det program jag föreslår är tänkt som ett kraftfullt komplement till redan pågående forskningsprogram genom att omfatta forskning kring skogsskötsel för bättre ståndortsanpassning och tillväxt inklusive nytt förädlat skogsodlingsmaterial, lövträd, främmande trädslag samt återväxtkedjan inklusive markberedning, hyggesbehandling samt sådd och planteringsmetoder. Även studier kring askgödsling bör ingå (se avsnitt 8.7). Målet med forskningsprogrammet ska vara att genom hög och säker skogstillväxt möta såväl klimatförändringar som framtidens råvarubehov.

För att stärka forskningen kring skogsplantskolornas verksamhet och behov föreslår jag att det i första hand tydligare uttrycks att en viss summa ska öronmärkas för detta i uppdraget till SLU Skogsskadecentrum. I andra hand kan detta uppdrag inkluderas i mitt föreslagna forskningsprogram.

Skogsbruk är en långsiktig verksamhet med omloppstider på 60–100 år, korta forskningsprogram på 4–5 år ger därmed ringa möjligheter till resultatuppföljning. Programmet bör därmed löpa under minst en tio-årsperiod, gärna längre. Upplägget skulle kunna vara programfinansiering och -utlysning via Formas innehållandes både doktorander och postdoktorer samt etablerade forskare som utgör handledare för dessa. Programmet bör utlysas för två femårsperioder med en utvärdering efter första perioden. Utlysningen bör ligga på cirka 50 miljoner kronor per år, totalt 500 miljoner kronor för en tio-årsperiod.

[11] Skogsstyrelsen 2019. Rapport 2019/24.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

9.4 Konsekvenser

9.4.1 Finansiella konsekvenser för staten

För att forskningsprogrammet ska ge resultat bör det pågå i minst 10 år och omfatta både doktorander, postdoktorer samt handledare för dessa. Jag föreslår 50 miljoner kronor per år under en tio-årsperiod, totalt 500 miljoner kronor. Förslagsvis finansieras forskningsprogrammet via Formas ordinarie budget.

Jag har också utrett program omfattande finansiering på 30 respektive 70 miljoner kronor per år. Att gå in med 30 miljoner per år anser jag är för lite för att få i gång ett attraktivt forskningsprogram som är tillräckligt stort och långsiktigt för att attraherar doktorander och forskare. Mängden forskningsresultat måste också vara så stort att den i sin tur genererar mer forskning, det måste finnas en kritisk massa för att fokus ska riktas mot framtidens skogsforskning De ovan nämnda redan pågående forskningsprogrammen hanterar många närliggande frågor till skogsskötseln varför jag anser att en satsning på 50 miljoner kronor per år är tillräckligt.

9.4.2 Konsekvenser för företag och enskilda

Forskningsprogrammet kommer bidra med bättre kunskaper kring skogsskötsel och återväxter i ett förändrat klimat, vilket gynnar både skogsföretag och enskilda markägare genom mer resilienta och växande skogar. Forskningssatsningen kommer också bidra med ökad akademisk kompetens till skogsnäringen vilket stärker konkurrenskraften och en hållbar långsiktig skogsproduktion.

9.4.3 Konsekvenser för miljö, klimat och sociala konsekvenser

Forskningsprogrammet kommer bidra med ökad kunskap kring hållbar långsiktig skogsproduktion och skogar och skogsskötsel mer anpassade till ett förändrat klimat. I förlängningen ger det mer resilienta skogar med god tillväxt vilket motverkar klimatförändringarna samtidigt som en fossilfri biomassa kan tas tillhanda.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

9.4.4 Samhällsekonomiska och övriga konsekvenser

Forskningsprogrammet kommer bidra med kunskap kring skogsskötsel i ett förändrat klimat och med högre akademisk kompetens till skogsnäringen vilket kommer bidra till näringens och Sveriges konkurrenskraft.

En satsning på ett långsiktigt skogligt forskningsprogram kan också attrahera utländska studenter och doktorander, vilka kan bidra med kompetens och kunskaper kring skog och skogsbruk från sina respektive länder vilket kan användas för att utveckla det svenska skogsbruket.

10 Inför ett evidensbaserat beslutsfattande

10.1 Bakgrund

För att regeringen ska kunna fatta välgrundade beslut om skogen krävs tillförlitliga och objektiva beslutsunderlag. Skogen är ett komplext system där både markägarnas mål och förutsättningar, liksom ståndortsegenskaperna mellan olika skogstrakter, skiljer sig åt i hög grad. Därtill är skogsfrågor ofta föremål för debatt där fakta blandas med ideologiska och känslomässiga argument. Detta gör det särskilt viktigt att underlag till politiska beslut vilar på saklighet och analys.

Ett fungerande policyarbete inom skogsområdet förutsätter därför övervakning, uppföljning, analys och utvärdering. Eftersom skogens utveckling sträcker sig över långa tidsperspektiv, ställs särskilda krav på hur detta arbete planeras och genomförs. Regeringen har möjlighet att hämta in kunskap från flera håll exempelvis genom myndigheter, universitet, forskningsinstitut och statistikproducenter som kan bidra med relevanta och oberoende analyser.

Den information som tas fram genom exempelvis officiell statistik och miljöövervakning fyller en dubbel funktion, den utgör beslutsunderlag för regering och riksdag, men ger också medborgarna möjlighet att ta del av saklig och fri information om skogens tillstånd. En sådan öppenhet är grundläggande i ett demokratiskt samhälle där politiskt ansvar ska kunna utkrävas.

Sveriges Officiella Statistik

Sverige har en lång historia av att producera uppgifter om tillståndet i landet via en officiell statistik. Tabellverket inrättades redan år 1749 för att hantera befolkningsstatistiken.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Den officiella statistiken regleras genom lagen (2001:99) och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Här framgår bland annat att:

- officiell statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning
- den ska vara objektiv och allmänt tillgänglig
- individbaserad officiell statistik ska vara uppdelad efter kön om det inte finns särskilda skäl mot detta
- när officiell statistik publiceras ska den vara försedd med beteckningen Sveriges officiella statistik eller en särskild symbol.

Sverige har sedan mitten av 1990-talet ett decentraliserat system för produktion av den officiella statistiken. Ett huvudsyfte med reformen var att öka användarnas inflytande över statistiken så att den skulle bli mer relevant. Statistiksystemet skulle också bli mer flexibelt och statistikproduktionen mer effektiv.

Totalt 29 olika myndigheter ansvarar för olika delar av produktionen. Statistiska centralbyrån (SCB) är den största producenten och har också ett ansvar för samordning och stöd till övriga statistikansvariga myndigheter bland annat genom ett särskilt råd för den officiella statistiken (ROS). De statistikansvariga myndigheterna bildar tillsammans ett nätverk. Varje myndighet, inklusive SCB, publicerar sin statistik på den egna webbplatsen. Från SCB:s webbplats nås all officiell statistik på de olika webbplatserna via länkar. All officiell statistik kan också nås från de andra myndigheternas statistiksidor.

Skoglig statistik

För statistik som berör skog är ansvaret delat på flera myndigheter. Skogsstyrelsen ansvarar för

- Skogsbrukets produktion
- Sysselsättning i skogsbruket
- Skogens brukande och nyttjande för ekonomiska, sociala och miljömässiga ändamål

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

– Skogsbrukets struktur
– Skogsbrukets ekonomi
– Prisutveckling i skogsbruket.

SLU ansvarar för området *Skogarnas tillstånd och utveckling* vilken produceras av Riksskogstaxeringen.

Naturvårdsverket ansvarar för produkten *Skyddad natur* som publiceras tillsammans med SCB. Naturvårdsverket publicerar också med hjälp av SLU, statistik av betydelse för klimatrapporteringen. Energimyndigheten publicerar statistik om biobränslen. SCB, Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och SLU publicerar gemensamt produkten *Formellt skydd, frivilliga avsättningar, hänsynsytor och improduktiv skogsmark* som är en sammanställning av de skogsmarksarealer som inte är tillgängliga för virkesproduktion.

Internationell rapportering

Viss statistik och annan information rapporteras också till olika internationella organ. Denna del utvecklas vidare i avsnitt 11.2.

Särskilda myndigheter och råd

För vissa frågor har regeringen skapat särskilda analysmyndigheter för att få underlag att styra, säkerställa effektivitet och redovisa resultat till riksdagen. Några exempel är Tillväxtverket, Brottsförebyggande rådet och Trafikanalys. Frågan om regeringens analys- och utvärderingsresurser och hur dessa är organiserade utreddes 2018[1]. Den utredningen konstaterade att det saknades samlad analyskapacitet för flera utgiftsområden, bland annat de areella näringarna. Utöver en mängd förslag om hur analysmyndigheter ska styras och vilka uppgifter de ska ha, föreslogs också en ny myndighetsstruktur med tre övergripande analysmyndigheter varav en, Tillväxt- och samhällsbyggnadsanalys, skulle omfatta också areella näringar. Regeringen valde dock att inte gå vidare med detta förslag.

En annan lösning som också ligger vid sidan av traditionella förvaltningsmyndigheter, är att skapa särskilda råd som ska utvärdera

[1] SOU 2018:79.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

politiken inom ett område och lämna rekommendationer till regeringen. Utgångspunkten för sådana råd är att det finns ett tydligt politiskt ramverk att basera utvärderingen på. Sådana lösningar har skapats för det finanspolitiska ramverket som utvärderas av det finanspolitiska rådet samt för det klimatpolitiska ramverket som utvärderas av det klimatpolitiska rådet.

Det finns också flera myndigheter till exempel Statskontoret, Ekonomistyrningsverket och Riksrevisionen som arbetar med analys, uppföljning och utvärdering av myndigheter och deras arbetssätt.

För vissa områden finns också särskilda inspektionsmyndigheter som har till uppgift att utöva tillsyn och kontroll inom ett visst sakområde, till exempel Energimarknadsinspektionen och Kemikalieinspektionen.

Miljöövervakning

Sverige har ett omfattande miljöövervakningssystem för att kunna beskriva och följa landets miljötillstånd och förändringar i miljön. Data och analyser vilka ligger till grund för kunskaperna dokumenteras av flera olika aktörer. De svenska mätseriernas längd är i många fall unika i världen.

Såväl den nationella som den regionala miljöövervakningen organiseras enligt tio programområden som i sin tur omfattar flera delprogram. Nationellt ansvarar Naturvårdsverket för åtta programområden och Havs- och vattenmyndigheten för två. I flera fall genomförs miljöövervakningen av SLU på uppdrag av och finansierat av dessa båda myndigheter.

Programområde *Skog* följer tillståndet i skogen med undantag för fjällbjörkskogen. Bland annat kartläggs markkemi och vegetation inom ett stort antal provytor. Inom programområdet återfinns delprogrammet *Markinventeringen* (MI) som lämnar underlag till indikatorbaserad uppföljning av miljökvalitetsmålet *Bara naturlig försurning* och utgör underlag för rapportering av skogsmarkens kolförråd till Klimatkonventionen samt för beräkningar av kritisk belastning av svensk skogsmark. Markinventeringen har nära operativt samarbete med Riksskogstaxeringen på SLU, under den gemensamma beteckningen Riksinventeringen av skog – RIS.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Programmet reviderades övergripande senast 1999, som en del av revisionen av hela miljöövervakningen. En internationell utvärdering av delprogrammen *Markinventeringen* och *Integrerad miljöövervakning* genomfördes 2002.

Hela miljöövervakningssystemet utreddes på nytt 2019[2]. Utredningen pekade bland annat på brister i styrning och samordning samt på nyttjandet av data. De förslag som lämnades rörde i huvudsak behov av en strategisk plan för miljöövervakningen, tydligare ansvarsutpekande i instruktionerna till de myndigheter som bedriver miljöövervakning eller är datavärdar samt att finansiering bör ske via ramanslag. Utredningen har inte lett till någon proposition.

Fortlöpande miljöanalys vid Sveriges lantbruksuniversitet

Som ett komplement till sin linjeorganisation har SLU inrättat särskilda fakultetsövergripande miljöanalysprogram, fortlöpande miljöanalys (FOMA). Syftet är att främja intern samordning och extern dialog. Finansieringen utgörs av direkta statsanslag till SLU, uppdrag från andra myndigheter eller från andra aktörer. I verksamheten ingår både kontinuerliga datainsamlings- och analysverksamheter men också finansiering av mindre utvecklingsprojekt. Totalt finns 12 olika programområden för att täcka SLU:s hela verksamhet.

Program *Skog* vidareutvecklar SLU:s roll som kompetenscentrum för svensk och internationell skoglig resurs- och miljöanalys. Det är ett av de större programmen och omfattar bland annat Riksskogstaxeringen som är den verksamhet inom miljöanalys som har längst historia. Exempel på verksamhet inom programmet är:

- Stickprovsbaserad nationell inventering av skog
- Övervakning i avrinningsområden och skogliga försöksparker
- Internationell rapportering och samverkan
- Heltäckande skogliga karteringar
- Skador och störningar
- Metodutveckling, analyser och scenarier
- Samverkan och forskning.

[2] SOU 2019:22.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Analysverksamhet vid Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen är en av de myndigheter som har utsetts att ansvara för officiell statistik inom sitt verksamhetsområde. Myndigheten bedriver denna uppgift genom en särskild statistikenhet med ansvar för att planera, producera och tillgängliggöra statistik enligt gällande regelverk. Myndigheten är också en miljömålsansvarig myndighet och ansvarar för uppföljning och fördjupad utvärdering av miljökvalitetsmålet *Levande skogar*. Det arbetet koordineras via Policyenheten på Skogsstyrelsen men med stöd av andra sakenheter samt av distriktspersonal för det regionala arbetet. På motsvarande sätt organiseras de uppdrag som regeringen ger myndigheten via regeringsuppdrag eller det stöd som regeringen efterfrågar till exempel avseende analyser av EU-processer. Skogsstyrelsen initierar också själv vid behov och i mån av resurser, egna utredningar som vanligtvis publiceras i myndighetens rapportserie. Främst för den interna styrningen genomförs också regelbundet effektutvärderingar av olika verksamheter.

Exempel från Jordbruksverket

Jordbruksverket är precis som Skogsstyrelsen både en statistikansvarig myndighet och en miljömålsmyndighet. Utöver detta finns ofta omfattande krav på uppföljning, utvärdering och analys knutet till den EU-gemensamma jordbrukspolitiken. Jordbruksverket har därför en omfattande analyskapacitet samlad i en särskild Jordbruk- och analysavdelning innehållande till exempel statistikenheten, miljöanalysenheten och landsbygdsanalysenheten.

Exempel från Finland

I Finland utförs mycket av den skogliga analys och uppföljningsverksamheten via Naturresursinstitutet (Luke). Naturresursinstitutet bildades 2015 genom en sammanslagning av flera olika forskningsinstitut och informationscentraler och lyder under jord- och skogsbruksministeriet. Huvuduppgiften är att främja såväl en konkurrenskraftig näringsverksamhet utifrån en hållbar användning av förnybara naturresurser som välfärd och landsbygdens livskraft. Utöver forsk-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

ningsuppgifterna sköter Naturresursinstitutet lagstadgade myndighetsuppgifter och framställer Finlands officiella livsmedels- och naturresursstatistik.

Naturresursinstitutet tar fram underlag för utvärdering av naturresursanvändningen och klimatpåverkan och för utformning av naturresurspolitiken. Uppgifterna omfattar:

- uppföljningar av vilt, fisk, skogsbruk, jordbruk och främmande arter,
- genresursprogrammet för jord- och skogsbruk och fiskerihushållning,
- förädlings- och avelsprogram för skogsträd, trädgårdsväxter och fisk,
- Vattenbruk,
- konjunkturrapporter för skogssektorn och för jordbruks- och livsmedelsekonomin,
- lönsamhetskalkyler för jordbruk, trädgårdsproduktion och rennäring,
- kontroller och tester av växtskyddsmedel, växtsorter, ATP-certifiering, beräkning av utfodringsvärde och officiell mätning av virke, och
- experttjänster och expertutlåtanden.

Vid sidan av Naturresursinstitutet finns också Finlands miljöcentral (Syke). Det är en forsknings- och utvecklingscentral som stöder bedömningen och valet av mål och medel för en hållbar utveckling samt verkställandet av miljöpolitiken.

Den mer operativa delen av genomförandet av Finlands skogspolitik ligger på Skogscentralen. Det är en myndighet som ger råd och utbildning till skogsägarna, bedriver tillsyn enligt skogslagstiftningen, administrerar ekonomiska stöd samt samlar in och tillhandahåller vissa data om Finlands skogar.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

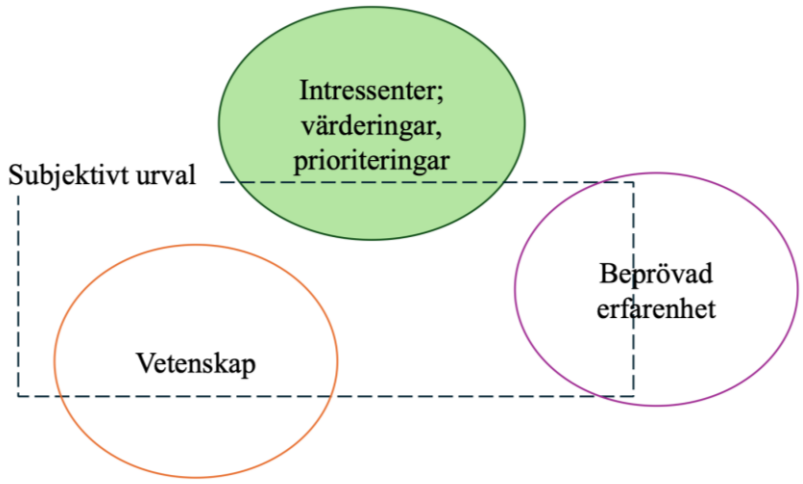
10.2 Varför är evidens viktigt?

En viktig anledning till kontroverser inom det skogliga området är att olika aktörer gör olika tolkningar av verkligheten. Detta är på inget sätt unikt för skogsfrågor, utan är ett generellt problem när det gäller tillämpning av vetenskap och beprövad erfarenhet vid bland annat beslutsfattande.

Skillnader i tolkningar kan bero på *confirmation bias* – vår tendens att söka sådan kunskap och sådana data som stödjer vår på förhand givna uppfattning, eller *cherry picking* att plocka de russin ur kakan som smakar bäst i förhållande till den uppfattning vi företräder.

I figur 10.1 visas problemet med subjektiva urval schematiskt. I stället för att beakta hela det empiriska underlaget (det vill säga vad vetenskapen och den beprövade erfarenheten säger) i en viss fråga, görs ett subjektivt urval av delar av underlaget. Subjektiviteten i urvalet beror på att en intressents värderingar och/eller prioriteringar delvis styr urvalet, och därmed verklighetsuppfattningen. I den utsträckning som urvalet i sin tur är en del i ett beslutsfattande, kommer alltså inte besluten att grundas på ett fullständigt faktaunderlag – de kommer inte att ta hänsyn till all tillgänglig kunskap inom området.

Figur 10.1 En schematisk modell för ett subjektivt urval av vetenskap och beprövad erfarenhet



Källa: KSLA, workshop *Evidensbaserade beslutsprocesser – en framkomlig väg för skogssektorn?* 2025-03-11.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

10.2.1 En idealmodell för evidensbaserat beslutsfattande

Ett evidensbaserat beslutsfattande utgör en grund för välavvägda och transparenta åtgärder inom offentlig förvaltning. Ordet evidens härstammat från latinets *evide'ntia*, vilket kan översättas med ”åskådlig framställning”, ”tydlighet” eller: ”egenskapen hos ett omdöme att betyga sin egen riktighet, att inte kunna betvivlas”. Definitionen för evidens är enligt svenska akademins ordlista *belägg, bevis: presentera evidens för ngt.* Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) har beskrivit evidens enligt följande

> Forskningsresultat som är systematiskt sökta, relevans- och kvalitetsgranskade och sammanvägda eller på annat sätt sammanställda.

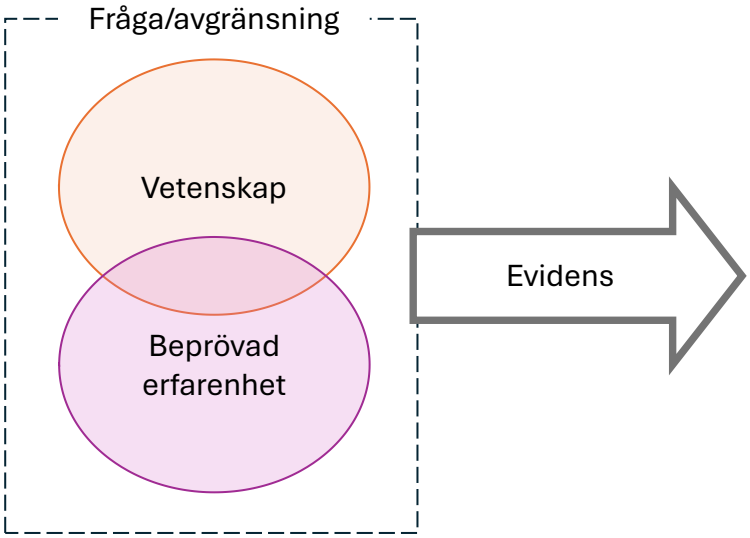
Vidare kommenterar de att

> Evidensen avser alltid en tydligt formulerad fråga, till exempel vilken effekt en insats har för en viss population eller hur ett samband ser ut i ett specifikt vetenskapligt sammanhang, alternativt vad som kännetecknar en företeelse i ett visst sammanhang.

I idealfallet (figur 10.2) kan olika intressenter enas om en verklighetsuppfattning, det vill säga om vilka vetenskapliga resultat och vilken beprövad erfarenhet som finns inom området, hur de ska tolkas och viktas samt vilka styrkor och svagheter de har. Allt detta sammantaget utgör den relevanta evidensen på området.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

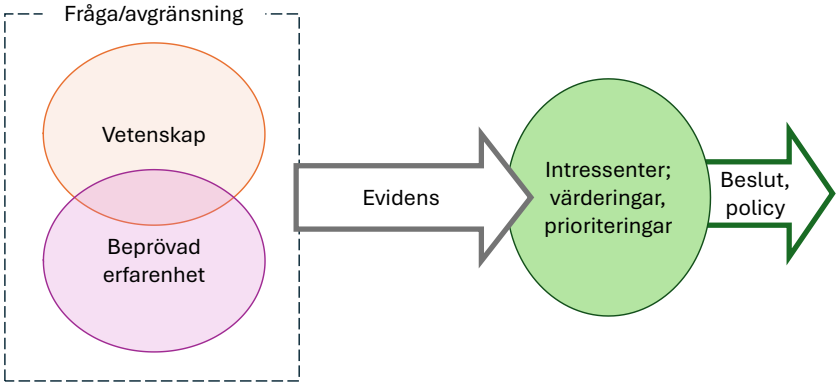
Figur 10.2 En schematisk idealmodell för ett objektivt urval av vetenskap och beprövad erfarenhet



Källa: KSLA, workshop Evidensbaserade beslutsprocesser – en framkomlig väg för skogssektorn? 2025-03-11.

I ett sådant idealfall kommer alltså beslutsfattandet att ske utifrån en inkludering av all tillgänglig evidens (figur 10.3).

Figur 10.3 En schematisk idealmodell för ett beslutsfattande baserat på evidens (vetenskap och beprövad erfarenhet)



Källa: KSLA, workshop Evidensbaserade beslutsprocesser – en framkomlig väg för skogssektorn? 2025-03-11.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Observera att denna ideala modell på intet sätt förnekar eller förringar vikten av värderingar och prioriteringar vid beslutsfattande. Tvärtom inkluderas dessa aspekter i modellen, men på ett strukturerat sätt. Speciellt viktigt är att modellen visar – återigen i det ideala fallet – att etablerandet av evidensen inom ett område är skild från hur evidensen sedan används för att fatta beslut och sjösätta policys. Detta är mycket viktigt för att klargöra skillnaden mellan det vi faktiskt vet (fakta och kunskap) och det vi tycker och tror (ideologi och känslor).

Vidare är det viktigt att frågeställningarna formuleras genom processer som är transparenta och så långt som möjligt, i offentliga sammanhang utan otillbörlig påverkan från intressenter. Direktiv och regleringsbrev från regeringen är utmärkta exempel på offentligt formulerade och legitima frågeställningar. Även myndigheter (som till exempel Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket eller de statliga forskningsråden) kan naturligtvis själva formulera kritiska frågeställningar.

10.3 Problembeskrivning

Som redovisats ovan är ansvaret för den officiella statistiken som berör skog splittrad på flera myndigheter. Den stora fördelen med detta är att statistikproduktionen ligger så nära sakkunskapen som möjligt vilket underlättar arbetet med utveckling och kvalitetssäkring. Men som alltid med uppdelad verksamhet finns en risk för stuprörstänkande där man inte fullt ut drar nytta av stordriftsfördelar eller möjligheten att använda olika metoder för datainsamling. Det finns dock exempel på god samverkan mellan myndigheterna, till exempel använder Skogsstyrelsen mycket data från Riksskogstaxeringen (SLU) i vissa statistikprodukter.

Ett annat problem kan uppstå när den myndighet som ansvarar för genomförande också genomför utvärderingen. Ett tydligt sådant exempel är miljömålssystemet där miljömålsmyndigheterna både ansvarar för att genomföra politiken och för att utvärdera hur detta går samt ge förslag på åtgärder, inte sällan innebär åtgärden ökade resurser till den egna myndigheten. Detta är en problematik som lyftes av Miljömyndighetsutredningen 2015[3] där det konstateras att

[3] SOU 2015:43.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Det är ett problem att det inte finns någon oberoende utvärdering av effekterna av miljömålsarbetet.

Samma myndigheter som genomför uppföljningarna och utvärderingarna har också till uppdrag att utveckla mål, strategier, styrmedel, genomföra och beställa forskning, betala ut bidrag m.m. för att miljömålen ska nås.

Ett tredje problem är den internationella rapporteringen. I sådana sammanhang är det Sverige som nationalstat i egenskap av signatär, medlem eller liknande, som åtagit sig att avrapportera. Sådan rapportering bör därför inte ske utan att regeringen tagit del av och är medveten om vad som rapporteras och konsekvenserna av rapporteringen, se avsnitt 11.2.

Ett fjärde problem berör finansiering. Även om myndigheternas ansvar är utpekat via instruktionen är det inte alltid som det finns särskilda budgetposter knutna till statistikproduktion, annan uppföljning, utvärdering och analys. Därmed lämnas det till myndigheten att prioritera detta område gentemot annan verksamhet.

Knutet till EU:s gröna giv (se avsnitt 11.3) finns också mycket som tyder på ett framtida ökat behov av dataunderlag där svenska myndigheter behöver bidra men också engagera sig i det utvärderings- och analysarbete som görs hos Europeiska miljöbyrån (EEA), Joint Research Centre (JRC) eller andra EU-gemensamma organ. Här blir det extra viktigt med säkerställd kompetens, finansiering och medvetenhet hos politikerna om vad som efterfrågas från EU och hur Sverige väljer att svara upp mot det. Läs mer om detta i kapitel 11.

10.4 Exempel på myndigheter som arbetar evidensbaserat

10.4.1 Medicinarna visar vägen

Inom det medicinska fältet arbetar man sedan 1990-talet på ett strukturerat sätt med att så långt möjligt säkerställa att sjukvården bedrivs i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. En särskild myndighet *Statens beredning för medicinsk och social utvärdering* (SBU) har uppdraget att sammanställa och utvärdera kunskapsläget inom olika medicinska områden. Här ingår naturligtvis också att visa på osäkerheter, motstridiga forskningsresultat, kunskapsluckor, och

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

annat som är relevant för vårdbesluten. Principerna för hur arbetet vid SBU[4] bedrivs framgår av detta flödesschema:

Figur 10.4 Arbetsflöde för ett evidensbaserat arbetssätt vid *Statens beredning för medicinsk och social utvärdering* (SBU)



Källa: SBU.

En principiellt viktig aspekt när det gäller SBU:s arbete är att deras uppgift enbart är att ta fram, systematisera och värdera kunskapsunderlaget. Besluten om tillämpningsföreskrifter, policys, etcetera, fattas av Socialstyrelsen, det vill säga av en annan myndighet. I termer av vår idealfigur, se figur 8.3, innebär detta alltså att uppdragen att leverera evidensen inom ett fält (den vänstra delen av figuren), respektive att göra värderingar, prioriteringar och fatta policybeslut (den högra delen) ligger hos två olika aktörer.

En direktöverföring av SBU:s uppbyggnad och arbetssätt gällande insamlande av evidens till det skogliga området går inte att göra. Dels finns inte lika mycket vetenskapliga studier gällande skogen som inom medicin- och omvårdnadsområdet. Dels kan frågeställningarna ofta vara mer komplexa för skogen eftersom ekosystemen skiljer sig åt både i stor och liten skala vilket gör både forskningsresultat och beprövade erfarenheter svåra att jämföra.

10.4.2 Formas forskningssammanställningar[5]

Formas har i uppdrag att bidra till att Sveriges miljömål uppnås genom att systematiskt analysera och sammanställa resultat från publicerad forskning. I uppdraget ingår också att identifiera områden där kunskapsläget är omtvistat eller otillräckligt känt, eftersom det är där forskningssammanställningarna kan göra störst nytta. Formas

[4] Det finns en serie korta, mycket instruktiva filmer som förklarar arbetet vid SBU: https://www.sbu.se/sv/metod/en-film-om-hur-man-gor-en-systematisk-oversikt/. 2025-03-12.
[5] Formas. Systematiska forskningssammanställningar. 2025-06-26.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

genomför sitt uppdrag huvudsakligen genom att ta fram så kallade systematiska forskningssammanställningar.

Forskningssammanställningarna ska fungera som vetenskapliga beslutsunderlag för myndigheter, kommuner och andra aktörer som utvecklar och hanterar styrmedel, åtgärder och riktlinjer inom miljöområdet. För att forskningssammanställningarna ska bli så relevanta och användbara som möjligt involveras intressenter i hela processen.

Målet är att ta fram så tillförlitliga slutsatser som möjligt kring en fråga, baserat på all forskning som finns om frågan. För att uppnå det krävs en metod som bygger på systematik, objektivitet och transparens. Forskningssammanställningarna kompletteras med en samhällsekonomisk analys när en sådan är motiverad.

10.5 Beskrivning av insamlandet av evidens

En systematisk översikt ska uppfylla höga krav på att resultatet är tillförlitligt. För att lyckas måste arbetet följa principer som minimerar risker för att slump, systematiska fel eller att subjektiva värderingar påverkar slutsatserna. Vanligen arbetar flera personer med en systematisk översikt och de har erfarenhet av det ämne som översikten berör och hur man tar fram en systematisk översikt.

Vid införandet av evidensbaserat beslutsfattande måste ett gediget arbetssätt fastställas innehållandes beskrivningar av metoder, roller, verktyg och checklistor.

Val av tillvägagångssätt bör motiveras utifrån den aktuella översiktens frågeställning och förutsättningar, bland annat antalet studier som granskas, hur mycket forskning som gjorts i ämnet, om det finns vedertagna teorier och beprövad erfarenhet eller om det är en relativt ny idé/metod som ska granskas.

När översikten är specificerad behöver den struktureras och avgränsas genom att till exempel förtydliga vad som ska jämföras och med vad, vilka insatser som behövs i form av aktiviteter, vilka ekosystem/skogsbruksmetoder/maskiner etcetera som ska ingå i översikten samt vilka utfall som är viktiga för målgruppen eller det område som berörs (kanske en population eller ett miljötillstånd). I detta steg gäller det att formulera urvalskriterier för den fakta som är relevant för översiktens frågeställning. Här är skogen och skogsnäringen speciell eftersom skogen utgör ett komplext system med olika för-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

utsättningar beroende på lokalisering och egenskaper. Skogens långa tidsserier är också speciellt. Dessa två faktorer gör att vetenskapliga studier måste kompletteras med beprövad erfarenhet. Beprövad erfarenhet kan till exempel samlas in genom intervjuer med personer med erfarenheter relevanta för översiktens frågeställningar samt genom icke vetenskaplig litteratur i form av protokoll, anteckningar, historiska faktaböcker eller långliggande försök. För att upprätthålla kraven på översiktens transparens och reproducerbarhet ska alla källor som har använts vid sökningen anges och beskrivas.

Därefter ska risken bedömas för att resultaten i det inkluderade kunskapsunderlaget kan ha snedvridits, det vill säga risken för bias. Bedömning av risk för bias innehåller subjektiva inslag. Ett sätt att minska subjektiviteten är att minst två personer granskar underlagen.

Kunskapsunderlaget sammanfattas överskådligt så att det går att identifiera vilka insatser som har ett kunskapsstöd och var det finns oklarheter, det vill säga kunskapsluckor. Dessa är viktiga att redovisa för att trovärdigheten av översikten inte undermineras. Hur kunskapsluckorna hanteras skiljer sig från fall till fall. Om de är stora och avgörande kan de initiera nya forskningsprojekt. Är de av mindre karaktär kan de hanteras genom resultatet utifrån en riskanalys.

Utifrån sammanfattningen ska slutsatser formuleras och hela rapporten sammanfattas på ett strukturerat sätt. Sammanfattningen ska innehålla en kondenserad version av översiktens syfte, metod och resultat samt slutsatser. Om översikten inte inkluderat ekonomiska värden kan dessa utvärderas i efterhand. Genom att länka samman data och evidens från olika källor med syfte att belysa konsekvenserna av ett beslut ur flera perspektiv utgör ekonomiska utvärderingar viktiga faktaunderlag för beslutsfattande.

De sammanvägda slutsatserna utgör en sammanställning av nuvarande kunskapsläge, *evidensen*, som kan användas inför beslutsfattande av intressenter, myndigheter eller politiker vilket utgör nästa steg av den evidensbaserade beslutsprocessen.

10.6 Vad är beprövad erfarenhet i skogen?

På det skogliga området finns det utan tvekan en omfattande kunskapsmassa som innehåller både vetenskap och beprövad erfarenhet. Vid en internationell jämförelse finns det en hög vetenskaplig

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

kompetens inom landet till exempel vid Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU), Linnéuniveristetet (Lnu), Skogforsk och en rad andra lärosäten och forskningsinstitut.

Frågan om vad som ska avses med beprövad erfarenhet gällande skog och skogsbruk är mera undflyende. Jag vill här peka på den praktiska erfarenhet och tysta kunskap (*tacit knowledge*) som finns hos en rad praktiskt verksamma yrkeskategorier, alltifrån maskinförare i skogen, självverksamma skogsägare, till de stora skogsbolagens tjänstemän. Även den typ av expertbedömningar som görs i samband med rödlistearbetet och andra naturvårdsrelaterade bedömningar kan räknas till beprövad erfarenhet.

Riksskogstaxeringen är särskilt intressant och relevant i sammanhanget. Här finns en omfattande databas som omfattar mer än 100 års rikstäckande inventeringar av olika förhållanden i skogen. Arbetet är upplagt på ett strikt vetenskapligt sätt vad avser samplingsmetodik och datainsamling. Däremot avkastar inte verksamheten strikt vetenskapliga resultat (publikationer i refereebehandlade tidskrifter) i tillnärmelsevis så hög utsträckning som vore möjligt. I denna mening kan man möjligen hävda att Riksskogstaxeringens löpande arbete, liksom dess databaser, ligger någonstans i gränslandet mellan vetenskap och beprövad erfarenhet.

Långliggande fältförsök är också en viktig informationskälla vilken också befinner sig i gränslandet mellan vetenskap och beprövad erfarenhet. Försöken är oftast vetenskapligt upplagda med syftet att svara på en viss fråga men ger också praktiska erfarenheter inom andra områden vilka kanske inte alltid passar för vetenskapliga publiceringar. Även ofta äldre försök, utlagda utan upprepningar, så kallade singelytor, kan tack vare sin ålder eller unika frågeställning utgöra viktiga underlag.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

10.7 Lösningsförslag

Förslag:

- Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets instruktioner kompletteras med en skrivning om att myndigheterna i utförandet av sina respektive uppdrag ska utgå från vetenskap och beprövad erfarenhet.
- Regeringen beslutar om en särskild anslagspost i SLU:s regleringsbrev för Riksskogstaxeringens finansiering. Finansieringen av Riksskogstaxeringen bör inte gå via Naturvårdsverket eller andra finansiärer utan ges direkt till Riksskogstaxeringen.

Bedömning:

- Utifrån sina nya instruktioner bör Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets utveckla sina respektive organisationer och arbetssätt så att evidens kan tas fram av en instans inom myndigheten som inte blir direkt påverkade av resultatet.
- Riksskogstaxeringens verksamhet bör stärkas genom en professur med ansvar för Riksskogstaxeringens analysverksamhet.

10.7.1 Kompletterade instruktioner

För att säkerställa att ett evidensbaserat arbetssätt införs föreslår jag att Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets instruktioner kompletteras med en skrivning om att ett evidensbaserat arbetssätt ska genomsyra myndigheternas arbete. Om en ny jakt- och viltvårdsmyndighet införs såsom föreslås i utredningen *En ny jakt- och viltvårdsmyndighet*[6] bör instruktionerna för denna myndighet innehålla en liknande skrivning om evidensbaserat arbetssätt.

Uppdraget att ta fram evidens gällande skog, skogsbruk och andra områden knutna till skog och skogsbruk, skulle också kunna läggas på Formas. Formas skulle då behöva utvidga sitt arbetssätt från att endast baseras på vetenskapliga publikationer till att även inkludera beprövad erfarenhet. Orsaken till att jag valt att lägga ansvaret på

[6] SOU 2025:50.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket är att de redan har ansvaret och expertisen gällande området skog och skogsbruk.

Vid införandet är det viktigt att de som sammanställer och drar slutsatser av evidens är fristående från de som tar beslut eller fastställer policys. Detta kan säkerställas genom att myndigheten organiserar sig så att en fristående enhet bildas med uppdrag som ansvarig för att ta fram evidens. Enheten ska ha ansvar för att samla data, göra uppföljningar, statistiska beräkningar och analys i enlighet med ett evidensbaserat arbetssätt. Enhetens uppdrag ska också ha ansvar för att förvalta den evidensbaserade processen samt att vid behov, driva utvecklingen av denna.

Enheten ska driva projekt identifierade av forskarsamhället eller utifrån beställningar från regeringen och myndigheter, både den egna och andra.

De nya enheterna kommer behöva bygga upp en verksamhet och en kompetens kring hur evidens arbetas fram vilket kräver att expertis knyts till verksamheten. Denna kan utgöras av både anställd personal och konsulter. Det viktiga är att de som utför arbetet är oberoende av resultatet, de får inte gynnas av att resultatet blir antingen det ena eller det andra.

10.7.2 Motivering till en fristående instans

Jag anser att ett mer strukturerat system för att skapa och utnyttja evidens vid uppföljning och beslutsfattande i skogliga frågor måste införas för att få effektiva regelverk och uppsatta mål. Eftersom inskränkningar i brukandet är dyrt både för markägaren och staten, måste det säkerställas att de val vi gör verkligen ger den effekt som eftersträvas.

I dag finns fler exempel på målsättningar, mål och uppföljningar där slutsatserna inte är opartiska. Det förekommer att uppföljning och utvärdering av olika insatser inom politikområden genomförs av samma myndigheter som också ansvarar för genomförandet av dessa insatser. Miljömålssystemet utgör ett exempel på detta. När uppföljningar görs av den verkställande myndigheten finns en risk att de åtgärdsförslag som lämnas i första hand speglar myndighetens egna perspektiv och professionella erfarenheter, vilka inte nödvändigtvis överensstämmer med nationella prioriteringar eller det bredare

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

samhällsintresset. I avsaknad av oberoende analys och heltäckande kunskapsunderlag kan detta leda till att långtgående slutsatser dras på osäker grund. I förlängningen riskerar detta att resultera i felriktade åtgärder, där resurser läggs på insatser med begränsad effekt eller där viktiga behov inte bli tillgodosedda.

Ett annat exempel där uppföljarna inte är skilda från genomförarna och beslutsfattarna är uppföljningen av klövviltsförvaltningen och i synnerhet älgförvaltningen. Älgen förvaltas regionalt i samverkan mellan myndigheter, organisationer, markägare och jägare som tillsammans ska skapa en uthållig älgförvaltning. I varje län finns ett antal älgförvaltningsområden där mål för förvaltningen av stammen sätts, till exempel täthetsmål. Det finns stora åsiktsskillnader inom förvaltningen, till exempel om vad som är acceptabla betesskador på skogen, fodertillgång samt vilken älgtäthet som ska eftersträvas. Det finns också skilda åsikter om vilka uppföljningsmetoder som är tillförlitliga och därmed bör användas. Genom en fristående enhet som utifrån ett evidensbaserat arbetssätt samlar vetenskap, beprövad erfarenhet och sköter uppföljningen kan en evidens tas fram vilken kan ligga till grund för ett förvaltningsbeslut.

Alternativa lösningar

Det finns en gedigen kunskap och erfarenhet inom det medicinska området på hur en strukturerad process för evidensbaserat beslutsfattande kan byggas upp. Hur ett sådant strukturerat system på det skogliga området kan läggas upp måste förstås föregås av ett gediget arbete. Det viktiga är att den instans som får ansvar för att sammanställa, värdera och tillhandahålla systematiserade kunskapsunderlag (motsvarigheten till SBU) har en hög kompetens, en hög grad av integritet och acceptans hos alla relevanta aktörer samt, viktigast av allt, att den är fristående från beslutsfattande! Under utredningens gång har jag genomlyst flera olika lösningar gällande hur ett evidensbaserat arbetssätt skulle kunna införas, se nedan, men valt att lägga förslaget om att komplettera arbetssätten inom befintliga myndigheter.

Instansen skulle kunna vara en fristående myndighet, liksom SBU. Den skulle också kunna ligga inom något universitet, akademi, forskningsråd och eller någon av de större forskningsstiftelserna. De akade-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

miska lärosätena åtnjuter generellt sett stor respekt, och har, i jämförelse med förvaltningsmyndigheter en högre grad av autonomi vis à vis regering och departement. Man kan också tänka sig att mer självständiga avdelningar som arbetar med datainsamling, uppföljningar, statistik och analys inrättas på befintliga myndigheter. Det mest centrala är att den instans som väljs och de som arbetar där ska vara helt fristående och oberoende, med det menas att de inte ska ha något att förlora eller vinna på utkomsten av arbetet.

Det finns fördelar med att samla resurser för skogsövervakning och analys i en (1) organisation för att dra nytta av stordriftsfördelar, kunskapsöverföring med mera. Men det finns också nackdelar att frånkoppla analysverksamheten från de organisationer som innehar expertkunskap inom olika skogliga områden. Förslaget från en tidigare utredning att skapa tre övergripande analysmyndigheter är en god idé men att enbart flytta all nuvarande skoglig analyskapacitet till nya myndigheter ser jag inga fördelar med. Mer tilltalande är då att skapa en helt ny myndighet för skogsövervakning och analys med delar av Skogsstyrelsens, Naturvårdsverkets och SLU:s nuvarande ansvarsområden. Därmed skulle också Skogsstyrelsens verksamhet tydligare kunna inriktas mot att enbart arbeta med rådgivning, tillsyn och ekonomiska stöd till skogsägarna och skogsbruket. En lösning som mycket liknar den finska organisationen. Om regeringen skulle vilja gå vidare med ett sådant förslag krävs sannolikt en ny utredning om inrättande av en ny myndighet.

Den lösning jag föreslår, att stärka Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets organisationer med en fristående enhet/avdelning som ansvarar för att samla data, göra uppföljningar, statistiska beräkningar och analys enligt ett evidensbaserat arbetssätt, kräver inte ett omfattande utredningsarbete utan är enklare att införa. Den nya enheten ska också ha ansvar för den evidensbaserade processen samt att vid behov, driva utvecklingen av processen i samarbete mellan Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket med målet att processerna ska följas åt och i så stor utsträckning som möjligt se likadana ut. Myndigheterna måste fortsätta samarbeta med universitet, högskolor och andra relevanta data- och kunskapskällor för att samla underlag. Kunskapen om den evidensbaserade processen kommer säkert behöva stärkas inom de berörda myndigheterna.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

10.7.3 Utvecklad datainsamling

Angående datainsamling finns tydliga behov av metodutveckling i form av att använda andra metoder som komplement till eller i kombination med den nuvarande fältinventeringen av provytor, främst gäller det användningen av fjärranalys och insamling av beprövad kunskap. Det finns också behov av att stärka finansieringen så att de uppgifter som samlas in via fältinventeringen är av god kvalitet och svarar mot behovet från användarna. I denna utredning har jag som exempel stött på ett detaljproblem att Riksskogstaxeringen på grund av kostnadsskäl varit tvungna att sluta samla in ståndortsindex via övrehöjdsbonitering (SIH) och förlitar sig nu i stället på bonitering via ståndortsegenskaper (SIS). De senaste decennierna har det visat sig att SIS tydligt underskattar boniteten vilket ställer till problem när man ska följa upp och utvärdera regelverk som bygger på ståndortsindex till exempel lägsta tillåtna ålder för föryngringsavverkning, återväxt eller allmänna råd för kvävegödsling. I dag saknas också resurser för uppföljning av återväxter och tillståndet i ungskogar, vilka är viktiga parametrar för kontroll av framtida skogars status.

För att bästa möjliga slutsatser ska dras utifrån insamlade data måste även analyssidan förstärkas, både hos Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och hos Riksskogstaxeringen. På så vis kan de nyinrättade myndighetsavdelningarna kunna ansvara för till exempel utvärderingar inom miljömålssystemet, rapportering och analys gentemot EU och vara regeringens huvudsakliga resurs för skogsövervakning och analys. En sådan förstärkning skulle innebära behov av kompetens inom utrednings- och utvärderingsmetodik, dataanalys med mera.

Riksskogstaxeringen är en strategisk infrastruktur för forskning, uppföljning och analys av skogstillståndet både nationellt och internationellt. Deras roll bedöms bli än viktigare i framtiden, dels nationellt genom att de kan spela en större roll i det evidensbaserade arbetssätt som jag vill ska prägla Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, dels internationellt genom ökade behov av rapportering med anledning av den gröna given. För att åstadkomma detta ser jag ett behov av att Riksskogstaxeringen utökar sin verksamhet på två sätt. Ett sätt är genom att komplettera den nuvarande fältinventeringen med andra datainsamlingsmetoder, främst fjärranalysbaserade, för att kunna följa utvecklingen i skogen på en lägre geografisk skala än den som i dag följs via de fasta provytorna. Ett annat är genom att

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

stärka sin analyskapacitet så att personal från Riksskogstaxeringen i högre grad än i dag, kan delta i utredningar och utvärderingar både nationellt såväl som inom EU och mot internationella organ. Framöver kan säkert både datainsamlingen och analyskapaciteten kompletteras med stödjande AI-applikationer. Ett sätt att åstadkomma detta är att inrätta en professur med ansvar för Riksskogstaxeringens på SLU:s analysverksamhet. För att åstadkomma en sådan förstärkning kan det krävas ökat finansiellt stöd till Riksskogstaxeringen samt att Riksskogstaxeringens finansiering anges särskilt i SLU:s regleringsbrev med en egen budgetpost. SLU bör därutöver överväga den organisatoriska formen för Riksskogstaxeringen dels så att rollen som statistikansvarig myndighet stärks, dels så att det utökade ansvaret för utvärdering tydliggörs. Angående finansieringsfrågan finns också skäl att ge Riksskogstaxeringen en direkt budgetram i stället för som nu där stora delar av verksamheten finansieras via ett mellansteg hos Naturvårdsverket eller andra finansiärer.

10.8 Konsekvenser

Att använda ett evidensbaserat arbetssätt för att sammanställa kunskapsläget inom ett ämne ökar chanserna till ett oberoende kunskapsunderlag som olika intressenter och parter kan förhålla sig till för fortsatt dialog och utveckling. Genom att sammanställa ett oberoende kunskapsunderlag hjälper man parterna att se helheten och möjligheten till *cherry picking* minskar. På detta sätt tror jag att låsningar och konflikter har chans att övergå i lösningsorienterade dialoger vilket gynnar alla inblandade parter och i förlängningen även samhället i stort.

10.8.1 Finansiella konsekvenser för staten

Min bedömning är att ett evidensbaserat arbetssätt kommer innebära ett tydligt och professionellt arbetssätt som i längden kommer effektivisera arbetet och frigöra tid. Att inrätta en oberoende instans och ett nytt arbetssätt på berörda myndigheter kommer inledningsvis innebära att arbetsresurser måste fokuseras på detta vilket kommer ske på bekostnad av myndighetens andra uppgifter. Inledningsvis behöver ett nytt arbetssätt arbetas fram, förslagsvis genom en spe-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

ciellt tillsatt arbetsgrupp. Därefter måste en fristående instans bemannas. Vissa kompetenser finns säkert redan på myndigheterna och behöver då flyttas över till den nybildade instansen. Andra kompetenser kan behöva tillsättas.

När arbetet väl är i gång kommer olika projekt behöva specifik kompetens för varje frågeställning. Vid behov måste myndighetens kompetens förstärkas med kompetenser utifrån, vilket kommer medföra kostnader. Hur stora kostnaderna för dessa externa kompetenser kan bli är svårt att förutsäga, det beror på uppdragets storlek och frågans inriktning, men min bedömning är att de blir marginella.

10.8.2 Konsekvenser för företag och enskilda, för miljö, klimat och sociala konsekvenser samt samhällsekonomiska och övriga konsekvenser.

Ett beslutsfattande som vilar på ett evidensbaserat underlag bedöms ge positiva samhällskonsekvenser. Genom att beslut grundas på objektiva, transparenta och systematiskt framtagna kunskapsunderlag stärks förutsättningarna för att fatta välavvägda och långsiktigt hållbara beslut. Det bidrar till att öka såväl effektiviteten som legitimiteten i det offentliga beslutsfattandet.

Medborgare och berörda aktörer får bättre möjligheter att ta del av, förstå och ifrågasätta grunderna för politiska prioriteringar och åtgärder. På så vis kan risken för felprioriteringar eller resursinsatser med låg effekt minska, samtidigt som det offentliga samtalet om olika samhällsmål blir mer konstruktivt och förtroendeskapande.

En förstärkning av evidensbaseringen inom skogspolitiken är ett led i att förbättra samhällsstyrningen och stärka tilliten till myndigheter och beslutsfattare.

11 Ett tydligare Sverige i EU

I det här kapitlet redovisar jag de delar av uppdraget som rör Sveriges arbete med skogliga frågor inom EU. Enligt utredningsdirektivet ska jag föreslå ett utvecklat arbetssätt för Sveriges fortsatta arbete inom EU i skogliga frågor, vilket redovisas i avsnitt 11.1. I avsnitt 11.2 behandlas frågor om Sveriges rapportering av uppgifter till EU. Kapitlet avslutas med en redovisning och analys av kraven inom den europeiska gröna given med påverkan på svensk skogspolitik och på svensk skogsnäring, och mina förslag kopplat till den gröna given i avsnitt 11.3.

11.1 Sveriges arbetssätt i EU i skogliga frågor

11.1.1 Bakgrund och problembeskrivning

I detta avsnitt kommer jag att redovisa en granskning av Sveriges arbetssätt i EU i skogliga frågor. Granskningen kommer att ligga till grund för en analys av vilka reformbehov som finns, som sedan, i nästa avsnitt, kommer att utmynna i reformförslag för ett utvecklat arbetssätt.

Studien består av två delar. Dels en litteraturstudie, där jag går igenom och redovisar vad som tidigare skrivits i olika sammanhang om Sveriges arbetssätt i EU. Dels en redovisning av en serie intervjuer med personer som på olika sätt är eller varit inblandade i Sveriges förhandlings- och påverkansarbete i EU i skogliga frågor, eller som av olika skäl har initierade utifrånperspektiv på detta arbete. Jag har även, i syfte att bredda perspektivet, genomfört ett mindre antal intervjuer med tjänstemän som varit inblandade i förhandlings- och påverkansarbete på andra områden än skogsområdet.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Förhandlingsarbete i EU

Allmänt om lagstiftningsförfarandet

Det svenska förhandlings- och påverkansarbetet i EU sker, liksom andra medlemsstaters motsvarande arbete, på flera olika nivåer och i flera olika skeden av lagstiftningsförfarandet. Grunddragen i arbetet följer av hur det så kallade ordinarie lagstiftningsförfarandet inom EU fungerar, vilket i sin tur följer av unionens fördrag.

Det ordinarie lagstiftningsförfarandet regleras i artiklarna 289 och 294 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Här nedan följer en sammanfattning av det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Lagstiftningsförfarandet inleds när kommissionen lägger fram ett lagstiftningsförslag för rådet (Europeiska unionens råd) och Europaparlamentet. Samtidigt översänder kommissionen förslaget till de nationella parlamenten och i vissa fall till Regionkommittén och Ekonomiska och sociala kommittén för granskning. Det är endast kommissionen som har initiativrätt när det gäller att föreslå rättsakter, men rådet kan begära att kommissionen ska lägga fram lämpliga rättsaktsförslag.

Efter att kommissionen har skickat över sitt förslag kan förslaget antas av Europaparlamentet. Parlamentet kan också göra ändringar i förslaget. Innan Europaparlamentet meddelar sin ståndpunkt kan rådet anta en ”allmän riktlinje”. Rådet använder detta dokument för att ge Europaparlamentet en fingervisning om sin ståndpunkt vad gäller kommissionens lagstiftningsförslag. En allmän riktlinje kan påskynda lagstiftningsförfarandet och göra det lättare att nå en överenskommelse mellan parlamentet och rådet.

Efter att förslaget behandlats i parlamentet ska det, med parlamentets eventuella ändringar, antas av rådet. Rådet kan också ändra parlamentets ståndpunkt, vilket innebär att förslaget går tillbaka till parlamentet för en andra behandling. Där kan parlamentet i sin tur välja att godta rådets ståndpunkt eller själv göra ändringar, varefter förslaget skickas till rådet igen. Om rådet och parlamentet inte kan komma överens sker förhandlingar inom ramen för en för ändamålet sammankallad förlikningskommitté.

Om rådet och parlamentet enas kommer förslaget till rättsakt antas vid en tredje behandling. I annat fall avvisas förslaget, och

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

förfarandet avslutas. Då måste kommissionen återkomma med ett nytt förslag.

Till sin hjälp i detta förfarande har såväl kommissionen som rådet kommittéer och arbetsgrupper av olika slag till sitt förfogande, som bemannas med representanter för medlemsstaterna.

Rådet har i sitt arbete stöd av Ständiga representanternas kommitté (Coreper), som består av företrädare för medlemsstaterna. Råder har också stöd av mer än 150 specialiserade arbetsgrupper och kommittéer (förberedande organ). Rådets förberedande organ kan delas in i två huvudkategorier (1) kommittéer som inrättats genom fördragen, genom mellanstatliga beslut eller genom beslut av själva rådet och som i huvudsak är permanenta, och (2) kommittéer och arbetsgrupper som inrättats av Coreper som har hand om specifika frågor. Vidare kan tillfälliga kommittéer skapas för särskilda ändamål och sedan läggas ned när deras uppdrag slutförts.

Rådet, vilket framför allt är det forum genom vilket medlemsstaterna genom sina regeringar har inflytande över lagstiftningsprocessen, fattar i allmänhet beslut med så kallad kvalificerad majoritet. I vissa begränsade fall krävs dock enhällighet, exempelvis om rådet vill anta en ändring i en rättsakt som kommissionen har avstyrkt. Kvalificerad majoritet definieras i artikel 238.3 a) i EUF-fördraget som minst 55 procent av de rådsmedlemmar som företräder de deltagande medlemsstaterna och som omfatta minst 65 procent av befolkningen i de deltagande medlemsstaterna. En blockerande minoritet ska minst omfatta det lägsta antal rådsmedlemmar som företräder mer än 35 procent av befolkningen i de deltagande medlemsstaterna, plus en medlem. I annat fall ska kvalificerad majoritet anses vara uppnådd. Dessa majoritetsregler innebär att det finns ett behov för Sverige att bilda strategiska allianser med andra medlemsstater för att kunna få genomslag för en linje.

Om kommissionens genomförandekommittéer

De rättsakter som beslutas enligt det ovan beskrivna lagstiftningsförfarandet kan ta formen av förordningar, direktiv och beslut. Förordningar är direkt tillämpliga i varje medlemsstat, medan direktiv kräver implementerande lagstiftning i varje medlemsstat. I många

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

fall måste emellertid även förordningar kompletteras med mer detaljerade bestämmelser, antingen i nationell rätt eller på EU-nivå.

Medlemsstaterna ansvarar för att vidta de nationella lagstiftningsåtgärder som krävs för att genomföra den lagstiftning som beslutats på EU-nivå. Rådet och parlamentet kan dock delegera vissa befogenheter att anta bindande rättsakter till kommissionen, i syfte att effektivisera lagstiftningsarbetet och harmonisera tillämpningen av EU-rätten.

De närmare förutsättningarna för detta regleras i EUF-fördraget. I artikel 290 föreskrivs att kommissionen kan tilldelas befogenhet att anta akter med allmän räckvidd som inte är lagstiftningsakter och som kompletterar eller ändrar vissa icke väsentliga delar av en lagstiftningsakt. Enligt artikel 291 kan kommissionen vidare tilldelas befogenhet att anta så kallade genomförandeakter när det finns behov av ”enhetliga villkor för genomförande av unionens lagstiftning”. Kommissionen kan ges sådan befogenhet i den grundläggande rättsakt som ska genomföras.

Då kommissionen tilldelas befogenhet att anta genomförandeakter kontrolleras utövandet av dessa befogenheter enligt fördraget av medlemsstaterna. Hur medlemsstaternas kontroll av kommissionens antagande av genomförandeakter sker regleras i dag i den så kallade kommittéförfarandeförordningen (KFF)[1]. Av art. 3 KFF framgår att kommissionen ska biträdas i arbetet med att anta genomförandeakter av en kommitté bestående av företrädare för medlemsstaterna med en företrädare för kommissionen som ordförande. Genom dessa kommittéer tillförsäkras medlemsstaterna insyn i processerna och politisk kontroll över de rättsakter som antas av kommissionen.

Det finns två separata förfaranden enligt vilket detta kan ske, det så kallade rådgivande förfarandet och det så kallade granskningsförfarandet. Det rådgivande förfarandet regleras i art. 4. Enligt detta förfarande har genomförandekommittén med representanter för medlemsstaterna en rådgivande funktion. Kommissionen ska vid beslut om en genomförandeakt ta största hänsyn till kommitténs yttrande, som beslutas med enkel majoritet.

[1] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011 av den 16 februari 2011 om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Granskningsförfarandet regleras i artikel 5 och 6. Enligt detta förfarande har genomförandekommittén under vissa förutsättningar en vetorätt gällande hur rättsakten genomförs. Kommissionen kan då som huvudregel endast anta en genomförandeakt om kommittén yttrar sig positivt eller inte avger något yttrande. Om yttrandet är negativt, kan kommissionen antingen föreslå en ändrad version av utkastet inom två månader, eller inom en månad hänskjuta det till en särskild omprövningskommitté. Vilket av de båda förfarandena som ska användas framgår av den rättsakt som ska genomföras.

Utöver behandlingen av förslag till rättsakter innefattar genomförandekommittéernas arbete bland annat att följa upp tillämpningen av lagstiftningen i medlemsstaterna och att uppmärksamma behov av ändringar av regelverket.

Sverige företräds vanligen i genomförandekommittéerna av myndighetstjänstemän. Detta till skillnad från de flesta andra medlemsländer som vanligen företräds av tjänstemän från ett regeringsministerium. Det sammanhänger med att den svenska förvaltningsmodellen bland annat utmärks av ett litet regeringskansli och förvaltningsmyndigheter med relativt sett stora personella resurser och en hög nivå av saklig expertis. När myndighetstjänstemän fullgör dessa uppgifter ska de dock representera regeringen och då ledas av det ansvariga departementet för att upprätthålla den demokratiska styr- och ansvarskedjan.[2]

Särskilt om delegerade akter

Som framgår ovan kan Europaparlamentet och rådet delegera befogenhet till kommissionen befogenhet att anta vissa akter av kompletterande karaktär. Detta regleras i artikel 290 i EU-fördraget. En sådan delegation görs genom bestämmelser i den lagstiftningsakt som ska kunna kompletteras eller ändras genom delegerade akter.

Kommissionens befogenheter att anta delegerade akter är enligt fördraget underkastad följande villkor.

– Målen, innehållet, omfattningen och varaktigheten för delegeringen av befogenheter måste anges i den grundläggande rättsakten.

[2] Konstitutionsutskottets betänkande 2014/15:KU10, s. 47.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

– De väsentliga delarna av den grundläggande akten får inte ändras genom den delegerade akten.
– Delegerade akter får endast ha allmän räckvidd (det vill säga kan inte användas för att hantera enskilda situationer).

För det att kommissionen antar en delegerad akt måste den samråda med experter från EU-länderna. Detta gör som regel genom att en särskilt inrättad expertgrupp tillställs en rapport som upprättas av kommissionen, i praktiken ofta med bistånd av en konsult.

Europaparlamentet eller rådet kan närsomhelst återkalla delegeringen av befogenheter till kommissionen. Dessutom kan en delegerad akt som antagits av kommissionen endast träda i kraft om varken rådet eller parlamentet gör några invändningar inom den tidsfrist som fastställs i den grundläggande rättsakten, vanligtvis två månader. Medlemsstaterna i rådet kan dock endast rösta ja eller nej till den föreslagna delegerade rättsakten, inte göra ändringar i den (som i till exempel det ordinarie lagstiftningsförfarandet). Beslut fattas i rådet även i dessa frågor med kvalificerad majoritet, enligt vad som beskrivits ovan.

Användningen av delegerade akter har ökat under senare år.

Om regeringen och dess styrning av myndigheterna

Regeringen har enligt regeringsformen i uppgift att styra riket (1 kap. 6 § RF). I detta ingår bland annat att sköta Sveriges relationer med EU. Det följer av 10 kap. 1 § regeringsformen, som slår fast att överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer ingås av regeringen.

I 12 kap. RF finns bestämmelser om förvaltningen och förvaltningsmyndigheter. Enligt 12 kap. 1 § RF lyder en förvaltningsmyndighet under regeringen om myndigheten inte lyder under riksdagen. Detta – att förvaltningsmyndigheterna ”lyder” under regeringen – innebär att förvaltningsmyndigheterna i princip har lydnadsplikt gentemot regeringen. I regeringsformens förarbeten sägs att myndigheterna ”står till regeringens förfogande” som organ vid styrandet av riket och att de i princip har att följa de föreskrifter av allmän natur eller direktiv ”för särskilda fall” som regeringen meddelar.[3]

[3] SOU 1972:15 s. 122 och prop. 1973:90 s. 397.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Enligt 7 § myndighetsförordningen (2007:515) ska myndigheter under regeringen ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande inom Europeiska unionen, ställa den personal till förfogande för deltagandet som regeringen begär och fortlöpande hålla regeringen informerad om förhållanden av betydelse för EU-samarbetet.

Myndigheternas lydnadsplikt kompletteras dock av ett praktiskt viktigt förbud för regeringen att lägga sig i ”tillämpning av lag eller myndighetsutövning mot enskilda” (12 kap. 2 § RF). Detta kan betecknas som ett undantag från myndigheternas allmänna lydnadsplikt.

Det råder dock en viss osäkerhet om exakt vad detta förbud ska anses innebära.[4] Ibland talar man slentrianmässigt om ”myndigheters självständighet”, som om detta skulle innebära en rätt för myndigheterna att utföra sitt arbete utan annan inblandning från regering än den som följer av förordningar och de årliga regleringsbreven. En sådan tolkning verkar dock stå i mindre god överensstämmelse med själva den konstitutionella grundstrukturen, enligt vilken myndigheterna är underordnade regeringen. Att döma av uttalanden i förarbeten och konstitutionsutskottets praxis kan regeringen i vart fall ingripa i konkreta situationer och ge anvisningar och order också om användningen av myndighetens tillgängliga resurs så länge dessa anvisningar inte innebär att myndigheten instrueras att utöva myndighet mot enskild på visst sätt, till exempel besluta om en tvångsåtgärd. Exempel på direktiv som regeringen kan ge myndigheterna har avsett järnvägsdrift, byggande av vägar och polisens operativa verksamhet.[5] Det handlar här om så kallat ”faktiskt handlande” från myndigheternas sida, snarare än myndighetsutövning. Att även en myndighet som till exempel polisens rent operativa verksamhet i många fall är att beteckna som faktiskt handlande är klart. I den rättsvetenskapliga litteraturen har verksamheter som trafikövervakning, patrullering och besök i skolor nämnts.[6]

Vad gäller den mer precisa gränsdragningen mellan vad som är faktiskt handlande å ena sidan och vad som är myndighetsutövning å andra sidan får man huvudsakligen hämta ledning i vad som sägs i förarbetena till 1971 och 1986 års förvaltningslagar om vad som ska anses vara ”ärenden inom förvaltningen”. I 1971 års förarbeten sägs att lagen främst avses vara tillämplig på ”sådana ärenden där myndig-

[4] Thomas Bull, ”Oxenstierna och omvärlden”, i Sieps 2012:2op, Arvet efter Oxenstierna, s. 10.
[5] Se t.ex. prop. 1971:30 s. 279 f.
[6] Sieps. 2012. Rapport 2012:2op, s. 11.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

hets beslut direkt träffar den enskilde på ett ingripande eller eljest betydelsefullt sätt".[7]

Annan ledning för att avgränsa innebörden av begreppet "myndighetsutövning" kan hämtas från förarbetena till skadeståndslagen (1972:207), där det finns en bestämmelse om skadeståndsansvar för det allmänna vid försummelse vid myndighetsutövning (3 kap. 2 §). I dessa förarbeten definieras myndighetsutövning som "beslut eller åtgärder, som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter eller (…) den statliga överhögheten över medborgarna i deras egenskap av samhällsmedlemmar".[8] Med andra ord innebär myndighetsutövning myndigheters befogenhet att bestämma saker för enskilda med bindande verkan, oavsett om beslutet är betungande eller gynnande för den enskilde.[9] Exempel på betungande beslut kan vara skatter, avgifter eller straff och exempel på gynnande beslut kan vara beviljande av bidrag, antagningsbeslut och liknande.

I statsvetenskaplig litteratur brukar man ibland tala om att det svenska förvaltningssystemet är "tudelat". Det innebär att det praktiska förvaltningsarbetet är delat mellan dels regeringen, dels fristående förvaltningsmyndigheter. Detta till skillnad från i de flesta länder där myndigheterna är hierarkiskt underordnande, eller inordnade i, sitt respektive ministerium. I andra länder är i gengäld ofta ministerierna mer eller mindre fristående från varandra, vilket inte är fallet i Sverige där Regeringskansliet är en enda myndighet.

Många av de uppgifter som i andra länder traditionellt finns inom olika departement eller ministerier ligger alltså i Sverige i stället på myndighetsnivå. Detta innebär att det svenska Regeringskansliet är litet i jämförelse med andra länders regeringsapparat.

Närmare om arbetet i Regeringskansliet

I 7 kap. regeringsformen finns bestämmelser om regeringsarbetet. I 7 kap. 3 § RF föreskrivs att regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträde. Regeringen är ett kollektiv, som består av statsministern och övriga statsråd (6 kap. 1 § RF). Detta innebär att alla regeringsbeslut i Sverige som utgångspunkt fattas kollektivt.

[7] Prop. 1971:30 s. 279 f.
[8] Prop. 1972:5 s. 312.
[9] Se t.ex. SOU 2010:29 s. 99 ff. och SOU 2010:38 s. 81–82.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Till skillnad från i de flesta länder kan alltså enskilda ministrar inte enskilt besluta i regeringsärenden på ”sitt” ansvarsområde.

Detta regeringens kollektiva beslutsfattande är den konstitutionella bakgrunden till den så kallade gemensamma beredningen inom Regeringskansliet, som innebär att samtliga regeringsärenden, inför beslut, bereds gemensamt med alla departement.

EU-ärendena i Regeringskansliet betraktas inte som regeringsärenden enligt 7 kap. RF. Det sammanhänger med att EU-ärendena inte ger anledning till något beslut av regeringen, utan av EU-institutionerna.[10] Det innebär bland annat att regeringen inte fattar beslut kollektivt om Sveriges ställningstagande i olika frågor, eller om fastställande av instruktioner till svenska förhandlare i EU-arbetet. Det innebär också att kraven på beredning i regeringsformen inte är direkt tillämpliga på EU-ärendena.

Inför Sveriges EU-inträde menade dock en utredning som hade till uppgift att utreda frågor om statsförvaltningens samverkan med regeringen i EU-frågor att även om sådana frågor inte formellt är regeringsärenden att principerna i 7 kap. RF ändå bör vara vägledande för hur beredningen bör gå till.[11] När det gällde regeringens instruktioner till tjänstemän som förhandlar i EU föreslog utredningen dels att instruktioner som regel bör lämnas i alla ärenden som behandlas på europeisk nivå, dels att en instruktion bör utarbetas av det sakansvariga departementet efter gemensam beredning med andra berörda departement och förvaltningsmyndigheter.[12] Utredningen ansåg också att instruktionerna bör vara så avfattade att mottagaren ska kunna förstå dem utan att söka vidare upplysningar i tidigare instruktioner och att de klart ska ange Sveriges ståndpunkt och delegatens förhandlingsutrymme. Utredningen ansåg att Sveriges företrädare i bland annat rådets arbetsgrupper och kommissionens genomförandekommittéer bör få skriftliga instruktioner och att i de fall muntliga instruktioner ges, till exempel av tidsskäl, ska dessa bekräftas skriftligen.[13]

Den ovan beskrivna ordningen är fortfarande den nu gällande för beredning av EU-frågor. 2006 års förvaltningskommitté (se nedan) föreslog i sitt betänkande SOU 2008:118 att EU-ärendena i vart fall i viss utsträckning skulle betraktas som formella regeringsärenden.

[10] SOU 1993:14 s. 172–173 och 176–177.
[11] SOU 1993:80 s. 197.
[12] SOU 1993:80 s. 218–219.
[13] SOU 1993:80 s. 221.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Enligt kommittén behövde inte varje enskilt ställningstagande i beredningen av ett EU-ärende och varje enskild förhandlingsinstruktion behandlas som regeringsärende, men de övergripande och grundläggande ställningstagandena bör vara föremål för regeringsbeslut.[14] Förvaltningskommitténs förslag kom inte att bli lagstiftning. Sammantaget gäller alltså enligt dagens ordning att EU-frågor i Regeringskansliet, till exempel faktapromemorior till riksdagen, instruktioner till förhandlare och andra underlag till möten i EU-institutioner där regeringen företräds inte blir föremål för regeringsbeslut, men väl för gemensam beredning mellan departementen.

Enligt Statsrådsberedningens riktlinjer för samrådsformer i Regeringskansliet ska EU-frågor – inklusive EU-rättsliga ärenden och ärenden om svenska lagar och förordningar med anknytning till EU-rätten – beredas med något av de kanslier för EU-frågor som finns i Statsrådsberedningen. När saken gäller den inre marknaden bereds ärendet dessutom med Utrikesdepartementet och då i första hand med enheten för internationell handelspolitik och EU:s inre marknad.[15] Generellt gäller att gemensam beredning av alla slags ärenden alltid måste äga rum i så god tid före beslutet att de berörda statsråden har en reell möjlighet att föra fram sina synpunkter och påverka ärendets beredning och avgörande.[16]

Handläggningen av frågor som rör svenskt deltagande i kommissionens genomförandekommittéer behandlas särskilt i Statsrådsberedningens ”Cirkulär 5”.[17] Där framgår bland annat att ett beslut som rör tillsättning av svenska representanter i genomförandekommittéer bör innehålla kommitténs namn, rättsakten där kommitténs mandat nämns samt namnen på de svenska representanterna och deras anställningsmyndighet. När det gäller instruktioner till representanterna framhålls att samtliga svenska ledamöter i kommittéerna företräder Sverige och således för regeringens talan, oavsett om de är tjänstemän från en myndighet eller från ett departement. Det är därför viktigt att instruktioner lämnas av det ansvariga departementet, efter sedvanlig gemensam beredning.

[14] SOU 2008:118 s. 89–90.
[15] Statsrådsberedningen 2012. SB PM 2012:1, s. 6.
[16] Statsrådsberedningen. 2012. SB PM 2012:1, s. 7.
[17] Statsrådsberedningen. 2011. Cirkulär 5.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Tidigare kartläggningar och analyser

Frågan om hur Sveriges arbete i EU fungerar har flera gånger sedan EU-medlemskapet 1995 utvärderats på en mer allmän nivå. Med detta vill sägas att Sveriges arbete inom EU i just skogliga frågor inte har blivit föremål för särskild analys, men däremot har Sveriges arbete i allmänhet analyserats flera gånger, av statliga utredningar, i forskningsrapporter och i politiska sammanhang. Då har även förbättringsförslag lämnats.

Nedan redovisas översiktligt ett antal relevanta analyser som tidigare gjorts av frågan. En del av de refererade analyserna ligger förhållandevis långt tillbaka i tiden och skildrar förhållanden som ligger ännu längre tillbaka i tiden. Redogörelsen måste läsas med dessa utgångspunkter. I viss utsträckning kan det alltså sägas att analyserna blir mer relevanta ju färskare de är.

2006 års förvaltningskommitté

2006 års förvaltningskommitté hade i uppdrag att se över den statliga förvaltningens uppgifter och organisation. I uppdraget ingick också att i viss utsträckning se över hur den offentliga förvaltningen hanterade Sveriges EU-medlemskap, och bland annat föreslå hur ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan Regeringskansliet och andra myndigheter i frågor som rör EU-samarbetet skulle utformas.

I betänkandet SOU 2008:118, *Styra och ställa*, redovisade kommittén sin analys och lämnade vissa förslag, bland annat för att få statsförvaltningens arbete med EU-frågor att fungera bättre. Betänkandets sammanvägda slutsats var att den tudelade förvaltningsmodellen i stort sett klarar EU-arbetet väl, men att den likväl innebär vissa utmaningar som måste hanteras.

Kommittén konstaterade bland annat att det redan av en undersökning av Kommerskollegium från 2004 framgick att kunskaperna om EU och dess regelverk behövde förbättras inom statsförvaltningen, samt att Kommerskollegium även dragit slutsatsen att det fanns problem med samordning och styrning av EU-arbetet och att samordningen måste bli bättre såväl myndigheterna emellan, som med Regeringskansliet.[18]

[18] SOU 2008:118 s. 82.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Kommittén betonade vikten av att regeringen och Regeringskansliet löpande försäkrar sig om att statsförvaltningens EU-arbete följer de riktlinjer och prioriteringar som lagts fast på central nivå av regeringen och ytterst riksdagen och att Sveriges agerande i EU:s förhandlingsprocesser kännetecknas av ett helhetsperspektiv som säkerställs genom dialog med de berörda parterna.[19]

När det gällde kommitténs egna slutsatser och förslag lämnade kommittén för det första förslag rörande hur arbetet i regeringen och Regeringskansliet skulle organiseras. Kommittén bedömde att den ”tudelade” svenska förvaltningsmodellen med små departement och en stor fristående förvaltning innebar en nackdel såtillvida att departementen har otillräckliga resurserna för tidiga initiativ. Risken var att departementen binds helt i det löpande arbetet med att reagera på förslag från kommissionen och att införliva beslut som fattas på EU-nivå. Dessutom medförde tudelningen att befogenheterna, mandaten och rollerna ofta var otydliga.[20]

Kommittén bedömde också att det var problematiskt att EU-ärenden i allmänhet inte betraktas som regeringsärenden, varför besluten inte fattas av regeringen som kollektiv. Kommittén bedömde dock att EU-ärenden, i vart fall sådana som avsåg mer principiella ställningstaganden, till exempel bestämmande av den allmänna inriktningen av Sveriges ståndpunkt, framgent borde betraktas och behandlas som formella regeringsärenden. Vid denna bedömning stödde sig kommittén på uttalanden i förarbetena till regeringsformen, där det sades att ”alla frågor som anses kräva ett ställningstagande från någon i regeringskretsen bör behandlas som regeringsärenden”.[21]

Det var även problematiskt enligt kommittén att EU-arbetet, i till exempel genomförandekommittéer och rådsarbetsgrupper, innebar att departementen griper in i myndigheternas organisationer och drar direkt på myndigheternas personella resurser utan föregående regeringsbeslut. Sammantaget innebar detta enligt kommittén en ordning som närmar sig ministerstyre. Bland annat av det skälet bedömde kommittén att tjänstemän från myndigheter alltid skulle ha ett uttryckligt och skriftligt förordnande för att kunna företräda regeringen, något som man funnit inte alltid var fallet. Utan sådana förordnanden bedömde kommittén att det fanns en risk att det blir

[19] SOU 2008:118 s. 49–50.
[20] SOU 2008:118 s. 84. Se även s. 95.
[21] SOU 2008:118 s. 85–86. Se också prop. 1973:90 s. 183.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

mindre tydligt för tjänstemännen att de företräder Sveriges regering och inte sin anställningsmyndighet.[22]

Vidare lämnade kommittén vissa förslag om förändringar i lagstiftning och andra regelverk. Kommittén ansåg till exempel att det av öppenhets- och begriplighetsskäl borde framgå i lag vem som tar ställning och vem som företräder Sverige i beslut om europarättslig lagstiftning.[23] Kommittén föreslog även att varje departement skulle ha skriftliga rutiner för myndigheternas medverkan i EU-frågorna inom departementets ansvarsområde, och att dessa rutiner borde tas fram gemensamt med myndigheterna för att därefter beslutas av regeringen. Kommittén betonade i denna del att departementen inom sitt ansvarsområde alltid måste lämna instruktioner till företrädare i kommissionens genomförandekommittéer, efter gemensam beredning och i enlighet med tillämpliga regeringsbeslut. När det är lämpligt borde, förutom särskilda instruktioner inför ett möte när så är nödvändigt, en allmän instruktion ges för det svenska deltagandet i genomförandekommittén.[24]

Kommittén ansåg dessutom att det i lagstiftningen, till exempel myndighetsförordningen (2007:515), skulle föras in ytterligare förtydligande bestämmelser om hur myndigheterna ska delta i EU-arbetet och vilka skyldigheter myndigheter har när det gäller detta arbete. I denna del föreslog kommittén att följande skulle regleras i författning:

– Myndighetschefen ansvarar formellt för att uppdragen att företräda Sverige i förhandlingar på EU-nivå genomförs enligt förordnanden och instruktioner från regeringen.
– Det ska framgå att deltagare i EU-arbetet företräder den svenska regeringen och således framför dess ståndpunkter, även om de är anställda i en förvaltningsmyndighet.
– Myndigheten ansvarar för att en skriftlig rapport lämnas till departementet efter varje möte där Sverige som medlemsstat har företrätts av en tjänsteman från myndigheten.
– Om en tjänsteman har ett uppdrag från kommissionen och sköter uppdraget inom ramen för sin anställning vid en myndighet under

[22] SOU 2008:118 s. 86.
[23] SOU 2008:118 s. 89.
[24] SOU 2008:118 s. 91.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

regeringen, ansvarar myndigheten för att regeringen hålls informerad.

– Då anställda vid myndigheter har ett personligt uppdrag i en expertgrupp eller i andra fall då ledamöterna har sina uppdrag från kommissionen ska anställningsmyndigheten och regeringen komma överens om hur samråd ska ordnas.

– En myndighet får inte yttra sig till kommissionen i ett offentligt samråd utan att först ha samrått med regeringen. Regeringen kan dock ge en myndighet i uppdrag att yttra sig till kommissionen.

Kommitténs förslag i dessa delar kom inte att bli lagstiftning.

Kommittén bedömde, som framgår ovan, att det svenska arbetssättet i EU-frågor inte var anpassat för att regeringen skulle kunna ta tidiga initiativ. Därför lämnades också ett antal förslag som syftade till att bättre inrikta EU-arbetet på att ta tidiga initiativ. I betänkandet redovisades att tjänstemän i den svenska förvaltningsapparaten ofta pekar på tidspressen som ett av de största problemen i EU-arbetet. Tiden mellan det att ett visst dokument mottas och att det ska diskuteras i Bryssel kan vara mycket kort, i pressade förhandlingar kanske bara ett dygn eller några timmar. Men häremot framhöll kommittén att beslutsprocesserna i EU i allmänhet är mycket långdragna. Från det att initiativ väcks och frågan bereds, till att kommissionen lägger ett förslag som hanteras i den formella beslutsprocessen, till att sedan rådet och parlamentet fattar beslut, förflyter ofta åtskilliga år. Ibland kan processen ta uppemot tio år. Kommittén bedömde att för dem som är insatta i en sakfråga och följer dess utveckling ska inte grundläggande ställningstaganden behöva förankras under tidspress. Kommitténs slutsats i denna del var att det fanns specifikt svenska förhållanden, rörande hur arbetet organiseras i Sverige, som medför att tidspressen uppfattas som extra svår.[25]

Här fann kommittén att det svenska EU-arbetet till stor del var inriktat på att hantera den rent formella beslutsprocessen, och att detta riskerade att binda resurserna till ett kortsiktigt och reaktivt arbete, på bekostnad av ett mer strategiskt handlande. Arbetet i en fråga satte enligt kommittén i många fall i gång först när kommissionen har lagt ett förslag. ”Sverige”, i bemärkelsen svenska tjänstemän som formellt sett företräder regeringen, får visserligen många

[25] SOU 2008:118 s. 100.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

gånger kännedom om pågående processer tidigt, genom att tjänstemän från förvaltningsmyndigheterna ofta ingår i kommissionens expertgrupper, där en del av arbetet i initiativ- och beredningsfasen äger rum. Ofta förs emellertid inte någon policydiskussion om frågan i departementet i det här läget. Kommittén fann alltså att det fanns en risk för att den politiska nivån inte kopplas in förrän kommissionen har fram ett färdigt förslag till rättsakt.

En del av orsaken till detta ansåg kommittén vara tudelningen av den svenska förvaltningen med därav följande bristande resurser för proaktivt och strategiskt arbete i departementen. Detta såg dock kommittén delvis kunde kompenseras med ett förstärkt strategiskt samarbete med myndigheterna. Regeringen och departementen borde, ansåg kommittén, styra arbetet, men utan att begränsa myndigheternas möjligheter att agera proaktivt. Gemensamma strategier skulle underlätta långsiktighet och smidigt samarbete.

Kommittén föreslog också i denna del att regeringen borde överväga att sätta undan en viss del av Regeringskansliets budget att användas för att frigöra strategisk personal inom Regeringskansliet och myndigheterna för särskilda uppdrag inom prioriterade frågor.[26] Sammantaget föreslog kommittén i denna del bland annat att

– alla berörda myndigheter skulle ta fram en EU-strategi
– Regeringskansliet skulle ta fram särskilda strategidokument för prioriterade sakfrågor
– Regeringskansliet skulle inrätta gemensamma projekt- eller arbetsgrupper (med representanter för både departement och myndighet).[27]

När det gällde att förbättra proaktiviteten i det svenska EU-arbetet lyfte kommittén även fram betydelsen av att stärka kunskapen om EU och ta till vara den kunskap och kompetens i ämnet som fanns i statsförvaltningen. Därför föreslog kommittén att regeringen skulle ta fram ”system för ömsesidigt lärande”, där erfarenheter och såväl goda som dåliga exempel kunde utbytas. Goda erfarenheter från ett område borde, fann kommittén, spridas till övriga på ett systematiskt sätt. Kommittén refererade från forskningen en risk för att kunskaper går förlorade, eftersom vissa grupper inom en organisation, vad man

[26] SOU 2008:118 s. 102.
[27] SOU 2008:118 s. 103.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

kan kalla ”enklaver”, som är djupt inblandande i EU-arbetet är mer eller mindre avskärmade från resten av organisationerna, och att de erfarenheter som samlas i grupperna därmed inte kommer övriga delar av organisationerna till godo.[28] Kommittén fann också att det fanns behov av att utvärdera effektiviteten i EU-arbetet sektor för sektor för att bättre kunna bedöma vilka lösningar och arbetssätt som är lämpligast, och att EU-arbetet därför bör följas upp och utvärderas av en oberoende instans, såsom Sieps (Statens institut för Europapolitiska studier).

Det kan här konstateras att den utvärdering som jag nu gör i denna utredning utgör en sådan utvärdering av effektiviteten i EU-arbetet inom skogssektorn som efterlystes av Förvaltningskommittén. Det kan också konstateras att Sieps har publicerat ett antal studier av relevans för Sveriges EU-arbete, varav de viktigaste refereras nedan.

Slutligen lämnade kommittén vissa förslag som syftade till att förbättra regeringens styrning av EU-arbetet. Kommittén konstaterade att en stor del av regeringens styrning av myndigheternas EU-arbete utfördes genom informella kontakter mellan det enskilda departementet och den anknutna myndigheten. Även om informella kontakter är ett viktigt komplement till den formella styrningen ansåg kommittén att den formella styrningen av myndigheternas EU-arbete behövde ges större stadga. Kommittén påpekade att det endast framgick sällan av myndighetsinstruktionerna att myndigheter har en skyldighet att bistå regeringen i arbetet med själva beslutsprocessen rörande EU-ärenden, eller med initiativ på EU-nivå, även för åtskilliga myndigheter där man kunde ha förväntat sig det. Även regleringsbreven gav en mycket blandad bild och det varierade i vilken mån EU-arbetet återspeglades i instruktionen eller enbart i regleringsbrevet. Förvaltningskommitténs slutsats i den delen var att skillnaderna mellan departementen var större, än vad sakområdena i sig motiverade. Kommittén föreslog därför att regeringen skulle se över myndigheternas instruktioner och regleringsbrev, så att de avspeglade EU-arbetets betydelse och omfattning i varje sektor.[29]

När det gällde styrningen av EU-arbetet föreslog kommittén också att regeringen gav myndigheterna i uppdrag att organisera sitt deltagande i EU-arbetet i samråd med ansvarigt departement. Myndigheterna borde ges ett generellt bemyndigande för EU-arbe-

[28] SOU 2008:118 s. 104.
[29] SOU 2008:118 s. 107–110.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

tet inom sitt respektive ansvarsområde. Detta bemyndigande bör sedan kunna delegeras vidare till en enskild tjänsteman för varje specifikt uppdrag. Regeringens instruktion inför möten inom EU-institutioner borde riktas till myndigheten som sådan och sedan delegeras vidare av myndighetschefen. På så vis skulle det bli tydligt att myndighetschefen ansvarar för hela verksamheten vid sin myndighet, inbegripet vad enskilda tjänstemän gör inom ramen för sin anställning. Kommittén ansåg även att en gemensam verksamhetsplanering av EU-arbetet för myndigheterna och ansvarigt departement borde införas, innefattande dels allmänna riktlinjer för EU-arbetet, dels en gemensam plan för hur departementets och myndigheternas resurser ska användas. Slutligen konstaterade kommittén att beredningen av tvärgående frågor borde ses över.[30] (I synnerhet denna sista fråga kommer jag återkomma till nedan.)

Inte heller dessa förslag kom att bli lagstiftning. Någon ändring i exempelvis myndighetsförordningen kom inte till stånd med anledning av förvaltningskommitténs betänkande. I vilken utsträckning kommitténs rekommendation till regeringen att tillse att myndigheternas uppgifter i det samlade EU-arbetet bättre avspeglades i instruktioner och regleringsbrev har förverkligats är oklart.

Demokratirådets rapport 2010

Demokratirådet, som är knutet till Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS), publicerade år 2010 en forskningsrapport, med rubriken ”Europeiseringen av Sverige”, som granskade hur svensk politik och demokrati hade förändrats efter femton år av medlemskap i EU. I synnerhet granskades fyra områden: statsskicket, förvaltningen, partipolitiken och välfärdsmodellen.

I rapporten framkommer bland annat följande slutsatser. En framträdande tendens på EU-nivå är att alltmer EU-lagstiftning beslutas i form av förordningar snarare än direktiv. Denna form av reglering var särskilt framträdande inom området för den inre marknaden. Det innebär bland annat att regleringen i större utsträckning sker genom uttryckliga och detaljerade regler snarare än övergripande regler om vilka resultat om ska uppnås av medlemsstaterna. En annan tendens var att andelen rättsakter som, enligt de då gällande lagstift-

[30] SOU 2008:118 s. 110–111.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

ningsförfarandena, antogs av kommissionen och de nationella förvaltningarna ökade i förhållande till sådana som antogs av rådet ensamt eller tillsammans med Europaparlamentet. Det sammantagna resultatet av denna utveckling bedömdes vara inte bara en ökande detaljreglering på europeisk nivå utan också en europeisering och förstärkning av den nationella förvaltningen genom en direkt kommunikation med kommissionen, en kommunikation som ofta ”[passerade] riksdagen och kanske även regeringen obemärkt”.[31]

I rapporten framhölls också att eftersom opolitiska tjänstemän, till exempel vid förvaltningsmyndigheterna, kan få ta på sig rollen att representera den svenska regeringen i olika EU-sammanhang är det fullt möjligt att samarbetet i EU inte enbart har medfört en förskjutning av makt till den europeiska nivån, utan också lett till maktförskjutningar på den nationella nivån, närmare bestämt en maktförskjutning från politiken till statsförvaltningen.[32] Till denna bild verkar också höra ökande inflytande för sakdepartementen över politiken och mer tjänstemannamakt på lägre nivåer. (Även om delvis motsatt tendens också kan iakttas: att Regeringskansliet och i synnerhet Statsrådsberedningen ökar i omfång, och att fler politiskt känsliga frågor ”centraliseras” till Statsrådsberedningen).[33]

Rapporten diskuterar också utmaningar men den svenska tudelade förvaltningsmodellen, med ett litet regeringskansli och stora fristående myndigheter. Å ena sidan konstateras att myndigheterna sitter på stor sakkunskap inom olika områden och att det ofta kan vara så att den främsta kompetensen i en fråga finns på ansvarig myndighet snarare än på ansvarigt departement. Ur ett effektivitetsperspektiv kan det ofta vara bättre att skicka en mer kunnig person till ett möte i en rådsarbetsgrupp eller en genomförandekommitté, i synnerhet som mycket av diskussionerna i dessa fora tenderar att vara tekniska till sin karaktär. Å andra sidan är det inte alltid säkert att en sådan person har en lika god uppfattning om regeringens vilja och de politiska bedömningar som ligger bakom den ståndpunkt som han eller hon har ombetts att framföra och argumentera för. Ofta förväntas tjänstemän som deltar i möten på EU-nivå komma med den här typen av politiska indikationer, och ibland kan det vara svårt för myndig-

[31] Demokratirådet. 2010, s. 45–47.
[32] Demokratirådet. 2010, s. 58.
[33] Demokratirådet. 2010, s. 67–68.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

hetstjänstemän att göra snabba bedömningar vad gäller den svenska viljan i en fråga, om ett ärende tar en ny riktning.[34]

Under alla förhållanden har förutsättningarna för styrning från centralt håll i det dagliga arbetet till viss del försvårats genom EU-samarbetet, bland annat eftersom en stor del av EU-arbetet sker på lägre nivå inom sakdepartementet eller på myndighetsnivå. Mycket av det som sker på lägre nivåer tenderar att äga rum under den politiska radarn, trots att de frågor som hanteras kan få stora konsekvenser. Dessutom blir merparten av det som skrivs och föreslås på dessa lägre nivåer ofta mycket svårt att ändra i slutskedet av en förhandling, vilket är tillfället då politiken kopplas in. Dessa problem förvärras, enligt rapportens slutsatser, av ett ”politiskt ointresse för EU-frågor”.[35]

Vad gäller politisk styrning av myndighetstjänstemän som deltar i sådant arbete som här diskuteras konstaterades i rapporten att det förekommer att myndighetstjänstemän efterfrågar mer politisk styrning än vad systemet tillhandahåller. Ibland är de ”styrsignaler” som politiken använder sig av (i första hand regeringens instruktioner ”inte användbara”. Att styrsignaler inte är användbara kan bero på att de kommer för sent eller att den fråga som saken gällde har förändrats på ett sådant sätt att ståndpunkten inte längre är relevant, men också på att styrsignalerna är alltför allmänt hållna.[36]

Sammantaget leder allt detta till en förskjutning av makt inom förvaltningen, där lägre tjänstemän som arbetar med EU-frågor får ta ett stort ansvar att inta en mer politisk roll i sitt arbete än vad deras kollegor med ansvar för nationella politikfrågor får göra. I rapporten drogs också slutsatsen att möjligheterna till demokratiskt ansvarsutkrävande försämrats som en följd av dessa otydliga roller, med betydelse för de folkvaldas möjligheter att påverka politiken.[37]

I rapporten görs även vissa reflektioner kring frågan om närvaro av svensk personal i Bryssel, bland annat i EU-institutioner. Det konstateras att svenskar är underrepresenterade i EU-institutionerna och att det närmast råder konsensus om att detta är ett problem. Det konstateras också att det är en uttalad politisk ambition att få in fler svenskar i EU-institutionerna. Men trots dessa uttalade politiska ambitioner och betydelsen av nätverk i EU-politiken avsätts

[34] Demokratirådet. 2010, s. 60–61.
[35] Demokratirådet. 2010.
[36] Demokratirådet. 2010, s. 63.
[37] Demokratirådet. 2010, s. 71.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

mycket begränsade faktiska resurser för detta ändamål. I rapporten refereras bland annat studier som visar att en del av de svenskar som är anställda inom EU-kommissionen menar att svenskar får för dålig träning inför proven i jämförelse med sökande från andra länder. Att vara väl förberedd vid detta tillfälle är avgörande, men en stor andel av de svenskar som numera finns anställda på kommissionen fick vid sitt ansökningstillfälle inget stöd från Regeringskansliet eller den svenska representationen, för att träna eller för att förstå vilken typ av situation man skulle ställas inför. I rapporten refereras även en studie som visar att svenskar på plats inom EU:s institutioner, antingen som nationella experter eller fast anställda, upplever att många andra medlemsstater är bättre på att ta hand om sina landsmän inom EU. Det som efterfrågas är delvis socialt nätverkande, men framför allt stöd när svenska tjänstemän ansöker om en ny högre tjänst. Här pekas på det i vart fall vid denna tid gällande principbeslutet att Sverige inte skulle ”lobba” för att svenskar skulle tilldelas tjänster på ”mellannivå” i institutionerna, utan att tjänsterna skulle gå till den mest kvalificerade sökanden. Men att avstå från politiska påtryckningar och nationella lobbykampanjer, när andra länder engagerar sig på detta sätt, kan uppfattas som en naiv inställning och som något som försvårar för svenskar att göra karriär i EU. Det framkommer även i rapporten att det till denna bild hör att svenska tjänstemän vittnar om att de, när de återvänt, fått intrycket att kunskaperna de förvärvat inte ansågs vara relevanta och därför inte kommit till nytta. Det finns rentav många exempel på tjänstemän som uppfattade att de snarast blivit ”bestraffade” av hemorganisationen för sitt initiativ att skaffa sig EU-erfarenhet, och att det snarast uppfattades som att man missat viktiga saker när man varit borta från Sverige.[38]

Sieps 2012:2

Sieps (Statens institut för Europapolitiska studier) publicerade år 2012 en rapport under rubriken ”Arvet efter Oxenstierna”, där ett antal statsvetenskapliga och rättsvetenskapliga forskare granskade olika aspekter av hur den svenska förvaltningsmodellen fungerade i

[38] Demokratirådet. 2010.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

EU. Rapporten var en del av Sieps bredare forskningsprojekt ”Den svenska förvaltningsmodellen och EU”.

I rapporten framförs bland annat den uppfattningen att alla direktiv från regeringen till sina myndigheter måste ske genom formenliga regeringsbeslut, beslutade i den ordning som sägs i 7 kap. RF (vilket bland annat innebär att beslutet är ett kollektivt beslut av hela regeringen). Det ifrågasätts även om regeringens kollektiva beslutsfattande och den därav följande gemensamberedningsprocessen och myndigheternas stora självständighet mot regeringen verkligen vållar Sverige stora praktiska problem inom EU-arbetet. Enlig rapporten har något sådant ”sällan trovärdigt hävdats”.[39]

Konstitutionsutskottets betänkande 2014/15:KU10

Enligt 13 kap. 1 § RF ska riksdagens konstitutionsutskott granska statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. När det finns skäl till det, dock minst en gång om året, ska utskottet enligt 13 kap. 2 § RF meddela riksdagen vad det vid sin granskning har funnit värt att uppmärksamma. I utskottets granskning som redovisades i ett betänkande våren 2015 granskades vissa aspekter av hur regeringen säkerställer att myndigheterna håller regeringen informerad i frågor av betydelse för samarbetet inom EU, och hur medlemskapet i EU har påverkat relationerna mellan regeringen och myndigheterna. Specifikt behandlades regeringens styrning och hantering av arbetet i EU-kommissionens genomförandekommittéer. Granskningen omfattade totalt tjugo genomförandekommittéer inom fyra olika departements områden.

Utskottet inledde i denna del med att konstatera att det är nödvändigt för att upprätthålla den demokratiska styr- och ansvarskedjan i staten att det finns välfungerande instruktionsgivning till och återrapportering från de tjänstemän som för den svenska regeringens talan i EU-sammanhang. Utskottet konstaterade också att studier av Sveriges deltagande i kommittéförfarandet tidigare hade visat på vissa brister i dessa avseenden.[40]

Utskottets granskning visade bland annat att allmänna, så kallade stående, instruktioner hade upprättats för två kommittéer och att

[39] Joakim Nergelius, ”Om Oxenstiernas ständiga aktualitet”, i Sieps. 2012. Rapport 2012:2op.
[40] Konstitutionsutskottets betänkande 2014/15:KU10, s. 44.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

någon form av särskild skriftlig instruktion hade upprättats inför 76 av totalt 93 möten. De särskilda instruktionerna var i nästan samtliga fall utförliga, med angiven ståndpunkt och/eller handlingslinje för respektive dagordningspunkt på det aktuella mötet. För drygt hälften av kommittéerna förekom att angelägenhetsgrad angavs för respektive dagordningspunkt. I knappt hälften av kommittéerna innehåller instruktionerna inför mötena också regelmässigt en bakgrundsbeskrivning av arbetet i kommittén och det aktuella beredningsläget.[41]

Utskottet kom till slutsatsen att iakttagelserna vid granskningen inte gav anledning till någon annan bedömning än att instruktionsgivningen till och återrapporteringen från företrädarna i de granskade kommittéerna i stort hade fungerat väl. Samtidigt noterade utskottet att det fanns vissa svårigheter att leva upp till de ambitioner som Regeringskansliets cirkulär med riktlinjer för hanteringen av EU-ärenden ger uttryck för, exempelvis i fråga om att hålla den tidsfrist för återrapportering från möten i genomförandekommittéerna som angavs där (24 timmar).

Statskontorets promemoria 2015

I en promemoria från 2015, Myndigheters arbete i frågor om delaktighet *i EU* (dnr 2015/148-5), granskade Statskontoret vissa aspekter av myndigheters arbete med frågor om delaktighet i EU. I uppdraget ingick att kartlägga myndigheternas samrådsformer och lyfta fram exempel på samrådsformer där myndigheterna har omfattande samråd med intresserade aktörer.

Undersökningen visade bland annat följande. Två tredjedelar av myndigheterna deltog i EU-arbetet, med vilket avses arbete i arbetsgrupper, kommittéer, nätverk och liknande inom EU, men också arbete med att genomföra EU-beslut på nationell nivå. När universitet, högskolor, länsstyrelser och museer exkluderades steg andelen myndigheter som deltar i EU-arbetet till omkring 75 procent. I den fjärdedel av myndigheterna som inte deltog i EU-arbetet finns bland annat några sektorsspecifika analysmyndigheter och några nämndmyndigheter. Undersökningen visade emellertid också att myndig-

[41] Konstitutionsutskottets betänkande 2014/15:KU10, s. 61.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

heterna uppfattade att de oftare deltog i EU-arbetet som experter än som representanter för regeringen.

Vidare uppgav tre av fyra myndigheter som hade svarat att de deltog i EU-arbetet att de hade samråd med intresserade aktörer i arbetet med EU-frågor. Vanligast var att myndigheterna behandlar EU-frågor inom de generella samrådsformer de har med intresserade aktörer. Det var emellertid endast några få myndigheter som samrådde i samtliga EU-frågor som de arbetade med.

Bland de myndigheter som samrådde med intresserade aktörer var informella samrådsformer vanligast, oftast i form av ad hoc-möten. En majoritet av myndigheterna hade även återkommande möten med intresserade aktörer. En majoritet hade även möten med formaliserade arbetsgrupper eller råd knutna till myndigheten.

Nästan alla myndigheter bjöd in aktörer från näringslivet till samråd. Något färre myndigheter bjöd in ideella organisationer.

2014 års utredning om delaktighet i EU

I juli 2014 tillsattes en utredning med uppdrag att utreda möjligheterna att inom ramen för EU:s regelverk och arbetssätt främja insyn, delaktighet och inflytande för aktörer i Sverige när det gäller frågor som beslutas inom EU. I uppdraget ingick bland annat att redogöra för möjligheterna till insyn, delaktighet och inflytande samt att analysera kunskapsnivån i Sverige i frågor om EU och hur denna påverkas av olika samhällsaktörer.

Utredningen sammanfattar sina egna slutsatser i denna del bland annat enligt följande.

> Relationen mellan regeringen och myndigheterna är i EU-sammanhang otydlig och därmed även styrningen av myndigheternas EU-arbete (…) Detta ställer dels nya krav på relationen mellan regeringen och myndigheterna, dels på myndigheternas eget informations- och samrådsansvar. Tjänstemän vid regeringens myndigheter utformar ofta sina instruktioner själva, är många gånger osäkra på vem de representerar och kan i många sammanhang förhållandevis obemärkt för riksdag och regering agera direkt gentemot kommissionen och EU-myndigheter. Tjänstemän som arbetar med EU-relaterade frågor kan på så sätt få en mer politisk roll än de tjänstemän som arbetar i andra delar av förvaltningen.[42]

[42] SOU 2016:10 s. 38.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Bioekonomiutredningen

I juni 2022 tillsatte regeringen en utredning med uppdrag att ta fram förslag till en strategi för en hållbar, konkurrenskraftig och växande svensk bioekonomi samt, vid behov, lämna förslag på åtgärder för att främja bioekonomins utveckling (Bioekonomiutredningen). I sitt slutbetänkande, En hållbar bioekonomistrategi – för ett välmående fossilfritt samhälle (SOU 2023:84), lämnade utredningen även vissa förslag som syftade till att placera flera svenska experter på bioekonomi inom EU-institutionerna.

Utredningen konstaterade bland annat att Sverige är ett av de länder som har en underrepresentation av tjänstemän inom institutionerna, och att antalet svenskar inom EU:s institutioner fortsätter att minska. Denna utveckling riskerade enligt utredningen att leda till ett försvagat inflytande för Sverige i EU och ett växande demokratiskt underskott. Utredningen bedömde att det behövde finnas svenska experter inom bioekonomi inom EU:s institutioner för att säkerställa samverkan och synergi mellan Sveriges och EU:s strategier.[43]

Mot bakgrund av denna analys föreslog utredningen att Boverket, Energimyndigheten, Formas, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Vinnova skulle ges i uppdrag att finansiera svenska experter inom EU:s institutioner.[44]

Sieps 2024:1

Under första halvåret 2023 uppbar Sverige ordförandeskapet i Europeiska unionens råd. I rapporten Sieps 2024:1 utvärderas Sveriges ordförandeskap av Sieps. Rapporten bygger huvudsakligen på totalt 37 intervjuer med personer som på olika sätt varit inblandade i Sveriges ordförandeskap. Rapportens granskningsområden och slutsatser har även relevans för Sveriges EU-arbete i allmänhet.

I rapporten framhävs bland annat att goda, personliga och tillitsfulla relationer till övriga medlemsstaters representanter på samma nivå är av stor vikt för ett framgångsrikt förhandlingsarbete. Flera intervjuade personer betonar vidare att Stockholmsbaserade tjänstemän i större utsträckning behöver åka till Bryssel på möten och i samband med detta avsätta ”mingeltid” före och efter själva mötet för

[43] SOU 2023:84 s. 178.
[44] SOU 2023:84 s. 179.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

att etablera relationer. Det framhålls som viktigt att inte bara resa till Bryssel, gå in i ett möte och resa hem igen direkt efter utan att försöka frigöra tid och utrymme för att nätverka med kollegor från andra länder samt EU-institutionerna före och efter mötena. I rapporten framhävs även värdet av att lära känna samtliga motparter, snarare än att främst fokusera på motparter från ”likasinnade länder”. Detta för att få en grundlig förståelse för bakomliggande drivkrafter och inställning i olika frågor.[45]

I rapporten bedöms det arbetssätt som Sverige använde under ordförandeskapet med så kallade 23-blad, som innehöll raminstruktioner, som framgångsrikt. Raminstruktionerna medförde att personal i Bryssel inte lika ofta behövde ”gå hem” till Stockholm för att förankra nya ståndpunkter när förhandlingsläget förändrade sig. I rapporten refereras bland annat uppfattningen att raminstruktioner skulle vara bra oavsett om Sverige är ordförande eller inte eftersom de under ordförandeskapet gav Regeringskansliets förhandlare ett något större förhandlingsmandat, sparade tid och gjorde förhandlingsarbetet mer effektivt. Det framhävs att oerhört mycket tid annars går åt till att gemensambereda de vanliga instruktionerna, med snävare formulerade ståndpunkter.[46]

Som mycket effektivt framhålls också det arbete i ”team” som bedrevs under ordförandeskapet, där personal på plats i Bryssel och personal på departementet i Stockholm ingick i samma team. Denna struktur möjliggjorde regelbundna politiska avstämningar på högsta nivå.[47]

I rapporten konstateras också att erfarenheter från det svenska ordförandeskapsarbetet bekräftar vikten av att agera så tidigt som möjligt i en lagstiftningsprocess. Särskilt små länder har mycket att vinna på att påverka aktivt innan förslag läggs, liksom på rådsarbetsgruppsnivå och i expertgrupper knutna till kommissionen. Det konstateras att erfarenheterna styrker den allmänna lärdomen att påverkansarbete har en större effekt när man lämnar konkreta, färdigformulerade och skriftliga ändringsförslag till policydokument och lagförslag jämfört med allmänt hållna kommentarer eller enbart muntliga synpunkter. Den som är först på bollen med ett tydligt, konkret och smart förslag kan få stort genomslag. En viss intervjuperson framhäver också

[45] Sieps. 2024, s. 26.
[46] Sieps. 2024, s. 33.
[47] Sieps. 2024, s. 8.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

att skriftliga inspel till kommissionen genom till exempel brev kan ha stor påverkanseffekt. I vissa frågor kan sådana brev skrivas tillsammans med likasinnade medlemsstater.[48]

När det gäller frågan om lämpligast förhandlingsteknik konstateras i rapporten att även om Sverige ogillar ett lagförslag, eller att EU över huvud taget hanterar en viss fråga, är det sällan möjligt att blockera processen helt när en majoritet står bakom den. Att påverka inriktningen, mildra effekten eller skademinimera kan i sådana fall vara det bästa möjliga handlingsalternativet.[49]

I rapporten diskuteras särskilt behovet av att prioritera för svensk del. Det framhävs att andra mellanstora länder väljer ett antal frågor som är prioriterade, eller ett litet antal punkter i varje rättsakt, och sedan fokuserar på det, medan Sveriges tendens är att ha svårt att prioritera bort.[50]

När det gäller allmänna lärdomar rörande lämplig förhandlings- och påverkansteknik framhävs till exempel att Sverige i varje fråga tidigt bör förbereda en påverkansplan med målsättningar för vad som ska uppnås, för att sedan kunna planera insatser och framför allt kartlägga kontakter som behöver tas i olika skeden av processen. Skriftliga, tidiga inlägg på arbetsgruppsnivå är särskilt viktiga för mindre medlemsstater som Sverige, som har svårare att få genomslag genom att blockera förhandlingarna senare i Coreper. Möjligheten att involvera svenska ambassader i europeiska huvudstäder kan också övervägas. Detta arbetssätt, att knyta samman utrikesförvaltningen med EU-arbetet och använda den förra som en resurs i det senare, är något som andra mellanstora EU-länder använder sig av med framgång.[51]

Sammanfattningsvis landar rapporten i bland annat följande slutsatser av betydelse för det utredningsarbete jag nu gör:[52]

– *Skapa igenkänning*. Inställningen till EU har betydelse för hur Sverige uppfattas av partners. Ett förhållningssätt som på ett trovärdigt sätt visar Sveriges övergripande engagemang för EU-samarbetet underlättas av att ha ett antal igenkännbara synsätt. Den typen av långsiktiga principer kan också underlätta flexibilitet på kort sikt.

[48] Sieps. 2024, s. 42.
[49] Sieps. 2024, s. 43.
[50] Sieps. 2024, s. 47–48.
[51] Sieps. 2024, s. 48–49.
[52] Sieps. 2024, s. 57.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

- *Veta vad man vill och formulera det i god tid*. En grundförutsättning för att få genomslag för sina ståndpunkter är att veta vad man vill och lyckas formulera det på ett tydligt sätt i ett tidigt skede. Proaktiva initiativ kan med fördel tas tillsammans med andra medlemsstater. Att ha en fungerande omvärldsbevakning och analyskapacitet är av stor vikt. Att kunna förutse politiska initiativ som förväntas komma från kommissionen skapar förutsättningar för att göra en egen politisk bedömning i god tid.
- *Prioritera*. För mellanstora medlemsstater är det därtill viktigt att kunna prioritera. Detta gäller både mellan olika politikområden och inom den specifika förhandlingen.
- *Ge konkreta inspel.* En ytterligare sak som framstår som mycket viktigt i förhandlingarna är att komma med konkreta och användbara inspel i form av textförslag till ordförandeskapet, snarare än allmänna hållningar. Detsamma gäller inspel till kommissionen, där det är möjligt och i ett tidigt skede. Hög precision kan resultera i stort genomslag.
- *Undvik stuprör.* Det är av vikt att svenska sätt att organisera ett visst politikområde rimmar med EU:s styrning på området. Det är därför av stor vikt att säkerställa både flexibilitet och en fungerande samordning, exempelvis i form av konkreta påverkansplaner och arbete i departementsöverskridande ”team”.

Övrig forskning

Bland övrig relevant forskning om dessa frågor kan nämnas Anna Ullströms studie från 2009 om de politiska stabernas syn på möjligheten att styra den egna organisationen i ljuset av europeiseringen, som publicerades inom ramen för forskningsprogrammet ”Regeringskansliet och samhällets organisering”, vilket finansierades av Riksbankens jubileumsfond.

I studien framkom att det ibland var oklart vem de tjänstemän som företrädde Sverige i EU-arbetet representerade, särskilt då de kom från förvaltningsmyndigheterna, vilket försvårade politikernas styrning. De statssekreterare som intervjuades i studien framförde att lojalitetskonflikter kan uppstå när tjänstemän under längre perioder representerar regeringen i kommittéerna och att tjänstemän ibland

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

driver en linje som den politiska ledningen inte står bakom eller inte har kännedom om.[53]

En slutsats i studien var att EU-arbetet ägde rum inom ramen för en styrningsprocess som Regeringskansliets organisation inte var anpassad för och att slitningar av det skälet uppstod mellan politiker och tjänstemän.[54]

Särskilt om skogsområdet

Ingen av de ovan redovisade studierna har inriktats särskilt på att utvärdera Sveriges EU-arbete när det gäller skogliga frågor. För att komplettera materialet har det utredningssekretariat som stått till mitt förfogande genomfört en intervjustudie, i form av tjugo intervjuer med personer som på olika sätt antingen har varit inblandade i Sveriges förhandlings- och påverkansarbete i EU, eller som av olika skäl har ett initierat utifrånperspektiv på detta arbete. Det har även i jämförandesyfte genomförts intervjuer med ett antal tjänstemän som har erfarenhet av förhandlingsarbete inom vissa andra områden än skogsområdet. Som jämförelseobjekt har valts ut ett antal politikområden där den allmänna uppfattningen är att Sverige på det stora hela lyckats bättre med att få genomslag för vårt nationella intresse i förhandlingsarbetet på europeisk nivå.

En förteckning över de intervjuer som legat till grund för redovisning nedan finns i Bilaga 2 till betänkandet. Nedan redogör jag för vad som framkommit vid intervjuerna, ordnat tematiskt.

Politisk styrning och politisk vilja

Intervjuerna har bland annat berört frågan om politisk styrning av förhandlings- och påverkansarbetet, och i vilken utsträckning tillräckligt tydligt politiska signaler når fram till de tjänstemän som utför det praktiska förhandlingsarbetet.

En återkommande uppfattning i intervjuerna är att Sverige av olika skäl ofta har svårt att uttrycka en tydlig politisk uppfattning i sina förhandlingsståndpunkter. De flesta intervjupersoner framhäver betydelsen av att det formuleras och uttrycks en tydligare politisk

[53] Pierre, J. och Sundström, G. (eds). 2009, s. 38–39.
[54] Pierre, J. och Sundström, G. (eds). 2009. s. 41.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

vilja. ”Det måste finnas en politisk vilja, en minister och en regering som tydligt vill någonting” som en före detta tjänsteman vid Regeringskansliet uttrycker saken.[55]

En tjänsteman i Regeringskansliet menar att de situationer då det i den inrikespolitiska debatten utmålas som att Sverige ”lagt sig platt” i förhandlingar i EU ofta handlat om att Sverige inte förmått uttrycka någon stark uppfattning på plats i Bryssel.[56]

En av de anledningar som lyfts fram till att Sverige inte förmår ha en tillräckligt tydlig uppfattning i förhandlingarna är helt enkelt att den politiska viljan inte alltid uttrycks tydligt i instruktionerna från Regeringskansliet till sina förhandlare. Om så är fallet blir det naturligtvis även otydligt för andra länder vad den svenska politiska viljan är.[57]

En myndighetstjänsteman med mångårig vana av att förhandla i olika sammanhang i EU för Sveriges räkning uttrycker det som att ”Regeringskansliet måste sätta sig ner med myndigheterna och vara mer tydliga med vad man vill åstadkomma”.[58]

Även om den just redovisade uppfattningen – att ”problemet” framför allt ligger i hur tydligt den övergripande politiska målsättningen och skälen för dem kommer till uttryck i instruktionerna – är den vanligaste finns det också intervjupersoner som pekar på hur instruktionerna tolkas. En person som under lång tid arbetat med förhandlingar för Sveriges räkning uppger att hans uppfattning är myndighetstjänstemän är väldigt försiktiga och ”ängsliga” att trampa fel eller gå för långt. Han uppfattar också att det kan förekomma att man är rädd för att ta ställning eller ”ta strid” i förhandlingarna, att man har svårt att ta bollar på ”uppstuds”. Lösningen i den delen är enligt hans uppfattning att ge förhandlarna lite mer manöverutrymme och lite friare mandat. Det förutsätter dock att man har goda sakkunskaper om ämnet, vilket inte alltid är fallet med yngre departementstjänstemän.[59]

Andra intervjupersoner känner inte igen sig i att den politiska viljan i instruktionerna är otydlig. En tjänsteman i Regeringskansliet uppger dock att det kan bero på att inom just hennes område är den

[55] Intervju 8.
[56] Intervju 14.
[57] Intervju 10.
[58] Intervju 3.
[59] Intervju 1.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

underförstådda politiska viljan ovanligt tydlig, eftersom det råder inrikespolitisk konsensus i frågan.[60]

Det finns dock intervjupersoner som anser att myndighetstjänstemän som företräder Sverige i EU på sistone har blivit mer och mer styrda. En myndighetstjänsteman bedömer denna utveckling, som hon daterar till cirka 2018 och framåt, i huvudsak är positiv, men att hon kan vara kritisk mot är att regeringen enligt hennes uppfattning i vissa fall hindrat hennes myndighet att använda sin expertkompetens. Står det inte att man ska säga något i instruktionen så får man numera inte heller säga det, medan man tidigare kunde tala friare som expert i rena sakfrågor. Hennes personliga uppfattning är att det vore bättre med en ram, ”vad vill Sverige uppnå”, och frihet att agera inom denna ram. Men samtidigt som hon upplever att styrningen på detta sätt blivit mer tungfotad kan hon också ibland känna sig osäker på vad den politiska linjen är. Hon skulle alltså inte ha något emot instruktioner som var tydligare på denna punkt, vad regeringens policy och önskade förhandlingsresultat är.[61]

När det gäller frågan om hur en tydligare politisk vilja kan uttryckas och få genomslag lyfts bland annat att mer arbeta med raminstruktioner, det vill säga instruktioner som är mindre detaljerade och mer inriktade på övergripande önskat förhandlingsresultat. (Se mera om detta ämne nedan under rubriken ”Beredningsformer och instruktioner”). Som framgår i avsnitt 9.1.2 ovan användes sådana raminstruktioner bland annat under Sveriges ordförandeskap i Europeiska unionens råd första halvåret 2023. Flera tjänstemän på Regeringskansliet påpekar att man redan försöker arbeta i riktning mot raminstruktioner. En intervjuperson på Landsbygds- och infrastrukturdepartementet menar dock att arbetssättet kan stärkas ytterligare om man kan lägga mindre fokus på allmängiltiga uttalanden och principer och på exakta formuleringar i förhandlingsståndpunkterna.[62]

Andra framhäver att beredningsformerna på Regeringskansliet är bra på att få fram en ståndpunkt om man har något att förhålla sig till, men att detta ofta kräver att tidspress föreligger. ”Varför ska jag lägga mig [i förhandlingen med andra departement] nu om jag inte måste?” som en tjänsteman uttrycker det. Han menar att detta är mekanismen bakom att raminstruktionerna likväl ofta dras

[60] Intervju 11.
[61] Intervju 7.
[62] Intervju 14.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

med samma problem som mer specifika instruktioner. Han pekar på att detta problem bara kan lösas genom att politiken skapar skarpa tidsgränser för den egna organisationen, och genom att det kommer tydliga signaler från politiken om vad den politiska viljan är. Om det kommer tydliga politiska signaler från högsta politiska nivå, då finns det förutsättningar att lösa ut alla knutar.
”Tjänstemannaorganisationen i Regeringskansliet kommer inte producera politiskt verksamma saker med mindre än att politiken ställer väldigt tydliga krav på att så ska ske”.[63]

Det har också förts en diskussion om det skulle kunna utgöra ett ”problem” ur förhandlingssynpunkt att instruktionerna utgör allmän handling och därmed som utgångspunkt är offentliga, det vill säga om detta skulle utgöra ett hinder mot att låta den politiska viljan och det önskade förhandlingsresultatet framgå tydligare.

Den departementstjänsteman som har lyft frågan i intervju tror inte att detta är ett problem. Å ena sidan kan instruktionernas offentlighet i teorin medföra att Sveriges ”visar sina kort” och därmed försvagar Sveriges möjlighet att förhandla. Men å andra sidan konstaterar hon att med hänsyn till bland annat EU-nämnden är det nog i vilket fall inte så svårt för andra medlemsländer att, om de vill, ”luska ut” vad Sverige tycker och hur den politiska dynamiken i Sverige ser ut när det gäller vissa frågor. Hon tror att Coreper-instruktionen regelmässigt brukar begäras ut, men att det är ovanligt att ”förberedande instruktioner”, till exempel till möten i rådsarbetsgrupper och så vidare, begärs ut.[64]

När det gäller frågan om hur en politisk vilja bättre kan formuleras och kommuniceras lyfter en företrädare för en intresseorganisation förslaget att myndigheter bör få fler gemensamma uppdrag att mer noggrant och från flera myndigheters perspektiv belysa konsekvenserna av ett visst rättsaktsförslag. Som det är i dag skickas nya förslag från kommissionen ut på snabbutredning till relevanta myndigheter för att få en konsekvensanalys som ett fakta-PM kan baseras på. Fakta-PM ska till riksdagen inom fem veckor från det att kommissionens förslag eller ett initiativ från en medlemsstat har publicerats. Hon framkastar dock idén att förlänga tiden för redovisning av fakta-PM till åtta veckor, om det innebär att fler myndigheter kan vara inblandade i konsekvensanalysen. Det vore enligt henne

[63] Intervju 18.
[64] Intervju 14.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

bättre om konsekvensanalysen blir tydlig och bred redan från början. Man kan tänka sig att man poolar resurser med Finland och gör en gemensam konsekvensanalys.[65]

Flera intervjupersoner framhåller det arbetssätt som finns i Finland för att ta fram en finsk position. I Finland samordnar Utrikesministeriet omvärldsbevakningen och den process i vilken alla relevanta samhällsaktörer genom en rundabordsmetod om möjligt kommer fram till en gemensam linje. En företrädare för en svensk branschorganisation uppger i intervju att hon uppfattar att de fakta-PM som tas i Sverige är vaga jämfört med de finska positionerna. De finska positionerna är mer substantiella. Nackdelen med det finska systemet är så klart att finnarna håller hårt i sin position och kan bli lite mindre adaptiva och flexibla. Hon efterlyser generellt en större öppenhet från regeringen i fråga om hur förhandlingarna fortlöper och hur Sveriges ståndpunkt utvecklar sig, till exempel genom att bjuda in olika intressenter för att ha tidiga diskussioner.[66]

En intervjuperson lyfter fram det samrådsforum som regeringen har startat upp kopplat till skogsövervakningen (”Team Sweden”) som liknande den process som det finska Utrikesministeriet samordnar i Finland. Enligt henne slutar visserligen de svenska samtalen ofta med att skogsnäringen och miljöorganisationerna går därifrån med olika uppfattning. En fördel med en finsk rundabordsmetod för omvärldsbevakning och diskussion skulle enligt henne ändå kunna vara att man får en mer sammanhållen styrning av och överblick över arbetet med att ta fram svensk policy och svenska prioriteringar och därmed undviker de stuprör som det blir om fackdepartementen tar hand om frågorna.[67]

En intervjuperson, en tidigare centralt placerad person i en intresseorganisation för de gröna näringarna, ger ett exempel på en situation då Sverige hade haft nytta av att uttrycka en starkare politisk vilja. Enligt hans uppfattning hade de delar av EU:s gröna giv som nu allmänt uppfattas som ett problem av det svenska näringslivet och den svenska regeringen, och som även den dåvarande regeringen delvis var skeptisk emot, inte gått igenom i ministerrådet om Sverige hade uppträtt mer bestämt. Hans uppfattning är att Sverige hade

[65] Intervju 15.
[66] Intervju 9.
[67] Intervju 12.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

kunnat åstadkomma mer om frågan om det svenska skogsbrukets långsiktiga förutsättningar prioriterats annorlunda.[68]

Detta reser frågan om behovet av att prioritera i EU-arbetet, varom mer nedan.

Slutligen är en metod som lyfts fram för att öka genomslaget för den politiska viljan i förhandlingsarbetet i EU att på något sätt knyta politiska tjänstemän till förhandlingsprocesserna, inklusive – i politiskt prioriterade fall – processerna i de förberedande grupperna och genomförandekommittéerna. Man kan också tänka sig att knyta myndigheternas förhandlingsarbete i arbetsgrupper och kommittéer till vertikala team i Regeringskansliet där det ingår både opolitiska tjänstemän och politiska tjänstemän.[69]

Beredningsformer och instruktioner

Den diskussion som har sammanfattats ovan om att man måste se till att Regeringskansliet tar fram tydliga ståndpunkter leder ofta fram till resonemang om gemensamberedningen. Den lyfts fram som en begränsande faktor i att kunna uttrycka sig tydligt i förhandlingar, bland annat eftersom våra processer tar så lång tid.[70] En företrädare för en intresseorganisation uttrycker saken som att Sverige ”inte blir så spetsigt”.[71] En tjänsteman i Regeringskansliet menar att ”de svenska processerna är inte gjorda för att vara snabba.” Det innebär också bland annat att Sverige alltid är sist på bollen när det gäller att skriva på gemensamma brev, och så vidare.[72]

Samma bild delas av en tjänsteman vid EU-kommissionen. Skälet till att Sverige ofta uttrycker sig lite för allmänt och hänvisar till principer och så vidare snarare än konkreta önskade resultat och konkreta nationella intressen är enligt hans uppfattning gemensamberedningen och regeringens gemensamma beslutsfattande. I systemet är inbyggt att ståndpunkterna kommer att uttrycka ”en sorts minsta gemensamma nämnare”. Det kan enligt hans uppfattning även bero på Sveriges allmänna konsensuskultur.[73]

[68] Intervju 6.
[69] Intervju 12.
[70] Intervju 4 och 13.
[71] Intervju 15.
[72] Intervju 3 och 9.
[73] Intervju 5.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Utöver långsamhet är en annan konsekvens av gemensamberedningen som lyfts fram att den politiska viljan kan tappas bort i överdrivet kompromissande om små formuleringsskillnader. Det framhålls att dessa små formuleringsskillnader knappast gör någon skillnad för den som sitter vid förhandlingsbordet. Dessutom blir resultatet i allmänhet att den färdiga formuleringen blir slätstruken och inte så konkret.[74] Vad som däremot är viktigt att veta är vad regeringen ytterst sett vill.[75]

Av motsvarande skäl som gemensamberedningen kan innebära ett problem vad gäller till exempel att skriva under gemensamma brev, kan det också innebära en allvarlig hämsko på möjligheten för Sverige att komma med egna textförslag under förhandlingar. Detta eftersom det kan vara svårt att enas om textförslag, särskilt när man inte ”måste”. Att komma med egna textförslag och att försöka hålla i pennan är en mycket viktig pusselbit i att bedriva ett framgångsrikt förhandlingsarbete (se under rubriken ”Förhandlingsteknik”) nedan. En svensk tjänsteman i Bryssel framhäver att ett sätt att hantera detta har varit med de raminstruktioner som förekommit i olika sammanhang, till exempel i samband med Sveriges ordförandeskap i EU.[76]

Samtidigt framhåller dock många gemensamberedningen som något väldigt bra. När en position väl har beretts så ligger den fast och det spelar ingen roll vilken minister som för tillfället råkar företräda Sverige. Detta är en styrka i förhandlingsarbetet och ökar de andra medlemsstaternas förtroende för Sverige som förhandlingspart.[77] Det skulle aldrig kunna hända i Sverige att en minister röstar emot den nationella linjen, eller att olika ministrar driver olika linjer i EU, som en tjänsteman vid Regeringskansliet uttrycker saken.[78] Det gör att man kan ”känna sig trygg i att man företräder Sverige”.[79] Sverige håller tack vare gemensamberedningen en och samma konsekventa linje genom hela förhandlingarna.[80]

En före detta tjänsteman vid Regeringskansliet instämmer i vad flera andra intervjupersoner uttalat om att instruktionerna inte uttrycker den politiska viljan särskilt bra. Hon framhåller att instruktionerna i praktiken ofta skrivs av tjänstemännen, men politiken är

[74] Intervju 13 och 17.
[75] Intervju 13.
[76] Intervju 4.
[77] Intervju 4.
[78] Intervju 10.
[79] Intervju 15.
[80] Intervju 13.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

inte särskilt bra på att uppmärksamma frågor med politisk sprängkraft. Tjänstemännen måste tala om för politiken när det är ”fara å färde” och måste då be om politisk styrning. Hon känner för egen del att hon ofta har åkt ner till Bryssel och känt att hon inte fått svar på viktiga frågor från politikerna om vilka vägval som ska göras. Hon menar att svenska politiker inte har tiden, kraften, viljan att sätta sig in i och förstå hur mycket det är som faktiskt bestäms i Bryssel.[81]

I samband med diskussion om gemensamberedningen och beredningsformerna i Regeringskansliet återkommer flera intervjupersoner till möjligheten att i större utsträckning använda sig av raminstruktioner av den typ som har använts under det svenska ordförandeskapet i EU och som i viss utsträckning har börjat förekomma även i andra förhandlingssituationer.[82] En robust EU-instruktion som man kan förlita sig på lyfts fram som en lösning både på utdragna beredningsprocesser och på Sveriges svårigheter att i tillräckligt god tid formulera och uttrycka en tydlig politisk vilja.[83]

Eftersom en sådan raminstruktion skulle ge ett bredare mandat åt den som förhandlar är det många intervjupersoner som tar upp att instruktionerna måste göras ”mer politiska” och tydligare uttrycka den politiska viljan (se ovan). Som har konstaterats ovan är ett problem, vilket inte alltid är det minsta, att en politisk vilja måste skapas. Ett annat problem är att den politiska viljan måste kommuniceras och ge avtryck i instruktionen. Här framhäver en del intervjupersoner att det ”är viktigt att politiken tar sin roll”, till exempel genom att politiken (det vill säga politiska tjänstemän) inte förhåller sig passiva till de utkast till instruktioner som presenteras och gör inspel och ändrar instruktionerna, förutsatt att det sker på ett tidigt stadium i beredningen. En tjänsteman i Regeringskansliet ser en potential i att i större utsträckning stämma av instruktioner under hand med exempelvis statsrådets politiskt sakkunniga.[84]

Det ska också sägas att vissa intervjupersoner ger uttryck för att ”politiken” redan är tämligen inblandad i att ta fram instruktionerna. Det uppges till exempel kunna förekomma att statssekreterare ändrar i detaljer.[85]

[81] Intervju 8.
[82] Till exempel Intervju 13.
[83] Intervju 4.
[84] Intervju 10.
[85] Intervju 11.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

En tjänsteman vid Statsrådsberedningen menar att Sverige visserligen skulle få större möjligheter till påverkan om Statsrådsberedningens EU-kansli förstärktes. Men det som verkligen saknas är den tydliga politiska inriktningen, det vill säga att det blir fullt ut tydligt vad regeringen vill och att tjänstemännen hör det. Denna signal måste gå från statsministern till ansvariga statssekreterare till alla i hela organisationen. Han ser att tendensen är att politiken inte vill verka genom de vanliga strukturerna i form av gemensamberedningen i Regeringskansliet. I stället inrättar man olika typer av parallella samordningsstrukturer och att stärka den samordnande funktionen hos Statsrådsberedningens EU-kansli skulle gå i samma riktning. Hans uppfattning är att om man var tydligare med vad som är den politiska viljan kommer den ordinarie strukturen att fungera och tjänstemannaorganisationen kommer följa efter.[86]

En intervjuperson framhåller som ett problem att vi har en väldigt liten stab runt vår EU-minister, och att strukturen för att arbeta med EU-frågor är decentraliserad såtillvida att alla departement har EU-frågor på sitt bord. Hon jämför här med Finland där EU-frågorna samordnas i ett enda kansli inom Utrikesministerier som håller ihop arbetet över stuprörsgränserna.[87]

Förhandlingsteknik

När det gäller frågan om vad som är den mest lämpliga ”förhandlingstekniken” i EU-sammanhang kommer intervjupersonernas resonemang nästan alltid att kretsa kring spänningsfältet mellan att å ena sidan vara en ”spelbar” och konstruktiv part i förhandlingarna, och att å andra sidan vara tydlig så tidigt som möjligt med Sveriges uppfattning.

Flera intervjupersoner betonar värdet av att Sverige inte ”låser” sig under förhandlingarna utan är öppen för vilken riktning förhandlingarna tar.[88] En centralt placerad tjänsteman i Regeringskansliet menar att det ur ett förhandlingsteoretiskt perspektiv inte är så bra att redan från början säga att man inte vill se något. Den som är ordförande är nämligen intresserad av att driva agendan framåt och att ”få något i hamn”. Därför inriktar man sig helt på de medlemsstater

[86] Intervju 17.
[87] Intervju 15.
[88] Till exempel intervju 4.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

som är öppna för kompromisser. Enligt hans uppfattning är det trots allt ”hyfsat lätt” även för en mindre eller mellanstor medlemsstat som Sverige att få gehör för sin uppfattning i till exempel Coreper så länge man kan anföra sådana skäl som motparterna tycker är värda respekt, vilket är antingen sakligt underbyggda synpunkter eller att man visar hur och varför en viss fråga är av konkret intresse för Sverige.[89]

Det förekommer två delvis motstående uppfattningar bland intervjupersonerna i fråga om hur Sverige rent sakligt ska förhålla sig till förslag som inte stämmer överens med vårt nationella intresse och regeringens politiska linje. Å ena sidan förekommer uppfattningen att Sverige, framför allt på senare år, fått ett rykte om sig i EU-systemet att vara en ”nejsägare”. Det påpekas att risken med en sådan attityd är att kommissionen ”räknar bort en” – om Sverige ändå kommer rösta nej är det ingen idé att försöka kompromissa med Sverige.[90] En myndighetstjänsteman med erfarenhet av förhandlingsarbete anser att Sverige skulle ha mer framgång om Sverige vore mer konstruktivt. Med det menas dels att i viss utsträckning vara mer positiv och bejakande till initiativ på EU-nivå, dels att på ett mer konstruktivt och framåtsyftande sätt motivera sin kritik eller sin ståndpunkt.[91] En annan myndighetstjänsteman uttrycker det som att Sverige måste lägga mer ansträngning på att se saken från kommissionens perspektiv, och Sverige måste ”vilja väl i förhållande till sina förhandlingsparter”. Han menar också att ett skäl till att Sverige ofta tar en överdrivet negativ hållning är att Sverige ibland ”övertolkar signaler från kommissionen”.[92]

Å andra sidan förekommer också uppfattningen, delvis hos samma personer som ger uttryck för den första uppfattningen, att Sverige inte är tillräckligt tydligt med vad man tycker och därför kan bli överkört.

En myndighetstjänsteman med erfarenhet av att förhandla för Sveriges räkning beskriver det som att Sverige i konkreta förhandlingssituationer kan vara lite försiktigt när det gäller att ”konfrontera elefanten i rummet”, nämligen att det ofta föreligger en direkt och öppen intressemotsättning i en någon central fråga mellan olika medlemsländer. Då kan det hända att man ”skyfflar problemet under mattan” till alldeles för sent i förhandlingen. Han anser att man i

[89] Intervju 13.
[90] Intervju 7.
[91] Intervju 7.
[92] Intervju 3.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Regeringskansliet skulle behöva utveckla en metod för att direkt konfrontera de mest känsliga frågorna i en fil, i stället för att försöka skjuta upp avgörandet.[93]

Andra uttrycker det som att ”spelbarheten” inte får leda till att man blir bortkollrad eller överkörd, eller uppfattas som att man inte har någon egen vilja.[94] Sverige kan enligt en tjänsteman vid Regeringskansliet uppfattas som en nejsägare *just eftersom* man inte vågar vara öppen med sina prioriteringar, och vara tydlig med att en viss fråga utgör ett nationellt kärnintresse och varför. Hon uttrycker det som att ”Sverige måste våga delta i diskussionen och presentera förslag”.[95]

Även andra intervjupersoner instämmer i att det kan förekomma att Sverige både låter sig köras över och blir nejsägare, på grund av att ”vi är ovana förhandlare ”och inte tillräckligt tydliga. En före detta tjänsteman vid Regeringskansliet menar att Sverige måste vara tydligare med vad vi vill, och ha bättre överblick över ”vilka pjäser som finns på brädet”.[96]

Samtidigt framhäver flera olika intervjupersoner att detta inte är en lätt balansgång.

Vissa vill dock understryka att det är en ”kraftigt förenklad bild” att Sverige alltid säger nej. En tjänsteman vid Regeringskansliet menar att de tillfällen då Sverige i slutändan röstar nej i rådet ”kan räknas på en hands fingrar”. Hon menar dock att vi samtidigt ofta har ”svåra positioner”, det vill säga uppfattningar som ligger långt från det realistiska slutresultatet. Problemet är med andra ord inte att Sverige ofta säger nej utan att Sverige har svårt att få gehör för sina uppfattningar. I grunden är därmed problemet att det så ofta kommer förslag från kommissionen som ur svensk synpunkt är dåliga, på vilka vi ”måste öda förhandlingskapital för att räta upp”.[97]

En tjänsteman vid kommissionen medger att det förvisso kan finnas en risk med att vara allt för ”konstruktiv”. Om alla medlemsländer ansträngер sig för att vara mer konstruktiva än vad de egentligen känner sig benägna att vara finns det en klar risk att kommissionen

[93] Intervju 3.
[94] Intervju 10.
[95] Intervju 10.
[96] Intervju 8.
[97] Intervju 14.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

inte känner av vilket motstånd som egentligen finns mot ett visst rättsaktsförslag.[98]

Flera intervjupersoner betonar att det inte är så enkelt som att Sverige aldrig kan vara en nejsägare. Ibland måste Sverige rösta nej, men det måste ske med restriktivitet om vi inte vill slösa bort vår förhandlingskapital. Å andra sidan framhäver en tjänsteman vid Regeringskansliet att förhandlingskapital inte bara kan ”samlas på hög” utan att det samlas för att förr eller senare användas till något, till exempel stoppa lagstiftning som regeringen bedömer komma vara skadlig för Sverige. För att det ihopsamlade förhandlingskapitalet ska användas på rätt saker måste någon ha överblick över helheten, betonar hon.[99]

En faktor som lyfts fram för framgångsrika förhandlingar är att Sverige skickar förhandlare som rent personligen är tillräckligt erfarna. En intervjuperson uttrycker det som att erfarenhet av att ha varit med skapar mod, det krävs att man vågar säga emot kommissionen och vågar erinra om att det är medlemsstaterna som bestämmer i rådet. Han anser dock inte att Sverige sticker ut vad det gäller ålder och tyngd på dem vi skickar till Bryssel.[100]

En myndighetstjänsteman anser att det varierar om Sverige skickar tillräckligt erfarna förhandlare. Man får ta de förutsättningar som är. Ibland finns det en erfaren förhandlare att skicka, ibland inte. Han kan dock uppleva att Sverige ofta skulle kunna vinna på att skicka mer erfarna förhandlare.[101]

Det bör noteras att den omständighet att Sverige ofta skickar myndighetstjänstemän till förhandlingar i rådsarbetsgrupper och genomförandekommittéer snarare än departementstjänstemän också lyfts fram som en styrka. En före detta tjänsteman vid Regeringskansliet uttrycket det som att ”ett litet land som Sverige som kanske inte har samma muskler som Frankrike eller Tyskland kan bidra med sin kunskap och saklighet”. Svenska tjänstemän som åker ner är förhållandevis pålästa och sakliga. Det gör att man får ”gehör och respekt” i arbetsgruppen.[102]

En tjänsteman vid kommissionen är delvis kritisk mot Sveriges förhandlingsteknik. Han menar att Sverige ibland kan ha svårt att

[98] Intervju 5.
[99] Intervju 14.
[100] Intervju 1.
[101] Intervju 3.
[102] Intervju 8.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

hålla sig till den fråga som diskuteras, och till exempel kan komma med allmänna effektivitets- och budgetsynpunkter som framförs i fel forum. Finland är enligt hans uppfattning bättre på att i stället framföra något i sak som ligger i nationellt intresse. Det leder till att man tidigt i förhandlingarna uppfattar att Sverige kommer rösta nej till rättsakten och därmed ”räknar bort” Sveriges röst. Då måste man vända sig någon annanstans för att hitta en kvalificerad majoritet. Finland är bättre på att tala om den fråga som ligger på bordet. Det beror enligt honom nog på att Finland inte har samma konsensuskultur, och på att ministrarna har eget konstitutionellt mandat.[103]

En myndighetstjänsteman med erfarenhet av förhandlingsarbete betonar hur viktigt det är att ”hålla i pennan” och att komma med konkreta textförslag. Han menar att detta tidigare var ett problem för Sveriges del men att det på senare år har skett en väldigt stor förbättring.[104] Detta är en bild som andra intervjupersoner delar.

Det framhålls också att problemet inte på något sätt är att svenska företrädare uppträder passivt eller tillbakadraget under förhandlingarna. Enligt en myndighetstjänsteman med erfarenhet från arbete i olika sorters grupper och kommittéer i Bryssel är Sverige alltid med på mötena och tar alltid ordet. Han uppskattar att Sverige är bland de åtta länder som tar ordet mest.

En tjänsteman vid Regeringskansliet anser att det, på mer regelbundet och organiserat sätt än vad som i dag sker, borde hållas utbildningar i förhandlingar. Exempelvis bör personal som skickas ner för att förhandla Bryssel få utbildning i hur man ska förhålla sig till en instruktion och hur man ska tolka sitt mandat.[105]

Koalitionsbyggande

Nästan alla intervjupersoner håller med om att en nyckelfråga för att kunna bedriva ett effektivt förhandlings- och påverkansarbete är att bygga strategiska koalitioner. Flera framhåller att det naturligtvis är värdefullt att samarbeta med ”närliggande länder” som Danmark och Finland, liksom andra länder som är ”likeminded” med Sverige när det gäller skogsfrågorna.[106]

[103] Intervju 5.
[104] Intervju 2.
[105] Intervju 10.
[106] Till exempel intervju 1 och 6.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Det framhävs dock också att det är viktigt att aktivt försöka vidga kretsen av likasinnade, och leta utanför den krets av länder som rent allmänt uppfattas som att de liknar Sverige vad gäller övergripande samhällsmodell och politiskt klimat. ”Man får ta de koalitioner man kan hitta”, som en tjänsteman vid Regeringskansliet uttrycker det. Ibland kan man behöva bygga ”obekväma” koalitioner, men det får man acceptera.[107]

Andra menar att det finns ett ärvt intellektuellt motstånd mot att leta efter koalitionspartners utanför den traditionella kretsen av nordvästeuropeiska protestantiska länder och att Sverige skulle kunna bli bättre, men att det redan skett sådana ansatser och att Sverige redan har blivit lite bättre på detta.[108]

Att Sverige har lyckats bilda allians med Frankrike i skogsfrågorna inom ramen för samarbetsgruppen For Forests lyfts fram som en stor framgång av både en centralt placerad tjänsteman i Regeringskansliet och av en tidigare central placerad företrädare för en intresseorganisation för de gröna näringarna.[109]

Nyckeln för att lyckas med arbetet att utöka Sveriges likemindedkrets är enligt en intervjuperson att departementet inte ”snålar med pengarna” utan till exempel skickar ner handläggare kvällen före för att ge utrymme att bygga relationer med tjänstemän från andra länder. ”Man måste äta middag med folk man inte vill äta middag med, man kan inte vara hemma och vila på kvällen.”.[110]

En mycket specifik fråga om vilken det råder delade meningar bland intervjupersonerna är värdet av att skicka ”ministerbrev” till kommissionen. En intervjuperson från en myndighet lyfter fram ministerbrev som ett sätt att påverka och proaktivt föra in Sveriges synpunkter i beslutsprocesserna i Bryssel. Han framhäver att medlemsstaternas, även Sveriges, benägenhet att skicka brev till kommissionen när det gäller skogsfrågor har ökat mycket de senaste tre åren och att detta är positivt.[111]

Andra intervjupersoner menar å andra sidan att ministerbrev som inte har ett konkret innehåll är av ”begränsat värde”. Kommissionen vet ofta ändå vad Sverige tycker.[112] En annan tjänsteman uttrycker

[107] Intervju 11.
[108] Intervju 6 och 13.
[109] Intervju 6 och 9.
[110] Intervju 10.
[111] Intervju 2.
[112] Intervju 18.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

det som att det finns en uppfattning att handlingskraft är att skicka brev, men det är tvärtom.[113]

En erfaren tjänsteman vid Regeringskansliet med lång erfarenhet av förhandling inom EU-systemet uttrycket det som att ”nästan alla brev är dåliga, nästan alla möten är bra”.[114]

Många lyfter fram att fysisk närvaro i Bryssel är av stor betydelse för framgångsrikt koalitions- och relationsbyggande.[115] En företrädare för en branschorganisation menar att Sverige är ”sådär duktiga” på fysisk närvaro. Hon anser att svenska politiker rent generellt skulle kunna lägga mer tid på att vara i Bryssel vid andra tidpunkter än då det är rådsmöten, och avsätta tid till att knyta kontakter med sina europeiska kollegor.[116]

En tjänsteman vid Statsrådsberedningen anmärker att ska man vara krass är det bara Finland och Sverige som tycker skog är viktigt på samma sätt. Andra länder som Österrike och Slovenien har mycket skog men de har en helt annan typ av skogsbruk. Han menar att vi måste inse att det är så det är. Det är inte så att de tänker fel, utan de tänker annorlunda.[117]

Relationsbyggande och kontakter

Nästan alla intervjupersoner framhäver värdet ur förhandlings- och påverkanssynpunkt av att svenska aktörer knyter goda personliga kontakter, dels i ”EU-systemet” (inom institutionerna) dels med företrädare för andra medlemsstater. Dessa gäller både politiker och tjänstemän.

En intervjuperson uttrycker det som att det är ett hantverk att förhandla, och att detta hantverk handlar om att träffa människor utanför möten, att äta frukost, att mejla och så vidare.[118]

Nästan alla intervjupersoner betonar starkt värdet av fysisk närvaro i Bryssel.[119] En tjänsteman vid kommissionen understryker att ”fly-in, fly-out” fungerar dåligt. Man kan enligt hans uppfattning inte bara ”gå på ett möte, fyra av ett anförande och åka hem och sedan

[113] Intervju 16.
[114] Intervju 17.
[115] Till exempel Intervju 12 och 13.
[116] Intervju 13.
[117] Intervju 18.
[118] Intervju 8.
[119] Intervju 1.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

tro att man har sagt det man vill ha sagt". Han betonar att det är viktigt att visa sig och att påminna om sina synpunkter. Dessutom ändrar sig det politiska landskapet i Bryssel. Även om man har sagt något för ett år sedan kan kontexten förändras. Sverige underskattar enligt hans uppfattning behovet av att upprepa sig.[120]

En erfaren förhandlare menar att "det duger inte att säga att vi ses om en månad", utan man måste vara mer aktiv i förhandlingshantverket. Det kan bara ske genom personligt kontaktbyggande.[121]

Några av intervjupersonerna uppehåller sig särskilt vid värdet av att kontakter knyts även på hög politisk nivå, det vill säga i första hand mellan svenska ministrar och deras kollegor i andra medlemsländer. En tjänsteman vid Statsrådsberedningens EU-kansli understryker att detta lämpligen sker i samband med rådsmöten. "Rådsmöten är inte så spännande men den stora vinsten är att träffa folk och få ett ansikte på kollegor".[122]

Då är det också viktigt att dessa rådsmöten tas till vara. En annan tjänsteman vid EU-kansliet menar att svenska ministrar i viss mån kan ha en benägenhet att vara lite passiva vid rådsmöten. De "åker ner och läser sina talepunkter", medan ministrar från vissa andra medlemsländer "far runt i rummet och tjoar och tjimmar". Han skulle uppmuntra svenska ministrar att från dag ett i sitt uppdrag prioritera nätverksbyggande med andra ministrar. Hans erfarenhet är dessutom att nya statsråd ett par år in i sitt uppdrag "upptäcker" att EU-arbetet inte bara är viktigt utan också roligt.[123]

En tjänsteman vid Statsrådsberedningen konstaterar att EU-frågorna visserligen "penetrerar vårt politiska liv mycket mindre än vissa andra medlemsstater", men att det å andra sidan inte är så att kunskapen om eller intresset för EU är mindre i Sverige än i medlemsländer av motsvarande storlek och motsvarande geografiska läge som Finland och Danmark.[124]

Ett par intervjupersoner framhäver som positivt att statsministern de senaste åren har tagit en tydligare roll i påverkansarbetet i EU-sammanhang, både i allmänhet men i synnerhet i skogsfrågorna. Det lyfts bland annat fram det sätt på vilket statsministern vid flera tillfällen

[120] Intervju 5.
[121] Intervju 1.
[122] Intervju 18.
[123] Intervju 16.
[124] Intervju 17.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

har bjudit in Ursula von der Leyen till Sverige.[125] En uppfattning som framförs är att detta är ”det enda som gör ordentligt avtryck”. En myndighetstjänsteman anser att statsministerkortet borde spelas oftare.[126]

Närvaro i EU:s institutioner

Flera intervjupersoner framhäver att ett problem ur Sveriges synpunkt är bristande närvaro av svenska tjänstemän i EU:s institutioner. En centralt placerad person vid en europeisk intresseorganisation med lång erfarenhet av påverkansarbete uppger rent av att han ”aldrig” sett en svensk i kommissionens förberedande arbetsgrupper.[127]

En före detta tjänsteman vid Regeringskansliet anser att man i Sverige i allmänhet underskattar hur pass ”politiska” EU-institutionerna är och därmed även vilken politisk nytta det medför för Sverige att ha fler tjänstemän i institutionerna.[128] En annan tjänsteman i Regeringskansliet lyfter särskilt fram behovet av få in svenskar i kommissionens expertkommittéer, samt att få in svenskar hos kommissionen som policy advisors hos kommissionen. Hon menar att det finns väldigt mycket kompetens i Sverige, inte minst på myndighetsnivå, men att vi måste hitta bättre strukturer för att nyttja denna kompetens.[129]

Synpunkten att Sverige bör ha stort intresse av att få fler svenska nationella experter till kommissionen – med tidsbegränsade uppdrag – får bifall bland annat av en centralt placerad företrädare för en intresseorganisation för de gröna näringarna. Hon anser att Sverige måste göra mer målmedvetna rekryteringar till denna typ av tjänster. Hon jämför med Finland som alltid lyckas ha en skogsexpert centralt placerad.[130]

Det råder olika uppfattningar om vad Sveriges underrepresentation består i. En tjänsteman vid kommissionen menar att svenskar, i motsats till vad som ibland påstås, presterar ungefär lika bra i antagningsproven (”concours”) som andra EU-medborgare, och att det med andra ord knappast kan bero på detta. Han menar att det snarare

[125] Intervju 3 och 17.
[126] Intervju 13.
[127] Intervju 21.
[128] Intervju 8.
[129] Intervju 14.
[130] Intervju 15.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

beror på att det av karriärmässiga skäl helt enkelt är mindre attraktivt att arbeta i Bryssel för svenskar än för många andra européer. Han uttrycker det som att i Sverige har en EU-karriär traditionellt setts som en black om foten snarare än som en merit. Inte bara får man ingen utväxling för sin erfarenhet när man återvänder ”hem” till Sverige, utan man blir i praktiken straffad eftersom man missat att göra karriär i de strukturer och med de frågor som verkligen räknas. ”De signalerna sipprar ut i systemet, ända ner till universiteten”.[131]

Andra intervjupersoner är inne på samma spår, att man har begränsad karriärnytta på svenska myndigheter av att ha EU-erfarenhet.[132] Som svar på frågan om varför EU-kompetens värderas så lågt i Sverige framhävs bland annat en kunskapsbrist om EU, liksom en brist på intresse. En företrädare för en intresseorganisation menar att regeringen måste ”peka med hela handen” och markera att EU-kompetens är efterfrågat och viktigt i statsförvaltningen. Hon framhäver också att språkkunskaper är en flaskhals, framför allt en brist på tjänstemän som talar franska.[133]

En annan konkret orsak som många intervjupersoner anför är att arbetskulturen i Bryssel passar svenskar mindre väl och att livskvaliteten helt enkelt upplevs som lägre än i Sverige.[134] Det kan till exempel handla om att man kan tänka sig att vara i Bryssel när man är ung, som praktikant eller junior tjänsteman, men att man vill hem när man vill bilda familj bland annat på grund av den svenska socialförsäkringen.[135]

Vissa intervjupersoner, även om de i grunden delar uppfattningen att den svenska närvaron i EU-insitutionerna bör stärkas, nyanserar dock i viss mån bilden av svensk underrepresentation. En företrädare för en intresseorganisation menar att Sveriges närvaro i EU:s institutioner allt sammantaget är ”helt okej”, men vi måste ha mer ”tentakler in i kommissionen och mer långsiktiga relationer” med aktörer och institutioner i Bryssel.[136]

När det gäller lösningar på problemet med svag svensk närvaro i EU-institutionerna återkommer många intervjupersoner till förstärkt utbildning och kompetensutveckling. Ett förslag är att Sverige skulle

[131] Intervju 5.
[132] Intervju 15.
[133] Intervju 15.
[134] Intervju 3, 5 och 9.
[135] Intervju 12.
[136] Intervju 12.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

inrätta någon form av selektivt ”mitt-i-karriären”-program för myndighetstjänstemän. Syftet skulle vara dels att höja kompetensen men dels också att höja statusen på att arbeta med EU-frågor. Genom att man blir utvald så kommer det uppfattas som mer statusfyllt att arbeta med EU-frågor.[137]

En annan åtgärd kan vara att se till att alla skogsutbildningar innefattar ett grundblock om EU-policy. Detta vore att plocka en ”lågt hängande frukt” för att få Sveriges påverkanskraft i EU att öka, enligt en centralt placerad företrädare för en intresseorganisation.[138]

Ytterligare ett förslag är att inrätta ett nätverk för svenska skogsintresserade i Bryssel, såväl svenska statstjänsteman som svenska tjänstemän i EU-institutionerna och svenska intresse- och branschföreträdare.[139] Det framhävs även att det är viktigt att svenskar är representerade i de europeiska intresseorganisationerna. Det bedrivs ett konstant påverkansarbete i organisationerna kring vilka frågor organisationerna ska driva, där det svenska skogsbrukets perspektiv måste få genomslag.[140]

Kunskap och intresse om EU

Flera intervjupersoner återkommer till att begränsad kunskap om EU och kanske också begränsat intresse för EU-frågor är en hämsko för det svenska politiska systemets effektivitet när det gäller EU-arbetet. En före detta tjänsteman i Regeringskansliet uttrycker sig mycket kritiskt om det svenska politiska systemets kunskap om hur institutionerna fungerar och om EU-politik.[141]

En annan intervjuperson menar att kunskapsnivån ibland politiker rentav sjunker, liksom politikens benägenhet att ta del av relevant kunskap och forskningsrapporter, samt att använda definitioner på ett korrekt sätt, och så vidare.[142]

En central placerad tjänsteman i Regeringskansliet menar att ett skäl till att intresset för och kunskapen om EU är låg i det svenska politiska systemet är att Sverige är ett förhållandevis EU-skeptiskt land. Även om det finns ett relativt starkt stöd för Sveriges medlem-

[137] Intervju 15.
[138] Intervju 15.
[139] Intervju 9.
[140] Intervju 12.
[141] Intervju 8.
[142] Intervju 3.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

skap som sådant delar nästan hela det politiska spektrat en skepsis mot överstatlighet. Han menar dock att även ”EU-skeptiker” måste se EU-frågor som prioriterade och viktigare. Det är först då man får framgång. Vidare menar samma intervjuperson att svenska politiker bör ha en mindre principiell och mer osentimental och praktisk syn på EU. EU handlar enligt honom om praktisk politik och praktiskt förhandlingsarbete, och man bör se på EU-politik som om man är ett ”kommunalråd”.[143]

Flera intervjupersoner återkommer till det inte har varit till Sveriges fördel vad gäller praktiska förhandlingsresultat att hålla fast så hårt vid idén att ”skog är en nationell kompetens”. Ingen bestrider att EU-fördragen inte innehåller några specifika befogenheter för EU på skogspolitikens område, men fördragen ger unionen befogenheter inom miljö, energi och klimat. Det framhålls att den svenska linjen, möjligen ibland mot bättre vetande, har varit att luta sig mot uppfattningen att EU inte kan besluta något som får påverkan på skogsbruket.[144] Det uttrycks som att Sverige lite grann har ”lutat sig tillbaka på att skogsbruket varit en nationell kompetens”, vilket i efterhand visade sig vara ett förhandlingsstrategiskt misstag.[145]

En tjänsteman vid Statsrådsberedningen menar att om Sverige ska kunna vara proaktivt och komma någonstans måste paradigmet om nationellt självbestämmande på skogsområdet omprövas.[146] En annan tjänsteman menar att ofta gör vi saker som vi låtsas handlar om att vi vill påverka men som i själva verket handlar om att vi vill ”stå på vår kant och skrika”, eller markera av inrikespolitiska skäl. Men man ska inte lura sig att det förbättrar Sveriges möjligheter att påverka. Han är övertygad om att om Sverige lägger sig närmre den europeiska medianuppfattningen i skogsfrågorna kommer vi få ett för Sverige bättre resultat än vad vi annars skulle ha fått.[147]

[143] Intervju 13.
[144] Intervju 15 och 11.
[145] Intervju 12.
[146] Intervju 16.
[147] Intervju 18.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Prioriteringar

Ett annat återkommande tema, som redan berörts i förbigående, är att Sverige anses vara dåligt på att prioritera vilka frågor som verkligen är viktiga. Det handlar både om att prioritera mellan olika frågor inom EU-samarbetet som helhet, och att prioritera vilka konkreta aspekter av ett rättsaktsförslag som vi vill ändra på.[148]

Det framhålls att Finland är ett föredöme i att prioritera vilka frågor som är viktiga.[149] Finländarna förstår att man måste identifiera sina nationella kärnintressen, något som inte alltid Sverige gör.[150] En intervjuperson uttrycker att ”Sverige ska alltid börja med något som ligger utanför … Vi ska alltid påpeka att budgeten ska hålla, även om det inte är på agendan.”[151]

Flera intervjupersoner uttrycker olika variationer av att Sverige upplever ett behov av att i EU-samarbetet ”tycka till om allt”. En del kopplar det till Sveriges i vart fall tidigare anspråk på att vara en aktör i global diplomati. ”[Sverige] vill rädda världen” menar en tjänsteman i kommissionen.[152] Flera intervjupersoner drar uttryckliga paralleller mellan det sätt på vilket Sverige arbetar i EU och det sätt på vilket Sverige arbetar i FN (”vi lever kvar i FN-tänket”). Att ”ha en åsikt om allt” är enligt en centralt placerad tjänsteman i Regeringskansliet en kultur som har präglat den svenska statsförvaltningen ”i generationer”.[153]

Sammantaget framtonar från intervjuerna en relativ enighet om att Sverige måste ha ett ordentligt fokus på vilka frågor som är de viktigaste. Det betonas också att om en svensk regering bestämmer sig för att skogen är en av Sveriges topprioriteringar måste man lägga tillräcklig tid och tillräckliga resurser på frågan.[154]

Det finns dock även intervjupersoner som påpekar att Sveriges brist på framgångar när det gäller skogliga frågor i EU knappast kan skyllas på att skogsfrågor inte varit prioriterade. En tjänsteman vid Statsrådsberedningen menar att de alltid har varit högt på agendan.

Han ser det som att Sverige alltid har haft en bred europapolitisk inriktning som gått ut på att vi ska vara aktiva i alla delar och att det

[148] Intervju 4 och 5.
[149] Intervju 4 och 5.
[150] Intervju 13.
[151] Intervju 5.
[152] Intervju 5.
[153] Intervju 13.
[154] Intervju 4.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

inte nödvändigtvis finns en motsättning mellan detta och att göra prioriteringar, men att det likväl fått till konsekvens att vi inte fått samma fokus i vårt EU-arbete som till exempel Finland. Han ser dock att huvudproblemet är att vi legat långt ut på kanten rent sakligt.[155]

När det gäller metoder och arbetssätt för att bättre identifiera och resurssätta prioriterade frågor pekar en del intervjupersoner på Finland. En företrädare för en intresseorganisation menar att den svenska regeringen måste bli mycket bättre på samråd med intressenter, och pekar på att man i Finland har veckovisa sådana kontakter. I Sverige ser man det enligt henne snarare som jobbigt och tidsödande att ha kontakter med intressenter, och som att det tar tid från det dagliga arbetet. Hon påpekar också att när det gäller skogsövervakning har Regeringskansliet tagit initiativ till ett samverkansforum för intressenter som träffas regelbundet. Detta forum har potential, men det fungerar nu mest som en informationskanal. Man skulle behöva ägna sig mer åt öppen brainstorming för att försöka hitta en svensk linje och hjälpa alla inblandade intressenter att hitta fram till en välgrundad uppfattning om frågan.[156] En tjänsteman på den svenska EU-representationen erinrar också om att det finska statsrådet har en uttrycklig skriftlig EU-strategi som innehåller riktlinjer för att identifiera och utse prioriterade frågor.[157]

En annan anledning till att Sverige har svårt att prioritera är enligt en före detta tjänsteman i Regeringskansliet att det saknas politisk kunskap och intresse om EU. Det skulle enligt henne också behövas mer samordning mellan olika departement för att på ett korrekt sätt kunna prioritera ”mellan stuprören”. Hon ser framför sig till exempel att Sverige i mycket större utsträckning skulle kunna ha som medveten strategi att ”trycka på hårt” i två olika frågor – varav kanske endast en är riktigt viktigt för Sverige – och sedan släppa den ena frågan i utbyte mot en framgång i den viktiga frågan.[158]

[155] Intervju 17.
[156] Intervju 15.
[157] Intervju 4.
[158] Intervju 8.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Proaktivitet

Ett av de teman som intervjupersonerna oftast tar upp spontant är att proaktivitet i påverkansarbetet. Ett uttryck som återkommer i diskussion med intervjupersonerna är att Sverige måste vara bättre på att vara ”tidiga på bollen”. Man kan som förhandlare inte sitta och vänta på att något ska hända utan man måste veta att något är på gång och helst påverka de reviderade förslag som kommer, innan de kommer.[159] Överhuvudtaget lyfter intervjupersonerna gärna fram att Sverige må vara ganska duktigt på att förhandla när det väl ligger ett förslag på bordet, men att Sverige brister i förmågan att omvärldsbevaka och bedriva proaktivt påverkansarbete.[160]

En före detta tjänsteman vid Regeringskansliet menar att svenska politiker inte alltid har insikt i att mycket är klart redan när kommissionen lägger sitt förslag och att det tillfälle då man verkligen kan påverka alltså är före det att ett officiellt förslag har dykt upp.[161]

De gånger Sverige har fångat saker tidigt, till exempel genom att vi har haft svenska myndighetstjänstemän i kommissionens förberedande arbetsgrupper, är uppfattningen dock att Sverige lyckats åstadkomma bra slutresultat av förhandlingsprocesser.[162]

En central placerad person på en europeisk intresseorganisation menar att ett av skälen till att det svenska politiska systemet har svårt att bedriva adekvat omvärldsbevakning och fånga frågor i tillräckligt god tid är att det europeiska politiska systemet fungerar annorlunda än det svenska. Svenskar är vana vid att politiska initiativ ytterst härrör från de politiska partierna och kan utläsas ur partiprogram. På EU-nivå härrör initiativ i stället från byråkratin, vars svenska motsvarighet snarare ses som ett verktyg för att utföra de politiska initiativ som tas på annat håll.[163]

Många intervjupersoner påpekar särskilt vikten av att på ett strukturerat sätt analysera kommissionens policyambitioner.[164] En central placerad person i en branschorganisation menar att ett bra arbetssätt är att i början av varje ny mandatperiod för kommissionen läsa kommissionens arbetsprogram och mission letters och på så vis få en bild av vad som kommer förhandlas de närmaste fem åren. När Regerings-

[159] Intervju 1.
[160] Till exempel Intervju 13.
[161] Intervju 8.
[162] Intervju 14.
[163] Intervju 21.
[164] Till exempel Intervju 10 och 10.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

kansliet har fått en sådan bild bör Regeringskansliet ta ansvar för att Sverige som nation kan samlas och bestämma en gemensam svensk linje i dessa frågor. Hon anser att det är regeringens ansvar att påbörja en dialog med svenska intressenter ett bra tag innan EU-kommissionen lägger ett konkret policyförslag. Alldeles i början, när man först konfronteras med en fråga, är det svårt både för politiken, för näringen och för intresseorganisationer att veta vad man tycker. Man behöver en dialog med andra för att mejsla ut vad man ska tycka.[165]

En centralt placerad person på en europeisk intresseorganisation framhåller att all intressebevakning på skogsområdet försvåras av att det inte finns någon sammanhållen europeisk skogspolitik, definierad som sådan. I praktiken innebär detta att omvärldsbevakning måste ske mot minst tre av kommissionens generaldirektorat: AGRI, CLIMA och ENVI.[166]

En tjänsteman i Regeringskansliet vidgar perspektivet till att det inte bara är viktigt att omvärldsbevaka i förhållande till kommissionen utan att man även måste följa den inrikespolitiska debatten i stora och inflytelserika medlemsländer som Tyskland, Frankrike och Nederländerna. Det måste enligt henne finnas en förståelse för att det ytterst är detta som avgör vad som kommer hända i framtiden i EU. Samtidigt är det svårt att förutse ”vilka idéer som kommer att få fötter och verklig kraft”. Det är mycket som lobbas till kommissionen och allt blir naturligtvis inte verklighet. Som ett exempel på en fråga som enligt hennes uppfattning dock borde ha kunnat förutsetts anför hon skogsövervakning, som det talades om redan 2008.[167]

Att Sverige är dåligt – eller i vart fall sämre än vad vi borde vara – på omvärldsbevakning uppges viss del vara en resursfråga.[168] Det framhävs att det krävs stora personella resurser att delta i det löpande förhandlingsarbetet gällande redan presenterade rättsaktsförslag och då är det inte lika lätt att hålla ögonen på vad som kommer. En tjänsteman vid Regeringskansliet uppger att det vid Landsbygds- och infrastrukturdepartementet gjorts ett försök att ta fram en instruktion om tidig påverkan, men att detta har haft blandad framgång. Det är alltjämt svårt, med hänsyn till hur de svenska beredningsprocesserna fungerar, att ha en position om man inte vet vad man ska ha en posi-

[165] Intervju 9.
[166] Intervju 21.
[167] Intervju 14.
[168] Intervju 10 och 13.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

tion om.[169] (Se, beträffande denna fråga, vad som sägs ovan under rubrikerna ”Politisk styrning och politisk vilja” samt ”Beredningsformer och instruktioner”.)

När det gäller vad Sverige kan göra för att förbättra sin proaktivitet betonas bland annat vikten av goda kontakter i EU-systemet, framför allt goda och informella kontakter med kommissionen genom att ha svenska tjänstemän på plats där.[170]

Däremot försvåras svenska ansatser att vara proaktiva dels av gemensamberedningen, dels av att det svenska perspektivet när det gäller skogliga frågor ju oftast är att det överhuvudtaget inte ska finnas lagstiftning på EU-nivå i ämnet.[171] Detta motverkar naturligtvis i sig proaktivitet.

Det framhävs att endast en aning mer framförhållning kan göra mycket stor nytta vad gäller konkreta resultat av förhandlingsarbetet. En före detta tjänsteman vid Regeringskansliet berättar att hon upplevde frustration eftersom hon visste att hon och hennes kollegor var duktiga men att de inte fick den tid de behövde att göra ett bra jobb. Om de bara hade fått lite mer tid upplever hon att de hade kunnat göra mycket för att få folk att lyssna. Hon ser detta ytterst som en politisk fråga om resursprioritering. I dag finns det inga ”rena” EU-förhandlare i Regeringskansliet, utan alla tjänstemän har andra uppgifter på hemmaplan. Kanske ska man anställa människor som bara har som uppgift att åka till Bryssel och förhandla?[172]

Övrigt

Bland övriga frågor som har kommit upp vid intervjuerna märks frågan om Sveriges ”soft power” och goodwill i EU-systemet.

Som utgångspunkt framhäver flera intervjupersoner att Sveriges soft power måste mätas med en realistisk måttstock. Sverige måste ha som ambition att likna andra mellanstora medlemsstater. Det säger sig själv att Sverige inte kan ha samma soft power som mycket stora medlemsstater.[173]

---

[169] Intervju 10.
[170] Intervju 4 och 11.
[171] Intervju 16 och 18.
[172] Intervju 8.
[173] Intervju 7.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Sammantaget verkar dock uppfattningen vara att Sverige har ”lite mindre soft power än andra länder”. Detta bedöms bland annat bero på att vi har mindre pengar än andra medlemsstater för att anordna mottagningar och så vidare. Enligt en myndighetstjänsteman är detta framför allt tydligt i de globala processerna, det vill säga påverkan inom ramen för olika FN-organ. Det kan då till exempel förekomma att Finland eller Tyskland anordnar en mottagning och presenterar ett nationellt initiativ, men för det finns det enligt honom aldrig pengar när det gäller Sverige.[174]

En tjänsteman vid en myndighet menar att Sveriges soft power har minskat sedan millennieskiftet eftersom vi är mindre ”framåt”. I början av vårt EU-medlemskap sågs vi som väldigt proaktiva och positiva, men vårt anseende har påverkats av vår mer negativa attityd.[175] (Jämför här med vad som sägs ovan under rubriken ”Förhandlingsteknik”.)

Nederländerna anförs som ett exempel på ett land med soft power.[176]

Ett par intervjupersoner framhäver dock att det kan vara ett misstag att tro att Sverige kan bli särskilt behjälpt av soft power när det gäller skogsfrågorna. En intervjuperson menar att det har funnits en uppfattning på Regeringskansliet att bara Sverige får möjlighet att förklara hur svenskt skogsbruk fungerar ”så kommer ett ljus gå upp” för de tjänstemän i EU-systemet eller de medlemsländer som har en i huvudsak negativ syn på det svenska trakthyggsbruket. Han menar att så inte nödvändigtvis är fallet.[177]

En myndighetstjänsteman har motsvarande inspel. Han menar att när man till exempel anordnar ett möte om svenskt skogsbruk i Bryssel kommer bara de som redan är frälsta. Han tror också att det finns en viss naivitet gällande att de tjänstemän i kommissionen som är kritiska mot svenskt skogsbruk ska ändra sig bara de får fakta. Det handlar enligt hans uppfattning ofta inte om fakta utan om värderingen av fakta. Det handlar helt enkelt om att ett antal tjänstemän på kommissionen, som i och för sig är välinformerade om svenskt skogsbruk, anser att den svenska skogsbruksmodellen är fel.[178]

[174] Intervju 2.
[175] Intervju 7.
[176] Intervju 7.
[177] Intervju 16.
[178] Intervju 2.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Problembeskrivning

I stora delar är det en liknande problembild som framkommer av litteraturstudien och av intervjuserien. En tydlig slutsats är att det är mycket lättare att påverka dagordningen och förslagens innehåll på EU-nivå innan de formella förslagen har lagts, och att detta är en återkommande och ihållande svårighet i det svenska EU-arbetet.[179] En annan slutsats är att Sveriges förmåga i detta avseende kan och bör förbättras.

Denna förmåga till adekvat påverkan vid rätt tidpunkt vilar dessutom på en rad förutsättningar som i sin tur också måste förbättras. Sammantaget framkommer enligt min uppfattning följande konkreta utmaningar som måste adresseras och där det svenska arbetssättet i EU måste förbättras.

Svensk närvaro i institutionerna

Sverige har en för svag närvaro i EU-institutionerna. I synnerhet gäller detta kommissionen och de förberedande arbetsgrupper och kommittéer, till exempel expertkommittéer, som går kommissionen till handa för att förbereda rättsaktsförslag, liksom JRC (Joint Research Center) som har stor påverkan på policyutvecklingen. En stark, eller åtminstone inte svag, svensk närvaro i institutionerna är viktigt dels för att det förbättrar det inhemska svenska politiska systemets möjlighet till omvärldsbevakning och till att uppfatta vilka idéer som är i omlopp inom kommissionen. Svenska tjänstemän kommer att utgöra informella förbindelselänkar mellan ”EU-systemet” och det inhemska svenska politiska systemet. Dels är det också viktigt för att få in svenska perspektiv på frågor, till exempel skogsfrågan, i EU-institutionerna. Även om fast anställda tjänstemän i kommissionerna inte i första hand representerar sina hemländer är det ofrånkomligt, och förväntat, att de har med sig en viss kunskapsbakgrund och tolkningsram som bestäms av var de kommer ifrån. Nationella experter i kommissionens expertkommittéer företräder dessutom direkt sina hemländer, även om deras uppgift i första hand är att hjälpa kommissionen.

[179] Jfr SOU 2008:118 s. 99.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Formulering av politisk vilja

En grundförutsättning för ett framgångsrikt påverkans- och förhandlingsarbete är naturligtvis att det politiska systemet förmår att, i tillräckligt god tid, skapa en svensk linje kring de viktiga frågor som ska förhandlas eller där det ur svensk synpunkt finns behov av påverkan. En politisk linje eller en politisk vilja måste med andra formuleras. Den måste vidare vara ”verklig”, i den mening att den verkligen avspeglar vad de politiska statsmakterna vill, och ytterst ha förankring i den parlamentariska majoritet på vilken regeringen vilar, och denna majoritets prioriteringar. Den måste dessutom formuleras i tillräckligt god tid för att den ska vara av praktisk nytta i förhandlings- och påverkansarbete. Det finns med andra ord också ett behov av att förbättra det svenska politiska systemets *proaktivitet.* Av litteraturstudien och intervjustudien kan också den slutsatsen dras att en viktig faktor för att förbättra systemets förmåga att i tillräckligt god tid formulera en politisk vilja är tillräckligt utvecklade metoder för samråd med olika svenska intressenter, och omvärldsbevakningen.

Genomslag för den politiska viljan

När den politiska viljan väl har utformats och formulerats måste man se till att den på ett mer effektivt sätt penetrerar hela det förvaltningssystem som på olika sätt och på olika nivåer är aktivt genom påverkans- och förhandlingsarbete i EU. Här finns det uppenbarligen behov av att i vissa avseenden förbättra de instruktioner som förekommer i förhandlingsarbetet. Instruktionerna måste tas fram och utformas på ett sådant sätt att de dels på ett klart och otvetydigt sätt ger uttryck för den politiska viljan, dels i praktiken går att använda även när förhandlingsläget förflyttar sig. I detta inbegrips att det ska finnas ett så litet behov som möjligt att ”gå tillbaka hem” för att på nytt bereda smärre ändringar i den formulerade ståndpunkten i instruktionen. Instruktionerna ska också utformas så att det möjliggör och underlättar för svenska förhandlare att göra inspel med hög konkretionsgrad i förhandlingarna, till exempel genom färdiga textförslag.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Strategiskt koalitionsbyggande

Ett framgångsrikt svenskt påverkans- och förhandlingsarbete i skogliga frågor kräver ytterligare ansträngningar för att bygga koalitioner med länder utanför den krets av länder som oftast betraktas som likasinnade. I synnerhet förefaller det har stor potential att fördjupa det samarbete med Frankrike i skogliga frågor som sedan ett par år sker dels bilateralt, dels inom ramen för samarbetsgruppen For Forest. Det framstår exempelvis som en lovande approach att göra ansträngningar för att knyta även Tyskland till For Forests-samarbetet, liksom att utveckla samarbetet till att exempelvis ske även på myndighetsnivå.

Prioritera

En slutsats jag drar av materialet är att Sverige allt sammantaget måste förbättra sin förmåga att prioritera, både mellan olika politiska områden på EU-nivå (vilket också innebär mellan olika ”stuprör” på hemmaplan) och mellan olika frågor som kan dyka upp inom ramen för förhandlingen av en och samma rättsakt. Enligt min uppfattning måste Sverige, vid var tid, utse högst fyra–fem övergripande frågor eller politikområden som vi prioriterar inom ramen för EU-arbetet. Min bedömning är att detta ungefärliga antal prioriteringar dels motsvarar ungefär vad det interna politiska systemet i Sverige mäktar med att prioritera på högsta nivå, dels det högsta antal prioriteringar som på ett övertygande sätt går att kommunicera till ”mottagarna”, det vill säga i första hand andra medlemsländer inom unionen och kommissionen. Det är naturligtvis ytterst en fråga för de politiska statsmakterna, i första hand regeringen, att utse de frågor som ska prioriteras. Om Sverige vill se bättre resultat för vårt påverkans- och förhandlingsarbete inom skogliga frågor bör dock skogspolitiken höra till dessa fyra–fem prioriterade frågor. Min uppfattning är vidare att dessa prioriterade frågor, oavsett vilka de är, bör väljas ut med utgångspunkt i konkreta och klart identifierbara nationella intressen, exempelvis frågor som är av betydelse för svensk ekonomi. Sverige bör alltså undvika att prioritera frågor som endast är av indirekt eller allmänt principiellt intresse för Sverige. Detta beror inte i första hand på att mer abstrakta eller principiella frågor nödvändigtvis är mindre viktiga, men att EU-nivån lämpar sig mindre väl som forum för att

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

driva den typen av frågor. I synnerhet gäller dessa situationer när det sker en förhandling mellan olika EU-medlemsstater, snarare än när EU uppträder externt som en aktör inom till exempel den gemensamma utrikespolitiken. I dessa ”EU-interna” förhandlingssituationer är den bild som materialet ger att andra medlemsstater i allmänhet slår vakt om sina konkreta – till exempel ekonomiska – nationella intressen, och också i hög grad förväntar sig att Sverige ska göra detsamma med sina intressen. Därför är det också mer effektivt att prioritera frågor på grundval av konkreta nationella intressen än på grundval av principiella synpunkter. Sådana prioriteringar kommer i högre grad att respekteras av andra medlemsstater och därmed vara lättare att få genomslag för i en förhandling.

Även om det är regeringen som i konstitutionell mening ansvarar för Sveriges utrikespolitik, inklusive att företräda Sverige inom ramen för samarbetet i EU, och därmed också är regeringen som i första hand är ansvarig för att utse prioriterade frågor, ser jag det som önskvärt att Sveriges prioriteringar i EU i så hög grad som möjligt består över tid.[180] Därmed är det också värdefullt att involvera riksdagen och andra intressenter, till exempel företrädare för intresseorganisationer och näringslivet, för att utforma och förankra Sveriges EU-politiska prioriteringar. Det följer av detta att i den mån bred politisk enighet kan nås kring Sveriges övergripande prioriteringar i EU är det positivt, men strävan efter enighet bör inte dras så långt att det i praktiken blockerar formulerandet av policy i EU-arbetet. Naturligtvis kan inte en ny regering vara fråntagen rätten att göra andra politiska prioriteringar än den tidigare regeringen.

Här förtjänar att påpekas att regeringen, enligt 10 kap. 10 § RF och 7 kap. 12–14 §§ riksdagsordningen (2014:801) har en skyldighet att informera riksdagen om arbetet i Europeiska unionen samt att samråda kring Sveriges ståndpunkter Detta innebär att regeringen är skyldig att dels informera utskotten och EU-nämnden om dess EU-arbete, dels överlägga med utskotten om regeringens ståndpunkter i EU-frågor samt samråda med EU-nämnden om regeringens ståndpunkter inför rådsmöten. Enligt konstitutionell praxis bör regeringen ha riksdagsmajoritetens mandat för sina ståndpunkter och förhandlingslinje när det gäller EU-frågorna. Det finns självfallet

[180] Jfr Sieps 2024:1, s. 57, där betydelsen av att ”skapa igenkänning” inom EU-systemet för Sveriges prioriterade frågor och nationella intressen framhävs.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

ingen anledning att detta sammanhang göra någon ändring i denna del.

Att i högre utsträckning prioritera vilka frågor Sverige vill arbeta med i EU innebär att Sverige i viss mån måste överge sin tradition att ha en hög profil i samtliga internationella frågor. Detta skulle kräva en modifiering av svensk utrikespolitisk tradition och självbild. Min bedömning är likväl att detta är det mest realistiska, rentav enda möjliga, för mellanstor medlemsstat i EU som Sverige. Inget av det sagda innebär för övrigt att Sverige inte fortsatt kan ha en mer heltäckande policyapproach i till exempel FN. Inte heller finns det något hinder mot att Sverige gör olika politiska prioritering av olika frågor i olika internationella fora, beroende på vilket forum som bedöms lämpligast för att driva vilken fråga.

Undvik stuprör

För att målsättningarna och reformbehoven ovan ska kunna tillgodoses framstår det som nödvändigt med bättre samordning över ”stuprörsgränserna”, det vill säga i första hand gränserna mellan de olika sakdepartementens ansvarsområde. I synnerhet är detta nödvändigt för att Sverige på ett verksamt sätt ska kunna prioritera politiska frågor, i enlighet med vad som sagts ovan. Förstärkt samordning är även av stor betydelse för att förbättra omvärldsbevakning, proaktivitet och Sveriges allmänna förhandlingsteknik. Det måste finnas bättre möjligheter att omfördela förhandlingskapital från ett stuprör till ett annat, genom att byta bort en svensk framgång i en visserligen viktig fråga mot en säkrad framgång i en ännu viktigare fråga. Det måste finnas en funktion med mandat, överblick och resursmässigt utrymme för att göra sådana avvägningar.

Ytterligare reflektioner

Det kan också konstateras att det inte verkar finnas några systematiska skillnader mellan hur Sverige arbetar inom EU med skogsfrågor och med sådana andra politiska områden där det allmänt anses att Sverige lyckats bättre med att värna sina nationella intresse. I vart fall finns inga sådana skillnader vad gäller exempelvis förhandlingsteknik. De skillnader i resultat som finns betingas i stället dels av

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

skillnader i inrikespolitisk enighet kring och prioritering av frågorna, dels av skillnader i vilken uppfattning i sak andra länder har i frågorna.

En allmän reflektion som jag också vill göra är att det finns ett behov av ett ökat intresse och engagemang för EU-frågor i det svenska politiska systemet och statsförvaltningen. Materialet visar att intresse och engagemang i viss mån ökar, men det är för mig uppenbart att det svenska politiska systemet fortfarande inte till fullo har greppat hur pass stor del av samhällets samlade policy och regelmassa som beslutas inom EU-systemet.

Att ha intresse och engagemang för EU-frågor innebär för övrigt inte samma sak som att motståndslöst omfamna och bejaka eventuella ansatser till överstatlighet. Det är naturligtvis upp till de politiska statsmakterna – den vid var tid sittande regeringen och ytterst den parlamentariska majoriteten – att avgöra hur Sverige ska ställa sig till vilka frågor som bör respektive inte bör beslutas på EU-nivå. Jag kan bara konstatera att det allt sedan det svenska EU-inträdet funnits en bred politisk samsyn i Sverige enligt vilken svenska regeringar av alla politiska färger varit skeptiska mot ansatser till överstatlighet.

En allmän reflektion är att ”EU-skepsis” ofta verkar gå hand i hand med bristande vilja att intressera sig för eller engagera sig i EU-frågor. Det kan i många fall förhålla sig så att ju mer skeptisk man är till överstatlighet, desto mindre benägen är man att på djupet interagera med det EU-politiska systemet. Detta är väl på sätt och vis naturligt. Men om Sverige ska kunna behålla, utveckla och förstärka sin förmåga att utöva adekvat påverkan på beslut på EU-nivå måste även de intressenter i svenskt samhällsliv som är skeptiska mot ökad överstatlighet öka sin kunskap om och engagemang i EU-politik.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

11.1.2 Lösningsförslag

Prioritering och politisk vilja

Förslag:

- Sverige måste, för det fall att regeringen vill få genomslag för Sveriges uppfattning i skogliga frågor på EU-nivå, prioritera skogsfrågorna politiskt. Inför varje ny mandatperiod för kommissionen bör Sverige ta fram ett program för sitt påverkansarbete i de politiska frågor som regeringen prioriterar. Dessa prioriteringar bör i så stor utsträckning som möjligt förankras brett politiskt.
- De instruktioner som ges till förhandlare på olika nivåer i EU-arbetet, och som beslutas av regeringen, bör tydligare ge uttryck för den bakomliggande politiska viljan. Det bör alltid tydligt framgå vilket förhandlingsresultat Sverige vill uppnå och vilka konkreta politiska intressen Sverige har att värna i förhandlingen. Dessa intressen bör i så liten utsträckning som möjligt formuleras som abstrakta principer och i så stor utsträckning som möjligt formuleras som konkreta resultat för svenskt samhällsliv. Instruktionerna bör ha karaktär av raminstruktioner, som ger den enskilde förhandlande tjänstemannen större utrymme att själv formulera konkreta förhandlingsinspel och talepunkter.

Som framgår ovan är min analys bland annat att Sverige i högre utsträckning måste prioritera vilka politiska frågor vi vill arbeta med, och att den svenska regeringen måste skapa en konkret och detaljerad politisk vilja i dessa frågor tidigare än vad som sker i dag.

Sådan prioritering bör, som flera intervjupersoner framhävt, utgå från kommissionens arbetsprogram inför varje ny mandatperiod, samt från de mission letters som kommissionens ordförande skickat till varje enskild EU-kommissionär.

När dessa dokument blir offentliga bör de granskas noggrant av en bland annat för detta ändamål inrättad särskilt funktion i Regeringskansliet. Mitt förslag, som jag strax återkommer till nedan, är att detta sker av en särskilt samordnande funktion knuten till EU-kansliet vid Statsrådsberedningen. Därefter bör samma funktion på

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Regeringskansliet ta fram ett program för Sveriges påverkansarbete i EU under den kommande kommissionsmandatperioden. I detta program bör ett litet antal prioriterade frågor för den innevarande mandatperioden identifieras. Antalet prioriterade frågor bör inte överstiga fyra eller fem. Frågorna bör relatera till de frågor som kommissionen avser driva. Redan i detta program bör vissa riktlinjer för Sveriges linje i dessa frågor dras upp, med den konkretion som är möjlig i detta skede. Det bör dock under alla förhållanden tydligt framgå vad målet för det svenska förhandlingsarbetet inom frågan är. Detta mål bör vara preciserat och konkretiserat på ett sådant sätt att det går att följa upp efter mandatperiodens slut, det vill säga det ska gå att göra en strukturerad utvärdering av om Sveriges påverkans- och förhandlingsarbete har levt upp till målet. Målen bör alltså inte formuleras i stil med ”verka för X” eller dylikt, utan bör formuleras med större precision. Målen ska tala om vilket utfall, vad gäller påverkan på konkreta politiska intressen, som Sverige ser framför sig.

Min rekommendation är att dessa prioriteringar i så stor utsträckning som möjligt bör förankras brett, dels inom riksdagspartierna, dels inom övriga intressenter i samhället.

Påverkansprogrammet ska behandlas som ett regeringsärende enligt 7 kap. regeringsformen, och således beredas och beslutas på det sätt som enligt regeringsformen gäller för regeringsärenden. Det innebär bland annat att påverkansprogrammet ska gemensamberedas och beslutas av regeringen kollektivt.

En förebild för ett sådant påverkansprogram finns delvis i det arbetssätt som tillämpas i Finland, och som beskrivs i Statsrådets principbeslut om organiseringen av det proaktiva påverkansarbetet i EU och proaktiv utformning av ståndpunkter i EU-ärenden.[181]

Även om inriktningen och målsättningen bör vara att påverkansprogrammet, innefattande strategiska prioriteringar, bör vara så hållbart över tid som möjligt, och ambitionen bör vara att det ska löpa parallellt med kommissionens mandatperiod, kan inget hindra regeringen från att, om den anser att det behövs, revidera eller upphäva programmet och besluta om ett nytt. Det följer redan av regeringsformen att regeringen inte kan betas sin konstitutionella uppträda att företräda Sverige utrikespolitiskt. Det kan inte uteslutas att det kan uppkomma behov av att revidera påverkansprogrammet i sam-

[181] Finlands statsråd. 2024.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

band med regeringsskiften. Den svenska riksdagens mandatperioder är ju inte desamma som kommissionens mandatperioder.

Efter att ett sådant program har beslutats ska det uppdras åt de enskilda fackdepartementen att utforma raminstruktioner för förhandlingen av de frågor som pekas ut i påverkansprogrammet. Syftet med sådana raminstruktioner skulle var att de är mer generella än de specifika instruktioner som ofta i dag förekommer i förhandlingsarbetet. De skulle också, i den utsträckning det överhuvudtaget är möjligt, vara proaktiva.

Det har sagts i intervjuerna att det är svårt att ha en uppfattning om något innan man vet vad det är man ska ha en uppfattning om. Detta stämmer naturligtvis i någon mån, men samtidigt vittnar många att om Sverige – och andra medlemsstater – hade tagit kommissionens arbetsprogram och mission letters från 2019 på större allvar hade man kunnat stå mer rustade inför den anstormning av lagstiftning med påverkan på skogsbruket som Gröna given innebar. Det får som jag ser det helt enkelt bli en uppgift för Regeringskansliet att, med hjälp av de kanaler för omvärldsbevakning som finns (och som jag lämnar vissa förslag för att förstärka nedan), försöka förutse inom vilka områden förslag kan komma och läggas och ta fram så funktionella och robusta raminstruktioner som möjligt. Ytterligare en faktor som försvårar att i tillräckligt god tid ha en ståndpunkt när förslag arbetas fram är att tillräckliga konsekvensanalyser av exempelvis lagförslag ofta saknas. Därför bör Sverige arbeta för att tillräckliga konsekvensanalyser genomförs av Kommissionen eller annars tas fram nationellt i ett tidigt skede och att otydliga kompromissformuleringar i lagstiftning, vars konsekvenser inte är möjliga att bedöma, undviks.

Sådana raminstruktioner som jag föreslår skulle innebära ett bredare mandat för den enskilda förhandlaren att verka inom de ramar som instruktionen sätter upp. Den enskilde förhandlaren bör ha en bättre möjlighet att med tillämpande av sitt eget omdöme avgöra exakt vilka inspel i förhandlingen vid vilka tidpunkter som bäst tjänar det slutmål som instruktionen beskriver. Detta bredare mandat för den enskilde förhandlaren innebär samtidigt att det är utomordentligt viktigt att den politiska viljan framgår tydligt av instruktionen. Instruktionen bör därför formuleras så direkt som möjligt och uttryckligen riktas in på de ”svåra frågorna”, knäckfrågorna, i stället för de lättaste frågorna där det är lätt för Sverige att avge en oförpliktande

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

och okontroversiell inställning. Det bör alltid tydligt framgå vilket förhandlingsresultat Sverige vill uppnå och vilka konkreta politiska intressen Sverige har att värna i förhandlingen. Dessa intressen bör i så liten utsträckning som möjligt formuleras som abstrakta principer och i så stor utsträckning som möjligt formuleras som konkreta resultat för svenskt samhällsliv.

Det kan naturligtvis vara så i många fall att Sverige har ett starkt nationellt intresse av att värna en viss princip. Det kan till exempel röra sig om öppenhet och offentlighet i förvaltning, eller budgetdisciplin och ansvarsfull användning av allmänna medel. Men det är viktigt att dessa principiella synpunkter framförs i det mest ändamålsenliga forumet. Utformningen av raminstruktioner bör vara ett tillfälle då man noggrant överväger om en principiell synpunkt av viss typ verkligen lämpar sig som påverkansstrategi och påverkansmål i just den frågan. Dessutom kan en princip många gånger omformuleras i termer av vilken konkret vinst för Sveriges nationella intresse som principens förverkligande skulle innebära.

Målet med detta arbetssätt är att de intressemotsättningar och politiska problem som ofrånkomligen kommer finnas och som kommer yttra sig i svårigheter för regeringen att enas om en tydlig svensk linje ska lösas till fullo, eller till så stor del som möjligt, så tidigt i processen som möjligt.

Som har framkommit i intervjuerna är det dock en förutsättning för att detta arbetssätt ska fungera att den politiska ledningen tydligt signalerar för hela organisationen att det finns en politisk vilja och att skiljaktigheter mellan departementen, även på detaljnivå, ska lösas vid beredningen av raminstruktionen – typiskt sett före det att ett rättsaktsförslag överhuvudtaget har lagts.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Inrättande av en samordnande funktion

Förslag:

– En samordnande funktion inrättas i Regeringskansliet, knuten till EU-kansliet i Statsrådsberedningen. Politiska tjänstemän involveras i högre utsträckning i de ärenden som anses vara prioriterade. Detta sker inom ramen för ”team” där handläggare från myndigheter liksom såväl opolitiska som politiska tjänstemän i Regeringskansliet ingår.

Som framgår ovan är mitt förslag att Regeringskansliet ska arbeta med att prioritera ett mindre antal frågor och slå fast en påverkansstrategi i dessa frågor. De frågor som lyfts fram som prioriterade behöver inte nödvändigtvis sammanfalla med specifika rättsaktsförslag, eller ”filer” (files) som de benämns inom lagstiftningsmaskineriet i EU. Faktum är att de endast mer sällan torde sammanfalla med ett specifikt rättsaktsförslag, eftersom avsikten är att frågor ska avgränsas och prioriteras redan före det att kommissionen lämnat ett förslag. Huvudsaken är att prioriteringarna korresponderar med vad Regeringskansliet, med hjälp av de medel för omvärldsbevakning som står till buds (inklusive arbetsprogram och mission letters från kommissionen, men även genom informella svenska kontakter i EU-institutionerna), kan anta kommer bli föremål för initiativ från kommissionens sida.

Det behövs alltså en funktion inom Regeringskansliet som ska arbeta med dessa frågor. Denna funktion måste dels vara resurssatt på ett sådan sätt att det är möjligt att utföra de tänka arbetsuppgifterna, dels och framför allt organiserad på ett sådant sätt och placerad på ett sådant ställe i Regeringskansliets organisation att funktionen har mandat att göra övergripande politiska prioriteringar.

Det senare betyder bland annat enligt min uppfattning att den samordnande funktionen måste vara placerad förhållandevis nära statsministern, vars konstitutionella mandat skiljer sig från övriga statsråd såtillvida att statsministern är direkt vald av riksdagen. Statsministern har även i övrigt en ställning som delvis regleras separat från övriga statsråd (se 6 kap. 1 och 4–6 §§ regeringsformen).

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Det lämpligaste enligt min uppfattning är att placera den samordnande funktionen inom Statsrådsberedningens EU-kansli, som redan i dag i vissa delar löser liknande uppgifter.

Detta kan medföra att EU-kansliet behöver förstärkas med personella resurser. I viss mån torde dessa resurser kunna omfördelas från de EU-enheter och EU-sekretariat som finns på fackdepartementen.

Den ökade samordning när det gäller arbetssättet i EU som denna funktion syftar till bör inte bara ske i form av ökad horisontell samordning, det vill säga ökad samordning mellan olika ”stuprör” på samma nivå i förvaltningen, utan den bör även ske vertikalt. Min bedömning av det analyserade materialet är att sådan vertikal samordning är en nyckelfaktor för att öka regeringens praktiska möjlighet att styra Sveriges påverkans- och förhandlingsarbete i EU, och för att få ett större genomslag för den politiska viljan. På så sätt är det också en nyckelfaktor för att bevara den demokratiska legitimitetskedjan i statens verksamhet, liksom för att värna den offentliga verksamhetens effektivitet i bemärkelsen ändamålsenlighet.

Det har framkommit i intervjumaterialet, liksom i litteraturstudien (framför allt Sieps 2024:1), att det finns positiva erfarenheter från Sveriges ordförandeskap i Europeiska unionens råd första halvåret 2023 av att arbeta i ”team”, där myndighetsexperter och tjänstemän från Regeringskansliet arbetar integrerat kring en fråga. Det finns enligt min uppfattning skäl att ta fasta på detta arbetssätt,

I allt praktiskt förhandlingsarbete som sker knutet till någon av de frågor som i regeringens påverkansprogram har utsetts till en prioriterad fråga bör alltså den tjänsteman som för närvarande företräder Sverige i förhandlingen vara knuten till ett team. En fråga bör, om den är utpekad som en prioriterad i regeringens påverkansprogram, behålla sin status som prioriterad fråga i alla skeden av handläggningen. Detta innebär att även förhandlingar som sker efter rättsaktens antagande i EU är politiskt prioriterade. Det gäller alltså även till exempel förhandlingar i kommissionens genomförandekommittéer. Arbetsformen bör även omfatta processen för implementering av beslutad EU-lagstiftning, vilket jag återkommer till i avsnitt 11.3. Även i dessa situationer bör alltså arbetet ske inom ramen för ett team. Det kan här erinras om att varje tillfälle då en svensk tjänsteman är på ett möte inom EU-systemet och därvid företräder den svenska regeringen, oav-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

sett om det sker som regelrätt utsedd förhandlare i Coreper eller som nationell expert i en kommitté, ska betraktas som en ”förhandling”.

I teamet bör alltid de tjänstemän som för tillfället rent praktiskt arbetar med att förhandla frågan ingå. Det kan till exempel röra sig om en myndighetstjänsteman, på det skogliga området till exempel från Skogsstyrelsen eller Naturvårdsverket. Därutöver bör det också ingå inte bara opolitiska tjänstemän från Regeringskansliet utan också minst en politisk tjänsteman.

Teamet bör ha en ordförande, som regelmässigt bör vara en handläggare vid ett sakdepartement. Ordföranden kan också vara en politisk tjänsteman, om det uppfattas som mest lämpligt, till exempel på grund av att frågan är särdeles politiskt känslig. Avgörandet i den delen ligger naturligtvis ytterst hos departementets politiska ledning.

Inom ramen för teamet bör regelbundna avstämningar ske, där utvecklingen av förhandlingsläget kan diskuteras och relateras till den gällande raminstruktionen. Dessa kan ske formellt eller mer informellt, beroende på vad ordföranden bedömer är lämpligt.

Svensk närvaro i EU-institutionerna

Förslag:

– Regeringen ger relevanta myndigheter i uppdrag att inrätta ett ”mitt-i-karriären”-program för nationella experter i rådsarbetsgrupper och expertkommittéer. Även de möjligheter som kommissionens program *Nationella experter under professionell utbildning* (NEPT) innebär bör utnyttjas i högre grad. Regeringen bör ge relevanta myndigheter i uppdrag att nominera ett visst antal tjänstemän per år för tjänstgöring i kommissionen via NEPT.

En del av de faktorer som lyfts fram som avgörande för problemen med att rekrytera svenskar till EU-institutionerna är svåra för regeringen att rå på. Det handlar till exempel om att svenska tjänstemän upplever att livskvaliteten är lägre i Bryssel än i Sverige, att det svenska socialförsäkringssystemet är en stor fördel när man ska bilda familj eller att arbetskulturen vid kommissionen inte passar svenska statstjänstemän.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Andra faktorer ligger dock mer inom regeringens makt att påverka. Ett grundproblem synes vara att det i Sverige inte ger tillräcklig utväxling att ha erfarenhet från EU-arbete, till exempel i form av meritvärde, karriärnytta, löneutveckling eller status. Ett annat grundproblem är av materialet att döma att kompetensen i EU-frågor, trots en klar förbättring under lång tid, fortfarande är för svag inom statsförvaltningen i allmänhet.

Såvitt jag bedömer kan lösningen i denna del bara vara att regeringen på ett otvetydigt sätt markerar att EU-kompetens är uppskattat och efterfrågat i statsförvaltningen. Oavsett att det konkreta arbetet med att rekrytera personer till olika befattningar i statsförvaltningen, inklusive att skriva kravprofiler och så vidare, sker på lägre nivå än regeringen, kommer en tydlig signal från regeringen om att sådan kompetens är prioriterad att få genomslag, förutsatt att regeringen är beredd att sätta kraft bakom orden bland annat i sin utnämningspolitik när det gäller generaldirektörer och andra högre tjänstemän som utnämns och anställs av regeringen.

Sedan 2018 finns en strategi för att öka antalet svenskar som arbetar i EU-institutionerna.[182] Denna strategi är en god ansats och bör vårdas och byggas vidare på.

Ett annat sätt att markera att EU-kompetens är viktig, samtidigt som sådan kompetens förstärks, skulle kunna vara ett utbildningsprogram för statstjänstemän.

På detta område finns i viss mån en förebild genom det EU-karriärprogram för Regeringskansliet som nyligen har startats. Detta program riktar sig till tiotal handläggare vid Regeringskansliet per år och syftar till att på lång sikt förstärka EU-kompetensen i Regeringskansliet, men även svensk närvaro i EU-institutionerna. Förutsättningarna för att antas till programmet är bland annat att man har en tillsvidareanställning i Regeringskansliet, att man har, eller har haft, ett uppdrag som kräver omfattande EU-kompetens, samt att man har ett personligt och professionellt intresse för EU-relaterade frågor och drivkraft att investera i en EU-karriär.

Programmet består till sitt grundupplägg av totalt åtta fördjupningsseminarier per år, som äger rum parallellt med kursdeltagarnas vanliga arbete. Utöver grundkursen ska varje deltagare också få mer individuella insatser, beroende på vad man har för kompetens och bakgrund. Tanken är även att det som en del i programmet ska ingå

[182] Regeringskansliet. 2018.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

kortare perioder av tjänstgöring på till exempel den svenska EU-representationen, eller i EU-institutionerna genom den struktur för tidsbegränsad tjänstgöring i kommissionen som går under beteckningen NEPT (varom mera strax).

I karriärprogrammet ingår även UGL-utbildning (utveckling av grupp och ledare) och individuella mentorprogram.

Det har uppgetts under arbetet med utredningen att en möjlighet på sikt är att karriärprogrammet, även om det endast riktar sig till anställda i Regeringskansliet, också i viss mån kommer kunna syfta till att hjälpa myndigheter hitta nödvändig EU-kompetens, dels på så sätt att det nätverk som bildas av före detta deltagare i karriärprogrammet kan samråda med myndigheter om kravprofiler för befattningshavare på myndigheter som behöver EU-kompetens, dels kan man tänka sig mer strukturerade former än i dag för att Regeringskansliet ska låna ut viss personal under begränsad tid till en myndighet som behöver EU-kompetens.[183]

Detta utbildningsprogram bör enligt min uppfattning i vissa delar kunna tjäna som förebild för ett utbildningsprogram som riktar sig till tjänstemän på relevanta myndigheter inom det skogliga området. I första hand bör Skogsstyrelsen komma i fråga som en sådan myndighet, men även Naturvårdsverket.

Regeringen bör uppdra åt dessa myndigheter att utforma ett utbildningsprogram för vissa tjänstemän som är intresserade av att för myndighetens, och därmed Sveriges, räkning arbeta med EU-frågor. Programmet bör ha karaktären av ett ”mitt-i-karriären”-program, det vill säga det bör rikta sig mot tjänstemän som har flera år kvar att arbeta på myndigheten, men som inte befinner sig alldeles i början av sin karriär, utan som har hunnit utmärka sig för sin skicklighet, omdömesgillhet och sin fallenhet för de frågor som de arbetar med. Min bedömning är att det är viktigt att programmet blir selektivt, med andra ord att det riktar sig mot en mindre krets av tjänstemän som på olika sätt har utmärkt sig eller som bedöms ha förutsättningar att utmärka sig. Detta borgar för en mer effektiv resursanvändning, men kommer också kunna fungera som en tydlig signal om att det är statusfyllt att arbeta med EU-frågor. Min uppfattning är att det är på detta sätt man måste ta sig an den onda cirkel som annars bildas på grund av att man inte uppfattar att man får karriärnytta eller meritnytta av att arbeta med EU-frågor.

[183] Intervju 20.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Det närmare innehållet i utbildningsprogrammens kursplan måste bli en fråga för myndigheterna att utforma. Min uppfattning är dock att EU-karriärprogrammet på Regeringskansliet i vissa avseenden borde kunna tjäna som en förebild även här, med de justeringar som är påkallade av de sakfrågor som myndigheterna arbetar med.

NEPT (Nationella experter under professionell utbildning) är ett existerande program på EU-nivå som innebär en möjlighet för tjänstemän i medlemsstaternas statsförvaltningar att under tre till fem månader arbeta med sin myndighets frågor i något av EU-kommissionens generaldirektorat. Tjänstemännen nomineras av sina respektive medlemsstater. Den ordinarie arbetsgivaren, det vill säga anställningsmyndigheten i medlemsstaten, står för samtliga kostnader, som lön, boende och övriga omkostnader.

Det har framkommit under arbetet med utredningen att det varierar stort mellan olika myndigheter i vilken mån man utnyttjar möjligheten att nominera anställda tjänstemän till tjänstgöring inom ramen för NEPT. Vissa myndigheter, till exempel Arbetsförmedlingen och Skatteverket, har dock utnyttjat möjligheten i stor utsträckning. Skogsstyrelsen har däremot inte använt sig av möjligheten att utnyttja NEPT-programmet.

NEPT-programmet framstår enligt min bedömning som ett av de bästa och mest lovande sätten att få in svenska tjänstemän och därmed svenska perspektiv i kommissionen. Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket bör därför arbeta målmedvetet med att nominera tjänstemän för tjänstgöring i kommissionen inom ramen för NEPT.

Som framgår ovan innebär det en kostnad för myndigheterna att skicka tjänstemän till Bryssel för tjänstgöring inom ramen för NEPT. Den motsvarande nyttan för Sverige som land bedömer jag dock vara stor, i synnerhet när det gäller den typen av strategiska frågor med anknytning till svenska nationella kärnintressen som skogsfrågorna, där det dessutom finns en påtaglig skillnad i perspektiv mellan svenska tjänstemän och tjänstemän från andra medlemsländer. Se vidare angående detta i avsnittet med konsekvensbeskrivningar.

Att nominera tjänstemän till tjänstgöring inom ramen för NEPT bör lämpligen bli en del av kursplanen i de utbildningsprogram som jag föreslår att regeringen uppdrar åt Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket att starta.

Regeringen bör under alla förhållanden uppdra åt Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket att nominera ett visst antal tjänstemän per år

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

för tjänstgöring i kommissionen via NEPT, antingen inom ramen för ett sådant utbildningsprogram som jag här föreslagit eller annars. Det lämpliga antalet tjänstemän som uppdraget bör omfatta bör bestämmas i samråd mellan Regeringskansliet och myndigheterna. Det beror på bland annat de personalmässiga och ekonomiska förutsättningarna.

Avslutningsvis i denna del vill jag lyfta fram och understryka betydelsen av att Sverige använder sig av soft power i alla situationer där vi har möjlighet till det. Detta är en gemensam uppgift för hela samhället, inklusive akademin och intresseorganisationerna. Jag vill uppmuntra svenska forskningsinstitutioner att exempelvis genomföra eller bekosta förstudier och arrangera internationella konferenser.

Ett annat behov som har framkommit, beträffande vilket jag inte heller lägger några skarpa förslag men som jag ändå vill lyfta fram på motsvarande sätt, är stärkt EU-kompetens inom intresse- och branschorganisationerna, samt inom skogssektorn överhuvudtaget. Min uppfattning är att de ansvariga för skogliga utbildningar på olika nivåer bör överväga att stärka undervisningen om EU-systemet, EU-rätt och policypåverkan i EU.

Inrättande av ett forum för samhällsgemensam omvärldsbevakning gällande skogsfrågor

Förslag:

– Inrätta ett stående forum för samhällsgemensam omvärldsbevakning när det gäller skogsfrågorna. Detta forum bör utformas med förebild i det råd för skogsindustrins värdekedja som regeringen inrättat, men med en bredare krets av deltagare. Forumet bör vara knutet till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

En viktig pusselbit för att kunna leva upp till de målsättningar som jag identifierat ovan (se avsnitt 9.1.5 ovan) är en mer effektiv omvärldsbevakning med avseende på vad som är på gång i EU-politiken, och med avseende på kommande initiativ från kommissionen i synnerhet.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Sådan omvärldsbevakning är dels viktigt för att i tillräckligt god tid kunna formulera en politisk vilja, något som ofta kräver att argument stöts och blöts tillsammans med en bredare krets av intressenter, dels för att i tillräckligt god tid fånga upp initiativ som kräver svenskt påverkansarbete. Omvärldsbevakning är alltså en förutsättning för proaktivitet.

I början på 2025 beslutade regeringen att inrätta Rådet för skogsindustrins värdekedja. Rådet består av företrädare för skogsnäringen och ska fungera som ett rådgivande organ för regelbundna diskussioner och utbyte av erfarenheter med näringslivet. Det ska bidra till regeringens arbete för ett hållbart svenskt skogsbruk och främja skoglig tillväxt och konkurrenskraftig skogsnäring med ökad innovationskraft.

Detta är en positiv ansats. Det finns dock även ett behov av att involvera den ideella sektorn för att i möjligaste mån hitta en gemensam svensk linje. Det förtjänar att betonas att detta är viktigt även ur ett rent skogsbruks-/produktionsperspektiv.

Som har framkommit i redovisningen av intervjumaterialet har många intervjupersoner lyft fram det arbetssätt som används i Finland, när Utrikesministeriet samordnar arbetet med att tillsammans med en bred krets av intressenter i god tid ta fram en finsk linje inom ramen för vad som närmast kan beskrivas som en rundabordsprocess. Fördelarna med ett sådant arbetssätt är dels ökad stabilitet i och legitimitet för den nationella linjen, dels att det är mer sannolikt att regeringen blir uppmärksam på viktiga utvecklingar på EU-nivån i god tid.

Den svenska politiska debatten om skogsfrågor har det senaste decenniet i tilltagande grad präglats av polarisering mellan olika intressen, grovt uttryckt skogsnäringen på den ena sidan och den ideella miljörörelsen på den andra. Detta skulle kunna tala emot möjligheten att på ”finskt vis” omvärldsbevaka gemensamt i en bredare krets i syfte att nå fram till och förankra en gemensam linje. Man kan naturligtvis inte alltid nå fram till en samsyn mellan olika intressenter, och fullständig samsyn är säkert inte heller önskvärt i ett demokratiskt samhällssystem som i viss mån bygger på att motstående synsätt ska brytas mot varandra. Men man kan enligt min uppfattning inte bortse från möjligheten att ett sådant arbetssätt som nu diskuteras på ett positivt sätt skulle bidra till att minska polarisering i denna fråga och stärka Sveriges långsiktiga möjligheter att bedriva ett framgångsrikt påverkansarbete på EU-nivå.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Min sammantagna bedömning och mitt förslag i första hand är att det delvis med förebild i det arbetssätt som tillämpas i Finland bör inrättas ett stående forum för samhällsgemensam intressebevakning när det gäller skogsfrågorna på EU-nivå. Detta forum bör ha en rådgivande, dock inte beslutande, funktion. Detta forum bör utformas med förebild i det råd för skogsindustrins värdekedja som regeringen inrättat, men med en bredare krets av deltagare. Sammankallande i detta forum bör vara Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. Jag betraktar det vidare som naturligt att departementet i arbetet med att vara huvudman för detta forum tar hjälp i första hand av den kompetens som finns på Skogsstyrelsen. Myndigheten har under arbetet med utredningen uttryckt sig positivt kring att bistå departementet med detta arbete.

I andra hand kan man tänka sig en lösning enligt vilken den typ av samråd som jag här föreslår sker inom ramen för det nationella skogsprogrammet. Från viss synpunkt är det nationella skogsprogrammet just ett sådant samhällsgemensamt forum för omvärldsbevakning och policyutveckling som jag efterlyser. Att samordna dessa funktioner skulle dessutom ha stora fördelar, eftersom det skulle undvika att det i onödan inrättas en mängd parallella strukturer med samma eller likartade uppdrag. Det är naturligtvis inte en effektiv ordning med parallella strukturer, och en sådan ordning innebär också en risk för att engagemanget minskar hos de intressenter som ska ingå i de olika sammanhangen. Alla aktörer i samhället, oavsett om det rör sig om ideella organisationer, branschorganisationer eller politiska organisationer, har begränsade personella och kompetensmässiga resurser som måste användas på ett rationellt sätt.

Så som verksamheten inom ramen för det nationella skogsprogrammet utvecklat sig sedan det inrättades 2017 är dock aktivitetsgraden och mötesfrekvensen i det nationella skogsprogrammet i dag för låg för att kunna fylla den funktion som jag ser framför mig. Att det nationella skogsprogrammet ska kunna användas som samhällsgemensamt samrådsforum i skogliga frågor inom EU förutsätter därför att det nationella skogsprogrammet förändras och förstärks i linje med vad jag diskuterar i avsnitt 3.1.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

11.1.3 Konsekvenser

Förslagen om Sveriges arbetssätt i EU i skogliga frågor syftar till att öka möjligheterna att framgångsrikt värna svenska intressen och samtidigt bidra till EU-gemensamma mål. De önskade effekterna i form av en EU-politik med påverkan på skog som ligger mer i linje Sveriges behov och intressen är av sådan karaktär att de är svåra att värdera och kvantifiera.

Finansiella konsekvenser för staten

Förslagen om prioritering och inrättande av en samordnande funktion kan medföra att EU-kansliet behöver förstärkas med personella resurser. I viss mån torde dessa resurser kunna omfördelas från de EU-enheter och EU-sekretariat som finns på fackdepartementen, och den eventuella resursförstärkningen bedöms därför som marginell.

De förslag som gäller svensk närvaro i EU-institutionerna, det vill säga att inrätta ett ”mitt-i-karriären”-program för nationella experter och användning av möjligheten till tjänstgöring i kommissionen via NEPT, innebär en kostnad för myndigheterna. Eftersom det handlar om enstaka tjänstemän per år bedöms kostnaderna rymmas inom ordinarie arbete med kompetensutveckling.

Konsekvenser för företag och enskilda

Förslagen om ett förändrat arbetssätt i EU i skogliga frågor bedöms inte innebära några direkta konsekvenser för företag och enskilda.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Förslagen syftar till att utveckla arbetssättet i EU och bedöms inte få några konsekvenser för miljö och klimat eller sociala aspekter.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Samhällsekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser

Förslagen syftar till att ge Sverige bättre förutsättningar att få genomslag för sina ståndpunkter angående skogsfrågor i EU-samarbetet. De positiva konsekvenserna av en sådan förändring är svåra att bedöma. Förslagen saknar övriga samhällsekonomiska konsekvenser utöver de önskade effekterna.

11.2 Utvecklad rapportering till EU

11.2.1 Bakgrund och problembeskrivning

Om medlemsstaters rapporteringsskyldighet

Sverige åläggs i en mängd sammanhang att rapportera data till organ på europeisk nivå. Det kan handla om rapportering av data till EU-myndigheter eller i vissa fall direkt till kommissionen. Sådana åliggande kan exempelvis finnas i olika bindande EU-rättsakter i form av förordningar och direktiv.

Ett annat exempel bland många på internationell rapportering i miljösammanhang är den rapportering som sker enligt artikel 72 i industriutsläppsdirektivet.[184] Där åläggs medlemsstaterna att rapportera (”se till att information görs tillgänglig”) till kommissionen bland annat uppgifter om genomförandet av direktivet, uppgifter om sådana utsläpp och föroreningar som avses i direktivet, om gränsvärden för utsläpp, samt om användningen av bästa tillgängliga teknik i vissa fall.

Det finns också rättsakter som i sin helhet handlar om en skyldighet för medlemsstaterna att rapportera vissa data. Ett exempel på en sådan rättsakt är Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/12/EG, 2009/33/EG och (EU) 2022/1999 samt rådets direktiv 96/67/EG vad gäller vissa rapporteringskrav inom vägtransporter och luftfart.

Det kan förekomma att rapportering sker till kommissionen utan att dessa uppgifter har någon omedelbar rättslig betydelse (annat än att uppfylla själva rättsakten om rapporteringsskyldighet). Sådan data kan dock komma att få rättslig betydelse i nya sammanhang. Så har exempelvis i princip varit fallet med den rapportering av referens-

[184] Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

arealer som sker enligt art- och habitatdirektivet (se nedan). Även om denna rapportering har använts av EU-kommissionen för att göra en sammanställning av läget för den biologiska mångfalden i EU, har de rapporterade värdena emellertid inte haft någon direkt och självständig rättslig betydelse.

Det kan också särskilt nämnas att Sverige, genom Naturvårdsverket, årligen redovisar areal av skyddad natur (i form av land och sötvatten) till Europeiska miljöbyrån (EEA). Rapporteringen sker enligt Internationella naturvårdsunionens (IUCN) kriterier för skyddade områden. Ett skyddat område enligt IUCN är ett område vars naturvärden är av stor betydelse för biologisk mångfald och som är skyddat på ett sådant sätt att naturvärdena bevaras inom området. Det innebär bland annat att skyddet ska ha till syfte att bevara biologisk mångfald, att områdets förvaltning ska ha detta som mål och att bevarandet av biologisk mångfald ska ha prioritet mot andra värden över tid.

I Sveriges rapportering av skyddade arealer ingår samtliga områden som finns med i den officiella statistiken för skyddad natur (nationella skyddsformer och Natura 2000 områden och naturvårdsavtal som tecknas av Skogsstyrelsen, länsstyrelserna eller Naturvårdsverket).

Det finns många instrument som skyddar natur utan att vara skyddade områden enligt IUCN, men som likväl har stor betydelse för biologisk mångfald. I den svenska modellen för naturvård i skogen ingår till exempel både formellt skydd, frivilliga avsättningar och generell hänsyn som en helhet. Från och med 2021 rapporteras dock även det som benämns Other effective area-based conservation measures (OECM). Det som Sverige rapporterar i denna kategori är Naturvårdsverkets överenskommelse med Fortifikationsverket om värdefulla områden och de områden med frivilliga avsättningar som markägare väljer att redovisa öppet och som rapporteras till Naturvårdsverket för att användas i den internationella rapporteringen.

Särskilt om referensarealer enligt art- och habitatdirektivet

Ett annat exempel på en rapporteringsskyldighet för medlemsstaterna enligt en EU-rättsakt, som är mer relevant för det skogliga området än de som precis nämnts ovan, är det rapporteringskrav som återfinns

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

i artikel 17 i art- och habitatdirektivet. Enligt denna artikel ska medlemsstaterna vart sjätte år utarbeta en rapport om genomförandet av de åtgärder som vidtagits till följd av direktivet, som bland annat ska innehålla information om åtgärder som medlemsstaten vidtagit för att bevara dels sådana arter som listas i bilaga 2, dels vad som i direktivet benämns ”livsmiljötyper” som räknas upp i bilaga 1 till direktivet. Rapporteringen ska även innefatta en bedömning av åtgärdernas effekt på livsmiljötypernas bevarandestatus. I Sverige återfinns totalt 166 prioriterade arter enligt art- och habitatdirektivet och totalt 89 livsmiljötyper, eller naturtyper, enligt direktivets bilaga 1.[185] Dessa olika livsmiljötyper förekommer i ett antal så kallade biogeografiska regioner, av vilka fem förekommer i Sverige, varav två är marina. De tre terrestra biogeografiska regioner som förekommer i Sverige är alpin region, boreal region och kontinental region.

På grundval av den rapportering som medlemsstaterna gör ska kommissionen utarbeta en sammanfattande rapport om läget för den biologiska mångfalden inom unionen, vilken bland annat ska innehålla en lämplig bedömning av de framsteg som gjorts inom unionen för att uppnå syftena med art- och habitatdirektivet. Detta framgår av artikel 17.2.

Medlemsstaterna ska alltså rapportera bland annat hur deras åtgärder har påverkat de olika livsmiljöernas ”bevarandestatus”. Närmare vad som avses med en livsmiljös bevarandestatus enligt direktivet regleras i artikel 1 e). Där föreskrivs bland annat att en livsmiljös bevarandestatus ska anses gynnsam när dess naturliga utbredningsområde och de ytor den täcker inom detta område är stabila eller ökande, den särskilda struktur och de särskilda funktioner som är nödvändiga för att den ska kunna bibehållas på lång sikt finns, och sannolikt kommer att finnas under en överskådlig framtid, och när bevarandestatusen hos livsmiljötypens typiska arter är gynnsam.

Denna definition av gynnsam bevarandestatus har vidare uttolkats av kommissionen, som har antagit riktlinjer för beräkning av så kallade referensvärden för när en livsmiljös bevarandestatus kan anses vara gynnsam. Dessa referensvärden ska enligt kommissionen bestämmas på grundval av en teknisk bedömning av bästa tillgängliga kunskap.[186] Bland dessa gynnsamma referensvärden återfinns bland annat att en livsmiljötyp måste nå upp till en viss lägsta gynnsam referensareal

[185] Naturvårdsverket. 2024. Skrivelse 2024-03-28, s. 16.
[186] DG Environment. 2004, s. 6.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

inom sin biogeografiska region. Begreppet ”gynnsam referensareal” definieras för första gången i en rapport från kommissionens generaldirektorat för miljö år 2004 på följande sätt (definition på engelska):

> Total surface area of habitat in a given biogeographical region considered the minimum necessary to ensure the long-term viability of the habitat type; this should include necessary areas for restoration or development for those habitat types for which the present coverage is not sufficient to ensure long-term viability; favourable reference value must be at least the surface area when the Directive came into force; information on historic distribution may be found useful when defining the favourable reference area; 'best expert judgement' may be used to define it in absence of other data.[187]

Med andra ord: medlemsstaterna är alltså skyldiga att rapportera hur livsmiljötypers bevarandestatus har utvecklats, vilket i sin tur anses kräva att den rapporterade arealen av olika livsmiljötyper jämförs med referensarealer enligt den ovan redovisade definitionen. Rapporteringen kan dock inte endast inskränka sig till att avse areal, utan måste också innefatta en bedömning av livsmiljötypernas struktur och funktion samt deras framtidsutsikter.

Utöver att utfärda bestämmelser om hur medlemsstaternas rapporter ska utformas (det vill säga med avseende på form snarare på innehåll), vilket art- och habitatdirektivet ger kommissionen befogenhet att göra med bindande verkan (se artikel 17.1), har kommissionen även utfärdat en vägledning till artikel 17. Denna vägledning innehåller bland annat rekommendationer för hur gynnsam referensareal bör beräknas.[188] Denna vägledning grundar sig inte direkt på en befogenhet som ges i fördraget eller någon rättsakt, och är således endast en vägledning utan bindande verkan.

Enligt vägledningen bör medlemsstaterna beakta följande principer vid bedömningen av vad som är gynnsam referensareal för en viss livsmiljötyp.

- Referensvärden bör baseras på ekologiska och biologiska överväganden.
- Referensvärden bör fastställas med hjälp av bästa tillgängliga kunskap och vetenskapliga expertis.

[187] DG Environment. 2004, s. 9.
[188] Europeiska kommissionen. 2023.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

- Referensvärden bör fastställas med hänsyn till försiktighetsprincipen och inkludera en säkerhetsmarginal för osäkerhet.
- Referensvärden bör i princip inte vara lägre än värdena när habitatdirektivet trädde i kraft, eftersom de flesta naturtyper har listats i bilagorna på grund av sin ogynnsamma status. Utbredningen och storleken (arean) vid datumet för direktivets ikraftträdande är emellertid inte nödvändigtvis lika med referensvärden.
- Referensvärden är inte nödvändigtvis lika med nationella mål. Att fastställa gynnsamma referensvärden måste särskiljas från att fastställa konkreta mål. Konkreta politiska mål inbegriper inte bara tekniska och naturvetenskapliga bedömningar utan tar också hänsyn till tillgängliga resurser och andra liknande faktorer.
- Referensvärden motsvarar inte automatiskt ett givet ”historiskt maximum” eller ett specifikt historiskt datum. Historisk information (till exempel en tidigare stabil situation innan förändringar inträffade på grund av reversibla påverkansfaktorer) bör dock beaktas vid bedömning av referensvärden.
- Referensvärden motsvarar inte automatiskt det ”potentiella värdet” (högsta möjliga omfattning), vilket dock bör användas för att förstå restaureringsmöjligheter och begränsningar.

Det antyds ibland att medlemsstaterna skulle vara rättsligt skyldiga att tillämpa kommissionens vägledning, med hänvisning till principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 i EU-fördraget. Detta är dock knappast riktigt. Det framgår av de grundläggande fördragen vilka delar av EU-rätten som är bindande. Den bindande EU-rätten utgörs av den primära EU-rätten, i form av fördragen, och den bindande sekundärrätten, i form av bindande lagstiftningsakter.[189] En vägledning är däremot inte en bindande akt. Av artikel 288 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) framgår uttryckligen att rekommendationer och yttranden inte ska vara bindande. Inte heller sådana andra akter som inte uttryckligen nämns i artikel 288 i EUF-fördraget är bindande. Exempel på sådana icke-bindande akter är meddelanden, resolutioner, tillkännagivanden, riktlinjer och slutsatser.[190] Även andra begrepp kan förekomma.

[189] Hettne, J. & Otken Eriksson, I. 2011, s. 40–41.
[190] Bergström, C.F. & Hettne, J. 2014, s. 35.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Kommissionen är inte en auktoritativ uttolkare av EU-rätten, exempelvis direktiv. Den funktionen ges i stället i EU-fördraget åt EU-domstolen.[191] Av allmänna rättsstatliga principer får anses följa att bindande rättsregler inte bör tolkas av den som har stiftat dessa regler. Vidare kan man konstatera att vägledningarna inte är förhandlade. De är ofta skrivna under medverkan av en expertgrupp med representanter för medlemsstaterna (habitatkommittén), där den normala gången är att EU-kommissionen lägger fram ett förslag och när medlemsstaternas representanter ställt sig bakom dessa i kommittén med tillräcklig majoritet kan kommissionen anta dokumenten. Vägledningarna har emellertid endast mer sällan blivit föremål för någon förhandling i egentlig mening. Även av detta skäl kan kommissionens vägledning inte betraktas som en bindande eller auktoritativ tolkningsförklaring av art- och habitatdirektivet, utan endast just en vägledning.

Enligt artikel 4.3 i EU-fördraget åläggs visserligen medlemsstaterna att ”säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter”, utan att någon begränsning därvid görs till lagstiftningsakter som antagits av parlamentet och rådet enligt det lagstiftningsförfarande som anges i EUF-fördraget. Även akter som antagits av endast kommissionen, till vilka vägledningar hör, omfattas alltså i princip av kravet på lojalt samarbete enligt artikel 4.3 i EU-fördraget. Här måste man emellertid beakta vägledningarnas själva karaktär av icke-bindande akt. Det innebär med andra ord att medlemsstater per definition inte har någon skyldighet enligt vägledningen, annat än möjligen att ta del av den och ta den under övervägande vid tillämpningen av art- och habitatdirektivet. Ytterst är det dock inte kommissionen, utan EU-domstolen, som avgör hur art- och habitatdirektivet ska tolkas och tillämpas. Det kan här konstateras att nationella domstolar, vid oklarhet i tolkningen av EU-rätten, har möjlighet att begära förhandsavgörande från EU-domstolen (se artikel 267 i EUF-fördraget och artikel 19.3 b) i EU-fördraget).

I praktiken kan man se att medlemsstaterna har tillämpat artikel 17 i art- och habitatdirektivet på sinsemellan olika sätt. Sveriges rapportering under perioden 2007–2019 har utgått från en beräkning av gynnsamma referensarealer som, såvitt gäller vissa livsmiljötyper, utgått från en uppskattning av vilka arealer av dessa livsmiljötyper som

[191] Artikel 19.3 EU-fördraget.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

funnits under förindustriell tid. Närmare bestämt har den svenska rapporteringen gått till enligt följande.

För naturtyper som bedömts inte ha haft betydande historiska habitatförluster har referensarealer motsvarande arealer 1995 fastställts. För naturtyper som bedömts ha haft betydande historiska habitatförluster har en kombination av referens- och modellbaserad metod använts för att uppskatta referensarealer. Detta gäller stora delar av skogsarealen på fastmark, som brukas för virkesproduktion. Den referensbaserade delen av metoden går ut på att, i ett första steg, uppskatta historiska livsmiljötypsarealer i förindustriell tid. Först uppskattas den historiska förlusten sedan förindustriell tid (i procent) för olika livsmiljötypsgrupper (barr- och lövskogar, ädellövskogar), sedan tas historiska arealer fram genom att multiplicera skattningar av dagens arealer för livsmiljötypsgrupperna med en uppräkningsfaktor som motsvarade den uppskattade habitatförlusten. Historiska arealer för enskilda livsmiljötyper kan därefter fastslås genom antagandet att den nutida arealfördelningen mellan naturtyperna motsvarar arealfördelningen i det förindustriella skogslandskapet. Därefter, i ett andra steg, tillämpas kunskap om ekologiska tröskelvärden för att bestämma hur stor andel av dessa historiska (förindustriella) arealer som behövs. Därvid har vid beräkningen av gynnsamma referensarealer 20 procent av arealen under förindustriell tid använts som värde.

Denna metod för rapportering har utformats i enlighet med kommissionens vägledning.

Andra medlemsstater har emellertid använt delvis andra metoder att beräkna gynnsamma referensarealer och därmed gynnsam bevarandestatus. Somliga medlemsstater har i mycket större utsträckning än Sverige rapporterat att den gynnsamma referensarealen för olika livsmiljötyper är okänd, eller, i enlighet med den möjlighet härtill som den allmänt använda definitionen av gynnsam referensareal innefattar, rapporterat att gynnsam referensareal är detsamma som arealen av den aktuella livsmiljötypen vid art- och habitatdirektivets ikraftträdande, eller landets inträde i EU i det fall inträdet skett efter direktivets ikraftträdande. Resultatet av detta är att Sverige delvis har stuckit ut i rapporteringen genom att i högre grad än andra medlemsstater ange att det krävs mycket större areal.[192] Som ett exempel kan anföras att Sverige vid rapporteringen 2019 rapporterade att det för 11 av totalt 15 skogliga livsmiljötyper inom den boreala biogeografiska

[192] Naturvårdsverket. 2024. Skrivelse 2024-03-28, s. 29–36.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

regionen i Sverige krävdes mycket större arealer för att nå upp till gynnsam referensareal, medan Estland rapporterade att gynnsam referensareal redan var uppnådd för samtliga tio livsmiljötyper inom den biogeografiska regionen boreal skog i Estland.[193] Även andra medlemsstater rapporterade emellertid att det krävdes mer areal för ett antal livsmiljötyper.

Gynnsam referensareal enligt naturrestaureringslagen

Som redan konstaterats ovan har rapporterade referensarealer enligt art- och habitatdirektivet ingen omedelbar rättslig betydelse, annat än att de ligger till grund för kommissionens sammanfattande rapport om läget för den biologiska mångfalden i unionen.

Begreppet ”gynnsam referensareal”, med motsvarande definition som i art- och habitatdirektivet, har emellertid kommit att plockas upp och få betydelse i andra sammanhang. Begreppet förekommer bland annat i det i juni 2024 antagna förslaget till naturrestaureringslag, som trädde i kraft i augusti 2024.[194] Där definieras gynnsam referensareal, i artikel 3.5, som:

> … den totala arealen av en livsmiljötyp i en viss biogeografisk eller marin region på nationell nivå som anses vara det minimum som krävs för att säkerställa långsiktig livskraft hos livsmiljötypen och dess typiska arter eller typiska artsammansättning samt denna livsmiljötyps samtliga signifikanta ekologiska variationer inom dess naturliga utbredningsområde, och som består av den befintliga arealen för livsmiljötypen och, om den arealen inte är tillräcklig för den långsiktiga livskraften hos livsmiljötypen och dess typiska arter eller typiska artsammansättning, den ytterligare areal som är nödvändig för att återetablera livsmiljötypen; om den berörda livsmiljötypen är förtecknad i bilaga I till direktiv 92/43/EEG, bidrar sådan återetablering till att gynnsam bevarandestatus för en livsmiljö uppnås, och i marina ekosystem bidrar sådan återetablering till att god miljöstatus uppnås eller bibehåll.

I naturrestaureringslagen åläggs medlemsstaterna en bindande rättslig skyldighet att återställa livsmiljötyperna, genom att se till att gynnsam referensareal för varje livsmiljötyp i varje biogeografisk region inom medlemsstaten uppnås (se till exempel artikel 4).

Härigenom har alltså begreppet ”gynnsam referensareal”, tjugo år efter att det först började användas i EU-rätten, fått en annan

[193] Naturvårdsverket. 2024. Skrivelse 2024-03-28, s. 31.
[194] Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur (2022/0195 [COD]).

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

och mer direkt rättslig betydelse för medlemsstaterna. Naturrestaureringslagen innebär också att kravet på vetenskaplig grund för beräkning av gynnsamma referensarealer i viss mån har införlivats med EU-rätten, och därmed blir en rättslig fråga om tolkningen och tillämpningen av naturrestaureringslagen. Naturrestaureringslagen ålägger i flera bestämmelser medlemsstaterna att vid utformandet av restaureringsåtgärder ta hänsyn till bästa tillgängliga kunskap och vetenskapliga rön.[195]

Även enligt naturrestaureringslagen åläggs medlemsstaterna en rapporteringsskyldighet, som ska fullgöras vart tredje år (artikel 21). Denna rapporteringsskyldighet avser även andra omständigheter än utvecklingen av gynnsam referensareal, exempelvis utvecklingen av vanliga fåglar (artikel 12.2) och av vissa så kallade skogsindikatorer (artikel 12.3).

Förordningen innefattar också bland annat en skyldighet för medlemsstaterna att upprätta och till kommissionen rapportera nationella restaureringsplaner, som ska godkännas av kommissionen enligt ett visst förfarande (se artikel 14). Denna nationella restaureringsplan ska bland annat innehålla uppgifter om den gynnsamma referensarealen för varje livsmiljötyp. Härvid åläggs medlemsstaterna att beakta av uppgifter om historisk utbredning och de förväntade förändringarna i miljöförhållanden till följd av klimatförändringar (artikel 14.2 iii). Enligt naturrestaureringslagen är det alltså, i högre grad än enligt art- och habitatdirektivet, ett rättsligt bindande krav för medlemsstaterna att beakta livsmiljötypernas historiska utbredning.

Om genomförandet av svensk rapportering till kommissionen

Åläggandet att rapportera data gäller Sverige som medlemsstat. Eftersom det enligt Sveriges internrättsliga konstitutionella ordning är regeringen som styr riket (1 kap. 6 § RF), och det därav följer att regeringen har ansvar för att föra Sveriges utrikespolitik,[196] är det i första hand regeringen som enligt den interna svenska rättsordningen har ansvar för sådan internationell rapportering som åligger Sverige i olika sammanhang.

[195] Se t.ex. skäl 65, artikel 4.8 och artikel 19.1.
[196] Jfr också 10 kap. 1 § RF, där det stadgas att överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer ingås av regeringen.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Regeringen kan emellertid genom bemyndigande delegera denna uppgift vidare, helt eller delvis, till sina underlydande myndigheter. Ett sådant bemyndigande finns i Naturvårdsverkets instruktion.[197] Av 4 § i instruktionen framgår att Naturvårdsverket ska delta i det arbete på miljöområdet som regeringen bedriver inom EU och internationellt, och att myndigheten i det arbetet inom sitt ansvarsområde särskilt bland annat ska ansvara för internationell rapportering.

Naturvårdsverket har, i enlighet med bemyndigandet i sin instruktion, bland annat ansvarat för Sveriges rapportering till kommissionen av bevarandestatus för livsmiljötyper, inklusive gynnsamma referensarealer, enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet. Som framgår ovan har Naturvårdsverket därvid vid beräkning av gynnsam referensareal, med tillämpning av kommissionens vägledning till artikel 17, utgått från en viss kvotdel av de uppskattade arealerna av livsmiljötyper under förindustriell tid, snarare än till exempel vid Sveriges EU-inträde 1995.

I december 2024 gav regeringen Naturvårdsverket i uppdrag att göra en ”återhållsam” rapportering 2025. Enligt uppdraget ska, för hävdade gräsmarker, gynnsam referensareal rapporteras som okänd för alla livsmiljötyper där nuvarande areal inte bedöms motsvara gynnsam referensareal. För skogliga naturtyper ska de arealer rapporteras in, som bedömdes finnas då art- och habitatdirektivet trädde i kraft i Sverige, det vill säga år 1995.

Naturvårdsverket fick samtidigt i uppdrag att i samarbete med Jordbruksverket kvalitetssäkra metoden och modellen för framtida bedömning av gynnsam referensareal för de hävdade gräsmarkerna. Naturvårdsverket ska även se över de nationella naturtypsvisa vägledningar för två arealmässigt stora skogliga naturtyper i samarbete med Sveriges lantbruksuniversitet och Skogsstyrelsen. I uppdraget ingår att göra fördjupade analyser och ta fram förslag till reviderad gynnsam referensareal för skogliga naturtyper.

Skälet som angavs för regeringens beslut var att Sverige länge hade avvikit från hur övriga EU-medlemsstater rapporterar sina referensarealer. Syftet med uppdragen är att bidra till förbättrad svensk konkurrenskraft och minskad regelbörda.

[197] Förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Reformbehov

I denna utrednings direktiv framhävs att det, för att öka effektiviteten i det svenska påverkansarbetet, är viktigt att de data som rapporteras från Sverige är jämförbara med data från andra länder och att det budskap som ges från Sverige vid rapportering och inom kommissionens arbetsgrupper är samstämmigt.

Jag har inte kunnat göra någon fullständig kartläggning av hur utbrett problemet är att den data som Sverige rapporterar i olika sammanhang inte är jämförbar med den data som rapporteras från andra länder. Som beskrivningen av rapportering av gynnsamma referensarealer enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet visar står det i vart fall klart att det kan förekomma. Det står vidare klart att sådan bristande jämförbarhet kan innebära problem för Sveriges del, bland annat för svenskt skogsbruk. Ett exempel på en sådan situation är den rapportering av gynnsamma referensareal som förutsätts enligt naturrestaureringslagen.

Även om det inte nämns uttryckligen i utredningens direktiv är det enligt min mening tydligt att situationen med rapportering av gynnsamma referensarealer, och den betydelse som dessa referensarealer har enligt naturrestaureringslagen, ligger bakom regeringens uppdrag till mig i denna del.

Enligt min analys är det problem som bör lösas inte bara att den data som rapporteras inte är jämförbar med andra länders data, utan också att rapportering i vissa fall sker eller åtminstone kan ske enligt en metodik som inte överensstämmer med regeringens övergripande politiska prioriteringar. Att sådana övergripande politiska prioriteringar förvisso endast kan tillåtas få spelrum inom de ramar som tvingande EU-lagstiftning sätter är en given utgångspunkt.

En given utgångspunkt för mitt resonemang är att metodval vid rapportering enligt EU-rättsakter inte, eller i vart fall inte endast, är en vetenskaplig fråga, utan också en politisk och, kanske framför allt, juridisk fråga. Det följer av att rapporteringen inte sker i ett vetenskapligt sammanhang, utan som följd av en rapporteringsförpliktelse enligt en EU-rättsakt. Detta gäller i och för sig oavsett om den aktuella EU-rättsakten (som naturrestaureringslagen) ålägger medlemsstaterna att göra och rapportera bedömningar utifrån vetenskaplig grund. I grund och botten är uppgiften att tolka och tillämpa rätts-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

akten och rapportera i enlighet med den likväl en förvaltningsuppgift, för vilken i första hand regeringen ansvarar.

EU är till sin natur en politisk organisation, där motstående intressen och perspektiv mellan till exempel olika medlemsstater eller mellan medlemsstaterna och kommissionen inte bara är ett förväntat utan också ett nödvändigt inslag. Ett av EU:s övergripande ändamål är att hantera och lösa dessa motsättningar, på ett sätt som har demokratisk och konstitutionell legitimitet i unionens medlemsstater. Det innebär att det är legitimt och förväntat av medlemsstaterna att aktivt driva en agenda inte bara under förhandlingsfasen utan även med avseende på hur EU-rätten ska tolkas.

Något liknande kan för övrigt sägas om tolkningen av exempelvis kommissionens vägledningar. Dessa vägledningar är inte rättsligt bindande, och även om de kan ges argumentativ tyngd vid tolkningen av EU-rättens innehåll, måste alla nationella myndigheter som använder sig av dessa vägledningar vara förankrade i att de i första hand företräder sin inhemska regering – och därmed ytterst regeringens politiska prioriteringar så som de tar sig till uttryck i till exempel regeringsförklaringen, liksom i formella styrsignaler till myndigheterna i form av exempelvis regleringsbrev. Alla aktörer som agerar inom EU-systemet överhuvudtaget, inklusive nationella myndigheter som förhandlar eller på uppdrag av sina regeringar fullgör en nationell rapporteringsskyldighet, måste också vara förankrade i insikten att själva tolkningen av EU-rättens krav är en pågående flerpartsprocess, där olika parter – kommissionen och medlemsstaterna – företräder olika linjer. Ytterst avgör EU-domstolen tolkningsfrågor.

Dessa utgångspunkter leder mig till slutsatsen att det måste finnas bättre processer för att se till att den rapportering som sker, när det gäller till exempel metodval och tolkning av de regelverk enligt vilka rapporteringen sker, står i samklang med regeringens politiska prioriteringar och med de instruktioner som regeringen i andra sammanhang beslutar om i EU-arbetet.

Det förtjänar dock att understrykas att härmed inte är sagt att regeringen, eller myndigheterna under regeringen, har anledning att bortse från vad regeringens expertmyndigheter anser är vetenskaplig grund för rapporteringen. Tvärtom torde det i de flesta fall vara lämpligt och nödvändigt. Det kan också i vissa fall uttryckligen krävas enligt EU-rätten att rapporteringen ska vila på vetenskaplig grund. Så är till exempel fallet med den rapportering av gynnsamma referens-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

arealer som ska ske enligt naturrestaureringslagen. Detta förändrar emellertid inte slutsatsen att det ytterst sett måste vara upp till regeringen att avgöra hur sådan rapportering ska ske. Det är, som framgått ovan, regeringen som inför EU-kommissionen ansvarar för rapportering. Att regeringen genom bemyndigande ger myndigheter i uppdrag att utföra denna rapportering innebär i och för sig inte att myndigheterna får ett självständigt mandat att rapportera. Med andra ord: det är ytterst upp till regeringen att avgöra vad kravet på vetenskaplig grund ska innebära i det enskilda fallet.

Det är vidare en självklarhet att regeringen, i egenskap av högsta företrädare för staten Sverige, som är folkrättsligt bunden att följa tillämplig EU-rätt, bör tillse att Sverige lever upp till sina internationella åtaganden. Inget av det som sägs i det följande ska förstås som något annat än ett förslag till devis nya former för genomförandet av Sveriges rapportering. Regeringen ansvarar fullt ut för att Sverige som EU-medlemsstat, eller som part till andra mellanstatliga överenskommelser, lever upp till dessa överenskommelser. Men i sista hand är det likväl upp till regeringen att, på grundval av myndigheternas rekommendationer, ta ställning till vad dessa internationella överenskommelser innebär för Sveriges räkning och hur de ska uppfyllas. Dessa förslag syftar till att ge regeringen praktisk möjlighet att ta detta ansvar.

Vid utövandet av detta ansvar bör regeringen även alltid noggrant överväga värdet av det internationella förtroendet för svensk rapportering, och väga detta mot andra nödvändiga hänsyn.

11.2.2 Lösningsförslag

Rapportering bör i vissa fall ske genom regeringen

Förslag:

– Naturvårdsverkets instruktion förtydligas med att myndigheten inte har ansvar för sådan internationell rapportering som med hänsyn till omständigheterna bör göras av regeringen.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

– Naturvårdsverket bör göra en bedömning av vilken rapportering som med hänsyn till omständigheterna ska göras av regeringen. Den bedömningen bör ta sikte på i vilken mån en rapportering av data berör en eller flera av Sveriges strategiska målsättningar inom ramen för EU-samarbetet.

En möjlig lösning för att se till att den rapportering som sker i högre grad stämmer överens med regeringens politiska prioriteringar är den lösning som regeringen redan provisoriskt har använt sig av genom sitt beslut i december 2024, nämligen att med utnyttjande av regeringens allmänna möjlighet att styra sina myndigheter med direktiv i regeringsbeslut, uppdra åt Naturvårdverket att rapportera på ett visst sätt.

En annan möjlig lösning vore att återkalla det bemyndigande som finns i förordningen med instruktion för Naturvårdsverket, och låta all internationell rapportering på detta område gå direkt via Regeringskansliet, i form av – beroende på sakfrågan – Klimat- och näringslivsdepartementet eller Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

Nackdelen med båda dessa lösningar är dock att de är arbetskrävande. I det första fallet måste regeringsbeslut utformas, beredas och beslutas för varje enskild rapportering eller typ av rapportering. Min bedömning är att detta inte är ett arbetssätt som är ägnat att göras till regel för hur den stående och löpande internationella rapporteringen – inte ens bara den rapportering som Naturvårdsverket ansvarar för. Som delvis har redovisats ovan sker internationell rapportering i en mängd sammanhang, och det är långt ifrån alla dessa sammanhang som är politiskt betydelsefulla.

Det andra alternativet skulle kräva att de tekniska och vetenskapliga bedömningar som den internationella rapporteringen, vid sidan av rättsliga och politiska bedömningar, många gånger kräver skulle behöva göras i Regeringskansliet. Enligt vad som framkommit under arbetet med utredningen finns det i dag knappast vare sig tillräcklig sakkunskap eller tillräckliga personella resurser i Regeringskansliet för att detta ska vara möjligt.

Detta leder mig till slutsatsen att den internationella rapporteringen på miljöområdet, vilket innefattar frågor av relevans för det skogliga området, fortsatt måste skötas av myndigheter, i första hand Naturvårdsverket. Bemyndigandet i myndighetens instruktion att ansvara för internationell rapportering bör därför i vart fall delvis

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

kvarstå. Bemyndigandet bör dock kompletteras med en skrivning om att Naturvårdsverket inte ska ansvara för internationell rapportering om det med hänsyn till omständigheterna är lämpligare att regeringen ansvarar för rapporteringen.

Detta innebär att Naturvårdsverket skulle ges ansvar att själv, i vart fall i ett första skede, bedöma huruvida viss internationell rapportering av data med hänsyn till omständigheterna bör göras av regeringen snarare än av myndigheten. Härvid bör myndigheten fästa avseende vid i hur stor utsträckning rapporteringen påverkar uttryckta politiska prioriteringar, eller annars av olika skäl är politiskt känslig. Det krävs här av myndigheten inte bara att den förhåller sig till sin egen instruktion och sitt eget regleringsbrev, utan regeringens politik – åtminstone inom myndighetens ansvarsområde – i dess helhet. Ledning kan här hämtas ur till exempel regeringsförklaringen eller andra uttryck för regeringens politiska prioriteringar. Det måste här understrykas att förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen och, med de undantag som innefattas i förbudet mot att instruera myndigheter i hur lag i sak tillämpas i ett enskilt fall (12 kap. 2 § regeringsformen), inte bara har en lydnadsplikt mot regeringen utan rent allmänt bör gå regeringen till handa. Rent formell myndighetsstyrning inskränker sig vanligen till styrning genom förordningar med instruktion, regleringsbrev och i vissa fall myndighetsuppdrag. Eftersom regeringen fattar beslut kollektivt är det strikt taget endast kollektivt beslutade uttryck för regeringens politisk som myndigheterna har att rätta sig efter. Även regeringsförklaringen och andra liknande uttryck för regeringens politiska linje är dock kollektivt beslutade, och kan och bör därför tjäna till ledning för myndigheternas agerande.

Ledning kan också, kanske i synnerhet, hämtas från det påverkansprogram för arbetet inom EU som jag föreslagit, i avsnitt 11.1.2 ovan, att regeringen ska besluta inför varje ny mandatperiod av kommissionen.

En självklar utgångspunkt vid bedömningen av vilken rapportering som bör ske via regeringen är att regeringen i sina kontakter med myndigheten har uttryckt att en viss fråga bör rapporteras av regeringen, till exempel eftersom frågan är politiskt intressant. En annan utgångspunkt är att det sällan eller aldrig torde vara politiskt känsligt att rapportera rena statistikuppgifter som inte kräver några ingående överväganden kring metodik.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Att göra en sådan bedömning är enligt min uppfattning inte i grunden främmande för en förvaltningsmyndighets uppdrag. Tvärtom anser jag att det följer av förvaltningsmyndigheternas allmänna konstitutionella roll att biträda regeringen i dess styrande av riket.

Det finns visserligen en risk för att myndigheten kan komma att förbise att en viss rapportering, som vid rapporteringstillfället saknar betydelse för regeringens politiska målsättningar, senare och i ett annat sammanhang kan komma att få det, så som varit fallet med rapporteringen av gynnsam referensareal enligt art- och habitatdirektivet. Det måste dock ifrågasättas om regeringen i allmänhet skulle ha möjlighet att göra den bedömningen. Det torde i sådana situationer vi nu diskuterar ofta handla om att det är svårt att rent faktiskt förutse vilken politisk betydelse en rapportering på ett visst sätt kan komma att få, snarare än att man misslyckas att göra en politisk analys av kända fakta.

Att Naturvårdsverket i vissa fall bör låta regeringen utföra internationell rapportering, när myndigheten bedömer att detta vore lämpligare på grund av att en viss fråga är politiskt känslig innebär inte att Naturvårdsverket är förhindrat att själva i vissa fall rapportera även när en fråga är politiskt känslig. Förutsättningen då är naturligtvis att myndigheten bedömer att den själv kan bedöma regeringens linje och prioriteringar, till exempel med grundval i givna instruktioner i liknande ämnen. Instruktioner som getts före den senaste regeringsförklaringen bör dock av naturliga skäl endast användas med mycket stor försiktighet och urskiljning för att utröna regeringens uppfattning om en närliggande fråga; det ligger i sakens natur att den bakomliggande politiska viljan kan förändras till exempel med förändringar i regeringens sammansättning.

När Naturvårdsverket bedömer att rapportering med hänsyn till omständigheterna bör göras av regeringen följer det av förvaltningsmyndigheters allmänna skyldigheter enligt 12 kap. 1 § regeringsformen samt av skyldigheten enligt 7 § myndighetsförordningen (2007:515) att ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande i verksamheten inom Europeiska unionen och i annat internationellt samarbete att Naturvårdsverket bör förse regeringen med det underlag som krävs för att regeringen ska kunna utföra rapporteringen.

Såvitt jag nu kan överblicka finns det inte behov av att föra in en liknande skrivning i några andra myndighetsinstruktioner, framför allt på grund av att andra relevanta myndigheter på skogsområdet (till

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

exempel Skogsstyrelsen) saknar det generella bemyndigande att ansvara för internationell rapportering som Naturvårdsverket har i sin instruktion. Saken kan uttryckas som att det i första hand är Naturvårdsverket som är regeringens rapporteringsmyndighet när det gäller, bland annat, skogliga frågor, och därför uppstår frågan i första hand gentemot Naturvårdsverket. Jag ser exempelvis inget behov av att föreslå en motsvarande skrivning tillämplig på Statistiska Centralbyrån (SCB), som rapporterar viss statistik inom ramen för förordningen om miljöräkenskaper (så kallade skogsräkenskaper).[198] SCB rapporterar bland annat statistik om skogsmark som är tillgänglig respektive inte tillgänglig för virkesproduktion.

Om det skulle framkomma att det på liknande sätt finns behov av att i vissa fall begränsa andra myndigheters bemyndigande att rapportera data till EU-kommissionen finns det inget som hindrar att regeringen för in liknande skrivningar i dessa myndigheters instruktioner.

Uppdrag till alla relevanta myndigheter att redovisa vissa överväganden

Förslag:

– Regeringen ger samtliga relevanta myndigheter i uppdrag att årligen redovisa vilken data som rapporteras till EU-kommissionen och till andra europeiska och internationella organ. Denna redovisning bör innehålla uppgifter om i vilken utsträckning myndigheten har gjort överväganden om huruvida de uppgifter som rapporterats är jämförbara med sådana uppgifter som rapporterats in av andra medlemsstater, och vilka överväganden myndigheten gjort för att tillse att rapporteringen inte ger upphov till onödigt betungande förpliktelser för Sverige jämfört med andra medlemsstater.

[198] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 691/2011 av den 6 juli 2011 om europeiska miljöräkenskaper.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Enligt mitt förslag ovan kommer alltså Naturvårdsverket genom sin instruktion få i uppdrag att göra en bedömning av i vilka fall en rapportering bör göras direkt av regeringen. Myndigheten kommer alltså att behöva göra en politisk analys.

Det bör finnas en möjlighet för regeringen att göra en efterhandskontroll av hur väl myndigheten har utfört sitt uppdrag i denna del. Därför föreslår jag att regeringen i regleringsbrev ger Naturvårdsverket i uppdrag att årligen redovisa vilken data som rapporteras till EU-kommissionen och till andra europeiska och internationella organ. Denna redovisning bör innehålla uppgifter om i vilken utsträckning myndigheten har gjort överväganden om huruvida de uppgifter som rapporterats är jämförbara med sådana uppgifter som rapporterats in av andra medlemsstater, och vilka överväganden myndigheten gjort för att tillse att rapporteringen inte ger upphov till onödigt betungande förpliktelser för Sverige jämfört med andra medlemsstater.

Det är å ena sidan viktigt att denna redovisningsskyldighet inte blir onödigt betungande för myndigheterna. I synnerhet vore det inte ändamålsenligt om myndigheterna kom att lägga stor arbetsinsats på redovisning som endast är av litet intresse för mottagarna i Regeringskansliet. Å andra sidan är min bedömning att det finns ett reellt behov av en sådan rapportering som här diskuteras, för att regeringen ska hjälpas i sin nödvändiga uppgift att skaffa sig överblick och kontroll över den rapportering som sker på bemyndigande från regeringen och därmed i regeringens namn.

Jag förutsätter att en stor del av den redovisning som myndigheterna kommer ha att göra enligt mitt förslag inte blir betungande. När det gäller rena statistikuppgifter torde det vara uppenbart för såväl avsändaren som för mottagaren (Regeringskansliet) att några närmare överväganden av den typ som avses inte behöver göras när det gäller sådan rapportering. Redovisningen bör följaktligen inriktas på sådan rapportering som myndigheten vet eller har anledning att utgå från att regeringen betraktar som politiskt intressant.

Den föreslagna redovisningsskyldigheten kommer fungera som en kontrollmöjlighet av ifall Naturvårdsverket tillämpar föreskriften i instruktionen att internationell rapportering, om det finns skäl för det, bör överlåtas på regeringen på ett sätt som stämmer överens med regeringens bedömning.

Ett motsvarande uppdrag bör även ges till andra myndigheter som har som uppgift att genomföra internationell rapportering som kan

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

ha betydelse för skogen, i första hand Skogsstyrelsen, som i samarbete med SLU ansvarar för den årliga rapporteringen av skoglig information till bland annat FAO, International Tropical Timber Organization, UNECE och Eurostat.

11.2.3 Konsekvenser

Förslagen om Sveriges rapportering till EU syftar till att data som rapporteras från Sverige ska vara jämförbara med data från andra länder och att metodval och tolkning av regelverk enligt vilka rapportering sker, görs i linje med regeringens politiska prioriteringar. De föreslagna förändringarna ger också regeringen en bättre överblick över vilken typ av rapportering som riskerar att vara politiskt känslig eller få indirekta konsekvenser utöver själva uppgiftsrapporteringen, liksom att säkerställa att det budskap som ges från Sverige vid rapportering och inom kommissionens arbetsgrupper är samstämmigt.

Finansiella konsekvenser för staten

Förslaget om att Naturvårdsverket bör göra en bedömning av vilken rapportering som med hänsyn till omständigheterna ska göras av regeringen innebär enligt min bedömning ingen ökad tidsåtgång eller kostnad för myndigheten. Att bedöma huruvida en viss typ av internationell rapportering av data med hänsyn till omständigheterna bör göras av regeringen snarare än av myndigheten blir en naturlig del i arbetet med metodval och tolkning av regelverk inför rapportering.

Uppdraget att årligen redovisa vilken data som rapporteras till EU-kommissionen, i vilken utsträckning myndigheten har gjort överväganden om huruvida de uppgifter som rapporterats är jämförbara med andra medlemsstaters och vilka överväganden myndigheten gjort för att tillse att rapporteringen inte ger upphov till onödigt betungande förpliktelser för Sverige jämfört med andra medlemsstater innebär en tillkommande uppgift för myndigheten. Uppdraget bör utformas så det inte blir onödigt betungande. Enligt min bedömning är det endast en liten del av myndighetens rapportering som kommer att vara aktuell att redovisa ställningstaganden för, och därmed blir den tillkommande uppgiften marginell.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Konsekvenser för företag och enskilda

Förslagen om Sveriges rapportering bedöms inte innebära något behov att ytterligare uppgifter eller liknande, och därmed inte påverka företag och enskilda.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Förslagen rör rapportering och har inga konsekvenser för miljö, klimat eller sociala aspekter.

Samhällsekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser

Förslagen leder till att det blir tydligare vad Sverige rapporterar i jämförelse med andra länder och att resultaten blir mer jämförbara, vilket ger bättre underlag för uppföljning och utvärdering.

11.3 Den europeiska gröna given

EU-kommissionen lanserade 2019 den europeiska gröna given. Den gröna given är ett paket med politiska initiativ för bland annat klimat, miljö, energi, industri och hållbar finansiering. Initiativen ska bana väg för en grön omställning i EU och för att med naturbaserade lösningar nå Parisavtalet. Den gröna given omfattar flera olika politikområden, varav några berör skogen mer än andra.

Enligt utredningsdirektivet ska jag redovisa och analysera kraven inom den europeiska gröna given med påverkan på svensk skogspolitik och på svensk skogsnäring. Jag ska också beskriva de sammanvägda konsekvenserna av den gröna given för svensk skogspolitik och skogsnäring, och vid behov föreslå samhällsekonomiskt effektiva åtgärder för hur den svenska skogspolitiken kan utvecklas för att hantera utmaningarna i policyutvecklingen inom EU till följd av den europeiska gröna given, med utgångspunkt i att förutsättningarna för ökad skogsproduktion och hållbar skoglig tillväxt i hela landet inte ska påverkas negativt.

I det här kapitlet finns först en beskrivning av de delar av den gröna given som har störst påverkan på skogen och skogsbruket. Därefter beskrivs den gröna givens samlade påverkan på svensk skogssektor

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

och svensk skogspolitik. Kapitlet avslutas med min analys och de behov av förändringar jag identifierat samt mina förslag om principer för den svenska implementeringen av den gröna given.

11.3.1 Gröna given – beskrivning av relevanta delar

Den gröna given innehåller flera olika initiativ på olika nivåer. Strategier är övergripande dokument som visar på Kommissionens målsättningar, och är inte rättsligt bindande för medlemsstaterna. Förordningar blir automatiskt bindande i hela EU när de träder i kraft. Kommissionen presenterar också vägledningar, som inte är rättsligt bindande utan syftar till att ge stöd till att den gemensamma lagstiftningen tillämpas enhetligt. Vissa av de lagstiftningar som beskrivs nedan är helt ny lagstiftning medan andra är reviderade versioner av tidigare lagstiftning.

Sammanställningen i det här avsnittet baseras till stora delar på det underlag som Skogsstyrelsen levererat till utredningen[199].

Strategier och åtgärdspaket

Inom den gröna given har det presenterats strategier och åtgärdspaket inom vissa områden. De tre åtgärdspaket som beskrivs nedan är inte rättsligt bindande för unionens medlemsstater. Det finns dock skäl att kort beskriva dem för att ge ett sammanhang för beslutad och föreslagen lagstiftning, som beskrivs i kommande avsnitt. Strategier och åtgärdspaket kan också ge en bild av vilken riktning EU avser gå i olika avseenden och ge en uppfattning om vilka lagförslag som kan förväntas framåt.

EU:s strategi för biologisk mångfald 2030

EU har sedan 2011 haft en icke-bindande strategi för biologisk mångfald. År 2016 antog Europaparlamentet en resolution om halvtidsöversyn av strategin, där parlamentet uttryckte allvarlig oro över den fortgående förlusten av biologisk mångfald och konstaterade att 2020-målen inte kommer att uppnås utan ytterligare betydande och

[199] Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/17.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

kontinuerliga insatser.[200] EU-kommissionen aviserade den nya strategin i sitt meddelande om den gröna given under rubriken om bevarande och återställande av ekosystem och biologisk mångfald. EU:s strategi för biologisk mångfald 2030 presenterades sedan av kommissionen i maj 2020 och betecknades som ett flaggskeppsinitiativ inom den gröna given. Det är en omfattande och långsiktig plan för att skydda natur och stoppa förstörelsen av ekosystem.[201]

Några av åtgärderna fram till 2030:

- rättsligt skydda minst 30 procent av EU:s landyta och 30 procent av havsområdet samt integrera ekologiska korridorer,
- strikt skydda minst en tredjedel av EU:s skyddade områden, inklusive alla återstående urskogar och naturskogar i EU,
- förvalta alla skyddade områden effektivt, genom att definiera tydliga bevarandemål och -åtgärder och övervaka dem på lämpligt sätt,
- återställa skadade ekosystem i EU fram till 2030 genom en rad konkreta åtaganden och insatser,
- EU-riktlinjer för beskogning och återbeskogning som främjar biologisk mångfald samt metoder för naturnära skogsbruk,
- skogsbruksplan för alla statliga skogar och öka andelen hos privata skogsägare,
- plantera tre miljarder nya träd i EU.

Finansiering är en viktig del av strategin, och den har som mål att frigöra 20 miljarder euro årligen från både EU-medel och privata investeringar.

Påverkan på skogssektorn

Strategin innehåller flera åtgärder och åtaganden som rör skog, men eftersom en strategi inte är en bindande rättsakt påverkas svensk skogssektor framför allt av de rättsakter som beslutas för att genom-

[200] Europaparlamentets resolution av den 2 februari 2016 om halvtidsöversyn av strategin för biologisk mångfald i EU (2015/2137[INI]) (2018/C 035/01).
[201] Europeiska kommissionen. 2020. COM (2020) 380.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

föra strategin, som exempelvis naturrestaureringsförordningen vilken beskrivs nedan.

EU:s skogsstrategi för 2030

EU har sedan 1998 haft en icke-bindande skogsstrategi. 2013 kom en uppdaterad strategi som löpte ut 2020. Kommissionen aviserade den nya skogsstrategin i sitt meddelande om den gröna given under rubriken om bevarande och återställande av ekosystem och biologisk mångfald. Kommissionens ambition, inom ramen för den gröna given, var att den nya skogsstrategin skulle ta sin utgångspunkt i strategin för biologisk mångfald. Den 16 juli 2021 presenterade kommissionen meddelandet om EU:s nya skogsstrategi som sträcker sig fram till 2030.[202]

Kommissionens utgångspunkt är att skogarna i EU är grundläggande för hälsa och välbefinnande och att vi är beroende av dem för tillgång till ren luft, rent vatten och för deras rika biodiversitet. Skogarna bidrar, enligt strategin, till ekonomin, livskraftiga landsbygdsområden och klimatet, ekosystemtjänster samtidigt som pressen på EU:s skogar har ökat påtagligt till följd av klimatförändringar och mänsklig aktivitet. Målet med skogsstrategin är därför att övervinna de utmaningar som skogarna står inför.

Skogsstrategin ska även bidra till att nå EU:s mål för biologisk mångfald och målet om att minska utsläppen av växthusgaser med minst 55 procent till 2030 jämfört med 1990 och uppnå klimatneutralitet till 2050. Strategin innehåller en vision om att EU ska uppnå klimatneutralitet till 2050 och konkreta åtgärder för att förbättra kvantiteten och kvaliteten på EU:s skogar och stärka deras skydd, återställande och motståndskraft, som exempelvis:

- flera av åtgärderna i biologisk mångfaldstrategin om att skydda och återställa skogar,
- förbättrade kriterier för hållbara skogsbruksmetoder och förslag om certifiering av naturnära skogsbruk,
- lagförslag om skogsövervakning, rapportering och strategiska planer.

[202] Europeiska kommissionen. 2021. COM(2021) 572.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Där finns även förslag som syftar till att främja en hållbar skogsbioekonomi för långlivade träprodukter som exempelvis:

– säkerställande av hållbar användning av träbaserade resurser för bioenergi, och
– främjande av en skogsbioekonomi som inte är träbaserad, inklusive ekoturism.

Strategin är en produkt av EU-kommissionen och det är värt att notera att både Europarlamentet[203] och rådet[204] har kritiserat förfarandet med framtagandet av strategin. Det påpekas en avsaknad av samråd med medlemsstater och intressenter. Dessutom betonar båda behovet av en mer balanserad ansats gällande de miljömässiga, sociala och ekonomiska dimensionerna. Det som avses här är det starka fokuset på klimat och biologisk mångfald i kommissionens strategi.

Påverkan på skogssektorn

Eftersom en strategi inte är en bindande rättsakt påverkas svensk skogssektor framför allt av de rättsakter som beslutas för att genomföra strategin, som exempelvis förslaget på en skogsövervakningsförordning (se nedan). I strategin finns även förslag om att, med utgångspunkt i Forest Europes kriterier för hållbart skogsbruk, fastställa ytterligare indikatorer. Det finns också förslag om att fastställa tröskelvärden eller intervall för hållbart skogsbruk när det gäller förhållandena i skogens ekosystem, såsom hälsa, biologisk mångfald och klimatmål. Dessa indikatorer kommer till en början att användas på frivillig basis för att möjliggöra en bättre jämförande förståelse av skogarnas övergripande hållbarhet i EU och visa hur hållbart skogsbruk bidrar till EU:s mål, särskilt de som rör klimat, biologisk mångfald och cirkulär ekonomi.

[203] Europaparlamentets yttrande 2022/2016(INI).
[204] Europeiska rådet 2021. 13537/21.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Fit for 55

Fit for 55 är ett lagpaket som EU-kommissionen presenterade i juli 2021[205]. Fit for 55 ingår i den gröna given och är en satsning för att skynda på klimatomställningen och ska bidra till att minska EU:s nettoutsläpp av växthusgaser med minst 55 procent senast 2030, jämfört med 1990 års nivåer. 55 procent-paketet består av olika förslag för att se över och uppdatera EU:s lagstiftning och införa nya initiativ för att se till att EU:s politik följer de klimatmål som rådet och Europaparlamentet har enats om.

Påverkan på skogssektorn

Lagpaketet i sig har ingen påverkan på svensk skogssektor, men mycket av förhandlingarna om de ingående rättsakterna fokuserades kring bland annat skogsbruksmetoder. Sammantaget har lagpaketet utökat EU:s inflytande över svensk skogspolitik. Flera av de rättsakter som ingår i paketet har direkt eller indirekt påverkan, exempelvis en ändrad LULUCF-förordning och ett nytt förnybart direktiv (vilka beskrivs nedan). I Fit for 55-paketet finns även förslag om ett nytt energiskattedirektiv som kan få effekter på efterfrågan på bioenergi.

Lagstiftning – beslutade

LULUCF-förordningen

LULUCF-förordningen (EU 2018/841)[206] reglerar utsläpp från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk, den så kallade LULUCF-sektorn. Förordningen ska bidra till att EU och medlemsstaterna tillsammans ska nå det gemensamt beslutade åtaganden under Parisavtalet, om att minska utsläppen till 2030 med minst 55 procent jämfört med utsläppen 1990. LULUCF-förordningen innebär att det fastställs mål för nettoupptag av koldioxid för EU och varje

[205] Europeiska kommissionen. 2021. COM(2021) 550.
[206] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/841 av den 30 maj 2018 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 och om ändring av förordning (EU) nr 525/2013 och beslut nr 529/2013/EU.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

medlemsstat i markanvändningssektorn samt krav på övervakning för alla utsläpp och upptag i markanvändningssektorn i hela EU.

I mars 2023 antogs en reviderad version av LULUCF-förordningen (EU 2023/839)[207] för att sätta mål för nettoupptag fram till år 2030 inom LULUCF-sektorn. Revideringen innebär att EU-länderna gemensamt ska bidra till att nettoupptaget i LULUCF-sektorn ska öka till 310 miljoner ton per år 2030 i stället för 225 miljoner ton som den tidigare LULUCF-förordningen bedömdes leda till. Med det nya målet antas EU:s utsläpp kunna minska med 57 procent i stället för 55 procent.

Åtaganden enligt förordningen är uppdelade i två perioder:

- 2021–2025 ska medlemsstaterna inte ha några bokförda skulder (*no-debit rule*) som uppkommer om resultatet av bokförda utsläpp och upptag i LULUCF-sektorn resulterar i ett nettoutsläpp. För skogsmark uppskattas utsläpp och upptag mot en framskriven referensnivå för skog för perioden 2021–2025 (*Forest Reference Level*),
- 2026–2030 har varje medlemsstat kvantitativa mål för ett nettoupptag i LULUCF-sektorn som innebär en upptagsbudget mellan åren 2026 och 2029 samt ett slutpunktmål för år 2030. För Sverige innebär slutpunktmålet att nettoupptaget ska öka med cirka fyra miljoner ton koldioxidekvivalenter år 2030 jämfört med genomsnittet under perioden 2016–2018. År 2026–2029 är upptagsbudgeten definierad som en målbana som har genomsnittet för nettoupptaget för perioden 2021–2023 som startpunkt och 2030-målet som slutpunkt. Medlemsstaternas 2030-mål ska bidra till ett gemensamt EU-mål till 2030 som innebär ett nettoupptag inom LULUCF-sektorn på 310 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

En medlemsstat får använda flexibiliteter i syfte att uppfylla sitt fastställda åtagande, mål och budget. LULUCF-förordningen innehåller följande flexibiliteter:

[207] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/839 av den 19 april 2023 om ändring av förordning (EU) 2018/841 vad gäller tillämpningsområdet, förenkling av reglerna för rapportering och efterlevnadskontroll och fastställande av medlemsstaternas mål för 2030 och av förordning (EU) 2018/1999 vad gäller förbättrad övervakning, rapportering, uppföljning av framsteg och översyn.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

– rätt att beakta eget överskott av utsläppstilldelning enligt ESR-förordningen (EU 2023/857)[208] och möjlighet att förvärva överskott av upptag från annan medlemsstat (så kallad allmän flexibilitet),
– kompensation för brukad skogsmark 2021–2025, och
– mekanism för markanvändning 2026–2030.

Användning av flexibiliteter innebär vissa förutsättningar och uppfyllelse av ett flertal villkor som kommer att kräva en utveckling av rapporteringssystemet för LULUCF-sektorn. En detaljerad beskrivning av flexibiliteter och förutsättningar för att utnyttja flexibiliteterna beskrivs i Naturvårdsverket slutredovisning av regeringsuppdrag om att analysera hur EU:s reviderade LULUCF-förordning ska tillämpas i Sverige[209].

En utmaning är att upptag och utsläpp i brukad skogsmark ska bokföras i förhållande till en referensnivå för skog, som ska baseras på skogsbrukspraxis för perioden 2000–2009. Referensnivån ska också stämma överens med den årliga rapporteringen vad gäller de metoder och dataunderlag som används. Därför ska länderna vid behov göra tekniska korrigeringar av referensnivån för skog. SLU har redovisat ett uppdrag om analyser och tekniska korrigeringar[210]. Eftersom den årliga rapporteringen kontinuerligt räknas om och de naturgivna förutsättningarna förändras kommer ytterligare analyser och korrigeringar att vara nödvändiga inför den slutliga redovisningen för perioden 2021–2025 som ska göras 2027.

Sveriges implementering

Utöver åtagandena om utsläpp och upptag kräver LULUCF-förordningen en utveckling av inventering och rapportering för LULUCF-sektorn. Naturvårdverket har tagit fram förslag till regeringen som syftar till att tydliggöra vissa klimatrapporteringsprocesser och möjliga utvecklingar av inventering och rapporteringssystemet. Förslagen handlar om processer för att ta fram ytterligare underlag som krävs

[208] ESR (Effort Sharing Regulation), (EU) 2023/857 reglerar främst utsläppen från vägtransporter, egen uppvärmning av bostäder och lokaler, arbetsmaskiner samt jordbruket.
[209] Naturvårdsverket. 2024. Skrivelse 2024-09-06.
[210] SLU. 2025. Redovisning av regeringsuppdrag LI2024/02202.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

av förordningen inför beslut om flexibiliteter och till efterlevnadsrapport, förslag kring ansvarsfördelningen i olika processer, komplettering av den långsiktiga klimatstrategin med uppgifter om LULUCF. Vidare finns förslag om ökat anslag till miljöövervakningen, utveckling och förvaltning av underlag baserade på geodata och fjärranalys för rapportering, bevakning och utvärdering av europeiskt framtagna produkter baserade på geodata utifrån ett nationellt perspektiv, utveckling av årlig rapportering i växthusgasinventering, beskrivning av hur inventeringsdata och geodata kan kombineras för att vidareutveckla rapportering och behov för att utforska synergier med rapportering i andra relevanta politikområden.[211]

Påverkan på skogssektorn

Den reviderade LULUCF-förordningen innebär att nettoupptaget i LULUCF-sektorn ska öka under 2026–2030 jämfört med 2016–2018. Det största nettoupptaget i Sverige sker genom inlagring av koldioxid på skogsmark samt genom inlagringen av kol i avverkade träprodukter. Därför har skogssektorn en nyckelroll för att uppnå målen enligt LULUCF-förordningen.

I den senaste klimatrapporteringen till FN och EU redovisade Sverige ett nettoupptag för LULUCF-sektorn på 31,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter för år 2023, vilket är 15 miljoner ton koldioxidekvivalenter lägre än för basperioden 2016–2018 och därmed 19 miljoner ton koldioxidekvivalenter lägre än målnivån 2030. Även om skogsmark uppvisar ett stort nettoupptag har det minskat betydligt de senaste åren på grund av lägre tillväxt i skogen, höga avverkningsnivåer och ökad naturlig avgång[212]. De allra senaste åren syns dock en minskad avverkning och en ökad tillväxt, vilket beskrivs mer utförligt i kapitel 3.

Miljömålsberedningen har under perioden augusti 2022 till februari 2025 haft uppdrag att föreslå en strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder som bidrar till Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald, samt upptag och utsläpp av växthusgaser inom LULUCF-sektorn[213]. SLU har tagit fram nya scenarier för hur nettoupptaget kan utvecklas över tid inom

[211] Naturvårdsverket. 2024. Skrivelse 2024-09-06.
[212] Naturvårdsverket. 2025-01-08.
[213] Regeringen. 2022. Dir. 2022:126.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

ramen för Miljömålsberedningens uppdrag[214]. Tre av de framtagna scenarierna syftar till att visa effekten av olika framtida tillväxtnivåer: minskad tillväxt, medeltillväxt och ökad tillväxt. Scenarierna efterliknar dåliga eller goda tillväxtbetingelser jämfört med ordinarie tillväxten. Scenarierna indikerar att nettoupptaget för hela LULUCF-sektorn kan variera mellan cirka 30 och 55 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år vid rapporteringstillfället 2030. I scenariot medeltillväxt hamnar nettoupptaget 2030 på cirka 42 miljoner ton koldioxidekvivalenter, vilket är lägre än den senaste beräknade nettoupptag i basperioden 2016–2018 som motsvarar knappt 45 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Baserat på dessa scenarier bedöms Sverige inte nå punktmålet till 2030, inte heller åtagandet under perioden 2026–2029 i LULUCF-sektorn[215]. Detta innebär att åtgärder förmodligen kommer att krävas inom skogssektorn för att Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden under LULUCF-förordningen.

Miljömålsberedningens[216] analys av åtagandena visar att Sverige i referensscenariot missar LULUCF-förordningens budgetåtagande 2026–2029 med 13,6 miljoner ton, vilket innebär att betinget för 2030 skärps och Sverige missar det med 21,5 miljoner ton, men att osäkerheterna är mycket stora. Analysen visar att det krävs styrmedel och åtgärder som motsvarar dels en ökning av nettoupptaget med minst 7 miljoner ton 2030 jämfört med referensscenariot, dels en ökning av nettoupptaget med minst 14 miljoner ton perioden 2026–2029 jämfört med referensscenariot, dvs. i genomsnitt minst 3,5 miljoner ton per år.

Utifrån Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning 2025[217] behöver Sverige uppnå ett nettoupptag på totalt 50 miljoner ton 2030. Avståndet till punktmålet är cirka 21 miljoner ton i scenariot med lägre tillväxt och cirka 15 miljoner ton i scenariot med medeltillväxt. Avståndet från 2023 till punktmålet 2030, utifrån senaste växthusgasinventeringen, var 19 miljoner ton. Sverige bedöms inte heller klara åtagandena under perioden 2026–2029. Enligt scenarierna blir det ackumulerade underskottet preliminärt cirka 38–59 miljoner ton för perioden 2026–2029 jämfört med en preliminär budget 2026–2029. Det sammanlagda underskottet för hela perioden 2026–2030 beräknas preliminärt då uppgå till 53–79 miljoner ton.

[214] SLU. 2023. Rapport 2023/557.
[215] Naturvårdsverket. 2024. Skrivelse 2024-04-12.
[216] SOU 2025:21.
[217] Naturvårdsverket 2025. Skrivelse 2025-04-11.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

De förslag miljömålsberedning presenterar för att nå åtagandena är rådgivning om skogsskötsel för att öka tillväxten och kolupptaget, ekonomiskt stöd för gödsling av skogsmark, naturvårdsavtal för kolinlagring, insatser för ökat träbyggande och återvätning av torvmarker. Den beräknade effekten av föreslagna åtgärder är 7 miljoner ton koldioxidekvivalenter till år 2030.

Effekten av vissa åtgärder har också analyserats och redovisas i flera rapporter utifrån befintlig kunskap och modellsimuleringar[218]. Resultat visar att flera analyserade åtgärder kan bidra till ett ökat nettoupptag. Det finns osäkerheter om den kvantitativa effekten av åtgärderna, bland annat kopplade till klimatets påverkan på tillväxten, åtgärdernas effekt på kort sikt (2030) jämfört med effekten på medellång (2050) och längre sikt (2100) samt åtgärdernas effekt på markkolet.

SLU:s underlag till Miljömålsberedningen[219] visar på utmaningen att bevara och förstärka nettoupptaget för att nå uppsatta mål. Oavsett åtgärder kommer naturliga variationer som är svåra att prediktera i stor utsträckning påverka resultatet. Således indikerar befintliga analyser att en av de största potentialerna för ökad kolsänka finns i att undvika skogsskador, samt avgång och tillväxtnedsättningar på grund av förändrat klimat[220]. Detta framhåller vikten av klimatanpassningsarbetet för att öka skogens motståndskraft mot skogsskador och därmed åstadkomma en mer stabil kolsänka över tid i skogen.

Förslag på nya styrmedel och åtgärder som bidrar till att klimatmålen nås på ett långsiktigt hållbart och kostnadseffektivt sätt togs också fram av Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Jordbruksverket[221]. Förslagen innebär utredning om nytt styrmedel för omvänd auktion, förlängning av stödet till återvätningsavtal, verktyg för att uppskatta utsläpp från markexploatering i tillståndsprocesser, utveckling av stödjande infrastruktur för klimatåtgärder i skogen och ökat skydd av produktiv skogsmark med höga naturvärden.

Konsekvenserna för skogsnäringen beror på vilka åtgärder som väljs för att nå åtagandena och i vilken utsträckning flexibiliteter nyttjas. Eftersom skogssektorn har en så stor betydelse för att uppnå målen enligt LULUCF-förordningen blir konsekvenserna sannolikt betydande.

[218] Skogsstyrelsen 2023. Rapport 2023/10. Skogsstyrelsen. 2022. Rapport 2022/14. Skogsstyrelsen. 2022. Rapport 2022/15. Skogsstyrelsen. 2022. Rapport 2022/11.
[219] SLU. 2023. Rapport 2023/557.
[220] Skogsstyrelsen. 2022. Rapport 2022/15.
[221] Naturvårdsverket. 2022. Rapport 7059.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Förnybartdirektivet– REDIII

Det har länge funnits regler om främjande av energi från förnybara energikällor inom EU. År 2009 konsoliderades regelverket genom det så kallade förnybartdirektivet (EU 2018/2001)[222]. Direktivet har omarbetats och reviderats i omgångar. Direktivet syftar till att öka användningen av energi från förnybara källor för att bekämpa klimatförändringar, skydda miljön och minska EU:s energiberoende, samt bidra till EU:s tekniska och industriella ledarskap och skapandet av sysselsättning och tillväxt, även i landsbygdsområden och isolerade områden.[223] Direktivet som reviderades 2023 ska vara implementerat i varje medlemsland senast den 21 maj 2025.

I direktivet finns bland annat krav på att biodrivmedel och biobränslen ska uppfylla så kallade hållbarhetskriterier för att kunna användas för vissa utpekade syften, exempelvis för att kunna räknas mot målen för förnybar energi och för att erhålla ekonomiskt stöd. Hållbarhetskriterier är krav på utsläppsminskning i förhållande till om fossila bränslen använts och på markanvändning vid produktion av förnybara bränslen. Bestämmelser om hållbarhetskriterier för fast skogsbiomassa infördes i förnybartdirektivet 2018. Länder som bedöms ha tillräckliga lagar och regler för att säkerställa att skogsbiomassan som används är hållbart producerad, kan av Kommissionen klassificeras som så kallat A-land. Sverige har tidigare bedömts uppfylla direktivets kriterier för att klassas som A-land, vilket är betydelsefullt för svenska aktörers konkurrensmöjligheter och tillgång till EU:s marknad.

En annan viktig del är att stödsystem för bioenergi inte ska snedvrida principen om kaskadanvändning, det vill säga att träbiomassa bör användas utifrån sitt högsta ekonomiska och miljömässiga mervärde, i följande prioriteringsordning: träbaserade produkter, förlängning av träbaserade produkters livslängd, återanvändning, återvinning, bioenergi och bortskaffande.

[222] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (omarbetning).
[223] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/2413 av den 18 oktober 2023 om ändring av direktiv (EU) 2018/2001, förordning (EU) 2018/1999 och direktiv 98/70/EG vad gäller främjande av energi från förnybara energikällor, och om upphävande av rådets direktiv (EU) 2015/652.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Sveriges implementering

Energimyndigheten har i uppdrag att ta fram underlag och förslag för genomförandet av specifika artiklar i direktivet. Skogsstyrelsen berörs också i egenskap av tillsynsmyndighet för skogsbruket, och fick ett regeringsuppdrag 2024 för att föreslå anpassningar som kan behövas för att Sverige fortsatt ska kunna anses vara ett A-land. Skogsstyrelsen har där föreslagit tillägg och ändringar i skogsvårdslagen (1979:429), skogsvårdsförordningen (1993:1096) och förordning om geografisk miljöinformation (2010:1770). Förslagen omfattar även en nationell definition av gammal skog och kriterier för gammal skog och urskog, från vilka råvara inte får komma för att klassas som hållbar.[224]

För att säkerställa efterlevnad av hållbarhetskriterierna och det deklarationskrav som finns föreslår Skogsstyrelsen en utökad deklarationsplikt med uppgifter av betydelse för skogsbiomassans tillåtlighet och hållbarhetsstatus på marknaden Att uppgifterna lämnas till Skogsstyrelsen möjliggör tillsyn av de deklarerade uppgifterna. Avsaknad av och felaktig deklaration föreslås kontrolleras genom Skogsstyrelsens tillsyn. För att Sverige ska fortsätta klassas som ett så kallat A-land förväntas myndigheten agera. Skogsstyrelsen kan utifrån sitt grunduppdrag förväntas agera bland annat på tillgänglig kunskap om höga naturvärden och andra myndigheters indikationer om höga naturvärden.

Regeringen remitterar under den här utredningens utredningstid ett förslag som innebär att skogsbruksåtgärder som avses utföras i urskog eller gammal skog ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, och bedömer att det tillsammans med befintligt regelverk i övrigt innebär att Sverige kan klassas som A-land. Förslaget innehåller också definitioner av urskog och gammal skog.

Påverkan på skogssektorn

Förnybartdirektivet förbjuder inte skogsbruk, men uttaget av skogsbiomassa för energiändamål måste uppfylla hållbarhetskriterierna för att bränsleråvaran ska klassas som hållbar och kunna användas mot de utpekade syftena i förnybartdirektivet. Skogsbiomassa får till exempel inte härröra från urskog, gammal skog och skog som be-

[224] Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/09.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

hörig myndighet konstaterat har stor biologisk mångfald om bränsleråvaran ska klassas som hållbar i enlighet med direktivet. Dessa krav introducerades i lagstiftningen utan att de var definierade, vilket innebar att det inte var möjligt att göra någon relevant konsekvensanalys av den föreslagna rättsakten.

Enligt de förslag som Skogsstyrelsen har lämnat i slutredovisningen av regeringsuppdraget[225] kan följande aktörer komma att påverkas:

- **Skogsägare/verksamhetsutövare** kan beröras enligt förslaget om deklarationsplikt.
- **Företag som agerar mellanhand**, köper av skogsägaren och säljer vidare till energiproducent kan beröras eftersom det ställs ökade krav på att de tillhandahåller tillförlitlig information till sina köpare.
- **Ekonomiska aktörer/energiproducenter** berörs sedan tidigare och behöver anpassa sin riskbaserade bedömning och rutiner för att ge korrekta, aktuella och kontrollerbara bevis avseende ett antal faktorer, för att verifiera att produkten är tillåten att klassa som förnybar. I denna kategori ingår även företag som använder biomassa för egen processenergi.

Skogsstyrelsens bedömning är att förslaget till definition, kriterier och författningsändringar inte kommer att påverka avverkning av sortimenten sågtimmer och massaved och att det är försumbara effekter på uttag av primärt skogsbränsle. Under åren 2022–2023 rapporterade 126 aktörer användning av fast biobränsle i form av skogsbiomassa, 211 aktörer har antingen frivilligt hållbarhetsbesked eller är rapporteringsskyldiga för fast bränsle i anläggningar över 20 MW[226].

Skogsstyrelsen bedömer att direktivet har en försumbar effekt på skogsbrukets samlade ekonomiska lönsamhet. Men också att konsekvenserna blir att skogsägare, tillsynsmyndigheter och energiproducenter kan få ökade kostnader för att säkerställa att bioenergin klassas som hållbar. Kriteriet om att skogsbiomassa för energiändamål inte får härröra från skog som behörig myndighet konstaterat har stor biologisk mångfald ingick inte i uppdraget från regeringen. Utfallet av den fortsatta hanteringen av detta kriterium kan påverka

[225] Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/09.
[226] Energimyndigheten. 2025-01-08.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

skogssektorn. Arbete med dessa frågor pågår för närvarande inom Regeringskansliet, så vilken den slutliga påverkan blir går inte att säga i nuläget.

Avskogningsförordningen

Syftet med avskogningsförordningen (EU 2023/1115)[227] är att minimera unionens bidrag till avskogning och skogsförstörelse världen över, och på så sätt bidra till en minskning av den globala avskogningen. Syftet är också att minska unionens bidrag till utsläpp av växthusgaser och global förlust av biologisk mångfald. Den största orsaken till avskogning globalt är att mer skogsmark tas i anspråk som jordbruksmark. Världens växande befolkning och ökande efterfrågan på jordbruksprodukter, särskilt av animaliskt ursprung, förväntas leda till ökad efterfrågan på jordbruksmark och ytterligare avskogning, samtidigt som förändringar i klimatet påverkar livsmedelsproduktionen.

Avskogningsförordningen trädde i kraft den 29 juni 2023 och skulle börja tillämpas den 30 december 2024. Den 3 december 2024 nåddes en överenskommelse mellan parlamentet, ministerrådet och kommissionen om att avskogningsförordningen skjuts fram ett år och börjar tillämpas den 30 december 2025. Avskogningsförordningen ersätter timmerförordningen[228].

Produkterna som omfattas av avskogningsförordningen är de som innehåller, har utfodrats med eller har producerats med användning av nötkreatur, kakao, kaffe, oljepalm, gummi, soja och trä.

Råvaror och produkter som omfattas av förordningen får inte importeras, produceras, tillhandahållas på marknaden eller exporteras om inte följande krav är uppfyllda:

[227] 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.
[228] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010 av den 20 oktober 2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

– de är avskogningsfria,
– de har producerats i enlighet med lagstiftningen i produktionslandet och
– de omfattas av en förklaring om tillbörlig aktsamhet.

Med avskogningsfria menas att produkterna inte får ha orsakat avskogning eller skogsförstörelse efter den 31 december 2020. Med avskogning menas omvandling av skog till jordbruksanvändning. Med skogsförstörelse menas omvandling av urskog eller naturligt föryngrad skog till skogsplantager eller till annan träd- och buskmark eller urskog till planterad skog.

En förklaring om tillbörlig aktsamhet ska registreras i EU:s informationssystem innan en produkt släpps ut på marknaden för första gången, exporteras eller tillhandahålls på marknaden av stora företag. Genom förklaringen intygas att tillbörlig aktsamhet har visats och att ingen eller endast försumbar risk har konstaterats för att produkterna inte är avskogningsfria och inte har producerats i enlighet med relevant lagstiftning i produktionslandet.

Sveriges implementering

En särskild utredare har haft i uppdrag att lämna förslag för att anpassa svensk rätt till avskogningsförordningen. Utredningen gör bedömningen att det för Sveriges vidkommande inte finns något behov av att införa nya regler som motverkar avskogning för att hela landet ska betraktas som ett lågriskland. Däremot föreslår utredningen att det bör införas nya regler som motverkar skogsförstörelse, och föreslår därför att det ska införas en bestämmelse i skogsvårdslagen om att den produktiva skogsmarkens ägare ska underrätta Skogsstyrelsen om en föryngringsavverkning ska ske i en urskog.

Det behöver också införas en bestämmelse i skogsvårdslagen om att den som ska anlägga skogsplantage på skogsmark där det tidigare inte har varit skogsplantage ska anmäla detta till Skogsstyrelsen. För att underlätta den praktiska tillämpningen av de bestämmelser som föreslås för att motverka skogsförstörelse föreslår utredningen att avskogningsförordningens definitioner av begreppen urskog, skogsplantage och skogsförstörelse ska införas i skogsvårdslagen.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

För att den behöriga myndigheten ska kunna utöva en effektiv tillsyn över de verksamhetsutövare och handlare som omfattas av avskogningsförordningens krav kommer myndigheten att behöva ta del av uppgifter och handlingar, vilket också kräver justering av lagstiftningen.

Sammanfattningsvis kan kraven i avskogningsförordningen mötas till största del med befintlig lagstiftning eller tillägg i befintlig lagstiftning.

Påverkan på skogssektorn

För att kunna efterleva avskogningsförordningen behöver aktörer inom skogsbruket bedöma om skogsbruksåtgärder som planeras kan leda till omvandling som medför skogsförstörelse samt dokumentera dessa.[229]

Risken för att en skogsbruksåtgärd kan medföra skogsförstörelse bör bedömas baserat på de åtgärder som kan överblickas vid den aktuella tidpunkten för åtgärden och med utgångspunkt från den skogstyp som området utgör eller utgjorde före den 31 december 2020. Det är viktigt att aktörer inom skogsbruket fastställer och dokumenterar skogstyp för olika områden. [230]

För att Skogsstyrelsen ska kunna utföra sitt uppdrag som behörig myndighet kan det komma att krävas att skogsbruksåtgärder i urskog kommer till Skogsstyrelsens kännedom i förväg och att det behöver vara tydligt innan en avverkning sker vilka föryngringsåtgärder som kommer att vidtas i urskog. Det handlar om liknande krav som ställs i förnybartdirektivet om dokumentationsplikt för skogsägare och verksamhetsutövare (se föregående avsnitt). Aktörer inom hela den skogliga värdekedjan behöver ha ett system för tillbörlig aktsamhet. Ett liknande krav har funnits för skogsbruket sedan timmerförordningen, som ska motverka handel med olagligt avverkat virke och trävaror från sådant virke, började tillämpas 2013. Systemet ska bestå av informationsinsamling, riskbedömning och riskreducering.

När avskogningsförordningen börjar tillämpas behöver aktörerna intyga att tillbörlig aktsamhet har visats genom att lämna in förklaringar om tillbörlig aktsamhet i EU:s informationssystem. Både av-

[229] Skogsstyrelsen. 2024. Dnr 2024/206.
[230] Skogsstyrelsen. 2024. Dnr 2024/206.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

verkningar och gallringar omfattas av kravet och förklaringarna ska innehålla geolokalisering. Alla produkter som omfattas ska kunna spåras tillbaka till produktionsplatsen. Detta innebär att skogssektorn kommer att behöva utveckla sina befintliga spårbarhetssystem så att all nödvändig information om råvaran följer med i leveranskedjan.

Aktörerna kan välja mellan att manuellt registrera förklaringar om tillbörlig aktsamhet i EU:s informationssystem eller använda sig av ett API[231] för att automatiskt överföra informationen från sina egna system till EU:s system. Oavsett vilket alternativ som väljs så kommer det att medföra ökade kostnader för skogsbruket. Varierande krav på information och dokumentation från aktörer i olika affärsled kan medföra stora administrativa kostnader och försvåra relationer med kunder och leverantörer.

För det svenska skogsbruket bedöms påverkan främst vara av administrativ karaktär, till skillnad från påverkan på befintliga produktionsmetoder eller möjligheter. Vikten av och kostnaden för avskogningsförordningsrelaterad administration bör dock inte underskattas och produktens tillåtlighet på marknaden är i stor utsträckning beroende av en korrekt administration och säkerställande att inga misstag sker i förhållande till relevant lagstiftning. Konsekvenserna av att en produkt blir förbjuden att sättas på marknaden, vilket kan bli fallet vid exempelvis felaktig dokumentation, kan bli oerhört omfattande och är svåra att överblicka på förhand. Omfattningen av sådana konsekvenser beror delvis på hur behöriga myndigheter i medlemsstaterna hanterar konsekvenser för administrativa misstag.

Naturrestaureringsförordningen

Naturrestaureringsförordningen (EU 2024/1991) syftar till att återställa skadade ekosystem i medlemsländerna genom att sätta juridiskt bindande mål för långsiktig och varaktig återhämtning av resilienta ekosystem med biologisk mångfald på land och till havs. Förordningens regler syftar också till att uppnå EU:s övergripande mål för begränsning av och anpassning till klimatförändringar och markförsämringsneutralitet, förbättra livsmedelstryggheten och uppfylla unionens internationella åtaganden. Ett första förslag till

[231] Gränssnitt som gör det möjligt för olika programvaror att utbyta information.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

förordning lades fram i juni 2022. Efter förhandlingar röstade EU:s miljöråd för att anta naturrestaureringslagen den 17 juni 2024. Varje medlemsstat ska senast den 1 september 2026 ta fram ett utkast till nationell restaureringsplan i vilken bland annat planerade restaureringsåtgärder ska beskrivas.[232]

Det finns kopplingar mellan naturrestaureringsförordningen och annan EU-lagstiftning, bland annat genom att en del av de restaureringsåtgärder som medlemsstaterna är skyldiga att sätta på plats syftar till att de arter och livsmiljötyper som omfattas av art- och habitatdirektivet[233] ska nå gynnsam bevarandestatus. Förordningen ställer bland annat krav på restaureringsåtgärder för att förbättra tillståndet i områden med utpekade livsmiljöer. Till 2030 ska åtgärder genomföras för minst 30 procent av den totala arealen av alla livsmiljötyper som inte är i gott tillstånd när det gäller land-, kust- och sötvattenmiljöer. Till 2040 och 2050 ska åtgärder genomföras på 60 procent respektive 90 procent av arealen för varje grupp av livsmiljötyper som inte är i gott tillstånd. Till detta ska restaureringsåtgärder vidtas för att återskapa områden som inte håller naturtypsklass. Medlemsstaterna ska senast 2030 genomföra återetableringsåtgärder på en yta motsvarande 30 procent av den areal som saknas för att nå gynnsam referensareal för varje grupp av livsmiljötyper, 2040 på en yta motsvarande 60 procent och 2050 på en yta motsvarande 100 procent. Under vissa förutsättningar kan kraven sänkas något. Medlemsstaterna ska även genomföra restaureringsåtgärder i livsmiljöer för utpekade arter. Varje medlemsstat bestämmer vilka restaureringsåtgärder den ska genomföra och på vilka områden de genomförs och redovisar detta i sin nationella restaureringsplan. Det finns också kunskapskrav i förordningen. När det gäller land-, kust- och sötvattensmiljöer ska till exempel tillståndet vara känt på 90 procent av arealen av livsmiljötyperna. Vidare finns i förordningen krav på att medlemsstaterna, i områden med restaureringsåtgärder, ska vidta åtgärder som syftar till en kontinuerlig förbättring och det finns också skyldigheter att vidta åtgärder för att förhindra avsevärd försämring i områden med livsmiljötyper.

I förordningen finns också specifika krav för olika ekosystem. För skogsekosystem ska medlemsstaterna uppnå en ökande trend

[232] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur och om ändring av förordning (EU) 2022/869.
[233] Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

på nationell nivå för minst sex av sju av indikatorer för biologisk mångfald i skogsekosystem. Utvecklingen för indikatorerna ska mätas till dess att fastställda tillfredsställande nivåer har uppnåtts. Därutöver ska medlemsstaterna uppnå en ökande trend på nationell nivå för indexet för vanliga skogsfåglar. Även det så kallade 3 Billion Trees-initiativet, som innebär att medlemsstaterna förväntas bidra till att det planteras tre miljarder ytterligare träd inom unionen, är införlivat i förordningen.

Sveriges implementering

Naturvårdsverket har i september 2024 fått i uppdrag[234] att tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk samt Boverket ta fram ett förslag till nationell naturrestaureringsplan. I uppdraget ingår att analysera och föreslå nödvändiga författningsändringar till följd av förordningen samt att lämna en konsekvensutredning av förslagen. Förslaget till plan och eventuella författningsförslag ska inte gå utöver miniminivån i förordningen. Därutöver ska den flexibilitet som finns i förordningen analyseras och nyttjas till fullo där det är möjligt, i syfte att förslaget till plan och eventuella författningsändringar inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms nödvändigt. Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet senast den 27 februari 2026.

Även Miljömålsberedningen har haft i uppdrag att föreslå styrmedel och åtgärder som bidrar till Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald. I skogsmark menar beredningen att prioriteringen bör vara att skydda områden med höga naturvärden så att dessa inte går förlorade. Miljömålsberedningen har inte behandlat restaureringsförordningens kvalitativa krav, men lämnar ett antal förslag som ska innebära att Sverige hamnar i en bättre sits för att kunna leva upp till restaureringsförordningen i sin helhet. Förslagen gäller bland annat införande av etappmål som speglar en del av de siffersatta målen i restaureringsförordningen, en satsning på det svenska systemet för restaureringsarbetet, att Naturvårdsverket får i uppdrag att inkludera restaurering av naturtyper i arbetet med åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper samt

[234] Regeringen. 2024. Regleringsbrev för Naturvårdsverket 2024. Ändringsbeslut 2024-09-26.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

att länsstyrelserna får i uppdrag att genomföra och samordna rådgivning om naturrestaurering.

Miljömålsberedningen resonerar i sitt betänkande om att formulera regler för att hantera icke-försämringskravet, men bedömer att det bör hanteras inom ramen för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken för att säkerställa ersättning till fastighetsägarna om pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Påverkan på skogssektorn

Skogssektorn påverkas på så sätt att restaureringsåtgärder kan behöva komma på plats antingen för att naturtyper ska nå fullgott tillstånd, att skogsmark ska kunna klassas som livsmiljötyp eller för att det behövs för att det ska finnas tillräckligt med livsmiljöer för utpekade arter. Med restaurering menas processen att aktivt eller passivt understödja återhämtningen hos ett ekosystem i syfte att förbättra dess struktur och funktioner.

Omfattningen av restaureringsåtgärder som är nödvändiga för att återskapa livsmiljötyper i områden som inte håller livsmiljötypsklass beror av hur stor den befintliga arealen är samt hur stor den gynnsamma referensarealen är. Gynnsam referensareal definieras i förordningen. Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten redovisade i ett regeringsuppdrag en översyn av referensarealer för livsmiljötyper i art- och habitatdirektivet i april 2024[235], vilket i sin tur alltså kan ha betydelse för genomförandet av naturrestaureringsförordningen.

I regeringsuppdraget redovisar myndigheterna konsekvenserna för skog utifrån två olika utredningsalternativ, dels att Sverige utgår ifrån livsmiljötypsarealer vid EU-inträdet (1995), dels att referensarealerna i naturrestaureringsförordningen sätts utifrån de föreslagna reviderade referensarealerna. Konsekvensanalysen gäller således bara en begränsad del av naturrestaureringsförordningens konsekvenser för skogssektorn.

Av konsekvensanalysen i regeringsuppdraget[236] framgår att det i det första utredningsalternativet (1995 års arealer) inte behövs restaureras ytterligare arealer för att bli livsmiljötyp. I det andra alterna-

[235] Naturvårdsverket. 2024. Skrivelse 2024-03-28.
[236] Naturvårdsverket. 2024. Skrivelse 2024-03-28.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

tivet (föreslagna reviderade referensarealer) handlar det om att ytterligare 1 270 000 hektar skogsmark behöver restaureras till livsmiljötyp. Om de arealer som ska restaureras också behöver formellt skydd beräknas den tillkommande statsfinansiella kostnaden för detta till runt 63 miljarder kronor i dagens penningvärde om det antas att man skulle fortsätta skydda skog i samma takt som under de senaste 30 åren oavsett naturrestaureringsförordningen. Kostnaden bedöms ligga på runt 95 miljarder kronor i dagens penningvärde till år 2050 om man i stället antar inget ytterligare skydd av skog skulle ske från i dag till 2050 om naturrestaureringsförordningen inte fanns.

Den samhällsekonomiska analysen som gjordes inom regeringsuppdraget indikerar att de samhällsekonomiska nyttorna av de föreslagna reviderade referensarealerna överstiger kostnaderna fram till 2050. Nyttorna är knutna till biologisk mångfald och klimatreglering (kolsänkan i skog) och andra mindre nyttor för andra ekosystemtjänster. Kostnaderna uppstår främst till följd av ett minskat utbud av timmer och massaved. Samhällsekonomiska effekter i andra förädlingsledet bedömdes däremot mer osäkra (se avsnitt 3.2 för en analys av kostnaderna). Om referensarealerna likställs med livsmiljötypsarealerna vid EU-inträdet 1995, i stället för föreslagna reviderade referensarealer, blir det ingen effekt för timmer och massaved samt klimatreglering eftersom dagens skogsbruk fortsätter.

I december 2024 gav regeringen Naturvårdsverket i uppdrag att rapportera gynnsamma referensarealer för livsmiljöer i art- och habitatdirektivet. För skogliga livsmiljöer ska Naturvårdsverket rapportera faktiskt areal vid Sveriges EU-inträde (det vill säga 1995 års arealer) som gynnsamma referensarealer[237].

I implementeringen av naturrestaureringsförordningen ingår bland annat att varje medlemsstat ska ta fram en nationell restaureringsplan. Som tidigare nämnts ska medlemsstaterna i land- kust- och sötvattenekosystem till 2030 säkerställa att tillståndet är känt för minst 90 procent av arealen fördelat över alla utpekade livsmiljötyper. För att uppfylla kunskapskravet och ta fram restaureringsplanen behövs fortsatt arbete med kartläggning av naturtypers förekomst, analys av tillståndet, urval av områden att restaurera och annan information. Till detta kommer kostnader för aktiva restaureringsåtgärder i form av olika

[237] Regeringen. 2025. Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Naturvårdsverket.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

natur- och kulturvårdande skötselåtgärder som görs i restaureringssyfte samt övervakning av trender över tid.[238]

Det råder ännu osäkerhet om påverkan avseende icke-försämringskravet för livsmiljöer, det vill säga skyldigheten att vidta åtgärder i syfte förhindra att områden med gott tillstånd försämras avsevärt. Skälen till osäkerheten är att tolkningen av kraven inte är klar. Likadant är det med kraven i artikel 12 om att restaureringsåtgärder som är nödvändiga för att förbättra den biologiska mångfalden ska genomföras i skogsekosystem, utöver de områden som är föremål för restaureringsåtgärder enligt artikel 4, samt kravet på ökande trend för sex av sju indikatorer.

Det kan också komma att krävas restaurering av stora arealer av betesmark, upp till 100 000 till 370 000 hektar, vilket kan innebära ett behov av att ställa om mellan noll och 120 000 ha skogsmark till gräsmark enligt Naturvårdsverkets bedömning[239].

Konsekvenserna av naturrestaureringsförordningen utreds inom pågående regeringsuppdrag att ta fram förslag till nationell plan och författningsändringar och är alltså fortfarande inte kända. Konsekvenserna beror bland annat på val av referensarealer och hur icke-försämringskravet kommer att tillämpas. Klart är att lagstiftningen innebär stora åtaganden för Sverige med minskade möjligheter till virkesuttag som följd. Miljömålsberedningen bedömer exempelvis att skogsbruk normalt inte är förenligt med bevarande av skogsmarksnaturtyper. Restaureringsåtgärder påverkar sannolikt även fastighetsvärden.

Taxonomiförordningen och beslutade delegerade akter

EU:s gröna taxonomiförordning (2020/852/EU)[240] antogs i juni 2020 och utgör en ramreglering för att avgöra vilka ekonomiska verksamheter som ska anses vara miljömässigt hållbara. Förordningen syftar till att bidra till att uppfylla de tre målen för hållbar utveckling i EU. Dessa tre mål är att:

[238] Skogsstyrelsen 2022. Skrivelse 2022-09-30.
[239] Naturvårdsverket. 2024. Skrivelse 2024-03-28.
[240] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/852 av den 18 juni 2020 om inrättande av en ram för att underlätta hållbara investeringar och om ändring av förordning (EU) 2019/2088.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

– styra kapitalflöden mot investeringar i hållbara verksamheter för att uppnå hållbar tillväxt för alla,
– hantera finansiella risker till följd av klimatförändringar, naturkatastrofer, miljöförstöring och sociala problem,
– främja öppenhet och långsiktighet i finansiell och ekonomisk verksamhet.

Taxonomiförordningen fastställer kriterier för när en ekonomisk verksamhet ska anses vara miljömässigt hållbar. Syftet är att hjälpa investerare att identifiera och jämföra miljömässigt hållbara investeringar.

För att en viss ekonomisk verksamhet ska klassificeras som miljömässigt hållbar så ska den: bidra väsentligt till ett eller flera av sex fastställda miljömål, inte orsaka betydande skada för något av de övriga målen, samt uppfylla vissa minimikrav inom social hållbarhet. Det krävs också att verksamheten överensstämmer med mer detaljerade villkor, så kallade tekniska granskningskriterier, som fastställs av kommissionen i delegerade akter till förordningen.

De sex miljömålen är:

– begränsning av klimatförändringar,
– anpassning till klimatförändringar,
– hållbar användning och skydd av vatten och marina resurser,
– övergång till en cirkulär ekonomi,
– förebyggande och kontroll av föroreningar, och
– skydd och återställande av biologisk mångfald och ekosystem.

Den 4 juni 2021 antog kommissionen en första delegerad akt med granskningskriterier för de två klimatrelaterade målen i taxonomin[241]. Akten trädde i kraft 1 januari 2022. Därefter antog kommissionen i juni 2023 två delegerade akter med granskningskriterier för taxonomins fyra övriga miljömål respektive ytterligare kriterier för de två klimatrelaterade målen[242]. Dessa akter trädde i kraft 1 januari 2024.

[241] Kommissionens delegerade förordning (EU) 2021/2139 av den 4 juni 2021.
[242] Kommissionens delegerade förordning (EU) 2023/2486 av den 27 juni 2023; Kommissionens delegerade förordning (EU) 2023/2485 av den 27 juni 2023.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Den första delegerade akten gällande de två klimatrelaterade målen omfattar skogsbruk som sektor. De delegerade akterna som täcker de övriga fyra miljömålen omfattar inte skogsbruk. Det har lagts fram förslag, men på grund av oenighet i den tekniska expertgruppen valde EU-kommissionen att inte inkludera skogsbruk för tillfället.

Påverkan på skogssektorn

Taxonomiförordningen är i grunden ett transparensverktyg och innebär krav på följande tre områden:

- kompletterande krav på innehållet i vissa stora företags hållbarhetsrapport. Det handlar både om finansiella företag, såsom banker, och större icke-finansiella företag,
- krav på finansmarknadsaktörer som tillhandahåller finansiella produkter (till exempel portföljförvaltning eller fonder men även lån) att informera om hur stor del av de underliggande investeringarna som gjorts i taxonomiförenlig verksamhet,
- krav på EU och EU:s medlemsstater när det gäller åtgärder i vilka det fastställs krav på finansmarknadsaktörer eller emittenter med avseende på finansiella produkter som tillhandahålls som miljömässigt hållbara.

I praktiken väntas detta påverka hela investeringskedjan och påverka ett stort antal företag, vars värdepapper ingår i de aktie- och obligationsfonder som omfattas av lagkravet. Likaså förväntas kravet på större företag att redovisa sin verksamhet att spilla över på mindre företag.[243]

Även om taxonomin riktar sig direkt till stora företag och finansmarknadsaktörer så kan enskilda skogsägare påverkas. Eftersom skogsbruk omfattas av den delegerade akten om klimatmålen, kan en skogsägare som har ett lån eller vill ta ett lån hos banken komma att påverkas genom att banken behöver få in underlag från låntagaren som visar om skogsbruket uppfyller kraven i taxonomin:

[243] Skogsstyrelsen 2020. Dnr 2020/4949.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

1. skogsbruksplan med specificerade uppgifter,
2. klimatnyttoanalys,
3. garanti för permanens,
4. revision, samt
5. inte orsaka betydande skada på de andra miljömålen.

Det finns risker för ökade kostnader och administrativ börda till följd av de delegerade akterna men också genom indirekt framtida påverkan genom att EU:s policyutveckling sker stegvis. Även i denna delegerade förordning hänvisas till eller använder man sig av kriterier från tidigare lagstiftning (till exempel förnybartdirektivet). De facto (genom standardisering eller annat normativt arbete) eller de jura (genom ny EU-lagstiftning) kan kraven och kriterierna i denna förordning i framtiden komma att användas för att till exempel bedöma hållbarheten av enskilda produkter.

När det gäller uppgifterna under punkt 1 (skogsbruksplan) ingår de flesta redan i dag i en skogsägares skogsbruksplan. Det ska dock noteras att inte alla skogsägare har en skogsbruksplan. En del av informationen kan tas fram genom Skogsstyrelsens tjänst Mina Sidor eller andra GIS-tjänster. Huruvida sådan information bedöms som tillräcklig beror dock på tolkningen av vissa krav.

Klimatnyttoanalysen (punkt 2) skulle antagligen kräva modellering av en skogsfastighets utveckling baserad på data specifikt för den fastigheten. Viss generalisering skulle i teorin vara möjlig. En grundläggande fråga är om en 30-årsperiod verkligen är rimlig för att bedöma klimatnytta av åtgärder som görs på ett skogsbestånds utveckling (omloppstid), liksom frågan om additionalitet och vilken typ av skogsbruk som utgör referensnivån.

Permanenskravet (punkt 3) kan vara juridiskt sett svårt att garantera eftersom en skogsägare alltid kan besluta att sälja fastigheten eller att ändra markanvändningen (från skog till jordbruksmark eller infrastruktur). Det är otydligt vad som skulle hända i sådana fall.

Revisionskraven (punkt 4) kan vara en påtaglig administrativ börda. Om sådan skulle tas över av tredjepartscertifierare är frågan om kostnaderna av själva certifieringen kommer att öka.

I nuläget finns mycket begränsad information om hur systemet skulle fungera i praktiken, bland annat hur banker planerar göra sina

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

bedömningar kring eventuella lån till skogsägare och huruvida taxonomikraven uppfylls. Det är också oklart om certifieringsorganisationer överväger att (på sikt) införliva taxonomins krav i sina system för att underlätta för skogsägare. Det finns konsultfirmor som utvecklar tjänster som skogsägare kan köpa för att få en klimatnyttoanalys genomförd.

Certifieringsramverk för koldioxidupptag och lagring

EU-kommissionen betonar i sitt meddelande om hållbara kretslopp för kol[244] vikten av att skapa incitament och affärsmodeller för att åstadkomma ökade koldioxidupptag i bland annat naturliga kolsänkor i ekosystem (carbon farming) för att nå EU:s mål om klimatneutralitet. Enligt kommissionen bör alla markägare senast år 2028 ha tillgång till data om upptag och avgång av växthusgaser och att carbon farming ska bidra till en ökad markbaserad kolsänka med 42 $MtCO_2eq$ till år 2030.

Certifieringsramverket om kolinlagring (CRCF)[245] beslutades i november 2024. De mest framträdande delarna handlar om ett certifieringssystem för permanenta koldioxidupptag, kolinlagrande bruk och koldioxidlagring i produkter med regler för kvantifiering, hur additionalitet ska fastslås, övervakning och varaktighet, hållbarhet och register. Metodologier som kan införas i ett första skede inkluderar bio-CCS, biokol, beskogning, agroforestry, återvätning och lagring av biogent kol i byggnader.

Påverkan på skogssektorn

Aktiviteterna under certifieringsramverket ska bidra till minskade utsläpp och ökat upptag av växthusgaser. Det finns ännu inga färdiga delegerade akter om någon aktivitet och deras effekter på skogssektorn avgörs mycket av den exakta utformningen. Den förväntade påverkan på skogen skiljer sig mellan de olika aktiviteter som kan generera certifikat. För bio-CCS och biogent kol i byggnader finns anledning att förvänta sig att certifieringsramverket ger en

[244] Europeiska kommissionen. 2021. COM(2021) 450.
[245] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/3012 av den 27 november 2024 om inrättande av en unionsram för certifiering av permanent upptag av koldioxid, kolinlagrande jordbruk och lagring av koldioxid i produkter.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

ökad efterfrågan på skogsråvara, beroende på hur principen om additionalitet kommer att tillämpas.

Certifikat från bio-CCS kan, om de utformas så att de faktiskt leder till investeringar, förbättra biobränslens konkurrenskraft och därigenom öka efterfrågan på grot och biprodukter från skogsindustri. Certifikat för biogent kol i byggnader kan ge positiva incitament för träbyggande och därigenom öka efterfrågan på sågtimmer, men även andra sortiment för användning i biobaserad isolering med mera. Certifikat för beskogning kan öka skogsarealen och bidra till att bevara biologisk mångfald, eftersom all kolinlagrande markanvändning ska gynna skydd och återställande av biologisk mångfald och ekosystem. Certifikat för återvätning kan minska tillgången till biomassa men förbättra skogens biologiska mångfald.

På sikt kan metodologier för fler aktiviteter utvecklas, exempelvis för återbeskogning, hållbart skogsbruk och restaurering, som ger incitament till ökade nettoupptag av växthusgaser i skogen. Den faktiska påverkan på skogsbruk, tillväxt och skogens kolsänka beror på utformningen av certifieringarna. En kolkreditcertifiering av hållbart skogsbruk skulle kunna användas i syfte att påverka specifika skogsbruksmetoder, men det finns ännu inga konkreta förslag för den aktiviteten.

Miljöbrottsdirektivet

I april 2024 beslutades det om ett nytt miljöbrottsdirektiv (EU 2024/1203)[246]. Direktivet fastställer minimiregler för straffrätten när det gäller att bekämpa miljöbrott. Reglerna syftar till ett effektivare miljöskydd och för åtgärder för att förebygga och bekämpa miljöbrott och för att effektivt verkställa unionens miljölagstiftning.

Direktivet listar ett antal miljörelaterade handlingar som ska betraktas som brott om de begås uppsåtligen eller av grov oaktsamhet. Däribland brott mot regler för skydd av hotade arter eller naturtyper, samt illegal handel med vilda djur eller växter som skyddas av EU-lagstiftning. Direktivet kräver att både fysiska och juridiska personer (till exempel företag) ska kunna hållas ansvariga för miljöbrott, med straffrättsliga eller administrativa påföljder.

[246] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1203 av den 11 april 2024 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser och om ersättande av direktiven 2008/99/EG och 2009/123/EG.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Den tidigare versionen av direktivet (Direktiv 2008/99/EG) är införlivat i svensk lagstiftningen genom 29 kap. miljöbalken.

Påverkan på skogssektorn

Miljöbrottsdirektivets påverkan på skogssektorn sker framför allt genom miljöbalken. Det finns även kopplingar till avskogningsförordningen. Av kommittédirektivet till utredningen om avskogningsförordningen framgår att ”Regleringarna i avskogningsförordningen och det nya miljöbrottsdirektivet innebär att en nationell reglering av sanktioner behöver tas fram.”[247] Miljöbrottsdirektivet lägger alltså till ytterligare sanktioner till avskogningsförordningen. Otydligheten kring hur dessa mycket kraftfulla sanktioner ska tillämpas skapar stora risker i skogssektorn och kan leda till många rättsfall som berör administrativa misstag snarare än faktisk avskogning.

Lagstiftning – på gång

Förslag om skoglig övervakning, rapportering, strategiska planer

Den 22 november 2023 presenterade kommissionen sitt förslag till förordning om en övervakningsram för resilienta europeiska skogar[248]. Målet är att säkerställa att den data om skog som samlas in i EU har hög kvalitet och jämförbarhet, samt att främja frivillig utveckling av integrerad långsiktig planering på medlemsstatsnivå som stöttar EU:s skogars resiliens. Förslaget innehåller ett antal indikatorer, där vissa ska samlas in av kommissionen med fjärranalys, andra av medlemsstaterna främst genom nationella skogsinventeringar. Denna data ska delas offentligt och omfattar både elektroniska databaser och geografiska informationssystem.

Efter presentationen av förslaget inrättades en ad hoc rådsarbetsgrupp för skogsövervakning under jordbruks- och fiskerådet. Rapportörerna i miljö- respektive jordbruksutskottet presenterade i slutet av januari 2025 sin rapport med ändringsförslag[249]. Det presenterade förslaget är kraftigt förändrat jämfört med EU-kommissionens ursprungliga förslag. Ändringsförslagen handlar bland annat om att

[247] Regeringen 2023. Dir. 2023:82.
[248] Europeiska kommissionen. 2023. COM(2023) 728.
[249] Europaparlamentet. 2023. 2023/0413(COD).

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

utgå från medlemsländernas befintliga system för övervakning, att den aktuella informationen ska vara mindre detaljerad och med en lägre upplösning och att medlemsstater som önskar ska kunna få EU-kommissionens hjälp att samla in data.

Lagförslaget väntas förhandlas mellan Europaparlamentet, Ministerrådet och Kommissionen under hösten 2025 och utgången är oklar.

Påverkan på skogssektorn

Skogsstyrelsen lämnade den 1 februari 2024 en konsekvensanalys till Regeringskansliet. Bedömningarna om påverkan på skogssektorn nedan kommer från denna analys, där det också kan finnas mer detaljerad information.[250] I princip all information som efterfrågas i den föreslagna lagstiftningen finns redan i dag tillgänglig och rapporteras via andra system. I många fall dock inte med den detaljeringsgrad som anges. EU-kommissionens förslag innebär ökad rapporteringsbörda och det är tveksamt om den ökade detaljeringsgraden kan kombineras med regleringens syfte att säkerställa tillförlitlig skoglig information.

Denna lagstiftning är inte de enda kraven på datarapportering som finns utan det är ett återkommande inslag i flera andra förordningar och direktiv, till exempel LULUCF-förordningen, naturrestaureringsförordningen, art- och habitatdirektivet. Gentemot dessa finns vissa men inte fullständiga överlapp utan det är frågan om additionella rapporteringar och därmed kostnader.

Förslag till direktiv för marköövervakning och resiliens

I juli 2023 presenterade EU-kommissionen ett förslag på ett direktiv för marköövervakning och resiliens (Soil Monitoring Law). Den övergripande målsättningen är att uppnå friska jordar (”healthy soils”) till år 2050. Kommissionen motiverar behovet av direktivet med att marken utgör den globalt näst största kolpoolen (havet är den största), vilket innebär att marken är central för att lagra kol och därmed motverka klimatförändringen. Dessutom lyfts markens stora biologisk mångfald och att den är grunden för biologiskt liv på markytan.[251]

[250] Skogsstyrelsen 2024. Skrivelse 2024-02-01.
[251] Europeiska kommissionen. 2023. COM(2023) 416.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Utöver detta tydliggör förslaget till direktiv markens roll som källa till råvaror som mineraler och att den utgör ett arkeologiskt arkiv. Pågående klimatförändring har satt fokus på betydelsen av markens funktion. Exempelvis har förmågan att magasinera vatten och näring för att bibehålla produktion av mat och biomassa, förhindra översvämningar, eller förhindra erosion och ras vid höga nederbördsmängder, uppmärksammats allt mer. Av förslaget framgår att marken är central för klimatanpassning av samhället och att markekosystemet har en central funktion för såväl stödjande och försörjande som reglerande och kulturella ekosystemtjänster och detta gäller globalt, såväl som för varje enskilt medlemsland i EU.

Mot bakgrund att markekosystemet är avgörande för de flesta andra ekosystem bedöms ett genomförande av markhälsodirektivet ha inverkan på genomförandet av flera andra EU-rättsakter, som exempelvis vattendirektivet, art- och habitatdirektivet, naturrestaureringsförordningen och LULUCF-förordningen.

Direktivet kan i dess nuvarande form delas in i ramverk kring följande:

- övervakning och säkerställande av markhälsa (exempelvis försurning),
- rådgivning om att främja markhälsa och resiliens och principer för att motverka negativ påverkan vid markexploatering och hantering av förorenade områden.

Påverkan på skogssektorn

Skogsstyrelsen lämnade den 5 oktober 2023 en fördjupad konsekvensanalys av förslaget till Regeringskansliet. Kort sammanfattat bedömde Skogsstyrelsen motivet till direktivet som relevant. Skogsstyrelsen lyfte dock problem med ett stort fokus på jordbruksmark samt att konsekvenserna för svenska skogsägare, skogsindustri samt myndigheter var svåra att överblicka på grund av luckor och otydligheter i förslaget.[252]

Den 9 september 2024 nådde EU:s ministerråd en allmän inriktning på direktivet. Den 9 april nådde rådet, parlamentet och kommis-

[252] Skogsstyrelsen 2023. Skrivelse 2023-10-05.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

sionen en preliminär överenskommelse om en slutlig kompromisstext.

Direktivets innebörd för såväl Sverige som nation, som för skogsbruket är ännu oklar.

Förslag till ny lagstiftning för produktion och saluföring av skogsodlingsmaterial

Den 5 juli 2023 presenterade EU-kommissionen sitt förslag till ny lagstiftning för produktion och saluföring av skogsodlingsmaterial[253]. Det är en förordning som är tänkt att ersätta nuvarande direktiv (1999/105/EG)[254] och erbjuda en mer modern lagstiftning som tar höjd för vetenskaplig och teknisk utveckling. Den internationellt erkända grundstrukturen som även finns i nuvarande direktiv bibehålls, men nya element introduceras i syfte att förbättra möjligheterna till spårbarhet och kontroll, bevarande och hållbart brukande av skogsgenetiska resurser och att förbättra samstämmigheten mellan denna lagstiftning och växthälsolagstiftningen (EU 2016/2031)[255].

Den föreslagna förordningen är tänkt att bidra till den övergripande politiken för den gröna given och tillhörande lagstiftning och strategier: den europeiska klimatlagen (EU 2021/1119)[256], EU-strategin för anpassning till klimatförändringar[257], EU:s skogsstrategi för 2030 och EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030.

Europaparlamentets utskott för jordbruk och landsbygdens utveckling (AGRI) har med bistånd från miljöutskottet (ENVI) skrivit en rapport med ändringsförslag som antagits av parlamentet. I Ministerrådet pågår fortfarande förhandlingar i rådsarbetsgruppen.

[253] Europeiska kommissionen. 2023. COM(2023) 415.
[254] Rådets direktiv 1999/105/EG av den 22 december 1999 om saluföring av skogsodlingsmaterial.
[255] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/2031 av den 26 oktober 2016 om skyddsåtgärder mot växtskadegörare.
[256] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119 av den 30 juni 2021 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordningarna (EG) nr 401/2009 och (EU) 2018/1999 (europeisk klimatlag).
[257] Europeiska kommissionen. 2021. COM(2021) 82.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Påverkan på skogssektorn

Den direkta påverkan berör främst de aktörer som producerar och/eller säljer skogsfrö och plantor. Lagstiftningen styr hur skogsträdsförädlingens resultat dokumenteras och klassificeras hos det producerade skogsodlingsmaterialet, och hur spårbarheten från frökällan till skogen säkras. Om ny lagstiftning kommer till stånd bedöms det leda till mer EU-harmoniserad och riskbaserad kontroll. Samordning med växthälsolagstiftningen kommer att minska den administrativa bördan och kraven på dokumentation och spårbarhet kommer att bli tydligare. Förhoppningsvis kommer möjligheterna till en mer digitaliserad informationshantering att tillkomma.

Relativt omfattande befogenheter för EU-kommissionen att anta delegerade akter och genomförandeakter gör att lagstiftningen kan utvecklas och anpassas utifrån behov och förutsättningar (klimatförändringar, teknisk utveckling mm) vilket kan öka flexibiliteten men också minska förutsägbarheten för företagen. I rådsprocessen föreslås en mycket lång införandeperiod på fem till sju år vilket ger myndigheter och företag tid att förbereda sig. Avgränsningen mot användning av skogsodlingsmaterial i skogsbruket är tydlig då skogsbruk utgör nationell kompetens.[258]

Förslag till ny lagstiftning för växter framtagna med vissa nya genomiska tekniker (NGT)

Den 5 juli 2023 presenterade EU-kommissionen sitt förslag till ny lagstiftning för växter framtagna med vissa nya genomiska tekniker (NGT), som till exempel genteknikprocessen CRISPR/Cas-9, som används för att modifiera växternas genetiska egenskaper på ett mer precist sätt än vad som är möjligt med konventionell växtförädling. Syftet är att anpassa befintlig EU-lagstiftning om GMO till dessa nya tekniker och möjliggöra att växter som tagits fram med hjälp av dem kan introduceras på den inre marknaden. Förslaget omfattar inte växter som innehåller genetiskt material från en annan icke-korsningsbar art. Sådana växter är fortfarande föremål för den befintliga GMO-lagstiftningen.

Förslaget innebär att två olika förädlingsklasser införs. Växter som anses likvärdiga med konventionellt förädlade växter klassas som

[258] Regeringskansliet 2023. Faktapromemoria 2022/23:FPM123.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

NGT-1, och övriga växter klassas som NGT-2. NGT-1-växter ska behandlas som konventionella växter medan NGT-2-växter ska godkännas enligt ett särskilt förfarande som dock är lättare än för GMO.

Förhandlingarna i Ministerrådets expertgrupp är inte avslutade och det är i dagsläget oklart om eller hur processen kommer att fortskrida, men om den fortsätter är bedömningen att förslaget snabbt kan komma att godkännas och processen med triloger tar vid.

Påverkan på skogssektorn

Den svenska molekylärbiologiska växtforskningen på skogsträd har under lång tid legat långt fram i internationell jämförelse, men har samtidigt varnat för att svensk och europeisk forskning och utveckling inom detta område inte kan fortsätta att utvecklas med nuvarande strikta regler och EU:s skeptiska hållning till genmodifierade växter. Mot den bakgrunden bedöms NGT-förordningen kunna öka incitamenten för forsknings- och utvecklingsinsatser avseende skogsträd. Det är dock svårt att bedöma hur nära till hands det är att träd som klassas som NGT-växter blir intressanta för det praktiska skogsbruket, men om så blir fallet bedöms NGT-förordningen underlätta introduktionen av NGT-växter genom ett förenklat förfarande för godkännande och en minskad administrativ börda. Frågan hur marknaden och certifieringssystemen ser på ett införande av NGT-växter i det svenska skogsbruket har inte kunnat bedömas.[259]

Förordning om europeiska miljöräkenskaper

Förordningen om europeiska miljöräkenskaper (EU 691/2011) syftar till att fastställa en gemensam ram för insamling, sammanställning, överföring och utvärdering av europeiska miljöräkenskaper. I juli 2022 presenterade EU-kommissionen ett förslag om ändring av förordning om europeiska miljöräkenskaper, vilken beslutades i november 2024[260]. Ändringen innebär ett tillägg i form av tre obligatoriska moduler i miljöräkenskapsramverket: skogsräkenskaper, räkenskaper över miljösubventioner och liknande transfereringar samt ekosystem-

[259] Regeringskansliet 2023. Faktapromemoria 2022/23:FPM121.
[260] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/3024 av den 27 november 2024 om ändring av förordning (EU) nr 691/2011 vad gäller införandet av nya moduler för miljöräkenskaper.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

räkenskaper. Syftet med ändringen är att bättre möta användarbehoven inom dessa områden, inte minst vad gäller uppföljningen av den europeiska gröna given.[261]

Påverkan på skogssektorn

Skogsstyrelsen har inte gjort några bedömningar eller analyser av förordningens påverkan på skogssektorn. Däremot kan det faktum att det här är den första skogliga statistiken som direkt lyfts in i Eurostat i förlängningen innebära en konflikt mellan olika EU organ om vilket organ som är datahubben. I miljöräkenskaperna ingår också att redovisa arealen *Forest Available for Wood Supply* respektive *Forest Not Available for Wood Supply* vilket innebär ett annat sätt att räkna mark undantagen från skogsbruk än inom Europeiska miljöbyrån (EEA).

Vägledningar

Kommissionen har också tagit fram olika vägledningar som ska bidra till genomförandet av de olika strategierna och som stöd för implementeringen av rättsakterna som är knutna till dessa. Två vägledningar av betydelse beskrivs nedan.

Vägledning Ur- och naturskog

Som en del av EU:s gröna giv aviserade EU-kommissionen i strategin för biologisk mångfald att 30 procent av landytan i EU ska skyddas varav en tredjedel ska ges strikt skydd inkluderande alla återstående urskogar och naturskogar. Det upprepas även i EU:s skogsstrategi. I mars 2023 publicerade EU-kommissionen en vägledning för hur urskogar (primary forest) och naturskogar (old-growth forest) ska definieras, karteras, skyddas och övervakas[262].

Vägledningen togs fram genom en samverkansprocess mellan kommissionen, medlemsstater och intressentorganisationer. Sverige hade en aktiv roll i framtagandet med representanter från Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket som stöd till Regeringskansliet.

[261] Europeiska kommissionen. 2022. COM(2022) 329 final.
[262] Europeiska kommissionen. 2023. COM(2023) 62.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Underlag togs också fram av olika forskningsinstitut[263,264]. Vägledningen bedöms, i ett underlag som Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har lämnat till miljömålsberedningen, vara relevant och tillämpbar på en övergripande nivå i Sverige[265].

Skogsstyrelsen har även i samverkan med Naturvårdsverket under 2024 tagit fram förslag till definition av gammal skog samt kriterier för gammal skog och urskog inom ramen för ett regeringsuppdrag om förnybartdirektivet.[266]. För det engelska begreppet old-growth forest har det i olika rättsakter, strategier och vägledningar antingen använts begreppet naturskog eller gammal skog. För primary forest används genomgående urskog.

Påverkan på skogssektorn

En vägledning är inte en bindande rättsakt och har därmed ingen direkt påverkan på skogssektorn, men indirekt har de betydelse eftersom det kan definieras begrepp och ord som sedan kan komma att användas i andra sammanhang.

Miljömålsberedningen har föreslagit att kommissionens vägledning genomförs i Sverige genom att Skogsstyrelsen, i samråd med Naturvårdsverket och SLU, får i uppdrag att göra en kartläggning av urskog och gammal skog genom fältinventering av de skogar som har en förhöjd sannolikhet att utgöra urskogar och gammal skog samt att Sverige senast 2030 skyddar alla återstående urskogar och all återstående gammal skog, enligt den föreslagna svenska definitionen av vad som avses i förnybartdirektivet. Det finns därmed en stark koppling mellan vägledningen och förnybartdirektivet. Miljömålsberedningen föreslår att urskog och gammal skog, som inte är kartlagd, upptäcks genom avverkningsanmälningar och anmälningar om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och därigenom skyddas.

Enligt den underlagsrapport som Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket lämnade till Miljömålsberedningen avseende mängden urskog och naturskog i Sverige[267] är myndigheternas bedömning är att arealen naturskog som ligger utanför strikt skyddade områden uppgår till

[263] Barredo, J.I. m.fl. 2021.
[264] O'Brien, L. m.fl. 2021.
[265] Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023. Dnr NV-02484-23, dnr SKS: 2023/3258.
[266] Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/9.
[267] Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. 2023. Dnr NV-02484-23 dnr SKS 2023/3258.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

mellan 2,2 och 2,8 miljoner hektar skogsmark. Av den arealen bedöms 1,5–1,8 miljoner hektar finnas på produktiv skogsmark varav 0,9–1,3 miljoner hektar i dag inte heller återfinns i andra formella skydd eller av myndigheterna kända frivilliga avsättningar.

I Skogsstyrelsens underlag för ett kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet bedöms arealen urskog och gammal skog – enligt föreslagna kriterier – inte överstiga 0,5 miljoner hektar produktiv skogsmark utanför formellt skydd baserat på en skattning från Riksskogstaxeringen på cirka 0,2–0,3 miljoner hektar produktiv skogsmark utanför formella skydd.[268]

Vägledning Naturnära skogsbruk

Begreppet closer-to-nature forest management kommer från EU:s biodiversitets- och skogsstrategier för 2030 där det beskrivs som principer för ett skogsbruk som kombinerar mål för biologisk mångfald och klimat med mål för råvaruproduktion/produkter från skogen. I de svenska översättningarna används begreppet ”naturnära skogsbruk”.

I juli 2023 publicerade EU-kommissionen en vägledning för naturnära skogsbruk.[269] Vägledningen har utarbetats av EU-kommissionen med stöd av expertgrupper från medlemsländerna. I vägledningen ingår allmänna principer och nyckelåtgärder för en naturnära skogsförvaltning (closer-to-nature forest management).

Under 2022–2023 fick Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket ett regeringsuppdrag att bland annat föreslå en definition av naturnära skogsbruk för svenska förhållanden. Definitionen skulle, om lämpligt, beakta relevanta delar i det som då endast var ett förslag till vägledning och som under uppdragets gång publicerades.

Förslaget till definition och förslag till målnivåer för naturnära skogsbruk framgår av redovisningen av uppdraget.[270] Den föreslagna definitionen inkluderar, precis som vägledningen, trakthyggesbruk beroende på utförande.

Miljömålsberedningen[271] menar att en utveckling och tillämpning av naturnära skogsskötselmetoder bidrar till att leva upp till EU:s

[268] Skogsstyrelsen 2024. Rapport 2024/09.
[269] Europeiska kommissionen. 2023. 2023-07-27.
[270] Skogsstyrelsen. 2023. Rapport 2023/16.
[271] SOU 2025:21.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

strategi för biologisk mångfald och föreslår att Skogsstyrelsen i sin rådgivning och information ska ge råd om naturnära skogsbruksmetoder som bidrar till att bevara och utveckla biologisk mångfald. Miljömålsberedningen menar att ett naturnära skogsbruk är mer ändamålsenligt än enbart ett hyggesfritt skogsbruk om förutsättningarna för den biologiska mångfalden ska förbättras i den del av landskapet som brukas för virkesproduktion. Miljömålsberedningen bedömer dock att skogsbruk, inte heller som naturnära skogsbruk, skulle vara förenligt med bevarande av naturtypen västlig taiga.

Påverkan på skogssektorn

En vägledning är inte en bindande rättsakt och har därmed ingen direkt påverkan på skogssektorn, men indirekt har de betydelse eftersom det kan definieras begrepp och ord som sedan kan komma att användas i andra sammanhang. Exempelvis om det certifieringssystem för naturnära skogsbruk som föreslagits i EU:s skogsstrategi (se tidigare avsnitt om strategier och åtgärdspaket) förverkligas kan vägledningen komma att få betydelse för skogssektorn.

Övriga rättsakter och strategier

Utöver rättsakter och strategier inom gröna given finns andra som påverkar skogssektorn såsom till exempel fågeldirektivet, art- och habitatdirektivet, samt ramdirektivet för vatten som beskrivs i avsnitt 3.1.2. Nedan beskrivs kortfattat några ytterligare rättsakter och policyer som kan ha bäring på svensk skogssektor.

Clean industrial deal

Den 26 februari 2025 lanserade EU-kommissionen Clean Industrial Deal som utgör ett ramverk för unionens industripolitik och kommissionens plan för konkurrenskraft och klimatomställning. Given för en ren industri innehåller konkreta åtgärder som ska se till att utfasningen av fossila bränslen blir en tillväxtmotor för EU:s industrier med fokus på bland annat lägre energipriser, finansiering av klimatomställningen, ökad efterfrågan på cirkulära produkter samt kompe-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

tensförsörjning. Given omfattar åtgärder för alla produktionsled med särskilt fokus på energiintensiva industrier som stål-, metall- och kemikalieindustrin och sektorn för ren teknik. Clean Industrial Deal är en central del i EU:s prioriteringar för den nya mandatperioden.

Förordning om växtskadegörare

Förordningen om skyddsåtgärder mot växtskadegörare[272] syftar till att motverka att växtskadegörare som inte förekommer eller fortfarande är sällsynta, introduceras eller sprids inom EU. Förordningen genomförs i Sverige genom växtskyddslagen (2022:725) och växtskyddsförordningen (2022:795). EU-förordningen har bland annat lett till krav på mer omfattande inventeringsprogram för att identifiera och övervaka förekomsten av växtskadegörare samt krav på växtpass för att säkerställa spårbarhet och kontroll vid handel med växter och växtprodukter.

Rättsakter med koppling till EU:s digitaliseringsstrategi

Öppna data-direktivet

Syftet med EU:s öppna data-direktiv (2019/1024)[273] är att främja användningen av öppna data, stimulera innovation inom produkter och tjänster samt ett antal minimiregler för vidareutnyttjande av information från offentliga aktörer.

Öppna datadirektivet är implementerat i svensk rätt genom Lag (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data (öppna datalagen). Lagen ger inte rätt att få tillgång till data, utan reglerar hur data ska tillgängliggöras för vidareutnyttjande.

Genomförandeakten för Särskilt värdefulla datamängder antogs i februari 2023 och är en del i implementeringen av öppna datadirektivet. Med en värdefull datamängd avses data som är förknippat med stora fördelar för samhället, miljön och ekonomin i och med att de finns tillgängliga för många. Det innebär att de ska finnas öppet tillgängliga både som API och för nedladdning, finnas förtecknade i

[272] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/2031 av den 26 oktober 2016 om skyddsåtgärder mot växtskadegörare.
[273] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

en nationell katalog och vara kostnadsfria. I första skedet gäller det bland annat datamängder som finns utpekade genom Inspire-direktivet, och innebär exempelvis att många av Lantmäteriets datamängder blir kostnadsfria.

Inspire-direktivet

INSPIRE står för Infrastructure for Spatial Information in Europe. Inspiredirektivet (2007/2EG)[274] är ett EU-direktiv som fastställer bindande bestämmelser om att inrätta en infrastruktur för geodata inom EU. Ett av de nio områden som presenteras i datastrategin är den gröna given. I det sammanhanget kommer kommissionen lansera ett ”GreenData4All”-initiativ och där ingår en översyn av Inspire och direktivet om allmänhetens tillgång till miljöinformation (REFIT). Målet är att möjliggöra större utbyte av data mellan den offentliga och privata sektorn och med allmänheten samt utnyttja alla fördelar med datadelning för datadriven innovation och evidensbaserade beslut. Hur detta utvecklas kan få påverkan på vilka datamängder som kommer att tillhandahållas, vad de kommer att innehålla och hur ansvaret för informationsförsörjning kommer att fördelas i framtiden.

AI-förordningen

AI-förordningen (2024/1689)[275] antogs den 21 maj 2024 och syftar till att harmonisera regler för AI inom EU, stärka den inre marknadens konkurrenskraft och funktion, främja de positiva aspekterna av AI samt skydda hälsa, säkerhet och grundläggande rättigheter. AI-system med hög risk ska få krav på transparens, kvalitetssäkring och möjlighet till granskning. AI-förordningen kommer gälla för alla som använder AI-system, både inom privat och offentlig verksamhet.

[274] Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (Inspire).
[275] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1689 av den 13 juni 2024 om harmoniserade regler för artificiell intelligens.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Definitioner

I flera delar av EU-lagstiftningen förekommer begrepp som behöver definieras, och där definitionerna får mycket stor påverkan på lagstiftningens effekter. I vissa fall är definitionerna hämtade från FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation, FAO, och framtagna i syfte att kunna producera övergripande statistik, vilket innebära svårigheter när dessa ska tillämpas i lagstiftning och på enskilda bestånd. Det förekommer alltså i EU-lagstiftningen nya begrepp och definitioner som behöver införas i svensk lagstiftning och uttolkas i en svensk kontext. Det ingår inte i den här utredningens uppdrag att implementera rättsakterna inom den gröna given, men jag kan konstatera att det är viktigt att dessa avgörande begrepp och definitioner ges en tydlig uttolkning i den svenska lagstiftningen för att undvika oklarheter för verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter.

11.3.2 Gröna givens samlade påverkan på svensk skogssektor

I Tabell 11.1 nedan sammanfattas de olika lagstiftningarnas påverkan på skogssektorn.

Tabell 11.1 Översiktlig sammanställning av den gröna givens påverkan på svensk skogssektor

EU-lagstiftning	Beskrivning	Påverkan på svensk skogssektor
LULUCF-förordningen	Sätter mål på nettoupptag från markanvändningssektorn. Reglerar hur utsläpp och upptag från markanvändning och skogsbruk ska redovisas.	Krav på att öka kolsänkan. Skogsbrukets koldioxidbalans måste rapporteras, vilket ökar övervakningen.
Förnybartdirektivet RED III	Syftar till ökad användning av förnybara energikällor, inklusive biomassa. Krav på att biodrivmedel och biobränslen ska uppfylla kriterier för hållbarhet och minskade växthusgasutsläpp	Bedöms inte påverka avverkning av sågtimmer och massaved och ge försumbara effekter på uttag av primärt skogsbränsle. Biomassa från gammal skog, urskog och skogar med hög biologisk mångfald får inte avverkas om de används för energiändamål. Gammal skog behöver definieras nationellt.
Avskogningsförordningen	Syftar till att minimera unionens bidrag till avskogning och skogsförstörelse.	Träprodukter får inte komma från avverkningar som lett till avskogning eller skogsförstörelse.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

EU-lagstiftning	Beskrivning	Påverkan på svensk skogssektor
	Reglerar handel av vissa varor, t.ex. trä. Produkter får inte orsaka avskogning eller skogsförstörelse.	Påverkan bedöms främst vara av administrativ karaktär, som förklaringar om tillbörlig aktsamhet, geolokalisering och utveckling av spårbarhetssystem. Nytt tillsynssystem från Skogsstyrelsen.
Naturrestaureringsförordningen	Syftar till att återställa skadade ekosystem för återhämtning av biologisk mångfald och stärka naturens motståndskraft mot klimatförändringar. Krav på restaureringsåtgärder för ökad kvalitet i och kvantitet av utpekade naturtyper och livsmiljöer för utpekade arter. Krav på ökande trender för indikatorer för biologisk mångfald.	Restaureringsåtgärder kan behöva vidtas, antingen för att naturtyper ska nå fullgott tillstånd, att skogsmark ska kunna klassas som naturtyp eller för att det behövs för att det ska finnas tillräckligt med livsmiljöer för utpekade arter. Utredning av konsekvenser pågår inom ramen för regeringsuppdrag att ta fram förslag till nationell restaureringsplan. Påverkan beror på utformningen av den nationella restaureringsplanen och den beräknade referensarealen.
Taxonomiförordningen	Syftar till att bidra till att uppfylla mål för hållbar utveckling i EU. Är en ramreglering för att avgöra vilka ekonomiska verksamheter som ska anses vara miljömässigt hållbara.	Markägare som har ett lån eller vill ta ett lån kan behöva visa att skogsbruket uppfyller kraven i taxonomin.
Certifiering för koldioxidupptag	Syftar till att skapa incitament och affärsmodeller för att åstadkomma ökade koldioxidupptag i bland annat naturliga kolsänkor i ekosystem. Beskriver ett certifieringssystem för permanenta koldioxidupptag, kolinlagrande bruk och koldioxidlagring.	Kan förbättra biobränslens konkurrenskraft och därigenom öka efterfrågan på grot och biprodukter från skogsindustri. Kan ge positiva incitament för träbyggande och därigenom öka efterfrågan på sågtimmer och andra sortiment. Kan öka skogsarealen och bidra till att bevara biologisk mångfald. Återvätning kan minska tillgången till biomassa.
Miljöbrottsdirektivet	Reglerna syftar till ett effektivare miljöskydd och för åtgärder för att förebygga och bekämpa miljöbrott och för att effektivt verkställa unionens miljölagstiftning. Anger miljörelaterade handlingar som ska betraktas som brott om de begås uppsåtligen eller av grov oaktsamhet.	Regleringarna i avskogningsförordningen och det nya miljöbrottsdirektivet innebär att en nationell reglering av sanktioner behöver tas fram.
Förslag till förordning om skogsövervakning	Syftar till att säkerställa att den data om skog som samlas in har hög kvalitet och jämförbarhet, samt att främja frivillig utveckling av integrerad långsiktig planering som stöttar EU:s skogars resiliens.	Tillgång till kunskapsunderlag t.ex. av skogar med höga naturvärden. Informationen kan också ge juridiska och ekonomiska konsekvenser i form av restriktioner. Finns visst överlapp, men inte fullständigt, mot krav på datarapportering som finns i andra rättsakter som LULUCF-förordningen, naturrestaureringsförordningen, art- och habitatdirektivet.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

EU-lagstiftning	Beskrivning	Påverkan på svensk skogssektor
	Innehåller ett antal indikatorer, där vissa ska samlas in av kommissionen med fjärranalys, andra av medlemsstaterna främst genom nationella skogsinventeringar.	
Förslag till direktiv för markövervakning och resiliens	Syftar till att uppnå friska jordar eftersom marken utgör den globalt näst största kolpoolen och avgörande för klimatanpassning. Utgör ett ramverk kring övervakning och säkerställande av markhälsa, hållbara brukningsmetoder och hantering av förorenade områden.	Konsekvenserna för svenskt skogsbruk, det vill säga markägare, skogsindustri och myndigheter är ännu svåra att överblicka på grund av luckor och otydligheter i förslaget.
Förslag till förordning om skogsodlingsmaterial	Syftar till att förbättra möjligheterna till spårbarhet och kontroll, bevarande och hållbart brukande av skogsgenetiska resurser och att förbättra samstämmigheten mellan denna lagstiftning och växthälsolagstiftningen.	Berör främst de aktörer som producerar och/eller säljer skogsfrö och plantor. Kan leda till mer harmoniserad och riskbaserad kontroll. Samordning med växthälsolagstiftningen kan minska den administrativa bördan och kraven på dokumentation och spårbarhet kan bli tydligare.
Förslag till NGT-förordning	Syftar till att anpassa befintlig EU-lagstiftning om GMO till nya tekniker (”gensaxen”) och möjliggöra att växter som tagits fram med hjälp av dem kan introduceras på den inre marknaden.	Kan öka incitamenten för forsknings- och utvecklingsinsatser avseende skogsträd och ge bättre och mer resistent skogsodlingsmaterial.
Förslag till ändrad förordning om miljöräkenskaper	Syftar till en gemensam ram för insamling, sammanställning, överföring och utvärdering av europeiska miljöräkenskaper. Förslag om obligatoriska moduler för bl.a. skogsräkenskaper.	Liten påverkan.

Svårbedömda konsekvenser

Det är väldigt svårt, för att inte säga omöjligt, att redovisa hur de aktuella EU-rättsakterna inom gröna given samlat påverkar svensk skogssektor. För flera av de olika rättsakterna pågår det politiska processer kring exempelvis definitioner (förnybartdirektivet, avskogningsförordningen) eller nationella uttolkningar (referensarealer som har betydelse för naturrestaureringsförordningen) vars påverkan på skogssektorn är avhängigt resultatet av dessa processer. Likaså för de rättsakter som ännu inte har beslutats kan slutresultatet, inklusive den efterföljande nationella politiska processen, ha stor betydelse för den samlade påverkan. Det är en generell utmaning att

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

konsekvensanalyser av förslag ofta är otillräckliga eller svåra att genomföra tidigt i processen när de slutliga kraven blir tydliga först senare i processen genom exempelvis förfarandet med delegerade akter.

Synergier, målkonflikter och kumulativa effekter

Utöver konsekvenser av enskilda rättsakter så innebär det faktum att den gröna given resulterat i en så stor mängd mål, lagstiftning och strategier att konsekvenserna för det svenska skogsbruket riskerar att bli större än konsekvenserna av enskilda delar. Sådana effekter är svåra att uppskatta, men risken att kumulativa effekter uppstår är reell och bör inte underskattas.

Dessutom präglas EU-politiken av delvis divergerande målsättningar, och även inom den gröna given finns mål och rättsakter som pekar åt olika håll. Det finns mål både om ökad användning av skogsråvara och om åtgärder som minskar tillgången till densamma. Det finns också exempel på rättsakter som delvis står i konflikt med varandra. Ett tydligt sådant är naturrestaureringsförordningens krav på restaureringsåtgärder som samtidigt är oförenliga med avskogningsförordningens krav på att inte omvandla skogsmark. Samtidigt finns synergieffekter, i form av förnybartdirektivets hållbarhetskriterier och målen om att skydda gammal skog. En heltäckande analys av synergieffekter och målkonflikter inom den gröna given låter sig inte göras, på grund av de osäkerheter som försvårar en samlad bedömning av konsekvenserna och beskrivs i föregående avsnitt.

Den gröna given påverkar svensk skogspolitik

I Skogsstyrelsens omvärldsanalyser de senaste åren har frågan om EU-regelverkens påverkan på skogssektorn behandlats. Exempelvis att motiven bakom många lagförslag som rör skog, trots att det inte är ett EU-gemensamt politikområde, är insikter om skogens viktiga roll i att lösa frågorna om klimat och biologisk mångfald, eller att skogarna i Europa bedöms vara dåligt skick och att det krävs ett EU-gemensamt system för att lösa problemen.[276]

Skogen är sammanlänkad med många andra politikområden, inte minst klimat, energi och miljö. I Sverige är skogen dock så omfattande

[276] Skogsstyrelsen 2022. Rapport 2022/05.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

och betydelsefull att den hanteras som en egen sektor och ett eget politikområde, till skillnad från i många andra länder och inom EU. Därmed utgör skogen endast en mindre del av de olika politikområden som påverkar skogen och som hanteras gemensamt inom EU. Det gör att vissa avvägningar kan utebli och att inflytandet från skogsrika länder blir förhållandevis lågt när skogliga frågor hanteras som en liten del av exempelvis klimat-, energi- och miljöpolitiken.

Skogsstyrelsen pekar ändå på att när det gäller flera av de föreslagna lagförslagen från den gröna given har förslagen ofta justerats betydligt efter förhandlingar mellan EU-kommissionen, ministerrådet och Europaparlamentet. Detta har hittills inneburit att det svenska skogsbruket har kunnat bedrivas utan genomgripande förändringar, och att den svenska förhandlingslinjen utifrån detta perspektiv kan sägas vara framgångsrik i viss mån[277]. I 2024 års analys konstateras att antalet lagförslag och deras komplexitet har ökat, vilket leder till krav på mer resurser av medlemsstaterna – både för att analysera och förhandla under tiden lagstiftningsprocessen pågår och för att sedan genomföra lagstiftningen, inklusive anpassa den till nationella regelverk[278]. Fler och mer komplexa regleringar innebär större påverkan på svensk skogsnäring.

Gemensamma nämnare inom gröna given

Eftersom det ännu inte går att bedöma den samlade påverkan är ett alternativt tillvägagångssätt att försöka identifiera gemensamma nämnare för att om möjligt möjliggöra samordningsvinster vid det svenska genomförandet av de olika rättsakterna.

En huvudsaklig inriktning för det EU-gemensamma arbetet med klimat och miljö är att de båda utmaningarna ska lösas tillsammans med i huvudsak naturbaserade metoder. Det ger en tyngdpunkt åt exempelvis mindre intensivt skogsbruk och att lagra kol i skogen. Något som flera av lagförslagen och strategierna har gemensamt är att de syftar till att mer i detalj definiera vad som är hållbart skogsbruk eller hållbara skogsbruksmetoder (som exempelvis naturnära skogsbruk). Att detta är en önskan framkommer tydligt i skogsstrategin och i biologisk mångfald-strategin. I konkret lagtext fram-

[277] Skogsstyrelsen 2023. Rapport 2023/14.
[278] Skogsstyrelsen 2024. Rapport 2024/18.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

kommer det tydligast i förnybartdirektivet och till viss del i avskogningsförordningen, även om det inte tydligt definieras där vad som kan räknas som hållbart skogsbruk. I båda dessa rättsakter var kraven dessutom identiska i första utkastet vilket bekräftar bilden av en tydlig önskan att definiera hållbara skogsbruksmetoder. Frågor om hållbara brukningsmetoder förhandlas även inom direktivet för markövervakning och resiliens och kan komma att få betydelse.

Andra gemensamma drag är en önskan om mer data och information, samt transparens i form av deklarationskrav för skogsägare och verksamhetsutövare. För att leva upp till reglerna i avskogningsförordningen och förnybartdirektivet behöver aktörer kunna deklarera hur de hanterar urskog, naturskog och naturligt föryngrad skog (avskogningsförordningen) respektive urskog, gammal skog och skogar som av myndigheter har konstaterats ha stor biologisk mångfald (förnybartdirektivet). Om skogsägare vill ta lån kan dessa behöva visa att skogsbruket uppfyller kraven i taxonomin, däribland att ha en skogsbruksplan med specificerade uppgifter, eller möjligen kunna tillhandhålla dessa uppgifter på annat sätt. En annan aspekt av transparens är att det i naturrestaureringsförordningen finns ett utpekat krav på att arbetet med den nationella restaureringsplanen ska vara transparent och öppet och att allmänheten får en möjlighet att delta.

På medlemsstatsnivå finns det krav på kartläggningar, övervakning och ökad rapportering av olika slag. LULUCF-förordningen kräver en utveckling av inventering och rapportering för LULUCF-sektorn. Naturrestaureringsförordningen ställer krav på att tillståndet för utpekade livsmiljöer ska vara känt vid vissa tidpunkter, att det i den nationella restaureringsplanen ska finnas en karta över naturtypernas utbredning, samt att medlemsstaterna ska följa och rapportera ett antal indikatorer. Förslaget om skoglig övervakning innehåller flera krav på kartläggning, övervakning och rapportering som kan komma att få stor betydelse beroende på hur det slutliga resultatet ser ut.

Ytterligare en gemensam nämnare, åtminstone i regelverksförslagen om skogsodlingsmaterial och nya genomiska tekniker, är att reglerna ska anpassas till och dra nytta av vetenskaplig och teknisk utveckling, till exempel digitalisering av information och spårbarhet, och nyttjande av biomolekylära tekniker.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

EU:s gröna giv innebär begränsningar i möjligt virkesuttag

Sammantaget innebär den gröna given begränsningar i möjligheten till virkesuttag i förhållande till nuläget. Även om de samlade konsekvenserna är svåra att bedöma, enligt vad som beskrivits ovan, så finns det underlag för att åskådliggöra de tänkbara konsekvenserna för tillgången till skogsråvara.

Skogsstyrelsen gör i samarbete med SLU skogliga konsekvensanalyser (SKA)[279], där konsekvenserna av att bruka Sveriges skogar på olika sätt analyseras. Analyserna görs utifrån ett antal scenarier för att ta reda på vilka konsekvenser detta får på 100 års sikt. I den senaste analysen, SKA22, analyseras bland annat ett scenario, *Fokus mångfald,* som innebär ökade avsättningar för formellt skydd, ökad andel hyggesfritt skogsbruk, ökad andel naturlig föryngring och ingen användning av främmande trädslag.

Scenariot *Fokus mångfald* innehåller bland annat mer skydd av skog och mer av naturnära skogsbruk på ett sätt som då bedömdes att den gröna given sammantaget skulle innebära för Sverige, och beskrivs i rapporten *Skogliga konsekvensanalyser 2022 – bakgrund och motiv till val av scenarier*[280]. Jämfört med i dag avsätts ytterligare 2,6 miljoner hektar produktiv skogsmark (inkluderande all naturtypsklassad areal i Riksskogstaxeringen) vilket storleksmässigt motsvarar skillnaden mellan nuvarande arealer av naturtypsklassad skog och de referensarealer som är beräknade att behövas enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet[281] och därmed också styr betinget i naturrestaureringsförordningen. Notera här att regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att vid 2026 års rapportering i stället använda de nivåer som fanns vid EU-inträdet 1995 som referensareal. De tillkommande avsättningarna i scenariot *Fokus mångfald* innebär att 41 procent av skogsmarken (29 procent av den produktiva skogsmarken) är undantagen från skogsbruk. Beroende på vilka former som medräknas är det alltså i paritet med strategin för biologisk mångfald om att skydda 30 procent av landarealen om detta skulle tillämpas även på svensk skog. I den brukade skogen i *Fokus mångfald* sker 30 procent med hyggesfria metoder vilket metodmässigt bör överensstämma med det naturnära skogsbruk som efterfrågas i skogsstrategin även om det inte har några siffersatta mål. Även trakt-

[279] Skogsstyrelsen (2022). Rapport 2022/11.
[280] Skogsstyrelsen. 2021. Rapport 2021/6.
[281] Naturvårdsverket. 2024. Skrivelse 2024-03-28.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

hyggesbruk kan under vissa förutsättningar beskrivas som naturnära skogsbruk[282]. Scenariot är inte specifikt definierat utifrån LULUCF men innehåller utöver mer avsättningar och mer hyggesfritt skogsbruk också en förlängning av omloppstider vilket på kort sikt ger en ökad kolinlagring, men sammantaget minskar avverkningsmöjligheterna.

I SKA22 visas bland annat den potentiella avverkningen, som avser en framtida avverkningsvolym som är så hög som möjligt utan att den efterföljande tillväxten och därmed den efterföljande avverkningsmöjligheten minskar. Scenariot *Fokus mångfald* visar på en mycket kraftig nedgång i potentiell avverkning de första 20 åren med som mest 20 miljoner m^3sk (en minskning med drygt 20 procent), jämfört med *Dagens skogsbruk*. Efter det sker en återhämtning för att efter 2070 åter minska relativt kraftigt.

Vad gäller effekten på kolinlagring så visar scenariot *Fokus mångfald* på en ökad kolinlagring de första åren, fram till 2040. Därefter minskar kolinlagringen kraftigt för att år 2060 vara betydligt lägre än för dagens skogsbruk.

Beräkningarna visar alltså på att en sådan implementering av den gröna given ger en stor påverkan på det möjliga virkesuttaget. I rapporten *Ett förändrat skogsbruk – konsekvenser på ekonomi och klimat*[283], som tagits fram på uppdrag av utredningen och som beskrivs närmare i avsnitt 3.2, uppskattas de ekonomiska effekterna av ett förändrat skogsbruk. Scenariot *Fokus mångfald*, vilket är det aktuella i det här sammanhanget, innebär en nettokostnad i termer av nuvärde på upp till 420 miljarder under den kommande hundraårsperioden. Påverkan på sysselsättningen i scenariot innebär 14 000 färre sysselsatta i skogssektorn. Vad gäller nettoupptag av koldioxid visar beräkningarna på ett minskat nettoupptag jämfört med dagens skogsbruk om 1200 miljoner ton koldioxid under den kommande hundraårsperioden, eller 12 miljoner ton per år i genomsnitt.

Till detta kommer konsekvenser som inte analyserats i de ovan beskrivna arbetena, och som är svåra att kvantifiera. Ett sådant exempel är påverkan på skogsägarnas incitament att sköta skogen, vilket riskerar stora samhällsekonomiska kostnader. Flera av kraven som följer av den gröna given kommer sannolikt även påverka värdet på skogsfastigheter, vilket i sin tur får konsekvenser både inom skogsnäringen och för landsbygden i stort.

[282] Skogsstyrelsen. 2023. Rapport 2023/16.
[283] Brännlund, R. 2025.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Den kraftiga minskning av tillgång till skogsråvara som den gröna given leder till innebär att det behövs en kraftigt ökad tillväxt på den skogsmark som finns tillgänglig för virkesproduktion för att kompensera för minskningen om samhällets behov av råvara från skogen ska kunna tillgodoses.

11.3.3 Implementering av EU-lagstiftning

Allmänt om genomförandeprocessen

EU:s medlemsländer har en viktig roll i genomförandet av EU-lagstiftningen (lagstiftningsprocessen i beskrivs i avsnitt 11.1.1). Förordningar blir automatiskt bindande i hela EU när de träder i kraft, men medlemsstaterna kan behöva ändra sin nationella lagstiftning och det kan krävas att exempelvis tillsynsmyndigheter genomför EU-lagstiftningen. Direktiv behöver införlivas i EU-ländernas nationella lagstiftning. Alla direktiv innehåller en tidsfrist då EU-länderna ska ha införlivat bestämmelserna i sin nationella lagstiftning. De ska då även informera kommissionen om detta.

Kommissionen hjälper länderna genom att presentera information, anordna möten med expertgrupper och ta fram genomförandestrategier och vägledningar, till exempel en webbsida med ”Vanliga frågor”. Kommissionens riktlinjer ska hjälpa länderna att införliva direktiv och tillämpa förordningar – ett arbete som ofta startar direkt efter att en rättsakt har antagits.

Kommissionen kontrollerar om bestämmelserna är kompletta och uppfyller de mål som slås fast i direktivet. Verktygen sträcker sig från förebyggande åtgärder och tidig problemlösning till aktiv övervakning och riktade åtgärder för kontroll av efterlevnaden. Om ett EU-land inte har införlivat ett direktiv i sin nationella lagstiftning vid utsatt datum eller inte tillämpar EU-lagstiftningen korrekt kan Kommissionen inleda ett överträdelseförfarande. Om problemet fortfarande inte går att lösa kan kommissionen överlämna ärendet till EU-domstolen. I vissa fall kan kommissionen begära att domstolen dömer landet till att betala böter.[284]

[284] Europeiska kommissionen. 2022. COM(2022) 518. Final.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Sveriges implementeringsarbete

I Sverige utreds frågor rörande lagstiftningsärenden antingen inom Regeringskansliet eller av en särskilt tillsatt statlig utredning. I de fall frågan utreds av en statlig utredning ges uppdraget genom ett kommittédirektiv. Delar av implementeringsarbetet genomförs också av myndigheter genom uppdrag från regeringen.

Regeringen har på flera sätt uttryckt sin ambition att sträva efter att implementera EU-lagstiftning på ett sätt som är gynnsamt för Sverige. Exempelvis inrättade regeringen under 2024 en kommitté i form av ett implementeringsråd[285] som ska bistå regeringen i arbetet med att stärka svenska företags konkurrenskraft genom att undvika implementering över miniminivån och motverka omotiverade regelbördor. Implementeringsrådet ska ta fram rekommendationer till regeringen om genomförandet av nya eller ändrade EU-rättsakter.

I förordningen om konsekvensutredningar[286] anges att konsekvensutredningar ska innehålla en bedömning av om förslaget eller beslutet överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Om ett förslag till genomförande av EU-direktiv i nationell rätt går utöver direktivets miniminivå ska skälen för detta anges.

Det framgår också av vissa, men inte alla, av Regeringens direktiv till de utredningar som har till uppgift att anpassa svensk rätt till EU-rättsakter att implementeringen ska genomföras på EU-regleringens miniminivå eller på ett sätt som inte innebär konkurrensnackdelar för svenska företag.

11.3.4 Problembeskrivning och analys

Skiftat fokus i EU-samarbetet leder till omprövningar

Inledningen av föregående kommissions mandatperiod kännetecknades av ett läge med stabilitet och stort fokus på utmaningarna inom klimat och miljö. Kommissionen hade ett starkt mandat att driva gemensam politik inom dessa områden, och lanserade den mycket omfattande gröna given. Andra halvan av mandatperioden har i stället präglats av att hantera olika kriser, som exempelvis pandemin, kriget

[285] Regeringen. 2024. Dir. 2024:51.
[286] SFS 2024:183 Förordning om konsekvensutredningar.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

i Ukraina, energikris och inflationskris. Världsläget är ett helt annat när den nuvarande kommissionen tillträdde 2024. Det syns också i det arbetsprogram där den nya kommissionen beskriver sin ambition att öka konkurrenskraften, höja säkerheten och stärka den ekonomiska resiliensen i EU.

Ett uttryck för denna nya inriktning är det meddelande som EU kommissionen publicerade i januari 2025 med titeln *En konkurrenskraftskompass för EU*[287]. Kommissionen konstaterar att Europa har visat en stark förmåga att hantera kriser, men står nu inför utmaningar som hotar dess framtida tillväxt och konkurrenskraft. För att möta dessa utmaningar krävs ett skifte i fokus mot innovation, industriell utveckling och ekonomisk säkerhet.

Meddelandet inleds med åtgärder inom tre områden hämtade ur Mario Draghis rapport om EU:s framtida konkurrenskraft[288]: att stänga innovationsgapet, en gemensam färdplan för en konkurrenskraftig grön omställning, samt minskade beroenden och stärkt säkerhet. Meddelandet signalerar ett tydligt nytt fokus från kommissionen på att stärka konkurrenskraften, bland annat genom att föreslå åtgärder för förenkling av regler. Skog eller skogens värdekedja nämns inte särskilt, men däremot uppdateringen av EU:s bioekonomistrategi där skogsbruk är en central del. Flera konkreta åtgärder aviseras för att förverkliga kommissionens förenklingsarbete.

Den första delen av aviserade förenklingar presenterades i det så kallade omnibuspaket för förenkling[289]. Omnibuspaketet innehåller regelförenklingar avseende hållbarhetsrapportering för större företag.

Det här skiftet i prioriteringar innebär att det sannolikt inte kommer ny EU-lagstiftning inom den gröna given i samma takt som under föregående mandatperiod. Däremot pågår fortfarande flera processer inom den gröna given, både vad gäller antagande av sådant som inte är beslutat och nationell uttolkning och implementering. Dessutom kommer det de närmaste åren ske revideringar, beslut om nya mål inom klimatområdet och sannolikt en revidering av EU:s skogsstrategi. Det innebär att frågor som rör skog och skogsbruk sannolikt fortsatt kommer att finnas på den EU-gemensamma politiska agendan.

[287] Europeiska kommissionen. 2025. COM (2025) 30 final.
[288] Draghi, M. 2024.
[289] EU-kommissionen. (2025).

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Möjlighet till regionala anpassningar finns av en anledning

EU-lagstiftning innebär i de flesta fall möjligheter till anpassningar för respektive medlemsstat. EU-direktiv anger de mål som EU-länderna måste nå, men länderna själva bestämmer på vilket sätt. En förordning är en bindande rättsakt som alla EU-länder måste tillämpa, men även förordningar innebär vissa möjligheter till anpassningar till nationella förutsättningar. Det är nödvändigt med sådana möjligheter till anpassningar eftersom medlemsstaterna skiljer sig åt avseende hur det juridiska systemet ser ut, naturgivna förutsättningar, olika näringars uppbyggnad och funktion. I exempelvis ESO-rapporten *Tänk efter före* pekar rapportförfattaren på vikten av att vara med tidigt i processen och kräva undantag eller andra anpassningar i de regler som utformas, mot bakgrund av att svenska förhållanden ofta skiljer sig från den övriga kontinentens[290].

Överimplementering kan innebära onödiga kostnader

I diskussioner om EU och den inre marknaden lyfts ofta frågan om överimplementering eller gold-plating som något som riskerar att leda till ökade kostnader och andra negativa konsekvenser för företagande, konkurrens och tillväxt. Vissa menar dock att det inte kan förekomma överimplementering eftersom EU-direktiv ofta anger miniminivåer och det står medlemsländerna fritt att genomföra dem genom mer långtgående regler. Med överimplementering eller gold-plating avser jag här nationellt genomförande av unionslagstiftning som går utöver vad en rättsakt kräver, men utan att för den skull ge upphov till fördragsbrott.

Frågan om huruvida Sverige ägnar sig åt överimplementering av EU-lagstiftning är ofta föremål för diskussion, både vad gäller frågor som rör skog och inom andra politikområden. I exempelvis en artikel i Ekonomisk debatt diskuteras brister i den svenska implementeringen av EU-direktiv[291]. Författarna menar att det faktum att ansvaret för implementering av EU-direktiv i Sverige i huvudsak vilar på myndigheter har inneburit ett glapp mellan EU:s arbetssätt och den svenska tolkningen och tillämpningen av EU-direktiv på miljöområdet, vilket resulterat i att Sverige ofta gått längre än vad EU-

[290] Forsstedt, S. 2018.
[291] Nerhagen, L. m.fl. 2021.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

lagstiftningen kräver. De konstaterar att Sverige ofta underlåtit att beakta de möjligheter till regional och lokal anpassning som finns i sådana EU-direktiv, något som medfört krav på mer långtgående åtgärder än vad direktiven kräver.

I samband med ett tidigare initiativ att minska den administrativa bördan för genomförandet av unionslagstiftning menade EU-kommissionen att så mycket som 32 procent av företagens administrativa kostnader för att följa regler som härrör från EU är orsakade av ineffektivt genomförande av medlemsstaterna eller så kallad gold-plating.[292]

Även Regelrådet tillsammans med Näringslivets regelnämnd pekar i en gemensam rapport[293] på riskerna med överimplementering, och ger också ett antal exempel där Sverige har valt att genomföra EU-lagstiftning på ett sätt som går utöver vad EU-direktiven kräver.

Förbättringspotential i Sveriges implementeringsarbete

Flera tidigare utredningar och andra rapporter har utvärderat Sveriges implementeringsarbete på olika sätt. Några frågor som återkommer är dels problemen med överimplementering, dels att förhandlingsfasen och genomförandefasen är separerade och saknar samordning och ibland tillräckliga möjligheter till styrning från Regeringskansliet.

Sieps (Svenska institutet för europapolitiska studier) pekar i en rapport[294] på att det blir allt vanligare att kommissionen erbjuder medlemsstaterna hjälp i deras genomförandearbete, genom handböcker, riktlinjer, etcetera. I rapporten lyfts perspektivet att det inte enbart är positivt och att det finns en risk att svenska intressen härigenom ges mindre utrymme i en genomförandeprocess som i större utsträckning drivs utifrån gemensamma europeiska riktlinjer. Där argumenteras för att Sverige bör försäkra sig om att den egna organisationen är effektiv och verkligen förmår genomföra EU-direktiv korrekt och i tid, med beaktande av svenska intressen och förutsättningar. Sieps ger också ett antal förslag på hur implementeringsarbetet kan förbättras i Sverige. Ett av förslagen gäller bättre samordning mellan förhandlingsfasen och genomförandefasen i processen för EU-lagstiftning. Det andra ledet, genomförandefasen, bör i mindre utsträck-

[292] Europeiska kommissionen. 2009. MEMO/09/474.
[293] Atthoff, K. & Wallgren, M. 2012.
[294] Sieps. 2012. Rapport 2012:4.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

ning än hittills betraktas som ett självständigt lagstiftningsarbete, eftersom de politiska vägvalen redan har gjorts inom ramen för det första ledet, förhandlingsfasen.

Författarna anser också att beredningsarbetet i Regeringskansliet bör effektiviseras. De konstaterar att i Sverige är kommitté- och utredningsväsendet en viktig del i den svenska lagstiftningsprocessen, men att andra beredningsformer bör övervägas i syfte att göra det möjligt för tjänstemän vid Regeringskansliet att bättre följa arbetet med implementeringen. Även i Statskontorets promemoria *Myndigheters arbete med frågor om delaktighet*[295] diskuteras hur regeringen och Regeringskansliet kan styra och stödja myndigheternas genomförandearbete, och att Regeringskansliet tydligare bör uttrycka vilka förväntningar de har på myndigheterna. I betänkandet *EU på hemmaplan*[296] uppmärksammas att kommitté- och utredningsväsendet kommer in för sent, efter att regeringen redan varit med och antagit lagen och när endast implementeringen ska genomföras.

Som beskrivs ovan finns i Sverige inga beslutade principer för implementeringsarbetet. Däremot framgår på andra sätt regeringens ståndpunkt om exempelvis överimplementering. I Regelrådet och Näringslivets regelnämnds gemensamma rapport[297] redovisas en internationell utblick som visar att andra länder, som till exempel Storbritannien, Danmark och Finland, har insett nödvändigheten av ett effektivt genomförande som inte hämmar företagens konkurrenskraft och därför har skapat principer och processer för att tidigt påverka och fånga in kunskap om effekterna vid ett genomförande och förbättra implementeringsarbetet.

Riksdagen lämnade också 2019 till regeringen ett tillkännagivande med rubriken *EU-direktiv bör inte försämra företagens konkurrenskraft*[298] där den uttrycker att regeringen bör arbeta för att EU-direktiv genomförs i svensk lagstiftning på ett sätt som inte försämrar företagens konkurrenskraft och att en utgångspunkt bör vara att EU-direktiv ska införas på miniminivå i den nationella lagstiftningen.

[295] Statskontoret. 2019. Rapport 2019:11.
[296] SOU 2016:10.
[297] Atthoff, K. & Wallgren, M. 2012.
[298] Näringsutskottets betänkande 2018/19:NU7.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Uppföljning och utvärdering viktigt för ett effektivt genomförande av den gröna given

Exempelvis Näringslivets regelnämnd menar i en rapport om utvärdering[299] att systematisk utvärdering saknas, och att Sverige därmed saknar evidensbaserade erfarenheter att spela in till de utvärderingar som görs på EU-nivå. Uppföljning av genomförandet av lagstiftning behövs för att säkerställa att genomförande och tillämpning sker på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Även OECD har i sin uppföljning av Sveriges och andra OECD-medlemsstaters arbete med styrning och regelgivning bland annat konstaterat att det svenska arbetet med uppföljning och utvärdering normalt sker ad hoc[300]. OECD rekommenderar därför Sverige att överväga mer omfattande utvärderingar inom särskilda sektorer eller policyområden[301].

I diskussioner om Sveriges eventuella överimplementering lyfts ibland att det snarare är andra länder som felaktigt implementerat lagstiftning på en mindre strikt nivå. I sådana fall bör Sverige arbeta för en mer gemensam tolkning mellan samtliga medlemsstater snarare än att vara ensamma om att införa begränsningar som missgynnar svenska företag.

Sverige väl rustat för att möta många av kraven

Även om det är svårt att bedöma konsekvenserna av delar av den gröna given framträder vissa gemensamma nämnare enligt beskrivningen i avsnitt 11.3.2. En fråga som återkommer i flera av akterna är en önskan att mer i detalj definiera vad som är hållbart skogsbruk eller hållbara skogsbruksmetoder. I Sverige har vi inte bara en lång tradition av skogsbruk, utan även av krav på att skogsbruket ska bedrivas på ett uthålligt sätt. Kraven på återplantering har funnits sedan början av 1900-talet och kraven på hänsyn tillsammans med det faktum att de flesta avverkningsytor är förhållandevis små[302] gör att svenskt skogsbruk i många avseenden bedrivs på ett hållbart sätt.

[299] Näringslivets regelnämnd. 2016.
[300] OECD. 2015 och OECD. 2018.
[301] OECD. 2015 och OECD. 2018.
[302] Enligt Skogsstyrelsens avverkningsstatistik är medelhygget 3,6 hektar och medianhygget 2,2 hektar, vilket är mindre än de storleksbegränsningar som har diskuterats i olika sammanhang inom EU, exempelvis EU:s skogsstrategi.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Det finns också en tydlig önskan om mer data och information inom flera områden, samt transparens i form av deklarationskrav för skogsägare och verksamhetsutövare. Även vad gäller data om skogen har Sverige lång erfarenhet av att mäta skogstillstånd genom riksskogstaxeringen och att exempelvis mäta och följa virkesflöden. En väldigt stor andel av skogen omfattas av en skogsbruksplan, över 80 procent av arealen enligt Skogsstyrelsens statistik, vilket också kommer att kunna utgöra en del av lösningen på de krav som ställs på planering och uppföljning. Det svenska systemet med krav på underrättelse eller anmälan om samråd för skogsbruksåtgärder innebär goda kontrollmöjligheter.

Slutsatser

Trots att skog och skogsbruk inte utgör ett EU-gemensamt politikområde påverkas den via andra politikområden, vilket beskrivs i avsnitt 11.3.2 ovan. Det påverkar Sveriges möjlighet att ha en nationell skogspolitik och innebär en förskjutning i beslutsmakt från nationell till EU-nivå. Därför menar jag att det är viktigt att stärka Sveriges arbete med frågor som rör skog inom EU-samarbetet, som jag beskriver i avsnitt 11.1. När den gröna given nu omprövas och revideras i flera delar bör Sverige ta vara på möjligheten att proaktivt bidra till en balanserad och välfungerade grön giv. I det arbetet är det viktigt att säkerställa att det genomförs tillräckligt utförliga konsekvensanalyser inför beslut och att den kumulativa effekten av flera enskilda regleringar beaktas, vilket jag diskuterar i avsnitt 11.1.

I kapitel 3 har jag diskuterat den svenska modellen och principen att detaljreglering av skogsbruket ska undvikas. Där framgår att jag bedömer att frihet under ansvar bör fortsätta gälla även framåt, vilket även framgår av mitt utredningsdirektiv. En del av EU-lagstiftningen tenderar dock att gå mer mot detaljreglering. Att detaljreglera vissa områden i ett system som är konstruerat som det svenska, med frihet under ansvar, sektorsansvar och lagstiftning utan detaljreglering, utmanar modellen. Jag menar att vi behöver vårda den svenska modellen för styrning för att den ska leverera önskat resultat. Jag anser därför att det är viktigt att i så stor utsträckning som möjligt implementera EU-lagstiftning på ett sätt som minimerar detaljreglering.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

I många avseenden är Sverige väl rustat för många av kraven som följer av den gröna given. Trots dessa förutsättningar upplevs Sverige i dag implementera EU-lagstiftning med försiktighet och visst tvivel, genom att exempelvis helst invänta kommissionens vägledningar och uttolkningar. Jag menar att Sverige skulle kunna genomföra implementeringen med större självförtroende och mer proaktivitet.

Jag bedömer att det finns potential att förbättra Sveriges arbete med implementering av den gröna given, och även annan EU-lagstiftning. Därför lämnar jag i nästa avsnitt förslag om Sveriges implementeringsarbete.

11.3.5 Lösningsförslag

Förslag:

- Regeringen tar fram principer för arbetet med implementering av EU-lagstiftning. Principerna bör bland annat omfatta användning av de möjligheter till regional anpassning av regelverk som medges och att implementering som går utöver de skyldigheter som följer av EU-lagstiftningen bör undvikas och alltid motiveras.
- Kopplingen mellan genomförandefas och förhandlingsfas stärks genom att organisera arbetet i arbetsgrupper som följer arbetet med ett direktiv genom hela processen, vilket också ökar möjligheterna till samordning och styrning.

Mot bakgrund av att en stor del av de regler som träffar svenskt skogsbruk följer av EU-lagstiftning, och att det sätt den implementeras på får mycket stor påverkan på förutsättningarna för både näringen och samhället i stort, föreslår jag vissa justeringar av implementeringsarbetet för att stärka Sveriges möjligheter att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig implementering av EU-lagstiftning.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Principer för Sveriges implementering av EU-lagstiftning

Det framgår av beskrivningarna tidigare i det här kapitlet att Sverige inte har någon fastslagen form för implementeringsarbetet, utan att regeringen uttrycker sina förväntningar om hur EU-lagstiftning implementeras på annat sätt. Behovet av beslutade och fastlagda principer för implementeringen har lyfts i olika sammanhang tidigare, och flera andra länder har sådana beslutade principer som grund för sitt implementeringsarbete.

Skog och skogsbruk är ett prioriterat nationellt intresse i Sverige och utgör ett eget politikområde, vilket också bör få genomslag i genomförandet av EU-politiken. Den svenska skogspolitikens utgångspunkter bör vara vägledande i implementeringen av EU-lagstiftning.

Jag föreslår att regeringen beslutar om principer för implementeringen i syfte att undvika överimplementering och öka effektiviteten i genomförandet av EU-lagstiftningen. Nedan ger jag några exempel på punkter som bör ingå. En lämplig utgångspunkt är det tillkännagivande som riksdagen lämnat till regeringen 2019 och som utgår från att EU-direktiv inte bör försämra de svenska företagens konkurrenskraft.

- Den nationella regleringen bör som utgångspunkt inte gå utöver minimikraven i EU-regleringen.
- Implementering över miniminivån ska motiveras. Konsekvensutredningar i samband med implementering ska innehålla en beskrivning av miniminivån och en bedömning av om denna ska överskridas.
- Flexibiliteter och möjligheter till anpassning i EU-regleringen bör utnyttjas.
- Jämförelser med hur andra medlemsstater planerar att genomföra eller tolka EU-lagstiftning bör göras i syfte att undersöka om det finns mer lämpliga sätt att genomföra regleringen.
- När det gäller implementering inom det område som rör skog bör skogspolitikens vägledande utgångspunkter gälla. Det inkluderar att undvika detaljreglering för att ge möjlighet till variation och att arbeta med rådgivning och information framför lagreglering när så är möjligt.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Starkare koppling mellan lagstiftningsprocess och genomförande

Såsom rutinerna för den svenska lagstiftningsprocessen vid genomförandet av direktiv fungerar i dag, behandlas EU-lagstiftningsfasen och genomförandefasen ofta separat från varandra. I Sverige har kommittéförfarandet haft en framträdande roll i genomförandearbetet, vilket oftast bedrivs efter antagandet och av andra aktörer än förhandlingsfasen. Jag menar att de två faserna tydligare bör ses som två led i ett och samma lagstiftningsförfarande.

Formen med separata utredningar eller myndighetsuppdrag för genomförandearbetet försvårar att förhandling och genomförande bereds parallellt, och innebär utmaningar för samordningen mellan de olika inblandade parterna.

Ett sätt att förbättra den här samordningen är att departementen tydligare organiserar arbetet i form av arbetsgrupper som har till uppgift att arbeta med ett direktiv genom hela processen, och att det arbetssätt som föreslås i kapitel 11.1 även omfattar genomförandefasen. Det ökar också möjligheterna till samordning mellan olika genomförandeprocesser. Det kan också ge Regeringskansliet en bättre möjlighet att styra den kommitté eller myndighet som har implementeringsuppdraget. Trots att den svenska förvaltningsmodellen innebär att departementen är relativt små och expertmyndigheterna har en större roll menar jag också att regeringen även skulle kunna överväga möjligheten att i större utsträckning använda Regeringskansliets resurser även i implementeringsarbetet. Det finns sannolikt fall då tillsättandet av en kommitté är onödigt tids- och resurskrävande jämfört med att tillfälligt förstärka departementet för att på så sätt bereda frågan. Tjänstepersonerna vid departementen ofta är väl insatta i frågorna och har goda möjligheter att säkerställa en effektiv implementering, förslagsvis i kombination med exempelvis öppna konsultationer. Ett sådant förfarande skulle innebära ett visst avsteg från det arbetssätt som används i dag och jag har valt att inte utreda ett sådant förslag i detalj.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

11.3.6 Konsekvenser

Förslagen som rör Sveriges implementering av EU-lagstiftning syftar till att uppnå ett mer effektivt och ändamålsenligt implementeringsarbete. Effekterna av ökad effektivitet och av att undvika onödig överimplementering i allmänhet bedöms som positiva men är svåra att uppskatta. Att formulera principer för implementering som ligger i linje med riksdagens uttrycka vilja bedöms som positivt ur demokratiskt hänseende, och ökar tydligheten för berörda i implementeringsprocessen.

Finansiella konsekvenser för staten

Förslaget att ta fram principer för implementeringsarbetet bedöms inte innebära mer än försumbara kostnader för staten. En sådan åtgärd kan anses vara en del av det ordinarie arbetet, och minskar behovet av att i varje enskilt fall formulera dessa frågor vid framtagandet av uppdragsbeskrivningar och kommittédirektiv.

Konsekvenserna av förslaget om en starkare koppling mellan lagstiftningsprocessen och genomförandeprocessen innebär också framför allt ett reviderat arbetssätt. Konsekvenserna av det beskrivs i avsnitt 11.1 om ett förändrat arbetssätt.

Konsekvenser för företag och enskilda

Förslagen utgörs av mindre förändringar av arbetssätt och innebär inga direkta konsekvenser för företag och enskilda.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Förslagen innebär inga direkta konsekvenser för miljö och klimat eller sociala aspekter.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Samhällsekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser

Förslagen bedöms ge de önskade effekterna i form ett mer effektivt implementeringsarbete, vilka är svåra att kvantifiera. Förslagen bedöms inte leda till några konsekvenser i övrigt.

12 Tydligare miljökvalitetsmål

Klimatförändringarna gör att vi måste förändra våra konsumtions- och produktionsmönster. Konsumtionen av fossilt bränsle och varor baserade på fossila råvaror måste minska och produktionen måste i huvudsak baseras på recirkulation och fossilfria råvaror. Skogen anses spela en stor roll i detta. Samtidigt måste skogen nyttjas skonsamt med hänsyn till alla tre hållbarhetskriterier, ekonomi, miljö och sociala värden. Sverige har valt att styra miljöpolitiken genom att införa miljömålssystemet vilket sätter mål för den natur- och miljöstatus vi ska uppnå över tid. Utvärderingen av dessa mål är styrande för politiska avvägningar gällande miljöpolitiken och budgetsatsningar[1].

Målen för miljöpolitiken är strukturerade i enlighet med miljömålssystemet, med[2]:

- ett generationsmål som anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljökvalitetsmålen
- miljökvalitetsmål som beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till
- etappmål som beskriver de samhällsomställningar som är viktiga steg för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen.

Miljökvalitetsmålen och generationsmålet fastställs av riksdagen.

Etappmålen fastställs av regeringen eller, om det finns särskilda skäl, av riksdagen.

[1] Prop. 2024/25:1, utgiftsområde 20.
[2] Prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

12.1 Miljömålssystemets framväxt

Miljömålen är beslutade av riksdagen och fungerar som vägledning för hela samhällets miljöarbete, såväl myndigheters, länsstyrelsers, kommuners som näringslivets och andra aktörers.

Riksdagen beslutade om ett generationsmål och 15 miljökvalitetsmål 1999, därefter (2005) adderades ett mål till *Ett rikt växt- och djurliv*.

Figur 12.1 Miljömålssystemets historia och framväxt



Källa: https://sverigesmiljomal.se/kontakt-och-material/presentationsmaterial/. Hämtat 2025 04 22.

När miljökvalitetsmålen antogs kopplades ett eller flera delmål till respektive miljökvalitetsmål. Dessa delmål var till stor del inriktade på förändringar i miljötillståndet. När miljömålssystemet reviderades 2010 togs delmålen bort och ersattes med etappmål. Dessa skulle vara mer inriktade mot den samhällsomställning som behövdes i form av bland annat nya styrmedel och åtgärder. Regeringen uttryckte att etappmålen skulle vara steg på vägen för att skapa förutsättningar för att nå ett eller flera miljökvalitetsmål. Etappmålen kan dessutom utgå direkt från generationsmålets strecksatser och ange att en viss omställning ska vara genomförd eller att en viss kvalitet ska vara uppnådd. Därutöver kan etappmål även tillföras miljömålssystemet genom att mål som beslutas inom EU eller genom internationella överenskommelser införlivas i miljömålssystemet. Etappmålen är tidsatta och gäller därmed en viss period. Regeringen har löpande beslutat om nya etappmål och har möjlighet att göra så även framgent.

I september 2010 fick ansvariga myndigheter i uppdrag att ta fram förslag till nya preciseringar för miljökvalitetsmålen vilka redovisades i mars 2011. Förslagen skickades på remiss och regeringen fastställde sedan preciseringar i skrivelsen *Svenska miljömål – preciseringar av miljökvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål*

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

(Ds 2012:23). I den framgår att regeringens utgångspunkt vid utformningen av preciseringarna var att de ska ange ett miljötillstånd, vara åtgärdsneutrala, inte för omfattande och så långt som möjligt vara likartat utformade. För de så kallade naturtypsmålen (till exempel *Levande skogar*) har preciseringarna i flera fall formulerats så att respektive miljökvalitetsmåls förhållande till EU:s regelverk och internationella överenskommelser förtydligats. I utformningen av preciseringarna av miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* var utgångspunkten att presentera en målbild för biologisk mångfald och ekosystemtjänster eftersom en sådan samlad målbild underlättar tydliga kopplingar mellan övriga miljökvalitetsmål. Regeringen framhöll också att det var viktigt att beskriva hur miljötillståndet för olika naturtyper samverkar och kan aggregeras på landskapsnivå. Skrivelsen tar upp ekosystemresiliens och behovet av en grön infrastruktur samt frågor som rör biologiskt kulturarv och tätortsnära naturområden som särskilt viktiga exempel på sådana naturtypsövergripande frågor.

Sedan preciseringarna fastställdes 2012 har endast ett fåtal ändringar gjorts. För *Begränsad klimatpåverkan* har preciseringen ändrats utifrån Parisavtalet. För *God bebyggd miljö* har preciseringen om hushållning ändrats genom att förnybar energi ersatts med fossilfri energi. Vad gäller *Frisk luft* framgår i den senaste budgetpropositionen[3] att regeringen avser att ändra preciseringarna avseende marknära ozon och kvävedioxid i linje med WHO:s uppdaterade riktvärden.

Regeringen beslutade 2010 att tillsätta en parlamentarisk beredning, *Miljömålsberedningen* (M 2010:04), med uppgift att lämna förslag till regeringen om hur generationsmålet och miljökvalitetsmålen kan nås. Miljömålsberedningen ska fokusera på särskilt svåra områden som kräver politiska avvägningar. Samtidigt finns många områden som är viktiga i miljöarbetet, men som kan hanteras av ansvariga myndigheter och andra aktörer utan att området särskilt behandlas av beredningen. Beredningen har hittills redovisat tio betänkanden och arbetar just nu med det elfte.

Miljömålsberedningen redovisade 2024[4] sitt uppdrag att föreslå en strategi för hur Sverige på ett kostnadseffektivt sätt ska nå de åtaganden om ökad kolsänka som väntas bli resultatet av klimat-

[3] Se prop. 2024/25:1, Utgiftsområde 20 BP 2025, avsnitt 3.7.3 om regeringens bedömning av måluppfyllelsen för miljökvalitetsmålet Frisk Luft.
[4] SOU 2025:21.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

neutralitetsmålet i EU:s klimatlag och förhandlingarna om EU:s LULUCF-förordning inklusive lämna nödvändiga författningsförslag samt föreslå åtgärder för att uppnå LULUCF. Strategin innehåller förslag om en ny indikator för att följa upp miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*: upptag och utsläpp från markanvändningssektorn. Strategin innehåller även förslag på förändringar av miljökvalitetsmålet Myllrande våtmarker och ändrade preciseringar för Levande skogar och ett Rikt odlingslandskap. Förslagen om förändringar syftar till att ytterligare synliggöra utsläpp och upptag från markanvändningssektorn och behovet av att beakta nettoupptaget av växthusgaser vid beslut som rör markanvändning. Strategin innehåller förslag på ersättningar för markägare som vidtar åtgärder för att öka nettoupptaget på sina marker. Staten skulle därmed ersätta markägare för att de tillhandahåller ekosystemtjänsten kolinlagring, genom skogsgödsling, förlängda omloppstider, återvätning och odling av mellangrödor. Vidare lägger Miljömålsberedningen förslag

– Om ett nytt etappmål för biologisk mångfald där förvaltning av skyddade områden, restaurering av natur samt minimal förlust av biologisk mångfald ska genomföras.
– Om skydd av natur inklusive skydd av urskog och gammal skog, förvaltning av formellt skyddade områden, restaurering av natur och minimal förlust av biologisk mångfald. I naturvårdsarbetet till 2030 föreslår Miljömålsberedningen att områden med naturtyp enligt restaureringsförordningen ska prioriteras.
– som bidrar till ökad restaurering av natur och stadsgrönska, genom att skapa förutsättningar för det restaureringsarbete som behöver göras till 2030.

Miljömålsberedningen bedömer också att en satsning på riktad information och rådgivning till fastighetsägare och brukare är avgörande för att de åtgärder som Miljömålsberedningen föreslår ska ge önskat resultat.

2014 inrättade regeringen Miljömålsrådet[5] som en plattform för myndighetscheferna vid de myndigheter som är strategiskt viktiga för förutsättningarna att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen[6]. Miljömålsrådet fanns även tidigare men hade då en annan

[5] Sveriges miljömål. Miljömålsrådet. 2025-06-05.
[6] Regeringsbeslut. 2015. Dnr M2015/00213/Mm.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

roll. I dag består det av 19 myndighetschefer (18 för nationella myndigheter samt en representant för länsstyrelserna) med uppdrag kopplade till miljömålen. Miljömålsrådet ska verka för att kostnadseffektivt öka takten i arbetet för att nå miljökvalitetsmålen och Generationsmålet. Miljömålsrådet ska varje år ta fram en gemensam åtgärdslista för att visa vilka uppföljningsbara åtgärder som myndigheterna avser att vidta i samverkan för att öka takten i arbetet med att nå miljömålen. För att öka takten i med att nå miljömålen kan Miljömålsrådet också överlämna förslag till åtgärder till regeringen. Miljömålsrådet har målsättningen att deras arbete ska[7]:

- bidra till att de nationella miljömålen nås
- lyfta och om möjligt bidra till att lösa konflikter mellan olika samhällsmål
- få fram uppföljningsbara, myndighetsövergripande miljöåtgärder
- utifrån ett helhetsbehov leda till gemensamma åtgärder inom prioriterade områden
- bidra till väl genomarbetade förslag till regeringen.

12.1.1 Ansvarsfördelning

Det är 26 nationella myndigheter som i sina instruktioner har till specifik uppgift att verka för att miljömålen uppnås. Åtta av dessa myndigheter ansvarar även för uppföljning och utvärdering av ett eller flera miljökvalitetsmål. I regeringsformen framgår att

> … det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Att nå de uppsatta målen är en uppgift för hela samhället.

12.1.2 Uppföljning av miljökvalitetsmålen

Det är den ansvariga myndigheten som sammanställer uppföljningen och utvärderingen av respektive miljömål. Naturvårdsverket ska inom miljömålssystemet vägleda berörda myndigheter i deras arbete

[7] Miljömålsrådets årsrapport 2025.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

med genomförande och uppföljning och sedan samlat varje år redovisa uppföljningen till regeringen i enlighet med 2 § i Naturvårdsverkets instruktion (2012:989). Den årliga uppföljningen av miljömålen redovisas i mars varje år och är underlag för arbetet med budgetpropositionen. För miljökvalitetsmålet Levande skogar har den årliga uppföljningen under senare år avgränsats till att huvudsakligen fokusera på de statliga insatser som genomförts under året.

Minst en gång vart fjärde år ska Naturvårdsverket redovisa en fördjupad utvärdering av möjligheterna att nå miljömålen och utifrån denna lämna förslag i syfte att målen ska nås. I arbetet med redovisningen ska Naturvårdsverket inhämta synpunkter från och samordna berörda myndigheter Utvärderingarna görs dels för respektive miljökvalitetsmål, dels utifrån olika tematiska fördjupningsområden. Vanligtvis resulterar arbetet i en huvudrapport och ett antal ytterligare rapporter. Den senaste fördjupade utvärderingen redovisades till regeringen i januari 2023.[8]

I miljömålspropositionen från 2010 framgår regeringens bedömning av den ändrade bedömningsgrunden för när ett miljökvalitetsmål kan anses vara uppnått.

> Det tillstånd i miljön som miljökvalitetsmålen uttrycker eller förutsättningarna för att nå denna kvalitet behöver vara uppnådda inom en generation. Det innebär att ett miljökvalitetsmål bör bedömas som möjligt att nå om analysen visar antingen att det tillstånd i miljön som målet och dess preciseringar uttrycker kan nås, eller att tillräckliga åtgärder, nationellt och internationellt, är beslutade och förväntas vara genomförda inom en generation efter att systemet infördes. Generationsmålets strecksatser bör också ingå i analysen som kriterier för när förutsättningarna för att nå miljökvalitetsmålen bedöms.

Miljökvalitetsmålet *Skyddande ozonskikt* är ett mål som vid senaste fördjupade utvärderingen 2023 bedöms vara uppnått även om ozonskiktet fortfarande är uttunnat. Detta utifrån den nya bedömningsgrunden att förutsättningarna för att uppnå det önskade tillståndet i miljön finns på plats. Två andra mål bedöms kunna uppnås inom en generation med nuvarande styrmedel: *Frisk luft* samt *Bara naturlig försurning*. Övriga miljökvalitetsmål bedöms inte nås med nuvarande styrmedel och insatser.

[8] Sveriges miljömål. Så fungerar arbetet. 2025-02-06.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

12.1.3 Begränsat antal indikatorer

I juni 2016 fick de uppföljningsansvariga myndigheterna i uppdrag att se över indikatorerna för miljömålen. I uppdraget ingick att föreslå hur en samlad och begränsad uppsättning kostnadseffektiva indikatorer borde utformas för att ge en heltäckande bild av utvecklingen mot miljökvalitetsmålen och Generationsmålet samtidigt som relevanta mål inom Agenda 2030 beaktas. Det är dessa indikatorer som i huvudsak gäller i dag. Sammantaget handlar det om ett 80-tal indikatorer som visar förändringar som är viktiga för uppföljningen av miljömålen. De är ett urval indikatorer som bidrar till att ge en bild av utvecklingen för miljömålen, visa om den går i rätt riktning och rätt takt, visa hur miljön mår och ge underlag för åtgärder och beslut. Dataunderlaget till många av indikatorerna bygger på regelbundna provtagningar, utsläppsstatistik, enkäter och andra studier om tillståndet i miljön, bland annat från den regionala och nationella miljöövervakningen. Många indikatorer ingår också i Sveriges officiella statistik. Andra indikatorer baseras på bedömningar utifrån rådande kunskapsläge och trender.

Den begränsade uppsättningen indikatorer för respektive miljökvalitetsmål gör att det för många av målen krävs kompletterande indikatorer, mått och underlag för att möjliggöra en rättvisande uppföljning. För alla miljökvalitetsmål finns därför en målmanual[9] som beskriver vilka indikatorer, mått och nivåer som används vid uppföljningen. Skogsstyrelsen konstaterar i målmanualen att den behöver fortsatt utvecklas utifrån ny kunskap och tillgång till relevanta miljödata. I manualen för Levande skogar framgår exempelvis att det fortfarande saknas statistik för avverkning och påverkan på skogar med höga naturvärden, kontinuitetsskogar och hänsynskrävande biotoper. Uppföljningen av skogsbrukets generella hänsyn är under utveckling och redovisade resultat saknas. Utvecklingsbehovet har bedömts vara störst kopplat till preciseringarna *Grön infrastruktur*, *Gynnsam bevarandestatus och genetisk variation*, samt för *Hotade arter och återställda livsmiljöer*.[10]

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket är de myndigheter med störst ansvar för de miljökvalitetsmål som har bäring på skog och skogsbruk. De har också därmed stort ansvar för hur skogs- och

[9] RUS – regional utveckling & samverkan i miljömålssystemet 2024-04-10.
[10] Skogsstyrelsen. 2024. Dnr 2024/3285.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

miljöpolitiken genomförs. Det har riktats kritik[11,12] mot att det är samma myndigheter som ska utvärdera miljömålen, samma mål om de alltså satt upp och varit drivande för att uppnå. Miljömyndighetsutredningen 2015[13] uttalar att

> Det finns allvarliga brister i effektivitet, enhetlighet, rättssäkerhet och konkurrensneutralitet i tillståndsgivning och tillsyn. Tillgängligheten till forskningen måste öka så att resultaten kan komma till nytta. Det är ett problem att det inte finns någon oberoende utvärdering av effekterna av miljömålsarbetet.

Miljömyndighetsutredningen förslog därför att regeringen inrättar en helt ny myndighet med ansvar för bland annat en återkommande oberoende samhällsövergripande utvärdering av effekterna av arbetet i miljömålssystemet samt att det skapas bättre utrymme och tillgänglighet för forskning och forskningsresultat i miljömålssystemet. Förslaget togs ej vidare av regeringen.

12.1.4 Kopplingar till internationella och EU-åtaganden

Agenda 2030

Vid FN:s toppmöte 2015 antog världens regeringar Agenda 2030 för hållbar utveckling. Agendan innehåller 17 globala mål och 169 delmål som ska leda världen mot en hållbar och rättvis framtid. Regeringens övergripande arbete med Agenda 2030 vägleds av det riksdagsbundna målet för genomförandet av Agenda 2030. Sverige ska genomföra Agenda 2030 för en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling genom en samstämmig politik nationellt och internationellt. Genomförandet ska präglas av agendans princip att ingen ska lämnas utanför. Arbetet med att genomföra det riksdagsbundna målet är avgörande för genomförandet av agendan. Regeringen anger i budgetpropositionen 2025 (utgiftsområde 20) att miljömålen utgör det nationella genomförandet av Agenda 2030:s miljörelaterade mål och delmål. Samtidigt anges att arbetet för att nå miljömålen även bidrar till att nå andra mål i Agenda 2030. Generationsmålet och de 16 miljökvalitetsmålen kopplar tydligt till flera av målen i Agenda 2030[14].

[11] SOU 2015:43
[12] LRF 2025. Näringspolitisk rapport nr 4.
[13] SOU 2019/20:188.
[14] Se Prop. 2024/25:1. Utgiftsområde 20, tabell 3.1.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Forest Europe

Forest Europe (*Ministerkonferensen för skydd av Europas skogar, tidigare MCPFE*) är en frivillig process för samarbete mellan 45 europeiska länder samt europeiska kommissionen i syfte att diskutera gemensamma problem och möjligheter som rör skog och skogsbruk. Forest Europe utvecklar bland annat gemensamma strategier för hållbart skogsbruk. I samband med den andra ministerkonferensen i Helsingfors 1993 antog de också en definition av hållbart skogsbruk. Till definitionen och de sex kriterierna har 34 indikatorer kopplats för att mäta framstegen mot ett hållbart skogsbruk.

Forest Europe samlar vart femte år in uppgifter till indikatorerna från de europeiska länderna. Uppgifterna sammanställs och publiceras som en rapport med benämningen *State of Europe's Forests* varav den senaste publicerades 2020[15]. Nästa rapport publiceras 2025 under det svenska ordförandeskapet av Forest Europe.

Skogsstyrelsen använder sig av indikatorer för uppföljning av miljökvalitetsmålet Levande skogar. Några av miljökvalitetsmålens indikatorer sammanfaller med eller ligger väldigt nära några av de indikatorer som också används inom Forest Europe.

EU:s gröna giv

Inom EU-samarbetet finns pågående processer framför allt inom EU:s gröna giv, vars krav kan komma att passa bra som indikatorer i Miljömålssystemet. Nämnas kan bestämmelser inom LULUCF-förordningen samt kommande indikatorer i den antagna naturrestaureringslagen (EU 2024/1991) som berör skog och som innebär framtida rapporteringsåtagande. Läs mer om EU:s gröna giv i avsnitt 11.3.

[15] Forest Europe. 2020.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

12.2 Miljömålssystemets uppbyggnad

12.2.1 Generationsmålet

Generationsmålet anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att miljökvalitetsmålen ska nås. Generationsmålet ska därför vara vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället och lyder[16]:

> Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Detta förutsätter en ambitiös miljöpolitik i Sverige, inom EU och i internationella sammanhang.

För att förtydliga generationsmålet och förtydliga vad miljöpolitiken ska fokusera på, har regeringen beslutat om sju strecksatser. De är övergripande för alla miljökvalitetsmål och är avsedda att säkerställa att tvärsektoriella frågor integreras i miljömålssystemet. De ska därför ingå som kriterier när förutsättningarna för att nå miljökvalitetsmålen bedöms och i de konsekvensanalyser som görs för de strategier med etappmål och åtgärder som föreslås för att nå målen.[17] Strecksatserna är:

- Ekosystemen har återhämtat sig, eller är på väg att återhämta sig, och deras förmåga att långsiktigt generera ekosystemtjänster är säkrad.
- Den biologiska mångfalden och natur- och kulturmiljön bevaras, främjas och nyttjas hållbart.
- Människors hälsa utsätts för minimal negativ miljöpåverkan samtidigt som miljöns positiva inverkan på människors hälsa främjas.
- Kretsloppen är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen.
- En god hushållning sker med naturresurserna.
- Andelen fossilfri energi ökar och energianvändningen är effektiv med minimal påverkan på miljön.

[16] Prop. 2009/10:155.
[17] Prop. 2009/10:155.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

– Konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.

Generationsmålet och alla dess strecksatser berör på olika sätt skog och skogsbruk.

12.2.2 Miljökvalitetsmål

Sveriges miljökvalitetsmål beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. De 16 målen är

1. **Begränsad klimatpåverkan.** Halten av växthusgaser i atmosfären ska i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Sverige har tillsammans med andra länder ett ansvar för att det globala målet kan uppnås.
2. **Frisk luft.** Luften ska vara så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas.
3. **Bara naturlig försurning.** De försurande effekterna av nedfall och markanvändning ska underskrida gränsen för vad mark och vatten tål. Nedfallet av försurande ämnen ska inte heller öka korrosionshastigheten i markförlagda tekniska material, vattenledningssystem, arkeologiska föremål och hällristningar.
4. **Giftfri miljö.** Förekomsten av ämnen i miljön som har skapats i eller utvunnits av samhället ska inte hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Halterna av naturfrämmande ämnen är nära noll och deras påverkan på människors hälsa och ekosystemen är försumbar. Halterna av naturligt förekommande ämnen är nära bakgrundsnivåerna.
5. **Skyddande ozonskikt.** Ozonskiktet ska utvecklas så att det långsiktigt ger skydd mot skadlig UV-strålning.
6. **Säker strålmiljö.** Människors hälsa och den biologiska mångfalden ska skyddas mot skadliga effekter av strålning.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

7. **Ingen övergödning.** Halterna av gödande ämnen i mark och vatten ska inte ha någon negativ inverkan på människors hälsa, förutsättningar för biologisk mångfald eller möjligheterna till allsidig användning av mark och vatten.
8. **Levande sjöar och vattendrag.** Sjöar och vattendrag ska vara ekologiskt hållbara och deras variationsrika livsmiljöer ska bevaras. Naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald, kulturmiljövärden samt landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion ska bevaras, samtidigt som förutsättningar för friluftsliv värnas.
9. **Grundvatten av god kvalitet.** Grundvattnet ska ge en säker och hållbar dricksvattenförsörjning samt bidra till en god livsmiljö för växter och djur i sjöar och vattendrag.
10. **Hav i balans samt levande kust och skärgård.** Västerhavet och Östersjön ska ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och den biologiska mångfalden ska bevaras. Kust och skärgård ska ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård ska bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar.
11. **Myllrande våtmarker.** Våtmarkernas ekologiska och vattenhushållande funktion i landskapet ska bibehållas och värdefulla våtmarker bevaras för framtiden.
12. **Levande skogar.** Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas.
13. **Ett rikt odlingslandskap.** Odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och stärks.
14. **Storslagen fjällmiljö.** Fjällen ska ha en hög grad av ursprunglighet vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Verksamheter i fjällen ska bedrivas med hänsyn till dessa värden och så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

15. **God bebyggd miljö.** Städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas
16. **Ett rikt växt- och djurliv.** Den biologiska mångfalden ska bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. Arternas livsmiljöer och ekosystemen samt deras funktioner och processer ska värnas. Arter ska kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd med tillräcklig genetisk variation. Människor ska ha tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald, som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd.

12.2.3 Preciseringar

Till varje miljökvalitetsmål finns *preciseringar* som i de allra flesta fall är fastställda av regeringen. Preciseringarna ska utgöra grunden för att tolka miljökvalitetsmålens innebörd, vara kriterier vid bedömningen av möjligheterna att nå målen och vara vägledande för miljöarbetet.

Nedan går jag djupare in på preciseringar tillhörandes *Levande skogar* och *Begränsad klimatpåverkan*.

12.2.4 Indikatorer

Indikatorerna inom miljömålssystemet visar förändringar i faktorer som är viktiga för uppföljningen av miljömålen. De är ett urval indikatorer som är till hjälp för att följa hur arbetet går. Indikatorerna ska ge en bild av utvecklingen mot miljömålen, visa om den går i rätt riktning och rätt takt, visa hur miljön mår och ge underlag för åtgärder och beslut. De har valts ut av de uppföljningsansvariga myndigheterna. Dataunderlaget till många av indikatorerna bygger på regelbundna provtagningar, utsläppsstatistik, enkäter och andra studier om till-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

ståndet i miljön, bland annat från den regionala och nationella miljöövervakningen.[18]

Framtagna miljömålsindikatorer ska användas i uppföljning och bedömning av miljökvalitetsmålen. Indikatorer kan belysa olika perspektiv, exempelvis miljötillstånd eller miljöarbetet hos olika aktörer. Ambitionen är att indikatorerna ska vara kommunikativa och lätta att begripa och att de ska vara möjliga att uppdatera kontinuerligt för att följa trender över tid. De ska bygga på standardiserade metoder, helst gå att uppdatera årligen och helst vara möjliga att använda även i den regionala uppföljningen. Det är en fördel om indikatorerna även är möjliga att använda i uppföljningen av Sveriges åtaganden enligt Agenda 2030.[19]

På www.sverigesmiljomal.se finns de fem mest centrala indikatorerna för varje miljökvalitetsmål publicerade. Dessa är dock inte tillräckliga för att täcka uppföljningen av respektive miljökvalitetsmål. De övriga indikatorerna finns att finna i varje miljökvalitetsmåls målmanual[20].

12.2.5 Etappmål

Etappmålen är steg på vägen för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Etappmålen fokuserar på den samhällsomställning som behövs och tydliggör var insatser bör sättas in. Ett viktigt syfte med miljökvalitetsmålen och etappmålen är att de ska vara vägledande för allas miljöarbete, såväl för regeringen som för myndigheter och övriga aktörer. Etappmålen ersätter tidigare delmål. För närvarande finns 18 etappmål inom åtta olika miljöaspekter (inom parentes anges etappmålets slutår)

- Avfall
  - Mer bygg- och rivningsavfall materialåtervinns och förbereds för återanvändning (2025)
  - Öka andelen kommunalt avfall som materialåtervinns och förbereds för återanvändning (2025)

[18] Sveriges miljömål. Så fungerar arbetet. 2024-11-26.
[19] Skogsstyrelsen 2019. Rapport 2019/1.
[20] RUS – regional utveckling & samverkan i miljömålssystemet. 2025-04-10.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

- Begränsad miljöpåverkan
  - Minskade utsläpp av växthusgaser från inrikes transporter (2030)
  - Minskade utsläpp av växthusgaser (2030)
  - Minskade utsläpp av växthusgaser (2040)
  - Minskade utsläpp av växthusgaser (2045)
- Cirkulär ekonomi
  - Ökad återanvändning av förpackningar (2026 respektive 2030)
- Farliga ämnen
  - Minskad användning av biocidprodukter (2030)
  - Minskad användning av växtskyddsmedel (2030)
  - Minimera läkemedelsrester i miljön (2030)
  - Kartlägg och minimera utsläpp av dioxin (2030)
- Hållbar stadsutveckling
  - Öka andelen gång-, cykel- och kollektivtrafik (2025)
  - Förbättrad dagvattenhantering i befintlig bebyggelse (2025)
  - Integrering av stadsgrönska och ekosystemtjänster i urbana miljöer (2025)
- Luftföroreningar
  - Minskning av nationella utsläpp av luftföroreningar (2025)
- Minskat matsvinn
  - Ökad andel av livsmedelsproduktionen når butik och konsument (2025)
  - Matsvinnet ska minska så att det sammantagna livsmedelsavfallet minskar (2025)
- Övergödning
  - Tillförseln av kväve och fosfor till sjöar, vattendrag, kust och hav ska minskas så att övergödningen avtar (2030)

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

För närvarande saknas etappmål för biologisk mångfald. Det har tidigare funnits men har löpt ut och ännu inte ersatts av nya. Miljömålsberedningen fick i augusti 2022 i uppdrag att bland annat föreslå en strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder som bidrar till Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald. Uppdraget redovisades i februari 2025[21] och Miljömålsberedningen föreslår följande nya etappmål:

1. Senast 2030 ska restaureringsåtgärder genomföras för minst 30 procent av de i Sverige förekommande naturtyper enligt EU:s restaureringsförordning vilka inte är i gott tillstånd. Senast 2040 ska restaureringsåtgärder genomföras för minst 60 procent och senast 2050 ska restaureringsåtgärder genomföras för minst 90 procent av respektive grupp av dessa naturtyper.
2. Senast 2030 ska mångfalden av vilda pollinatörer förbättras och populationer av vilda pollinatörer ska påvisa en ökande trend.
3. Samtliga kommuner ska senast 2030 ta tillvara och integrera stadsgrönska och ekosystemtjänster i urbana miljöer vid planering, byggande och förvaltning i städer och tätorter. (Detta är en utveckling och förlängning av befintligt etappmål En majoritet av kommunerna ska senast 2025 ta tillvara och integrera stadsgrönska och ekosystemtjänster i urbana miljöer vid planering, byggande och förvaltning i städer och tätorter.)
4. Alla formellt skyddade områden ska senast 2030 förvaltas genom naturvårdande skötsel eller ett aktivt beslut om fri utveckling, så att de inte förlorar de naturvärden de syftar till att bevara.
5. All mark inom statligt skyddade områden som är möjlig att restaurera till naturtyp enligt art- och habitatdirektivet ska vara restaurerad till naturtyp, eller sådan restaurering ska vara påbörjad, senast 2030.
6. Senast 2030 ska restaureringsåtgärder genomföras för minst 30 procent av de i Sverige förekommande naturtyper enligt EU:s restaureringsförordning vilka inte är i gott tillstånd. Senast 2040 ska restaureringsåtgärder genomföras för minst 60 procent och senast 2050 ska restaureringsåtgärder genomföras för minst 90 procent av respektive grupp av dessa naturtyper.

[21] SOU 2025:21.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

7. Senast 2030 ska mångfalden av vilda pollinatörer förbättras och populationer av vilda pollinatörer ska påvisa en ökande trend.

Miljömålsberedningen föreslår vidare att följande likalydande preciseringar tillförs miljökvalitetsmålen Levande skogar och Ett rikt odlingslandskap:

– Levande skogar preciseras så att med målet avses att Skogarnas nettoupptag av växthusgaser ökar fram till 2030.
– Ett rikt odlingslandskap preciseras så att med målet avses att Odlingslandskapets nettoupptag av växthusgaser ökar fram till 2030.

I syfte att tydliggöra kolinlagringens betydelse för att stabilisera halten växthusgaser i atmosfären föreslår Miljömålsberedningen[22] att miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan följs upp med ytterligare en indikator: *Upptag och utsläpp från markanvändningssektorn*.

12.3 Miljökvalitetsmålet Levande skogar

Definitionen av Levande skogar lyder:

> Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas.

Målet handlar om skog så dess formulering och samtliga nio preciseringar har stark koppling till skogsbruket. Det finns som tidigare nämnt en målmanual för uppföljning av målet. Dessutom finns rapporten *Gröna steg för Levande skogar*, se nedan.

I detta kapitel finns alla Levande skogars indikatorer presenterade under den precisering som den tillhör. Även de Gröna stegen presenteras. Om inget annat anges är informationen hämtad från Skogsstyrelsens målmanual för Levande skogar[23].

[22] SOU 2025:21.
[23] Skogsstyrelsen 2024. Dnr 2024/3285.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Gröna steg för Levande skogar

För att göra miljömålsarbetet för Levande skogar mer konkret har Skogsstyrelsen genom en samverkansprocess fastställt målsatta indikatorer för Levande skogar. Dessa kallas *Gröna steg*. De Gröna stegen ska vara motivationsskapande, relevanta och betydelsefulla för Levande skogar. Avsikten är inte att precisera slutliga målnivåer för Levande skogar inom ramen för denna process utan målet är att de utövare som berörs av de Gröna stegen kan påverka resultat i skogen och måluppfyllelsen för Levande skogar. De Gröna stegen kommer utgöra en del av underlagen för att analysera och utvärdera om miljöarbetet går i rätt riktning och i rätt takt. De Gröna stegen är inte heltäckande för alla områden som är viktiga för Levande skogars måluppfyllelse.[24]

När De Gröna stegen togs fram gjorde man det med målet att de

- Ska vara faktabaserade, ha relevans för och vara betydelsefulla för uppfyllandet av miljömålet Levande skogar.
- Ska vara påverkbara och motivationsskapande för skogsbruket. Det innebär att det är möjligt att ta fram Gröna steg som är begripliga, så att man förstår varför man jobbar mot målet. Det ska finnas en rådighet och vara sannolikt att åtgärden ger önskat resultat. Att ett mål är motivationsskapande behöver inte innebära att det behöver vara billigt, enkelt eller kräva en låg ansträngning att nå målet.
- Bör främst gå att använda för att följa åtgärder eller utvecklingen av miljötillståndet i skogen vad gäller riktning och förändringstakt.
- Ska kunna ligga till grund för delmål i linje med SMART (specifik, mätbar, accepterad, realistisk, tidsatt).

De Gröna stegen är formulerade så att man tydligt kan förstå hur de bidrar till uppfyllandet av preciseringarna till miljömålet Levande Skogar. De är utvalda och uppsatta för att åtgärderna ska vara både effektiva för att styra mot målet Levande skogar *och* upplevas motivationsskapande för skogsägare, entreprenörer, skogsägarföreningar och skogsbolag Det kan alltså finnas åtgärder som mer effektiv styr mot miljötillståndet i sig men som en enskild skogsägare inte kan råda över eller själv följa upp som till exempel markvattnets status

[24] Skogsstyrelsen 2023. Rapport 2023/3.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

eller totala mängden avsatt skog i Sverige. Dessa mål anses inte vara lika motiverande och har därför inte inkluderats i Levande skogar.

Det kommer finnas ett löpande behov av fortsatt arbete för att komplettera de Gröna stegen inom områden där det hittills saknas dataunderlag för nulägesbeskrivning. Det behövs också fortsatt arbete med att förvalta och verka för att genomföra de Gröna stegen, inklusive uppföljning och redovisning.

De Gröna stegen presenteras nedan tillsammans med den indikator som de specificerar.

12.3.1 Preciseringar och indikatorer för Levande skogar – beskrivning och status

Miljökvalitetsmålet har nio preciseringar vilka syftar till att förtydliga Levande skogar och används i det fortlöpande arbetet för att följa upp målet. Varje precisering har indikatorer som anger vad som följs upp vid utvärderingen av preciseringen. Sammantaget ska preciseringarna leda till att målet uppnås.

Skogsmarkens egenskaper och processer

Preciseringen lyder:

> Skogsmarkens egenskaper och processer: Skogsmarkens fysikaliska, kemiska, hydrologiska och biologiska egenskaper och processer är bibehållna.

För preciseringen finns nio indikatorer och mått.

1. Körskador

Körskador har flera effekter som är negativa för både miljön och skogens tillväxt. Det handlar till exempel om erosion, markkompaktering och skadade kulturlämningar. Att förhindra körskador i samband med skogsbruksåtgärder är därför mycket angeläget och något som skogsbruket aktivt arbetat med under flera år.

Indikatorn ska visa på trenden i hänsynstagandet när det gäller körning i samband med föryngringsavverkning. Indikatorn kommer

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

att justeras. Skogsstyrelsen utvecklar ny hänsynsuppföljning och indikatorn kommer att utvecklas utifrån det nya underlaget.[25]

2. Transport över vattendrag

Transporter över vattendrag i samband med avverkningar kan orsaka körskador som påverkar vattnets kvalitet och marken i vattendragens närhet.

Indikatorn följer antalet överfarter och andelen överfarter med allvarliga skador. Indikatorn kommer att justeras. Skogsstyrelsen utvecklar ny hänsynsuppföljning och indikatorn kommer att ändras utifrån det nya underlaget.[26]

Det finns ett Grönt steg kopplat till indikatorn vilket lyder

> Planering och anläggning av överfarter över vattendrag vid terrängkörning följer målbilden för god miljöhänsyn så att:
> • Andelen objekt med vattendrag utan skador till följd av körning med skogsmaskin ökar fram till 2025.
> • Andelen överfarter över vattendrag utan skador vid avfart och påfarter ökar fram till 2025.

Hänsyn vid vattenöverfarter kan följas upp i Skogsstyrelsens nya hänsynsuppföljning. Statistik har inte publicerats och det är inte klart när statistiken kan publiceras av Skogsstyrelsen. Det kan finnas behov av att justera det Gröna steget utifrån möjligt statistiskt Underlag.

3. Hänsyn till sjöar och vattendrag vid markberedning

Den miljöhänsyn som tas i samband med markberedning har stor betydelse för eventuell påverkan på mark och vatten som åtgärden kan medföra.

Data finns inte tillgängligt i dag men är under utarbetning genom Skogsstyrelsens statistik över utförda åtgärder samt från Skogsstyrelsens hänsynsuppföljning.

[25] Skogsstyrelsen. 2024. Dnr 2024/3285.
[26] Skogsstyrelsen. 2024. Dnr 2024/3285.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

4. Skogsbrukets försurande påverkan

Svavelnedfallet har minskat kraftigt de senaste decennierna med minskad försurningspåverkan på skogsmark som följd. Det finns en risk att skogsbrukets försurningspåverkan ökar med ökat uttag av skogsbiobränsle. Målet är att uppnå ett tillstånd där skogsbruket inte har någon försurande påverkan.

Utvecklingsarbete pågår för att förbättra underlaget för indikatorn. I dag kommer data från Skogsstyrelsen och redovisar årlig avverkad areal, årligt uttag av grot (grenar och toppar), årligt uttag av grot där askåterföring behövs samt årlig areal där askåterföring sker.

5. Inlagring av kol i skogsmark

Inom klimatrapporteringen Markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) rapporteras kolförrådsförändringar. Årliga förändringar i kolförråd beräknas för bland annat markkol. Den beräknade ökningen av kol i mineraljord leder till stort upptag men är i förhållande till total markkolspool relativt liten.

Olika skogs- och marktyper lagrar olika mängd kol. I marker med hög grundvattenyta samlas stora lager kol i form av torv. Jämför man olika typer av skog innehåller boreala, det vill säga nordliga, skogar den största andelen kol. Knappt 60 procent av allt kol som är bundet i världens skogar finns i de boreala skogarna. I svenska skogar är två tredjedelar av kolet lagrat i marken och en tredjedel i trädets olika delar.

Både beroende på klimatets utveckling och på hur skogen brukas kan mängden kol som är bundet i skogen förändras. Data kommer från SLU, Markinventeringen och analysresultat kan hämtas från LULUCF-rapporteringen. SLU har tagit fram ett underlag för en svensk bokföringsrapport för brukad skogsmark inklusive skoglig referensnivå för åren 2021–2030[27].

[27] SLU 2018. Rapport SLU ID SLU.ua.2018.2.6-3343.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

6. Nedfall av svavel

Nedfall av svavel leder till försurning av mark och vatten vilket påverkar känsliga djur och växter i främst sjöar och vattendrag. Även dricksvattnets kvalitet kan försämras och byggnader och hällristningar skadas genom korrosion.

Totaldepositionen i skog mäts som krondropp som ger ett samlat värde för våt- och torrdeposition. Trädkronorna samlar på sig svavelhaltiga gaser och partiklar som sedan förs ner till marken med nederbörden. Ju större den filtrerande ytan är, desto mer deponeras via torrdeposition. Nedfallet är därför större i granskog än i tall- och lövskog, eftersom täckningsgraden är avsevärt större.

Underlagsdata kommer från IVL Svenska Miljöinstitutet och Naturvårdsverket i form av mängd vått och torrt nedfall av svavel per hektar granskog.

7. Nedfall av kväve

Nedfall av kväve (kväveoxider och ammoniak) leder till försurning och övergödning av mark och vatten vilket kan påverka känsliga djur och växter i områden med hög försurning eller övergödning. Även dricksvatten kan påverkas negativt. Beskrivningen av kvävenedfall i tid och rum baseras på data från olika mätstationer inom Luft- och nederbördskemiska nätet samt inom Krondroppsnätet.

Underlagsdata kommer från IVL Svenska Miljöinstitutet och Naturvårdsverket i form av mängd våtdeposition av oorganiskt kväve per hektar.

8. Utförande av skogsbruksåtgärder

Kvävegödsling, dikesrensning, skyddsdikning och markberedning är skogsbruksåtgärder som påverkar markens naturgivna förutsättningar såsom näringsförhållanden och hydrologi. Hur stor påverkan blir beror av både omfattningen och kvaliteten på utförandet av åtgärderna. Det är därför viktigt att följa inte bara hänsyn utan också ökningar eller minskningar över tid.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Åtgärderna är viktiga ur ett produktionsperspektiv, och ökning/minskning innebär inte med automatik positiv eller negativ påverkan på preciseringen.

Data kommer från Skogsstyrelsens statistik över utförda åtgärder, samt i framtiden kanske underlag kan komma från Skogsstyrelsens hänsynsuppföljning. Datainsamling om utförande av dikesrensning och skyddsdikning saknas.

9. Humuslagrets tjocklek och typ

Humuslagret bildas av döda växtrester (förna) som fallit till marken och börjat brytas ner. Vid nedbrytningen av det organiska materialet frigörs näringsämnen som är viktiga för trädens och andra växters tillväxt. Det organiska materialet fungerar också som en effektiv jonbytare och kan binda positivt laddade joner som Ca^{2+}, Mg^{2+} och K^{+}. Humuslagret utgör därför en viktig reservoar av växtnäringsämnen. Det levererar näringsämnen som ingår i det biologiska kretsloppet och binder näringsämnen.

Att följa utvecklingen av humuslagrets tjocklek och typ över tid är ett sätt att fånga in tillstånd och förändring i skogsmarkens biologi, förråd av växtnäringsämnen samt markfuktighet. Dessa är delar i preciseringen som inte följts upp tidigare och indikatorn utgör ett viktigt tillskott till uppföljningen av preciseringen. Data kommer från SLU, Markinventeringen.

Ekosystemtjänster

Preciseringen lyder:

> Ekosystemtjänster: Skogens ekosystemtjänster är vidmakthållna.

Ekosystemtjänster har en indikator: *Statusklassning av skogens ekosystemtjänster*. I den sammanställer Skogsstyrelsen kunskap om skogens ekosystemtjänster. Förutom att definiera och beskriva vad de betyder för människan bedöms också faktorer som påverkar respektive ekosystemtjänst och dess aktuella status. Utöver indikatorn används annat relevant underlag för uppföljning och utvärdering av preciseringen, såsom exempelvis aktuella forskningsrapporter och underlag från andra myndigheter. I utvärdering och uppföljning be-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

döms även effekter av olika beslutade åtgärder och styrmedel. Relevant statistik som inte ingår bland de indikatorer som finns angivna i målmanualen för Levande skogar kan tillkomma.

Ekosystemtjänster är värden som ekosystemen tillhandahåller och skogens ekosystemtjänster har stor betydelse för människans välfärd. De består av

- Försörjande tjänster: olika varor som vi erhåller från ekosystemen, såsom, timmer och massaved, biobränslen, vilt, bär, dricksvatten och svamp.
- Reglerande tjänster: reglerande processer såsom skogens reglering av klimatet, förebyggande av stormar och vattenreglering.
- Kulturella tjänster: icke-materiella värden såsom skogars bidrag till vårt välbefinnande genom att erbjuda miljöer för friluftsliv, turism, bidrag till mental och fysisk hälsa, och skogens roll i hur vår folktro och spirituella värden utformats.
- Stödjande tjänster: tjänster som utgör grundläggande förutsättningar för den vidare produktionen av alla andra ekosystemtjänster. De skiljer sig genom att deras påverkan är mer indirekt och påverkar människan på lång sikt. Stödjande tjänster är exempelvis biogeokemiska kretslopp, biologisk mångfald, markens bördighet och fotosyntes.

Inom ramarna för Levande skogar är det betydelsefullt med en bred och relativt heltäckande bild av skogens ekosystemtjänster. Av förklarliga skäl saknas statistik för en stor mängd av de för skogen kartlagda ekosystemtjänster och det skulle ge en bristfällig och skev bild att följa upp enbart de tjänster där statistik finns tillgänglig.

Tidigare uppföljningar har inte följt upp preciseringen på ett tillfredsställande vis. Det finns ett första underlag som grund för att följa upp preciseringen utifrån Skogsstyrelsen arbete från 2017 som mynnade ut i rapporten Skogens ekosystemtjänster – status och påverkan[28]. Skogsstyrelsen gör därmed bedömningen att det finns ett bra underlag men att det kommer finnas behov av att, i takt med att nytt dataunderlag tillkommer, utveckla denna vidare.

Måttet redovisas genom bedömning av ekosystemtjänstens status:

[28] Skogsstyrelsen 2017. Rapport 2017/13.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

– God status innebär att *skogliga ekosystemtjänster produceras och används utifrån sina inneboende förutsättningar på en nivå som är hållbar och så att möjligheten till användning för nuvarande och framtida generationer tryggas.*
– Otillräcklig status definieras som det tillstånd där *omedelbar uppmärksamhet, utvidgat skydd och/eller försiktig förvaltning krävs.*
– Måttlig status utgör ett tillstånd som varken kan klassas som god eller otillräcklig status. Detta inbegriper de situationer då bedömningsunderlaget anses för bristfälligt för att klassificeras som god eller otillräcklig status.

Bedömningen ska uppdateras av Skogsstyrelsen specialister med viss regelbundenhet enligt de anvisningar och den metodik som anges i rapporten[29].

Grön infrastruktur

Indikatorn lyder:

> Grön infrastruktur: Skogens biologiska mångfald är bevarad i samtliga naturgeografiska regioner och arter har möjlighet att sprida sig inom sina naturliga utbredningsområden som en del i en grön infrastruktur.

Preciseringen har tretton indikatorer och till dessa finns sex Gröna steg kopplade. Alla indikatorer kan inte följas upp årligen och för vissa behövs utvecklingsarbete innan de är klara att använda. Utöver dessa indikatorer används även annat relevant underlag för uppföljning och utvärdering av preciseringen, såsom aktuella forskningsrapporter och underlag från andra myndigheter än Skogsstyrelsen. I utvärdering och uppföljning bedöms även effekter av olika beslutade åtgärder och styrmedel. Relevant statistik som inte ingår bland de indikatorer och mått som finns angivna i målmanualen för Levande skogar kan tillkomma.

[29] Skogsstyrelsen 2017. Rapport 2017/13.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

1. Formellt skyddad skog, frivilliga avsättningar, hänsynsytor och improduktiv skogsmark.

Att långsiktigt undanta skogar med höga naturvärden är en av de viktigaste insatserna för ökad måluppfyllelse av Levande skogar. Det minskar problemet med fragmentering och förlust av livsmiljöer och därmed också förlust av biologisk mångfald. Arbetet med att skydda och undanta skogar med höga naturvärden från avverkning sker via myndigheternas arbete med formellt skydd, samt inom ramarna för sektorsansvaret via skogsbrukets frivilliga avsättningar. Även impedimenten kan utgöra livsmiljö för vissa arter och utgöra grund för olika ekosystemtjänster.

Indikatorn redovisar formellt skyddad skog, frivilliga avsättningar, improduktiv skogsmark samt hänsynsareal vid föryngringsavverkning. Statistiken publiceras årligen och redovisar arealer skogsmark inom de fyra formerna. Uppgifterna tas fram i samarbete mellan fyra myndigheter; SCB, Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och SLU.

Med anledning av metodmässiga och juridiska skillnader mellan formerna, samt att statistiken inte är värderad i relation till nationella eller internationella mål, kan summeringar av de fyra formerna vara missvisande. I den officiella statistiken summeras de därför inte. För statistikens alla delar har dataunderlaget förbättrats och utökats. Ändringar har inte gjorts i äldre rapporter, jämförelser över tid ska därför inte göras. Korrekta och uppdaterade värden för samtliga år finns i SCB:s statistikdatabas.

Vid utgången av 2023 var:

- 2,476 miljoner hektar skogsmark formellt skyddad vilket utgör 9,2 procent av landets totala skogsmark
- 1,406 miljoner hektar produktiv skogsmark formellt skyddad vilket utgör 6,1 procent av landets totala produktiva skogsmark.

Under 2023 tillkom formellt skydd på 78 800 hektar skogsmark varav 57 000 hektar på produktiv skogsmark.

Efter flera års ökning minskade arealen frivilliga avsättningar 2023 med 22 100 hektar. Den största orsaken till minskningen är ett avtal mellan Sveaskog och Naturvårdsverket om att en del av Sveaskogs avsättningar ska få formellt skydd, vilket innebär att de inte räknas som frivilliga avsättningar längre.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Vid utgången av 2023 skattades att 2,3 procent av den produktiva skogsmarksarealen utgjordes av så kallade hänsynsytor. Resultatet av skattningarna visar därmed att nästan 529 600 hektar hänsynsytor har ackumulerats sedan 1993.[30]

De frivilliga avsättningarna sker uteslutande på produktiv skogsmark.

Skogsstyrelsens bildande av nya områdesskydd 2023 var de lägsta sedan 1996. Orsaken är lägre budgettilldelning samtidigt som en större andel av skyddsanslaget har behövts till intrångsersättningar ovan gränsen för fjällnära skog. 711 hektar biotopskyddsområden och naturvårdsavtal har bildats av Skogsstyrelsen under 2024. Intresset för formellt skydd är stort bland markägare men resurserna har inte varit tillräckliga för att tillgodose intresset. Under 2024 betalade Skogsstyrelsen ut nära 324 miljoner kronor i intrångsersättningar till markägare för nekad avverkning i fjällnära skog. Det är en fortsatt ökning sedan 2020, då de första ersättningarna om 3 miljoner kronor betalades ut.[31]

2. Gammal skog

I den gamla skogen finns ofta fler arter än i yngre skogar. Här finns framför allt konkurrenssvaga arter som kan ha svårt att sprida sig eller som förökar sig i ett sent stadium i sin livscykel. De arter som gynnas i den gamla skogen är ofta specialiserade på en viss landskapstyp eller av ett visst substrat som de är helt beroende av.

Gammal skog är en indikator som visar arealen gammal skog (äldre än 140 år i Norrland, Dalarnas, Värmlands, och Örebro län samt äldre än 120 år i övriga landet). Arealen avser produktiv skogsmark utanför skyddade områden. Indikatorn utvecklas till att visa arealen även i skyddade områden och på improduktiv skogsmark. Även hänsynsytor och kantzoner ingår i statistiken förutsatt att de nått rätt ålder. Vidare ingår skogsbrukets frivilliga avsättningar vilka ofta är gamla skogar och uppgår till 1,3 miljoner hektar produktiv skog.

Att en skog är gammal innebär inte med säkerhet att den har höga naturvärden, utan skogens historik, grad av kontinuitet, strukturer

[30] Naturvårdsverket. Skyddad skogsmark. 2025-02-07.
[31] Naturvårdsverket. 2025. NV-072667-24.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

och det omgivande skogslandskapets egenskaper påverkar. Höga naturvärden är i stor utsträckning kopplade till, och beroende av lång kontinuitet. Det finns svårigheter att följa upp skogar med lång kontinuitet bland annat för att en skog med lång kontinuitet ofta är åldersblandad och det är svårt att fastställa en ”beståndsålder”. Kontinuitet av vissa företeelser, som specifika substrat och livsmiljöer, på en viss plats under en mycket lång tid är särskilt viktig för svårspridda arter med begränsad förekomst i landskapet.

Förekomsten av kvarvarande gamla kontinuitetsskogar och hur de behandlas en viktig faktor för framtidens Levande Skogar. Som indikatorn Gamla skogar ser ut i dag fångas inte dessa aspekter, men indikatorn bedöms ändå vara en pusselbit som är viktig att följa.

Indikatorn bör anpassas till EU:s förnybartdirektiv och dess begrepp för Gammal skog, läs mer i kapitel 11.

Underlag hämtas från Riksskogstaxeringen och SLU publicerar indikatorn årligen som Sveriges Officiella Statistik. Indikatorn används också för uppföljning av preciseringen Friluftsliv.

Under 1900-talet minskade arealerna gammal skog starkt och resultaten från Riksskogstaxeringen visar att arealen var som lägst i början av 1990-talet. Arealen i hela landet var då ungefär en miljon hektar. Arealerna med gammal skog har därefter ökat.

Gamla skogar med en beståndsålder över 160 år, som ofta är viktiga livsmiljöer för hotade arter, finns fortfarande i låg omfattning men kommer öka med tiden då dagens gamla skogar växer in i den åldersklassen.

3. Gammal skog med särskild indikation på naturvärde

Indikatorn följer gamla skogar äldre än 140 år i Norrland samt Dalarna, Örebro och Värmlands län eller skog äldre än 120 år i övriga landet med indikation på naturvärden. För särskild indikation på naturvärde ska ett eller flera av följande kriterier vara uppfyllt:

– >20 m^3/hektar död ved grövre än 20 cm i brösthöjd
– Trädhöjder i minst tre skikt
– Minst 60 grova träd per hektar där gränsen är minst 45 cm i brösthöjd för tall, gran och ädla lövträd samt minst 35 cm i brösthöjd för övriga lövträd

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

– Hög beståndsålder inom provytan, 180 år
– Övre skikt, överståndare inom provytan.

Data kommer från SLU och uppdateras årligen med femårsmedelvärden.

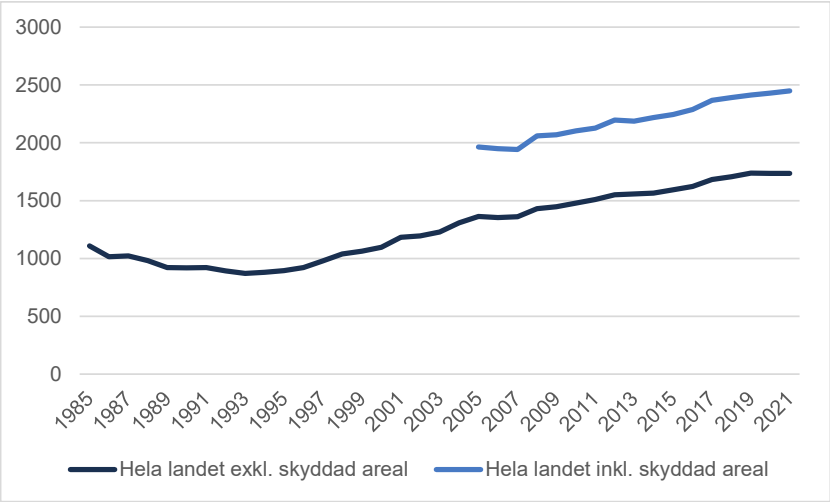
Det finns ett Grönt steg kopplat till indikatorn, vilket lyder:

> Skogen förvaltas så att arealen gammal skog med särskild indikation på naturvärde ökar med 10 procent till år 2028.

Indikatorn mäts på produktiv skogsmark och gäller hela landet.

Nuläget är att arealen gammal skog utgör cirka 2,39 miljoner hektar produktiv skogsmark inklusive formellt skyddad mark (Figur 12.2). Av denna areal har knappt 50 procent, knappt1,15 miljoner hektar, dessutom särskild indikation på naturvärden.

Figur 12.2 Areal gammal skog på produktiv skogsmark, hela landet (1 000 ha)



Källa: Sveriges miljömål, *Levande skogar,* indikator *Gammal skog*. 2025-08-07.

Det Gröna steget innebär att arealen gammal skog med särskild indikation på naturvärde minst ska öka till 1,26 miljoner hektar till år 2028. Andelen gammal skog kan öka genom naturligt åldrande i skog som ingår i formellt skydd, frivilliga avsättningar eller hänsynsytor

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

som lämnats vid avverkning. Den kan också öka genom anpassad skogsskötsel.

Andelen gammal skog med särskild indikation på naturvärde kan främst öka genom naturliga processer. Det kan även ske genom att aktivt skapande av död ved eller genom att glesa ut och skapa mer öppna skogar med solbelyst mark, ved och stammar genom att avverka yngre inväxande träd i gammal skog.

Det finns drygt 1 miljon hektar produktiv gammal skog i landet som inte uppfyller kriterierna för indikation på särskilt naturvärde. Samtidigt finns cirka 1,5 miljoner hektar skog som är max 20 år yngre än gammal skog. Skog inom båda dessa kategorier kan utvecklas till att uppfylla kriterierna för gammal skog med särskild indikation på naturvärde fram till 2028.

4. Skogens åldersfördelning

Skogens åldersfördelning är en utveckling av indikatorn Gammal skog, och redovisar hela bilden av åldersfördelningen i svensk skogsmark på produktiv skogsmark. Det ger en bra bild av utvecklingen framåt i tiden och ger ett helhetsperspektiv.

Indikatorn redovisar uppgifter både inom och utanför formellt skyddad skog.

5. Gamla träd

Indikatorn kompletterar indikatorn om gammal skog och skogens åldersklasser genom att data för enskilda träd går att särredovisa för fler höga ålderskategorier.

6. Miljöhänsyn

För flera arter är miljöhänsyn en förutsättning för att de ska kunna fortleva i beståndet efter avverkning. I och med att merparten av all produktiv skogsmark brukas får tillämpningen av miljöhänsyn stor betydelse för biologiska mångfald.

Indikatorns utfall har en direkt koppling till skogsbrukets agerande. Ett förändrat beteende i form av förbättrad miljöhänsyn, som exem-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

pelvis tillämpning av målbilder för god miljöhänsyn, bör synas tydligt i indikatorn.

Indikatorn redovisar bedömt hänsynstagande på två olika företeelser hänsynskrävande biotoper och skyddszoner. De redovisas i form av andel objekt med negativ påverkan (två klasser: liten och stor) på de olika hänsynsföreteelserna i samband med avverkning/avverkningsår.

Data samlas in via fältinventering av Skogsstyrelsens personal. Den statistiska designen är en stickprovsundersökning av inkomna avverkningsanmälningar som besöks före och efter avverkning.

Data kommer från Skogsstyrelsens hänsynsuppföljning. Data finns tillgängligt sedan 1999 och redovisas i glidande treårsperioder (avverkningssäsonger). Indikatorn kommer dock att justeras. Skogsstyrelsen har övergått till en ny metodik i hänsynsuppföljningen. I dagsläget saknas underlag för att publicera indikatorn.

7. Miljöhänsyn i skogsbruket

I samband med olika skogliga åtgärder som röjning, gallring eller föryngringsavverkning är det viktigt att ta hänsyn till den biologiska mångfalden, kulturmiljön och friluftslivet. I skogslandskapet finns olika vattenmiljöer, kulturmiljöer, hänsynskrävande biotoper och områden med höga upplevelsevärden. För flera arter är god miljöhänsyn en förutsättning för att de ska kunna fortleva i beståndet efter avverkning. För att ge vägledning kring en effektiv hänsyn har skogsnäringen i ledning av Skogsstyrelsen tagit fram målbilder för god miljöhänsyn[32].

Vilken hänsyn som tas till värdefulla områden är centralt att följa. Ett förändrat beteende i form av förbättrad miljöhänsyn bör synas relativt tidigt via indikatorn även om effekten i skogen kan påvisas först efter flera år. Att snabbt kunna ge återkoppling till skogsägaren och utförare av åtgärderna är också av stor vikt för att förbättra miljöhänsynen i skogen.

Skogsstyrelsen saknar underlag för att kunna presentera statistik för indikatorn efter 2015. Myndigheten arbetar med att ta fram en ny metod för uppföljning av miljöhänsyn, arbetet har varit försenat men en ny inventering är nu påbörjad men inga resultat är ännu presenterade. Resultaten från 2015 visade att andelen hänsynsareal som

[32] Skogsstyrelsen. Målbilder för god miljöhänsyn. 2025-02-07.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

lämnats vid avverkningen var knappt 10 procent av den avverkade arealen[33]. På cirka 20 procent av avverkningarna lämnades ingen hänsyn. Antalet lämnade hänsynsträd (träd i hänsynsytor och trädgrupper ej medräknade) har under flera år minskat, från nästan 9 träd per hektar till 4 träd per hektar.

Nya resultat finns dock för hänsyn till forn- och kulturlämningar (se avsnittet om *Bevarande av natur- och kulturmiljöer* nedan).

8. Strukturer i skogslandskapet

En samlingsindikator bestående av tre delindikatorer tillämpas för Strukturer i skogslandskapet

1. Areal äldre lövrik skog. Lövrik skog definieras som skog där minst tre tiondelar (>25 %) av grundytan utgörs av lövträd, vilket är samma andel lövträd som i befintlig miljömålsindikator. För skog med medelhöjd över <7 meter utgörs minst tre tiondelar av antalet huvudstammar/huvudplantor av lövträd. Med äldre lövrik skog avses skog äldre än 80 år inom boreal region och äldre än 60 år i boreonemoral och nemoral region. Med yngre skog avses här skog i intervallet 21–80 år inom boreal region och 21–60 år i boreonemoral och nemoral region.
   - Areal skog med viss mängd död ved. Viss mängd död ved motsvarar mer än 20 m^3 per hektar där ved grövre än 20 cm i diameter räknas. Delindikatorn redovisas separat för fyra trädslagsklasser (tall, gran, ädla lövträd och övriga lövträd) och två geografiska regioner (norra och södra Sverige där gränsen går mellan sydlig boreal och hemiboreal region). Indikatorn kan tas fram för en tidsperiod från 1998.
   - Areal skog med viss mängd grova träd. Definitionen i indikatorn innebär att det motsvarar 60 träd per hektar som är grövre än 45 cm i brösthöjdsdiameter för tall, gran och ädla lövträd samt grövre än 35 cm för övriga lövträd. Delindikator redovisas separat för trädslagsgrupperna och med samma geografiska indelning som död ved. Delindikatorn kan redovisas från 1970-talet. Diametergränsen kan uppfattas som låg men är vald utifrån möjligheten att publicera med tillräcklig statistisk kvalitet.

[33] Skogsstyrelsen. 2025-07-21. Miljöhänsyn.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Skogsstyrelsen uttrycker det som önskvärt att indikatorn i ett senare skede kompletteras med areal skogsbryn av viss kvalitet och/eller luckighet.

Indikatorn har utarbetats av ArtDatabanken med stöd av Riksskogstaxeringen. ArtDatabanken har utrett innehåll och definitioner för död ved, grova träd och brynmiljöer för en tydligare koppling till naturvårdsbiologisk nytta utifrån vetenskapligt stöd. Tillsammans med ArtDatabanken och Riksskogstaxeringen analyseras datatillgång och statistisk säkerhet. Utvecklingsbehov kvarstår för att skogens luckighet eller skogsbryn av viss kvalitet ska kunna redovisas.

På nationell nivå ökar arealen skog som uppfyller kriterierna för död ved och grova träd. Trenden för äldre lövrik skog är relativt oförändrad, med stor skillnad mellan norra och södra Sverige.

9. Lövrik skog i olika åldersklasser

Indikatorn följer arealen äldre lövrik skog och arealen yngre lövrik skog på all produktiv skogsmark, inklusive formellt skyddad mark. Lövrik skog definieras som skog där minst tre tiondelar (>25 %) av grundytan utgörs av lövträd, vilket är samma andel lövträd som i befintlig miljömålsindikator. För skog med medelhöjd över <7 meter utgörs minst tre tiondelar av antalet huvudstammar/huvudplantor av lövträd. Med äldre lövrik skog avses skog äldre än 80 år inom boreal region och äldre än 60 år i boreonemoral och nemoral region. Med yngre skog avses här skog i intervallet 21–80 år inom boreal region och 21–60 år i boreonemoral och nemoral region.

Underlaget kommer från SLU Riksskogstaxeringen och kan uppdateras årligen samt redovisas som femårsmedelvärde.

Indikatorn har ett Grönt steg knutet till sig vilket lyder:

> Skogsbruksåtgärder och naturvårdande skötsel anpassas och utförs så att arealen äldre lövrik skog och arealen yngre lövrik skog i landet ökar med 5 procent vardera till år 2028. Det Gröna steget avser en ökning både i norra och i södra Sverige.

Målet avser arealen äldre lövrik skog och arealen yngre lövrik skog på all produktiv skogsmark, inklusive formellt skyddad mark.

Arealen lövrik skog uppgår i dag totalt till cirka 5,4 miljoner hektar vilket utgör en knapp fjärdedel av all produktiv skog i landet. Arealen äldre lövrik skog uppgår till cirka 1,31 miljoner hektar och den yngre

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

lövrika skogen uppgår till cirka 2,59 miljoner hektar. För att uppfylla det Gröna steget behöver arealen äldre lövrik skog öka till 1,38 miljoner hektar fram till 2028. Den yngre lövrika skogen behöver på motsvarande sätt öka till minst 2,72 miljoner hektar till år 2028.

Den ökning som det Gröna steget avser gäller nettoökningen utöver att viss areal lövrik skog utgår genom skogsbruksåtgärder eller för att barrträden växer snabbare än lövträden. Arealen lövrik skog i en viss åldersklass kan påverkas genom inväxning av skog från åldersklassen under. Arealen lövrik skog kan även påverkas genom anpassning av röjning och gallring samt på längre sikt vid föryngring av skog. Även överhållning av äldre lövrika skogar kan bidra till att öka andelen lövrik skog.

Åtgärderna för att öka arealen lövrik skog kan ske både i produktionsskog och i skogar med kombinerade mål eller förstärkt hänsyn samt som naturvårdande skötsel inom skog som undantagits från virkesproduktion.

10. Hård död ved och nedbruten död ved

Indikatorn innehåller mängden död ved samt mängden nedbruten död ved på all skogsmark.

Indikatorn har ett Grönt steg knutet till sig vilket lyder

> Mängden död ved i skogslandskapet ökar genom att:
> – Skogsbruksåtgärder anpassas och utförs enligt målbilder för god hänsyn till död ved så att mängden död ved ökar i samtliga landsdelar av olika trädslag och av olika grovlek.
> – Den totala mängden död ved som skapas årligen ökar med 25 procent till år 2028. Mängden tillskapad död ved ökar i samtliga landsdelar och av olika trädslag.

Det Gröna steget avser mängden död ved grövre än 10 cm på all produktiv skogsmark, inklusive formellt skyddad mark. Med skapad död ved avses död ved som är skapad det senaste året genom mänsklig aktivitet. Med uttrycket ”*Skogsbruksåtgärder anpassas och utförs …*” avses både att genomföra åtgärder med en viss inriktning och att avstå från att genomföra vissa åtgärder som en annan form av anpassning. Exempel på det senare är att avstå från att avverka döda träd som inte utgör någon skogsskyddsrisk.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

I dag uppgår mängden död ved grövre än 10 cm på all produktiv skogsmark inklusive formellt skyddad mark i hela landet till cirka 230 miljoner kubikmeter. Det finns ungefär 9,8 kubikmeter död ved per hektar som genomsnitt för all produktiv skogsmark i landet. Inom formellt skyddade områden är den mängden cirka 27,8 kubikmeter per hektar och utanför formellt skydd cirka 8,7 kubikmeter per hektar.

Mängden död ved kan öka både genom aktiva åtgärder och genom naturliga processer. Den naturliga avgången är cirka 13 miljoner kubikmeter per år. Delar av denna mängd avverkas och tas tillvara samtidigt som betydande mängder av den döda veden bryts ned.

Årligen skapas ungefär 1,2 miljoner kubikmeter död ved genom mänsklig aktivitet eller avverkning. Den andra delen av det Gröna steget innebär att den årligen skapade mängden död ved ökar till cirka 1,5 miljoner kubikmeter till år 2026 vilket motsvarar cirka 3 kubikmeter per hektar som föryngringsavverkas och gallras.

11. Viltskador

Trädslagen rönn, asp, sälg och ek har stor betydelse för den biologiska mångfalden. Samtidigt är de attraktiva betesväxter hos klövviltet och de betas ofta hårt i ungskogar. De höga klövviltstammarna av framför allt älg- och hjortstammarna gör att dessa trädslag hålls nere och får svårt att växa upp till träd som kan ingå i den nya skogen. Detta ger en artfattigare skog där gran och gräs gynnas.

Indikator anger andelen stammar med färska älgbetesskador på tall, vårtbjörk och glasbjörk med trädmedelhöjd på 1–4 meter och där minst 10 procent av huvudstammarna är tall eller björk. Skogsstyrelsen uttrycker via sin viltskadepolicy ett kvantitativt måltal om att högst 5 procent av tallstammarna har årligen uppkomna betesskador av hjortdjur. Indikatorn mäter även:

– Antal stammar med gynnsam konkurrensstatus av RASE (rönn, asp, sälg och ek) per hektar i bestånd som är 2–4 meter höga.
– Andelen av arealen ungskog där RASE har gynnsam status.

Ett Grönt steg är kopplat till indikatorn vilket lyder

> Betestrycket från klövvilt begränsas och skogsbruksåtgärder i ungskogar planeras och utförs så att:

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

– Förekomsten ökar av antalet träd av rönn, asp, sälg och ek (RASE) per hektar med minst 10 procent till år 2026. Det gäller antalet stammar av RASE per hektar med gynnsam konkurrensstatus i bestånd som är 2–4 meter höga.

– Andelen av arealen ungskog där lövträd av rönn, asp, sälg och ek (RASE) har gynnsam konkurrensstatus ökar till minst 10 procent i Götaland, Svealand och södra Norrland samt till minst 5 procent i norra Norrland senast år 2026.

Med uttrycket ”Betestryck från klövvilt anpassas ...” avses att klövviltpopulationerna anpassas efter fodertillgång och betesskador. Med uttrycket ”... skogsbruksåtgärder i ungskogar planeras och utförs ...” avses att välja för ståndorten lämpliga trädslag samt att ta hänsyn till RASE vid ungskogsröjning.

Den första punkten av det Gröna steget omfattar skogar som är 2–4 meter höga, eftersom det är i det höjdintervallet som djuren kommer åt att beta. En ökning med 10 procent av antalet stammar med gynnsam konkurrensstatus innebär en ökning med cirka 2–5 stammar av RASE per hektar.

Den andra punkten handlar om arealandelen ungskog där RASE har gynnsam konkurrensstatus. Det innebär att andelen provytor med gynnsam konkurrensstatus för RASE behöver öka till minst 10 procent i Götaland, Svealand och södra Norrland samt minst 5 procent i norra Norrland till år 2025.

För att uppnå det Gröna stegen behöver såväl viltförvaltning som skogsskötseln ta hänsyn till dem. Samverkan inom ramen för viltförvaltningen är viktig för att klövviltpopulationerna ska anpassas efter fodertillgång och betesskador. Från skogsbrukets sida är det viktigt att välja för ståndorten lämpliga trädslag. Det är även viktigt att ta hänsyn till RASE vid ungskogsröjning samt att lämna hänsynsträd av RASE vid avverkning. I skogsskötseln är det också viktigt att ta hänsyn till viltets behov.

12. Kantzon mot vatten

Trädbevuxna kantzoner bidrar bland annat till att bevara viktiga kemiska processer som sker i marken och markvattnet nära ytvattenmiljöer samt bidrar med död ved och föda till vattenlevande organismer. Kantzoner är ofta artrikare än omgivande skog och de fungerar som spridningskorridorer. Då de lämnas i samband med avverkning kan

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

de bidra till att vissa skogslevande arter klarar hyggesfasen bättre än om kantzonen avverkas.

Indikatorn mäter avverkningar med någon form av strandlinje (hav, sjö eller vattendrag) där kantzon har lämnats, hänsyn i procent av sträckan strandlinje. Medelbredden på de kantzoner som har lämnats mäts i meter.

Det finns ett Grönt steg kopplat till indikatorn:

> Avgränsning av kantzoner vid vatten följer målbilderna för god miljöhänsyn så att:
> – Andelen av strandlinjer där kantzon lämnats vid föryngringsavverkningar ökar fram till 2025.
> – Medelbredden på lämnad kantzon vid föryngringsavverkning ökar fram till 2025.

År 2022 redovisade Skogsstyrelsen uppföljningar från avverkningar gjorde 2016–2019. I dessa lämnades kantzoner på 69 procent av strandlinjerna på de avverkningar som hade någon form av strandlinje. 31 procent av strandlinjer inom avverkningstrakter saknade kantzon helt. Medelbredden på de kantzoner som lämnats var 11 meter. Skogsbruket kan nå målet genom att lämna kantzoner mot vatten i större omfattning, samt öka bredden på den lämnade zonen.

13. Hyggesfritt skogsbruk

Till följd av trakthyggesbruket har många svårspridda arter som är beroende av lång skoglig kontinuitet eller en komplex vegetationsstruktur missgynnats och flera av dem är därför hotade i dagens skogslandskap. En ökad användning av hyggesfria skogsbruksmetoder skulle sannolikt medföra att flera hotade arter ges en större chans att. Flera av de ekosystemtjänster som har otillräcklig status bedöms också påverkas positivt av en ökad andel hyggesfritt brukande i skogslandskapet. Hyggesfritt skogsbruk innefattar exempelvis olika former av blädning, luckhuggning och skärmar. Hyggesfritt skogsbruk innebär dock oftast en lägre virkesproduktion.

Indikatorn redovisas i form av ett arealmått i hektar skogsmark som följer skogsägarnas intentioner om hyggesfritt skogsbruk genom arealen som brukas eller planeras att brukas med hyggesfria metoder. Indikatorn används även för uppföljning av preciseringen Friluftsliv utifrån aspekten sociala värden.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Gynnsam bevarandestatus och genetisk variation

Precisionen lyder:

> Gynnsam bevarandestatus och genetisk variation: Naturtyper och naturligt förekommande arter knutna till skogslandskapet har gynnsam bevarandestatus och tillräcklig genetisk variation inom och mellan populationer.

Två indikatorer är knutna till preciseringen. Utöver dessa två används även annat relevant underlag för uppföljning och utvärdering av preciseringen, exempelvis aktuella forskningsrapporter och underlag från andra myndigheter. Även effekter av beslutade åtgärder och styrmedel bedöms. Övrig relevant statistik kan tillkomma.

Sverige har ställt sig bakom EU:s art- och habitatdirektiv. Ett av flera åtaganden i direktivet är den rapportering om bevarandestatusen för de i direktivet ingående arter och naturtyper som Sverige genomför vart sjätte år. Utöver rapporteringen som genomförs kopplat till art- och habitatdirektivet saknas uppföljning av bevarandestatus. Underlag som tas fram för preciseringen Hotade arter och återställda livsmiljöer kan utgöra en del av underlaget till preciseringen.

1. Skoglig naturtypsklassad areal.

Sedan 2008 klassar Riksskogstaxeringen sina provytor utifrån de olika naturtyperna i EU:s habitatdirektiv. Från denna inventering kan förändringar följas. De olika naturtyperna är

- taiga
- nordlig ädellövskog
- landhöjningsskog
- fjällbjörkskog
- näringsrik granskog
- åsbarrskog
- lövsumpskog
- näringsfattig bokskog
- näringsrik bokskog

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

– näringsrik ekskog
– ädellövskog i branter
– näringsfattig ekskog
– skogsbevuxen myr
– svämlövskog
– svämädellövskog.

2. Bevarandestatus arter och Bevarandestatus naturtyper.

Sverige sår bakom EU:s art- och habitatdirektiv. Ett av flera åtaganden i direktivet är den rapportering om bevarandestatusen för de i direktivet ingående arter och naturtyper som Sverige genomför vart sjätte år. Rapporteringskravet formuleras i direktivets artikel 17.

För varje art och naturtyp bedöms fyra parametrar och sedan görs en sammanvägning av dessa. Utbredningsområde och framtidsutsikter bedöms för såväl arter som naturtyper. För arterna ingår populationsstorlek samt storlek och kvalitet på artens livsmiljö, medan förekomstareal och kvalitet ingår i utvärderingen av naturtyperna. Utvärderingen delas upp i tre biogeografiska regioner (alpin, boreal och kontinental). Sveriges referensarealer för god status utgår från det ekologiska behovet och bästa tillgängliga kunskap. Det ena måttet redovisar antal skogliga naturtyper med gynnsam bevarandestatus respektive otillräcklig bevarandestatus. Det andra måttet redovisar antal skogliga direktivsarter med gynnsam respektive ogynnsam bevarandestatus. Måtten uppdateras vart sjätte år.

Hotade arter och återställda livsmiljöer

Preciseringen lyder:

> Hotade arter har återhämtat sig och livsmiljöer har återställts i värdefulla skogar.

Den har fyra indikatorer. För vissa av dessa behövs utvecklingsarbete innan de är klara att använda. Utöver dessa statistikunderlag används även annat relevant underlag för uppföljning och utvärdering av preciseringen. Även effekter av olika beslutade åtgärder och styrmedel

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

bedöms. Relevant statistik som inte ingår bland de indikatorer och mått som finns angivna i målmanualen för Levande skogar kan tillkomma.

1. Antal rödlistade (CR, EN, VU) arter med minskande populationer där skog är en viktig livsmiljö.

Hur det går för de hotade arterna är en nyckelkomponent för ambitionen med att bevara biologisk mångfald. Att följa de skogliga hotade arterna som anges i den svenska rödlistan (läs mer om rödlistan i avsnitt 3.1.5) blir därmed viktigt för preciseringen.

Indikatorn redovisar antalet bedömda arter och antalet som är hotade givet vissa förutsättningar. Arterna är listade i någon av de tre i rödlistekategorier Akut hotad (CR = Critical), Starkt hotad (EN = endangered) eller Nära hotad (VU = vulnerable). Rödlistekategorin Nära hotad (NT = Near threthened) ingår ej liksom kategorierna Nationellt utdöd (RE) och Kunskapsbrist (DD) Urvalet av arter gäller där landskapstypen skog bedöms vara viktig för arten. Enbart rödlistade arter där riskfaktorn är Fortgående minskning och där skog är en viktig livsmiljö ingår i indikatorn.

2. Häckande fåglar i skogen

Fåglar har flera egenskaper som gör dem lämpliga som indikatorer för biologisk mångfald. Indikatorn följs genom Svensk Fågeltaxering vid Lunds universitet om under lång tid följt populationsutvecklingen av 16 fågelarter vilkas utveckling har en stark koppling till utvecklingen av skogens miljötillstånd.

Indikatorn byggs av data från arter som spenderar hela året i den svenska skogen. Indikatorn visar årliga index för fyra grupper av utvalda fågelarter knutna till skogsmiljön. Grupperna består av

1. arter knutna till höga naturvärden i den svenska skogen i stort: tjäder, järpe, gröngöling, mindre hackspett, tretåig hackspett, lavskrika, nötkråka, tofsmes, lappmes, svartmes, talltita, entita, skogsduva
2. arter som är beroende av död ved: gröngöling, mindre hackspett, tretåig hackspett, talltita, entita

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

3. arter som är knutna till äldre lövskog eller skog med stort löv-inslag: gröngöling, mindre hackspett, tretåig hackspett, entita, skogsduva, stjärtmes, trädkrypare
4. arter knutna till gammal skog: tjäder, tretåig hackspett, lavskrika, tofsmes, lappmes, svartmes, talltita, trädkrypare, domherre.

Sammantaget ser vi i genomsnitt mycket små förändringar för de ingående arterna under de senaste två årtiondena. Bakom detta döljer sig att lite drygt en tredjedel av de ingående arterna har ökat i antal, en lika stor andel har minskat i antal och för en något mindre andel syns inga säkra förändringar. Dock finns en statistiskt säkerställd minskning för gruppen med arter knutna till död ved vilken minskat med 1,4 procent per år.

3. Genomförda och pågående åtgärdsprogram för skogslevande hotade arter

Indikatorn följer statens satsning på åtgärdsprogram för hotade skogslevande arter redovisade i tusen kronor per år.

4. Rödlistade arter

Indikatorn innehåller antalet rödlistade arter där skogen klassas som en viktig livsmiljö. Statistiken presenteras uppdelat i de olika hotklassificeringarna i den svenska rödlistan.

Främmande arter och genotyper

Preciseringen lyder:

> Främmande arter och genotyper: Främmande arter och genotyper hotar inte skogens biologiska mångfald.

Den följs upp med en indikator: *förekomst av främmande trädslag i skogslandskapet*.

Contortatall är det dominerande främmande trädslag som används i Sverige. Skogsstyrelsens undersökningar visar en minskad omfattning av anläggning av contortaskog men viss nyanläggning sker.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

I kombination med att de befintliga contortaskogsarealerna ännu inte är så gamla att de är aktuella att föryngringsavverka innebär det en fortsatt nettoökning av arealen contortaskog.

Det bör dock poängteras att en kontrollerad användning i linje med gällande lagstiftning inte behöver innebära något hinder för måluppfyllelsen för preciseringen, vilket bör beaktas vid tolkning av indikatorn[34]. I skogsvårdslagen finns särskilda regler för användning av contorta och andra främmande trädslag.

Genetiskt modifierade organismer

Preciseringen lyder:

> Genetiskt modifierade organismer: Genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden är inte introducerade.

Det finns inte någon indikator till denna precisering eftersom genetiskt modifierade organismer inte används inom skogsbruket och inte bedöms vara ett problem för att uppnå Levande skogar.

Bevarade natur- och kulturmiljövärden

Preciseringen lyder

> Bevarade natur- och kulturmiljövärden: Natur- och kulturmiljövärden i skogen är bevarade och förutsättningarna för fortsatt bevarande och utveckling av värdena finns.

Den har tre indikatorer samt ett Grönt steg.

1. Ekonomiska stöd till natur- och kulturmiljövårdande insatser

Indikatorn följer statliga insatser riktat till åtgärder som bidrar till att bevara, restaurera och återskapa värdefulla natur- och kulturmiljöer. Indikatorn följer utbetalt stöd i kronor per år.

[34] Skogsstyrelsen 2019. Rapport 2019/1.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

2. Hänsynsuppföljning, föryngringsavverkningens påverkan på kulturmiljöer

Kulturlämningar är vanliga i skogslandskapet och det är viktigt att följa hur de påverkas av skogsbruket.

Indikatorn visar andelen kulturmiljöer med Skada eller Grov skada (se nedan) tre år efter föryngringsavverkning. Indikatorn ingår också i indikatorn Miljöhänsyn i skogsbruket.

Ett Grönt steg Påverkan på kulturlämningar är kopplat till indikatorn och lyder:

> Målbilder för god miljöhänsyn till kulturmiljöer följs så att:
> – Andelen kända kulturlämningar utan skada eller grov skada vid föryngringsavverkning och efterföljande återväxtåtgärder ökar till minst 90 procent till år 2026.
> – Andelen objekt där kända kulturlämningar märkts ut med kulturstubbar eller på annat tydligt sätt vid föryngringsavverkning ökar till minst 75 procent till år 2026.

Uppföljningen utgår från målbilder för god miljöhänsyn eller länsstyrelsens beslut enligt kulturmiljölagen och omfattar både själva avverkningen och efterföljande föryngringsåtgärder. Hänsyn till icke registrerade kulturlämningar ingår inte.

De skadegrader som används är:

– Ingen skada.
– Ringa skada – till exempel lättare körskador, nedrisning och tryckskador.
– Skada – tydlig påverkan som kan återställas till exempel djupa körskador och viss markberedning.
– Grov skada – irreversibla skador som ej kan återställas.

Kulturstubben är en 1,3 meter hög skapad stubbe. Den ska fungera som markör för forn- eller kulturlämningar En korrekt placerad kulturstubbe står utanför och runtom kulturlämningen. Uppföljningar visar att andelen skadade och grovt skadade kända kulturlämningar varit avsevärt lägre om någon form av utmärkning skett. Under perioden 2017–2021 har andelen kända kulturlämningar med grov skada varierat mellan 2 och 4 procent i de fall det gjorts utmärkning medan den varierat mellan 10 och 21 procent i de fall ingen utmärkning gjorts. Under perioden 2017–2021 har andelen kända kultur-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

lämningar som märkts ut med kulturstubbar eller på annat tydligt sätt i samband med föryngringsavverkningen varierat mellan 35 och 64 procent. Det Gröna steget innebär att den andelen ska öka till minst 75 procent till år 2025.

Andelen kända kulturlämningar som skadats vid föryngringsavverkning är i nivå med de senaste årens inventeringar (läs mer om hänsyn till kulturmiljön i avsnitt 3.1.5). Kulturlämningar med skadegraden Skada eller Grov skada uppgick till 10 procent 2024. När mätningarna startade 2012 var siffran 18 procent. I de fall där Länsstyrelsen skrivit ett beslut bedöms även fornlämningsområdet. Under 2023 och 2024 låg skadenivån för skada och grov skada på 37 procent på inventerade fornlämningsområden. De senaste åren har andelen skador och grova skador på fornlämningsområden legat på 30–40 procent för hela landet[35]. Den enskilt största skadeorsaken är markberedning följt av körskador följt av vindfällen och avverkningsrester.

3. Natur- och kulturmiljövårdande skötsel

En del av de formellt skyddade områdena utgörs av biotoptyper som har behov av återkommande skötsel för att bevara naturvärdena. För Skogsstyrelsens biotopskydd och naturvårdsavtal bedöms mer än hälften ha ett sådant behov, vilket motsvarar ett skötselbehov på 2 500 hektar årligen. Inlösen av skog för formellt skydd är en stor kostnad för staten. Därför är det viktigt att den naturvårdande skötseln inte blir eftersatt och på så viss försämrar effekten av det formella skyddet. Det kan även finnas behov av kulturvårdande insatser.

Indikatorn följer statliga insatser riktat till naturvårdande skötsel i formellt skyddade områden och redovisar utbetalda kronor/år.

Även naturvårdande skötsel utanför de formellt skyddade områdena är relevant att följa. För att möjliggöra en sådan utveckling av indikatorn krävs arbete för att hitta vägar till att samla in underlag från skogsbruket. Utvecklingsbehov kvarstår för denna indikator.

Miljömålsberedningen föreslog 2025[36] följande etappmål gällande naturvårdande skötsel samt finansiering av dessa:

[35] Skogsstyrelsen, nyheter. Publicerad 2024-12-17.
[36] SOU 2025:21.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

– Alla formellt skyddade områden ska senast 2030 förvaltas genom naturvårdande skötsel eller ett aktivt beslut om fri utveckling, så att de inte förlorar de naturvärden de syftar till att bevara.
– All mark inom statligt skyddade områden som är möjlig att restaurera till naturtyp enligt art- och habitatdirektivet ska vara restaurerad till naturtyp, eller sådan restaurering ska vara påbörjad, senast 2030.

Friluftsliv

Preciseringen lyder:

> Friluftsliv: Skogens värden för friluftslivet är värnade och bibehållna.

Den har en indikator: Tillgång till skyddad natur, per tätort.

Människor tycks trivas i skogar där man ser stor variation i struktur, trädslag och ålder. Ju äldre och större träden blir i en skog desto mer bidrar de positivt till skogsupplevelsen. Indikatorn bygger på underlag från SCB. Skogsstyrelsen har för avsikt att vidareutveckla den nuvarande indikatorn för att på ett bättre sätt än i dag kunna mäta tillgången till rekreationsskog.

12.4 Miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan

Definitionen av Begränsad klimatpåverkan lyder:

> Halten av växthusgaser i atmosfären ska i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Sverige har tillsammans med andra länder ett ansvar för att det globala målet kan uppnås.

Riksdagen har fastställt en precisering av miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan:

> Den globala medeltemperaturökningen begränsas till långt under 2 grader Celsius över förindustriell nivå och ansträngningar görs för att hålla ökningen under 1,5 grader Celsius över förindustriell nivå. Sverige ska verka internationellt för att det globala arbetet inriktas mot detta mål.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Miljökvalitetsmålet har fyra etappmål med tydliga tidsatta mål gällande utsläpp av växthusgaser från inrikes transporter och gällande Sveriges totala utsläpp av växthusgaser med stegvisa skärpningar fram till 2045.

Miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan har alltså inte några preciseringar eller etappmål som direkt pekar på upp skogens och skogsbruket bidrag trots att de spelar en stor roll för att klimatmålen ska nås. Men det finns en indikator *Nettoutsläpp och nettoupptag av växthusgaser från markanvändning (LULUCF)* som inkluderar skogens kolbalans. Övriga indikatorer för miljökvalitetsmålet är Global medeltemperatur, Klimatpåverkande utsläpp, Koncentration av klimatpåverkande ämnen i atmosfären, Konsumtionsbaserade utsläpp i Sverige och i andra länder samt Nettoutsläpp och nettoupptag av växthusgaser från markanvändning (LULUCF).

12.4.1 Omställningar och krav för att nå målet

Omställningen till nettonollutsläpp de närmaste decennierna handlar om att världen behöver ställa om ett energisystem och en industriproduktion som i dag i mycket hög utsträckning baseras på fossil energi och råvara, samtidigt som det även sker en utbyggnad av energi- och industriproduktion, bebyggelse och annan infrastruktur. Effektivisering av energi- och materialanvändning är viktiga led i omställningen. Utsläppen av växthusgaser från jordbruk, skogsbruk och annan markanvändning behöver minska, samtidigt som efterfrågan på både mat och andra biobaserade produkter ökar. Upptaget av koldioxid måste också öka. Även efterfrågan, det vill säga konsumtionen, behöver förändras på olika sätt. Potentialen för ett ändrat konsumtionsbettende bedöms vara stor men behöver möjliggöras av samhället för att kunna genomföras. Materialval och energihushållning blir centralt.

Den totala minskningen av utsläpp (exklusive LULUCF) på 38 procent sedan 1990 har skett parallellt med en stark ekonomisk tillväxt och en växande befolkning. Det största bidraget till utsläppsminskningarna sedan 1990 har skett inom sektorn för uppvärmning av bostäder och lokaler[37]. Även sektorerna industri och inrikes transporter har bidragit stort framför allt genom bränsleskiften inom bland annat massa- och pappersindustrin om lyckats minimera sina fossila

[37] Sveriges miljömål. Begränsad klimatpåverkan. 2025-03-05.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

koldioxidutsläpp och numera drivs till 96 procent av biobaserade energikällor[38].

Effektivare fordon och en ökad användning av biodrivmedel genom reduktionsplikten har bidragit till minskade utsläpp från vägtrafiken.[39] Skogsnäringen står för cirka 20 procent av Sveriges tunga vägtransporter. För att minska utsläppen av växthusgaser driver flera skogsbolag tillsammans med fordonstillverkare och andra aktörer projektet TREE[40] (Transition to efficient electrified forestry transport) med målet att bidra till att 50 procent av skogsbrukets nya lastbilar är elektrifierade år 2030.

Flera av EU:s mål inom Gröna given vilka också återspeglas i EU:s rapporteringskrav, handlar om skogens och skogsbrukets bidrag till klimatarbetet. Nämnas kan en skärpt LULUCF-förordning vilken satt bindande mål på nettoupptag av växthusgaser i markanvändningssektorn till 2030. Hur kraven ska se ut därefter är fortfarande under förhandling och utveckling[41]. I EU tillhör Sverige ett av de länder som förutsätts bidra mest på området genom att vårda och även öka landets kolsänka till högre nivåer. EU har också föreslagit en avskogningsförordning mot bakgrund av att 30–40 procent av den globala avskogningen kan kopplas till handel med jordbruksprodukter. Ett ökat nettoupptag av växthusgaser i skog och mark nämns också i Sveriges klimatpolitiska ramverk som en kompletterande åtgärd. Där nämns även avskiljning och lagring av koldioxid med biogent ursprung, så kallad bio-CCS.

I den fördjupade utvärderingen från 2023[42] konstaterar Naturvårdsverket att Sverige över tid har uppvisat en betydande nettosänka från skog och annan markanvändning trots en stigande avverkningsnivå, eftersom skogstillväxten samtidigt ökat. Parallellt har arealen jordbruksmark som återbeskogats ökat vilket också bidragit till utvecklingen. Sveriges utgångsläge skiljer sig alltså på flera sätt från många andra länders. Naturvårdsverket konstaterar i utvärderingen att potentialen att ytterligare beskoga eller minska en pågående avskogning är liten och punktar tre andra saker som skulle kunna stärka nettoupptaget av koldioxid i Sverige på skogsmark:

[38] Skogsindustrierna. El och energi. 2025-06-09.
[39] Sveriges miljömål. Begränsad klimatpåverkan. 2025-03-05.
[40] Skogforsk, TREE. 2025-03-05.
[41] Naturvårdsverket. 2022. Rapport 7068, s. 66.
[42] Naturvårdsverket. 2022. Rapport 7068.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

1. Minskade avverkningsnivåer, vilket Naturvårdsverket ser som den största potentialen. De konstaterar dock att en sådan utveckling skulle kunna medföra läckageeffekter till andra sektorer och branscher. Exempelvis kan utsläppen komma att öka inom cement- och plastproduktion och i andra länders skogssektorer om inte efterfrågan på produkter från skogen samtidigt dämpas på världsmarknaden.
2. Återvätning av utdikade torvmarker. Detta skulle kunna göras utan att det blir en omfattande konflikt med andra mål inom skogsbrukspolitikens områden.
3. Skogsskötselåtgärder exempelvis i form av hyggesfritt skogsbruk och lövinblandning, lyfts som relevanta. Naturvårdsverket konstaterar dock att felaktigt utförda kan denna typ av skogsbruk kunna leda till negativa effekter i form av minskad tillväxt och sämre klimatanpassning. Därför kräver detta, utöver ekonomiska incitament, kunskap och specialiserad arbetskraft för att genomföra hyggesfria åtgärder på rätt marker för att leda till ökade kolupptag. Hyggesfria åtgärder skapar även synergier mellan biologisk mångfald, virkesproduktion och klimatomställning.

Vintern 2025 lämnade Miljömålsberedningen sina förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF) till 2030[43]. Det förslag som framför allt berör skog och klimat var

> Förslag om ersättningar till markägare som bidrar till att öka nettoupptaget av växthusgaser i markanvändningssektorn genom att de tillhandahåller ekosystemtjänsten kolinlagring, genom att ersätta markägare för skogsgödsling, förlängda omloppstider och återvätning.

Våren 2025 fick Miljömålsberedningen i uppdrag att

– Att analysera hur effektiviteten av styrningen mot de svenska etappmålen till 2030 påverkas av EU:s klimatpaket 55-procentspaketet
– Lämna förslag på hur svenska etappmål till 2030 kan utformas så att de bättre överensstämmer med Sveriges åtaganden inom EU

[43] SOU 2025:21.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

och styr effektivt mot det långsiktiga målet om nettonollutsläpp senast 2045 och negativa utsläpp därefter

– i förslaget – utgå från att integriteten och ambitionsnivån inom det klimatpolitiska ramverket hålls intakt med sikte mot 2045, – utgå från att det ska finnas möjlighet att nyttja de flexibilitetsmekanismer som finns i ESR-förordningen och LULUCF-förordningen, – redovisa för- och nackdelar med mer specificerade mål för de olika typerna av kompletterande åtgärder och överväga om det finns behov av sådana mål.

Uppdraget ska redovisas 31 oktober 2025.

12.5 Problembeskrivning

12.5.1 Mätbara mål lyser med sin frånvaro

Sverige har valt att styra miljöpolitiken genom att införa miljömålssystemet i vilket mål för den natur- och miljöstatus Sverige ska uppnå över tid är satt. Utvärderingen av dessa mål är styrande för politiska avvägningar gällande miljöpolitiken och budgetsatsningar. Regeringen har uttryckt att målen ska vara nåbara. Miljökvalitetsmålen är dock inte skrivna som mätbara mål som kan nås inom en överskådlig tid och de upplev därmed mer som visioner. Som exempel kan nämnas målen Levande skogar och Ett rikt växt och djurliv som fastslår att ”den biologiska mångfalden ska bevaras”. Vilken biologisk mångfald är det som ska bevaras, är det de arter som fanns i Sverige då miljömålssystemet infördes eller vilken annan tidpunkt är det? Hur gör vi då med arter som tillkommer, till exempel storken som åter häckar i södra Sverige? När är miljökvalitetsmålet uppnått?

För att förtydliga målen har preciseringar införts. Även dessa upplevs många gånger diffusa och det är svårt att förstå när rätt åtgärder är genomförda och i rätt mängd och hastighet för att preciseringen och därmed miljökvalitetsmålet kan nås. Några exempel på problematiska preciseringar från målet Levande skogar:

– *Ekosystemtjänster*: det är märkligt att denna precisering är placerad i ett specifikt miljökvalitetsmål (Levande skogar), den är så allmän att hela miljömålssystemet som hanterar natur och miljö täcks in.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Den allmänna utformningen gör också att preciseringen snarare breddar miljömålet i stället för att förtydliga (precisera) det.

– *Hotade arter och återställda livsmiljöer*: denna precisering är så oklart formulerad att Skogsstyrelsen i den senaste fördjupade utvärderingen av Miljömålen[44] måste förtydliga att det inte är alla arter i Rödlistans tre högsta hotkategorier som måste ha god bevarandestatus:

> Formuleringen hotade arter har återhämtat sig i preciseringen bör inte tolkas som att alla arter på rödlistan är i behov av återhämtning och att inga skogslevande arter får finnas på den svenska rödlistan för att preciseringen ska anses vara uppnådd.

– *Bevarade natur- och kulturmiljövärden*: att inkludera naturmiljövärden i denna precisering är som att lyfta in nästan alla andra preciseringar i Levande skogar i denna precisering: miljömålet i sig handlar om just naturvärden. Att renodla preciseringen till att endast behandla kulturmiljövärden skulle öka preciseringsgraden. Det skulle också sätta fokus på skogens kulturvärden och samtidigt öka möjligheten att uppfylla preciseringen.

Indikatorerna i miljömålssystemet bestäms av respektive ansvarig myndighet och utgör vad som ska mätas och följas upp för att miljökvalitetsmålen ska nås. Miljökvalitetsmålens bredd och visionära utformning gör att det behövs väldigt många indikatorer för att fånga upp all påverkan på målen. Vid uppföljningen utvärderas och analyseras alla indikatorer och en sammanvägd slutsats dras för hela miljökvalitetsmålet. Det finns därmed en förväntan på att om indikatorerna utvecklas i rätt riktning och i rätt takt, ska målen nås.

Avsaknaden av mätbara och tidsatta målformuleringar gör att det är svårt att avgöra om vi använder oss av rätt indikatorer (att det vi mäter och följer upp verkligen leder till att miljökvalitetsmålen nås), om utvecklingen går åt rätt håll och i tillräcklig takt. Konstateras kan att miljömålssystemets omfattning och komplexitet tillsammans med avsaknaden av tidsatta målnivåer, konkreta preciseringar och en transparent uppföljning, gör det omöjligt att avgöra om rätt åtgärder genomförs för att miljökvalitetsmålen ska nås.

Ovanstående exempel är tagna från Levande skogar men kan appliceras på flera miljökvalitetsmål. Att utreda hur miljömålssystemet

[44] Skogsstyrelsen 2022. Rapport 2022/12.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

kan utvecklas med tydligare och tidsatta mål för att bli mer användbart och motiverande, och därmed ge högre effekt, ligger utanför denna utrednings uppdrag men det är ett uppdrag som bör initieras för en särskild utredning.

12.5.2 Avvägningar mellan miljökvalitetsmålen är inte möjliga i dag

Ett problem med miljömålssystemet är att de så övergripande och långtgående miljökvalitetsmålen, inte kan vägas vare sig mot varandra och mot andra av samhället uppsatta mål. En handling som påverkar ett mål i en positiv riktning kan påverka ett annat i negativ riktning. Detta gör att uppfyllanden av ett mål leder till att ett annat mål inte uppfylls. Här kan man ta FN:s Agenda 2030 och globala målarbete för hållbar utveckling[45] (*Sustainable Development Goals*, SDG) som ett gott exempel. Dels för att man där arbetar med inriktningsmål där det är ständiga förbättringar (”hållbar utveckling”) som eftersträvas, dels för att alla mål anses lika viktiga. Miljömålssystemet är i dagsläget inte uttryckt med inriktningsmål utan är mer kvantitativa, antingen är de uppfyllda eller ej. Däremot följs de ofta upp genom trender, vilket kan jämföras med arbetet kring de globala hållbarhetsmålen. Att alla mål i Agenda 2030 är lika viktiga uttrycks genom att målen är ”integrerade och odelbara” vilket betyder att inget mål kan nås på bekostnad av ett annat och framgång krävs inom alla mål för att vi ska lyckas med genomförandet. Att arbeta med SDG:erna innebär att hela tiden göra avvägningar och prioritera efter bästa förmåga utifrån etablerad kunskap och situation. Denna möjlighet finns inte i miljömålssystemet förutom i miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan. I det anges att

> Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras.

Genom att alla hållbarhetsaspekter beaktas kan föreslagna åtgärder viktas mot varandra och de som är mest effektiva i ett helhetsperspektiv kan prioriteras, oavsett måltillhörighet.

[45] FN. Globala målen. 2025-04-28.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

12.5.3 Otydlighet leder till misstro

Miljömålen följs upp dels genom en årlig uppföljning som sker både nationellt och regionalt, dels vart fjärde år genom en fördjupad utvärdering. Den senaste fördjupade utvärderingen gjordes 2023. Trots en ambitiös miljöpolitik och en uttalad politisk ambition att miljömålen ska vara realistiska och möjliga att nå, är det endast ett (Skyddande ozonskikt) av 16 miljömål som anses vara uppfyllt och två (Frisk luft och Bara naturlig försurning) som anses möjliga att nå med dagens styrmedel[46]. Statskontoret gjorde redan 2014[47] bedömningen att bidragande orsaker till att målen inte nås är

> att flertalet mål är visionära till sin karaktär och myndigheterna i de flesta fall endast har en begränsad möjlighet att påverka måluppfyllnaden.

När man fördjupar sig i de olika miljökvalitetsmålens etappmål, preciseringar och indikatorer samt uppföljningarna av dessa, blir man varse om hur olika de är uppställda och hur olika de ansvariga myndigheter arbetar. Detta kan belysas genom att jämföra Begränsad klimatpåverkan med Levande skogar.

> **Miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan** lyder
>
> Halten av växthusgaser i atmosfären ska i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Sverige har tillsammans med andra länder ett ansvar för att det globala målet kan uppnås.

Eftersom Parisavtalets mål är tydligt (den globala medeltemperaturökningen begränsas till långt under två grader och helst under 1,5 grader) är målet för Begränsad klimatpåverkan tydligt uttalat. Det finns också fyra etappmål kopplade till målet, alla med tydlig målsättning både gällande *vad* man ska uppnå och *när*. Denna tydlighet gör målet motiverande och uppföljningsbart.

[46] Naturvårdsverket 2023. Rapport 7088.
[47] Statskontoret 2014.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Miljökvalitetsmålet Levande skogar är mer diffust. Det lyder

> Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas.

Målet saknar etappmål och har därmed varken fastställda målnivåer eller tidshorisonter. Preciseringarna till målet är inte heller nivå- eller tidsatta vilket öppnar upp för fri tolkning för vad som krävs för att målet ska vara uppnått. Målet och preciseringarna är också utformade så att det inte finns någon möjlighet att nå dem. Ett exempel är preciseringen *Naturtyper och naturligt förekommande arter knutna till skogslandskapet har gynnsam bevarandestatus.* Denna precisering följs bland annat genom antalet arter som finns listade i tre av Rödlistans fem kategorier. I den senaste fördjupade utvärderingen av Levande skogar[48] förtydligar Skogsstyrelsen att preciseringen inte betyder att alla hotade arter måste ha återhämtat sig och därmed inte behöver ha gynnsam bevarandestatus för att preciseringen ska nås.

Många indikatorer följs genom mätningar och statistik. De långa tidsserier som behövs för att följa utvecklingen i skogen gör att resultaten av dessa mätningar och statistik ofta presenteras som trender. Det framgår dock sällan i utvärderingsrapporten om dessa trender är statistiskt säkerställda. För olika fågelgrupper är det tydligt uttalat om trenden är statistiskt säkerställd, men det är oklart för till exempel gällande mängden död ved eller konstaterandet om ”fortsatta förluster av kontinuitetspräglade livsmiljöer”. Underlaget för det sistnämnda är också oprecist då karteringen inte är rikstäckande och för att karteringsmetod saknas för lövskog[49]. Karteringsresultatet måste också ses som preliminärt tills det är kontrollerat i fält.

Förutom att utformningen av målen och preciseringarna gör målen svåra att följa upp, så bidrar de diffusa formuleringarna i uppföljningarna till att de som ska medverka till målen, i det här fallet skogsägare, entreprenörer, skogsägarföreningar och skogsbolag, inte vet om de gör rätt och de får mycket kritik för att de inte gör tillräckligt mycket trots att trenderna pekar åt rätt håll. Då är det lätt att tappa motivationen till att bidra.

[48] Skogsstyrelsen 2023. Rapport 2022/12.
[49] Naturvårdsverket 2023. PM – Kontinuitetsskogar. 2023-05-16.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

12.5.4 Myndigheterna utvärderar sig själva

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket är myndigheter med stort ansvar för hur skogs- och miljöpolitiken genomförs. De är ansvariga myndigheter för genomförandearbetet av miljömålssystemet samtidigt som det också är dessa myndigheter som ska utvärdera miljökvalitetsmålen och arbetet med dessa. Miljömyndighetsutredningen pekade på problemet med att myndigheterna utreder sig själva[50]:

> Det är ett problem att det inte finns någon oberoende utvärdering av effekterna av miljömålsarbetet.

Utredningen konstaterar vidare att

> samma myndigheter som genomför uppföljningarna och utvärderingarna har också till uppdrag att utveckla mål, strategier, styrmedel, genomföra och beställa forskning, betala ut bidrag m.m. för att miljömålen ska nås.

Det är problematiskt att samma myndighet som ansvarar för genomförandet av miljökvalitetsmålet också ansvarar för att bedöma miljömålsuppfyllnaden samt föreslår åtgärder och styrmedel i samband med utvärderingen. Utvärderingen av miljömålen riskerar därmed att bli en argumentation för ökade resurser som kommer myndigheten till del. En bristande måluppfyllelse ökar förutsättningarna för en stark budget för miljöåtgärder till myndigheterna.

Uppföljningen av Levande skogar görs av Skogsstyrelsen. Målen följs upp både genom att studera fakta och statistik men baseras också på bedömningar. Under utredningen har jag återkommande fått höra från skogsbrukets intressenter att deras tillit till både miljökvalitetsmålen och utvärderingarna är låg. Den låga acceptansen till miljökvalitetsmålen och deras preciseringar beror på deras utformning: flera av dem går inte att nå, trots att regeringen uttrycker att de ska vara nåbara och att målen därmed följs upp som att så skulle vara fallet. Ett sådant exempel är preciseringen *Skogens ekosystemtjänster är vidmakthållna*. Vad krävs egentligen för att preciseringen ska vara uppfylld? Och hur mäter man och följer upp att de är ”vidmakthållna”? Och hur förhåller sig denna precisering till övriga miljömål och deras preciseringar?

Låg tillit till utvärderingen beror också på att man upplever att myndigheternas slutsatser inte speglar verkligheten. Ett sådant exem-

[50] SOU 2015:43.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

pel gäller kontinuitetsskogar och gammal skog. Många arter är knutna till äldre träd och gamla skogar framför allt om trädkontinuiteten är lång. Skogens ålder, inte bara trädens ålder, är därför ett viktigt mått för Levande skogar. Kontinuitet av vissa företeelser, som specifika substrat och livsmiljöer, på en viss plats under en mycket lång tid är särskilt viktig för svårspridda arter med begränsad förekomst i landskapet. Kontinuitetsskogar identifieras i dag med hjälp av modeller baserade på digitala kartor historisk information. Modellerna och därmed resultatet förbättras över tid, med det är fortfarande ofullständigt då till modellerna inte är rikstäckande och för att karteringsmetod saknas för lövskog[51]. Modelleringar innebär också att vissa kontinuitetsskogar missas och att andra skogar klassas som kontinuitetsskogar även då de inte uppfyller kraven. Statistiskt kan dessa skevheter antagligen jämna ut varandra, men markägare upplever karteringen som osäker och oprecis. För markägaren som felaktigt får sin skog klassad som kontinuitetsskog kan det också innebära problem, framför allt för att risken finns för kraftig kritik från miljörörelsen om skogen avverkas, trots att det visade sig vid kvalitetssäkringen att kraven för kontinuitetsskog inte uppfylldes. Förekomsten av kvarvarande gamla kontinuitetsskogar och hur de behandlas är en viktig faktor för framtidens Levande Skogar. Att ha en uppföljning av och kommunikation om indikatorn som upplevs trovärdigt är därför av största vikt.

Till gammal skog räknas skogar med en medelålder högre än 140 år i norra Sverige och över 120 år i södra Sverige. Indikatorn redovisar areal gammal skog på produktiv skogsmark både inklusive och exklusive formellt skyddade områden. Indikatorn fångar alltså inte skogar med lång kontinuitet där beståndsåldern (som anger åldern på de mest frekvent förekommande dominanta träden) är lägre än den för gammal skog. I Riksskogstaxeringens material går det att jämföra den volym träd av en viss ålder som fanns 1927 med dagens volymer. Resultaten visar att volymen minskade till mindre än hälften från 1927 fram till 1980-talet för att sedan öka igen. Det har också blivit mer träd i åldersklassen 180–239 år sedan slutet av 1980-talet, liksom att träd över 240 år ökar utanför formellt skyddade områden. Forskare som studerat materialet drar slutsatsen att det är flera samverkande faktorer som är förklaringen till ökningen av gamla träd,

[51] Naturvårdsverket 2023. PM – Kontinuitetsskogar. 2023-05-16.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

men främst en förändrad skogspolitik tillsammans med skogscertifieringarnas regelverk.[52]

I 2023 års fördjupade utvärdering[53] konstaterar Naturvårdsverket att

> Under 1900-talet minskade arealerna gammal skog enligt SLU Riksskogstaxeringens definition (genomsnittlig trädålder över 140 år i boreal region samt över 120 år i övriga landet) kraftigt. Arealen gammal skog har mer än fördubblats sedan 1985.

Utvecklingen av både arealen gammal skog och mängden döda träd är alltså positiv. I utvärderingen skriver Naturvårdsverket även

> Pågående och förväntade ökningar i mängden gammal skog genom ”inväxning” från yngre åldersklasser förväntas spela en positiv roll för många arter kopplade till gamla skogar, men på kort sikt kan inväxning inte kompensera för förlusten av kontinuitetsskogar i fråga om särskilt krävande och svårspridda arter.

Trots dessa positiva resultat anser Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen att utvecklingen är negativ därför att det händer att äldre skogar avverkas. Skogsstyrelsen hänvisar också till att kontinuitetsskogar avverkas men som jag resonerat om ovan så är av kontinuitetsskogar fortfarande osäker vilket gör att även utvärderingen kring dessa också borde vara osäker. Myndigheterna anger dock inte i utvärderingen hur stora arealer äldre och kontinuitetsskogar som avverkas. Det finns inte heller några måltal kring hur mycket gammal skog som bör finnas men i utvärderingen anges att cirka 2,1 miljoner hektar gammal skog och kontinuitetsskogar ligger utanför formellt skyddade områden. Att anta att alla dessa kontinuitetsskogar håller så höga naturvärden att de måste bevaras är att dra för stora slutsatser av den modellerade karteringen.

12.5.5 Skogens och skogsbrukets bidrag till klimatarbetet bör förtydligas

Skogen tilldelas en viktig roll för att motverka klimatförändringarna både internationellt, inom EU samt nationellt. Hur skogen bäst bidrar är omdiskuterat både inom akademin och i samhället, men de flesta

[52] Jacobsson, m.fl. 2025.
[53] Naturvårdsverket 2023. Rapport 7088.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

håller med om att en välmående skog med god tillväxt ger en hög kolsänka och är mer motståndskraftig mot skador.

Skogens koldioxidbalans redovisas tillsammans med annan markanvändning genom indikatorn *Nettoutsläpp och nettoupptag av växthusgaser från markanvändning (LULUCF).* Beräkningarna baseras på förändringar i kollagret i levande och döda träd, i marken samt i avverkade träprodukter. Även en del indirekta utsläpp från gödsling och bränder är inkluderade.

I utvärderingen av miljömålet Begränsad klimatpåverkan 2024 nämns att i Sverige utgör så kallade naturbaserade lösningar i form av exempelvis åtgärder för ökad återvätning av dikad torvmark, mer träd i jordbrukslandskapet, ökad lövinblandning i skogen, bevarande av naturmiljöer med höga värden och åtgärder för mer naturmiljö i städer exempel på åtgärder som kan vara värdefulla att genomföra både från ett klimatanpassnings- och utsläppsminskande perspektiv. Jag anser att skogsbruket redan nu måste förbereda sig för ett annorlunda klimat än dagens, vilket är en utmaning eftersom skogens omloppstid är så lång att vi måste både säkerställa att våra föryngringar i dag klarar nuvarande klimatförhållanden och att de träden när de är äldre klarar framtidens klimatförhållanden. För skogsbruket handlar klimatanpassning till stor del om ståndortsanpassning och trädslagsval. Det kan också göras genom att använda förädlat skogsodlingsmaterial där plantornas stresstålighet mot till exempel torka eller frost är känd. Genom att använda de torktåliga plantorna i områden där torrperioder antagligen kommer bli vanligare kan vi vid plantering förbereda nästa skogsgeneration på ett förändrat klimat. Läs mer om skogsodlingsmaterial i avsnitt 8.2. Ett ytterligare sätt att sprida riskerna och bevara en hög biomassaproduktion är att använda trädslag med ursprung i varmare och torrare klimat än de vi för närvarande har i Sverige Dessa är redan naturligt anpassade till ett varmare klimat.

Inget av de ovanstående exempel på produktionshöjande åtgärder i skogen lyfts av ansvariga myndigheter i utvärderingen av miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan trots att de skulle kunna bidra till ökad kolsänka.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

12.6 Lösningsförslag Miljömålssystemet

Förslag:

- Regeringen bör återkommande ge Miljömålsberedningen i uppdrag att föreslå etappmål för att tydligare styra miljömålsarbetet mot de uppsatta politiska målen. Eftersom etappmålen är målsatta och tidsbegränsade skulle Miljömålssystemet därigenom bli mer tydligt och insatserna mer precisa.
- Beslut av nya etappmål måste även innehålla beslut om tilldelning av resurser till berörda myndigheter så att etappmålet kan uppnås.

Bedömning:

- Det finns stora otydligheter i vad som krävs för att miljökvalitetsmålen ska vara uppfyllda. Miljömålssystemet bör därför ses över så att målen uttrycks mer specifikt, att de görs mätbara och att de tidsätts för att göra målen realistiska och för att öka acceptansen för miljömålssystemet bland de som bidrar till dess måluppfyllnad.

Jag föreslår att fler etappmål med bäring på skog och skogsbruk fastställs och uppdraget att ta fram beslutsunderlag till regeringen bör tillfalla Miljömålsberedningen. Dessa ska vara målsatta och tidsbegränsade. Uppdraget bör också innehålla en tydlig konsekvensanalys så att tillräckliga resurser kan tilldelas berörda myndigheter för att etappmålet ska kunna nås.

Ett lämpligt etappmål att arbeta fram är för arealen skyddad skog. Det skulle underlätta arbetet med målet Levande skogar och dess precisering Hotade arter och återställda livsmiljöer. Jag ser den senare delen av preciseringen ”återställda livsmiljöer” som medlet för att påverka den första delen ”hotade arter”. Genom att fokusera på arternas livsmiljöer såsom substrat, hänsynsområden och skydd av natur påverkar vi arternas status. Dessutom är det mycket mer praktiskt att arbeta med livsmiljöer än att fokusera på artförekomser vid brukandet av skogen. Att sätta mål på hur stora arealer som ska skyddas formellt (inklusive urskog och gammal skog, övriga områden får gärna vara preciserat utifrån klassningen av naturtyper i EU:s habitatdirektiv,

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

se avsnitt 11.2) skulle klargöra vad som behöver göras och i vilken omfattning. Jag stödjer Miljömålsberedningen förslag på ett etappmål inkluderande skötsel i formellt skyddade skogar för att bevara naturvärdena. De föreslog också en finansiering av etappmålet. Bristen på tidsatta tydliga mål syns i dag genom att det strategiska arbetet med naturvården uteblir vilket återspeglas i utvärderingen av miljömålet Levande skogar[54]. Där påpekar Skogsstyrelsen att medlen för Grön infrastruktur och formella avsättningar är för små. Detta trots att forskning visar att både hänsynen och avsättningar ger störst effekt om den samlas i större områden. Som redovisats i kapitel 3 har också stora arealer skog avsatts både genom formella skydd och frivilliga avsättningar sedan 1993. Trots ambitiösa strategier och stora ansträngningar för att avsätta skog konstaterar Skogsstyrelsen i utvärderingen av Levande skogar att miljökvalitetsmålet inte nås. Det strategiska arbetet uteblir eftersom budget och arbetskraft går åt till att formellt skydda spridda områden där avverkning hindrats på grund av till exempel av enskilda arter. Ur ekonomisk synvinkel sker alltså det händelsestyrda skyddet på bekostnad av det strategiska skyddet. Detta får mig att fundera på om vi gör rätt val i vårt områdesskydd. Skulle naturvårdsnyttan bli större om vi förmådde oss till att arbeta striktare efter de uppsatta strategierna?

Fokus bör i första hand vara att Sveriges internationella åtaganden ska införlivas i miljömålssystemet. Som exempel kan nämnas kravet i förnybartdirektivet (EU 2023/2413) om att hållbar biomassa inte får inte härröra från urskog, gammal skog och skog som behörig myndighet konstaterat har stor biologisk mångfald. Genom att införliva mål för formellt skyddade arealer för urskog och gammal skog samt genom att använda sig av förnybartdirektivets definitioner av dessa, kan miljömålssystemet bli ett verktyg för genomförandet av förnybartdirektivet i Sverige. Även arbetet med naturrestaureringsförordningen (EU 2024/1991) kan införlivas i miljömålssystemet genom ett etappmål. Etappmål kan med fördel även knytas till Kunming-Montreal-ramverkets mål A vilket fastställer att[55]

> Alla ekosystems integritet, konnektivitet och resiliens upprätthålls, stärks eller återställs, så att arean av naturliga ekosystem år 2050 väsentligt har utökats. Den av människan orsakade utrotningen av kända hotade arter hejdas och år 2050 har utdöendetakten och utdöenderisken för alla arter minskat tiofaldigt och antalet individer av inhemska vilda arter ökat till

[54] Skogsstyrelsen 2023. Rapport 2022/12.
[55] Regeringen. Ramverket för biologisk mångfald. 2025-06-09.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

sunda och resilienta nivåer. Den genetiska mångfalden inom populationer av vilda och domesticerade arter upprätthålls, varigenom deras anpassningsförmåga skyddas.

Mål A bör i ett sådant etappmål delas upp i fokusområden för att det ska bli gripbart, i första hand bör man fokusera på de mest hotade arterna eller områdena, alternativt på att säkerställa den naturvårdande skötseln som behövs för att naturvärden ska bevaras i formellt skyddade områden.

Jag föreslår att Miljömålsberedningen får i uppdrag att utarbeta förslag på fler etappmål för att miljömålssystemet ska bli mer tydligt med fler målsatta och tidsbegränsade mål. Regeringen bör därför återkommande ge Miljömålsberedningen i uppdraget att föreslå etappmål för att tydligare styra miljömålsarbetet mot de uppsatta politiska målen. Regeringens beslut av nya etappmål måste även innehålla beslut om tilldelning av resurser till berörda myndigheter så att etappmålet kan uppnås.

Miljömålssystemet är mycket omfattande då det ska inkludera stora delar av Sveriges miljöpolitiska arbete. Det gör också att systemet blir väldigt svåröverskådlig. Det övergripande generationsmålet, de uttalade miljökvalitetsmålen och därtill hörande preciseringar, indikatorer och etappmål gör systemet i stort sett oöverskådligt. Att miljökvalitetsmålen upplevs visionära och att de saknar mätbarhet och tidsättning, gör att det är svårt att fokusera på det mest prioriterade och veta när utförda åtgärder ger effekt. Jag är av uppfattningen att för att man ska lyckas i sin strävan att uppnå mål så får antalet mål inte vara för många, de ska vara specifika, tidsatta och realistiska. På så vis vinner målen acceptans bland de som bidrar till målen. Jag anser därför att miljömålssystemet bör ses över så att målen uttrycks mer specifikt, att de görs mätbara och att de tidsätts för att göra målen realistiska och för att öka acceptansen för miljömålssystemet bland de som bidrar till dess måluppfyllnad.

Till sist, om mitt förslag om införande av ett evidensbaserat arbetssätt hos Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (se kapitel 10) går igenom, bör även det tydligt genomsyra arbetet i miljömålssystemet.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

12.7 Lösningsförslag för miljökvalitetsmålet Levande skogar

Här presenterar jag mina förlag utifrån den precisering den berör. För vissa preciseringar har jag inte några förslag, dessa preciseringar utelämnas därmed. Jag för också ett resonemang kring hur jag kommit fram till förslaget. Jag har också sammanställt utvecklingsförslag som Miljömålsberedningen, Skogsstyrelsens och Naturvårdsverket lyft fram i olika rapporter.

Förslag:

- Förtydliga definitionen av miljökvalitetsmålet Levande skogar genom ett tillägg (tillägget är kursiverat):
  ”Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas. *Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att andra mål för hållbar utveckling inte äventyras.*”
- Tag bort preciseringen ”Ekosystemtjänster”.
- Ändra preciseringen ”Främmande arter och genotyper hotar inte skogens biologiska mångfald” (ändringen är kursiverad) till ”Främmande invasiva arter och genotyper hotar inte skogens biologiska mångfald”.
- Ändra preciseringen ”Natur- och kulturmiljövärden i skogen är bevarade och förutsättningarna för fortsatt bevarande och utveckling av värdena finns” till ”Kulturmiljövärden i skogen värnas och en mångfald av kulturmiljöer bevaras, används och utvecklas”.
- Regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att se över målmanualen för Levande skogar i syfte att
  - Ersätta indikatorerna ”Rödlistade arter” och ”Antalet rödlistade (CR, EN, VU) arter med minskande populationer där skog är en viktig livsmiljö” med en ny indikator (nytt är kursiverat): Status för arter och naturtyper som ingår i Naturvårdsverkets åtgärdsprogram.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

- Ta bort indikatorn ”Skogsbrukets försurande påverkan” som följer upp i vilken utsträckning det tas ut mer grot i förhållande till hur mycket aska som återförs.
- Anpassa indikatorerna ”Gammal skog” och ”Gammal skog med särskilda naturvärden” i preciseringen ”Grön infrastruktur” så att definitionen av gammal skog överensstämmer med definitionen i förnybartdirektivet.

Bedömning:

– Miljökvalitetsmålet ”Levande skogar” ska följas upp och utvecklas med ett evidensbaserat arbetssätt (se kapitel 10).

– Skogsstyrelsen bör prioritera arbetet med uppföljningen av skogsbrukets lämnade hänsyn så att den genomförs långsiktigt och i full skala (se avsnitt 5.2).

12.7.1 Evidensbaserat arbetssätt för effektiv målstyrning

Mot bakgrund av problembeskrivningen ovan, föreslår jag att ett evidensbaserat arbetssätt (se kapitel 10) ska genomsyra arbetet med Levande skogar. Mitt uppdrag rör endast miljökvalitetsmål som är relevanta för skogssektorn, jag begränsar därför mitt förslag till Levande skogar men ett evidensbaserat arbetssätt bör genomsyra miljömålssystemets alla delar för att säkerställa både transparens och vetenskap. Miljömyndighetsutredningen var inne på detta redan 2015[56]:

> … att regeringen skulle inrätta en helt ny myndighet med ansvar för bland annat en återkommande oberoende samhällsövergripande utvärdering av effekterna av arbetet i miljömålssystemet samt att det skapas bättre utrymme och tillgänglighet för forskning och forskningsresultat i miljömålssystemet.

Det jag vill lyfta i Miljömyndighetsutredningens citat är det samhällsövergripande utvärderingen och att det skapas bättre utrymme och tillgänglighet för forskning och forskningsresultat. Att mål, etappmål, preciseringar och indikatorer fastställs och följs upp baserat på vetenskap och beprövad erfarenhet och att arbetet med miljö-

[56] SOU 2015:43.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

målssystemet utförs med en fastställd och transparent metod är ett viktigt samhällsmål. Det skapar både tilltro och engagemang till systemet.

Karteringen och utvärderingen av kontinuitetsskogar är ett exempel som skulle tjäna på mer tydlighet och transparens. Dagens kartering kan vara ett bra sätt för att identifiera var det kan finnas potentiella kontinuitetsskogar. När karteringen är gjord måste resultatet hanteras varsamt. Kommunikationen kring att karteringen endast är ett underlag som måste kvalitetssäkras och förbättras genom fältbesök och markägarkontakter är av största vikt. Markägarna måste känna tillit till att skogar som klassats som kontinuitetsskogar kan ”avklassas” om de inte uppfyller kriterierna. Det är också viktigt att övriga intressenter accepterar att karteringen inte utgör facit, utan att kartan med största sannolikhet kommer att ritas om efter fältbesök eller genom att annan ny information. Genom att noggrant kvalitetssäkra underlaget kan tilliten till miljömålssystemet öka.

12.7.2 Möjlighet till avvägningar mellan miljökvalitetsmål

Jag föreslår att miljökvalitetsmålet Levande skogar utvecklas genom att en liknande skrivning som finns i miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan läggs till i målet. Definitionen av Levande skogar skulle då lyda som följer (ändring i kursivt):

> Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas. *Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att produktionen av skogsråvara och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras.*

På så vis öppnas möjligheten att göra avvägningar mellan miljökvalitetsmålen utifrån etablerad kunskap och situation och att föreslå åtgärder som är mest prioriterade. Inom Agenda 2030 har regeringen valt att skriva in att

> Det balanserade och integrerade förhållningssättet till hållbarhetens ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensioner är centralt[57].

[57] Prop. 2019/20:188.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Jag anser att detta förhållningssätt även bör genomsyra arbetet med hela miljömålssystemet. I mitt uppdrag ingår dock att endast belysa de indikatorer och preciseringar som är relevanta för skogssektorn.

Målen för miljöpolitiken är strukturerade i enlighet med miljömålssystemet och miljömålen utgör det nationella genomförandet av Agenda 2030:s miljörelaterade mål och delmål[58]. Jag anser att systemet också har kommit att innehålla stora delar av det som brukar hänföras till de sociala aspekterna av hållbarhetsfrågorna, såsom hänsyn till kulturmiljöer, friluftsliv samt tillgång till grönytor i städer. Genom att tydligt skriva i Levande skogar att hållbarhetens alla dimensioner ska beaktas menar jag att ansvariga myndigheter ska ta hänsyn även till den samhällsekonomiska aspekten då de utvärderar och föreslår åtgärder för att nå målet. Några mål kring de ekonomiska aspekterna anser jag inte behöver tillföras systemet i dagsläget, men det kan övervägas i framtiden. För skogsproduktion föreslår jag i stället ett parallellt målsystem vilket jag presenterar i kapitel 8.1.

Fördelen med att alla hållbarhetsaspekter beaktas i Levande skogar är att åtgärderna som föreslås och beslutas måste uppnå förväntad effekt på ett kostnadseffektivt sätt. Jag är av den uppfattningen att den ekonomiska frågan är central i miljöarbetet, och eftersom ekonomin är begränsande är det viktigt att även den beaktas i miljömålssystemet. Det är också viktigt ur ett äganderättsligt perspektiv. Miljömålssystemet är tänkt som ett politiskt samlande verktyg för Sveriges miljöarbete men för att nå målen måste alla samhällsnivåer bidra. Detta blir tydligt gällande Levande skogar där det till stor del är markägarnas val och agerande som till sist påverkar uppfyllandet av målet. Visst kan myndigheternas styrmedel påverka markägaren att agera på ett speciellt sätt, till exempel beslut om formella skydd. Annars är myndigheternas tillgång på styrmedel små, vilket är bra. Detta förhållningssätt gör dock att de åtgärder som myndigheterna föreslår till stor del hamnar på markägarna att genomföra. Därför är det viktigt att även konsekvenserna för markägare beaktas och presenteras då åtgärdsförslagen läggs fram. Jag anser att det skulle bli lättare att ta genomförbara beslut om de samhällsekonomiska aspekterna beaktas i miljömålssystemet eftersom åtgärderna då kan prioriteras utifrån vilka åtgärder som ger mest effekt för pengarna.

Ett tydligt exempel där två miljökvalitetsmål står emot varandra är Bara naturlig försurning och Begränsad klimatpåverkan Målet Bara

[58] Prop. 2024/25:1.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

naturlig försurning innebär bland annat att de försurande effekterna av markanvändning ska underskrida gränsen för vad mark och vatten tål. Det finns en precisering om skogsbrukets påverkan som uttrycker att markanvändningens bidrag till försurning av mark och vatten ska motverkas genom att skogsbruket anpassas till växtplatsens försurningskänslighet. Ett sätt att minska skogsbrukets försurande effekter är att minska på tillväxten och uttaget av skogsråvara. Det kan därmed uppstå en konflikt mellan målen Bara naturlig försurning och Begränsad klimatpåverkan där ett ökat användande av skogsråvara uppmuntras. Denna konflikt mellan målen måste beaktas i utvärderingarna och kanske att man även måste prioritera mellan målen och förklara varför man valt att prioritera det ena före det andra. Detta är en grannlaga uppgift som inte bör ligga på en myndighet utan det är upp till politiken att göra dessa avvägningar. Myndigheterna måste dock bidra med ett tydligt beslutsunderlag till regeringen vilket också inkluderar handlingsalternativ samt konsekvenserna dessa vilket kan bli genomförbart om möjligheter till avvägningar mellan målen införs i Miljömålssystemet.

12.7.3 Tag bort preciseringen Ekosystemtjänster

Preciseringen Ekosystemtjänster finns inlagd i miljökvalitetsmålet Levande skogar och lyder ”Skogens ekosystemtjänster är vidmakthållna”. För det första är det märkligt att denna precisering är placerad i ett specifikt miljökvalitetsmål. För det andra är det olyckligt med överlappande preciseringar, det finns redan andra preciseringar som handlar om ekosystemtjänster. Preciseringen fungerar därmed dåligt för att förtydliga målet Levande skogar, den utgör i stället en breddning av målet.

12.7.4 Indikatorer gällande hotade arter och återställda livsmiljöer

Preciseringen Hotade arter och återställda livsmiljöer innehåller två indikatorer som hänvisar till rödlistan. Den ena fokuserar på antalet rödlistade hotade (CR, EN, VU) arter med minskande populationer där skog är en viktig livsmiljö. Den andra är endast ett mått på hur många arter som är rödlistade. Jag anser att dessa indikatorer är opre-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

cisa eftersom rödlistan är en bedömning över enskilda arters bevarandestatus[59]. Dessutom kan antalet rödlistade arter tolkas som både positivt och negativt. En positiv tolkning är att ju större biologisk mångfald vi har, desto fler arter kommer sannolikt vara med i rödlistan. Den negativa tolkningen är att människans aktiviteter påverkar arternas bevarandestatus negativt. Oavsett vilken tolkning man gör och oavsett hur skogens brukas kommer det finnas arter på rödlistan och vissa av dessa arter kommer finnas i minskande i antal. Många arter i Sverige är naturligt sällsynta eller mycket sällsynta då de förekommer på gränsen till sitt utbredningsområde. En liten population ger en ökad risk för artens bevarande och en plats på rödlistan även om förändringen är naturlig.

Jag anser därför att indikatorerna är för trubbiga för att kunna användas i utvärderingen av Levande skogar. Indikatorn används även i utvärderingen av Ett rikt växt- och djurliv. Jag föreslår att indikatorerna *Rödlistade arter* och *Antalet rödlistade (CR, EN, VU) arter med minskande populationer där skog är en viktig livsmiljö* tas bort.

I stället föreslår jag att en ny indikator ersätter dessa i vilken man hänvisar till arter som är utpekade i Naturvårdsverkets åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper[60]. Indikatorn skulle då även utvecklas till att innehålla viktiga naturtyper:

> Status för arter och naturtyper som ingår i Naturvårdsverkets åtgärdsprogram.

Nämnas kan också att ovanstående befintliga indikatorer gällande Rödlistan kompletteras av indikatorn *Rödlisteindex för arter* som finns under miljökvalitetsmålet Ett rikt växt och djurliv. Denna beskriver tillståndet för olika organismgrupper. I samband med att en ny Rödlista publiceras vart femte år räknas olika rödlisteindex fram. De ger överblick över situationen för de rödlistade arterna och underlag för bedömning om bevarandestatusen förändras över åren. I indexet räknar man bort förändringar som skett på grund av ny kunskap. En förändring visar på en ökad eller minskad hastighet av förlust av biologisk mångfald.

[59] SLU, Artdatabanken. Grundprinciper. 2025-07-21.
[60] Naturvårdsverket. Åtgärdsprogram. 2025-06-09.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

12.7.5 Prioritera arbetet med hänsynuppföljningen

I den svenska naturvårdsmodellen ingår att skogsägarna ska lämna generell hänsyn vid alla skogsbruksåtgärder som berör områden eller strukturer och substrat med någon typ av naturvärde. Tillsammans med avsättningar utgör denna hänsyn de viktigaste verktygen för att bevara den biologiska mångfalden och skydda vårt vatten. Detta speglas också i miljömålens indikatorer där flera av dem följer olika delar av den generella hänsynen som till exempel mängden död ved, hänsynsytornas areal och hantering, kantzoner mot vatten och överfarter över vattendrag. Sedan miljömålssystemet bildades 1999 har utvecklingen av den generella hänsynen resulterat i en positiv utveckling av samtliga indikatorer som härrör till denna. Trots det bedöms utvecklingen för den biologiska mångfalden och för vattenkvaliteten som negativ. Då är det lätt att ställa sig frågan, gör vi rätt när vi lämnar generell hänsyn? Eller finns det andra bättre sätt att lämna hänsyn som har mer effekt? Eller mäter vi fel?

Uppfattningen kring den generella hänsynen är vida skild mellan intressenter, vilket framkommit i mina dialoger under utredningen. De som arbetar inom skogsbruket och skogsägarna anser att de lämnar mycket och bra hänsyn. Den ideella naturvården anser att det lämnas för lite och av dålig kvalitet.

SLU och Skogforsk gjorde 2016 en syntes över kunskapsläget gällande den generella hänsynens effekt[61]. I den konstaterades att den generella hänsynen är viktig och att den fyller sin funktion i ekosystemet. I syntesen konstaterades också att det är ineffektivt att sprida ut hänsynen på hela åtgärdsytan och att även sprida ut den mellan trädslag och olika substrat. Det mest effektiva är i stället att koncentrera hänsynen till färre men större områden och att fokusera på det trädslag där mångfalden finns. Till exempel, om åtgärden utförs i en granskog bör naturvärdesträd och trädgrupper i första hand utgöras av gran, inte av enstaka tallar som finns insprängda i beståndet. Skogforsk konstaterade också att det gynnade mångfalden om högstubbar koncentrerades till en mindre yta och bestod av samma trädslag än om de spreds ut på ytan och utgjordes av flera trädslag. Denna kunskap genomsyrar inte skogsbrukets generella hänsyn såsom den lämnas i dag.

[61] Gustafsson, L. 2016.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Hänsynsarbetet är också viktigt för att minska påverkan på vattenmiljöerna. Skogsbruket riskerar att påverka vattenmiljön negativt genom bland annat avverkning och körning i anslutning till sjöar och vattendrag, gödsling, dikesrensningar och markberedning. Effekter av dessa aktiviteter kan vara försurning, ökad transport av näringsämnen och kvicksilver till sjöar och vattendrag, samt fysisk påverkan på vattenmiljöer. Ekologiskt funktionella kantzoner mot sjöar och vattendrag behövs för att uppnå goda förhållanden och biologisk mångfald både i vatten och på land. De behövs också för att minska slamtransporter och erosion av partiklar, metaller och näringsämnen och för att motverka försurning av sjöar och vattendrag. Att följa skogsbrukets hänsynstagande är därför viktigt för att förbättringsåtgärder ska kunna sättas in vid behov.

Slutsatsen av ovanstående resonemang är att jag anser att Skogsstyrelsen måste prioritera hänsynsuppföljningen och säkerställa att den genomförs långsiktigt och fullt ut. Utan att följa upp hur hänsynen lämnas och i vilken omfattning, går det inte att dra slutsatser om att rätt hänsyn lämnas och att den ger effekt. Att ha ett bra underlag gällande hänsynen främjar även utvecklingen och dialogen framåt gällande naturvården i Sverige.

12.7.6 Ny indikator för skogsbrukets påverkan på preciseringen Skogsmarkens egenskaper och processer

Indikatorn Skogsbrukets försurande påverkan kopplad till preciseringen Skogsmarkens egenskaper och processer visar i vilken utsträckning det tas ut mer grot, i förhållande till hur mycket aska som återförs, än vad som bedöms som långsiktigt uthålligt. Skogsstyrelsen har länge rekommenderat askåterföring framför allt vid upprepade grot-uttag men indikatorn är svår att följa upp då uppgifterna kring grot-uttagen är osäkra. Jag anser att indikatorn utgör ett dåligt mått på skogsbrukets försurande påverkan och därmed bör tas bort.

Dagens nio nationella indikatorer knyter an till skogsmarkens egenskaper och processer i mycket begränsad omfattning. De nationella indikatorerna togs fram innan preciseringen om skogsmarkens egenskaper och processer lyftes in i systemet. Som Skogsstyrelsen konstaterar i sin målmanual för Levande skogar[62] är skogsmarkens

[62] Skogsstyrelsen 2019. Rapport 2019/1.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

egenskaper och processer komplexa och svåra att särskilja. Ett flertal mått för uppföljning är listade i målmanualen. Endast ett fåtal av dem används dock i praktiken för ändamålet baserat på regeringens beskrivning – att följa och bedöma effekter kopplat till skogsbruk på skogsmarkens egenskaper och processer. Måtten skogsmarkens kvävebalans och grot-uttag och askåterföring ger i första hand underlag till bedömning och analys av miljökvalitetsmålen *Bara naturlig försurning* och *Ingen övergödning*. Skogsstyrelsen uttrycker att det finns behov att utveckla uppföljningen av preciseringen så att den blir mer ändamålsenlig utifrån preciseringens innebörd. Mått avseende marktillståndet, hur dikningsåtgärder och skogsmarksgödsling utförs, samt grundvattennivåer saknas. Ingen indikator eller övrigt mått under preciseringen fångar tillståndet för skogsmarkens biologiska processer. Konkreta åtgärder som skogsbruket genomför/kan påverka utöver överfarter kopplat till vattendrag, saknas.

Naturvårdsverket föreslår att Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i samverkan ser över möjligheterna att utveckla nya indikatorer som tar ett större helhetsgrepp på skogsbrukets försurande påverkan och tar hänsyn till växtplatsens försurningskänslighet[63].

Utöver ovanstående indikator finns två gröna steg kopplade till precisionen. Skogsstyrelsen konstaterar 2023 att mätningar och/eller statistik saknas men är under utveckling, för indikatorerna *Överfarter över vattendrag* och *Kantzoner vid vatten*. Skogsstyrelsen konstaterar att dessa i framtiden kan följas upp genom Skogsstyrelsens hänsynsuppföljning[64]. För indikatorn *Kantzoner vid vatten* publicerades dock statistik 2022 så en återkommande redovisning torde inte vara långt borta[65]. I dagsläget fyller indikatorerna inte någon funktion för Miljömålssystemet eftersom de inte följs upp. Indikatorerna är dock viktiga för vattenmiljöerna och jag uppmanar därmed Skogsstyrelsen återigen att prioritera arbetet med att komma genomföra hänsynsuppföljningen av skogsbrukets åtgärder.

Jag stödjer Naturvårdsverkets konstaterande om att en ny indikator bör utvecklas. Dagens indikator belyser endast en liten del av skogsbrukets påverkan på skogsmarkens egenskaper och processer. Underlaget för uppföljningen av indikatorn är också osäker eftersom mycket av det grot-uttag som anmäls aldrig sker i praktiken.

[63] Naturvårdsverket 2022. Rapport 7069.
[64] Skogsstyrelsen 2024. Dnr. 2024/3285.
[65] Skogsstyrelsen 2022. Statistikfaktablad Miljöhänsyn vid föryngringsavverkning. JO 1403.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

I mitt delbetänkande föreslog jag därför att underrättelseskyldigheten för grot-uttag ska tas bort. Indikatorn bör därmed tas bort.

12.7.7 Ändra indikatorerna Gammal skog och Gammal skog med särskilda naturvärden i preciseringen Formellt skyddad skog, frivilliga avsättningar och improduktiv skogsmark

I samma anda som presenterade under kapitel 11.5.1 Uppnåbara mål, bör indikatorerna för Gammal skog och Gammal skog med särskilda naturvärden anpassas så att definitionerna av gammal skog överensstämmer med definitionen i förnybartdirektivet. För att inte förlora indikatorernas jämförbarhet med tidigare år, bör resultaten i tidsserierna räknas om utifrån den nya definitionen.

12.7.8 Ändra preciseringen Främmande arter och genotyper

Jag föreslår att dagens precisering

> Främmande arter och genotyper hotar inte skogens biologiska mångfald.

ändras till

> Främmande invasiva arter och genotyper hotar inte skogens biologiska mångfald.

Orsaken är att en kontrollerad användning av främmande trädslag i linje med gällande lagstiftning inte behöver innebära något hinder för måluppfyllelsen för preciseringen, vilket bör beaktas vid tolkning av indikatorn. Genom att tydliggöra att detta gäller främmande arter som klassats som invasiva försvinner tolkningsutrymmet till förmån för fattade beslut. I Skogsstyrelsens målmanual för Levande skogar[66] skriver Skogsstyrelsen att användningen inte är i strid med gällande lagstiftning vilket *bör* beaktas vid tolkning av indikatorn. Detta *bör*, bör bytas ut till ett *ska* för att minska risken för tolkningar vid utvärderingen. Genom att ändra till ett *ska* måste uppföljningen och dess slutsatser beskrivas och förklaras.

[66] Skogsstyrelsen 2024. Dnr. 2024/3285.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

12.7.9 Ändring i preciseringen Bevarade natur- och kulturmiljövärden

I preciseringen ingår både natur- och kulturvärden:

> Natur- och kulturmiljövärden i skogen är bevarade och förutsättningarna för fortsatt bevarande och utveckling av värdena finns.

Jag föreslår att naturvärden tas bort från denna precisering eftersom de täcks in flera andra preciseringar för Levande skogar, till exempel i Grön infrastruktur, Gynnsam bevarandestatus och genetisk variation samt i Hotade arter och återställda livsmiljöer. Att ta bort naturvärdena skulle renodla preciseringen till att den tydlig handlar om just kulturvärden.

Jag föreslår också att man anpassar preciseringen till de politiska kulturmålen[67] där det står uttryckt att för att målen ska nås ska man

> främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas,

och att

> I enlighet med målen för kulturmiljöarbetet ska det statliga kulturmiljöarbetet främja:
> – ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas,

Jag föreslår att preciseringen ändras till:

> En mångfald av kulturmiljövärden i skogen bevaras, används och utvecklas.

Genom att göra denna anpassning till de politiska kulturmålen används samma terminologi. Det öppnar också upp för att en mångfald av kulturmiljövärden ska bevaras, inte att alla bevaras. I områden med stora mängder kulturminnen såsom kolbottnar och odlingsrösen härstammande från 1850 eller senare, borde hänsynen till dessa kunna minskas. Kostnaden för den hänsyn som i dag tas till denna typ av kulturminnen är okänd då den är förlagd till varje enskild markägare. Markägare i till exempel Bergslagen och i Kronoberg kan dock drabbas hårt om deras marker är belägna i områden med mycket kolbottnar alternativt odlingsrösen då framför allt etableringen av ny skog försvåras genom hänsynskraven.

[67] Prop. 2012/13:96.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

12.8 Lösningsförslag för miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan

Förslag:

– Regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att följa upp och redovisa indikatorer som årligen följer avverkningsnivåer, tillväxt i levande träd samt naturlig avgång i syfte att snabbare än vad som kan utläsas i uppföljningen av LULUCF, följa trenden för skogens bidrag till att motverka klimatomställningen. Indikatorerna bör införas i Naturvårdsverkets målmanual för miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan.

– Regeringen ger Miljömålsberedningen i uppdrag att föreslå åtgärder för att beskoga lämpliga marker för att snabbt skapa en skogsproduktion och motverka klimatpåverkan genom ökad koldioxidinbindning och produktion av fossilfri råvara.

Bedömning:

– När EU:s kommande etappmål inom klimatpolitiken till 2040, är beslutade anpassas miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan till att följa dessa.

En välmående skog med god tillväxt ger en hög kolsänka och är mer motståndskraftig mot skador. I ljuset av detta föreslår jag att indikatorer införs som redovisar skogens produktion och avgång för att synliggöra den skogliga tillväxtens potential som kolsänka, vilket även Miljömålsberedningen föreslog i sitt senaste betänkande. Indikatorerna kan följas genom Skogsstyrelsens årliga avverkningsstatistik och Riksskogstaxeringens mätningar av tillväxt i levande träd samt avgången i skogen (trädvolymer som dör varje år). Riksskogstaxeringen bör också utveckla metodik och redovisning av den årliga tillväxten i skogen för att få en indikation på tillväxten. Dessa årliga redovisningar skulle ge en snabbare återkoppling än uppföljningen av de ingående parametrarna i LULUCF, vilka baseras på mätningar längre tillbaka i tiden.

Jag delar inte Naturvårdsverkets bedömningar om att minskade avverkningsnivåer, återvätning av dikade våtmarker och ändrade skogsskötselåtgärder skulle vara de mest effektiva åtgärderna för

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

att öka nettoupptaget i skogsmark. Jag saknar åtgärder för en ökad skogsproduktion, vilket man vet bidrar till koldioxidupptag från atmosfären. Att föreslå minskade avverkningsnivåer påverkar markägarnas ekonomi och vilja att investera i skogsvård såsom röjning och gallring, vilket kan komma att minska den skogliga tillväxten på sikt. Att ställa om till ett hyggesfritt skogsbruk är varken en snabb eller riskfri åtgärd och det är bra att Naturvårdsverket är tydliga med att det behövs mer kunskap och specialiserad arbetskraft för att arbeta med hyggesfria metoder. Hyggesfria metoder är dessutom ett samlingsnamn för alla skogsskötselmetoder som leder till att ingen större öppen yta skapas vid avverkning. Metoderna skiljer sig mellan varandra gällande antal lämnade träd, luckighet, täthet mellan åtgärdstillfällen, åldersfördelning i beståndet, beståndets skiktning, etcetera. Val av metod påverkar beståndets föryngringsmöjligheter, tillväxt och virkesförråd vilket i sig påverkar skogens koldioxidinbindning och -lagring. Att då inte vara mer precis i vilken/vilka metoder som avses i Naturvårdsverkets punktlista kan leda till motsatt effekt än den eftersträvade. Misslyckas åtgärden är risken stor för att återväxten inte etableras eller att de kvarlämnade träden stressas eller blåser omkull. I dessa fall förloras en stor del av skogens tillväxtpotential och därmed koldioxidinbindning.

Till skillnad från Naturvårdsverkets slutsats i senaste fördjupade utvärdering av miljömålen, anser jag att beskogning av vissa öppna marker kan vara ett sätt öka tillgången på biomassa. Sådana insatser har gjorts tidigare, till exempel i början av 1900-talet och vid rationaliseringen av jordbruket i programmet *Omställning 90*. I den klimatpolitiska vägvalsutredningen[68] såg man en potential i återbeskogningen. Där uppskattas återbeskogningsarealerna i Sverige till minst 100 000 hektar under de närmaste årtiondena. SLU:s underlag till den utredningen pekade på att närmare 150 000 hektar åker- och betesmark som enligt Riksskogstaxeringen övergått till ett tidigt skogsmarkstadium är tillgänglig för aktiv beskogning vilket skulle leda till en högre skogsproduktion än om återbeskogningen fortsatte ske naturligt. De tillgängliga arealerna kan dock ha minskat med beaktande av beredskapssituationen och möjligheten till livsmedelsproduktion samt kommande krav i naturrestaureringsförordningen om att återskapa betesmark. Därför är det enligt min mening aktuellt att göra en ny kartering för att utvärdera beskogningens

[68] SOU 2020:4.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

möjlighet att bidra till miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan genom ökad skogstillväxt och en ökad tillgång på skogsråvara. Jag föreslår att Miljömålsberedningen får i uppdrag att föreslå arealer och åtgärder för att beskoga marker som i dag inte nyttjas för annan verksamhet eller produktion. Det kan röra sig om nedlagda åkermarker eller tidigare bebyggda marker där beskogningen kan påskyndas för att snabbt skapa en skogsproduktion. I uppdraget bör också ingå (förutom att identifiera lämpliga marker) att utreda lämpliga trädslag och lämpliga incitament för markägare att utföra beskogningen.

12.9 Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten

I kapitel 10 föreslår jag ett system för ett evidensbaserat arbetssätt. De finansiella konsekvenserna för staten diskuterar jag där.

Arbetet med att ta fram fler etappmål ligger redan i dag inom Miljömålsberedningens ansvar. Jag bedömer att inga ytterligare väsentliga kostnader tillkommer av mitt förslag.

Konsekvenser för företag och enskilda

Att införa ett evidensbaserat arbetssätt och fler etappmål skulle tydliggöra för skogssektorn vad som ska uppnås och hur de kan bidra. Tilliten till miljömålssystemet kommer öka med den tydlighet och det mer transparenta utvärderings- och åtgärdsarbetet som ett evidensbaserat arbetssätt innebär. Min förhoppning är att detta sammantaget ska öka intresset och motivationen för skogsägare och skogsnäring att än mer bidra till miljökvalitetsmålen.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Att förtydliga arbetssättet och målen ger positiva konsekvenser för miljö, klimat och sociala värden. Genom att basera arbetet gällande de miljökvalitetsmål som berör skog och skogsbruk på vetenskap och beprövad metod kommer man i högre grad kunna säkerställa att de åtgärder som genomförs leder till att miljökvalitetsmålen nås.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Samhällsekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser

Att förtydliga arbetssättet och målen ger positiva samhällskonsekvenser. Det evidensbaserade arbetssättet säkerställer att de etappmål, preciseringar och indikatorer som fastställs är effektiva för att bidra till att miljökvalitetsmålen nås. I dag upplevs att de indikatorer som finns för framför allt Levande skogar, inte leder till att målet nås: indikatorerna pekar i rätt riktning, men målet är ändå ouppnåbart. Detta gör att jag frågar mig om vi fokuserar på rätt åtgärder och har rätt indikatorer eller om vi kan göra detta på ett mer effektivt sätt. Genom mina förslag kan problematiken genomlysas objektivt och transparant.

Mina förslag innebär en harmonisering med flera EU-regleringar vilket var en del av mitt uppdrag.

13 Samlade konsekvenser

De förslag som lämnas i detta betänksande beskrivs och analyseras mer detaljerat i respektive kapitel. I detta kapitel ges en övergripande sammanfattning av de huvudsakliga konsekvenser som förslagen medför. Syftet är att ge en samlad bild av påverkan på berörda aktörer, myndigheter och samhället i stort. För fullständig bedömning hänvisas till konsekvensavsnitten i de kapitel där varje enskilt förslag presenteras.

13.1 Problembeskrivning

Regeringen har i direktiven till denna utredning lyft utmaningar och problem som regeringen vill se lösningsförslag på. Regeringen ser behov av att utveckla den svenska skogspolitiken i ljuset av förändrade förutsättningar, såväl nationellt som inom EU. Den skogspolitiska reformen från 1993 har legat till grund för principen om frihet under ansvar och jämställda mål för produktion och miljö. Dessa mål ligger fast, men förutsättningarna att nå dem har förändrats. Det gäller bland annat rättsutvecklingen kring miljöhänsyn, ett ökat behov av skoglig biomassa samt skiftande omvärldsförväntningar på skogens roll i klimatomställningen och bioekonomin.

Skogspolitiken bör ses över i förhållande till hur bioekonomins roll kan stärkas, hur skogstillväxten kan öka, hur investeringsviljan kan främjas och hur regelverken kan bidra till långsiktighet.

Samtidigt har den rättsliga och politiska utvecklingen inom EU blivit en alltmer påverkande faktor. EU:s gröna giv kan komma att inskränka det nationella handlingsutrymmet genom ökad detaljreglering och förordningar som i praktiken begränsar svenska metoder för skogsbruk.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

I direktiven lyfts också att det saknas en samlad analys av de samlade konsekvenserna av EU:s gröna giv för svenskt skogsbruk.

För att värna nationellt handlingsutrymme krävs ett aktivt svenskt påverkansarbete inom EU med goda resurser, samordnade budskap och strategiska allianser. Det är viktigt att svensk rapportering till EU är jämförbar och konsekvent samt att kunskapen om svenskt skogsbruk ökar bland beslutsfattare i EU.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det finns ett behov av samhällsekonomiskt effektiva styrmedel för att stärka incitamenten för ett långsiktigt hållbart och konkurrenskraftigt skogsbruk samt stärka näringsfriheten och investeringsviljan i skogsnäringen i syfte att öka den skogliga tillväxten och öka tillgången till hållbart producerad inhemsk biomassa

Regeringen lyfter också miljömålssystemets utmaningar. Bland annat är miljömålssystemet otydligt, särskilt för skogsbruket, där flera målformuleringar och preciseringar anses vara diffusa och svåra att följa upp i praktiken. Det är inte tydligt vilka konkreta åtgärder som bidrar till att målen nås, och indikatorerna behöver vara mer ändamålsenliga och vila på tillräckligt tillförlitliga data. Kritiken gäller även bristande transparens i uppföljningen och en svag koppling till samhällsekonomiska och andra hållbarhetsmål. Det finns därför behov av att se över målens utformning, uppföljning och hur de harmoniseras med EU:s lagstiftning.

13.2 Om inget vidtas – nollalternativet

Om inga åtgärder vidtas för att utveckla och anpassa skogspolitiken riskerar viktiga samhällsmål att inte uppnås. Utan en politik som främjar skoglig tillväxt och investeringar i ett aktivt och hållbart brukande kommer skogens fulla potential som motor i klimatomställningen inte uppnås. Tillväxten i den brukade skogen kan minska, vilket leder till minskad tillgång på inhemsk, förnybar biomassa och därmed försämrade förutsättningar för övergången till en hållbar, konkurrenskraftig och växande bioekonomi. Sker ingen klimatanpassning blir också skogen mer sårbar för skadeangrepp, torka och stormar, vilket ytterligare hotar produktionen, skogsägarnas ekonomi och skogssektorns konkurrenskraft. Det får även en negativ påverkan på sysselsättningen. Om inte åtgärder vidtas i takt med nya ut-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

maningar och möjligheter riskerar bioekonomin att hämmas, vilket försvårar både omställningen till ett fossilfritt samhälle och Sveriges möjligheter att nå produktions- och miljömålet. Vilka samhällsekonomiska konsekvenser som kan uppstå om åtgärder uteblir redovisas i avsnitt 3.2, där dagens skogsbruk ställs mot olika alternativa scenarier. Dagens skogsbruk är sannolikt inte tillräckligt för att möta samhällets behov och är heller inte tillräckligt för att svensk skogsnäring ska bibehålla konkurrenskraften på den globala marknaden (jfr Skogsstyrelsens skogliga konsekvensanalyser 2022).

13.3 Alternativ och för- och nackdelar

I kapitel 3 har jag redogjort för såväl den historiska utvecklingen som framtida utmaningar och möjligheter inom skogspolitiken. Från denna genomlysning har jag dragit slutsatsen att de skogspolitiska principer som etablerades genom 1993 års reform fortsatt bör vara vägledande för skogspolitiken. Principerna, som bygger på en balans mellan frihet och ansvar, har visat sig vara robusta i meningen långsiktigt hållbara och anpassningsbara över tid. Ett centralt inslag i dessa är att skogsbruket ska ges en relativt stor valfrihet, snarare än att styras av omfattande regelverk eller ekonomiska styrmedel.

Alternativa angreppssätt, där bland annat ökade regleringar, ekonomiska stöd och omfattande statlig kontroll utgör grunden, riskerar att leda till minskad handlingsfrihet för skogsägarna, hämmad innovationskraft och sänkt produktivitet. Det är därför angeläget att regelbördan inte ökar utan i stället minskar, i syfte att bevara och stärka skogsbrukets investeringsvilja och konkurrenskraft.

För att ett sådant förhållningssätt ska vara framgångsrikt krävs att skogsbrukare har tillgång till aktuell och tillämpbar kunskap om såväl skogsproduktion som miljöhänsyn. Kunskap och rådgivning bör därför vara centrala verktyg i framtidens skogspolitik. Ett system där markägare tar ansvar för sina egna produktionskostnader, styrs av kunskap och ges frihet att fatta beslut utifrån sina förutsättningar, ger enligt min bedömning bättre förutsättningar att nå både produktions- och miljömålet, än ett system präglat av styrning genom detaljreglering och ekonomiska styrmedel.

Av den analys av alternativa scenarier som görs i avsnitt 3.2 framgår också att insatser för ökad tillväxt leder till stora positiva effekter

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

för tillgången på biomassa, sysselsättning, ekonomi, regional utveckling och klimatnytta medan ökade naturvårdsambitioner i stället ger negativa effekter på dessa områden. Eftersom det sannolikt behövs ökade naturvårdsambitioner blir det än mer viktigt att samtidigt vidta åtgärder för att öka tillväxten i skogen.

13.4 Samlade finansiella konsekvenser för staten

De förslag som lämnas i detta betänkande innebär att Skogsstyrelsen behöver förstärka sitt arbete inom flera områden, särskilt vad gäller rådgivning och tillsyn. Detta kan komma att kräva både omprioriteringar inom myndighetens nuvarande verksamhet och ökade resurser till myndigheten. När det gäller förslag om ökat inventeringsarbete kan detta komma att kräva omfördelning av resurser inom Skogsstyrelsen, där vissa andra verksamhetsområden kan behöva nedprioriteras. Finansiering av de föreslagna åtgärderna behandlas i respektive avsnitt, men vissa delar kan kräva ytterligare anslagsmedel. Den ökning i skogsbruksvärde och förädlingsvärde som beräkningarna av effekterna av ökad tillväxt visar, innebär kraftigt ökade skatteintäkter.

Skogsstyrelsen har i sitt budgetunderlag för perioden 2026–2028 begärt en stegvis ökning av anslag 1:1 för att förstärka rådgivningsverksamheten, med 30 miljoner kronor 2026, 60 miljoner kronor 2027 och 100 miljoner kronor från 2028 och framåt. I viss utsträckning kan medelsbehovet tillgodoses genom omprioriteringar inom Skogsstyrelsens befintliga verksamhet. Tillskott kommer dock bli nödvändigt.

Utveckling och drift av ett nytt produktionsmålssystem för skogsbruket bedöms kosta cirka 3–4 miljoner kronor över en fyraårsperiod. Kostnaden för detta system bedöms bli något lägre än miljömålssystemet, då det inte förväntas kräva länsvis rapportering eller samordning mellan flera myndigheter. Till detta tillkommer ett initialt behov av utveckling, metodstöd och förankring, vilket beräknas uppgå till ytterligare 3–5 miljoner kronor beroende på ambitionsnivå.

Förslagen att öka tillsynen av återväxter och skogsskador innebär ett ökat resursbehov för Skogsstyrelsen. Myndigheten har själv uppskattat att en ändamålsenlig tillsyn av återväxter bör uppgå till cirka 25 miljoner kronor per år. Det är en kostnad som sannolikt kräver ökade anslagsmedel för att kunna genomföras fullt ut.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Samtidigt innehåller mina förslag även åtgärder som kan bidra till att minska tillsynsbehovet över tid. Bland annat föreslås vissa regellättnader, samt en ökad satsning på rådgivning och förebyggande arbete. Dessa delar syftar till att öka efterlevnaden av skogsvårdslagstiftningen utan att det alltid krävs formell tillsyn. Om de förebyggande åtgärderna får avsedd effekt kan de därmed bidra till att minska behovet av tillsynsinsatser på sikt.

Trots detta kan det inte uteslutas att förslagen om ökad tillsyn som helhet innebär ökade kostnader för Skogsstyrelsens verksamhet. Det finns därmed ett behov av att se över myndighetens resurser och eventuellt genomföra omprioriteringar, både inom Skogsstyrelsens egen verksamhet och genom politiska beslut. Hur finansieringen av det ökade tillsynsarbetet ska lösas är i dagsläget inte klart, men det kräver en vidare politisk avvägning.

I arbetet har jag sett över möjliga finansieringslösningar för att minska behovet av nya medel. En möjlighet som identifierats är att delar av återvätningsbidraget, som funnits under några år, inte har använts fullt ut. Det kan därför finnas utrymme att omfördela dessa medel till andra prioriterade åtgärder, exempelvis förstärkt tillsyn eller rådgivning.

Vi har även sett att vissa av de föreslagna åtgärderna kan samverka och skapa samordningsvinster. Genom att effektivisera gränsdragningen mellan olika verksamhetsdelar inom Skogsstyrelsen, och samordna nya insatser med redan befintliga kan viss effektivitet uppnås. Sådana synergier kan bidra till att dämpa det ökade resursbehovet och stärka genomförandet av förslagen på ett kostnadseffektivt sätt.

Flera av mina förslag innebär att regeringen ger Skogsstyrelsen med flera myndigheter i uppdrag att utreda frågor vidare. Sådana utredningsuppdrag lämnas löpande till regeringens förvaltningsmyndigheter och föreslås därför inte få någon särskild finansiering.

Mina förslag medför även ett behov av att Skogsstyrelsen ser över och reviderar sina föreskrifter. Detta bedöms också ligga inom ramen för Skogsstyrelsens ordinarie uppdrag att löpande säkerställa att föreskrifter är aktuella och ändamålsenliga.

Förslaget om att bilda områdesskydd om markägare begär ersättning när avverkning i fjällnära skog nekas föreslås finansieras genom redan tilldelade medel för områdesskydd, utgiftsområde 20.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Sammantaget föreslås ett flertal uppgifter som regeringen bör ge Skogsstyrelsen. Att genomföra dessa utan extra finansiering innebär att myndigheten behöver prioritera bort andra uppgifter.

Därutöver föreslår jag ett särskilt forskningsprogram genom det statliga forskningsrådet Formas. Programmet föreslås omfatta 50 miljoner kronor per år under en tioårsperiod, motsvarande totalt 500 miljoner kronor. Förslagsvis finansieras detta inom ramen för Formas ordinarie anslag, vilket innebär att förslaget inte kräver en ökning av statens totala utgifter men kan komma att påverka prioriteringar inom befintlig budget.

För Regeringskansliet innebär flera förslag ett förändrat arbetssätt i det EU-relaterade arbetet i skogliga frågor. Dessa förändringar bör kunna hanteras inom ramen för befintlig verksamhet genom interna omprioriteringar.

När det gäller miljömålssystemet och behovet av att se över bland annat preciseringar och indikatorer, bedöms detta arbete i huvudsak kunna hanteras inom befintliga strukturer och resurser. Förslagen kan också i vissa delar utgöra en naturlig del av det pågående arbetet inom Miljömålsberedningen.

13.5 Samlade konsekvenser för företag och enskilda

Förslagen i detta betänkande kommer i första hand påverka företag och enskilda som äger skogsfastigheter eller på annat sätt är verksamma inom skogsnäringen.

Direkt berörda företag och enskilda är markägare så som enskilda näringsidkare, privata aktiebolag, skogsbolag men även fröodlingar och skogsplantskolor, entreprenörer, skogsförvaltare och rådgivare (till exempel konsulter, inköpare, virkesbolag).

Indirekt berörda av förslagen är företag inom skogsindustri och träförädling, som är beroende av långsiktig tillgång till råvara.

Tabell 13.1 Företag som i första hand påverkas av förslagen i utredningen

Typ av verksamhet	Antal företag (ca)	Andel små/mikro (ca %)
Skogsbruk och avverkning (SNI 02.1)	17 000–20 000	95
Skoglig rådgivning/entreprenad (SNI 71)	2 000–2 500	90
Träförädling, sågverk (SNI 16)	1 500	85

Källa: SCB och Skogsstyrelsen.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

De föreslagna regleringarna bedöms få konsekvenser för ett stort antal företag. Enligt tillgängliga uppgifter från Statistiska centralbyrån och Skogsstyrelsen verkar cirka 20 000–25 000 företag inom skogsbruk och närliggande verksamheter i Sverige. Av dessa utgörs en mycket stor andel, omkring 90 procent, av mikro- och småföretag. Endast ett fåtal aktörer är medelstora eller stora företag. Antalet sysselsatta i skogssektorn är cirka 120 000. Därtill berörs drygt 300 000 enskilda markägare som äger skogsmark och således bedriver näringsverksamhet.

För mikro- och småföretag inklusive enskilda markägare kan ett skärpt krav på återplantering innebära ökade kostnader, särskilt avseende plantmaterial, markberedning och arbetsinsatser. Dessa företag har i regel begränsade administrativa och ekonomiska resurser och påverkas därmed i högre grad av nya eller utökade krav. Det finns därför ett tydligt behov av att föreslagna regler utformas med stor tydlighet, kompletteras med ändamålsenlig vägledning och möjliggör en rimlig anpassningstid.

Större företag inom skogsnäringen, däribland de skogsbolag som bedriver storskalig skogsförvaltning, har i regel redan etablerade rutiner och organisatoriska resurser för att hantera de regeländringar jag föreslår.

Förslaget om förstärkt rådgivning bedöms ha positiva effekter för samtliga kategorier av företag, oavsett storlek men bedöms få störst påverkan på enskilda markägare.

De flesta förslag innebär ett förenklat regelverk och ökad tydligheten vilket bör vara positivt för markägare och företag. Flera av förslagen innebär också minskade skillnader i regelverk mellan olika delar av landet vilket är positivt för konkurrensförhållandena.

Förslagen bedöms i de flesta fall inte medföra några nya betungande krav, utan snarare förstärka betydelsen av regelefterlevnad inom redan existerande ramar samt medföra regellättnader.

En ökad tillsyn för att gynna produktionen kan upplevas som mer kontrollerande, men är i huvudsak en följd av ett tydligare regelverk och en ambition om mer rättssäker tillämpning. Samtidigt främjas kompetensutveckling genom ökade insatser för rådgivning och kunskapsspridning, vilket ger företag och enskilda bättre förutsättningar att bedriva ett hållbart och konkurrenskraftigt skogsbruk. Detta kan i sin tur leda till ökad investeringsvilja, stärkt framtidstro och långsiktig tillväxt inom skogsnäringen. Konkurrensförhållandena

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

bedöms inte påverkas negativt. En ökad tillsyn och hög regelefterlevnad är också positivt för Sverige som medlemsstat i EU och de företag som verkar här i förhållande till EU-rätten. Till exempel vid riskbedömningar gentemot förnybartdirektivet och avskogningsförordningen.

Vad gäller arbetet mot viltskador förväntas förbättrade insatser leda till minskade kostnader för markägare, bättre klimatanpassning, högre tillväxt och miljövärden inom de areella näringarna, vilket stärker deras ekonomiska förutsättningar.

Rennäringens förutsättningar har beaktats i framtagandet av förslagen. Åtgärder kopplade till främmande trädslag, viltförvaltning, gödsling samt lägsta tillåtna ålder vid föryngringsavverkning kan, om de genomförs olämpligt, få negativa konsekvenser för rennäringen. Genom samrådsprocesser mellan skogsbruket och rennäringen samt genom tydligare avvägningar i planeringen bör påverkan kunna begränsas. Målsättningen är att rennäringens intressen fortsatt ska kunna tillgodoses utan att förslagen medför påtagliga ingrepp i dess verksamhet.

13.6 Samlade konsekvenser för miljö, klimat samt sociala konsekvenser

Förslagen i detta betänkande syftar till att säkerställa god miljöhänsyn och samtidigt skapa bättre förutsättningar för ett hållbart och lönsamt skogsbruk. Genom att öka precisionen i det strategiska naturvårdsarbetet och förbättra uppföljningen av miljömålen läggs grunden för ett mer effektivt och resultatinriktat miljöarbete. Ett tydligare och mer uppföljningsbart miljömålssystem ger såväl myndigheter som näringsliv bättre verktyg för att styra mot miljömässigt hållbara mål.

Förslaget om att förändra hanteringen av ersättning vid nekat avverkningstillstånd i fjällnära skog bidrar till ett starkare och mer långsiktigt skydd av höga naturvärden i dessa områden.

Förslagen syftar också till att förstärka det evidensbaserade arbetssättet hos myndigheterna, vilket förbättrar kvaliteten i beslutsunderlagen och ökar transparensen.

Förslagen om användning av främmande trädarter och gödsling, medför potentiella ekologiska risker. Dessa risker hanteras genom

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

uppföljning, forskning och ett kunskapsbaserat förhållningssätt, vilket minskar osäkerheter och främjar ett ansvarsfullt brukande.

Jag lyfter också fram att estetiska värden i landskapet ska värnas i den mån det är möjligt.

Jag föreslår också en förstärkning av skötseln i skyddade områden. Det bidrar inte bara till att naturvärden bevaras utan även till att sociala och rekreativa värden kan upprätthållas och utvecklas.

Tillväxten som genereras genom de föreslagna åtgärderna väntas skapa ökad sysselsättning, stärkt bioekonomi och bidra till Sveriges klimatnytta. Beräkningar kring detta finns i avsnitt 3.2.

Ett skogsbruk med god ekonomi har förutsättningar att bedriva ett bra miljövårdsarbete.

För att möta ett förändrat klimat är det också nödvändigt att anpassa skogarna så att de kan stå emot framtida påfrestningar. Mina förslag syftar till att bana väg för denna klimatanpassning. Samtidigt lämnar jag förslag i syfte att begränsa skogsskadorna för att på det sättet också mildra effekterna av klimatförändringarna. Gällande viltskadorna påverkar dessa också förutsättningarna för biologisk mångfald. Minskade skador bidrar till mer varierade skogar och skapar bättre förutsättningar för fler trädslag, såsom olika lövträdarter, att utvecklas positivt.

Slutligen innebär förbättrade skogsbilvägar att friluftslivet underlättas.

13.7 Samlade samhällsekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser

Förslagen syftar till att öka skogens tillväxt och därigenom säkra en långsiktig tillgång på inhemsk råvara. Detta stärker bioekonomin, minskar beroendet av fossila resurser och möjliggör undanhållande av utsläpp från andra klimatbelastande material. En växande skogsnäring bidrar också till ökad sysselsättning, särskilt i landsbygdsområden, vilket är positivt för samhällsekonomin.

Eftersom förslagen syftar till att stärka investeringsviljan och öka tillväxten genom att bland annat öka förutsebarheten och förenkla regelverket är det svårt att på förhand avgöra i vilken utsträckning de möjligheter förslagen ger kommer att förverkligas. Förslagen ger möjligheter i linje med det scenario för ökad tillväxt som analyseras

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

i avsnitt 3.2. Därmed bedöms de realiserbara effekterna på tillväxt, klimatnytta, förädlingsvärde och sysselsättning motsvara effekterna som beräknats för scenariot. Det innebär en tillväxtökning på 24 procent och en ökning av värdet i skogsbruket och skogsindustrin (virkesvärde och förädlingsvärde) om 812 miljarder beräknat som nuvärde för den kommande hundraårsperioden och jämfört med nollalternativet. Värdet av klimatnyttan beräknas öka med 125 miljarder, vilket ger en total värdeökning på 937 miljarder. Effekten på sysselsättningen beräknas till 45 000 ytterligare sysselsatta i näringen.

Förslagen stärker även Sveriges beredskap och försörjningstrygghet. En god skogstillväxt i kombination med framkomliga skogsbilvägar bidrar till att säkra viktiga samhällsfunktioner vid kriser, såväl vad gäller energi- och råvaruförsörjning, som tillgång till infrastruktur vid brand och i glesbygd.

De förslag som lämnas i detta betänkande utgår från att svensk lagstiftning är och ska vara förenlig med EU-rätten. Samtidigt finns det skäl att kritiskt granska hur EU-regelverket påverkar nationell skogspolitik. Det finns behov av att aktivt utnyttja det handlingsutrymme för nationella anpassningar som EU-rätten medger. I vissa fall kan det också krävas att Sverige utmanar delar av det EU-rättsliga regelverket i förhandlingar, särskilt när förslagen riskerar att komma i konflikt med grundläggande skogspolitiska principer. En central utgångspunkt för mina förslag är därför att implementering av EU-lagstiftning inte bör gå utöver de skyldigheter som följer av lagstiftningen, för att bevara skogsbrukets frihet och hålla regelbördan låg.

13.8 Om uppföljning och utvärdering av förslagen

För att säkerställa att de föreslagna åtgärderna får avsedd effekt, både vad gäller ökad produktion och ett stärkt miljöarbete, är det viktigt att systematisk uppföljning och utvärdering sker. Det föreslagna produktionsmålssystemet och det befintliga miljömålssystemet erbjuder strukturer för att löpande följa utvecklingen inom skogspolitiken. Dessa system bör användas för att bedöma om förslagen i detta betänkande leder till de resultat som eftersträvas i termer av produktionsökning, hållbar resursanvändning och bevarande av naturvärden.

Skogsstyrelsen får en central roll i uppföljningen av produktionsmålet och ansvarar även för uppföljning och utvärdering av miljökvali-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

tetsmålet *Levande skogar*. Naturvårdsverket samordnar arbetet med miljömålssystemet i stort och har därmed ett övergripande ansvar för att säkerställa att miljöhänsynen följs upp på ett enhetligt och kvalitativt sätt. I de fall där förslagen berör forsknings- eller innovationsinsatser kan även forskningsfinansiärer såsom Formas involveras i uppföljningsarbetet, särskilt vad gäller effekter på klimat, biodiversitet och teknikutveckling inom skogsbruket.

Utöver detta identifieras i några avsnitt förslag där särskild uppföljning och utvärdering bör ske efter fem år. Syftet med detta är att tydligt kunna fastställa om åtgärderna haft önskad effekt och om eventuella justeringar behöver göras. Utvärderingen ska även beakta om förslagen medfört oönskade konsekvenser, exempelvis negativa effekter för miljön, rennäringen, markägare eller andra samhällsintressen.

Ett kunskapsbaserat arbetssätt är centralt för skogspolitikens legitimitet. Det är därför av vikt att uppföljningen sker med hög datakvalitet, jämförbara indikatorer och transparens. Resultaten från uppföljningen bör sedan användas som underlag för fortsatt policyutveckling, framtida prioriteringar och eventuella justeringar i regelverk eller styrmedel.

14 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag:

- Författningsförslagen träder i kraft den 1 september 2026.
- Äldre bestämmelser i skogsvårdslagen gäller för ansökningar som kommit in till Skogsstyrelsen innan den 1 september 2026.
- Äldre bestämmelser i miljöbalken om ersättning gäller för dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket som har förenats med särskilda villkor eller har vägrats.
- Skogsstyrelsen bör ges i uppdrag att ta fram de föreskrifter som krävs med anledning av förslagen.

Övergångsbestämmelser

De nuvarande reglerna om ersättning i fjällnära skog (19 § skogsvårdslagen) bör fortsätta att tillämpas på ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog som inkommit till Skogsstyrelsen innan de nya bestämmelserna i skogsvårdslagen börjar gälla. Detta säkerställer en förutsägbar tillämpning för de enskilda och företag som redan har ansökt och som räknat med ersättning enligt det nuvarande regelverket.

Dispens som har vägrats eller förenats med särskilda villkor enligt nuvarande 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken kan medföra rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § 3. En övergångsbestämmelse behövs för att säkerställa att dispenser som meddelats med stöd av

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

nuvarande lydelse i miljöbalken ger rätt till ersättning även efter att föreslagna ändringar träder i kraft.

Ikraftträdande

Förslagen om ändringar i skogsvårdslagen gällande ersättningen för fjällnära skog innebär en betydande förändring för de enskilda och företag som ansöker om tillstånd för avverkning i dessa områden. Därför är det viktigt att det finns en tidsperiod mellan beslutet om lagändringarna och deras ikraftträdande, så att information kan ges och handläggningen anpassas efter förändringarna.

Ikraftträdandet bör ske samtidigt för samtliga förslag eftersom de är nära sammanlänkade och avsedda att samverka som en helhet. På så sätt säkerställs att de tillsammans bidrar effektivt till det gemensamma syftet.

Eftersom flera av de förslag som lämnas kan förväntas bidra till en ökad investeringsvilja, stärkt konkurrenskraft och en långsiktigt hållbar tillväxt av skogsbiomassa, är det angeläget att de nya bestämmelserna träder i kraft så snart som möjligt. Ett tidigt ikraftträdande kan ge positiva effekter för både enskilda skogsägare och näringslivet i stort, samtidigt som det stärker förvaltningen av skogen i linje med skogspolitikens produktions- och miljömål.

Samtidigt måste ikraftträdandet balanseras mot behovet av en rimlig omställningstid för de berörda aktörerna. Framför allt krävs viss tid för att Skogsstyrelsen ska kunna anpassa sin verksamhet, ta fram nödvändiga föreskrifter samt genomföra interna förändringar i sitt arbetssätt. Myndigheten behöver säkerställa att en rättssäker och effektiv tillämpning av de nya reglerna kan ske.

För enskilda skogsägare och företag innebär flera av förslagen en minskad administrativ börda och förenklade regelverk, vilket i sig kan medföra att behovet av omfattande omställning är mer begränsat. Detta talar för att genomförandet kan ske utan längre övergångsperioder för denna grupp.

Med beaktande av att ett antal moment återstår innan ikraftträdande kan ske, såsom remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet samt riksdagsbehandling, bedöms det dock inte vara realistiskt att låta förslagen träda i kraft tidigare än om cirka ett år. En sådan tidsram bedöms ge tillräcklig tid för berörda myn-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

digheter att vidta nödvändiga förberedelser, samtidigt som en snabb implementering av de föreslagna förändringarna möjliggörs.

Skogsstyrelsen får uppdrag att ta fram föreskrifter

Flera av de föreslagna förändringarna innebär att Skogsstyrelsens föreskrifter behöver ses över. För att möjliggöra en snabb implementering bör myndigheten få i uppdrag av regeringen att, före tiden för ikraftträdande, ta fram, bearbeta och besluta de aktuella föreskrifterna.

Informationsinsatser

Jag bedömer att informationsinsatser kommer bli en viktig del av att få de regelverk som jag föreslår att fungera effektivt. Detta kan bland annat ske genom ett av mina förslag om att öka rådgivningen till skogsägare. Utöver det är det av stor vikt att Skogsstyrelsen får en central roll i att informera om de föreslagna förändringarna, särskilt de som rör produktionshöjande åtgärder. Informationsinsatserna behöver rikta sig i första hand till markägarna, men även till professionella aktörer som ofta företräder dem, exempelvis skogskonsulter och ombud. En tydlig och omfattande information är avgörande för att säkerställa att markägarna är väl införstådda med de nya reglerna och därmed kan fatta välgrundade beslut.

Mina förslag vilar i stor utsträckning på principen om frihet under ansvar, vilket innebär att det är mycket centralt att markägarna får tillgång till korrekt och tydlig information om regeländringarna. Detta är en förutsättning för att principen ska fungera effektivt och bidra till önskade resultat. Informationsinsatserna kan behöva ske via olika former av informationskanaler såsom rådgivning, digitala plattformar, broschyrer och seminarier. Genom att kombinera dessa insatser kan Skogsstyrelsen nå ut brett och skapa goda förutsättningar för att de nya reglerna ska implementeras på ett ändamålsenligt sätt.

15 Författningskommentar

15.1 Förslaget till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

14 §[1]

Den produktiva skogsmarkens ägare är skyldig att enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer underrätta Skogsstyrelsen om

1. avverkning, maskinell gödsling, maskinell askåterföring, byggande av skogsbilväg eller traktorväg längre än 300 meter, som ska äga rum på hans eller hennes mark
2. *föryngring med främmande trädarter*,
3. vad han eller hon avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkning på hans eller hennes mark,
4. vad han eller hon avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen i samband med avverkning på hans eller hennes mark inom renskötselns året-runt-marker, och
5. vad han eller hon avser att göra för att trygga återväxten av skogen.

Paragrafen anger den skyldighet att underrätta Skogsstyrelsen som den produktiva skogsmarkens ägare har. Skyldighetens närmare innehåll anges i föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Genom bestämmelsen får Skogsstyrelsen information om åtgärder för att möjliggöra för Skogsstyrelsen att följa upp lagens krav, lämna information och rådgivning.

Första stycket 2 ändras genom att underrättelseskyldigheten för sådan dikning som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken tas bort. I punkten 2 införs en ny skyldighet att underrätta Skogs-

[1] I stället för den nuvarande paragraflydelsen återges den lydelse som föreslogs i delbetänkandet *Ett tydligt regelverk för ett aktivt skogsbruk* (SOU 2024:91). Hänvisning sker till författningskommentaren i nämnda betänkande i denna del. Den kommentar som lämnas här återger enbart de tillägg eller ändringar som är nya i förhållande till förslaget i delbetänkandet. Nya delar har markerats med kursiv stil.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

styrelsen om planerad föryngring med främmande trädarter. Föryngring med främmande trädarter innebär till exempel plantering, sådd eller att ställa fröträd av trädarter som inte är inhemska. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighetens närmare innehåll. Genom skyldigheten får Skogsstyrelsen information som möjliggör för myndigheten att följa upp användningen av främmande trädarter, lämna råd och kontrollera att lagar följs.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.3 och avsnitt 8.4.3.

19 §

Om ett beslut enligt 18 § eller 18 b § första stycket 1 innebär att pågående markanvändning inom den berörda delen av en fastighet avsevärt försvåras *och markägaren begär det ska ett skogsmarksskyddsområde enligt 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken bildas av området.*

Vid prövningen av *om pågående markanvändning inom den berörda delen av en fastighet avsevärt försvåras* ska *den* pågående *markanvändningen* presumeras vara skogsbruk, om marken inte används uteslutande för andra ändamål.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ersättning när en ansökan om tillstånd till att avverka i fjällnära skog har nekats.

Första stycket ändras för att koppla rätten till ersättning till en möjlighet för fastighetsägaren att begära att ett skogsmarksskyddsområde enligt 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken bildas om tillstånd till avverkning har nekats enligt 18 § eller 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagstiftningen. Ersättning lämnas som kompensation för att staten bildar ett områdesskydd.

Första stycket innehåller ett villkor som skiljer sig från motsvarande reglering i 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken. Rätten att begära att ett skogsmarksskyddsområde bildas villkoras av att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

I andra stycket görs endast redaktionella ändringar. Några ändringar i sak avseende presumtionsregeln är inte avsedda.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.3.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

19 a §

Om ersättning enligt *denna lag tidigare* har lämnats *till följd* av ett beslut enligt 18 § *eller* 18 b § första stycket 1 *ska detta beaktas i fråga om rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att ett skogsmarksskyddsområde enligt 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken bildas*.

Paragrafen innehåller bestämmelser som ska förhindra att markägare ersätts två gånger för samma område när pågående markanvändning begränsas.

Paragrafen ändras till följd av ändringarna i 19 §. Ändringen innebär ett förtydligande av att myndigheten vid bestämmande om ersättning ska ta hänsyn till ersättning som redan lämnats för intrång i den pågående markanvändningen med tillämpning av hittillsvarande 19 § skogsvårdslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.3.

20 §

Innan avverkning sker *eller främmande trädarter används* inom renskötselns året-runt-marker ska berörd sameby beredas tillfälle till samråd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådant samråd.

Paragrafen anger skyldigheten att bereda berörd sameby tillfälle till samråd innan de skogsbruksåtgärder som räknas upp i paragrafen vidtas. Omfattningen av renskötselns året-runt-marker framgår av 3 § rennäringslagen (1971:437).

I första stycket görs ett tillägg som innebär att samrådsplikten omfattar två skogsbruksåtgärder inom renskötselns året-runt-marker, avverkning och användning av främmande trädarter. Med användning av främmande trädarter avses främst föryngringsåtgärder det vill säga plantering, sådd eller annan etablering av trädarter som inte är inhemska.

Genom bestämmelsen får samebyarna möjlighet att bedöma hur både avverkning och användning av främmande trädarter kan påverka rennäringen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de närmare förutsättningarna för sådant samråd.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.3.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

15.2 Förslaget till lag om ändring i jaktlagen (1987:259)

4 §

Viltet *ska* vårdas i syfte att
– bevara de viltarter som tillhör landets viltbestånd och de fågelarter som tillfälligt förekommer naturligt i landet, och
– främja en med hänsyn till allmänna och enskilda intressen lämplig utveckling av viltstammarna. *Detta innefattar att förebygga och begränsa skador orsakade av vilt.*

I viltvården ingår att genom särskilda åtgärder sörja för att viltet får skydd och stöd och att anpassa jakten efter tillgången på vilt. För att åtgärderna utförs och anpassningen sker svarar markägaren och jakträttshavaren.

Paragrafen tydliggör syftet med viltvården. Viltvården ska eftersträva starka och livskraftiga viltbestånd men allt för individrika viltstammar som orsakar skador i bland annat jordbruket och skogsbruket är inte önskvärda (prop. 1986/87:58 s. 68).

I första stycket andra strecksatsen görs ett tillägg för att förtydliga vikten av att förebygga och begränsa skador orsakade av vilt. Med att ”förebygga och begränsa skador” avses det arbete som viltförvaltningen genomför för att säkerställa en tolerabel skadesituation för bland annat jordbruk och skogsbruk. När det gäller skogsbruk bör en tolerabel skadesituation innebära att

– det ska vara möjligt att föryngra skogsmarken med lämpligt trädslag, och att
– minst sju av tio tallstammar vid fem meters höjd ska vara oskadade av klövvilt. Det motsvarar vidare att minst cirka 85 procent av tallarna är oskadade av hjortvilt vid tidpunkten för älgbetesinventeringen, vilket i sin tur motsvarar maximalt 2–5 procent årsfärska skador.
– Rönn, asp, sälg och ek ska kunna bli trädbildande där de förekommer naturligt.

Övriga ändringar är endast språkliga.
Övervägandena finns i avsnitt 8.9.3.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

15.3 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

7 kap.

7 §

Länsstyrelsen eller kommunen får helt eller delvis upphäva beslut som den har meddelat enligt 4–6 §§ *om syftet med naturreservatet inte längre bedöms rimligt att uppnå, eller* om det finns synnerliga skäl.

Länsstyrelsen eller kommunen får meddela dispens från föreskrifter som den har meddelat för ett naturreservat, om det finns särskilda skäl. Ett beslut om dispens upphör att gälla, om den åtgärd som avses med dispensen inte har påbörjats inom två år eller avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft.

Att regeringens tillåtelse behövs i vissa fall innan det beslutas om upphävande eller dispens för ett sådant särskilt skyddsområde eller särskilt bevarandeområde som anges i 28 § följer av 29 §.

Beslut om upphävande eller dispens får meddelas endast om intrånget i naturvärdet kompenseras i skälig utsträckning på naturreservatet eller på något annat område.

Bestämmelsen behandlar möjligheten att upphäva reservatbeslut – både beslut om reservatets meddelande och sådana föreskrifter som avses i 7 kap. 5 och 6 §§ – samt möjligheten att meddela dispens från reservatsföreskrifter.

I *första stycket* görs ett tillägg som handlar om förutsättningarna för att upphäva ett reservatbeslut. Tillägget innebär att ett sådant beslut får upphävas av länsstyrelsen eller kommunen, helt eller delvis, om syftet med naturreservatet inte längre bedöms rimligt att uppnå.

Exempel på sådana situationer är om de värdefulla naturmiljöer som naturreservatet i första hand syftar till att bevara har skadats eller försvunnit helt, och det vid en sammantagen bedömning framstår som mindre meningsfullt att vänta på att dessa naturmiljöer återskapas än att bilda ett naturreservat någon annanstans. Sådana situationer skulle exempelvis kunna uppstå efter mycket svåra skogsskador i samband med stormar eller skadedjursangrepp.

Det bör inte krävas för ett upphävande att området helt saknar naturvärden. Det torde knappast finnas några naturområden överhuvudtaget som helt saknar värde för den biologiska mångfalden eller för att tillgodose behov av områden för friluftslivet.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Bedömningen bör i stället ta sikte på de värden som naturreservatet har bildats för att bevara eller skydda.

Övervägandena finns i avsnitt 5.4.3.

7 kap.

11 §[2]

Regeringen får i fråga om små mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda meddela föreskrifter om

1. att samtliga lätt igenkännbara områden av ett visst slag i landet eller i en del av landet ska utgöra biotopskyddsområden, och
2. att en myndighet eller kommun i det enskilda fallet får besluta att ett område ska utgöra ett biotopskyddsområde.

Utöver vad som sägs i första stycket ska, om markägaren begär det, områden som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429) förklaras utgöra biotopskyddsområden av särskilt slag (skogsmarksskyddsområde) om

1. en myndighet har beslutat om begränsningar i möjligheten att avverka på produktiv skogsmark med stöd av bestämmelser om bevarande av naturvärden eller biologisk mångfald,
2. detta beslut har medfört att sedvanligt skogsbruk avsevärt försvåras på berörd del av fastigheten, och
3. detta beslut inte kan ersättas enligt 31 kap. 4 §.

Beslut om biotopskyddsområde enligt andra stycket fattas av den myndighet som regeringen bestämmer.

Ett biotopskyddsområde enligt andra stycket kan inte bildas om markägaren dessförinnan har ingått ett sådant naturvårdsavtal som sägs i 7 kap. 3 § jordabalken avseende samma del av fastigheten.

Om ersättning för nekat tillstånd till avverkning av fjällnära skog enligt skogsvårdslagen (1979:429) tidigare har lämnats för samma del av fastigheten ska detta beaktas i fråga om rätt till ersättning vid bildandet av ett biotopskyddsområde enligt andra stycket.

Paragrafen reglerar de grundläggande förutsättningarna för bildande av ett biotopskyddsområde.

Fjärde stycket är nytt och innebär ett förtydligande om att den myndighet som ska besluta om ersättning till en markägare i samband med bildande av ett skogsmarksskyddsområde ska ta hänsyn till ersättning som redan har betalats ut för intrång med tillämpning

[2] I stället för den nuvarande paragraflydelsen återges den lydelse som föreslogs i delbetänkandet Ett tydligt regelverk för ett aktivt skogsbruk (SOU 2024:91). Hänvisning sker till författningskommentaren i nämnda betänkande i denna del. Den kommentar som lämnas här återger enbart de tillägg eller ändringar som är nya i förhållande till förslaget i delbetänkandet. Nya delar har markerats med kursiv stil.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

av hittillsvarande 19 § skogsvårdslagen. En sådan hänsyn innebär att avräkning ska göras från ersättningen när ett skogsmarksskyddsområde bildas på en markägares begäran efter att ersättning redan tidigare har utgått till följd av ett nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog. Denna princip om avräkning för redan ersatt intrång tillämpas redan i dag till exempel när biotopskydd upphävs för att det biotopskyddade området ska ingå i ett naturreservat. Någon förändring är inte avsedd i fråga om avräkning för redan ersatt intrång för övriga områdesskydd.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.3.

11 a §

Inom ett biotopskyddsområde får man inte bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön.

Om det finns särskilda skäl, får dispens från förbudet ges i det enskilda fallet. En fråga om dispens ska prövas av den myndighet som regeringen bestämmer, om dispensen avser ett område enligt 11 § första stycket 1, och i andra fall av den myndighet eller kommun som har bildat biotopskyddsområdet.

Beslut om att bilda ett biotopskyddsområde får ändras eller upphävas om det finns skäl för det, och om markägaren samtycker till det.

De åtgärder som behövs för att vårda ett biotopskyddsområde får vidtas av kommunen, om den har bildat området, och i fråga om andra områden av den myndighet som regeringen bestämmer. Innan en åtgärd vidtas ska den som äger eller har särskild rätt till området underrättas särskilt.

Ett beslut som avses i 11 § första stycket 2 ska gälla omedelbart även om det överklagas.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser som flyttats från 11 §. Ändringen är redaktionell.

I tredje stycket görs ett tillägg om att ett beslut om att bilda ett biotopskyddsområde får upphävas om det finns skäl för det. Bestämmelsen torde i första hand bli aktuell att tillämpa i förhållande till sådana biotopskyddsområden som bildas med stöd av andra stycket (skogsmarksskyddsområden). Ett sådant skäl för att upphäva ett beslut om skogsmarksskyddsområde kan till exempel vara den situationen att en skyddad art inte längre finns i det aktuella skogsområdet. En annan förutsättning för att biotopskyddsområden ska kunna upphävas är att den berörda markägaren samtycker till det. Upphävs beslutet att bilda biotopskydd kan markägaren, enligt regeln i 31 kap.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

15 § miljöbalken, vara tvungen att återbetala erhållen ersättning helt eller delvis.

Att upphäva ett beslut om att bilda ett biotopskyddsområde bör normalt gå till på det sättet att staten eller en enskild markägare lyfter frågan om huruvida ett biotopskyddsområde bör upphävas, varvid frågan om återbetalning i utbyte mot att markägaren återfår rådigheten över markområdet blir en fråga för förhandling mellan myndighet och markägare.

Beslut om att upphäva ett biotopskyddsområde fattas av den myndighet som fattat beslut om att bilda biotopskyddsområdet eller av den myndighet som enligt lag eller förordning har bemyndigande att fatta beslut om bildande av biotopskyddsområden av aktuell typ.

Övervägandena finns i avsnitt 5.4.3.

11 c §

När en fråga om dispens enligt 11 a § andra stycket avser att inom ett biotopskyddsområde enligt 11 § första stycket 1 vidta en åtgärd som underlättar för jordbruket, ska det anses finnas särskilda skäl för dispens om

1. åtgärden behövs för att utveckla eller bibehålla ett aktivt brukande av jordbruksmark, och

2. biotopskyddets syften fortfarande kan tillgodoses med hänsyn till förekomsten av samma typ av biotopskyddsområde eller med hänsyn till naturvärdena hos det biotopskyddsområde som dispensen avser och de naturvärden som biotopskyddsområdet bidrar till i landskapet.

Paragrafen ändras på så sätt att den får en ny beteckning.

I bestämmelsen görs också en följdändring av redaktionell karaktär. Hänvisningen till 7 kap. 11 § andra stycket ändras till följd av att 7 kap. 11 och 11 a §§ ändras.

26 §

Dispens enligt någon av bestämmelserna i 7, 9–*10, 11 a*, 18 b–18 h, 20 och 22 §§ från förbud eller andra föreskrifter som meddelats med stöd av detta kapitel får ges endast om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

I paragrafen finns bestämmelser om när dispens får ges.

I bestämmelsen görs en följdändring av redaktionell karaktär. Hänvisningen till 7 kap. 11 § andra stycket ändras till följd av att 7 kap. 11 och 11 a §§ ändras.

29 kap.

2 §

För brott mot områdesskydd döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. i ett biotopskyddsområde bedriver en verksamhet eller vidtar någon annan åtgärd som kan skada naturmiljön och som är förbjuden enligt 7 kap. *11 a § första stycket*,
2. i ett strandskyddsområde uppför en byggnad eller vidtar någon annan åtgärd som är förbjuden enligt 7 kap. 15 §, eller
3. orsakar en skada eller en risk för skada på eller annan olägenhet för de miljövärden som avses att skyddas i en nationalpark, ett naturreservat, ett kulturreservat, ett djur- och växtskyddsområde, ett vattenskyddsområde eller ett område som omfattas av ett interimistiskt förbud enligt 7 kap. 24 § genom att olovligen uppehålla sig i området eller där olovligen uppföra bebyggelse, stängsel eller upplag, utföra schaktning, muddring, uppodling, markavvattning, täkt, plantering eller avverkning, utöva jakt eller fiske, eller använda bekämpningsmedel.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 § eller 2 b §.

I paragrafen finns bestämmelser om brott mot områdesskydd.

I första stycket 1 görs en följdändring av redaktionell karaktär. Hänvisningen till verksamheter eller åtgärder som är förbjudna inom biotopskyddsområden ändras till följd av att bestämmelserna i 7 kap. 11 och 11 a §§ ändras.

31 kap.

4 §[3]

Fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller

[3] I stället för den nuvarande paragraflydelsen återges den lydelse som föreslogs i delbetänkandet Ett tydligt regelverk för ett aktivt skogsbruk (SOU 2024:91). Hänvisning sker till författ-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

1. föreskrifter enligt 7 kap. 3 § om åtgärder och inskränkningar som rör nationalparker,
2. föreskrifter enligt 7 kap. 5, 6 eller 9 § om åtgärder och inskränkningar som rör naturreservat och kulturreservat,
3. en dispens enligt 7 kap. 11 *a § andra stycket* som har förenats med särskilda villkor eller en vägran att ge en dispens enligt 7 kap. *11 a § andra stycket,* om dispensen avser ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 1,
4. bildande av ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 2,
5. föreskrifter enligt 7 kap. 22 § om åtgärder och inskränkningar som rör vattenskyddsområden,
6. skydd för särskilda områden enligt 7 kap. 28 a–29 b §§,
7. förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet, eller
8. föreskrifter som avses i 20 § tredje stycket 1 fiskelagen (1993:787).

Fastighetsägaren har alltid rätt till ersättning på grund av ett beslut om bildande av ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § andra stycket.

En föreskrift enligt 7 kap. 3 § om begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, järv, älg eller örn medför inte rätt till ersättning.

I paragrafen finns bestämmelser om ersättning i vissa fall.

I första stycket görs en följdändring av redaktionell karaktär. Hänvisningen till dispens som avser biotopskyddsområden ändras till följd av att bestämmelserna i 7 kap. 11 och 11 a §§ ändras.

9 §

Vid tillämpningen av 4 och 8 §§ ska hänsyn tas också till andra beslut enligt 7 kap. 3, 5, 6, 9 eller 22 §, förbud enligt 7 kap. *11 a § första stycket*, förelägganden och förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket, beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen (1979:429) samt beslut som avses i 14 kap. 5–7 och 10–13 §§ plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller under förutsättning att besluten har meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom ska sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid uppmärksammas.

Att en rätt till talan, ersättning eller inlösen med anledning av ett sådant beslut har förlorats på grund av bestämmelserna i 12 eller 13 § eller motsvarande bestämmelser i plan- och bygglagen hindrar inte att beslutet beaktas enligt första stycket.

---

ningskommentaren i nämnda betänkande i denna del. Den kommentar som lämnas här återger enbart de tillägg eller ändringar som är nya i förhållande till förslaget i delbetänkandet. Nya delar har markerats med kursiv stil.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

I paragrafen finns bestämmelser om ackumulering.

I första stycket görs en följdändring av redaktionell karaktär. Hänvisningen till 7 kap. 11 § andra stycket ändras till följd av att 7 kap. 11 och 11 a §§ ändras.

15.4 Förslaget till förordning om ändring i artskyddsförordningen (2007:845)

4 §

Det är förbjudet att
1. avsiktligt fånga eller döda vilda fåglar,
2. avsiktligt förstöra eller skada vilda fåglars bon eller ägg eller bortföra sådana fåglars bon,
3. samla in vilda fåglars ägg, även om de är tomma, och
4. avsiktligt störa vilda fåglar, särskilt under deras häcknings- och uppfödningsperiod, om störningen *väsentligt påverkar möjligheten* att
a) bibehålla populationen av fågelarten på en tillfredsställande nivå, särskilt utifrån ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, *med beaktande även av ekonomiska krav och rekreationsbehov*, eller
b) återupprätta populationen till den nivån.

Förbudet gäller inte jakt efter fåglar. I fråga om sådan jakt finns bestämmelser med motsvarande innebörd i jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905).

Paragrafen innehåller bestämmelser om fridlysning av vilda fåglar.

Första stycket 4 ändras på så sätt att det anges att det ska vara fråga om en störning, som väsentligt påverkar möjligheten att bibehålla eller återupprätta fågelpopulationen till en tillfredställande nivå, för att förbudet ska aktualiseras. Fjärde punkten genomför artikel 5 d i fågeldirektivet. Att en störning väsentligt påverkar populationens status innebär en påverkan av sådan omfattning att den har en avgörande negativ inverkan på fågelpopulationens bevarandetillstånd. I första hand avses med en sådan störning att enskilda exemplar av fåglar direkt påverkas, exempelvis genom att deras beteende, häckning eller överlevnad störs i sådan grad att det får en väsentlig inverkan på populationens status. Förbudet tar alltså primärt sikte på störningar som drabbar faktiska fåglar.

Ett ytterligare tillägg till punkten fyra är att den tillfredställande nivån ska bedömas även med beaktande av ekonomiska krav och rekreationsbehov. Detta tillägg ger uttryck för syftet med fågeldirek-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

tivet på det sätt som anges i direktivets artikel 2. En tillfredställande nivå ska bedömas utifrån flera olika kriterier och innebär en ytterligare begränsning av störningsförbudet. Det är de behöriga myndigheterna på grundval av tillförlitliga vetenskapliga rön som ska fastställa vilken nivå som ska anses som en tillfredsställande nivå för den berörda fågelarten.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.3.

Referenser

Propositioner

Prop. 1964:148. med förslag till riktlinjer för en skogspolitik.

Prop. 1971:30. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.*

Prop. 1972:5. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till skadeståndslag m.m.*

Prop. 1973:90. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*

Prop. 1978/79:110. *Om riktlinjer för skogspolitiken, m.m.*

Prop. 1985/86:80. *Om ny förvaltningslag.*

Prop. 1986/87:58. *Om jaktlag, m.m.*

Prop. 1987/88:85. *Om miljöpolitiken inför 1990-talet.*

Prop. 1990/91:90. *En god livsmiljö.*

Prop. 1991/92:9. *Om jakt och viltvård.*

Prop. 1991/92:60. *Om skattepolitik för tillväxt.*

Prop. 1992/93:226. *Om en ny skogspolitik.*

Prop. 1993/94:30. *En strategi för biologisk mångfald.*

Prop. 1994/95:117. *Lag om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter, m.m.*

Prop. 1997/98:45. *Nationella mål för biologisk mångfald.*

Prop. 1997/98:90. *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.*

Prop. 1997/98:145. *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige.*

Prop. 1997/98:158. *Uppföljning av skogspolitiken.*

Prop. 2000/01:130. *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier.*

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Prop. 2004/05:150. *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag.*

Prop. 2007/08:108. *En skogspolitik i takt med tiden.*

Prop. 2008/09:214. *Hållbart skydd av naturområden.*

Prop. 2009/10:155. *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete.*

Prop. 2009/10:201. *Gränser i skog.*

Prop. 2009/10:239. *Älgförvaltningen.*

Prop. 2012/13:96. *Kulturmiljöns mångfald.*

Prop. 2013/14:141. *En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster.*

Prop. 2013/14:143. *Ett medborgarskap som grundas på samhörighet.*

Prop. 2013/14:183. *Lagen om handel med timmer och trävaror.*

Prop. 2016/17:116. *Kulturarvspolitik.*

Prop. 2016/17:180. *Ett stärkt skydd för Sveriges natur – utvecklat skydd av värdefulla naturområden.*

Prop. 2021/22:58. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvård i skogen med frivillighet som grund.*

Prop. 2021/22:148. *En ny växtskyddslag.*

Prop. 2021/22:207. *Tydligare bestämmelser om ersättning vid avslag på ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog.*

Prop. 2024/25:1. *Budgetpropositionen för 2025, utgiftsområde 20.*

Prop. 2024/25:28. *Vägen till en pålitlig transportinfrastruktur – för att hela Sverige ska fungera.*

Prop. 2024/25:60. *Forskning och innovation för framtid, nyfikenhet och nytta.*

Offentliga utredningar

SOU 1946:41. *Betänkande med förslag till skogsvårdslag med mera.*

SOU 1962:36. *Skogspolitisk utredning. Betänkande med riktlinjer för en framtida skogspolitik.*

SOU 1972:15. *Ny regeringsform, ny riksdagsordning.*

SOU 1978:6. *Skog för framtid.*

SOU 1992:76. *Skogspolitiken inför 2000-talet.*

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

SOU 1993:14. *EG och våra grundlagar.*

SOU 1993:80. *Statsförvaltningen och EG.*

SOU 1997:97. *Skydd av skogsmark.*

SOU 2002:14. *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag.*

SOU 2005:39. *Skog till nytta för alla?*

SOU 2006:81. *Mervärdesskog.*

SOU 2008:118. *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning.*

SOU 2010:29. *En ny förvaltningslag.*

SOU 2010:38. *Mutbrott.*

SOU 2011:34. *Etappmål i miljömålssystemet.*

SOU 2015:43. *Vägar till ett effektivare miljöarbete.*

SOU 2016:10. *Utredningen om delaktighet i EU – EU på hemmaplan.*

SOU 2018:79. *Analyser och utvärderingar för effektivare styrning.*

SOU 2019:7. *Skogsbränderna sommaren 2018.*

SOU 2019:20:188. *Sveriges genomförande av Agenda 2030, Prop. 2019/20:188.*

SOU 2019:22. *Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning.*

SOU 2020:4. *Vägen till en klimatpositiv framtid.*

SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen.*

SOU 2022:15. *Sveriges globala klimatavtryck.*

SOU 2023:50. *En modell för svensk försörjningsberedskap.*

SOU 2023:84. *En hållbar bioekonomistrategi – för ett välmående fossilfritt samhälle.*

SOU 2024:35. *En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering.*

SOU 2024:91. *Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk.*

SOU 2025:17. *Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning.*

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

SOU 2025:21. *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 2025:50. *En ny nationell myndighet för viltförvaltning.*

SOU 2025:68. *Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap.*

Övrigt offentligt

Betänkande 1992/93:JoU 15. *En ny skogspolitik.*

Betänkande 2009/10:MJU25. *Svenska miljömål.*

Bostadsutskottets betänkande 1986/87:1. *Om en ny plan- och bygglag m.m.*

Ds 1991:31. *Skogspolitik för ett nytt sekel.*

Ds 1991:87. *Naturvårdshänsyn och de areella näringarna.*

Ds 1998:43. *Myndigheternas föreskrifter.*

Ds 2020:8. *En ny växtskyddslag.*

Förordning 2014:02. *Skogsbrandutredningen.*

Förordningsmotiv till förordning om ändring i artskyddsförordningen (2007:8545), Fm 2022:5.

Konstitutionsutskottets betänkande 2014/15:KU10. *Granskning av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.*

Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2001/02:MJU3. *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier.*

Näringsutskottets betänkande 2018/19:NU7. *Näringspolitik. Beslut 2019-04-03.*

Regeringen. 2003. Skrivelse 2003/04:39. *Uppföljning av skogspolitiken.*

Regeringen. 2004. *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Skogsstyrelsen, 2004-12-16.*

Regeringen. 2012. *Skrivelse 2012/13:51. Mål för friluftslivspolitiken.*

Regeringen. 2015. Dnr M2015/00213/Mm.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Regeringen. 2018. N2018/04159/SK. *Uppdrag att inom ramen för det nationella skogsprogrammet, utarbeta en sammanhållen och regelbunden statistik om areal skogsmark.*

Regeringen. 2022. Dir. 2022:126. *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).*

Regeringen. 2022. Dnr M2022/01241. *Uppdrag att se över den nationella strategin för formellt skydd av skog.*

Regeringen. 2022. Dnr N2022/01391, 2022-06-09.

Regeringen. 2023. Dir. 2023:82. Kommittédirektiv. *Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning.*

Regeringen. 2023. Dir. 2023:108. *En ny jakt- och viltvårdsmyndighet.*

Regeringen. 2024. Dir. 2024:11. *En moderniserad jaktlagstiftning.*

Regeringen. 2024. *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Skogsstyrelsen. LI2023/03423 LI2024/00507 LI2024/02361(delvis) m.fl.*

Regeringen. 2024. *Regleringsbrev för Naturvårdsverket 2024. Ändringsbeslut 2024-09-26.*

Regeringen. 2025. Dir. 2024:51. *Implementeringsrådet.*

Regeringen. 2025. Dir. 2025:3. *Kommittédirektiv. Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M 2010:04) om utformningen av svenska etappmål till 2030.*

Regeringen. 2025. *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Naturvårdsverket.*

Regeringen. M2014/593/Nm. *Etappmål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster.*

Regeringen. Skr. 2001/02:A194:A208173. *En samlad naturvårdspolitik.*

Regeringen. Skr. 2023/24:97. Skrivelse från Klimat- och näringslivsdepartementet. *Nationell strategi och regeringens handlingsplan för klimatanpassning.*

Regeringskansliet. 2018. N2018/03142/SK. *Strategi för Sveriges nationella skogsprogram.*

Regeringskansliet. 2018. *Strategi för att öka antalet svenskar som arbetar i EU:s förvaltning.*

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Regeringskansliet 2023. Faktapromemoria 2022/23:FPM121. *EU-förordning om växter som tagits fram med vissa nya genomiska tekniker och livsmedel och foder därav.*

Regeringskansliet 2023. Faktapromemoria 2022/23:FPM123. *EU-förordning om produktion och saluföring av skogsodlingsmaterial.*

Riksdagen. 2021. Rapport 2021/22RFR9. *Uppföljning av delar av den svenska friluftslivspolitiken.*

Riksdagsskrivelse 1992/93:352.

Riksdagsskrivelse 2009/10:377.

Riksdagsskrivelse 2021/22:335.

Riksdagsskrivelse 2021/22:336.

Statsrådsberedningen. 2012. SB PM 2012:1 (rev. 2024). *Samrådsformer i Regeringskansliet.*

Statsrådsberedningen. 2011. Cirkulär 5. *Riktlinjer för Regeringskansliets handläggning av frågor som rör kommissionens befogenhet att anta genomförandeakter, 2011-04-19.*

Myndigheter

Energimyndigheten. 2025. Rapport 2025/13. *Scenarier över Sveriges energisystem – Vägar till ett energisystem med nettonollutsläpp 2050.*

Formas. 2012. Rapport: R2:2012. *Forsknings- och innovationsstrategi för en biobaserad samhällsekonomi.*

Havs- och vattenmyndigheten. Rapport 2022:16. *Ingen övergödning. Fördjupad utvärdering av miljökvalitetsmålen 2023.*

Havs- och vattenmyndigheten. Rapport 2022:17. *Levande sjöar och vattendrag. Fördjupad utvärdering av miljökvalitetsmålen 2023.*

Jordbruksverket. Rapport 2022:17. *Ett rikt odlingslandskap – fördjupad utvärdering 2023.*

Naturvårdsverket. 2023. PM – Kontinuitetsskogar. 2023-05-16. Ärendenummer NV-03132-23.

Naturvårdsverket. 2024. Skrivelse. 2024-09-06. *Analys av hur EU:s reviderade ansvarsfördelningsförordning och LULUCF-förordning ska tillämpas i Sverige.*

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Naturvårdsverket. 2025. Skrivelse. 2025-04-11. *Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning 2025.*

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. 2005. *Nationell strategi för formellt skydd av skog.* NV dnr 310-419-04 SKS, dnr 194/04 4.43

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. 2016. Riktlinjer 2016-06-21. *Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket.* Version 1.1. 2016-07-05.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. 2023. Skogsstyrelsen rapport 2023/15. *Artskydd i skogen – strategier och arbetssätt för förebyggande åtgärder.* Redovisning av regeringsuppdrag.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. 2023. Skrivelse 2023-10-17. NV-06096-22, SKS 2022/3253. *Skog och klövvilt.*

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. 2023. Dnr NV-02484-23, dnr SKS 2023/3258. *Urskogar och naturskogar – sammanställning av underlag och bedömning av arealer.*

Naturvårdsverket. 2009. Handbok 2009:2. *Handbok för artskyddsförordningen.*

Naturvårdsverket. 2012. Rapport 6415. *Styrmedel för att nå miljökvalitetsmålen.*

Naturvårdsverket. 2015. Rapport 6542. *Åtgärdsprogram för fältpiplärka 2015–2019.*

Naturvårdsverket. 2017. Rapport 6762. *Nationell strategi för formellt skydd av skog – Reviderad version 2017.*

Naturvårdsverket. 2017. Rapport 6770. *Åtgärdsprogram för vitryggig hackspett 2017–2021.*

Naturvårdsverket. 2018. Skrivelse 2018-11-27. *Uppföljning av mål inom älgförvaltningen.* Redovisning av regeringsuppdrag.

Naturvårdsverket. 2021. NV-01318-21. *Uppdrag att jämföra, redovisa och föreslå förändringar i den internationella rapporteringen av skyddad natur.*

Naturvårdsverket. 2022. Rapport 7071. *Ett rikt växt- och djurliv. Fördjupad utvärdering av miljömålen 2023.*

Naturvårdsverket. 2022. Rapport 7072. *Myllrande våtmarker. Fördjupad utvärdering av miljömålen 2023.*

Naturvårdsverket. 2022. Rapport 7073. *Storslagen fjällmiljö. Fördjupad utvärdering av miljömålen 2023.*

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Naturvårdsverket. 2022. Rapport 7059. *Förslag för ökade kolsänkor i skogs- och jordbrukssektorn.*

Naturvårdsverket. 2022. Rapport 7068. *Begränsad klimatpåverkan. Fördjupad utvärdering av miljömålen 2023.*

Naturvårdsverket. 2022. Rapport 7069. *Bara naturlig försurning. Fördjupad utvärdering av miljömålen 2023.*

Naturvårdsverket. 2023. NV-02553-23. *Redovisning av uppdrag att rapportera utfästelser.*

Naturvårdsverket. 2023. NV-09908-21. *Förslag till nationell strategi och handlingsplan avseende konventionen om biologisk mångfald (CBD).*

Naturvårdsverket. 2023. Rapport 7088. *Fördjupad utvärdering av Sveriges miljömål 2023.*

Naturvårdsverket. 2023. Rapport 7122. *Natur- och kulturvårdande skötsel av skog.*

Naturvårdsverket. 2024. NV-07955-23. *Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2024 – Med fokus på statliga insatser.*

Naturvårdsverket. 2024. Rapport 7168. *Nationell strategi för formellt skydd av skog.*

Naturvårdsverket. 2024. Skrivelse 2024-03-28. Dnr NV-11038-22 *Översyn av referensarealer för livsmiljötyper i art- och habitatdirektivet.* Redovisning av regeringsuppdrag.

Naturvårdsverket. 2024. Skrivelse 2024-04-12. *Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning 2024.*

Naturvårdsverket. 2025. NV-072667-24. *Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2025 – Med fokus på statliga insatser.*

Skatteverket. Dnr 8-2634537 *Ställningstagande för ersättning för nekat avverkningstillstånd.*

Skogsstyrelsen. 1998. Meddelande 1. *Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitiken.*

Skogsstyrelsen. 1998. Rapport 1998/1. *Miljökonsekvensbeskrivning av skogsbränsleuttag, asktillförsel och övrig näringskompensation.*

Skogsstyrelsen. 1998. Stencil. *Mål för ett hållbart skogsbruk – nationella sektorsmål.*

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Skogsstyrelsen. 2000. Rapport 2000/2. *Skogliga konsekvensanalyser 1999 – skogens möjligheter på 2000-talet.*

Skogsstyrelsen. 2001. Rapport 2001/8B. *Skogspolitiken idag – en beskrivning av den politik och övriga faktorer som påverkar skogen och skogsbruket.*

Skogsstyrelsen. 2002. Meddelande 1. *Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter SUS 2001.*

Skogsstyrelsen. 2012. *Skogsskötselserien nr 1, Skogsskötsel grunder och samband.*

Skogsstyrelsen. 2012. Rapport 2012/7. *Nationella skogliga produktionsmål – Uppföljning av 2005 års sektorsmål.*

Skogsstyrelsen. 2017. Rapport 2017/13. *Skogens ekosystemtjänster – status och påverkan.*

Skogsstyrelsen. 2019. Rapport 2019/1. *Indikatorer för miljökvalitetsmålet Levande skogar.*

Skogsstyrelsen. 2019. Rapport 2019/23. *Klimatanpassning av skogen och skogsbruket – mål och förslag på åtgärder.*

Skogsstyrelsen. 2019. Rapport 2019/10. *Multiskadad ungskog i Västerbottens- och Norrbottens län, möjliga åtgärder för att mildra problemen.*

Skogsstyrelsen. 2020. Dnr 2020/4949. *Skogsstyrelsens analys av delegerade akten till hållbara finanstaxonomi, 2020-12-09.*

Skogsstyrelsen. 2021. Rapport 2021/6. *Skogliga konsekvensanalyser 2022 – bakgrund och motiv till val av scenarier.*

Skogsstyrelsen. 2021. Rapport 2021/8. Hyggesfritt skogsbruk – Skogsstyrelsens definition.

Skogsstyrelsen. 2021. Rapport 2021/10. *Effekter av skogssektorns gemensamma arbete med målbilder för god miljöhänsyn.*

Skogsstyrelsen. 2022. Rapport 2022/05. *Omvärldsanalys 2021–22.*

Skogsstyrelsen. 2022. Rapport 2022/11. *Skogliga konsekvensanalyser 2022 – syntesrapport.*

Skogsstyrelsen. 2023. Dnr 2023/896. Beslut 2023-02-24. *Anvisning – Riktlinjer för arbete med pågående och nya ärenden om formellt skydd med frivilligt formellt skydd som det huvudsakliga arbetssättet.*

Skogsstyrelsen. 2023. Rapport 2023/14. *Omvärldsanalys 2023.*

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Skogsstyrelsen. 2023. Skrivelse 2023-10-05. *Fördjupat underlag för konsekvensbeskrivning av EU-kommissionens förslag till direktiv för markhälsa* [COM(2023) 416 final], dnr 2022/1594.

Skogsstyrelsen. 2024. Dnr 2024/206. *Underlag med anledning av avskogningsförordningens bestämmelser om avskogning och skogsförstörelse.*

Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/17. *Policyutveckling inom EU som rör skogen.*

Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/18. *Omvärldsanalys 2024.*

Skogsstyrelsen. 2024. Skrivelse 2024-02-01. *Konsekvensbeskrivning av EU-kommissionens förslag till förordning om ett ramverk för skogsövervakning*, dnr 2023/3851.

Skogsstyrelsen. 2025. Rapport 2025/2. *Ny modell för skoglig planering.*

Skogsstyrelsen. 2025. Rapport 2025/4. *Samlad tillsynsplan 2025.*

Skogsstyrelsen. 2005. Rapport 2005/11. *Skogliga sektorsmål – förutsättningar och bakgrundsmaterial.*

Skogsstyrelsen. 2006. Rapport 2006/16. *Skogliga sektorsmål i ett internationellt sammanhang.*

Skogsstyrelsen. 2007. Rapport 2007/10. *Utgör kvävegödsling av skog en risk för Östersjön?*

Skogsstyrelsen. 2008. Meddelande 1. *Kontinuitetsskogar och hyggesfritt skogsbruk.*

Skogsstyrelsen. 2008. Meddelande 4. *Rundvirkes- och skogsbränslebalanser för år 2007 – SKA-VB 08.*

Skogsstyrelsen. 2008. Rapport 2008/25. *Skogliga konsekvensanalyser 2008-SKA-VB 08.*

Skogsstyrelsen. 2009. Meddelande 7. *Regler om användning av främmande trädslag.*

Skogsstyrelsen. 2010. Rapport 2010/4. *Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald – en uppföljning av 1997 års regionala bristanalys, och om behovet av samverkan mellan aktörer.*

Skogsstyrelsen. 2011. Meddelande 2. *Skogs- och miljöpolitiska mål – brister, orsaker, och förslag på åtgärder.*

Skogsstyrelsen. 2011. Meddelande 6. *Översyn av föreskrifter och allmänna råd till 30 §. Del 1.*

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Skogsstyrelsen. 2011. Version 2011-01-01. *Anvisningar för projektering och byggande av skogsbilvägar klass 3 och 4.*

Skogsstyrelsen. 2012. Protokoll H-16/2012.

Skogsstyrelsen. 2013. Rapport 2013/5. *Målbilder för god miljöhänsyn.*

Skogsstyrelsen. 2013. *Skogsskötselserien nr 16, Produktionshöjande åtgärder.*

Skogsstyrelsen. 2014. Meddelande 1. *Översyn av föreskrifter och allmänna råd till 30 §. Del 2.*

Skogsstyrelsen. 2014. Rapport 2014/1. *Effekter av kvävegödsling på skogsmark.*

Skogsstyrelsen. 2014. *Skogsskötselserien 14. Naturhänsyn.*

Skogsstyrelsen. 2015. Meddelande 3. *Rundvirkes- och skogsbränslebalanser för år 2013 – SKA 15.*

Skogsstyrelsen. 2015. Rapport 2015/2. *Skogsmarksgödsling med kväve.*

Skogsstyrelsen. 2015. Rapport 2015/6. *Lägsta ålder för föryngringsavverkning (LÅF) – en analys av följder av att sänka åldrarna i norra Sverige till samma nivå som i södra Sverige.*

Skogsstyrelsen. 2015. Rapport 2015/10. *Skogliga konsekvensanalyser 2015 – SKA 15.*

Skogsstyrelsen. 2016. Meddelande 1. *Kunskapsplattform för skogsproduktion. Tillståndet i skogen, problem och tänkbara insatser och åtgärder.*

Skogsstyrelsen. 2016. Meddelande 7. *Adaptiv skogsskötsel 2013–2015.*

Skogsstyrelsen. 2016. Meddelande 9. *Implementering av målbilder för god miljöhänsyn.*

Skogsstyrelsen. 2016. Protokoll H34/2016. *Rutin – Tillsyn enligt skogsvårdslagen version 4.0.*

Skogsstyrelsen. 2016. *Skogsskötselserien nr 2. Produktion av frö och plantor.*

Skogsstyrelsen. 2017. Meddelande 4. *Avrapportering av regeringsuppdrag om frivilliga avsättningar.*

Skogsstyrelsen. 2017. Rapport 2017/13. *Skogens ekosystemtjänster – status och påverkan.*

Skogsstyrelsen. 2017. Rapport 2017/9. *Implementering av målbilder för god miljöhänsyn 2017.*

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Skogsstyrelsen. 2018. Rapport 2018/1. *Produktionshöjande åtgärder – Rapport från samverkansprocess skogsproduktion.*

Skogsstyrelsen. 2018. Rapport 2018/2. *Effektiv skogsskötsel – Rapport från samverkansprocess skogsproduktion.*

Skogsstyrelsen. 2018. Rapport 2018/3. *Infrastruktur i skogsbruket med betydelse för skogsproduktionen: Nuläge och åtgärdsförslag.*

Skogsstyrelsen. 2018. Rapport 2018/13. Föreskrifter för anläggning av skog.

Skogsstyrelsen. 2019. PM. Diarienummer SKS 2019/1577, NV 03572-19. *Upphävande av biotopskyddsbeslut och uppsägning av naturvårdsavtal till förmån för naturreservat.*

Skogsstyrelsen. 2019. Protokoll Nr H-50/2019. *Beredskap vid omfattande skador på skog.*

Skogsstyrelsen. 2019. Rapport 2019/1. *Indikatorer för miljökvalitetsmålet Levande skogar.*

Skogsstyrelsen. 2019. Rapport 2019/10. *Multiskadad ungskog i Västerbottens- och Norrbottens län.*

Skogsstyrelsen. 2019. Rapport 2019/14. *Regler och rekommendationer för skogsbränsleuttag och kompensationsåtgärder.*

Skogsstyrelsen. 2019. Rapport 2019/16. *Skogsbrukets kostnader för viltskador.*

Skogsstyrelsen. 2019. Rapport 2019/18. *Statistik om formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark.*

Skogsstyrelsen. 2019. Rapport 2019/23. *Klimatanpassning av skogen och skogsbruket – mål och förslag på åtgärder.*

Skogsstyrelsen. 2019. Rapport 2019/24. *Skogsskötsel med nya möjligheter.*

Skogsstyrelsen. 2021. Rapport 2021/3. *Marknaden för skogsråvara och skogsnäringens utveckling fram till 2035.*

Skogsstyrelsen. 2021. Rapport 2021/5. *Behov av naturvårdande skötsel i skogar med biotopskydd och naturvårdsavtal.*

Skogsstyrelsen. 2021. Rapport 2021/6. *Skogliga konsekvensanalyser 2022 – bakgrund och motiv till val av scenarier.*

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Skogsstyrelsen. 2021. Rapport 2021/8. *Hyggesfritt skogsbruk. Skogsstyrelsens definition.*

Skogsstyrelsen. 2022. Rapport 2022/4. *Förslag till indikatorer för det nationella skogsprogrammet.*

Skogsstyrelsen. 2022. Rapport 2022/8. *Skogliga konsekvensanalyser 2022 – material och metod.*

Skogsstyrelsen. 2022. Rapport 2022/9. *Skogliga konsekvensanalyser 2022 – Skogens utveckling och brukande.*

Skogsstyrelsen. 2022. Rapport 2022/11. Skogliga konsekvensanalyser 2022 – syntesrapport.

Skogsstyrelsen. 2022. Rapport 2022/14. Underlag för strategisk planering för ökad kolsänka.

Skogsstyrelsen. 2022. Rapport 2022/15. Översikt av åtgärder för ökad kolsänka i skogen.

Skogsstyrelsen. 2022. Rapport 2022/18. *Läckageeffekter från skog och skogsbruk.*

Skogsstyrelsen. 2022. Skrivelse 2022-09-30. *Underlag för konsekvensbeskrivningar av EU-kommissionens förslag till rättsakt om restaurering av natur* [COM(2022) 304 final], dnr 2022/2813.

Skogsstyrelsen. 2023. Rapport 2022/12. *Levande skogar. Fördjupad utvärdering 2023.*

Skogsstyrelsen. 2023. Rapport 2023/3. *Gröna steg för Levande skogar.*

Skogsstyrelsen. 2023. Rapport 2023/6. *Tillgängliggörande av vissa uppgifter om fjällnära skog.*

Skogsstyrelsen. 2023. Rapport 2023/10. *Effektanalys av några skogliga åtgärders påverkan på kolsänkan*

Skogsstyrelsen. 2023. Rapport 2023/13. *Fler regelförenklingar för skogsbruket.*

Skogsstyrelsen. 2023. Rapport 2023/16. *Förutsättningar för hyggesfritt skogsbruk och definition av naturnära skogsbruk i Sverige.*

Skogsstyrelsen. 2023. Rapport 2023/17. *Analys av regelverk utifrån behov av klimatanpassning i skogen och skogsbruket.*

Skogsstyrelsen. 2023. Rapport 2023/18. *Nulägesbeskrivning av enskilda vägar med inriktning på skogsbrukets transporter.*

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Skogsstyrelsen. 2023. Rapport 2023/19. *Skogsträdsförädling för ökad resistens mot skadegörare.*

Skogsstyrelsen. 2023. Rapport 2023/21. *Förslag till ett nationellt mål för ökad hållbar tillväxt i skogen.*

Skogsstyrelsen. 2023. *Årsredovisning för år 2023.* Dnr 2023/4333.

Skogsstyrelsen. 2024. Dnr 2024/2092. *Översyn av Skogsstyrelsens arbete med sektorsamverkan.*

Skogsstyrelsen. 2024. Dnr 2024/4283. *Skogsstyrelsens årsredovisning 2024.*

Skogsstyrelsen. 2024. Dnr 2024/3285. *Målmanual för Levande skogar.*

Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/9. *Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning.*

Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/10. *Förändringar av politiken med koppling till skog sedan 1993.*

Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/11. *Strukturella förändringar i skogssektorn sedan 1993.*

Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/12. *Utvecklingen av återväxternas kvalitet sedan 1993.*

Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/13. *Miljöhänsynens utveckling sedan 1993.*

Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/14. *Kulturmiljöhänsynens utveckling sedan 1993.*

Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/15. *Skogsskadornas utveckling sedan 1993.*

Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/16. *Förändringar i Skogsstyrelsens verksamhet sedan 1993.*

Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/19. *Uppföljning av klimatanpassning och effekter i skogen.*

Skogsstyrelsen. 2025. Rapport 2025/7. *Åtgärder för ökad skogsgödsling – system, arealer, styrmedel och konsekvenser.*

Skogsstyrelsen. 2024. Rapport 2024/8. *Samlad tillsynsplan 2024.*

Skogsstyrelsen. 2025. Rapport 2025/12. *Regelförenkling vid föryngringsavverkning på före detta jordbruksmark.*

Skogsstyrelsen. *Skogsskötselserien nr 16. Produktionshöjande åtgärder.*

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Skogsstyrelsens budgetunderlag 2021-2023.

Skogsstyrelsens budgetunderlag 2026–2028. Skrivelse 2024/2910.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket 2022. Nv-04718-22, Skogsstyrelsen 2022/1756. *Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens gemensamma tolkning av förändringarna i 4 § artskyddsförordningen om fridlysning av fåglar i samband med skogsbruk.*

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket 2023. Rapport 2023/15. *Artskydd i skogen.*

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket 2024. Skogsstyrelsen dnr 2024/2028. Naturvårdsverket dnr Nv-04620-24. *Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket.*

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket 2024. PM Naturvårdsverket Nv-04620-24, Skogsstyrelsen 2024/2028. *Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket.* Version 2.1. 2024-06-20

Sveriges geologiska undersökning. SGU-rapport 2022:13. *Fördjupad utvärdering av Grundvatten av god kvalitet 2023.*

Riksrevisionen 2018. RiR 2018:17. *Skyddet av värdefull skog.*

Riksrevisionsverket 1999:31. *Skogsvårdsorganisationens arbete för att jämställa miljömålet med produktionsmålet.*

SCB 2025. MI 41 Rapport 2025:02. *Formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark 2024.*

Sieps. 2012. Rapport 2012:2op. *Arvet från Oxenstierna – reflektioner kring den svenska förvaltningsmodellen och EU.*

Sieps. 2012. Rapport 2012:4. *Att göra rätt och i tid – Behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige?*

Sieps. 2024. Rapport 2024:1op. *Leda, förhandla och påverka: Erfarenheter från Sveriges ordförandeskap i EU 2023.*

Statskontoret. 2010. Skrivelse 2010:13. *Myndighetsanalys av Skogsstyrelsen.*

Statskontoret. 2012. *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn.*

Statskontoret. 2014. *Styrningen och arbetet inom miljömålssystemet – slutrapport.*

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Statskontoret. 2019. Rapport 2019:11. Myndigheternas information och samråd i EU-frågor. *En fördjupad analys av 12 myndigheters delaktighetsarbete.*

Trafikverket 2022. PM: TRV 2019/96127. *Viltkostnader – uppdatering*.

EU och internationella åtaganden

DG Environment. 2004. *Assessment, monitoring and reporting of conservation status – preparing the 2001–2007 report under Article 17 of the Habitats Directive (DocHab-04-03/03 ver.3).*

Europaparlamentet. Yttrande 2022/2016(INI). *A New EU Forest Strategy for 2030 – Sustainable Forest Management in Europe*.

Europaparlamentet. 2023. 2023/0413(COD). *DRAFT REPORT on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on a monitoring framework for resilient European forests.*

Europeiska kommissionen. 2009. MEMO/09/474. *Cutting Red Tape – Overview of Reduction Measures and illustrative Examples*.

Europeiska kommissionen 2010. *Natura 2000 i kontinentalregionen.* Kerstin Sundseth, Ecosystems LTD, Bryssel.

Europeiska kommissionen. 2017. *Meddelande från Kommissionen. EU-rätten: Bättre resultat genom bättre tillämpning (2017/C 18/02).*

Europeiska kommissionen. 2020. COM (2020) 380. *Meddelande från kommissionen 20.5.2020. EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030.*

Europeiska kommissionen. 2021. COM(2021) 450. *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och Rådet. Sustainable Carbon Cycles.*

Europeiska kommissionen. 2021. COM(2021) 550. *Meddelande från kommissionen 14.7.2021. 55 %-paketet (”Fit for 55”): nå EU:s klimatmål 2030 för klimatneutralitet.*

Europeiska kommissionen. 2021. COM(2021) 572. *Meddelande från kommissionen 16.7.2021. Ny EU-skogsstrategi för 2030.*

Europeiska kommissionen. 2021. COM(2021) 82. *Meddelande från kommissionen 24.2.2021. Att bygga upp ett klimatresilient Europa – den nya EU-strategin för klimatanpassning.*

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Europeiska Kommissionen. 2021. *Vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet (2021-10-12).*

Europeiska kommissionen. 2022. COM(2022) 329 final. *Förslag till ändring av förordning (EU) nr 691/2011 vad gäller införandet av nya moduler för miljöräkenskaper.*

Europeiska kommissionen. 2022. COM(2022) 518. *Final. Meddelande. EU-rätten: Bättre resultat genom bättre tillämpning (2017/C 18/02). Enforcing EU law for a Europe that delivers.*

Europeiska kommissionen. 2022. SWD(2022) 23 final. *Commission staff working document, Criteria and guidance for protected areas designations av den 28 januari 2022.*

Europeiska kommissionen. 2023. COM(2023) 415. *Förslag till förordning om produktion och saluföring av skogsodlingsmaterial.*

Europeiska kommissionen. 2023. 2023-07-27. *Publications Office of the European Union. Guidelines on closer-to-nature forest management.*

Europeiska kommissionen. 2023. COM(2023) 416. *EU-kommissionens förslag till direktiv den 5.7.2023 om marköervakning och markresiliens (lag om marköervakning).*

Europeiska kommissionen. 2023. COM(2023) 728. *Förslag till förordning om en övervakningsram för resilienta europeiska skogar.*

Europeiska kommissionen. 2023. *Guidelines on concepts and definitions article 17 of directive 92/43/EEC Reporting period 2019–2024. Final version.*

Europeiska kommissionen. 2023. COM (2023) 415 final. *Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om produktion och saluföring av skogsodlingsmaterial, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2016/2031 och (EU) 2017/625 och om upphävande av rådets direktiv 1999/105/EG (förordning om skogsodlingsmaterial).*

Europeiska kommissionen. 2023. *Commission Guidelines for Defining, Mapping, Monitoring and Strictly Protecting EU Primary and Old-Growth Forest.*

Europeiska kommissionen. 2025. *EU-kommissionens arbetsprogram 2025. Strasbourg, 11.2.2025.*

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Europeiska kommissionen. 2025. COM (2025) 524 final. *Proposal for a regulation of the european parliament and of the council amending Regulation (EU) 2021/1119 establishing the framework for achieving climate neutrality {SWD(2025) 524 final.*

Europeiska kommissionen. 2025. COM (2025) 30 final. *Meddelande från kommissionen 29.1.2025. En konkurrenskraftskompass för EU.*

Europeiska kommissionen. 2025. *Omnibus-paketet. Publicerat den 26 februari 2025.*

Europeiska kommissionen. *Frequently Asked Questions, Implementation of the EU Deforestation Regulation. 2023-12-22.*

Europeiska kommissionen. *Frequently Asked Questions, Implementation of the EU Deforestation Regulation. Version 3, oktober 2024.*

Europeiska rådet. 2021. 13537/21. *Council conclusions on The New EU Forest Strategy for 2030.*

Rättsfall och beslut

EU-domstolen 1998. Mål C-374/98. *Kommissionen mot Frankrike.*

EU-domstolen 2018. Mål C-441/17. *Kommissionen/Polen (Białowieżaskogen)*.

EU-domstolen 2020, generaladvokatens yttrande. *De förenade målen C-473/19 och C-474/19. Skydda skogen.*

EU-domstolen 2021. Mål C-473/19 och C-474/19. *Skydda skogen*.

EU-domstolen 2025, generaladvokatens yttrande. *Mål C-784/23. Voore Mets m.fl.*

EU-domstolen 2025. Mål C-784/23. *Voore Mets m.fl.*

Kammarrätten i Göteborg, dom den 31 mars 2009 i mål nr 5238-075238-07.

Kammarrätten i Jönköping, dom den 28 mars 2011 i mål nr 2928–10.

MÖD 2004:78.

MÖD 2024:24.

MÖD 2024:27.

NJA 1989 s. 224.

RÅ 1993:4.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Övrig litteratur

Alström, F. 2015. *Framtidens rådgivning till skogsägare.* Sveriges Lantbruksuniversitet. Institutionen för Skogens Biomaterial och Teknologi/Jägmästarprogrammet.

Asmoarp, V., Davidsson, A., Gustavsson, O, & Parklund, T. 2023. *Skogsbrukets transporter på järnväg 2016.* Skogforsk Arbetsrapport 1167.

Atthoff, K. och Wallgren, M. 2012. Näringslivets Regelnämnd och Regelrådet. *Att tydliggöra gold-plating – ett bättre genomförande av EU-lagstiftning.*

Barredo, J.I., Brailescu, C., Teller, A., Sabatini, F.M., Mauri, A. and Janouskova, K. 2021. Publications Office of the European Union, Luxembourg. *Mapping and assessment of primary and old-growth forests in Europe.*

Bergh J., Nilsson U., Grip H., Hedwall P.-O. och Lundmark T. 2008. *Effects of frequency of fertilization on production, foliar chemistry and nutrient leaching in young Norway spruce stands in Sweden.* Silva Fennica 42, 721–733.

Bergström, C.F och Hettne, J. 2014. *Introduktion till EU-rätten*. Studentlitteratur, 2014, JUNO version 1.

Bernitz & Kjellgren. 2022. *Europarättens grunder* (version 7, JUNO).

Boeraeve, M., Granath, G., Lindahl, B.D., Clemmensen, K.E. och Strengbom, J. 2025. *Fertilizer-induced soil carbon rapidly disappears after clearcutting in boreal production forests.* Journal of Applied Ecology. 2025;62:1202–1215.

Brunberg, T. 2016. *Skogsbruksindex – ett nytt effektivitetsmått för skogsbranschen.* Skogforsk kunskapsartikel Nr 83-2016.

Brännlund R., Carlén. O, Lundgren, T., Marklund, P-O. 2012. Journal of Benefit–Cost Analysis, 3(4), Article 5. *The costs and benefits of intensive forest management.*

Brännlund, R. 2008. Bil Sweden. *Växthusgasernas samhälleliga kostnad: Vilket kalkylvärde skall användas?*

Brännlund, R. 2025. CERE Working Papers. Rapport 2025/1. *Ett förändrat skogsbruk – konsekvenser på ekonomi och klimat.*

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Brännlund, R., Söderholm, P. och Lundmark, R. 2010. SNS, forskningsrapport 2010.04.14. *Kampen om skogen – koka, såga, bränna eller bevara?*

CBD/COP/DEC/14/8 30 November 2018. *Decision adopted by the conference of the parties to the convention on biological diversity.*

Cherubini, F., Peters, G. P., Berntsen, T. Strömman, A. H., Hertwich, E. 2011. GCB-Bioenergy, 3, 413-426. *CO_2 emissions from biomass combustion for bioenergy: atmospheric decay and contribution to global warming.*

Danley, B, Bjärstig, T, & Sandström, C. 2021. *At the limit of volunteerism? Swedish family forest owners and two policy strategies to increase forest biodiversity.* Land Use Policy 105 (2021) 105403.

Danley, B. 2019. *Forest owner objectives typologies: Instruments for each owner type or instruments for most owner types?* Forest Policy and Economics 105 (2019) 72–82.

Davidsson, A., Parklund, T. & Gustavsson, O. 2024. *Skogsbrukets vägtransporter 2013–2022. En tidserie och analys av utvecklingen*. Skogforsk Arbetsrapport 1215.

Demokratirådet. 2010. Rapport 2010. *Europeiseringen av Sverige*.

Draghi, M. 2024. Europeiska kommissionen. Publicerad 9 september 2024. *EU:s framtida konkurrenskraft*.

Dudley, N. (Editor) (2008). *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Gland, Switzerland: IUCN.

EEA Report 01/2025. *European Union 8th Environment Action Programme Monitoring report on progress towards the 8th EAP objectives 2024 edition*. EEA Report 01/2025.

Eklund. K. 2019. *Stiftelserna ett kvarts sekel – en hissnande resa från löntagarfonder till forskningspengar*. Trydells tryckeri.

Eliasson, L. 2022. *Fördjupad analys av skogsbrukets kostnader och intäkter. Förändringar i skogstillståndet och hur kostnaderna utvecklas under konstanta förutsättningar*. Skogforsk Arbetsrapport 1124.

Eliasson, L. 2022. *Varför har Skogforsk ersatt KPI med HMPI för jämförelserna i ”Skogsbrukets kostnader och intäkter”?* Skogforsk kunskapsartikel 30-2022.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Enander, K.-G. 2007. *Skogsbruk på samhällets villkor. Skogsskötsel och skogspolitik under 150 år. SLU, inst. för skogens ekologi och skötsel*. Rapport 1.

Energiforsk 2016. Rapport 2016:226. *Asktillförsel i äldre dikade torvmarksskogar.*

Energiforsk 2016. Rapport 2016:328. *Tillväxteffekter av asktillförsel på skogsmark med varierande bördighet*.

Energiforsk 2021. Rapport 2021:820. *Konkurrensen om den svenska skogsråvaran – syntesrapport*.

Energiforsk 2021. Rapport 2021:821. *Den svenska skogsresursen – Konkurrensen om den svenska skogsråvaran*.

Energiforsk 2023. Rapport 2023:917. *Tillväxtrespons efter askåterföring i bördig granskog.*

Eriksson, A.; Eggers, J., Claesson, S., Fridman, J., Nylander, M., Olsson, P., Ohman, K., Nordstrom, E.-M. *Availability and Mobilization of Forest Resources in Sweden.* Eur. J. For. Res. 2024, 143, 703–712.

European Forest Institute. 2024. *Policy Brief Series – No 11 – December 2024*.

Fahlvik, N., Johansson, U., Nilsson, U. 2009. *Skogsskötsel för ökad tillväxt. Faktaunderlag till MINT utredningen*. SLU, Rapport.

FCCC/PA/CMA/2023/L.17. *Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement Fifth session* United Arab Emirates, 30 November to 12 December 2023 Agenda item 4 First global stocktake.

Finlands statsråd. 2024. *Statsrådets publikationer 2024:2*.

Forest Europe. 2020. *State of Europe's Forests 2020*.

Forsstedt, S. 2018. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. 2018:5. *Tänk efter före!* En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser.

Fridman, J. och Nilsson, P. 2025. *Skogstillståndets utveckling sedan 1993.* Sveriges lantbruksuniversitet, SLU, Institutionen för skoglig resurshushållning. Arbetsrapport 558 2025.

Fridman, J., Westerlund, B. och Appiah Menza, A. 2022. *Volymtillväxten för träd i Sverige under 00-talet. Ett faktaunderlag med anledning av den minskande nettotillväxten.* Sveriges lantbruks-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

universitet, SLU. Institutionen för skoglig resurshushållning. Arbetsrapport 540.

FSC 2019. *FSC-standard för skogsbruk i Sverige* FSC-STD-SWE-03-2019 SW.

Future Forest Rapport 2014:3. *Ideér och värderingar*. Rapport från future forests 2009-2012, SLU.

Granström, A. 2023. *En samlad svensk databas för bränder i skog och mark- aktörer, informationskällor och möjlig framtida samverkan.* Inst. för skogens ekologi och skötsel, SLU. Rapport Skog nr 1 2023.

Gustafsson L, Appelgren L, Nordin A. 2005. *Biodiversity value of potential forest fertilisation stands, as assessed by red-listed and 'signal' bryophytes and lichens.* Silva Fennica 39, 191–200.

Gustafsson, L., Weslien, J., Hannerz, M. och Aldentun, Y. 2016. *Naturhänsyn vid avverkning – en syntes av forskning från Norden och Baltikum*. Rapport från forskningsprogrammet Smart Hänsyn. Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala.

Hannerz M. m.fl. 2024. *Skogen och klimatet – vad säger forskningen?* Inst. för skoglig resurshushållning Sveriges lantbruksuniversitet. Rapport skog. Nr 1/2024.

Henriksson, N., Lim, H., Marshall, J., Franklin, O., McMurtrie4, R., Lutter, R., Magh, R., Lundmark, T. och Näsholm, T. 2021. *Tree water uptake enhances nitrogen acquisition in a fertilized boreal forest – but not under nitrogen-poor conditions*. New Phytologist 232, 113–122.

Hettne, Jörgen och Otken Eriksson,Ida. 2011. *EU-rättslig metod*. Norstedts, JUNO version 2.

Holmlund, A. 2025. Licentiate Thesis, Faculty of forestry Department of Forest Ecology and Management Umeå. *Voluntary biodiversity credits: Emerging concepts in managed forests.*

Horstkotte,T., Sandström P, Neumann W., Skarin A., Adler S., Roos U., Sjögren J. 2023. *Semi-domesticated reindeer avoid winter habitats with exotic tree species Pinus contorta.* Forest Ecology and Management vol 540, 121062.

Hurka, S. & Haag, M. 2019. *Policy complexity and legislative duration in the European Union.* European Union Politics, Vol.21, issue 1.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Hyvönen, R., Persson, T., Andersson, S., Olsson, B., Ågren, GI. och Linder, S. 2008. *Impact of long-term nitrogen addition on carbon stocks in trees and soils in northern Europe.* Biogeochemistry 89, 121–137.

Hägglund, B. & Lundmark, J.-E. 1982. *Handledning i Bonitering med Skogshögskolans boniteringssystem.* Skogsstyrelsen. Del 2. Diagram och tabeller.

Jacobson, S. & Hannerz, M. 2020. *Contortatallens självspridning i svensk skogsmark.* Skogforsk.

Jacobsson, J., Fridman, J., Axelsson, AL. och Milberg, P. 2025. Forest Ecology and Management Volume 580. *An aging population? A century of change among Swedish forest trees.*

Johansson m.fl. 2022. MIUN 2022/1393. *Skogens värden: forskares reflektioner.*

Johansson, K., Langvall, O. & Bergh, J. 2012. Silva Fennica 46:27–38. *Optimization of environmental factors affecting initial growth of Norway spruce seedlings.*

Jonsson, A. 2024. Doctoral Thesis No. 2024:77 Faculty of Forest Sciences, SLU. *Long-term effects of forest regeneration success on volume production, economics and stand structure.*

Jägerbrand, A.K., Gren, I-M., Seiler, A., Johansson, Ö. *Uppdatering och nya effektsamband i effektmodellen för viltolyckor.* Calluna AB. 2018.

Jämtgård, S., Öquist, M., Högberg, P., Högbom, L., Strengbom, J., Henriksson, N., Clemmensen K.E. och Laudon, H. 2023. Rapport Skog 2023:2. Sveriges lantbruksuniversitet, Umeå. *Förstudie kring miljöanpassad skogsgödsling för ökad skoglig tillväxt – slutrapportering av regeringsuppdrag*.

Karlsson, B. & Rosvall, O. 2010. *Ökad tillgång och användning av förädlade plantor.* Skogforsk.

Karlsson, P.E., Akselsson, C., Hellsten, S. och Pihl Karlsson, G. 2022. *Twenty years of nitrogen deposition to Norway spruce forests in Sweden*. Science of the Total Environment 809 (2022) 152192.

Karlsson. B. *Granens genetik och val av skogsodlingsmaterial*. Skogforsk. https://www.slu.se/globalassets/ew/org/centrb/f-for/old/pdf/ffrapport_grankloner-i-svenskt-skogsbruk_2020-1.pdf.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Kronnäs, V., Hellsten, S., och Akselsson, C. 2012. IVL rapport B2056. *Kväveutlakning från skogsmark vid olika skogsbruksåtgärder.*

Larsson, S., Lundmark, T., och Ståhl G. 2009. *Möjligheter till intensivodling av skog.* Slutrapport från regeringsuppdrag Jo 2008/1885.

Lejon & Lidestav. 2007.*Självverksamhetsanalys- som utgångspunkt för kommunikativa strategier*. SLU.

LRF 2025. Näringspolitisk rapport nr 4. *Miljömål för en hållbar framtid.*

LRF 2025. Näringspolitisk rapport nr 5. *Skogen –ryggraden i landsbygdens ekonomi.*

Lucander, K., 2022. Lunds universitet. Doctoral dissertation. *Direct and indirect pressures of climate change on nutrient and carbon cycling in northern forest ecosystems Dynamic modelling for policy support*.

Lucas, R.W., Sponseller, R.A. & Laudon, H. 2023. Ecosystems 16, 707–721, https://doi.org/10.1007/s10021-013-9641-8. *Controls Over Base Cation Concentrations in Stream and River Waters: A Long-Term Analysis on the Role of Deposition and Climate*.

Ludvig & Co 2024. *Skogsmarksprisrapporten helår 2024*.

Lundblad M., Karltun, E., Stendahl, J., Lindahl, A., Petersson, H., Wikberg, P-E. och Bolinder, M. 2022. *Sveriges klimatrapportering – markanvändning och skogsbruk*. Fakta skog 2022:7. SLU, Fakulteten för skogsvetenskap.

Lundgren, T. & Marklund, P-O. 2013. Climate Change Economics, 4, 1350003. *Assessing the welfare effects of promoting biomass growth and the use of bioenergy*.

Lundmark & Säfsten, Förvaltningslagen (2024-08-26 JUNO).

Mandell, S. 2011. Transport Policy, 18, 888–892. *Carbon emission values in cost benefit analyses.*

Miljömålsrådets årsrapport 2025. Naturvårdsverket 2025.

Mårald, E. & Backman, F. 2014. *Olika syn på nya trädslag i de nordiska länderna*. SLU, utdrag ur Future Forests Rapport 2014:3.

Nationella skogsprogrammet. 2016. *Virkesproduktion, övriga ekosystemtjänster och naturens gränser.* Underlagsrapport från arbetsgrupp 2 inom nationellt skogsprogram.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Nerhagen, L., Hammes, J.J., & Pyddoke, R. 2021. Ekonomisk debatt, 49(7), 28–38. ISSN 0345-2646. *Brist på samhällsekonomisk effektivitet i den svenska miljöpolitiken försvårar EU:s miljöarbete.*

Nohrstedt, HÖ, och Jacobson, S. 2000. *Ståndorts-/beståndsanpassning av askkvalitet på fastmark – en analys*. Skogforsk Arbetsrapport nr 444.

Näringslivets regelnämnd. 2016. *Systematisk utvärdering – Politiskt ansvarstagande för effektivare regler.*

O'Brien, L., Schuck, A., Fraccaroli, C., Pötzelsberger, E., Winkel, G. and Lindner, M. 2021. *European Forest Institute. Protecting old-growth forests in Europe – a review of scientific evidence to inform policy implementation*.

OECD. 2015. Regulatory Policy Outlook 2015. Paris: OECD Publishing.

OECD. 2018. Regulatory Policy Outlook 2018. Paris: OECD Publishing.

Ottosson, E. 2022. SLU.dha.2022.5.1-103. *Skogliga arter som hotas av modernt skogsbruk. Sammanställning av nationellt och regionalt hotade och utgångna skogliga arter*.

Patacca, M., Lindner, M., Lucas-Borja, M. E., Cordonnier, T., Fidej, G., Gardiner, B., Hauf, Y., Jasinevičius, G., Labonne, S., Linkevičius, E., Mahnken, M., Milanovic, S., Nabuurs, G.-J., Nagel, T. A., Nikinmaa, L., Panyatov, M., Bercak, R., Seidl, R., Ostrogović Sever, M. Z., Schelhaas, M.-J. (2023). *Significant increase in natural disturbance impacts on European forests since 1950*. Global Change Biology, 29, 1359–1376. https://doi.org/10.1111/gcb.16531.

PEFC. 2024. PEFC SWE TD V, 2024-01-16.

Pettersson, F. & Palmér, C.H. 1988. *Handledning Skogsgödsling.* Forskningsstiftelsen Skogsarbeten.

Pierre, J. och Sundström, G. (eds). 2009. Liber. *Samhällsstyrning i förändring.*

Pilstjärna M. & Hannerz M. 2020. *Mäta biologisk mångfald. En jämförelse mellan olika länder.* Sveriges lantbruksuniversitet, Enheten för skoglig fältforskning. Future Forests Rapportserie 2020:2.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Ramberg, G. 2008. *SLU – tre decennier mitt i samhällsutvecklingen*. SLU.

Rautio, P., Routa, J., Huuskonen, S., Holmström, H., Cedergren, J. och Kuehne, C. 2025. Managing Forest Ecosystems Volume 45. *Continuous Cover Forestry in Boreal Nordic Countries*.

Ring E., Wallgren M., Mårald E., Westerfelt P., Djupström L., Davidsson A., Sonesson J. 2024. *Forest roads in Sweden – infrastructure with multiple uses and diverse impacts*. Silva Fennica vol. 58 no. 4 article id 24021. 32 p. https://doi.org/10.14214/sf.24021.

Ring. E., Jansson, G., Högbom, L och Jacobsson, S. 2020. Canadian Journal of Forest Research. *Long-term effects on soil-water chemistry of wood ash and nitrogen application in a conifer forest.*

Rosvall O., Bradshaw R., Egertsdotter U., Ingvarsson P. och Wu H. 2019. SLU. *Grankloner i svenskt skogsbruk- förökning med somatisk embryogenes?*

Rosvall O., Bradshaw R., Egertsdotter U., Ingvarsson P. och Wu H. 2020. SLU. *Grankloner i svenskt skogsbruk, en kunskaps-sammanställning och utvärdering.*

Schroeder, M. & Weslien, J. 2020. *Skyddade områden och risk för angrepp av granbarkborre.* Fakta Skog 2020/3.

Searchinger, T.D., S.P. Hamburg, J., Melillo, W., Chameides, P., Havlik, D.M., Kammen, G.E., Likens, R.N., Lubowski, M., Oberstainer, M., Oppenheimer, G.P., Robertson, W.H., Schlesinger, and G.D. Tilman. 2009. Science 326(5952), 527–528. *Fixing a critical climate accounting error*.

Seidl, R., Schelhaas, MJ., Rammer, W. et al. *Increasing forest disturbances in Europe and their impact on carbon storage*. Nature Clim Change 4, 806–810 (2014). https://doi.org/10.1038/nclimate2318.

Seidl, R., Thom, D.& Kautz, M. *Forest disturbances under climate change*. Nature Clim Change 7, 395–402 (2017). https://doi.org/10.1038/nclimate3303.

Skogforsk 2019. Arbetsrapport 1026. *Produktion och spridning av granulerade askprodukter – Erfarenheter från Finland.*

Skogforsk. 2017. Arbetsrapport 927:2017. *Hyggesfritt skogsbruk på landskapsnivå.*

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Skogforsk. 2018. B. Karlsson & O. Rosvall. *Slutrapport uppdrag om förbättrat växtodlingsmaterial*. Jo 2008/1883.

Skogforsk. 2020. Arbetsrapport 1039. *Skogsvårdsföretagens rekrytering, Förutsättningar, nuläge och konsekvenser.*

Skogforsk. 2020. Arbetsrapport 1040. *Tillväxteffekter efter skogsgödsling med kväve – validering av befintliga prognosinstrument.*

Skogforsk. 2020. Arbetsrapport 1046. *Contortatallens självspridning i svensk skogsmark.*

Skogforsk. 2024. Arbetsrapport 1192. *Friskare träd i framtidens skog – med ett screeningcenter för törskate och rotröta*.

Skogforsk. 2024. Arbetsrapport 1203. *SKA22 underskattar effekten av fortsatt förädling och utbyggnad av fröodlingar*.

Skogforsk. 2025. Arbetsrapport 1231. *Kostnader, intäkter, lönsamhet, produktivitet och kvalitet på utförda åtgärder i svenskt skogsbruk.*

SLU 2018. Rapport SLU ID SLU.ua.2018.2.6-3343. *Underlag för en svensk bokföringsrapport för brukad skogsmark inklusive skoglig referensnivå.*

SLU. 2015. Skogsdata 2015 *Aktuella uppgifter om de svenska skogarna från SLU Riksskogstaxeringen*. Institutionen för skoglig resurshushållning, SLU, Umeå.

SLU. 2021. Future Forests Rapportserie 2021:2. *Rennäring och skogsnäring i Sverige – delad kunskap för delad markanvändning.*

SLU. 2022. Skogsdata 2022 *Aktuella uppgifter om de svenska skogarna från SLU* Riksskogstaxeringen. Institutionen för skoglig resurshushållning, SLU, Umeå.

SLU. 2023. Rapport 2023/557. *Scenarier för utveckling av upptag och utsläpp av växthusgaser från LULUCF-sektorn – underlag till Miljömålsberedningen*.

SLU. 2025. Skogsdata 2025 *Aktuella uppgifter om de svenska skogarna från SLU Riksskogstaxeringen*. Institutionen för skoglig resurshushållning, SLU, Umeå.

SLU. 2025. SLU.ua.2024.1.1.1–3814. *Tekniska korrigeringar av referensnivån för skog för perioden 2021–2025*.

SLU. 2025.Redovisning av regeringsuppdrag LI2024/02202. *Tekniska korrigeringar av referensnivån för skog för perioden 2021–2025*.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Smith, S. och Braathen, N.A. 2015. OECD working papers No 92. *Monetary Carbon Values in Policy Appraisal: An Overview of Current Practice and Key Issues*.

SS-ISO 13391-1:*2025 Wood and wood-based products — Greenhouse gas dynamics*.

Svensson, C., Bader, M. K-F., Fransson, A-M., Alriksson, C-G., Goude, M. och Bergh, J. 2024. *Norway spruce productivity in southern Sweden is equally limited by nitrogen and phosphorous.* Forest Ecology and Management 572:122192.

Swedbank. 2024. *Skogsbarometern.* 2024.

Swiss Conferedation. 2015. *Guidance on the Determination of Helicopter Emissions.*

von Hofsten, H., Parklund, T., Adolfsson, G. & Lindström, D. 2024. *BK4-utvecklingen på det svenska vägnätet.* Skogforsk Arbetsrapport 1222.

Värmeforsk 2009. Rapport 1109. *Tillförsel av aska i skog på dikad torvmark i södra Sverige – effekter på skogsproduktion, flöden av växthusgaser, torvegenskaper, markvegetation och växthusgaser, torvegenskaper, markvegetation och grundvattenkemi.*

Väätäinen, K., Sirparanta, E., Räisänen, M. och Tahvanainen, T. 2011. Biomass and Bioenergy Volume 35, Issue 8, Pages 3335–3341. *The costs and profitability of using granulated wood ash as a forest fertilizer in drained peatland forests*.

Wikström, P. m.fl. 2011. Mathematical and Computational Forestry & Natural-Resource Sciences. 3(2): 87–94. *The Heureka forestry decision support system: An overview.*

Zetterberg T., Hellsten S., Belyazid S., Karlsson P.E. & Akselsson C. 2006. IVL Rapport B 1619. *Regionala förutsättningar och miljörisker till följd av skogsmarksgödsling vid olika scenarier för skogsskötsel och kvävedeposition.*

Örlander, G. & Frisk, J. 2020. *Viltbetesskador i Sverige Konsekvenser för virkesproduktion, ekonomi och klimat*. Södra Skogsägarna.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Elektroniska källor

Airforestry. 2025-03-17. https://www.airforestry.com/.

Energimyndigheten. 2025-01-08. Om hållbarhetsbesked. https://www.energimyndigheten.se/klimat/hallbarhetskriterier/hallbarhetsbe sked/.

EU bird list. 2025-03-31. https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/f3bdeb3b-55c0-47a1-8482-e9a91b126b69/details.

FN. Globala målen. 2025-04-28. https://fn.se/globala-malen-for-hallbar-utveckling/.

Formas. 2025-06-26. https://formas.se/kunskap-och-fordjupning/systematiska-forskningssammanstallningar.html.

Greppa näringen: Klimatpåverkan från växtodling. 2025-05-23. https://adm.greppa.nu/download/18.4c6ca46b16724f1cf99d6a72/1542714104228/klimatpaverkan-fran-vaxtodlingen-faktablad-2011.pdf.

Kallaxflyg. 2025-05-23. https://www.kallaxflyg.se/foretagstjanster/skog-2/skogsgodsling/.

Linnéuniversitetet. 2025-03-27. https://lnu.se/forskning/forskningsprojekt/projekt-optiforvalue/.

LUKE 2024. Skogsvårds- och skogsförbättringsarbeten 2023. Offentliggöranden 29.8.2024. https://www.luke.fi/sv/statistik/skogsvards-ochskogsforbattringsarbeten/skogsvards-och-skogsforbattringsarbeten-2023.

Länsstyrelsen, statistik älgdata. 2025-04-09. https://www.algdata.se/.

Mistra digital forest. 2025-03-17. https://www.mistradigitalforest.se.

MSB. Skogsbrandstatistik. 2025-07-15. https://statistik.msb.se/PXWeb/pxweb/sv/PxData/START__B__B5/.

Naturvårdsverket. 2023. 2023-08-22. Vägledning vid bildande av naturreservat. https://www.naturvardsverket.se/4acea0/globalassets/vaglednin

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

g/skyddad-natur/naturreservat/processen/dokument/hantering-gallande

Naturvårdsverket. 2025-05-15. https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/skog/skog-formellt-skyddad/.

Naturvårdsverket. 2025-01-08. https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/klimat/vaxthusgasernettoutslapp-och-nettoupptag-fran-markanvandning/.

Naturvårdsverket. 2025-03-26. https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/arter-och-artskydd/atgardsprogram/om-atgardsprogrammen/.

Naturvårdsverket. 2025-06-11. https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/forskning/viltforskning/forskning-om-klovvilt/klovviltets-effekter-pa-biologisk-mangfald/.

Naturvårdsverket. 2025-07-21. https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/skyddad-natur/naturreservat-antal-och-areal/.

Naturvårdsverket. 2025-07-21. Nationella marktäckedata. https://www.naturvardsverket.se/verktyg-och-tjanster/kartor-och-karttjanster/nationella-marktackedata.

Naturvårdsverket. Klimatstatistik. 2025-07-15. https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/klimat/sveriges-utslapp-och-upptag-av-vaxthusgaser/.

Naturvårdsverket. Skyddad skogsmark. 2025-02-07. https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/levande-skogar/formellt-skyddad-skogsmark-frivilliga-avsattningar-hansynsytor-samt-improduktiv-skogsmark/.

Nordluft automation. 2025-03-17. https://www.nordluftautomation.com.

PlantMax. 2025-03-17. https://www.skogforsk.se/kunskapsbanken/kunskapsartiklar/2022/planteringsmaskin-lar-sig-se-var-plantan-ska-sattas/.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Regeringen. Ramverket för biologisk mångfald. 2025-06-09. https://www.regeringen.se/contentassets/7670b53e9aa74f57ab8cd6d43ae8d257/det-globala-kunmingmontreal-ramverket-for-biologisk-mangfald.pdf.

Regleringsbrev 2025 Myndighet Skogsstyrelsen. 2025-05-23. https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=24851.

RISE. Nyhet. 2025-03-19. https://www.ri.se/sv/svenskanaringsplattformen/nyheter/hur-kan-klimatpaverkan-fran-kvavegodsel-minska.

RUS – regional utveckling & samverkan i miljömålssystemet 2024-04-10. https://www.rus.se/statistik-och-indikatorer/data-fran-miljoovervakning-for-miljomalsuppfoljning/.

Skogforsk, Adaptivt skogsbruk. 2025-03-21. https://www.skogforsk.se/projekt/adaptivt-skogsbruk/hyggesfritt-skogsbruk/.

Skogforsk, bekämpningsmedel. 2025-04-01. https://www.skogforsk.se/kunskapsbanken/kunskapsartiklar/2022/effekt-pa-skadeinsekter-och-nyttoinsekter-vid-undersokning-av-olika-bekampningsmedel/.

Skogforsk, björkens blomning. 2025-04-01. https://www.skogforsk.se/kunskapsbanken/kunskapsartiklar/2025/variation-i-bjorkens-blomning/.

Skogforsk, bokprovenienser. 2025-04-01. https://www.skogforsk.se/kunskapsbanken/kunskapsartiklar/2025/ratt-val-av-bokprovenienser/.

Skogforsk, lärkkloner. 2025-04-01. https://www.skogforsk.se/kunskapsbanken/kunskapsartiklar/2024/tester-av-nya-larkkloner-for-framtida-foradling/.

Skogforsk, nyheter Hyggesfri-kollen. 2025-03-10. https://www.skogforsk.se/nyheter--press/nyheter/2025/hyggesfri-kollen-en-plattform-for-uppfoljning-av-hyggesfritt-skogsbruk/.

Skogforsk, tallsticklingar. 2025-04-01. https://www.skogforsk.se/kunskapsbanken/kunskapsartiklar/2025/viktiga-faktorer-for-framgangsrik-produktion-av-tallsticklingar/.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Skogforsk. 2014. Kunskapsartikel. 2025-02-20. https://www.Skogforsk.se/kunskapsbanken/kunskapsartiklar/2014/Hogre-tillvaxt-och-mindre-utslapp/.

Skogforsk. 2025-03-17. https://www.skogforsk.se/kunskapsbanken/kunskapsartiklar/2022/hogkapacitetsdronare-for-skogsbrandsbekampning/.

Skogforsk. 2025-04-01. https://www.skogforsk.se/kunskapsbanken/kunskapsartiklar/2022/effekt-pa-skadeinsekter-och-nyttoinsekter-vid-undersokning-av-olika-bekampningsmedel/.

Skogforsk. 2025-05-07. https://www.skogforsk.se/projekt/adaptivt-skogsbruk/behovsanpassad-godsling/.

Skogforsk. 2025-06-25. https://www.skogforsk.se/projekt/foryngringskollen/.

Skogforsk. 2025-07-18. https://www.skogforsk.se/kunskapsbanken/kunskapsartiklar/2023/ny-teknik-ska-ge-snabbare-granforadling/.

Skogforsk. 2025-07-21. *Skogsbrukets kostnader och intäkter 2024.* https://www.skogforsk.se/kunskapsbanken/kunskapsartiklar/2025/tillf-kooin-lfgkse/.

Skogforsk. Auto2. 2025-03-17. https://www.skogforsk.se/kunskapsbanken/kunskapsartiklar/2021/rejalt-kliv-mot-okad-automation/.

Skogforsk. Skogsbrand. 2025-07-15. https://www.skogforsk.se/kunskapsbanken/temasidor/skogsbrand/.

Skogsindustrierna. 2025-04-28. https://www.skogsindustrierna.se/om-skogsindustrin/branschstatistik/ekonomisk-betydelse-och-valfard/.

Skogsindustrierna. 2025-04-29. https://www.skogsindustrierna.se/siteassets/bilder-och-dokument/rapporter/valfard/skogsnaringens-betydelse-for-valfarden-2025.pdf.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Skogsindustrierna. 2025-06-11. https://www.skogsindustrierna.se/om-skogsindustrin/vad-gor-skogsindustrin/forskning-och-innovation/skogsnaringens-forskningsagenda/.

Skogsindustrierna. El och energi. 2025-06-*09.* https://www.skogsindustrierna.se/om-skogsindustrin/vad-gor-skogsindustrin/material-fran-skogen/el-och-energi/.

Skogskunskap. 2025-01-22*.* https://www.skogskunskap.se/.

Skogsstyrelsen, avgift. 2025-07-01. https://www.skogsstyrelsen.se/nyhetslista/individuell-radgivning-om-hyggesfritt-blir-avgiftsbelagd/.

Skogsstyrelsen, avverkning. 2025-04-15. https://skogsstyrelsen.se/statistik/avverkning/avverkning/.

Skogsstyrelsen, ekonomisk ersättning. 2025-07-01. https://www.skogsstyrelsen.se/aga-skog/skydda-skog/sa-gar-det-till-att-skydda-skog/ekonomisk-ersattning-och-vardering/.

Skogsstyrelsen, levererade plantor. 2025-07-01. https://www.skogsstyrelsen.se/statistik/skogsskotsel/levererade-skogsplantor/.

Skogsstyrelsen, nyhet. 2025-06-02. https://www.skogsstyrelsen.se/nyhetslista/skogsgodsling-fortsatt-lag-under-2023/.

Skogsstyrelsen, nyheter. Publicerad 2024-12-17. https://www.skogsstyrelsen.se/nyhetslista/skador-pa-forn--och-kulturlamningar-2024/.

Skogsstyrelsen, tillfredställande nivå. 2025-07-17. https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/lag-och-tillsyn/artskydd/bedomning-av-tillfredstallande-niva-pa-fagelpopulation.pdf.

Skogsstyrelsen. 2024-12-02. https://shop.skogsstyrelsen.se/sv/publikationer/rapporter/.

Skogsstyrelsen. 2025-02-07. *Målbilder för god miljöhänsyn.* https://www.skogsstyrelsen.se/aga-skog/hansyn-till-miljo-och-skyddade-arter/malbilder-for-god-miljohansyn/.

Skogsstyrelsen. 2025-03-21. https://www.skogsstyrelsen.se/bruka-skog/olika-satt-att-skota-din-skog/hyggesfritt-skogsbruk/.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Skogsstyrelsen. 2025-04-08. https://www.skogsstyrelsen.se/statistik/avverkning/avverkningsanmalningar/.

Skogsstyrelsen. 2025-07-08. *Målbilder skyddsdikning.* https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/mer-om-skog/malbilder-for-god-miljohansyn/malbilder-dikesrensning-och-skyddsdikning/hansyn-vid-skyddsdikning.pdf.

Skogsstyrelsen. 2025-07-15. *Avverkningsstatistik.* https://skogsstyrelsen.se/statistik/avverkning/avverkning/.

Skogsstyrelsen. 2025-07-18. *Frivilliga avsättningar och certifiering.* https://www.skogsstyrelsen.se/statistik/skyddad-skog/frivilliga-avsattningar-och-certifiering/.

Skogsstyrelsen. 2025-07-21. Miljöhänsyn. https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/levande-skogar/miljohansyn-i-skogsbruk/.

Skogsstyrelsen. 2025-07-21. Strukturstatistik. https://www.skogsstyrelsen.se/statistik.

Skogsstyrelsen. 2025-07-21. Åtgärder i skogsbruket. https://skogsstyrelsen.se/statistik/skogsskotsel/atgarder-i-skogsbruket/.

Skogsstyrelsen. Intrångsbegränsningskurvan. 2025-07-20. https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/lag-och-tillsyn/skogsvardslagen/intrangsbegransningskurvan.pdf.

Skogsstyrelsen. Målbilder för god miljöhänsyn. 2025-02-07. https://www.skogsstyrelsen.se/aga-skog/hansyn-till-miljo-och-skyddade-arter/malbilder-for-god-miljohansyn/.

Skogsstyrelsens Statistikdatabas. 2025-07-20. Åtgärder i skogsbruket. https://skogsstyrelsen.se/statistik/skogsskotsel/atgarder-i-skogsbruket/.

SLU Artdatabanken. 2025-05-30. https://artfakta.se/risklistor/2024.

SLU, Artdatabanken, Grundprinciper. 2025-07-21. https://www.slu.se/artdatabanken/rapportering-och-fynd/artportalen/grundprinciper/.

SLU, FrasII. 2025-05-06. https://www.slu.se/institutioner/sydsvensk-skogsvetenskap/samverkan/fras2/.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

SLU, Trees for me. 2025-05-06. https://treesforme.se/sv/om-trees-for-me/vision-och-uppdrag/.

SLU. 2025-07-21. Artportalen. https://www.artportalen.se/.

SLU. 2025-07-21. Strukturer i skogslandskapet. https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/levande-skogar/strukturer-i-skogslandskapet/.

SLU. Future forest. 2025-05-06. https://www.slu.se/centrumbildningar-och-projekt/future-forests/om-future-forests/.

SLU. Nyhet publicerad 2025-06-19. https://www.slu.se/ew-nyheter/2024/2/forskningsanslag-brukande-och-bevarande-av-skog/.

SLU. WIFORCE. 2025-05-06. https://www.slu.se/centrumbildningar-och-projekt/wiforce/.

SMHI. Brandriskprognoser. 2025-07-15. https://www.smhi.se/vader/prognoser-och-varningar/brandriskprognoser.

Svensk fågeltaxering. 2025-07-21. https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/levande-skogar/hackande-faglar-i-skogen/.

Svenska Samernas Riksförbund. 2025-07-03. https://www.sapmi.se/om-ssr/policydokument/skogspolicy/ – skogspolicy.

Sveriges miljömål. Begränsad klimatpåverkan. 2025-03-05. https://sverigesmiljomal.se/miljomalen/begransad-klimatpaverkan/klimatpaverkande-utslapp/.

Sveriges miljömål. Ingen övergödning. 2005-07-03. https://sverigesmiljomal.se/miljomalen/ingen-overgodning/nedfall-av-kvave-till-barrskog/.

Sveriges miljömål. Miljömålsrådet. 2025-06-05. https://sverigesmiljomal.se/miljomalsradet.

Sveriges miljömål. Så fungerar arbetet. 2024-11-26. https://www.sverigesmiljomal.se/sa-fungerar-arbetet-med-sveriges-miljomal/indikatorerna/.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Sveriges miljömål. Så fungerar arbetet. 2025-02-06. https://www.sverigesmiljomal.se/sa-fungerar-arbetet-med-sveriges-miljomal/uppfoljning-av-miljomalen/fordjupad-utvardering-2023/.

Swe Tree. SE-plantor. 2025-05-07. https://swetree.com/automated-somatic-embryogenesis.

Swiss Conferedation. 2025-05-26. file:///C:/Users/CRR0802A/Downloads/guidance_on_the_determinationofhelicopteremissions.pdf.

Södra. 2025-03-17. https://www.sodra.com/sv/se/sok/?fg=PressRelease&query=BraSatt.

TAPIO. 2025-07-01. https://metsanhoidonsuositukset.fi/sv/atgarder/val-av-tradslag-och-fornyelsemetod.

Tidningen Skogen. 2025-04-29. https://www.skogssverige.se/bioenergi/fakta-om-bioenergi/energimatt-och-omrakningstal.

Trading economics. 2025-04-29. https://tradingeconomics.com/commodity/carbon.

Trafikanalys. 2024-12-01. Transportarbete i Sverige. www.trafa.se.

Kommittédirektiv 2024:16

En robust skogspolitik som ser skogen som en resurs

Beslut vid regeringssammanträde den 7 februari 2024

Sammanfattning

En särskild utredare ska genomföra en översyn av den nationella skogspolitiken givet utvecklingen sedan den skogspolitiska reformen 1993, inklusive policyutvecklingen inom EU, samt överväga åtgärder för ett långsiktigt hållbart och konkurrenskraftigt skogsbruk som stärker näringsfriheten och investeringsviljan. I uppdraget ingår även att ge förslag för en effektiv, enkel och väl fungerande tillsyn av skogsbruket och ett effektivare miljömålsarbete i skogen. Syftet är att utveckla en framtida ändamålsenlig skogspolitik som främjar ett långsiktigt hållbart konkurrenskraftigt skogsbruk, ökad skoglig tillväxt och en långsiktigt ökad tillgång till hållbar skoglig biomassa för att fullt ut kunna bidra till klimatomställningen samt jobb och tillväxt i hela landet. De jämställda skogspolitiska målen – miljömålet och produktionsmålet – ska ligga fast.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå samhällsekonomiskt effektiva åtgärder för att förstärka incitamenten för ett långsiktigt hållbart och konkurrenskraftigt skogsbruk samt stärka näringsfriheten och investeringsviljan i skogsnäringen,
- föreslå samhällsekonomiskt effektiva åtgärder för hur skogspolitiken kan utvecklas för att möta policyutvecklingen inom EU,
- föreslå ett utvecklat arbetssätt för Sveriges fortsatta arbete inom EU i skogliga frågor,

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

- ta ställning till om det är lämpligt att ersätta dagens tillsynsordning, som bygger på en avverkningsanmälan, med ett annat system för tillsyn, t.ex. ett system baserat på egenkontroll,
- överväga alternativ till nuvarande ordning vad gäller samrådsplikt enligt 12 kap. 6 § miljöbalken,
- analysera och vid behov föreslå åtgärder för att kunskapskravet och bevisbörderegeln i miljöbalken inte ska leda till oproportionerliga kostnader för markägaren, och
- föreslå uppdaterade preciseringar och indikatorer för nationella miljömål med koppling till skog för förbättrad mätbarhet och uppföljningsbarhet.

Uppdragen att överväga alternativ till avverkningsanmälan och anmälan för samråd, att säkerställa att beslut inte kan överklagas till både allmän förvaltningsdomstol och mark- och miljödomstol samt att se över Skogsstyrelsens roll i mark- och miljödomstol när ideella föreningar överklagar ska redovisas i ett delbetänkande senast den 31 december 2024. I övrigt ska uppdraget redovisas senast den 31 augusti 2025.

Uppdraget att utvärdera den nuvarande skogspolitiken givet de förändringar som skett sedan 1993

Skogen och biobaserade näringar är viktiga för Sverige

Den svenska skogen, skogsbruket och skogsindustrin har en strategisk betydelse, både i ett regionalt perspektiv och för landet i stort. Skogen täcker två tredjedelar av Sverige och har betydelse för klimatet samt för vår gemensamma miljö och det svenska kulturarvet. Skogsnäringen svarar för omkring 10 procent av såväl den svenska industrins totala sysselsättning som industrins export, omsättning och förädlingsvärde. Skogsnäringen ger också ett stort positivt nettobidrag till Sveriges handelsbalans.

Nästan hälften av den svenska skogsmarken ägs av enskilda ägare. Det finns över 311 000 enskilda skogsägare i Sverige. Cirka 35 procent av de enskilda skogsägarna har ett innehav under 5 hektar produktiv skogsmark. Totalt äger denna grupp knappt 2 procent av den produktiva skogsmarken i Sverige. Över 60 procent av de enskilda

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

skogsägarna har ett innehav lika med eller mindre än 20 hektar produktiv skogsmark. Denna grupp äger sammanlagt 10 procent av skogsmarken i Sverige. Till enskilda ägare räknas fysiska personer, dödsbon samt bolag som inte är aktiebolag eller handelsbolag. Näst störst innehav återfinns i privatägda aktiebolag med 24 procent följt av statliga bolag (12 procent), staten (8 procent), övriga privata ägare (6 procent) och övriga allmänna ägare (1 procent).

Den svenska skogen är en viktig bas för en växande bioekonomi. Sverige befinner sig mitt i en omställning till en cirkulär och biobaserad ekonomi med ökat värdeskapande och möjligheter till ökad resurseffektivitet i biobaserade näringar som ska bidra till att nå miljö- och klimatmålen samt de globala målen i Agenda 2030. Ambitiösa nationella klimatmål fram till 2045 och åtaganden inom EU:s klimatramverk till 2050 innebär att behovet av skoglig biomassa ökar inom och utanför Sverige.

En ökning av den skogliga tillväxten och därmed ökad tillgång till biomassa, i linje med ett hållbart skogsbruk, är därför av stor vikt. Det finns också stor potential för att ytterligare höja förädlingsvärdet inom industrin genom utveckling av nya processer och produkter, med positiva effekter på hållbar tillväxt, resurseffektivitet och sysselsättning i hela landet. Dessutom finns en stor befintlig resurs i form av de avverkningsrester som skulle kunna tas ut efter att ekologiska restriktioner beaktats, men som av lönsamhetsskäl inte tas till vara i dag.

Skog, särskilt äldre skog, är en viktig resurs inte bara för skogsbruket utan även för andra näringar som kan ge förutsättningar för att bo, verka och leva i såväl landsbygder som glesbygder. Det gäller bl.a. rennäring och besöksnäring. Skogsmarken har även betydelse för friluftsliv, fiske, jakt och svamp- och bärplockning.

Vid sidan av markägare finns det andra som har nyttjanderätt till mark. Renskötselrätten är en sådan rättighet. Den ger samebyarna och renägarna en rätt att bruka mark för rennäringen. I rennäringslagen (1971:437) finns närmare bestämmelser om detta. Markägare har en rätt att bruka sin mark med de begränsningar som finns bl.a. i skogsvårdslagen (1979:429) och annan relevant lagstiftning. Rennäringslagen ses för närvarande över av Renmarkskommittén (N 2021:02) och ska enligt kommittédirektiven ersättas med en ny renskötsellag (se En ny renskötsellagstiftning – det samiska folkets rätt till renskötsel, jakt och fiske, dir. 2021:35). I det uppdraget ingår att föreslå

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

de ändringar som kan krävas i annan lagstiftning om hänsyn till renskötseln.

I skogarna finns också lämningar från såväl äldre tiders skogsbruk som från människor och tider när marken användes på andra sätt. Kulturmiljömålen anger att kulturmiljöer ska bevaras, användas och utvecklas, vilket även gäller kulturarven i och i anslutning till skogarna.

Den höga andelen skog i Sverige och skogens relativa betydelse för ekonomin gör det särskilt angeläget för Sverige att EU-lagstiftning som berör skogsbruket och skogsindustrin i så hög grad som möjligt väger in nationella och regionala skillnader inom EU. Krav och regler rörande skogsbruk bör beslutas på nationell nivå i så hög utsträckning som möjligt. Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt innehåller ingen specifik rättslig grund för en gemensam skogsbrukspolitik, utan skogsbrukspolitiken tillhör den nationella beslutanderätten. Frågor om skog omfattas dock även av lagstiftning inom andra EU-gemensamma politikområden. Sveriges inträde i EU 1995 har därför inneburit att EU-gemensam lagstiftning i allt större utsträckning påverkar den nationella skogspolitiken.

Den skogspolitiska reformen 1993

Det skogspolitiska beslutet från 1993 som trädde i kraft den 1 januari 1994 och den politik som är knuten till beslutet är i allt väsentligt gällande än i dag, se propositionen Om en ny skogspolitik (prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:252). De största förändringarna i förhållande till tidigare skogspolitiska beslut var att miljömål och produktionsmål jämställdes och att avregleringar gjordes i skogspolitiken. Tidigare detaljstyrning av virkesproduktion ersattes av en skogsvårdslagstiftning av ramlagskaraktär som gav skogsägarna frihet under ansvar att bruka skogen på ett hållbart sätt utan att bidrag för skogsvård, produktionsåtgärder eller miljöhänsyn lämnades. Samtidigt ökade regleringen av vilken hänsyn som skulle tas till naturvården och kulturmiljövården vid skogsbruksåtgärder. Dessutom betonades att den nya skogspolitiken förutsätter bättre kunskaper hos skogsägaren.

Effekterna av 1993 års skogspolitik utreddes 1998 och 2002. Utvärderingarna utmynnande i att skogspolitiken i allt väsentligt skulle ligga fast samtidigt som regeringen bedömde att det först då var möjligt

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

att genomgripande utvärdera effekter av 1993 års politik, se skrivelsen Uppföljning av skogspolitiken (skr. 2003/04:39, bet. 2003/04:MJU16, rskr. 2003/04:230). En ny skogsutredning tillsattes därför 2004 för att göra en ny översyn av skogspolitiken och av skogsvårdsorganisationen. De propositioner som regeringen lämnade till riksdagen 2005 och 2008 med anledning av Skogsutredningen 2004 innebar bl.a. att Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna sammanfördes till en nationell myndighet, se propositionerna Följdändringar i vissa lagar med anledning av en ny skogsmyndighet (prop. 2005/06:41) och En skogspolitik i takt med tiden (prop. 2007/08:108). Det konstaterades samtidigt av regeringen att grunderna i den gällande skogspolitiken ska ligga fast, men att klimatförändringar i högre grad bör beaktas. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.

Utvecklingen sedan 1993

I mitten av 1990-talet etablerades frivilliga marknadsbaserade certifieringssystem för hållbart skogsbruk i Sverige. År 2020 var cirka 66 procent av den produktiva skogsmarksarealen certifierad. De krav som certifieringssystemen ställer upp går huvudsakligen utöver gällande lagstiftning. Den stora andelen certifierad skogsmark innebär att certifieringssystemen har en betydande påverkan på hur skogen brukas i Sverige.

Vid det svenska EU-inträdet 1995 kom det svenska skogsbruket att omfattas av EU-lagstiftningen, bl.a. EU:s bestämmelser om artskydd i art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet (rådets direktiv 92/43/EG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter respektive Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar). På senare år har flera avgöranden från både svenska domstolar och EU-domstolen bidragit till klargöra att och på vilket sätt de båda EU-direktiven ska tillämpas i fråga om skogsbruksåtgärder, se t.ex. EU-domstolens avgörande i de förenade målen C-473/19 och C-474/19. Effekten av avgörandena är bl.a. att fler planerade skogsbruksåtgärder har granskats av Skogsstyrelsen med stor praktisk påverkan vad gäller restriktioner vid skogsavverkning till skydd för arter.

År 1999 trädde miljöbalken i kraft med bestämmelser som berör skogsbruket bl.a. när det gäller områdesskydd, artskydd och anmälan

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

för samråd. Rättsutvecklingen har därefter bl.a. inneburit att fler skogsbruksåtgärder granskas av Skogsstyrelsen med tillämpning av miljöbalkens bestämmelser.

Riksdagen beslutade 1999 även om en ny struktur för arbetet med miljömål. Riksdagen beslutade då om 15 miljökvalitetsmål som anger det miljötillstånd som ska uppnås i ett generationsperspektiv, se propositionen Svenska miljömål – Miljöpolitik för ett hållbart Sverige (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183), inklusive Levande skogar och andra miljökvalitetsmål som berör skoglig natur. Senare tillkom ett 16:e miljökvalitetsmål: Ett rikt växt- och djurliv, se propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150, bet. 2005/06: MJU3, rskr. 2005/06:48). Miljömålssystemet har under åren utvecklats och förändrats, bl.a. har ett antal preciseringar tillkommit. De nationella miljökvalitetsmålen och det generationsmål för miljöarbetet som beslutats av riksdagen har kommit att få stor betydelse även för skogspolitiken.

Skogsutredningen 2019

Skogsutredningen 2019 fick i uppdrag att undersöka möjligheterna och lämna förslag på åtgärder för stärkt äganderätt till skog, nya flexibla skydds- och ersättningsformer vid skydd av skogsmark samt hur internationella åtaganden om biologisk mångfald ska kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi. Utredningen redovisade sitt förslag i betänkandet Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen (SOU 2020:73). Regeringens förslag i propositionen Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvården (prop. 2021/22:58) överensstämde i delar med utredningens förslag. Bland annat betonades i propositionen att frivilligt formellt skydd bör vara en grundläggande utgångspunkt och ett huvudsakligt arbetssätt för myndigheterna. Riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag (bet. 2021/22:MJU18, rskr. 2021/22:207). Propositionen resulterade samtidigt i enskilda reservationer i riksdagsbehandlingen om att inte gå tillräckligt långt i form av regelförändringar för att säkerställa att frivillighet råder för skogsägare (se reservationer i bet. 2021/22:MJU18, s. 222–226).

Enligt Skogsutredningen 2019 bedöms behovet av skoglig biomassa öka väsentligt de närmaste decennierna. Tillväxten i svenska

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

skogar har också ökat sedan början av 1990-talet samtidigt som stora arealer undantagits från skogsbruk. Sedan den skogspolitiska reformen 1993 har den tekniska utvecklingen och innovation inom skogsnäringen bidragit till att skoglig biomassa i dag kan användas inom betydligt fler områden än för 30 år sedan. Ett skifte från fossila material och energi till bioråvara inom transport-, bygg-, kemi- och textilindustrin är väsentligt för att kunna nå såväl nationella som globala klimatmål. Skogsstyrelsen har haft i uppdrag att ta fram ett förslag till nationellt mål för ökad hållbar tillväxt i skogen som redovisades i december 2023. Skogsstyrelsen har även haft ytterligare uppdrag för ökad tillväxt som överensstämmer med förslagen från Skogsutredningen 2019. Skogsutredningen 2019 kritiserades samtidigt av flera remissinstanser för att inte ge tillräckligt konkreta förslag för att öka tillväxten. Skogsstyrelsen redovisade 2020 i rapporten Skogsskötsel med nya möjligheter (2019/24) resultatet från sin samverkansprocess för skogsproduktion 2017–2019. Sammantaget bedömdes den hållbara tillväxten och därmed tillgången till biomassa kunna öka väsentligt de närmaste decennierna.

Behov av en översyn av skogspolitiken

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om en översyn av skogspolitiken i förhållande till hur bioekonomins roll i klimatomställningen kan stärkas (bet. 2021/22:MJU18 punkt 38, rskr. 2021/22:207). Enligt tillkännagivandet bör regeringen se över skogspolitiken i förhållande till hur bioekonomins roll i klimatomställningen kan stärkas, hur tillväxten i den brukade skogen kan öka ytterligare, hur innovationsarbetet inom det skogliga området kan främjas samt hur långsiktighet kan prägla aktuella regelverk (bet. 2021/ 22:MJU18 punkt 38, s. 152–153).

Vår omvärld såväl som skogsbrukets förutsättningar inklusive lagstiftning och praxis har förändrats radikalt sedan 1993 års skogspolitiska reform. Det har, som beskrivs ovan, skett en utveckling av nationell lagstiftning, tillkommit lagstiftning på EU-nivå samt skett en utveckling av rättsläget vad gäller den miljöhänsyn som skogsbruket ska ta. Samtidigt har fler användningsområden för skoglig biomassa tillkommit, och behovet bedöms öka framöver. Det finns därför ett behov av ytterligare samhällsekonomiskt effektiva åtgärder som stärker

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

incitament, investeringsvilja och näringsfrihet i skogsnäringen i syfte att öka den skogliga tillväxten och öka tillgången till hållbart producerad inhemsk biomassa, och som därmed skapar förutsättningar för att framöver upprätthålla balansen mellan de två jämställda skogspolitiska målen. De jämställda skogspolitiska målen, miljömålet och produktionsmålet, som togs fram i och med reformen 1993 ska dock ligga fast. Utredningen ska alltså inte se över 1 § skogsvårdslagen.

Utredaren ska därför

- redovisa hur skogspolitiken har utvecklats sedan 1993 års skogspolitiska reform samt hur kraven för skogsbruket har förändrats,
- redovisa skogsbrukets och skogsnäringens samlade betydelse för den ekonomiska hållbarheten nationellt och på regional nivå samt redovisa samhällsekonomiska effekter av förändringar i årlig avverkningsnivå, och
- mot bakgrund av ovanstående redovisningar, föreslå de samhällsekonomiskt effektiva åtgärder som kan behövas för att förstärka incitamenten för ett långsiktigt hållbart och konkurrenskraftigt skogsbruk samt stärka näringsfriheten och investeringsviljan i skogsnäringen i syfte att öka den skogliga tillväxten och öka tillgången till hållbart producerad inhemsk biomassa – förenligheten med EU-rätten ska särskilt beaktas.

Utredarens förslag ska innebära att de två målen för skogspolitiken fortsatt ska vara jämställda.

Uppdraget att utveckla skogspolitiken för att möta utmaningarna i EU

Europeiska kommissionen har angett stärkta miljö- och klimatambitioner som en viktig prioritering i sina politiska riktlinjer för mandatperioden 2019–2024. I december 2019 aviserade därför kommissionen en färdplan för den europeiska gröna given (COM(2019)640) som syftar till att utveckla EU:s politik mot en mer resurseffektiv och konkurrenskraftig ekonomi med nollutsläpp 2050, med ökat skydd av EU:s natur och allmänhetens hälsa. För att genomföra den europeiska gröna given såg kommissionen ett behov att ställa om politiken inom en rad områden som är viktiga för skogsbruket, som energi, ekonomi,

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

industri, produktion, konsumtion och transporter. Färdplanen följdes av en stor mängd strategier och lagstiftningsförslag där flera har påverkan på den nationella skogspolitiken, såsom revidering av LULUCF-förordningen (COM(2021)554), förordning om restaurering av natur (COM(2022)304) samt förordning om utvecklad skogsövervakning inom EU (COM(2023)728). Revideringen av LULUCF-förordningen innebär att EU:s medlemsstater får bindande åtaganden om en ökad kolsänka fram till 2030 med vissa flexibiliteter. Under 2022 och 2023 har flera av förslagen slutförhandlats och lett fram till ny EU-lagstiftning medan några av förslagen är under förhandling.

En övergripande tendens och politisk inriktning inom EU är att lagstiftningen på skogsområdet inför nya begrepp som inte finns i svensk lagstiftning, ökad detaljreglering och att förordningar används i stor utsträckning i stället för direktiv, vilket ger medlemsstaterna små möjligheter att göra anpassningar till nationella förhållanden. En samlad analys av konsekvenserna för skogsbruket som en följd av utvecklingen inom EU på senare år saknas. Ytterligare förslag väntas också i form av kommissionens förslag till klimatramverk till 2040.

Flera av förslagen från kommissionen inom ramen för den gröna given har på olika sätt visat bristande hänsyn till medlemsstaternas olikheter och skogliga förutsättningar, vilket kan innebära att det nationella handlingsutrymmet inom skogspolitiken kringskärs. Några tydliga exempel är kommissionens förslag om regleringar av vilka skogsbruksmetoder som i praktiken får användas och vilken storlek avverkningsytor högst får ha, utan hänsyn till de olika medlemsländernas naturgivna förutsättningar, historiska erfarenheter av olika skogsbruksmetoder eller hur ägarstrukturen ser ut i det enskilda medlemslandet. Ett annat förslag som principiellt kan ifrågasättas rör krav om att skogsråvaran ska nyttjas enligt en särskild hierarki, den s.k. kaskadprincipen. Synen på skogens roll för klimatet skiljer sig också åt. Inom EU ökar ambitionsnivån för den kortsiktiga kolsänkan i skog och mark, medan regeringens bedömning är att ett aktivt skogsbruk med hög tillväxt och användning av produkter från förnybar råvara ger största möjliga långsiktiga klimatnytta.

Regeringen prioriterar att det svenska skogsbruket inte begränsas utan fullt ut kan bidra till att uppnå klimatmålen samt till jobb och tillväxt i hela landet. Det svenska skogsbruket bidrar till betydande klimatnytta, dels genom att skogsprodukter, restprodukter och av-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

fall från skogsbruk och skogsindustri används som förnybara material och bioenergi och ersätter fossila alternativ, dels genom nettoupptag av koldioxid i skog, mark och träprodukter. Regeringen verkar också för att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna respekteras samt att det nationella självbestämmandet i skogliga frågor värnas. Detaljregleringar bör undvikas.

Sverige är inte ensam om sin oro över vad EU-förslagen innebär för europeiskt skogsbruk. I jordbruks- och fiskerådets rådslutsatser 2021 avseende meddelandet om en ny EU-skogsstrategi (COM 13537/21) välkomnades offentliggörandet av strategin, men samtidigt betonades bl.a. vikten av det nationella självbestämmandet i skogliga frågor, vikten av subsidiaritet och proportionalitet, strategins bristande balans i förhållande till de olika dimensionerna av hållbarhet, skogens mångsidighet och hänsynstagande till och respekt för existerande arbete i såväl medlemsstaterna som internationellt.

Den parlamentariskt sammansatta Miljömålsberedningen (M 2010:4) har genom tilläggsdirektiv (dir. 2022:126) fått i uppdrag att föreslå en strategi för hur Sverige ska kunna leva upp till EU:s åtagande om biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF).

Med anledning av utvecklingen inom EU finns det behov att se över hur den svenska skogspolitiken kan utvecklas för att hantera utmaningarna i den europeiska gröna given. Detta ska göras med utgångspunkt i att förutsättningarna för ökad skogsproduktion och hållbar skoglig tillväxt i hela landet inte ska påverkas negativt. Regeringen värnar det svenska hållbara skogsbruket och vill samtidigt stärka konkurrenskraften i svensk skogsnäring och enskilda skogsägares äganderätt.

Utredaren ska därför

- redovisa och analysera kraven inom den europeiska gröna given med påverkan på svensk nationell skogspolitik och på svensk skogsnäring,
- beskriva de sammanvägda konsekvenserna av den europeiska gröna given för svensk skogspolitik och skogsnäring, och
- vid behov föreslå samhällsekonomiskt effektiva åtgärder för hur den svenska skogspolitiken kan utvecklas för att hantera utmaningarna i policyutvecklingen inom EU till följd av den europeiska gröna given, med utgångspunkt i att förutsättningarna för ökad

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

skogsproduktion och hållbar skoglig tillväxt i hela landet inte ska påverkas negativt.

Uppdraget att utveckla arbetssättet för Sveriges fortsatta arbete inom EU i skogliga frågor

Sedan det svenska EU-inträdet 1995 har arbetet inom EU förändrats och utvecklats, och policyutvecklingen inom såväl miljöpolitiken som energi- och klimatpolitiken på EU-nivå har i allt högre grad kommit att påverka den svenska skogspolitiken och svensk skogsnäring. EU:s beslutsprocess har också utvecklats så att Europaparlamentet har större makt än tidigare. Sammantaget har EU-samarbetet kommit att bli en viktig faktor för den nationella skogspolitiken och därmed även för den svenska skogsnäringen. Ett aktivt svenskt påverkansarbete inom EU kommer att vara nödvändigt för att värna den nationella skogspolitiken.

Ett framgångsrikt påverkansarbete förutsätter tillräckliga personella resurser såväl på plats i Bryssel som inom Regeringskansliet och andra berörda myndigheter. Det möjliggör proaktiva åtgärder när förslag tas fram inom kommissionen och att sammanvägda konsekvenser av förslag kan utredas så snart de har presenterats och under förhandlingsprocessens gång. Nära samråd med svenska intressenter är en viktig del som behöver ske från det att förslag initieras till dess att beslut har fattats och nya regelverk ska genomföras och tillämpas i den nationella politiken. Lika viktigt är täta kontakter med EU:s olika institutioner och med andra medlemsländer, både medlemsländer som delar svenska ståndpunkter och medlemsländer som har andra utgångspunkter än Sverige vad gäller skogsbruk och skogsnäringens roll i samhällsekonomin, inklusive inom energi- och klimatpolitiken. Ofta bereds kommande förslag av kommissionen under en längre period och det är värdefullt att komma in med svenska ståndpunkter tidigt i beredningsprocessen. Sverige har låg röstandel i rådet och behöver därför upprätthålla strategiska allianser med röststarka medlemsstater för att kunna öka sitt inflytande över EU-relaterade skogsfrågor.

Det pågår en löpande rapportering till kommissionen, inte minst i form av rapporteringar inom olika politikområden. Dessutom deltar tjänstemän från myndigheter i olika arbetsgrupper i kommissionen. För att öka effektiviteten i det svenska påverkansarbetet är det viktigt att de data som rapporteras från Sverige är jämförbara med data

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

från andra länder och att det budskap som ges från Sverige vid rapportering och inom kommissionens arbetsgrupper är samstämmigt. Det finns också ett behov av informationsinsatser för beslutsfattare på olika nivåer inom EU för att öka kunskapen om nordiskt skogsbruk och den svenska skogsnäringens roll för en hållbar utveckling både i Sverige och för EU som helhet.

Möjligheten att framgångsrikt försvara svenska intressen och samtidigt bidra till gemensamma mål bygger på kapacitet att ta fram och förmedla de samhällsekonomiska konsekvenserna av olika förslag och att delta aktivt i den europeiska skogsdebatten, inklusive att stå upp för ett aktivt hållbart brukande av skog.

Utredaren ska därför

- föreslå ett utvecklat arbetssätt, t.ex. en strategi för Sveriges fortsatta arbete inom EU i skogliga frågor.

Uppdraget att överväga alternativ till avverkningsanmälan och anmälan för samråd

Avverkningsanmälan

För att avverka skog på produktiv skogsmark krävs normalt enligt 14 § skogsvårdslagen att skogsmarkens ägare underrättar Skogsstyrelsen om avverkningen och bl.a. vad ägaren avser att göra för att trygga återväxten av skog och för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen (s.k. avverkningsanmälan). Om skog avses avverkas inom ett område där renskötsel får bedrivas under hela året enligt rennäringslagen (renskötselns året-runt-marker) ska även hänsyn till rennäringens intressen anges. I 20 § skogsvårdslagen och i Skogsstyrelsens föreskrifter finns bestämmelser om att berörd sameby ska beredas tillfälle till samråd innan avverkning sker inom renskötselns året-runt-marker. Enligt Skogsstyrelsens föreskrifter ska dokumentation om att samebyn på ett korrekt sätt har beretts tillfälle till samråd bifogas avverkningsanmälan. Skogsmarkens ägare ska även i avverkningsanmälan till Skogsstyrelsen ange uttag av skogsbränsle i anslutning till avverkning och sådan dikning som sker efter avverkning som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken. Detta framgår av 14 § skogsvårdslagen och 15 § skogsvårdsförordningen (1993:1096). Det finns ingen skyldighet att anmäla en planerad avverk-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

ning som är mindre än 0,5 hektar (15 § skogsvårdsförordningen). Skogsstyrelsen tar emot cirka 60 000 avverkningsanmälningar per år.

En avverkning eller en annan skogsbruksåtgärd som Skogsstyrelsen ska underrättas om får påbörjas tidigast sex veckor efter det att avverkningsanmälan har gjorts (15 b § skogsvårdsförordningen). Om det finns särskilda skäl får Skogsstyrelsen medge att åtgärden får påbörjas tidigare.

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). Skogsstyrelsens beslut enligt skogsvårdslagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (40 § första stycket). Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

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. Anmälan för samråd ska göras hos Skogsstyrelsen när det gäller skogsbruksåtgärder (12 kap. 6 § miljöbalken och 2 kap. 10 § miljötillsynsförordningen [2011:13]).

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. Enligt 7 § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd får Skogsstyrelsen meddela sådana föreskrifter när det gäller skogsbruksåtgärder. Skogsstyrelsen har meddelat sådana föreskrifter.

En samrådspliktig verksamhet eller åtgärd får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten medger något annat (12 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken).

Skogsstyrelsen får förelägga den anmälningsskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön (12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken). Sådana åtgärder kan t.ex. avse att hänsyn ska tas till arter som är skyddade enligt artskydds-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

förordningen (2007:845). Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för att skydda naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten. Besluten får överklagas till mark- och miljödomstol (21 kap. 1 § andra stycket miljöbalken).

En avverkningsanmälan ska ses som en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (6 § förordningen om anmälan för samråd). Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen) har i avgörandet MÖD 2021:11 funnit att Skogsstyrelsens beslut enligt bestämmelser i skogsvårdslagen, som fattats efter en avverkningsanmälan, även har ansetts innefatta att Skogsstyrelsen har tagit ställning till att något ingripande inte behövs med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken. Domstolen bedömde även att en miljöorganisation enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen har haft rätt att överklaga beslutet att inte ingripa enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Avgörandet innebär att ett beslut som Skogsstyrelsen fattar med anledning av en avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen kan överklagas till både allmän förvaltningsdomstol och mark- och miljödomstol.

Som en följd av MÖD 2021:11 har Skogsstyrelsens erfarit en snabb och påtaglig ökning av antalet överklaganden av Skogsstyrelsens beslut som ska överlämnas till mark- och miljödomstol för prövning. Skogsstyrelsen bedömde i sitt budgetunderlag 2024–2026 (dnr 2022/4564) att det klargörande av rättsläget som avgörandet innebär har fått till följd att myndigheten behöver öka sina kostnader för ärendehandläggning med minst 50 miljoner kronor.

Annan relevant lagstiftning

Artskyddsförordningen innehåller bl.a. förbud för att skydda fåglar, vissa andra djurarter samt vissa växter och andra organismer. Länsstyrelsen får under vissa förutsättningar i det enskilda fallet ge dispens från förbuden. Förordningen har meddelats med stöd av 8 kap. miljöbalken och genomför bl.a. bestämmelser i fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet. Den innehåller bl.a. bestämmelser om förbud att avsiktligt skada eller störa vissa särskilt skyddade djur- och växtarter. Skogsstyrelsen kan när den granskar en avverkningsanmälan eller en anmälan för samråd komma fram till att den planerade skogsbruksåtgärden är förbjuden med hänsyn till dess påverkan på en skyddad art och att en dispens krävs enligt artskyddsförordningen. Om

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Skogsstyrelsen bedömer detta får myndigheten besluta om föreläggande eller förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och upplysa om att dispens krävs.

Kulturmiljölagen (1988:950) innehåller förbud mot att skada fornlämningar och krav på tillstånd från länsstyrelsen för ingrepp i fornlämning.

Det behövs alternativ till avverkningsanmälan och anmälan för samråd

Principen om frihet under ansvar som infördes vid den skogspolitiska reformen 1993 innebar både en ökad frihet och ett ökat ansvar för skogsbruket. Skogsvårdslagstiftningen förutsätter att en skogsägare eller verksamhetsutövare i skogen har sådan kontroll över sin verksamhet att den kan ta sitt ansvar för både produktion och miljö.

Skogsstyrelsen har i en framställan 2015 (LI2023/00204) lyft fram behovet av att kunna bedriva en effektivare tillsyn än dagens tillsynssystem som baseras på avverkningsanmälningar. I sin framställan föreslår därför Skogsstyrelsen bl.a. att ett krav på egenkontroll för verksamhetsutövaren ska införas i skogsvårdslagen och att myndigheten ska bedriva systemtillsyn över verksamhetsutövarens egenkontroll som ett komplement till objektsvis tillsyn av avverkningsanmälningar. Enligt myndigheten innebär utövande av egenkontroll bl.a. ett stöd för en verksamhetsutövare i sitt förebyggande och förbättrande arbete att följa skogsvårdslagens bestämmelser. Skogsstyrelsen bedömer att bestämmelser om egenkontroll på sikt bör leda till att skador och bristande miljöhänsyn i ökad utsträckning förebyggs och begränsas och att skogsmarkens produktionsförmåga upprätthålls. Myndigheten bedömer att en effektiv systemtillsyn på sikt skulle minska behovet av objektsvis tillsyn eftersom avvikelser från lagens krav borde minska.

Med anledning av rättsutvecklingen (MÖD 2021:11) och de stora resurser som krävs hos Skogsstyrelsen för att hantera avverkningsanmälningar finns det behov av att se över om dagens händelsestyrda tillsynssystem som baseras på avverkningsanmälan kan göras om i grunden. Effektivare system för tillsyn bör därför övervägas som alternativ, helt eller delvis, till avverkningsanmälan. Det bör t.ex. övervägas om det är lämpligt att ersätta dagens system med en systemtillsyn som baseras på krav för skogsägare att ha uppdaterade planer över kommande skogsbruksåtgärder och den hänsyn som avses att tas

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

enligt lagstiftningen. Ett alternativ till dagens händelsestyrda tillsynsordning kan ge utrymme för Skogsstyrelsen att bedriva tillsyn mer systematiskt och riskbaserat.

En avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen ses som en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Samma behov av effektivisering, förenkling och ändamålsenlighet i tillsynsarbetet gör sig gällande i fråga om denna anmälan för samråd som för avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen. Det bör därför även övervägas om samrådsplikten i den bestämmelsen kan tas bort helt eller delvis med avseende på skogsbruk.

Det finns få stora och många små enskilt ägda brukningsenheter i Sverige. Strukturella skillnader, alltifrån vilken form ägandet består i och storleken på brukningsenheten till om skogsägaren bor på fastigheten eller inte, påverkar förutsättningarna och inriktningen i brukandet. Ett litet skogsinnehav begränsar förutsättningarna för att ha virkesproduktion som en huvudsaklig inkomstkälla. Mot bakgrund av det och att arealen enskilt ägda mindre brukningsenheter endast motsvarar en mindre del av skogsmarken i Sverige finns det skäl att se över särskilda undantag från avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen och anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken när det gäller dessa brukningsenheter.

Efter en avverkningsanmälan får avverkningen eller en annan skogsbruksåtgärd påbörjas tidigast sex veckor efter att avverkningsanmälan har gjorts. Motsvarande gäller för en åtgärd som är samrådspliktig enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. En skillnad är dock att för att en åtgärd som är anmälningspliktig ska få påbörjas tidigare krävs att det finns särskilda skäl medan en samrådspliktig åtgärd får påbörjas tidigare om tillsynsmyndigheten har medgett det. Skillnaden framstår inte som motiverad.

Regeringen anser att skogslagstiftningen ska vara tydlig och förutsägbar och lämna utrymme för skogsägaren att själv välja inriktning för sitt skogsbruk. Lagstiftningen och tillsynen över lagstiftningen måste också fungera för olika kategorier av skogsägare och storlek på skogsinnehav. En effektiv, enkel och väl fungerande tillsyn för skogssektorn är en grundläggande del av detta.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det är lämpligt att helt eller delvis ersätta dagens tillsynsordning, som bygger på en avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen, med ett annat system för tillsyn, t.ex. ett system baserat på egenkontroll, samtidigt som Sveriges EU-rättsliga åtaganden uppfylls,
- undersöka vilka informations-, anmälnings- och tillståndskrav som andra medlemsstater ställer vid avverkning och andra skogsbruksåtgärder och jämföra med de krav som ställs i Sverige,
- analysera vilken betydelse samrådsplikten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken har när det gäller uppfyllandet av EU-rätten och andra internationella åtaganden med avseende på hållbart skogsbruk,
- analysera hur begreppet väsentligt i 12 kap. 6 § miljöbalken har kommit att tolkas av myndigheter och domstolar,
- överväga och vid behov föreslå författningsändringar för att tydliggöra i vilka begränsade fall som samråd enligt miljöbalken krävs,
- ta ställning till om samrådsplikten enligt miljöbalken kan ersättas av särskilda bestämmelser i skogsvårdslagstiftningen om den miljöhänsyn som ska visas vid skogsbruksåtgärder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska därutöver, oaktat eventuella förslag i det föregående,

- analysera möjligheterna till regelförenkling och föreslå undantag från kravet på avverkningsanmälan och samrådsplikt för skogsbruksåtgärder när det gäller mindre brukningsenheter som ägs av enskilda och där det inte finns särskilda miljö- eller naturvärden,
- analysera möjligheterna till och föreslå regelförenklingar vad gäller avverkningsanmälan och samrådsplikt för skogsbruksåtgärder genom att höja undantaget från anmälningsplikten för små avverkningar från dagens 0,5 hektar upp till och med fem hektar på mindre brukningsenheter som ägs av enskilda respektive införa ett undantag från samrådsplikten för små avverkningar upp till och med fem hektar på mindre brukningsenheter som ägs av enskilda,

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

- i sina förslag om regelförenklingar för små avverkningar avseende anmälnings- och samrådsplikten överväga att utforma förslagen så att det undviks att stora sammanhängande kalmarksområden kan uppstå,
- analysera och föreslå att en avverkningsanmälan inte längre ska anses som en anmälan för samråd och att det i stället ska krävas att markägaren ska vara skyldig att göra både en avverkningsanmälan och en anmälan för samråd om en sådan krävs,
- ta ställning till om kravet på särskilda skäl för att en markägare ska få påbörja en åtgärd tidigare än efter sex veckor efter en avverkningsanmälan kan tas bort, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska i sina förslag beakta

- principen om frihet under ansvar, den administrativa bördan för markägare och Sveriges EU-rättsliga och andra internationella åtaganden,
- att förutsättningar och behov skiljer sig åt mellan olika ägarklasser samt att innehavets storlek inom olika ägarklasser kan bidra till olika förutsättningar att bedriva ett hållbart skogsbruk, och
- renskötselrätten och rennäringens intresse.

Uppdraget att säkerställa att beslut inte kan överklagas till både allmän förvaltningsdomstol och mark- och miljödomstol

Mark- och miljööverdomstolens avgörande MÖD 2021:11 innebär att ett beslut som Skogsstyrelsen fattar med anledning av en avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen kan överklagas till både allmän förvaltningsdomstol och mark- och miljödomstol. En parallell prövning kan alltså ske av en planerad avverkning och vilka hänsyn som bör visas vid avverkningen. I värsta fall kan domstolarna komma till olika slutsatser. Det kan inte uteslutas att de hänsyn som ska visas enligt domstolarna inte är möjliga att förena eller att de sammantaget inte är proportionerliga. Att samma frågor kan komma att prövas av olika domstolar bedöms vara olämpligt. Det bör därför göras en översyn i syfte att säkerställa att beslut som Skogsstyrelsen fattar med

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

anledning av en avverkningsanmälan inte kan överklagas till både allmän förvaltningsdomstol och mark- och miljödomstol.

Skogsstyrelsen fattar, enligt skogsvårdslagen, beslut i flera andra frågor, t.ex. om en avverkning är förenlig med bestämmelser om jämn åldersfördelning av skogen (13 §), tillstånd till avverkning i fjällnära skog (15 §), tillstånd till avverkning av ädellövskog (27 §) och säkerhet för återväxtåtgärder (36 §). Skogsstyrelsen beslutar också i olika frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av skogsvårdslagen. Skogsstyrelsens beslut enligt skogsvårdslagen och föreskrifter meddelade med stöd av lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, och prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Vidare kan Skogsstyrelsen fatta beslut enligt annan lagstiftning än skogsvårdslagen och 12 kap. 6 § miljöbalken. Ett exempel är Skogsstyrelsens beslut om biotopskyddsområden enligt 7 kap. 11 § första stycket 2 miljöbalken (6 § förordningen [1998:1252] om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.) som får överklagas till mark- och miljödomstol. Ett annat exempel är beslut enligt lagen (2014:1009) om handel med timmer och trävaror och förordningen (2014:1010) om handel med timmer och trävaror. De besluten får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, och prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten (13 § lagen om handel med timmer och trävaror). Lagen och förordningen kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010 av den 20 oktober 2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden (timmerförordningen). Under våren 2023 antog Europarlamentet och rådet förordningen (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). Den nya förordningen kommer att ersätta timmerförordningen. En utredning har tillsatts för att anpassa svensk rätt till avskogningsförordningen (dir. 2023:82).

Utredaren ska därför

- lämna förslag som säkerställer att beslut som Skogsstyrelsen fattar med anledning av en avverkningsanmälan inte kan överklagas till både allmän förvaltningsdomstol och mark- och miljödomstol,
- om utredaren föreslår att kravet på avverkningsanmälan i skogsvårdslagen ska ersättas med ett annat system för tillsyn, bedöma

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

om motsvarande problematik kan uppstå när det gäller de beslut som Skogsstyrelsen fattar enligt den nya ordningen och vid behov säkerställa att dessa beslut enbart kan överklagas till antingen allmän förvaltningsdomstol eller mark- och miljödomstol,

- om det bedöms lämpligt, föreslå en ändrad prövningsordning även när det gäller andra beslut som Skogsstyrelsen kan fatta enligt skogsvårdslagen och annan lagstiftning än beslut med anledning av en avverkningsanmälan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska i sina förslag beakta

- att Skogsstyrelsen kan fatta andra beslut enligt skogsvårdslagen och annan lagstiftning än beslut med anledning av en avverkningsanmälan,
- den administrativa bördan för markägare, och
- Sveriges EU-rättsliga och andra internationella åtaganden.

Uppdraget att tydliggöra kunskapskravet när det gäller skogsbruk

Skogsbruk är en pågående markanvändning som kan ha påverkan på bl.a. fridlysta arter som är beroende av skogsmiljöer samt kultur- och fornlämningar. För att kunna visa rätt hänsyn när skogsbruksåtgärder genomförs krävs kunskap om den skog man brukar. Det kan även i vissa fall krävas kunskap om artförekomst och om förekommande fridlysta arters behov för att rätt miljöhänsyn ska kunna visas. Markägare har i allmänhet god kunskap om sin skog. I vissa fall kan det dock krävas mer ingående kunskaper. Det gäller särskilt om det är nödvändigt att inventera området som är föremål för en skogsbruksåtgärd med avseende på bl.a. förekomst av arter som ska skyddas enligt fågeldirektivet eller art- och habitatdirektivet. Uppgifter om arters förekomst finns på olika webbplattformar. Den geografiska precisionen i och kvaliteten på innehållet i uppgifterna kan variera varför en verifiering av uppgifternas riktighet kan behöva göras i fält. En sådan inventering kan kräva mycket goda kunskaper i biologi och ekologi. Förekomst av vissa arter kan dessutom bara konstateras under delar av året, framför allt under barmarksperioden. Kostnaden för en inven-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

tering av skog med avseende på naturvärden kan i vissa fall vara mycket hög.

Enligt 32 § skogsvårdslagen får Skogsstyrelsen föreskriva att det i ärenden enligt lagen ska göras en analys av vilken inverkan nya metoder för skogens skötsel och nya skogsodlingsmaterial har på miljön. Skogsvårdslagen innehåller i övrigt inte någon särskild bestämmelse om kunskapskrav. Skogsstyrelsens tillsyn enligt skogsvårdslagen styrs i huvudsak av förvaltningslagen (2017:900). Enligt 23 § förvaltningslagen ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ska tillämpas av Skogsstyrelsen i samband med att skogsbruksåtgärder anmäls för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Enligt kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken ska alla som bedriver eller avser bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. Kunskapskravet gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt (2 kap. 7 § miljöbalken). Vilken kunskap som kan krävas får avgöras i varje enskilt fall efter vad som är rimligt i förhållande till nytta och kostnad.

Till skillnad från skogsvårdslagen innehåller miljöbalken en bevisbörderegel som innebär att en verksamhetsutövare som vill vidta en åtgärd som omfattas av balken måste kunna visa för prövnings- eller tillsynsmyndigheten att åtgärden inte medför skadliga effekter eller på annat sätt motverkar miljöbalkens mål (2 kap. 1 § miljöbalken). I detta sammanhang används ofta uttrycket omvänd bevisbörda. Bevisbördans placering kan inte bli föremål för någon skälighetsbedömning. Bevisbörderegeln tillämpas dock inte för åtgärder som är av försumbar betydelse i det enskilda fallet, enligt bestämmelsens andra stycke.

Det kan inte uteslutas att kostnaderna för inventering och liknande som efterfrågas av myndigheter och domstolar inför skogsbruksåtgärder i vissa fall kan bli så omfattande att kostnaderna inte står i proportion till de intäkter som åtgärden kan generera för skogsbruket.

Regeringen har gett Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket i uppdrag att utveckla digitala geografiska kunskapsunderlag om natur- och kulturmiljövärden i skog som komplement till eventuella fältinventeringar (N2022/01391). Uppdraget ska slutredovisas senast i juni 2027.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket redovisar i rapporten 2023/15 strategier och arbetssätt för förebyggande åtgärder för artskydd i skogen. Syftet med dessa förebyggande strategier och arbetssätt är att underlätta för skogsbruket att genom planering och hänsyn förebygga att förbuden i artskyddslagstiftningen aktualiseras.

Utredaren ska därför

- analysera och vid behov föreslå åtgärder för att kunskapskravet och bevisbörderegeln i miljöbalken inte ska leda till oproportionerliga kostnader för markägaren, i syfte att värna brukanderätten och pågående markanvändning,
- ta ställning till om ett kunskapskrav bör införas i skogsvårdslagen för skogsägare eller andra verksamhetsutövare i skogsbruket, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska i sina förslag beakta

- den administrativa bördan för markägare och Sveriges EU-rättsliga och andra internationella åtaganden,
- att förutsättningar och behov skiljer sig åt mellan olika ägarklasser samt att innehavets storlek inom olika ägarklasser kan bidra till olika förutsättningar att bedriva ett aktivt hållbart skogsbruk, och
- de satsningar staten gör genom att bl.a. ta fram digitala naturvärden och digitala geografiska kunskapsunderlag om natur- och kulturmiljövärden i skog samt strategier och arbetssätt för förebyggande åtgärder för artskydd i skogen.

Uppdraget att se över Skogsstyrelsens roll i mark- och miljödomstol när ideella föreningar överklagar

Om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets avgörande är den förvaltningsmyndighet som först beslutat i saken motpart till den enskilde i mark- och miljödomstol (5 kap. 2 § lagen [2010:921] om mark- och miljödomstolar). Det gäller dock inte när en ideell förening eller en annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken har överklagat ett avgörande. I de fall Skogsstyrelsen inte har en partsställning finns det inte någon skyldighet för en mark- och miljödomstol att höra Skogsstyrelsen. Det finns därmed en risk för att principiellt

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

viktiga frågor avgörs utan att Skogsstyrelsen har fått yttra sig i frågan. Skogsstyrelsen saknar även i dessa fall en möjlighet att överklaga ett avgörande för att få frågan prövad i högre instans.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om Skogsstyrelsens roll i mark- och miljödomstol bör stärkas när en ideell förening eller en annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken har överklagat ett avgörande,
- i sitt ställningstagande beakta Sveriges åtaganden enligt EU-rätten och andra internationella åtaganden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att effektivisera miljömålsarbetet för skogen

En betydande del av skogsbrukets miljöarbete, mål och inriktning tar sin utgångspunkt i de olika miljökvalitetsmål som riksdagen fastställt. Naturvårdsverket samordnar arbetet med miljömålsuppföljningen med andra berörda myndigheter (2 § förordningen [2012:989] med instruktion för Naturvårdsverket). Skogsstyrelsen ansvarar för uppföljning och utvärdering av miljökvalitetsmålet Levande skogar (2 § förordningen [2007:1046] med instruktion för Skogsstyrelsen). Skogsstyrelsen har till uppgift att verka för att generationsmålet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås samt samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljökvalitetsmålet Levande skogar (2 §). Skogssektorn berör och berörs främst av miljökvalitetsmålet Levande skogar, men också Ett rikt växt- och djurliv, Myllrande våtmarker, Levande sjöar och vattendrag och Storslagen fjällmiljö. De av riksdagen fastställda målformuleringarna till respektive miljökvalitetsmål är kvalitativt beskrivande och i sig inte direkt mätbara. Uppföljningen av miljömålsarbetet sker genom årlig uppföljning och en fördjupad utvärdering som genomförs under Naturvårdsverkets ledning vart fjärde år.

Till vart och ett av miljökvalitetsmålen finns ett antal preciseringar som kvalitativt beskriver innebörden av miljökvalitetsmålen och det miljötillstånd som ska uppnås. Preciseringarna utgör även kriterier vid bedömningen av möjligheterna att nå målen. Till Levande skogar har t.ex. nio preciseringar formulerats. Utvärderingen av miljömålet redogör inte närmare för hur dessa preciseringar ska kvanti-

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

fieras. Till utvärderingens hjälp har i stället ett antal mätbara indikatorer knutits. För Levande skogar finns fem indikatorer: Formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark, Gammal skog, Häckande fåglar i skogen, Miljöhänsyn i skogsbruk och Strukturer i skogslandskapet. Det är viktigt att preciseringarna och indikatorerna är ändamålsenliga och att indikatorerna vilar på data av tillräcklig kvalitet. Utvecklingen för indikatorerna samt hur arbetet har bedrivits inom området utgör grunden för bedömningen av utvecklingen för preciseringarna och i slutänden huruvida miljömålets tillstånd kan uppnås eller inte.

Miljömålssystemet ska bygga på principen om målstyrning, men en återkommande kritik från bl.a. Lantbrukarnas riksförbund, Skogsindustrierna och forskning (Emmelin, L., Cherp, A. 2016. National environmental objectives in Sweden: a critical reflection. Journal of Cleaner Production 123, s. 194–199) är att flera av miljömålen är för diffusa i sin formulering, att preciseringar brister i konkretion samt att den sammanvägda bedömningen inte är transparent nog. För skogsbruket är det otydligt vilka åtgärder som bidrar till att miljömålen kan uppfyllas.

Den parlamentariskt sammansatta Miljömålsberedningen som inrättades 2010 (M 2010:04) i syfte att lämna förslag till regeringen om hur miljökvalitetsmålen och generationsmålet kan nås har genom tilläggsdirektiv (dir. 2022:126) fått i uppdrag att föreslå en strategi för hur Sverige ska kunna leva upp till EU:s åtagande inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF).

Sammantaget behöver miljömålssystemet i den del som berör skogsbruket bli mer accepterat. Det finns därför anledning att se över hur de nationella miljömålens preciseringar och indikatorer som direkt eller indirekt påverkar skogen och skogsbrukandet kan utformas och följas upp samt hur samhällsekonomiska behov och andra hållbarhetsmål kan vägas in när dessa formuleras. Preciseringar och indikatorer bör vara utformade så att det i efterhand också går att följa upp och utvärdera även själva uppföljningen av för skogssektorn relevanta miljökvalitetsmål. Nationella mål ska utformas så att de är harmoniserade med mål och krav inom EU-lagstiftningen för att undvika överlappande mål- och rapporteringsstrukturer samt nationell överimplementering.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Utredaren ska därför

- analysera mätbarheten och uppföljningsbarheten för de miljökvalitetsmål som är relevanta för skogssektorn, och utifrån analysen föreslå uppdaterade preciseringar och indikatorer, och
- ge förslag på hur man, när preciseringar och indikatorer formuleras, i högre grad kan väga in andra samhällsekonomiska mål och andra hållbarhetsmål som skogsbruket bidrar till, samt väga in mål och krav inom EU-lagstiftningen i syfte att undvika överlappande mål- och rapporteringsstrukturer.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma konsekvenser av sina förslag ur ett ekonomiskt, företagsmässigt, miljömässigt, klimatmässigt och socialt perspektiv. De samhällsekonomiska effekterna av förslagen ska analyseras.

Analyser och bedömningar ska beakta behovet av samstämmighet mellan olika politikområden och omfatta samtliga tre dimensioner av hållbar utveckling: den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga i linje med Agenda 2030. Utredaren ska bedöma hur förslagen samlat kan påverka förutsättningarna för Sverige att möta sina EU-rättsliga åtaganden.

Utredaren ska bedöma konsekvenser av sina förslag på renskötseln och rennäringen.

Konsekvenser ska i övrigt redovisas i enlighet med vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska, i den utsträckning som det bedöms lämpligt, inhämta information från berörda myndigheter, organisationer och övriga intressenter, bl.a. länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Sametinget, Skogsstyrelsen, Sveriges lantbruksuniversitet och Svenska Samernas Riksförbund.

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta både tidigare lagstiftning och de förslag till ny lagstiftning på EU-nivå som kommissionen förväntas presentera under utredningens gång.

Utredaren ska ha dialog med Miljömålsberedningen i frågor om miljömål och myndigheternas ansvar för skydd av skog i syfte att undvika att utredaren lämnar förslag som överlappar mellan de två utredningarna.

Utredaren ska ha dialog med den utredning som har till uppgift att anpassa svensk lagstiftning till avskogningsförordningen.

Utredaren ska ha dialog med Renmarkskommittén i frågor som rör renskötseln och rennäringen.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta annat relevant avslutat eller pågående arbete inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och EU. Vid behov ska information om erfarenheter från andra länder inhämtas.

Till utredaren ska det knytas en referensgrupp med företrädare för samtliga politiska partier i riksdagen.

Förslagen i uppdragen att överväga alternativ till avverkningsanmälan och anmälan för samråd, att säkerställa att beslut inte kan överklagas till både allmän förvaltningsdomstol och mark- och miljödomstol samt att se över Skogsstyrelsens roll i mark- och miljödomstol när ideella föreningar överklagar ska redovisas i ett delbetänkande senast den 31 december 2024. I övrigt ska uppdraget redovisas senast den 31 augusti 2025.

(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

Förteckning över intervjuer

Detta är en förteckning över de intervjuer som utförts inom ramen för arbetet med avsnitt 11.1, utvärderingen av Sveriges arbetssätt i skogliga frågor i EU. Intervjuerna förtecknas nedan med samma siffror som i fotnoterna i det avsnittet. I förteckningen framgår tid för samtalet, och en anonymiserad beskrivning av intervjupersonen.

1. Intervju 2024-12-20, f.d. expert vid Justitiedepartementet
2. Intervju 2025-01-08, tjänsteman vid Skogsstyrelsen
3. Intervju 2025-01-10, tjänsteman vid Naturvårdsverket
4. Intervju 2025-01-10, tjänsteman vid den svenska EU-representationen
5. Intervju 2025-01-10, tjänsteman vid EU-kommissionen
6. Intervju 2025-01-13, företrädare för en intresseorganisation
7. Intervju 2025-01-15, tjänsteman vid Naturvårdsverket
8. Intervju 2025-01-16, f.d. tjänsteman vid Justitiedepartementet
9. Intervju 2025-01-16, tjänsteman vid branschorganisation
10. Intervju 2025-01-17, tjänsteman vid Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
11. Intervju 2025-01-20, tjänsteman vid Arbetsmarknadsdepartementet
12. Intervju 2025-01-22, tjänsteman vid intresseorganisation
13. Intervju 2025-01-23, tjänsteman vid Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
14. Intervju 2025-01-29, tjänsteman vid Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

100/25 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) - KS-2025/00813-4 Remiss: En robust skogspolitik för ett aktivt skogsbruk (SOU 2025:93) : en-robust-skogspolitik-for-aktivt-skogsbruk-del-2-sou-202593

15. Intervju 2025-01-31, tjänsteman vid intresseorganisation
16. Intervju 2025-03-06, tjänsteman vid Statsrådsberedningen
17. Intervju 2025-03-06, tjänsteman vid Statsrådsberedningen
18. Intervju 2025-03-06, tjänsteman vid Statsrådsberedningen
19. Intervju 2025-03-06, tjänsteman vid Statsrådsberedningen
20. Intervju 2025-03-11, f.d. tjänsteman vid intresseorganisation

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. 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). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor. En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisiär beredskap i fred, kris och krig. Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. S.
62. Ansvaret för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. S.
63. Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. S.
64. En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. LI.
65. En mer flexibel hyresmarknad. Ju.
66. En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. Ju.
67. Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. LI.
68. Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. KN.
69. Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. LI.
70. Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. A.
71. Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. S.
72. Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. U.
73. En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. A.
74. Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
75. Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. Fi.
76. Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. A.
77. En översyn av den statliga lönegarantin. A.
78. En reformerad underrättelseverksamhet. Fö.
79. Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. Fö.

80. Koordinatbestämda fastighetsgränser. Ju.
81. En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. Ju.
82. Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. LI.
83. Ett nationellt förbud mot tiggeri. Ju.
84. Hem för barn och unga. För en trygg, säker och meningsfull vård. S.
85. Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. LI.
86. Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret. Fö.
87. Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel. Ju.
88. Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten. KN.
89. En moderniserad fiskelagstiftning. Volym 1 och 2. LI.
90. Förmedling av post till personer med skydd i folkbokföringen. Fi.
91. Nya regler om arv och testamente – bland annat ett testamentsregister i offentlig regi och ett stärkt skydd för efterlevande sambor. Ju.
92. En kulturkanon för Sverige. Ku.
93. En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk. Del 1 och 2. LI.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]

Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]

Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]

Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]

En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]

Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. [70]

En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. [73]

Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. [74]

Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. [76]

En översyn av den statliga lönegarantin. [77]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. [3]

Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]

AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]

En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]

Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. [20]

Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]

En starkare fondmarknad. [60]

Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. [75]

Förmedling av post till personer med skydd i folkbokföringen. [90]

Försvarsdepartementet

Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. [6]

En reformerad underrättelseverksamhet. [78]

Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. [79]

Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret. [86]

Justitiedepartementet

Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]

Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]

Straffbarhetsåldern. [11]

Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]

Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]

Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]

Säkrare tivoli. [40]

Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]

Tryggare idrottsarrangemang. [46]

Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]

Ökad insyn i politiska processer. [52]

Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. [54]

Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. [56]

Polisiär beredskap i fred, kris och krig. [57]

Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. [59]

En mer flexibel hyresmarknad. [65]

En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. [66]

Koordinatbestämda fastighetsgränser. [80]

En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. [81]

Ett nationellt förbud mot tiggeri. [83]

Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel. [87]

Nya regler om arv och testamente – bland annat ett testamentsregister i offentlig regi och ett stärkt skydd för efterlevande sambor. [91]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

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). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. [22]

Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]

Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]

Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. [68]

Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten. [88]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

En kulturkanon för Sverige. [92]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

En ny nationell myndighet för viltförvaltning. [50]

En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. [58]

En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. [64]

Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. [67]

Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. [69]

Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. [82]

Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. [85]

En moderniserad fiskelagstiftning. Volym 1 och 2. [89]

En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk. Del 1 och 2. [93]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor. En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. [53]

Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. [61]

Ansvaret för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. [62]

Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. [63]

Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. [71]

Hem för barn och unga. För en trygg, säker och meningsfull vård. [84]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. [72]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. [36]

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-11-24

Kommunstyrelsens
planeringsutskott

Diarienr: KS-2025/01051

Exploateringsavtal - Södervik 1:7

Förslag till beslut
Kommunfullmäktige beslutar

att godkänna exploateringsavtal med Fredrik Larsson och Melker Larsson gällande Södervik 1:7 enligt bilaga.

Ärendebeskrivning
En ny detaljplan för del av fastigheten Södervik 1:7 inom Umeå kommun (BN-2019/01978) har tagits fram och ska upp för antagande i kommunfullmäktige. Syftet med detaljplanen är att inom området skapa planmässiga förutsättningar för småhusbebyggelse och därtill nödvändig infrastruktur. Detaljplanen är framtagen av privata exploatörer och det är enskilt huvudmannaskap för allmänna anläggningar inom planområdet.

Exploateringsavtalet är tecknat för att reglera genomförandet av detaljplanen. Exploateringsavtalet innebär i stora drag att exploatörerna åtar sig att bygga ut lokalgata med tillhörande gatubelysning och anordningar för gatans avvattning, samt att säkerställa vatten och avlopp inom exploateringsområdet. Erforderliga gemensamhetsanläggningar och samfällighetsföreningar ska bildas för anläggningarnas förvaltande. Exploatören ansvarar för att ansöka om och bekosta nödvändiga förrättningar som behövs för att genomföra detaljplanen.

Mark och exploatering har inhämtat en säkerhet från exploatören som motsvarar kommunens beräknade självkostnad för att bygga ut lokalgatan i det fall exploatören inte skulle fullgöra sitt åtagande av någon anledning.

Eftersom detaljplanen innebär ett mindre avsteg från översiktsplanen har den handlagts med utökat förfarande och ska upp för antagande i kommunfullmäktige, vilket innebär att även exploateringsavtalet ska beslutas i kommunfullmäktige.

Beslutsunderlag
Exploateringsavtal Södervik 1:7 med tillhörande bilagor.

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2025/01051

Beredningsansvariga

Nicholas Bolving, Mark och exploatering
Anna Löfqvist, Mark och exploatering

Beslutet ska skickas till

Anna Löfqvist, Mark och exploatering
Anne Friedrich, Detaljplanering

Nicholas Bolving
Exploateringschef

Anna Löfqvist
Mark- och exploateringsingenjör

Exploateringsavtal

för genomförande av detaljplan BN-2019/01978 gällande Södervik 1:7 m.fl. i Umeå kommun

PARTER

Umeå kommun (org.nr. 212 000-2627), Mark och exploatering 901 84 Umeå, nedan kallad *Kommunen*

Fredrik Larsson (650903–8532), Kvarnvägen 3C, 903 20 Umeå, och

Melker Larsson (611020–8532), Skånegatan 25, 412 52 Göteborg,

som ägare av fastigheten Södervik 1:7, nedan gemensamt kallad *Exploatören*

BAKGRUND OCH SYFTE

Detta avtal, fortsättningsvis kallat *Exploateringsavtalet*, är upprättat för att reglera genomförandet av detaljplan för Södervik 1:7 m.fl. inom Umeå kommun (BN-2019/01978), fortsättningsvis kallad *Detaljplanen*, se urklipp från plankarta i bilaga 1. Detaljplanen utgörs av plankarta, planbeskrivning samt de utredningar som legat till grund för dess framtagande. Detaljplanen har varit ute på samråd och granskning, och ska upp för antagande i byggnadsnämnden i Umeå kommun.

Syftet med Detaljplanen är att inom området skapa planmässiga förutsättningar för bostäder i form av småhus. Detaljplanen möjliggör att ca 20 st fastigheter för bostadsändamål, nedan kallat *Tomter*, kan avstyckas.

I Detaljplanen är huvudmannaskapet för allmän plats enskilt vilket innebär att mark planlagd som allmän plats ska skötas av dem som har nytta av den genom bildandet av en gemensamhetsanläggning.

Syftet med Exploateringsavtalet är att säkerställa ett effektivt och ändamålsenligt genomförande av Detaljplanen. Exploateringsavtalet innebär i stora drag att Exploatören åtar sig att bygga ut ny lokalgata, anordna vatten och spillvattenhantering med tillhörande anläggningar samt att ansöka om och bekosta lantmäteriförrättning/-ar för att bilda gemensamhetsanläggning/-ar och samfällighetsförening/-ar för anläggningarnas förvaltning.

§ 1 DETALJPLAN OCH TIDIGARE AVTAL

§ 1.1 Exploateringsområde

Avtalet avser exploatering inom området som planläggs i Detaljplanen, vilket utgörs av del av fastigheterna Södervik 1.7 m.fl. Detta område kallas fortsättningsvis för *Exploateringsområdet*.

§ 1.2 Tidigare avtal

Planavtal har tecknats mellan Umeå kommun Detaljplanering och Exploatören 2022-03-29.

§ 2 ÖVERGRIPANDE ÅTAGANDE FÖR GENOMFÖRANDE

§ 2.1 Exploateringsområdets utbyggnad

Exploatören åtar sig att genomföra utbyggnaden av Exploateringsområdet på ett fackmannamässigt vis så att ett väl fungerande bostadsområde tillskapas. Exploatören ska säkerställa att Tomtköparen är införstådd i sitt samt gemensamhetsanläggningens ansvar för Exploateringsområdets allmänna anläggningar. Exploatören ska tydligt upplysa Tomtköparen om vad som ingår vid köp av en Tomt, och vad som Tomtköparen kommer vara ansvarig för att utföra/bekosta utöver det.

§ 3 MARKÖVERLÅTELSER OCH LANTMÄTERIFÖRRÄTTNINGAR

§ 3.1 Fastighetsbildning

Exploatören ansvarar för att ansöka om och bekosta erforderliga förrättningar som behövs för att genomföra Detaljplanen hos Lantmäterimyndigheten i Umeå kommun.

§ 3.2 Gemensamhetsanläggningar

För att förse Tomter inom Exploateringsområdet med rättighet att nyttja nödvändiga anläggningar för angöring, vatten och avlopp ska Exploatören ansöka om och bekosta inrättande av gemensamhetsanläggning för lokalgata, vatten, gemensam spillvattenreningsanläggning och därtill hörande anläggningar samt svara för förrättningskostnader. Exploatören ska även tillse och bekosta att samfällighetsförening bildas för förvaltande av gemensamhetsanläggning/-ar, alternativt att befintlig samfällighetsförenings ansvar utökas till att inkludera anläggningar inom Detaljplanen.

Samtliga Tomter ska anslutas till Södervik ga:1, befintlig gemensamhetsanläggning för Söderviksvägen. Exploatören ska bekosta eventuell inträdesersättning för att ansluta Tomterna till Södervik ga:1. De befintliga fastigheter som idag ingår i Södervik ga:1 ska inte belastas av utförandekostnader för de åtgärder som Exploatören ska utföra enligt detta avtal.

Om vattenförsörjning inom Exploateringsområdet anordnas genom anslutning till befintlig dricksvattentäkt ska berörda Tomter anslutas till Södervik ga:2, befintlig gemensamhetsanläggning för dricksvattentäkt. Exploatören ska bekosta eventuell inträdesersättning för att ansluta Tomterna till Södervik ga:2. De befintliga fastigheter som idag ingår i Södervik ga:2 ska inte belastas av utförandekostnader för de åtgärder som Exploatören ska utföra enligt detta avtal.

Vid inrättande av gemensamhetsanläggningar ska markområde inom Exploateringsområdet och därpå utförda anläggningar enligt §§ 4–5 utan ersättning upplåtas till den för ändamålet bildade samfälligheten.

Samfälligheten tar över ansvaret för anläggningarna en vecka efter tidpunkt som i utlåtande över godkänd slutbesiktning, enligt §7.1, bestämts som utgångspunkt för beräkning av garantitid. Om gemensamhetsanläggning och samfällighetsförening ännu inte är bildade eller föreningen ännu inte fått en styrelse, vari majoriteten av ledamöterna är Tomtköpare, skjuts övertagandet upp tills dess dessa händelser inträffat. Fram till dess att övertagande skett ansvarar Exploatören för drift och underhåll av anläggningarna. Vid överlämning till samfällighetsförening får anläggningarna inte vara belånade och de ska vara tagna i drift.

Exploateringsavtalets bestämmelser skall i tillämpliga delar läggas till grund för lantmäteriförrättningar. Det åligger Exploatören att tillse att Exploateringsavtalet får denna funktion vid förrättningarna. Kommunen har rätt att närvara vid förrättning. Exploatören svarar för att Kommunen i god tid erhåller kallelse.

§ 4 UTFÖRANDE OCH BEKOSTANDE AV ALLMÄNNA ANLÄGGNINGAR

§ 4.1 Allmän plats med enskilt huvudmannaskap

Gata

Exploatören ansvarar för och bekostar utförande av gata enligt Trafikverkets anvisningar *Projektering och byggande av enskilda vägar* (2020:089). Körbanans bredd får inte understiga 4,5 meter. Till gatan hör även anordningar för dess avvattning i form av brunnar, trummor och diken samt gatubelysning. Gatubelysning ska utföras längs den sträcka som markerats i bilaga 2. Utförande av gatubelysning skall ske enligt Trafikverkets regler, VGU. Avsteg från ovan nämnda krav kan bara medges efter godkännande av Kommunen.

Anläggningsarbetena ska samordnas med ledningsägare. Exploatören ansvarar för att i god tid innan arbete ska påbörjas kontakta berörda ledningsägare.

Innan anläggningsarbetena påbörjas ska Kommunen genom Gator och parker få ta del av de projekteringshandlingar som skall ligga till grund för utförandet för att ha möjlighet att kontrollera att handlingarna uppfyller krav enligt Exploateringsavtalet. Denna kontroll innebär inte att Kommunen övertar något ansvar för innehållet i handlingarna.

§ 4.2 Ledningar och anläggningar för el

Exploatören ansvarar för samordning med Umeå Energi elnät AB avseende elledningar till Exploateringsområdet. Kontakt ska tas i god tid innan anläggningsarbetena ska påbörjas.

Exploatören ska medverka till att trygga Umeå Energi elnäts anläggning inom Exploateringsområdet med avtal som ger rätt att anlägga och för all framtid bibehålla transformatorstation och elledningar som försörjer Tomterna.

Anslutningsavgifter för elanslutning bekostas av de fastigheter och fastighetsägare som ska anslutas. Fastighetsägare ansvarar även för förläggning av serviskabel inom den egna fastigheten enligt nättjänsteavtalet.

§ 5 UTFÖRANDE OCH BEKOSTANDE AV ÖVRIGA ANLÄGGNINGAR

§ 5.1 Enskild avloppsanläggning

Exploateringsområdet ingår inte i verksamhetsområde för vatten och avlopp, varför enskilda anläggningar för hantering av spillvatten ska utföras i enlighet med framtagen VA-utredning (Tyréns, 2023), bilaga 3, och följa de principer som framgår i Detaljplanen.

I Exploateringsområdets västra del ska enskild anläggning anordnas inom respektive Tomt. I Exploateringsområdets östra del ska en gemensam spillvattenreningsanläggning anordnas. Spillvattenreningsanläggningen ska dimensioneras för det antal Tomter som ska anslutas till anläggningen. Anläggningen ska utföras till en standard som motsvarar hög skyddsnivå enligt Naturvårdsverkets allmänna råd. Installation ska utföras av sakkunnig och brunn för provtagning för utgående renat avloppsvatten ska finnas.

Exploatören ansvarar för utförande och bekostande av reningsanläggning och tillhörande ledningssystem för spillvatten. Exploatören ska inhämta nödvändiga tillstånd för anläggandet av spillvattenreningsanläggning hos Miljö- och hälsoskyddsnämnd i Umeå kommun i enlighet med Miljöbalken. Exploatören ska utan ersättning överlämna spillvattenreningsanläggning till en för ändamålet bildad gemensamhetsanläggning i enlighet med § 3.2.

§ 5.2 Enskild dricksvattenanläggning

Exploateringsområdet ingår inte i verksamhetsområde för vatten och avlopp, varför enskilda anläggningar för dricksvatten ska utföras i enlighet med framtagen VA-utredning (Tyréns, 2023), bilaga 3, och följa de principer som framgår i Detaljplanen.

Exploatören åtar sig att säkerställa vattenförsörjning inom Exploateringsområdet. För de anläggningar som Exploatören utför ska Exploatören inhämta nödvändiga tillstånd för anläggande av dricksvattenanläggningar hos Umeå kommuns Miljö- och hälsoskyddsnämnd samt ansöka om tillstånd för vattenverksamhet från mark- och miljödomstolen i enlighet med Miljöbalken.

För gemensamma dricksvattenanläggningar som Exploatören utför ska Exploatören utan kostnad överlämna anläggningarna inkl ledningar till för ändamålet bildad gemensamhetsanläggning i enlighet med § 3.2.

§ 5.3 Avfallshantering

Lokalgata och vändplan ska anläggas så att de uppfyller gällande anvisningar för ny- och ombyggnad av plats för avfallshämtning (NOA).

§ 5.4 Påverkan på närområdet

Exploatören ansvarar för och bekostar projektering och genomförande av anslutnings- och återställandearbeten som behöver göras på intilliggande fastigheter som en följd av Exploatörens

bygg- och anläggningsarbeten. För åtgärder utanför Detaljplanen ska projektering och återställande utföras i samråd med berörd fastighetsägare.

§ 6 VILLKOR UNDER BYGGTIDEN/GENOMFÖRANDE

§ 6.1 Tidplan

Lokalgata inklusive tillhörande anordningar, spillvattenreningsanläggningar samt dricksvattenanläggningar ska utföras i sådan takt att anläggningarna på ett tillfredsställande sätt kan tjäna bebyggelsen inom Exploateringsområdet.

§ 6.2 Markföroreningar

Exploatören ansvarar för eventuella kompletterande markmiljöutredningar samt har kostnadsansvaret för eventuell sanering som erfordras för genomförande av Detaljplanen.

Överordnat denna paragraf gäller den så kallade ”förorenaren betalar-principen” enligt Miljöbalken där det är tillämpligt.

§ 6.3 Fornlämningar

Om fornlämningar påträffas i samband med utbyggnad av kvarters- eller allmän platsmark ansvarar Exploatören för anmälan till länsstyrelsen och bekostar de åtgärder som det kan kräva.

§ 6.4 Byggtrafik och störningar

Byggtrafik till och från Exploateringsområdet ska ske så att störningar begränsas i möjligaste mån. Exploatören ansvarar för att utbyggnaden planeras och utformas så att omkringliggande fastighetsägare når sina fastigheter under pågående arbete.

De Tomtköpare som har behov av att nyttja anläggningar enligt § 4.1 innan övertagande enligt §3.2 har skett, för exempelvis byggtransporter eller tillfart till Tomt, har rätt till det.

Exploatören samt Tomtköparen har ansvar för åtgärdande av skador hänförliga till deras byggtransporter. För att undvika tvister om skador på anläggning som kan uppkomma i samband med byggtransporter uppmanas Exploatören att dokumentera anläggningarnas skick före och efter byggtransporter, samt upplysa Tomtköparen om deras ansvar för åtgärdande av skador som deras transporter orsakar.

§ 6.5 Skador under byggtiden och skydd av befintliga värden

Exploatören ansvarar för återställande av skador på tredje mans egendom. Innan skada åtgärdas ska godkännande inhämtas från drabbad part. Drabbad part har rätt att på bekostnad av den som orsakat skada själv reparera skadan.

Krävs sprängarbeten ska dessa särskilt riskbedömas, planeras och utföras så att skador på grund av sprängning förebyggs. Exploatören ansvarar för och bekostar framtagandet av eventuell riskbedömning för sprängningsarbeten.

§ 7 FULLFÖLJD AV AVTAL

§ 7.1 Anmälningsplikt, kontroll m.m.

Exploatören ska skriftligt meddela Kommunen senast två veckor innan arbete enligt §4.1 startar. Exploatören eller dess entreprenör ska ha en kontrollplan som ska redovisas innan arbetet startar och överlämnas ifylld till besiktningsförrättaren och Kommunen vid slutbesiktningen. Kommunen får utöva den kontroll över de allmänna anläggningsarbetena som Kommunen finner lämplig. Kontrollen sker genom Umeå kommun, Gator och parker.

Slutbesiktning av dessa anläggningar ska ske när anläggningarna färdigställts. Till besiktning ska samfällighetsförening bildad enligt §3.2 och Kommunen kallas av Exploatören. Besiktningsförrättare utses av Exploatören i samråd med Umeå kommun, Gator och parker. Ersättning till besiktningsförrättare betalas av Exploatören. Beträffande kontroll, besiktning och garantiansvar gäller i övrigt i tillämpliga delar vad som föreskrivits i Allmänna bestämmelser (AB04/ABT06).

§ 7.2 Påföljd vid bristande utförande

Om Exploatören inte rätteligen fullgör de åtaganden som avtalats är Kommunen behörig att i Exploatörens ställe utföra vad som brister, varvid Exploatören blir skyldig att betala kostnaderna härför samt att svara för de merkostnader som Kommunen förorsakats. Kommunen äger därvid rätt att utan Exploatörens hörande ta i anspråk den säkerhet som framgår av § 7.3. Exploatören har i detta fall inte rätt att hindra Kommunen tillträde till Exploateringsområdet.

§ 7.3 Säkerhet

Exploatören har ett ekonomiskt åtagande enligt detta avtal. Exploatören ska för detta åtagande ställa en säkerhet till ett belopp om en miljon trehundratusen (1 300 000) kronor. Säkerheten ska överlämnas till Kommunen i samband med Exploatörens undertecknande av detta avtal. Exploatören äger rätt att återfå eller växla ställd säkerhet mot ny, uppgående till belopp motsvarande återstående skyldigheter, i takt med utförande av arbeten enligt detta avtal.

§ 8 ÖVRIGT

§ 8.1 Tomtförsäljning

Exploatören förbinder sig att vid försäljning av Tomter inom Exploateringsområdet upplysa Tomtköpare, att gemensamhetsanläggning/-ar enligt §3.2 ska bildas vari deras Tomt kommer att ingå, samt att i händelse av att Tomt överlåtes, genom överlåtelseavtalet överföra denna skyldighet på den nye ägaren.

§ 8.2 Relationshandlingar

Exploatören svarar för att relationshandlingar upprättas. Relationshandlingar ska omfatta allmän platsmark och utföras av sakkunnig. Relationshandlingarna ska överlämnas till samfällighetsföreningen och Kommunen utan ersättning senast vid slutbesiktning av Exploateringsområdet. Handlingen ska följa kommunens koordinatsystem och format så att de lätt kan inordnas i den digitala primärdatabasen.

§ 8.3 Tillstånd, lov, godkännanden

Exploatören ansvarar för att erforderliga tillstånd, lov och godkännanden söks och följs.

§ 8.4 Information

Exploatören förbinder sig att kontinuerligt informera närboende om pågående byggnadsarbeten och andra arbeten som har samband med genomförandet av Detaljplanen.

§ 8.5 Överlåtelse av detta avtal

Exploatören får inte utan Kommunens skriftliga medgivande överlåta detta avtal på annan part.

§ 8.6 Tvist

Tvist mellan Kommunen och Exploatören som gäller tolkningen eller tillämpningen av detta avtal ska avgöras av svensk allmän domstol på Kommunens hemort.

§ 8.7 Giltighet

Detta exploateringsavtal gäller under förutsättning att:

- *Kommunfullmäktige i Umeå kommun* antar Detaljplanen genom beslut som senare får laga kraft,
- *Kommunfullmäktige i Umeå kommun* godkänner detta Exploateringsavtal genom beslut.

Exploateringsavtalet är till alla delar förfallet utan ersättningsrätt för någon av parterna om inte dessa villkor uppfyllts.

Detta avtal har upprättats i två likalydande exemplar av vilka parterna tagit var sitt.

Umeå 2025-	Umeå 2025-
För Umeå kommun	Exploatör
_____	_____
Nicholas Bolving Exploateringschef	Fredrik Larsson
_____	_____
Anna Löfqvist Mark- och exploateringsingenjör	Melker Larsson

Bilagor

Exploateringsavtalet utgörs av detta dokument samt följande bilagor:

Bilaga 1 Urklipp plankarta från antagandehandling BN-2019/01978

Bilaga 2 Gatubelysning

Bilaga 3 VA-utredning, Tyréns 2023

UMEÅ KOMMUN

SignPort

Elektroniska underskrifter

Det här dokumentet har skrivits under elektroniskt av de personer som listas i signaturpanelen.

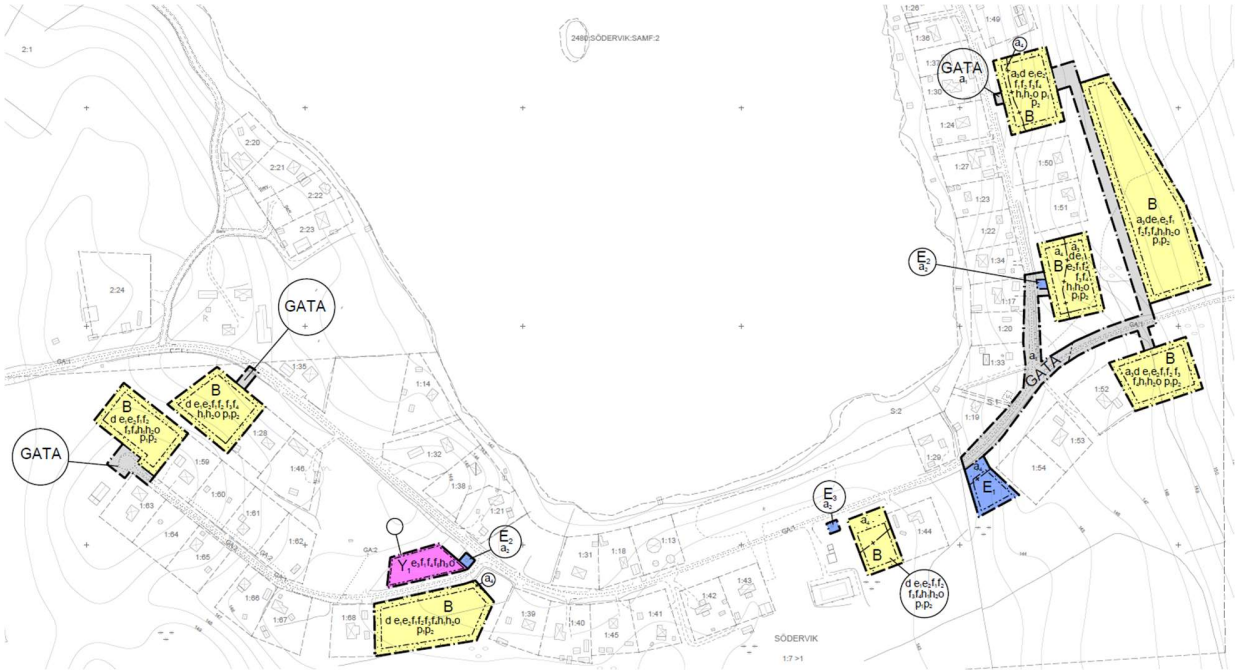
Underskrifterna uppfyller kraven för avancerad elektronisk underskrift enligt definitionen i eIDAS (EU:s förordning 910/2014).

Äktheten kan valideras enligt internationella standarder i en valideringstjänst som uppfyller förordningen. Validering kan exempelvis göras här: https://validate.signport.se/

Där finns även information om hur validering kan göras i Adobe Acrobat Reader.

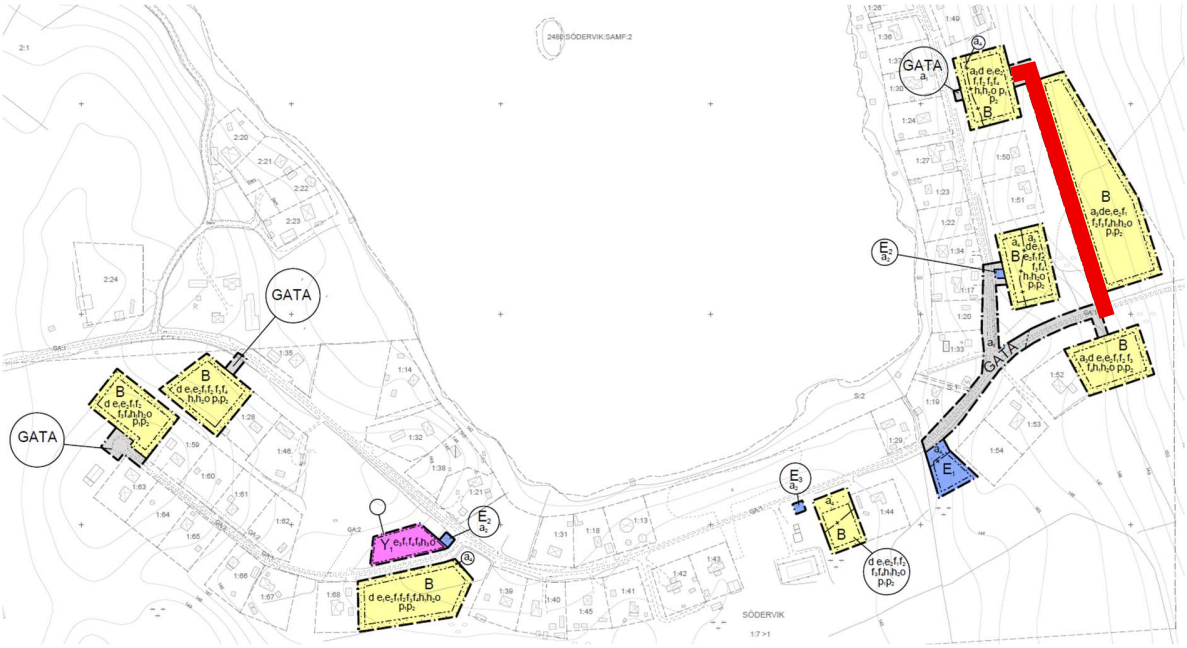
Notera, om dokumentet skrivs ut på papper, eller ’skrivs ut’ till ett nytt PDF-dokument, följer de elektroniska underskrifterna inte med. Endast det elektroniskt underskrivna originaldokumentet kan valideras.

Bilaga 1. Urklipp plankarta



Urklipp plankarta del av Södervik 1:7, BN-2019/01978

Bilaga 2. Gatubelysning



Röd markering visar sträcka där gatubelysning ska utföras.

Rapport

SÖDERVIK 1:7 VA-UTREDNING

Slutrapport

2023-01-25

Uppdrag:	327574 VA- och dagvattenutredning Södervik 1:7
Titel på rapport:	Södervik 1:7 VA-utredning
Status:	Slutrapport
Datum:	2023-01-25

Medverkande

Beställare:	Umeå Kommun
Kontaktperson:	Villiam Brännström
Konsult:	Lisa Olsson
Uppdragsansvarig:	Sebastian Karlin
Kvalitetsgranskare:	Johan Åström

Revideringar

Revideringsdatum:	2023-02-13
Version:	1
Initialer	LO

Sammanfattning

Denna VA-utredning är utförd av Tyréns, på uppdrag av Umeå kommun. Utredningen är en del i arbetet inför en ny detaljplan över Södervik 1:7 med flera, ca två mil norr om Umeå vid Täfteträskets södra strand.

Syftet med arbetet har varit att utreda förutsättningar och möjligheter att tillgodose en hållbar hantering av spill-, dag och dricksvatten inom planområdet. Utredningen har bland annat omfattat en översiktlig kartläggning av geotekniska, topografiska och hydrologiska förutsättningar samt beräkning och analys av flöden och diskussion kring möjliga vägar till en hållbar VA-hantering. Förslag på fortsatt arbete och viktiga aspekter att ta hänsyn till har tagits fram.

Planområdet är idag ett fritidshusområde som Umeå kommun pekat ut som omvandlingsområde med ökad andel permanentboende. Utöver de drygt 70 fastigheter som idag finns inom planområdet beräknas ca 20 tillkomma med den nya detaljplanen. Området ligger utanför kommunalt verksamhets-område för spill-, dag- och dricksvatten. Fastigheterna har idag enskilda brunnar och reningsanläggningar för spillvatten. Dagvattnet hanteras ytligt och avleds ned mot Täfteträsket i diken och trummor.

Mot bakgrund av utredningen föreslås följande utgångspunkter för fortsatt arbete:

- Dricksvattenförsörjningen tillgodoses genom små vattentäkter (<15 personer)
- Spillvattenhanteringen sker i få gemensamma anläggningar med hög anslutningsgrad
- Dagvattenhanteringen inte utgör ett problem, så länge befintliga förutsättningar inte försämras

Innehållsförteckning

Södervik 1:7 VA-utredning 1

1 Bakgrund 5
1.1 Syfte 5
1.2 Avgränsningar 6

2 Förutsättningar 7
2.1 Generella riktlinjer 7
2.2 Lokala riktlinjer 8
2.3 Områdesbeskrivning 9
2.4 Tidigare utredningar 11
2.5 Befintlig VA-hantering 11
2.6 Markavvattningsföretag 14
2.7 Täfteträsket 14
2.8 Topografiska förhållanden 15
2.9 Geotekniska förhållanden 16
2.10 Hydrologiska förhållanden 17
2.11 Förorenad mark 19

3 Beräkningar och analys 20
3.1 Dricksvatten 20
3.2 Spillvatten 22
3.3 Dagvatten och skyfall 23

4 Diskussion 27

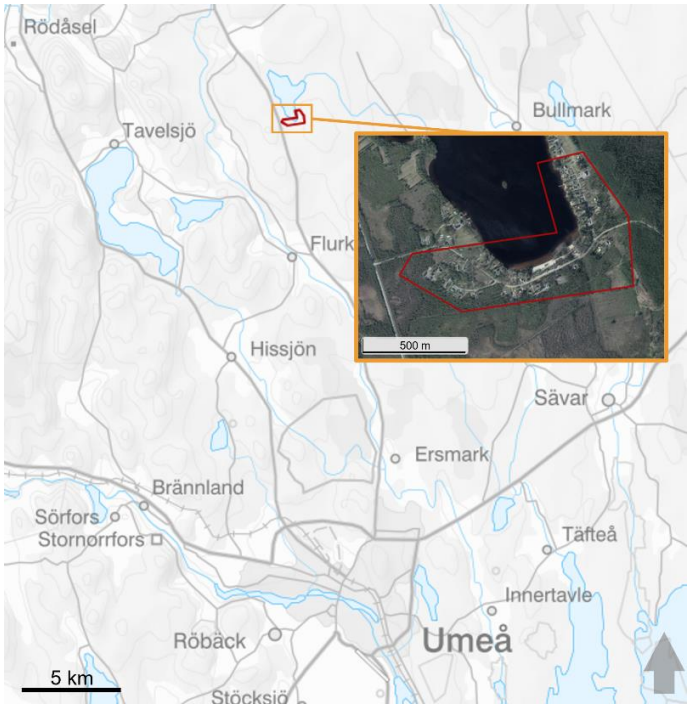
5 Slutsatser 29

Referenser 30

1 Bakgrund

Umeå kommun arbetar med att ta fram en ny detaljplan för fastigheten Södervik 1:7 med flera, lokaliserad vid Täfteträskets södra del. Området är idag planlagt för fritidsändamål. Med den nya detaljplanen ska avstyckning av nya bostadsfastigheter och utökning av byggrätter inom befintliga fastigheter öka möjligheterna för permanentbostäder. Ett annat viktigt syfte med den nya detaljplanen är att skapa förutsättningar för hållbara lösningar för att säkra tillgång och kvalitet på dricksvatten samt hantering av spill- och dagvatten utan att riskera människors hälsa eller miljön.

Tyréns har på uppdrag av Umeå kommun utrett förutsättningar för en hållbar VA-försörjning inom planområdet inför det fortsatta arbetet med detaljplanen och kommande samråd.



Figur 1. Planområdets lokalisering i förhållande till Umeå. Bakgrundskarta och ortofoto: Lantmäteriet (2022).

1.1 Syfte

Utredningen har syftat till att utreda och ta fram lösningsförslag på hantering av dricksvatten, spillvatten och dagvatten inom planområdet. Detta för att säkerställa att detaljplanens syfte att säkerställa en hållbar VA-hantering kan uppfyllas och att Täfteträskets status inte riskerar att försämras med föreslagen planutformning.

1.2 Avgränsningar

Utredningen har avgränsats geografiskt av detaljplaneområdet. Påtryckande dagvatten från områden söder och öster om planområdet bidrar till de flöden och volymer som behöver hanteras inom planområdet, vilket har tagits hänsyn till i beräkningarna.

Utredningen har undersökt strukturella och strategiska alternativ för en hållbar hantering av spill-, dag- och dricksvatten inom planområdet, snarare än att rekommendera specifika tekniska lösningsförslag.

2 Förutsättningar

Planområdet ligger utanför Umeå kommuns beslutade verksamhetsområde för spill-, dag- och dricksvatten. Det finns heller inte med bland de områden som på sikt planeras ingå i verksamhetsområdet (Umeå kommun (A), 2022).

Kommunens ansvar att tillhandahålla VA-tjänster, genom upprättande av verksamhetsområde, regleras av §6 i Vattentjänstlagen (Svenskt Vatten (A), 2022). Lagens syfte är att skydda människors hälsa och miljön. Ett sammanhängande område om ca 20-30 fastigheter anses utgöra en riktlinje för när kommunen är skyldig att inrätta verksamhetsområde. Om det krävs för att säkerställa skydd av människors hälsa och miljön kan kommunen dock vara skyldig att inrätta verksamhetsområde för färre fastigheter (Svenskt Vatten (A), 2022). En fastighetsägare utanför ett verksamhetsområde kan få behovet prövat av Länsstyrelsen, som i sin tur kan förelägga kommunen att utöka verksamhetsområdet (Svenskt Vatten (B), 2022).

Nedan presenteras en översikt av de generella riktlinjer (branschpraxis, allmänna råd) respektive lokala riktlinjer (Umeå kommuns policy för VA-frågor) som ligger till grund för utredningen.

2.1 Generella riktlinjer

2.1.1 Dricksvatten

Branschorganisationen Svenskt Vattens publikation P114 innehåller riktlinjer för hydraulisk dimensionering av dricksvattensystem (Svenskt Vatten, 2020). Dessa ligger till grund för beräkningar av erforderlig kapacitet i dricksvattentäkter.

I det fall då gemensamma dricksvattenanläggningar skulle bli aktuellt inom planområdet är det viktigt att dessa uppfyller Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten. Nya föreskrifter trädde i kraft vid årsskiftet 2022/2023. Precis som tidigare gällande föreskrifter omfattas de anläggningar som förser fler än 50 personer med dricksvatten, eller i genomsnitt tillhandahåller mer än 10 m^3 vatten per dygn (Livsmedelsverket, 2022).

2.1.2 Spillvatten

Svenskt Vattens publikation P110 innehåller riktlinjer för hydraulisk dimensionering av spillvattensystem (Svenskt Vatten, 2016). Dessa ligger

till grund för beräkningar av dimensionerande spillvattenflöden inom området.

Utsläppskrav för små avloppsanläggningar (färre än 25 personekvivalenter) regleras i Havs- och vattenmyndighetens allmänna råd om små avlopps-anordningar för hushållsspillvatten (Havs- och vattenmyndigheten, 2016). Dessa anger bland annat att:

- Utsläpp av avloppsvatten inte ska medverka till väsentligt ökad risk för smitta eller annan olägenhet, t ex genom förorening av dricksvatten, grundvatten eller badvatten.
- Ansluten teknik ska vara utformad för att begränsa vattenförbrukningen.
- Reningsanordningen ska uppnå minst 90 % reduktion av organiska ämnen, och minst 70 % reduktion av fosfor.
- Anordningen bör inte försvåra vattenförsörjningen på andra fastigheter.
- Anordning med infiltration bör placeras lägre i terrängen än närliggande dricksvattenbrunn.

De allmänna råden kan tillämpas även på anläggningar dimensionerade för mer än 25 personekvivalenter, dock färre än 200. Prövning och krav och skyddsnivå ska ske för varje enskild anläggning och beror på recipientens känslighet och risken för olägenhet för människors hälsa eller miljön (Havs- och vattenmyndigheten, 2022).

2.1.3 Dagvatten

Svenskt Vattens publikation P110 innehåller riktlinjer för avrinnings-beräkningar och dimensionering av dagvattensystem (Svenskt Vatten, 2016). Dessa ligger till grund för beräkningar av dimensionerande dagvattenflöden inom området.

För dimensionering av trummor under genomfartsväg har Trafikverkets råd för avvattning använts (Trafikverket, 2020).

2.2 Lokala riktlinjer

I slutet av december 2022 antogs en Utvecklingsstrategi för vatten och avlopp (Umeå kommun (B), 2022), vilken ersatte den tidigare VA-strategin. När utredningen genomfördes under hösten 2022 gällde dock fortfarande Umeå kommuns VA-strategi från 2016 (Umeå kommun, 2016). Den nu gällande strategin är mer övergripande än den från 2016, och fastslår exempelvis att ”hållbara, klimatsmarta och kostnadseffektiva system” ska främjas. Under 2023 ska bland annat en vattentjänstplan och en plan för enskild avloppshantering tas fram (Umeå kommun, 2023). Dessa kan

komma att förändra ramarna för det fortsatta arbetet med VA-försörjning inom planområdet.

I VA-strategin från 2016 anges att VA-försörjningen i ett område ska tillgodoses enligt prioriteringsordningen nedan (1 är i första hand):

1. Anslutning till allmän VA-anläggning
2. Anslutning till gemensam VA-anläggning
3. Enskild anläggning inom respektive fastighet

Täfteträsket identifierades tidigare som känslig vattenförekomst och samtliga avloppsanläggningar med sjön som recipient skulle därmed klara kraven för hög skyddsnivå avseende fosfor (Umeå kommun, 2016). Detta innebär (utöver grundkraven) att fosfor ska reduceras med minst 90 % (Havs- och vattenmyndigheten, 2016). Klassningen av sjön har idag dock förändrats och den räknas idag inte som särskilt känslig (Umeå kommun (C), 2022).

I Umeå kommuns dagvattenprogram (Umeå kommun (E), 2022) beskrivs riktlinjer för ett arbete mot en hållbar dagvattenhantering. Dessa innebär bland annat att:

- Öppna lösningar bör vara ett förstahandsval
- Avrinning från regn på frusen mark eller vid kraftig snösmältning ska kunna hanteras
- Åtgärder ska dimensioneras och höjdsättas för att vara anpassade till framtida klimatförändringar

Ny bebyggelse planeras på så sätt att den varken tar skada eller orsakar skador vid översvämning från ett regn med 100 års återkomsttid. Ett dagvattensystem i gles bebyggelse ska kunna avleda ett regn med 10 års återkomsttid utan att marköversvämning uppstår. För att ta höjd för ökad nederbörd på grund av klimatförändringar ska nederbördsberäkningarna som ligger till grund för planeringen multipliceras med klimatfaktor 1,3 (Umeå kommun (E), 2022).

2.3 Områdesbeskrivning

Planområdet är lokaliserat i Södervik, drygt två mil norr om Umeå. Det omfattar ca 44,8 ha mark. Närområdet runt detaljplaneområdet karaktäriseras av relativt flack skogs- och myrmark. Nedan beskrivs planområdet såsom det ser ut idag, följt av tänkt utformning med den nya detaljplanen. Figur 2 visar en översiktskarta över området, med befintliga och planerade fastigheter.

2.3.1 Nuläge

Inom planområdet finns idag drygt 50 bostadstomter och befintlig bebyggelse karaktäriseras primärt av fritidshus. Området är glest exploaterat och generellt är ca 10 % av tomtarean bebyggd. Ytor utanför bostadstomter utgörs till stor del av produktionsskog och ligger inom stamfastigheten Södervik 1:7. Vid Täfteträskets södra spets finns en sandstrand med badplats (Lantmäteriet (A), 2022). En enskild väg (Trafikverket, 2022) löper genom området, och fungerar som tillfartsväg för fastigheterna söder och öster om Täfteträsket. Befintlig bebyggelse mellan vägen och sjön tillkom till stor del under 1970-talet och tidigare, medan bebyggelsen söder om vägen primärt tillkommit senare (Lantmäteriet (B), 2022).

2.3.2 Framtid

Den nya detaljplanen planeras möjliggöra för avstyckning av fler bostads-fastigheter från Södervik 1:7. Området väntas på sikt gå från att karaktäriseras av fritidshus till att bli ett område med en majoritet permanentboende. Umeå kommun planerar därför att öka storleken på byggrätter inom befintliga fastigheter (Umeå kommun, 2019). Sett ur ett VA-perspektiv kan därmed behovet av dricksvatten väntas öka över hela året, med större och mer kontinuerliga spillvattenflöden som följd.



Figur 2. Översikt planområde med befintliga och planerade fastigheter. Ortofoto: Lantmäteriet (2022).

2.4 Tidigare utredningar

Umeå kommun genomförde 2021 en inventering av enskilda avlopp runt Täfteträsket. Inventeringen utfördes för fastigheter med vattentoalett ansluten till avloppsanläggning för vilken tillstånd saknades eller utfärdats före 2013 (Umeå kommun (F), 2022).

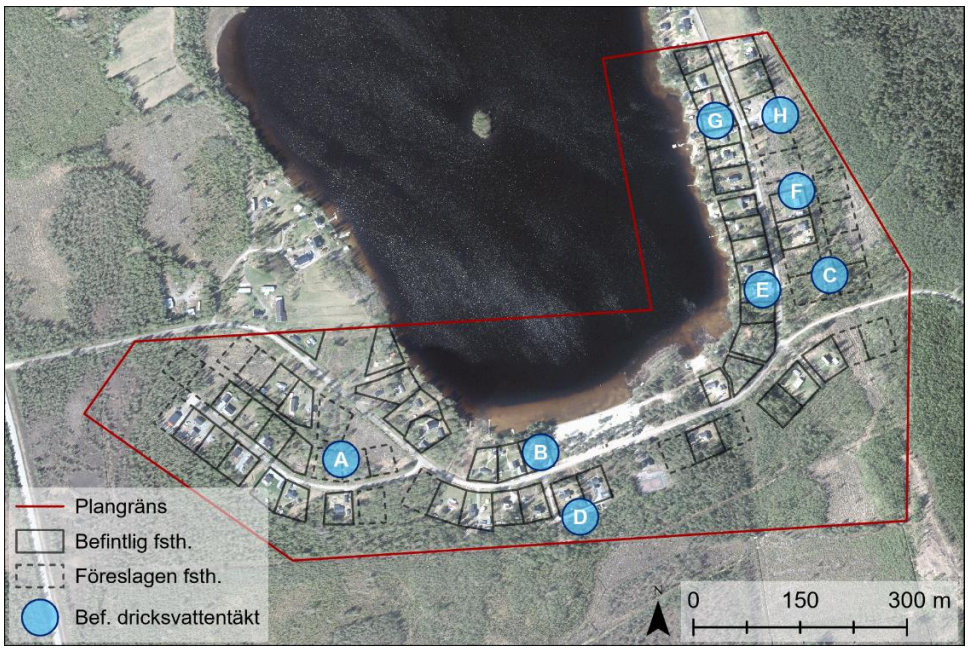
2.5 Befintlig VA-hantering

Planområdet ligger idag utanför verksamhetsområde för både dricks-, spill- och dagvatten. Det finns inga planer på att framgent inkludera området i något verksamhetsområde (Umeå kommun (A), 2022). VA-hanteringen sker således med privata anordningar.

2.5.1 Dricksvatten

Flera av fastigheterna inom planområdet har egen brunn. Det finns tre dricksvattentäkter kända av Umeå kommun (A-C i Figur 3). De förser vardera ca 5-10 fastigheter med vatten. En av dessa ligger strax nedströms flera befintliga utlopp från enskilda avlopp (Umeå kommun (A), 2022).

Utöver de tre täkterna A-C finns ytterligare fem täkter (D-F i Figur 3) rapporterade till SGU:s brunnsarkiv (SGU (A), 2022).



Figur 3. Översikt befintliga dricksvattentäkter inom planområdet, där A-C sedan tidigare är kända av Umeå kommun. Ortofoto: Lantmäteriet (2022).

2.5.2 Spillvatten

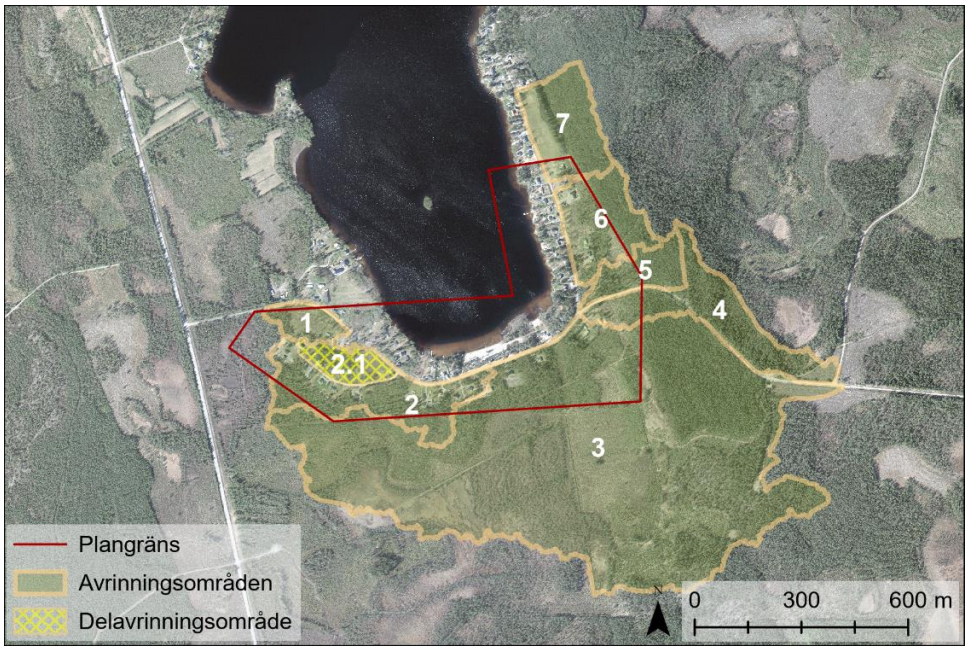
Befintliga fastigheter har enskilda avlopp i olika utföranden. I den inventering som Umeå kommun utförde 2021 (se avsnitt 2.4) kontrollerades elva av 74 avloppsanläggningar. De som inte kontrollerades hade antingen tillstånd utfärdade senast 2012, eller ingen vattentoalett ansluten till avloppsanläggningen. Av de anläggningar som kontrollerades godkändes två medan nio fick föreläggande eller förbud, samtliga i västra delen av planområdet. Uppföljning av inventeringen beräknas ske i september 2023, men enligt Umeå kommun har flera fastighetsägare påbörjat processen att åtgärda anläggningarna (Umeå kommun (G), 2022).

Att en avloppsanläggning har ett godkänt avlopp innebär inte detsamma som att det står utan risk att förorena eller påverka recipient eller dricksvattentäkt. Ett godkänt avlopp innebär att det uppfyller de krav som finns baserade på dagens förutsättningar. Dessa förutsättningar kan förändras till exempel då en fastighet går från att vara fritidsbostad till permanentbostad eller då fler bebyggda fastigheter tillkommer.

2.5.3 Dagvatten

Det dagvatten som uppstår inom planområdet avleds idag ytligt, med undantag för trummor under vägar (Umeå kommun (A), 2022). Marken lutar ned mot Täfteträsket och diken längs vägkanterna samlar upp dagvattnet från uppströms liggande områden . Trummor leder vattnet under vägen.

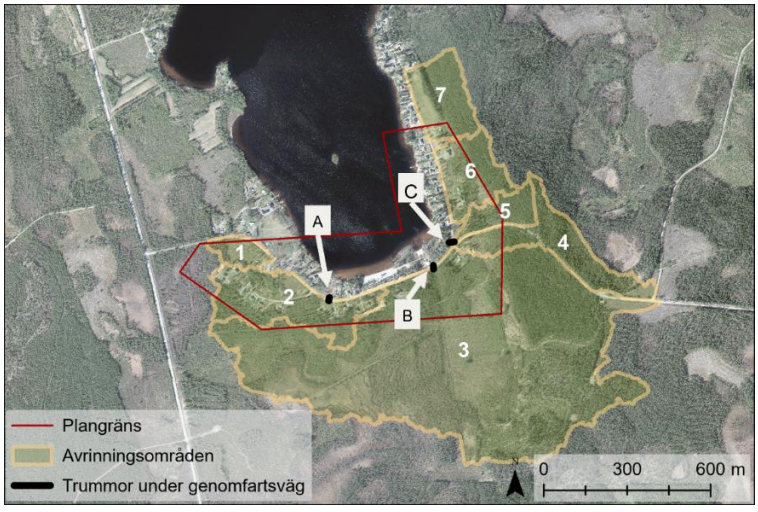
Planområdet belastas av påtryckande vatten söderifrån (Figur 5). Det rör sig dels om ett dike som avvattnar delar av myr- och skogsmarkerna söder om planområdet (ca 70 ha), dels om ett vägdike som avvattnar ca 10 ha skogsmark öster om planområdet (Scalgo, 2022).



Figur 4. Avrinningsområden som bidrar med avrinning inom planområdet. Ortofoto: Lantmäteriet (2022).

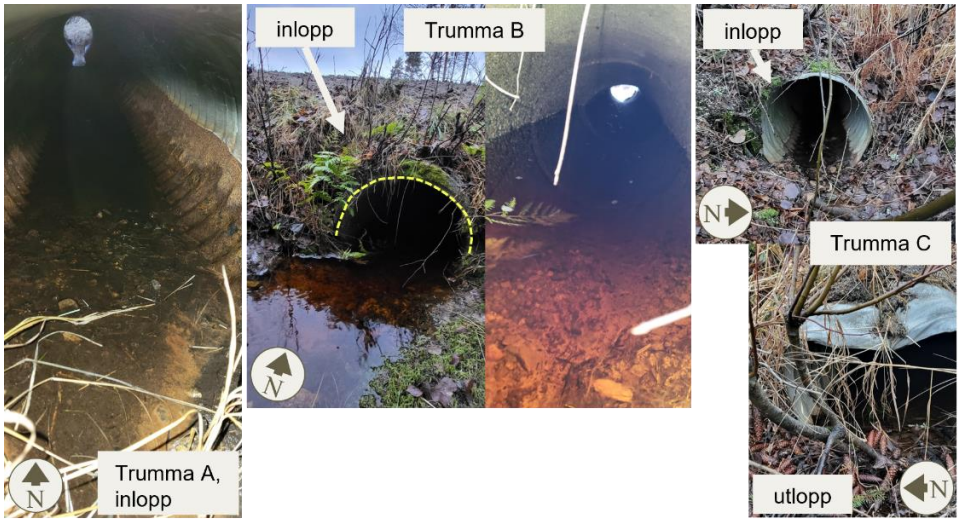
Truminventering

Ett platsbesök genomfördes för att inventera de trummor som finns inom planområdet. Tre trummor under genomfartsvägen observerades (A-C i Figur 5). Ytterligare trummor under infarter samt under skogsvägen österut och under tillfartsvägen mot fastigheterna i sydväst observerades, men inventerades inte. I ett senare skede är det dock viktigt att inventera samtliga trummor för att säkerställa vattnets framkomlighet.



Figur 5. Översikt över inventerade trummors placering i förhållande till avrinningsområden. Ortofoto: Lantmäteriet (2022).

Två av trummorna var i korrugerad plåt, en av dessa var deformerade vid in- eller utlopp och båda var delvis korrosionsangripna. En trumma var i grov betong med mindre sättningar mellan rördelarna. Sediment och löv noterades vid samtliga in- och utlopp. Vid trumma C noterades även sly som växte vid utloppet. Trumma B var vid platsbesöket vattenfylld till knappt 50 %. Figur 6 visar bilder tagna vid platsbesöket och i Tabell 1 redovisas inmätta parametrar.



Figur 6. Trumma A-C. Foto: Tyréns 2022-11-14.

Tabell 1. Parametrar för de inmätta trummorna.

	Trumma A	**Trumma B**	**Trumma C**
Material	Plåt	Betong	Plåt
Innerdiameter	500 mm	600 mm	500 mm
Lutning	5,0 %	10,0 %	6,7 %
Råhet	30 mm	3 mm	30 mm

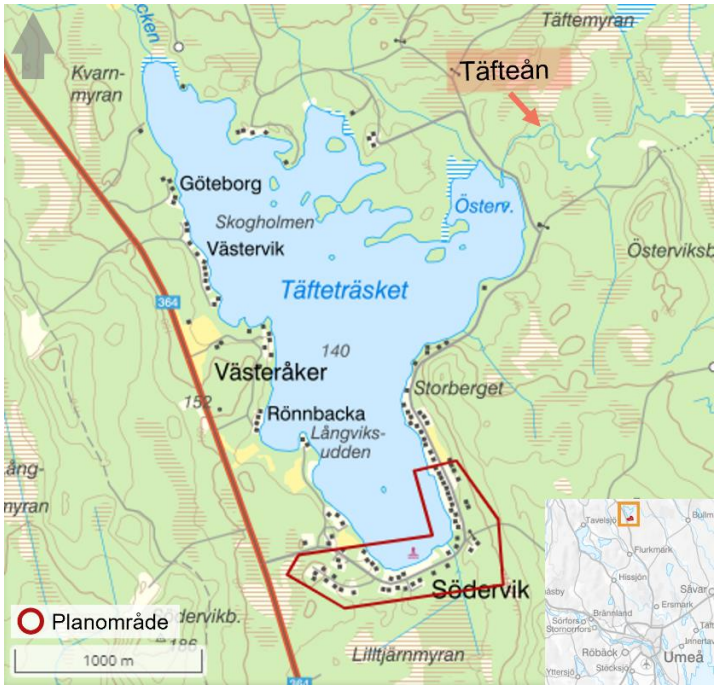
2.6 Markavvattningsföretag

Det finns inga aktiva markavvattningsföretag i anslutning till planområdet (Länsstyrelsen Västerbotten (A), 2022).

2.7 Täfteträsket

Sjön Täfteträskets södra del ligger inom planområdet (Figur 7) och är primär recipient för dag- och spillvatten från området. Det finns en badplats inom planområdet. Sjön är ca 2 km^2 stor och av naturlig härkomst. Den har sitt utlopp via Täfteån i öster (VISS, 2022). Täfteträsket ligger inte inom

något vattenskyddsområde eller Natura 2000-område (Länsstyrelsen Västerbotten (B), 2022).



Figur 7. Täfteträsket i förhållande till planområdet. Bakgrundskarta: Lantmäteriet (2022).

Vid Länsstyrelsen Västerbottens senast beslutade förvaltningscykel för miljökvalitetsnormer (Förvaltningscykel 3, 2017-2021) bedömdes Täfteträsket uppnå god ekologisk status. Detta utifrån klassning av parametrarna försurning, konnektivitet, sjöns närområde samt funktionen av dess svämplan (VISS, 2022).

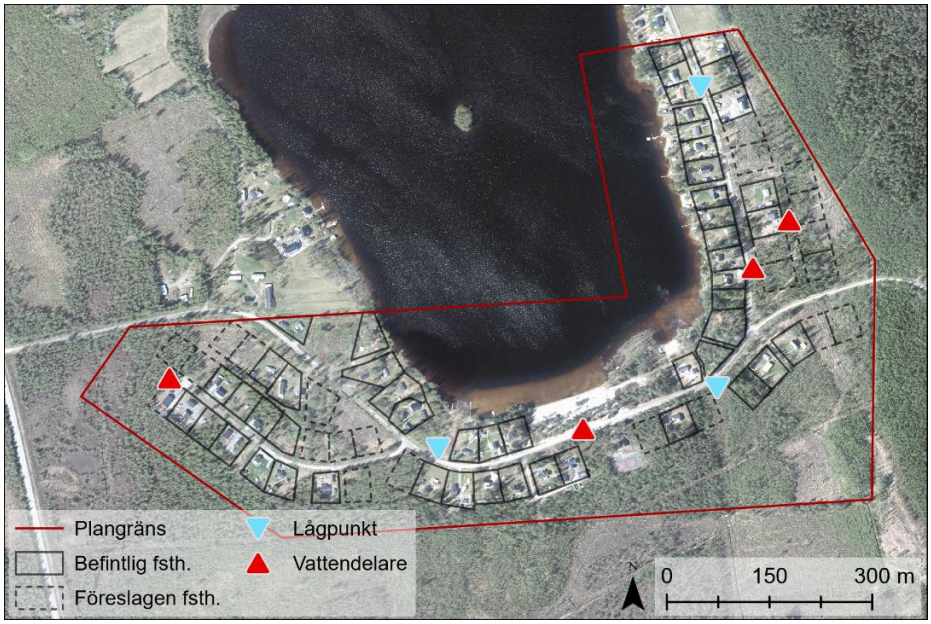
Inom samma förvaltningscykel bedömdes Täfteträsket ej uppnå god kemisk status på grund av förhöjda halter av bromerad difenyleter respektive kvicksilver och kvicksilverföreningar. Halterna av dessa överskrids dock i alla Sveriges ytvattenförekomster och bedöms inte vara möjliga att avlägsna eller förhindra (VISS, 2022).

Enligt beslutade miljökvalitetsnormer ska Täfteträsket fortsatt uppnå god ekologisk status, samt god kemisk ytvattenstatus med undantag för bromerad difenyleter respektive kvicksilver och kvicksilverföreningar (VISS, 2022).

2.8 Topografiska förhållanden

I stort sett hela planområdet avrinner mot Täfteträsket, med undantag för ett myrområde i väster. Det finns två vattendelare inom området som avgör

vilken väg vattnet rinner ned mot sjön, samt två lågpunkter som samlar större områden innan vattnet leds till sjön (Figur 8). Lågpunkterna finns väster respektive öster om badplatsen, samt i norra delen av planområdet.. Vattendelare finns längst i väster, söder om badplatsen samt i öster.

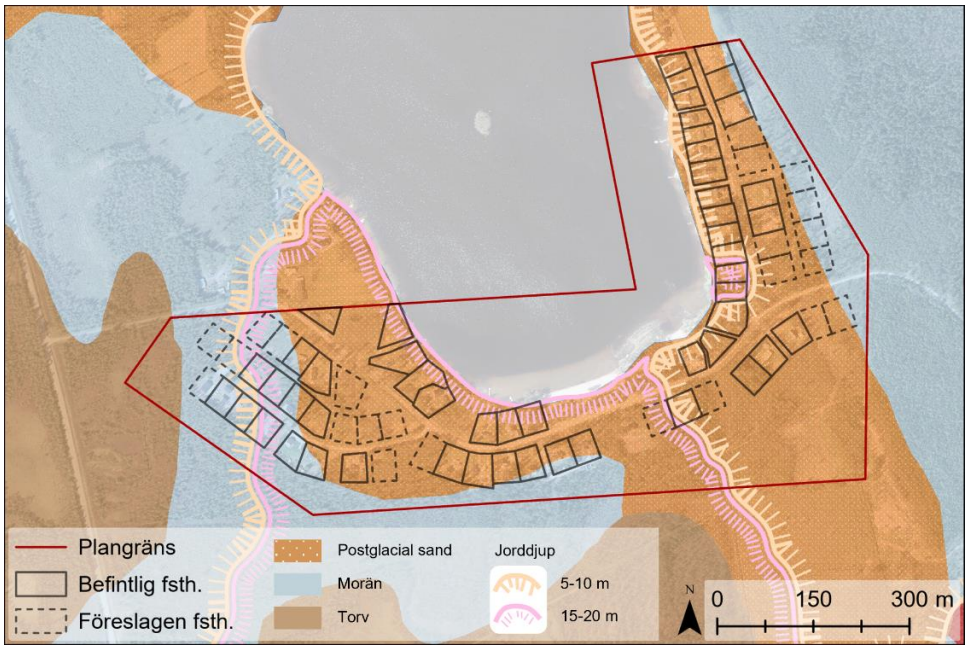


Figur 8. Översikt lågpunkter samt vattendelare inom planområdet. Ortofoto: Lantmäteriet (2022).

2.9 Geotekniska förhållanden

Jordarterna inom planområdet domineras av postglacial sand, följt av morän. En liten del i områdets västra hörn karaktäriseras av torv. Majoriteten av både befintliga och föreslagna nya tomtfastigheter finns i området med postglacial sand medan tomterna längst i väster och öster domineras av moränjordar (SGU (B), 2022). Jorddjupet från markyta till fast berg bedöms variera från ca 5-10 m i den östra halvan av planområdet till ca 10-20 m i den västra halvan (SGU (C), 2022). Figur 9 visar en översikt av jordarternas utbredning inom planområdet, tillsammans med jorddjup.

Inom planområdet varierar markens genomsläpplighet generellt från medel-hög till hög, där områdena med moränjord typiskt sett har lägre genoms-läpplighet än de med postglacial sand. Området med torv längst i väster har låg genomsläpplighet. Genomsläppligheten kan dock variera lokalt och över tid, utifrån till exempel grundvattenyta och mättnadsgrad (SGU (D), 2022).



Figur 9. Utbredning av jordarter med jorddjup inom planområdet (SGU (B), 2022). Ortofoto: Lantmäteriet (2022).

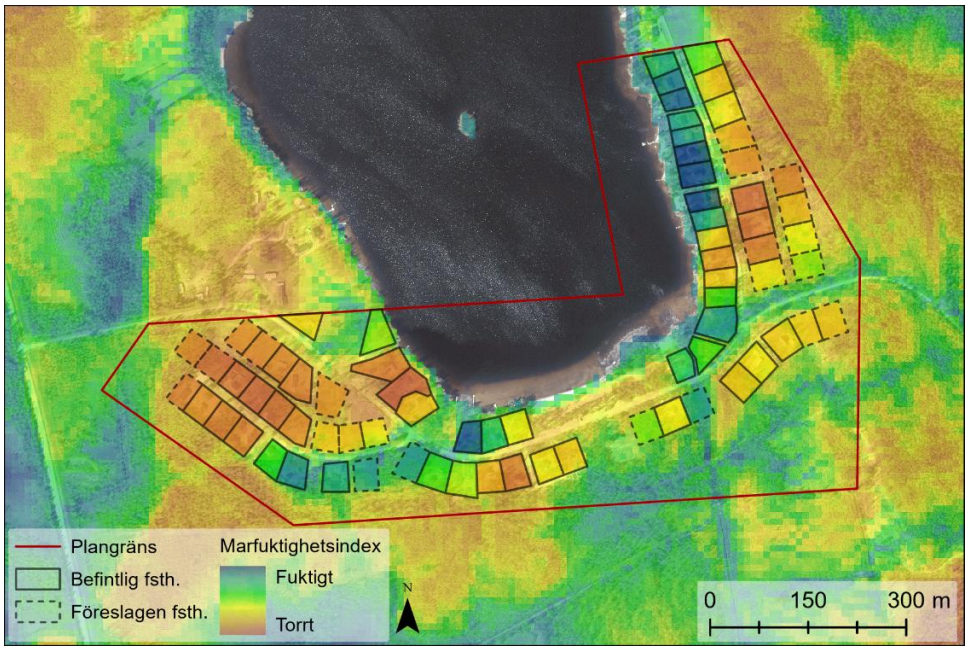
2.10 Hydrologiska förhållanden

2.10.1 Markfuktighet

Naturvårdsverkets markfuktighetsindex[1] visar att normal markfuktighet varierar inom planområdet (Naturvårdsverket (B), 2022). Av de föreslagna, nya fastigheterna ligger 18 inom generellt torra områden (orange-gul i Figur 10) och tre inom fuktigare områden (blått i Figur 10). Resterande två fastigheter ligger inom friska områden (grönt i Figur 10), med ett markfuktighetsindex mellan torr och fuktig.

Markfuktighetsindex ger en indikation på möjligheterna till infiltration inom fastigheten, utöver den grunddata för jordarternas utbredning och genomsläpplighet som redovisades i avsnittet ovan. Ett område med lägre markfuktighetsindex är generellt torrare än ett med ett högre index. Det kan exempelvis innebära bättre förutsättningar för infiltration jämfört med ett motsvarande område med högre markfuktighetsindex.

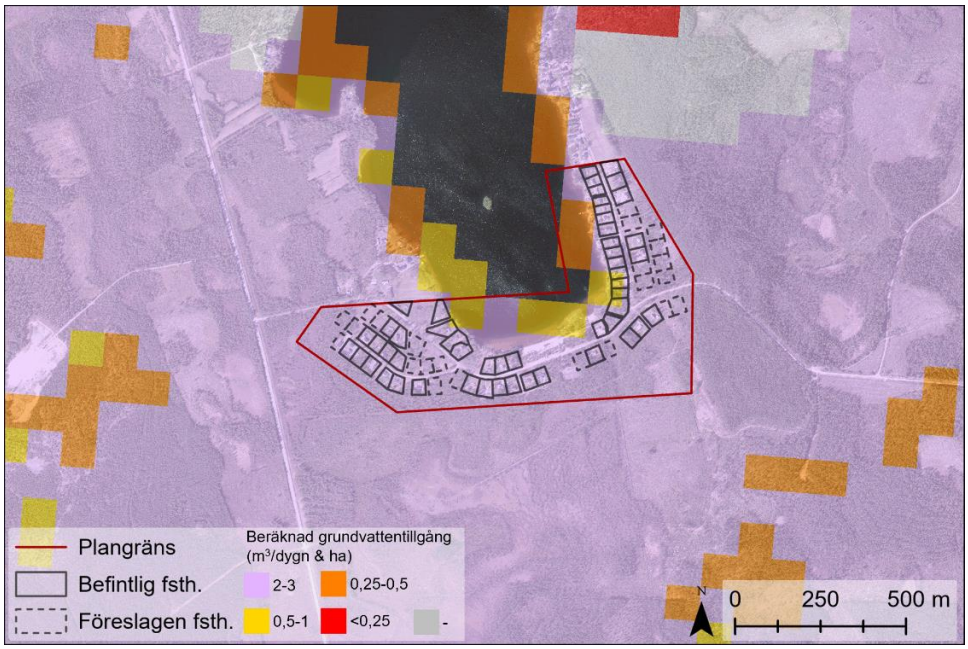
[1] Beräknat utifrån Nationella marktäckedata (Naturvårdsverket), höjdmodeller (Lantmäteriet), jordarts- och jorddjupskartor (SGU), vattenytor (Lantmäteriet) (Naturvårdsverket (A), 2022)



Figur 10. Markfuktighetsindex inom planområdet och generellt för respektive fastighet. Blåare områden är fuktigare, röda områden torrare (Naturvårdsverket (B), 2022). Ortofoto: Lantmäteriet (2022).

2.10.2 Grundvattenförekomst

SGU:s data för grundvattentillgång i små magasin visar att planområdet generellt har en beräknad grundvattentillgång om ca 2 m^3/dygn & ha (SGU (E), 2022). Tillgången avser uttagsmöjligheterna från bergborrad brunn och är att betrakta som god.



Figur 11. Beräknad grundvattentillgång i området runt planområdet (SGU (E), 2022). Ortofoto: Lantmäteriet (2022).

2.11 Förorenad mark

Det finns inga uppgifter om förorenad mark inom planområdet (Länsstyrelserna, 2022).

3 Beräkningar och analys

Nedan redovisas beräkningar avseende dricksvattenbehov och -kapacitet, dimensionerande spill- och dagvattenflöden samt kapacitet i de trummor som återfinns inom området.

3.1 Dricksvatten

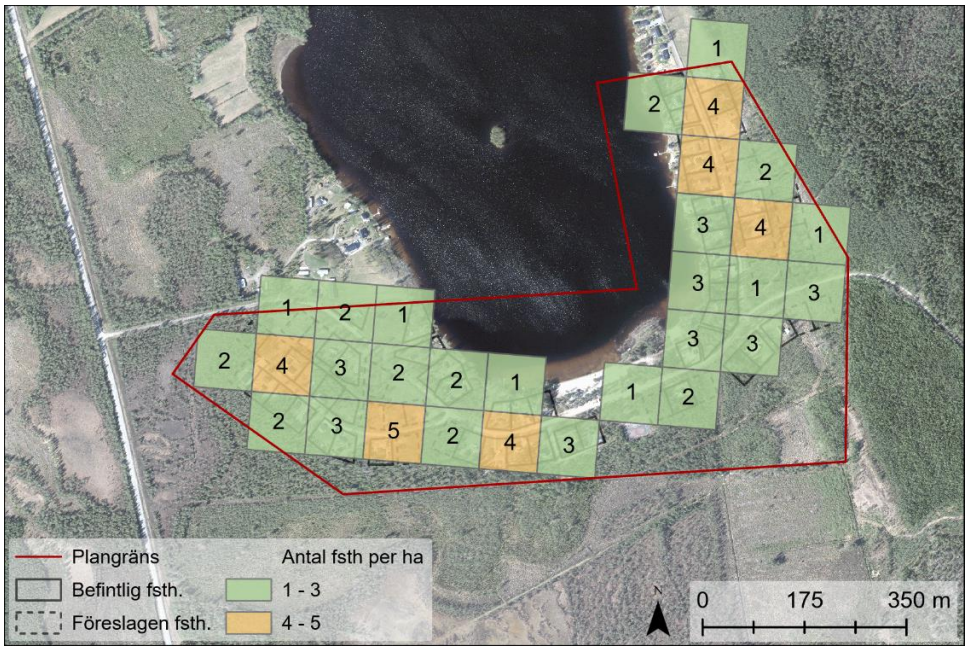
Beräkningar för erforderlig dricksvattenkapacitet har utförts enligt gällande rekommendationer för områden med färre än 500 personer (Svenskt Vatten, 2020). I enlighet med Umeå kommuns prognos har det betraktats som ett villaområde med permanentbostäder (Umeå kommun (A), 2022).

Dricksvattenbehovet har beräknats för olika befolkningsantal utifrån en specifik vattenförbrukning om 130 liter per person och dygn (Svenskt Vatten, 2020). Med en kapacitet att inom området producera 2 m^3 dricks-vatten per dygn och hektar (avsnitt 2.10) kan 15 personer per hektar försörjas från bergborrade brunnar.

I Tabell 2 redovisas det antal fastigheter per hektar som kan försörjas vid olika befolkningstäthet. En jämförelse med antalet fastigheter per hektar (Figur 12) visar att grundvattentillgången i området beräknas vara tillräcklig för att försörja samtliga fastigheter med dricksvatten, om varje täkt inte försörjer fler än 15 personer.

Tabell 2. Antal personer och motsvarande antal fastigheter (fsth) per hektar som beräknas kunna försörjas genom bergborrade brunnar vid en förbrukning av 130 l/person och dygn och en uttagskapacitet på 2 m^3/dygn och hektar.

Antal personer inom planområde (antal personer per fsth)	Antal fsth per hektar som kan försörjas
150 (2)	7
175 (2,4)	6
200 (2,7)	5
225 (3,0)	5
250 (3,4)	4



Figur 12. Antal unika fastigheter per hektar, enligt samma rutnät som i Figur 11. Ortofoto: Lantmäteriet (2022).

I det fall då en eller flera gemensamma dricksvattentäkter ska försörja fler än 15 personer beräknas uttagskapaciteten behöva vara större än 2 m^3/dygn (Tabell 3). Förutsättningarna att ta ut de mängderna fordrar en mer detaljerad hydrogeologisk utredning, troligen med provpumpningar. För två av de befintliga dricksvattentäkterna har det exempelvis rapporterats kapaciteter om 24 m^3/dygn respektive 14,4 m^3/dygn (SGU (A), 2022). Detta antyder goda förutsättningar för att kunna etablera brunnar med större uttagskapacitet än 2 m^3/dygn.

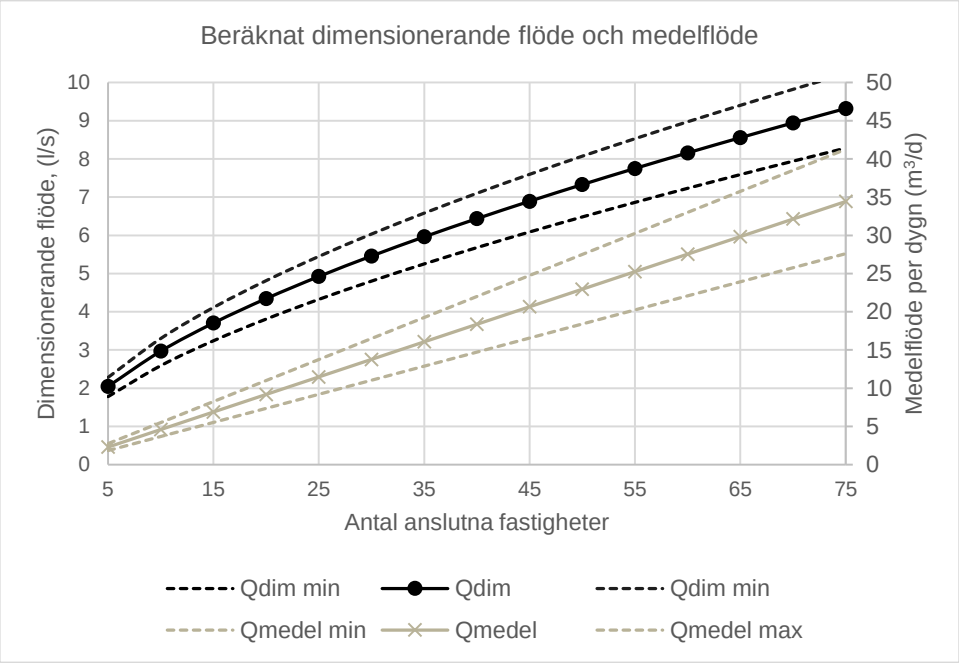
Tabell 3. Nödvändig kapacitet (m^3/dygn) i gemensam dricksvattentäkt vid olika anslutningsscenarier.

	Anslutningsgrad (antal fastigheter)					
Antal personer inom planområde (antal personer per fastighet)	**100% (74)**	**75% (55)**	**50% (37)**	**25% (18)**	**10% (7)**	
150 (2)	19	14	10	5	2	m^3/d
175 (2,4)	23	17	12	6	2	m^3/d
200 (2,7)	26	19	13	6	3	m^3/d
225 (3,0)	29	22	14	7	3	m^3/d
250 (3,4)	33	25	16	8	3	m^3/d

3.2 Spillvatten

Medelflöde samt dimensionerande flöde har beräknats enligt avsnitt 4.2.1 i P110 (Svenskt Vatten, 2016). Resultaten visas i Figur 13 som beräknat flöde per antalet fastigheter som ansluts till en gemensam renings-anläggning. Antagna parametervärden anges i

Tabell 4.



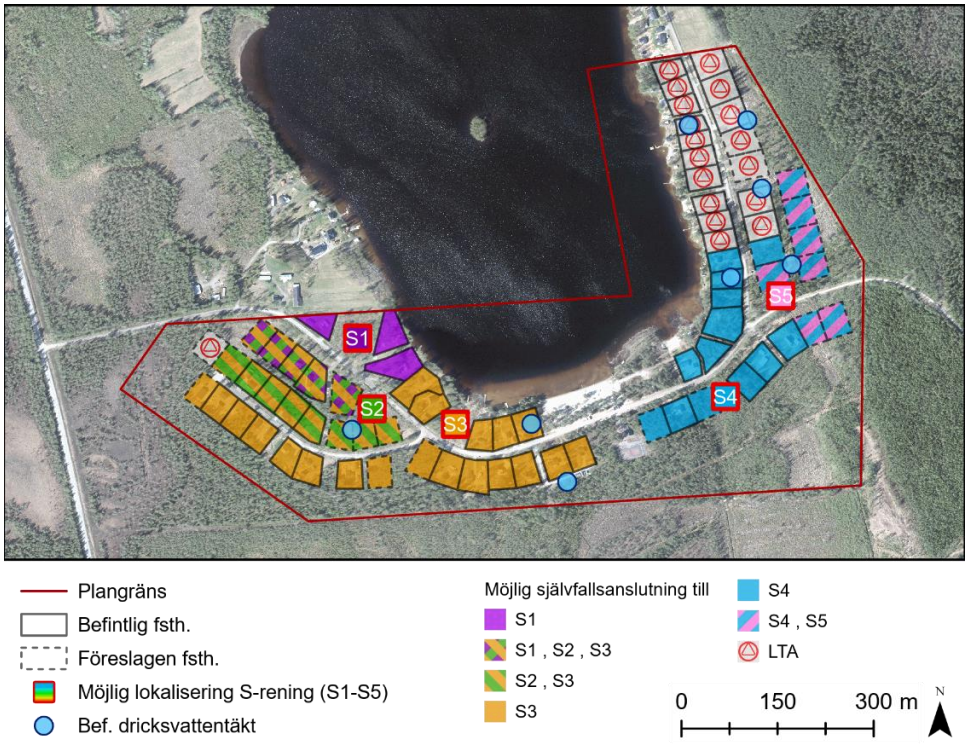
Figur 13. Beräknat dimensionerande flöde och medelflöde baserat på antal anslutna fastigheter till reningsanläggningen. Heldragen linje antar 2,7 personer per fastighet. Min och max antar 2 respektive 3,4 personer per fastighet.

Tabell 4. Antagna värden för beräkning av medel- och dimensionerande flöden.

Parameter	Ansatt värde
Specifik spillvattenavrinning	130 l/p,d
Antal personer per fastighet	2-3,4 st
Tillskottsvatten torrväder	0,02 l/s,ha
Tillskottsvatten regnväder	0,05 l/s,ha
Bidragande area tillskottsvatten	5 m * 50 m ledningslängd * antal anslutna fastigheter

De topografiska förutsättningarna inom området bedöms medge fem möjliga olika lokaliseringar för en gemensam avloppsreningsanläggning (Figur 14). Till lokaliseringen väster om badplatsen (S3) beräknas ca 30 fastigheter kunna leda spillvattnet med självfall. Till lokaliseringen öster om

badplatsen (S4) beräknas ca 20 fastigheter kunna ansluta med självfall. Till övriga lokaliseringar (S1, S2, S5) bedöms mellan ca 5 och 15 fastigheter kunna leda spillvattnet med självfall, se Figur 14. För att ansluta till en avloppsanläggning då inte självfall medges kan detta möjliggöras med ett trycksatt LTA-system där spillvattnet pumpas delar av eller hela sträckan. Till exempel bedöms de ungefär 20 nordligaste fastigheterna inte kunna ansluta med självfall till någon av punkterna (Figur 14).



Figur 14. Topografiskt möjliga lokaliseringar för gemensamma avloppsreningsanläggningar i relation till befintliga dricksvattentäkter. Ortofoto: Lantmäteriet (2022).

De lokaliseringar som visas i Figur 14 har primärt identifierats utifrån topografiska förutsättningar. Uppförandet av en eller flera avlopps-anläggningar kan medföra risk för påverkan på eventuell nedströms liggande dricksvattentäkt. För att säkra avloppshanteringen kan berörda fastigheter därför behöva anslutas till en ny dricksvattentäkt.

3.3 Dagvatten och skyfall

Planområdet lutar i huvudsak ned mot Täfteträsket och kan delas upp i sju delavrinningsområden som mynnar i sjön inom planområdet (visas i Figur 4, avsnitt 2.5). Dimensionerande flöden för avrinningsområde 3 har uppskattats med hjälp av Svenskt vattens rekommendation för förenklad

beräkning av naturmarksavrinning. Dimensionerande flöden för resterande avrinningsområden har beräknats med rationella metoden (Svenskt Vatten, 2016).

Nedan redovisas beräknade dimensionerande flöden för respektive delavrinningsområde för regn med 10 respektive 100 års återkomsttid med nuvarande grad av exploatering. Det har i beräkningarna antagits att den nya detaljplanen inte kommer att förändra de totala förutsättningarna nämnvärt. Detta innebär att den bebyggda marken väntas utgöra klart mindre än 5 % av den totala markytan inom respektive delavrinnings-område. Därmed kan naturmarken väntas bli fortsatt styrande för de dimensionerande flödena. Framtida dimensionerande flöden har därför tagits fram genom att multiplicera dimensionerande flöden för nuläget med en klimatfaktor 1,3.

Tabell 5 redovisar de parametrar som använts vid beräkning av dimensionerande flöde för respektive avrinningsområde. Avrinnings-koefficienter (φ) har hämtats från P110 för naturmark och byggnader, och sedan beräknats till en sammanvägd avrinningskoefficient för respektive område. Dimensionerande flöden för nuläget (tinad respektive frusen mark) redovisas i Tabell 6. Motsvarande framtida flöden redovisas i Tabell 7.

Tabell 5. Parametrar för beräkning av dimensionerande flöde för avrinningsområde 1-7.

	A_{tot} (ha)	φ tinad mark	φ frusen mark	Rinntid (min)
1	1,8	0,06	0,61	30
2	9,6	0,08	0,61	100
3	69,3			
4	7,8	0,06	0,61	160
5	2,9	0,05	0,60	80
6	5,5	0,06	0,61	90
7	5,8	0,06	0,61	70

Tabell 6. Nuläge, beräknade dimensionerande flöden för avrinningsområde 1-7 vid tinad respektive frusen mark.

Nuläge	Q_{dim}, 10 år (l/s)		Q_{dim}, 100 år (l/s)	
	Tinad mark	Frusen mark	Tinad mark	Frusen mark
1	10	130	30	270
2	30	290	60	610
3	430	430	1 000	1 000
4	20	170	30	350
5	10	100	20	220
6	20	180	40	380
7	20	220	50	480

Tabell 7. Framtid, beräknade dimensionerande flöden för avrinningsområde 1-7 vid tinad respektive frusen mark.

Framtid	Qdim, 10 år (l/s)		Qdim, 100 år (l/s)	
	Tinad mark	Frusen mark	Tinad mark	Frusen mark
1	20	170	270	360
2	40	380	610	800
3	570	570	1 000	1 300
4	30	220	350	450
5	20	140	220	290
6	30	240	380	500
7	30	300	480	620

3.3.1 Lågpunkter

En lågpunktsanalys i Scalgo visade att de flesta fastigheter inte riskerar att ha stående vatten inom tomten eller intill byggnaderna vid kraftiga regn (Scalgo, 2022). En av de tillkommande fastigheterna (se Figur 15) har dock planerats på så sätt att den korsas av diket som avleder delavrinnings-område 3.



Figur 15. Översikt lågpunkter. Inringad planerad fastighet korsas av dike söderifrån. Ortofoto: Lantmäteriet (2022).

3.3.2 Trumkapacitet

För att få en bild av huruvida de inventerade trummorna klarar att avleda ytavrinningen har dess teoretiska kapaciteter beräknats. Hänsyn har tagits till begränsningar i kapacitet på grund av deformerade in/-utlopp och sediment.

Kapaciteterna beräknades för trummor fyllda till 85 %. Detta för att säkerställa att nödvändig kapacitet finns även då dämning skulle uppstå i trumman, till exempel på grund av is, grenar eller grus (Trafikverket, 2020). Kapaciteterna har beräknats enligt Brettings formel för delvis fylld ledning enligt ekvation 4.15 i Svenskt Vatten P110 (Svenskt Vatten, 2016) utifrån material, diameter, lutning och råhetstal i Tabell 1. I beräkningarna har fri in- och utströmning antagits. Beräknade kapaciteter redovisas i Tabell 8. Dimensionerande flöden (Q_{dim}) har hämtats från Tabell 7.

Tabell 8. Beräknade dimensionerande flöden till trummorna för regn med 10 års återkomsttid i framtiden vid torr respektive frusen/mättad mark.

			Q_{dim}, 10 års återkomsttid [l/s]	
Trumma	**Teoretisk kapacitet**	**Uppströms avrinningsområde**	**Torr mark**	**Frusen/mättad mark**
A	900 l/s	2	40	380
B	1 200 l/s	3, 4, 5	620	920
C	800 l/s	(5)*	(20)	(140)

** Avrinningsområde 5 avvattnas primärt mot trumma B, då inloppet till trumma C ligger högre och mer blockerat än den trumma som leder vidare mot trumma B.*

Samtliga trummor beräknades ha god marginal att avleda regn både vid torr och frusen eller mättad mark. De kraftiga lutningar som noterades vid inmätningen bidrar till de höga kapaciteterna. En 10 gånger flackare lutning skulle ge ungefär två tredjedelar lägre kapacitet.

4 Diskussion

Täfteträsket är idag en sjö med god ekologisk status, vilket inte får försämras med den nya detaljplanen. En större andel permanentboende jämfört med idag medför en ökad belastning på befintliga små avlopp samtidigt som fler nya avlopp behövs när invånarantalet stiger. Denna ökade belastning får inte försämra varken kvaliteten på vattnet i Täfteträsket eller de brunnar som ska förse invånarna med dricksvatten.

Att Umeå kommun inte längre klassar Täfteträsket som särskilt känslig vattenförekomst innebär att små avlopp runt sjön inte per automatik förses med extra höga reningskrav. Eftersom planområdet omfattar runt hundra fastigheter, och ytterligare runt 30 fastigheter finns i nära anslutning utanför området, bör dock spill- och dricksvattenhanteringen ses i ett större perspektiv än den enskilda fastigheten. Med en dricksvattenbrunn och en avloppsanläggning per fastighet skulle det kunna uppstå svårigheter att nå alla krav på skyddsavstånd, exempelvis avseende avstånd mellan dricksvattenbrunn och avloppsanläggning. Det skulle även innebära risk för förorening av dricksvattenbrunnar när dessa ligger nedströms utlopp från avloppsanläggningar.

Det finns idag en mängd tekniker för små avlopp som minskar risken för negativ påverkan på miljön och människors hälsa. Det är dock viktigt att de underhålls och kontrolleras för att säkerställa att funktionen bibehålls över tid. Detta gäller både en enskild anläggning inne på en fastighet och en gemensam anläggning för flera fastigheter.

Beräkningarna i avsnitt 3.1 visade att grundvattentillgången bedömts vara fördelad på så sätt att dricksvattenbehovet kan tillgodoses främst genom flera små täkter snarare än några få större. Det ska dock framhållas att den verkliga kapaciteten i en bergborrad brunn först kan avgöras när en brunn är satt. Beräkningsresultaten är därför att betrakta som konservativa där även hänsyn tas till extrema torrår.

Vid prövning av nya vattentäkter behöver det säkerställas att de inte påverkar befintliga täkter negativt, eller riskerar att förorenas från enskilda avlopp. Med strategiskt placerade gemensamma dricksvattentäkter snarare än en täkt per fastighet minskar risken för negativ påverkan från enskilda avlopp. Om täkterna därmed skulle omfattas av dricksvattenföreskrifterna säkerställs en kontinuerlig kvalitetssäkring av vattenkvalitén och risken för påverkan från avlopp minimeras.

Grundvattnets nivå har betydelse för val och utformning av avloppsanordning, såväl för enskilda fastigheter som gemensamma anläggningar.

Detta är viktigt att ta i beaktning vid prövning av anläggningar. Med en eller flera gemensamma avloppsanläggningar skulle utsläppskällorna minska i antal jämfört med om varje fastighet har en egen anläggning, vilket kan förenkla provtagning och kvalitetssäkring. För att säkerställa minimerad risk för människors hälsa under badsäsong kan ett fåtal gemensamma anläggningar öka möjligheten till kontroll av utgående vatten jämfört med ett scenario med flertalet mindre enskilda avlopp.

Eftersom planområdet inte ingår i verksamhetsområde för vare sig dricksvatten eller spillvatten behöver fastighetsägarna själva finansiera och ansvara för driften av gemensamma anläggningar. De fastigheter som tillkommer med den nya detaljplanen kan föreskrivas anslutning till en gemensam anläggning, men anslutning av befintliga fastigheter bygger på frivillighet. Om gemensamma anläggningar ska eftersträvas, kan områden för detta reserveras i plan för att säkerställa nödvändigt utrymme.

5 Slutsatser

När invånarna i Södervik går från att vara till största delen fritidsboende till permanentboende ökar den kontinuerliga belastningen på både dricks- och avloppsanläggningar. Utöver att nya fastigheter tillkommer är det troligt att andelen befintliga fastigheter med vattentoalett ansluten till avlopps-anläggningen ökar.

Mot bakgrund av aktuell utredning har följande slutsatser dragits för att säkerställa en hållbar VA-lösning utan risk för människors hälsa eller miljön:

- God kännedom om hur grundvattennivåerna varierar över säsongerna är viktiga förutsättningar för planering och tillstånd för dricksvattenbrunnar och avloppsanordningar. Grundvattennivåerna i området bör därmed övervakas över längre period, för att kartlägga säsongsvariationerna.
- Fastigheternas storlek och närhet till varandra och Täfteträsket gör det svårt att säkerställa att människors hälsa och miljön inte påverkas negativt om varje fastighet ska ha egen avlopps-anläggning.
- Avvattningen i området är beroende av fungerande diken och trummor. Det bör därför inte bildas någon bebyggd fastighet över det dike som avvattnar naturmarksområdet söder om planområdet.

Sett till de förutsättningar och beräkningar som redovisats i utredningen kan utgångspunkten för vidare arbete sammanfattas med att

- Dricksvattenförsörjningen tillgodoses genom små vattentäkter (<15 personer)
- Spillvattenhanteringen sker i få gemensamma anläggningar med hög anslutningsgrad
- Dagvattenhanteringen inte utgör ett problem, så länge befintliga förutsättningar inte försämras

Referenser

Havs och vattenmyndigheten. (2015). *Juridiken kring vatten och avlopp.*

Havs- och vattenmyndigheten. (2016). *HVMFS 2016:17, Havs- och vattenmyndighetens allmänna råd om små avloppsanordningar för spillvatten.*

Havs- och vattenmyndigheten. (11 2022). *Små avloppsanläggningar*. Hämtat från Frågor och svar om små avlopp: https://www.havochvatten.se/avlopp-och-dricksvatten/sma-avloppsanlaggningar/fragor-och-svar-om-sma-avlopp.html

Lantmäteriet (A). (10 2022). *Min karta*. Hämtat från Flygbild med gränser: https://minkarta.lantmateriet.se/

Lantmäteriet (B). (10 2022). *Min karta*. Hämtat från Historiska ortofoton: https://minkarta.lantmateriet.se/

Livsmedelsverket. (2001). *SLVFS 2001:30, Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten.*

Livsmedelsverket. (2022). *Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (LIVSFS 2022:12).*

Länsstyrelsen Västerbotten (A). (10 2022). *Länskarta Västerbotten*. Hämtat från LstAC Vattendomar, dikningsföretag: https://ext-geoportal.lansstyrelsen.se/standard/?appid=ee4481695191439f930e87799fea8787&bookmarkid=38885

Länsstyrelsen Västerbotten (B). (10 2022). *Länskarta Västerbotten*. Hämtat från Skyddad natur: https://ext-geoportal.lansstyrelsen.se/standard/?appid=ee4481695191439f930e87799fea8787&bookmarkid=38886

Länsstyrelserna. (10 2022). *EBH-kartan*. Hämtat från EBH-stödet: https://ext-geoportal.lansstyrelsen.se/standard/?appid=ed0d3fde3cc9479f9688c2b2969fd38c&bookmarkid=38887

Naturvårdsverket (A). (11 2022). *Rikstäckande information om markens fuktighet.* Hämtat från https://gpt.vic-metria.nu/data/land/NMD/ARTIKEL_Markfuktighetsindex_NMD.pdf

Naturvårdsverket (B). (11 2022). *Metadatakatalogen*. Hämtat från Markfuktighetsindex: https://metadatakatalogen.naturvardsverket.se/metadatakatalogen/

GetMetaDataById?id=cae71f45-b463-447f-804f-2847869b19b0#restriktionerTab

Scalgo. (11 2022). *Scalgo Live*. Hämtat från Depression-free flow.

SGU (A). (10 2022). *Kartvisare brunnar*. Hämtat från https://apps.sgu.se/kartvisare/kartvisare-brunnar.html

SGU (B). (11 2022). *Kartvisare jordarter 1:25000-1:10000*. Hämtat från https://apps.sgu.se/kartvisare/kartvisare-jordarter-25-100.html

SGU (C). (11 2022). *Kartvisare Jorddjup*. Hämtat från https://apps.sgu.se/kartvisare/kartvisare-jorddjup.html?zoom=62632.945517890854,6688944.607999215,1373735.5677231357,7435846.101802202

SGU (D). (11 2022). *Produktbeskrivning kartvisare genomsläppplighet*. Hämtat från https://resource.sgu.se/dokument/produkter/genomslapplighet-wms-beskrivning.pdf

SGU (E). (10 2022). *Kartvisare Grundvattentillgång i små magasin*. Hämtat från https://apps.sgu.se/kartvisare/kartvisare-grundvattentillgang.html?zoom=688693.1976383951,7069985.428904383,819803.4598589196,7144675.578284682

Svenskt Vatten (A). (11 2022). *Vattentjänstlagen*. Hämtat från Kommunens skyldigheter: https://www.svensktvatten.se/va-chefens-verktygslada/juridik/oversikt-regelverk/vattentjanster-regler-fragor-och-praxis/kommunens-skyldighet-att-ordna-vattentjanster/

Svenskt Vatten (B). (11 2022). *Verksamhetsområde*. Hämtat från https://www.svensktvatten.se/va-chefens-verktygslada/verksamhetsstyrning/verksamhetsomrade/

Svenskt Vatten (C). (2022). *Nya dricksvattenföreskrifter snart här*. Hämtat från https://www.svensktvatten.se/om-oss/nyheter-lista/nya-dricksvattenforeskrifter-snart-har/

Svenskt Vatten. (2016). *Publikation P110 Avledning av dag-, drän- och spillvatten.* Svenskt Vatten AB.

Svenskt Vatten. (2020). *P114 Distribution av dricksvatten.* Svenskt Vatten AB.

Trafikverket. (2020). *Avvattning, dimensionering och utformning, TRVINFRA-00231.* Trafikverket.

Trafikverket. (10 2022). *NVBD på webb*. Hämtat från Väghållare: https://nvdb2012.trafikverket.se/SeTransportnatverket

Umeå kommun (A). (den 21 09 2022). Muntligen vid möte.

Umeå kommun (B). (2022). *Utvecklingsstrategi för vatten och avlopp.*

Umeå kommun (C). (11 2022). *Skyddszon_ny*. Hämtat från https://kartor1.umea.se/karta/Miljo/Skyddsnivaer_avlopp/Skyddszon_ny

Umeå kommun (D). (11 2022). *Bygga, bo och miljö*. Hämtat från Utvecklingsstrategi för vatten och avlopp: https://www.umea.se/byggaboochmiljo/vattenochavlopp/utvecklingsstrategiforvattenochavlopp.4.250f9659174ae4b979443e.html

Umeå kommun (E). (2022). *Dagvattenprogram för Umeå.*

Umeå kommun (F). (10 2022). *Bygga, bo och miljö*. Hämtat från Avloppsinventering 2021 Täfteträsket: https://www.umea.se/byggaboochmiljo/vattenochavlopp/egetavlopp/avloppsinventering2021taftetrasket.4.6f2a8f70177614764ea88b.html

Umeå kommun (G). (den 01 11 2022). Inventering enskilda avlopp, e-post.

Umeå kommun. (2016). *Utvecklingsstrategi för vatten och avlopp i Umeå kommun.*

Umeå kommun. (2019). *Planbesked för Södervik 1:7 - bostäder.* Hämtat från Planbesked för Södervik 1:7 - bostäder.

Umeå kommun. (01 2023). *Utvecklingsstrategi för vatten och avlopp*. Hämtat från https://www.umea.se/byggaboochmiljo/vattenochavlopp/utvecklingsstrategiforvattenochavlopp.4.250f9659174ae4b979443e.html

VISS. (10 2022). *Täftesträsket*. Hämtat från https://viss.lansstyrelsen.se/Waters.aspx?waterMSCD=WA88766629

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2025-11-28

Kommunstyrelsens planeringsutskott

Diarienr: KS-2025/00063

KSPLU Informationsärenden 2025-12-09

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens planeringsutskott beslutar

att i protokollet notera att utskottet tagit del av informationen

Ärendebeskrivning

- Prognos verksamhetsmark. Sarah Lundgren, Olivia Forsman och Hanna Jonsson. 10-15 min.
- Remiss om ändring av gränsen mellan Robertsfors kommun och Umeå kommun, Pernilla Helmersson, 10 min
- Uppdatering fördjupningsstudier, Daniel Lindström, Fredrik Forslund 10 min
- Nämndinitiativ: Omvärldsanalys/kartläggning av andra kommuners översiksplanearbete, Lucas Röhlinger, Hanna Jonsson, 20 min
- Återkoppling Nordic City Network
- Återrapport - Bo Västerbotten
- Stadsdirektören informerar

Beslutsunderlag

Beredningsansvariga

Elin Pietroni

Beslutet ska skickas till

Förnamn, Efternamn	Olov Häggström
Befattning	Utredare

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2025-11-17

Kommunstyrelsens planeringsutskott

Diarienr: KS-2025/00025

KSPLU Anmälningsärenden 2025-12-09

Förslag till beslut

Trafikverket - Riksintressepreciseringar Umeå flygplats. Strategisk utveckling för handläggning till Kommunstyrelsen som skickar kommunens yttrande till Trafikverket senast 2 februari 2026. KSNAU 2025-01-07, KS 2025-01-10

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet - Kommunstyrelsen överlämnar denna remiss till Byggnadsnämnden för yttrande till Kommunstyrelsen som skickar kommunens yttrande till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet senast 4 mars 2026. BN 2026-01-21, KSPLU 2026-02-03

Skogsstyrelsen - Grundföreskrift kriterier för gammal skog Dnr 2025/3265. Miljö – och hälsoskyddsnämnden och Mark – och exploatering för eget yttrande till Skogsstyrelsen senast 30 november 2025

Förnamn, Efternamn
Befattning

Therese Stellén

Från: carolina.lomakka@trafikverket.se
Skickat: den 3 november 2025 11:03
Till: registraturen@boverket.se; exp-hkv; registrator@msb.se; registrator@transportstyrelsen.se; tillvaxtverket@tillvaxtverket.se; vasterbotten; vasternorrland@lansstyrelsen.se; regionen@regionvasterbotten.se; region.vasternorrland@rvn.se; info@swedavia.se; Umeå kommun; kundtjanst@skelleftea.se; kommun@robertsfors.se; vindelns.kommun@vindeln.se; kommun@lycksele.se; kommunen@bjurholm.se; vannas.kommun@vannas.se; kommun@nordmaling.se; kontaktcenter@ornskoldsvik.se
Ämne: Remiss: Riksintressepreciseringen Umeå flygplats
Bifogade filer: Remissversion Riksintressepreciseringen för Umeå flygplats 251103 webb.pdf; Missiv remissutskick Umeå flygplats.docx

Uppföljningsflagga: Följ upp
Flagga: Har meddelandeflagga

Du får inte ofta e-post från carolina.lomakka@trafikverket.se. Läs om varför det här är viktigt

Hej,

Härmed översänds remissversion av riksintressepreciseringen för Umeå flygplats.

Remisstiden är 3 november 2025 till 2 februari 2026.

Remissvaren skickas till trafikverket@trafikverket.se Vänligen ange dnr **TRV 2024/112 117**.

Med vänlig hälsning

Carolina Lomakka
Samhällsplanerare

Carolina.lomakka@trafikverket.se
Direkt: 010- 123 75 20

Trafikverket
Storgatan 60, 903 30 Umeå
Telefon: 0771-921 921
trafikverket.se

Facebook | YouTube | Twitter | LinkedIn | Instagram

TRAFIKVERKET

RAPPORT

Riksintressepreciseringför Umeå flygplats

Remissversion 2025-11-03



Trafikverket
Besöksadress: Trafikverket, Storgatan 60, 903 30 Umeå

E-post: trafikverket@trafikverket.se
Telefon: 0771-921 921, Texttelefon: 010-123 50 00

Konfidentialitetsnivå: 1, ej känslig
Dokumenttitel: Riksintressepreciseringför Umeå flygplats, remissversion
Författare: Jean-Marie Skoglund/Cecilia Häckner
Kontaktperson: Carolina Lomakka
Dokumentdatum: 2025-11-03
Ärendenummer: TRV 2024/112 117
Underlagskartor och ortofoton: Lantmäteriet, Geodatasamverken
Fotografier: Swedavia om inget annat anges

Publikationsnummer:
ISBN:

Förord

Umeå flygplats har redovisats som riksintresse för kommunikationer sedan år 2005, enligt beslut av dåvarande Luftfartsstyrelsen. En tidigare riksintressepreciseringpublicerades i december 2015, det finns nu behov av en uppdatering. Den benämning på flygplatsen som finns på omslaget är den som Transportstyrelsen har beslutat om, Umeå flygplats. I denna rapport används denna benämning. Swedavia benämner flygplatsen Umeå Airport.

Trafikverket Norra regionen har tagit fram denna riksintressepreciseringFlygplatsoperatören Swedavia AB samt Umeå kommun har bidragit med underlag.

Ett förslag till riksintressepreciseringhar varit ute på extern remiss under perioden 2025-11-03 till 2026-02-02. Efter remissperioden kommer materialet att bearbetas och uppdateras.

Föreliggande riksintressepreciseringersätter den som publicerades 2015 och gäller tills vidare eller tills en ny version fastställs. Den redovisar de anspråk som riksintresset medför, i form av riksintressets markanspråk samt påverkansområden utanför detta. Syftet är att det ska fungera som underlag för kommunernas fysiska planering och vid tillståndsprövning samt för andra myndigheters handläggning som berör riksintresset.

Till riksintressepreciseringen finns en bilaga som är av informationskaraktär, allmänt om flyget, en beskrivning av flygplatsen samt mer detaljerade beskrivningar av sådant som måste bevakas.

Helena Eriksson

Regional direktör, Trafikverket Norra regionen

TMALL 0004 Rapport generell 5.0

Innehåll

Förord **3**

Sammanfattning **5**

1 Inledning **11**

1.1 Bakgrund till denna riksintressesprecisering 11

1.2 Syfte 11

1.3 Hur arbetet har bedrivits 11

2 Värdebeskrivning **13**

2.1 Kriterier för utpekande 13

2.2 Generell värdebeskrivning 14

2.3 Riksintresset för luftfarten 14

2.4 Flygplatsens betydelse utifrån systemet/nationellt perspektiv 15

3 Riksintressets markanspråk **17**

4 Riksintressets påverkansområden **19**

4.1 Innebörd av påverkansområde 19

4.2 Påverkansområden enligt Trafikverkets beslut 20

4.2.1 Påverkansområde flygbuller 20

4.2.2 Hinderbegränsande ytor 24

4.2.3 System för kommunikation, navigering och övervakning 26

4.3 Påverkansområden enligt annat gällande regelverk 27

5 Vägledning **28**

5.1 Allmänt 28

5.2 Inom markanspråket 28

5.3 Inom påverkansområde för flygbuller 29

5.4 Inom hinderbegränsande områden 29

5.5 Inom områden med system för kommunikation, navigering och övervakning 30

5.6 Övriga påverkansområden enligt annat regelverk 31

5.7 Remisshantering 32

Källor och referenser **34**

Sammanfattning

Trafikverket har preciserat riksintresseanspråket med tillhörande påverkansområden för Umeå flygplats. Arbetet inleddes med en workshop 11 september och ett inledande möte med länsstyrelsen i Västerbotten hölls 24 september 2024. En intern arbetsgrupp har regelbundet haft avstämningar. En samordningsgrupp bildades med representanter från Trafikverket, Länsstyrelsen i Västerbottens län, flygplatsoperatören Swedavia AB samt Umeå kommun. Möten hölls inför den externa remissen och inför framtagandet av slutversionen. Som konsultstöd avseende flygbullerberäkningar har Swedavias akustiker anlitats.

Riksintresseanspråket ska enligt bestämmelserna i 3 kap. 8 § miljöbalken skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomst eller utnyttjande av anläggningen. Det område som måste skyddas är redovisat markanspråk och i bedömningen om åtgärder påtagligt försvårar tillkomst och utnyttjande av flygplatsen, ska de påverkansområden som sträcker sig utanför markanspråket beaktas. Dessa framgår i huvudrapportens kapitel 3 respektive 4. I kapitel 2 redovisas kriterier för utpekande, en generell funktionsbeskrivning samt flygplatsens betydelse ur ett systemperspektiv.

I tillhörande bilaga redovisas det som är mer av informationskaraktär, en översikt av luftfarten, flygets övergripande utveckling, beskrivning av flygplatsen samt mer detaljerade beskrivningar av påverkansområden. Kortfattat beskrivs också riksintressets behandling i lagstiftningen och det finns även information om flyghinder.

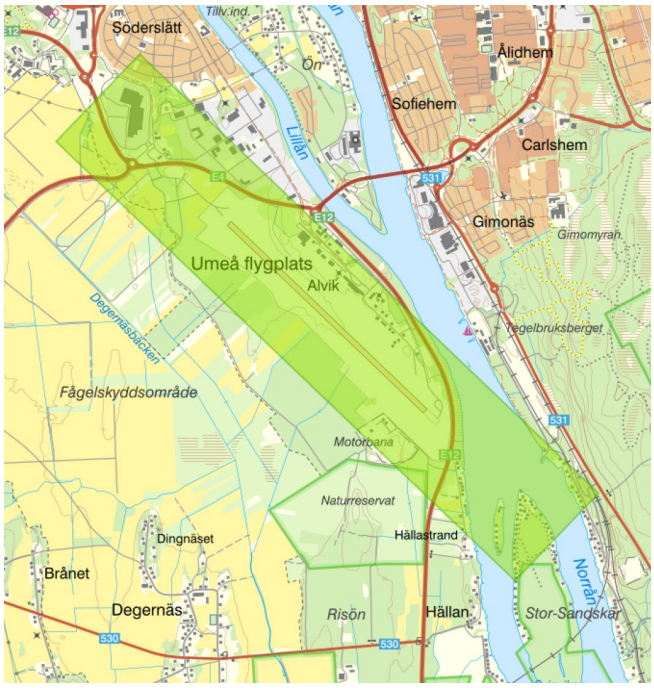
Riksintressets markanspråk kring en flygplats utgörs av mark som direkt används eller som i framtiden kan komma att användas för luftfartens behov. För att tillkomst eller utnyttjande av riksintresset inte ska försvåras måste ytterligare områden beaktas när ny bebyggelse eller markanvändning planeras. Det kan handla om områden som påverkas av buller från flygplatsen eller områden där höga objekt skulle kunna utgöra hinder för landande eller startande flygplan eller störa ut flygtekniska system.

För att riksintresseanläggningen ska kunna utnyttjas och verksamheten fungera, är det av stor vikt att kommunikationerna till och från flygplatsen fungerar på ett bra sätt. Flygtrafiken och tillgängligheten i marktransportsystemet är av avgörande betydelse för landets nationella tillgänglighet. Därför är tillfartsvägarna utpekade som riksintresse för kommunikationer. E4/E12 är redan utpekade. När denna precisering blir godkänd av Trafikverket, blir också tillfartsvägen till flygplatsen, Flygplatsvägen riksintresse för kommunikation. Utvecklingen av områdena kring

flygplatsen måste ske på ett sådant sätt att tillgängligheten inte påverkas negativt.

Enligt gällande schablon omfattas markanspråket för en flygplats av ett område som sträcker sig 500 meter i vardera riktningen från en banas centrumlinje samt 1 500 meter i längdled i vardera riktningen, räknat från banans ändar. Området enligt schablonen är sedan år 2005 fastställt av dåvarande Luftfartsstyrelsen. Läs mer i kapitel 3.

Utbredningen baseras på de faktiska måtten, i vissa fall med en utökning för att möjliggöra framtida utbyggnad. Markanspråket för Umeå flygplats omfattar den befintliga banan med tillhörande anläggningar. Något behov att förlänga eller bygga ut banan bedöms inte föreligga inom överskådlig tid. Markanspråket berör bara Umeå kommun.



Umeå flygplats markanspråk enligt gällande schablon, grön yta.

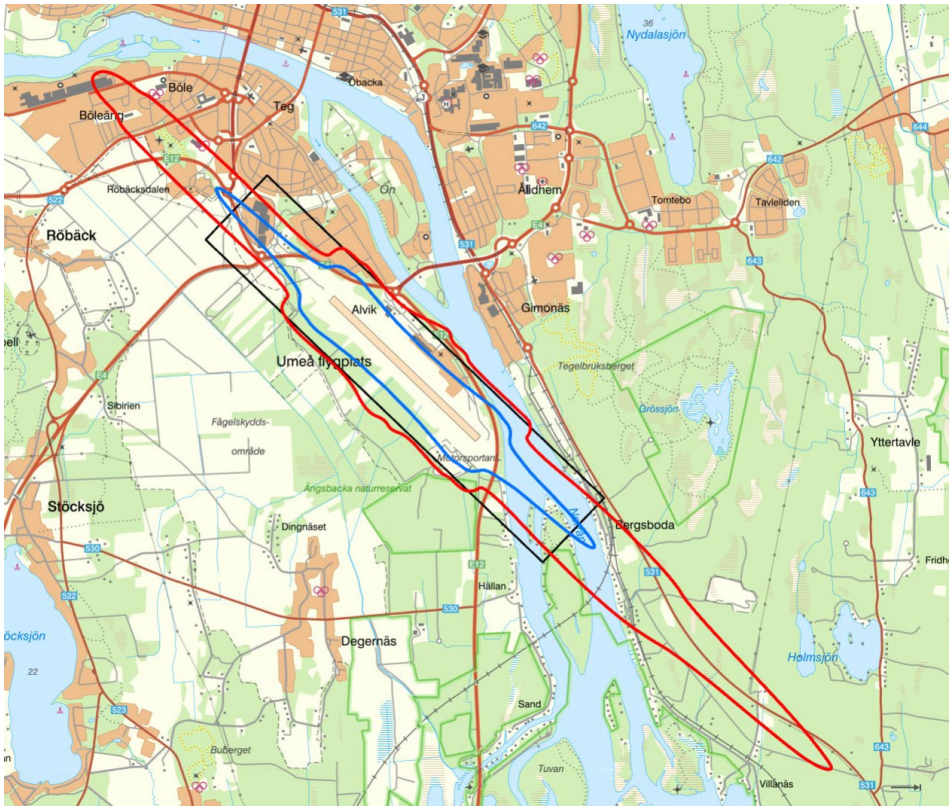
Det som Trafikverket har fattat beslut om som påverkansområden avseende flygplatser är:

- Flygbullerkurvor baserade på beräkningar med Trafikverkets framtagna prognos för antal flygrörelser som underlag
- De hinderbegränsande områdena som avgör att flygplanens start- och landningar fungerar, Annex-14 ytan samt MSA-ytan (Minimum Sector Altitude) och TAA-ytan (Terminal Arrival Altitude)

Utöver de ovan nämnda påverkansområdena, flygbuller, hinder-begränsande ytor och system för kommunikation, navigering och övervakning, finns ytterligare faktorer som kan påverka flygplatsens funktion. Dessa faktorer, som inte är kopplade till Hushållnings-

förordningen eller Miljöbalken, regleras genom annat regelverk. Dessa påverkansområden måste också bevakas för att säkerställa att de inte påverkar riksintresset negativt. Mer detaljerad information om dessa områden finns i avsnitt 4.3 och i bilagans kapitel 9.

Kartan nedan visar de flygbullerkurvor som har tagits fram baserat på Trafikverkets prognos för år 2045, 19 250 flygrörelser. Kurvan avser FBN (flygbullernivå) 55 dB(A) och maxbuller 70 dB(A). Läs mer i avsnitt 4.2.



Resultatet av flygbullerberäkningarna för 19 250 rörelser FBN 55 dB(A), blå linje, maxbuller 70 dBA, röd linje, markanspråket svart linje.

Kartan på nästa sida visar flygplatsens hinderbegränsande ytor enligt gällande regelverk. Dessa gäller oberoende av riksintressepreciseringen och undantag från tillåtna maximala höjder, kan endast medges efter att en flyghinderanalys har genomförts och som visar att det är möjligt. För att få exakt besked om vilka höjder som gäller på en viss position, måste en flyghinderanalys beställas från LFV/Swedavia. Läs mer i avsnitt 4.2.2.



Umeå flygplats hinderbegränsande yta.

Runt en flygplats finns en så kallad MSA-yta (Minimum Sector Altitude). Den kan utformas som en cirkel eller en oval. På senare tid har även TAA-ytor (Terminal Arrival Altitude) utvecklats, områden med samma syfte som MSA-ytor.

Syftet med MSA- och TAA-ytorna är att ange den lägsta höjd ett luftfartyg kan flyga över ett specifikt område med bibehållen säkerhetsmarginal till terräng och hinder. Dess ytor omfattar alla områden där topografi eller objekt kan utgöra begränsningar och där hinder kan påverka flygprocedurer till och från flygplatsen. Läs mer i avsnitt 4.2.2.

Kartan på nästa sida visar Umeå flygplats TAA-yta tillsammans med Skellefteå och Luleå-Kallax flygplatsers TAA-ytor. MSA-ytorna inryms i sin helhet inom TAA-ytorna. Dessa överlappar varandra något.



TAA-ytor för Umeå, Skellefteå samt Luleå-Kallax flygplatser.

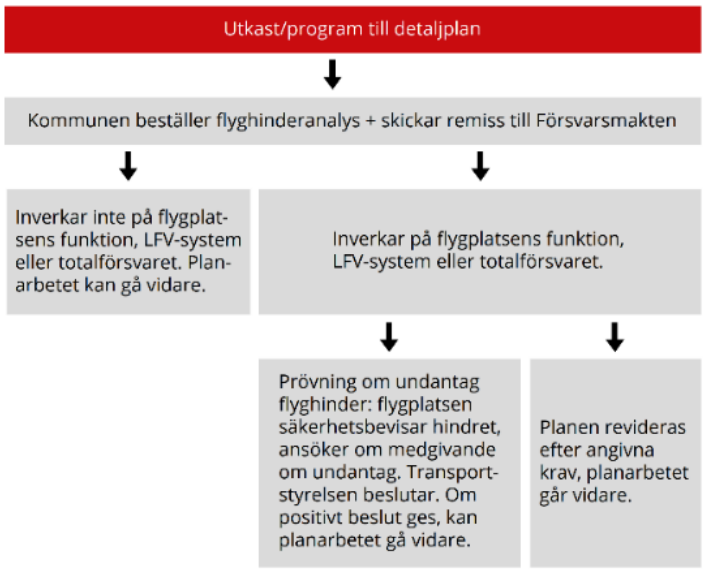
De flygtekniska systemen är en central del av riksintresset för luftfarten. Vid alla flygplatser finns flygteknisk utrustning som är av avgörande betydelse för flygplatsens funktion. System för Communication, Navigation and Surveillance (CNS) måste skyddas för att säkerställa dess funktionalitet. CNS-systemen består av kommunikationsutrustning, navigeringshjälpmedel och övervakningsutrustning vilka utgör den tekniska infrastrukturen som möjliggör flygtrafikledning, navigering och andra flygtrafiktjänster.

Huvuddelen av dessa anläggningar ägs och förvaltas av LFV och omfattas av sekretess vilket innebär att de inte kan redovisas öppet. Trafikverket ansvarar för att ta fram underlag för riksintresseflygplatser. Vissa underlag som CNS- och flyghinderanalyser kräver särskild kompetens, tillstånd och certifiering av Transportstyrelsen vilket Trafikverket saknar. Av denna anledning hänvisar Trafikverket till LFV och flygplatsoperatör i frågor som rör dessa riksintressen. Mer information finns i bilagan, kapitel 7.

Påverkansområden som är kopplade till annat regelverk redovisas i avsnitt 4.3 och mer detaljerat i bilagan, kapitel 8.

Om det planeras för ett högt objekt, högre än 20 meter över marknivån, exempelvis inom ett tänkt detaljplaneområde, är det lämpligt att i tidigt

skede skicka in remisser till Försvarsmakten, LFV och berörda flygplats-operatörer för att undvika förgävesplanering. Figuren nedan visar rekommenderad arbetsgång. Läs mer i kapitel 5. Figuren gäller även bygglov inom ej detaljplanelagt område. Nära banan gäller en lägre tillåten höjd för objekt än 20 meter över mark. För en mer detaljerad beskrivning se avsnitt 5.4.



Rekommenderad arbetsgång vid planering av höga objekt, gäller även bygglov utanför detaljplan.

1 Inledning

1.1 Bakgrund till denna riksintressepreciserig

Riksintressepreciseringen utgör ett underlag som Trafikverket enligt 2 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområde m.m., ska lämna till länsstyrelsen. Enligt förordningen ska länsstyrelsen ta de initiativ som behövs för att det i arbetet med miljökonsekvens-beskrivningar och i planerings- och beslutsprocesser, tas hänsyn till miljöbalkens bestämmelser i kapitel 3 och 4. Vidare ska riksintresse-myndigheterna säkerställa att bedömningen är aktuell och lämna uppgifter till länsstyrelsen vid behov eller minst vart åttonde år.

När bestämmelserna ska tillämpas i prövningen av ett mål eller ärende, ska länsstyrelsen särskilt verka för att riksintressen tillgodoses i den prövningen. Av plan- och bygglagen (2010:900) framgår att det är länsstyrelsen som i förhållande till kommunernas planering tar tillvara och samordnar statens intressen och därvid särskilt verkar för att riksintressen tillgodoses.

Trafikverket använder i preciseringens titel på omslaget den beteckning på flygplatsen som anges hos Transportstyrelsen, Umeå flygplats. I texten framöver används denna eller bara flygplatsen. Swedavias benämning är Umeå Airport.

I denna rapport preciseras riksintresseanspråket och de påverkans-områden som måste beaktas, för att inte utnyttjandet av anläggningen av riksintresse inte försvåras.

1.2 Syfte

Riksintressepreciseringen utgår från Trafikverkets riksintresseutpekande och kommer att fungera som ett underlag för länsstyrelser, prövande myndigheter och domstolar i ärenden när hänsyn behöver tas till riks-intresset och när anspråket ska vägas mot andra riksintressen. Nyttan av riksintressepreciseringen kommer först att kunna bedömas efter att underlaget har tillämpats i olika ärenden. Den ska tillsammans med bilagan, också fungera som ett kunskapsunderlag för handläggare inom Trafikverket, kommuner, flygplatsoperatören Swedavia samt allmänheten.

1.3 Hur arbetet har bedrivits

Trafikverket har genom Norra regionen hållit ihop arbetet med denna riksintressepreciserig för Umeå flygplats. Det konkreta arbetet inleddes i

januari 2025. En intern arbetsgrupp bildades. En grupp med representanter från Umeå kommun fick information om genomförda flygbullerberäkningar vid ett möte 21 oktober. En remissversion skickades därefter ut till statliga myndigheter, Swedavia och berörda kommuner. Den skickades även ut till av TAA-ytan berörda kommuner, Skellefteå, Robertsfors, Vindelns, Lycksele, Bjurholms, Vännäs, Nordmalings och Örnsköldsviks kommuner. Också berörda regioner fick remissen, Region Västerbotten och region Västernorrland. Flygbullerberäkningarna har genomförts av Swedavias akustiker baserade på Trafikverkets prognos.

Efter remisstidens slut uppdateras rapporten och sker avstämningar i den interna arbetsgruppen. Ett möte i samordningsgruppen kommer att hållas innan ett förslag till slutversion är klar.

2 Värdebeskrivning

2.1 Kriterier för utpekande

Enligt Boverkets generella kriterier för riksintressen ska ett utpekande grundas på en nationell bedömning och det ska vara väl dokumenterat att området uppfyller något av nedanstående kriterier:

- Området hyser värden av stor nationell vikt
- Området behövs för att uppfylla Sveriges nationella åtaganden
- Området behövs för att genomföra eller upprätthålla nationellt viktiga strukturer

De övergripande kriterierna för samtliga transportslag är enligt Boverkets beslut 1999-07-05:

- Mark- och vattenområden för såväl befintliga, planerade, som för vissa framtida kommunikationsanläggningar kan pekas ut som riksintresse
- Anläggningens funktion i transportsystemet är av grundläggande betydelse vid bedömningen
- Funktionen kan vara av internationell (ingå i TEN-T, det Trans Europeiska transportnätverket), nationell eller av särskild regional karaktär. Av särskilt intresse är länkar som sammanbinder andra kommunikationsanläggningar av riksintresse inom transportsektorn eller noder som är av betydelse för samverkan mellan trafikslagen
- Unika lägesbundna naturförutsättningar kan också vara av riksintresse.

Beslut om reviderade kriterier för riksintresseutpekande togs senast 9 december 2024 av Trafikverket. För luftfarten gäller:

- Flygplatser som ingår i det nationella basutbudet
- Flygplatser som bidrar till att upprätthålla grundläggande tillgänglighet
- Alternativflygplatser som behövs för landning i vissa situationer
- Anläggningar för kommunikation, trafikledning, elförsörjning och liknande

Umeå flygplats är en del av det nationella basutbudet och uppfyller därmed det första kriteriet. I den sista punkten ingår luftfartens CNS-

system (Communication, Navigation, Surveillance), start- och landningshjälpmedel m.m. Det är den tekniska infrastrukturen som möjliggör flygtrafikledning och andra flygtrafiktjänster.

2.2 Generell värdebeskrivning

I Trafikverkets rapport ”Funktionsbeskrivningar för trafikslagets anläggningar” från 2022 framgår följande om det nationella basutbudet för flygplatser:

”Det nationella basutbudet består av flygplatser som har beslutats av regeringen. Enligt regeringen är syftet med det nationella basutbudet att säkerställa en del av ett effektivt och långsiktigt hållbart flygtransport-system som garanterar en grundläggande interregional tillgänglighet i hela landet. En flygplats som ingår i det nationella basutbudet får inte läggas ner utan regeringens godkännande även om det går med förlust.

Utöver skador och synergier som generellt kan uppstå för luftfarten gäller följande för nationella basutbudet:

För flygplatserna inom basutbudet utgör väg och järnväg som angör flygplatsens terminal ett riksintresse.”

Umeå flygplats ingår även som en del av TEN-T stomnät. Det trans-europeiska transportnätet är ett av tre transeuropeiska nät (TEN) inom Europeiska unionen. Syftet med stomnätet är att underlätta för den inre marknaden och utveckla den europeiska transportinfrastrukturen på ett effektivt och hållbart sätt.

2.3 Riksintresset för luftfarten

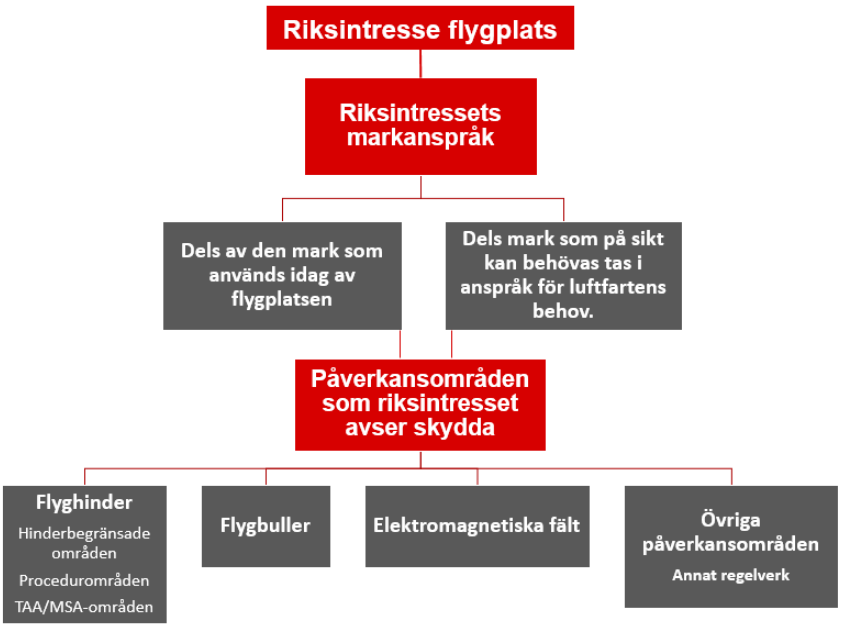
Enligt Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden är Trafikverket ansvarig myndighet för att peka ut och beskriva riksintresset för kommunikationer så att riksintresset vid en prövning, skyddas mot att påtagligt skadas. Trafikverket har vid utpekandet av riksintresseanspråket angett det markanspråk som det fysiska utrymmet flygplatsen kräver.

Det fysiska markanspråket utgör Trafikverkets riksintresseanspråk. Trafikverket har också angett påverkansområden som visar var planerad bebyggelse eller annan markanvändning kan påverka flygplatsens funktion negativt. Det finns också ett antal andra regelverk som reglerar luftfarten och som måste bevakas.

Riksintressets markanspråk – omfattar dels den mark som för närvarande används för flygplatsverksamhet, såsom rullbana och säkerhetsområden, dels den mark som kan komma att behövas i framtiden för luftfartens behov.

Påverkansområden – avser områden som är nödvändiga för att säkerställa flygplatsens funktion. Dessa inkluderar restriktioner för flyghinder, flygbuller, elektromagnetiska fält samt definierade samrådsområden.

I figuren nedan illustreras detta. I kapitel 3 och 4 beskrivs riksintressets markanspråk och påverkansområden mer i detalj för Umeå flygplats. Rutan ”Övriga påverkansområden annat regelverk” är kopplat till ett område som tagits fram för att kunna ta hänsyn till ett antal gällande regelverk som är kopplade till luftfarten. Inom detta område bör i princip alla typer av ärenden skickas på remiss till flygplatsoperatör, Trafikverket och LFV. Detta beskrivs närmare i kapitel 5 Vägledning, avsnitt 5.6.



Figur 1. Faktorer som måste bevakas avseende riksintresset för luftfarten.

2.4 Flygplatsens betydelse utifrån systemet/nationellt perspektiv

Umeå flygplats är av nationell betydelse i det svenska transportsystemet som en strategisk del i Sveriges samlade infrastruktur till tillgänglighet, beredskap och regional utveckling. Flygplatsen kan sättas in i följande system/perspektiv.

Del av ett sammanhängande transportsystem. Umeå är en av få svenska städer utanför storstadsregionerna som erbjuder flyg, järnväg, färjetrafik och europavägar i direkt närhet till varandra. Flygplatsen är lokaliserad nära stadskärnan, Östra stationen, hamnen, med färjor till Finland samt både E4 och E12 vilket ger goda vägförbindelser både längs Norrlandskusten och västerut mot inlandet och Norge via Blå vägen. Närheten mellan olika transportslag gör Umeå till en viktig omlastningsnod för både passagerare och gods. Det ger staden en roll som regional knutpunkt i norra Sverige där flyget möjliggör snabba resor till övriga delar av landet och internationella destinationer.

En nod i det nationella flygnätet. Umeå flygplats är den femte största sett till antalet passagerare. Även om trafiken domineras av reguljära förbindelser till Stockholm, visar bokningsstatistik att 32 % av Stockholmstrafiken består av resenärer med anslutning vidare inom Sverige eller internationellt. Flygplatsen fungerar därmed som en port till omvärlden men också som redundans för närliggande flygplatser som Skellefteå, Örnsköldsvik och Lycksele samt för andra transportslag vid störningar eller avbrott.

Infrastruktur för beredskap. Umeå flygplats är utpekad som en av Sveriges 27 beredskapsflygplatser. Här har KSA (Kommunalförbundet Svenskt Ambulansflyg) sin huvudbas och dessutom är en av Sjöfartsverkets fem räddningshelikoptrar stationerad i Umeå. En viktig del av beredskapsperspektivet är också närheten till Norrlands universitets-sjukhus, ett av landets specialiserade regionsjukhus.

3 Riksintressets markanspråk

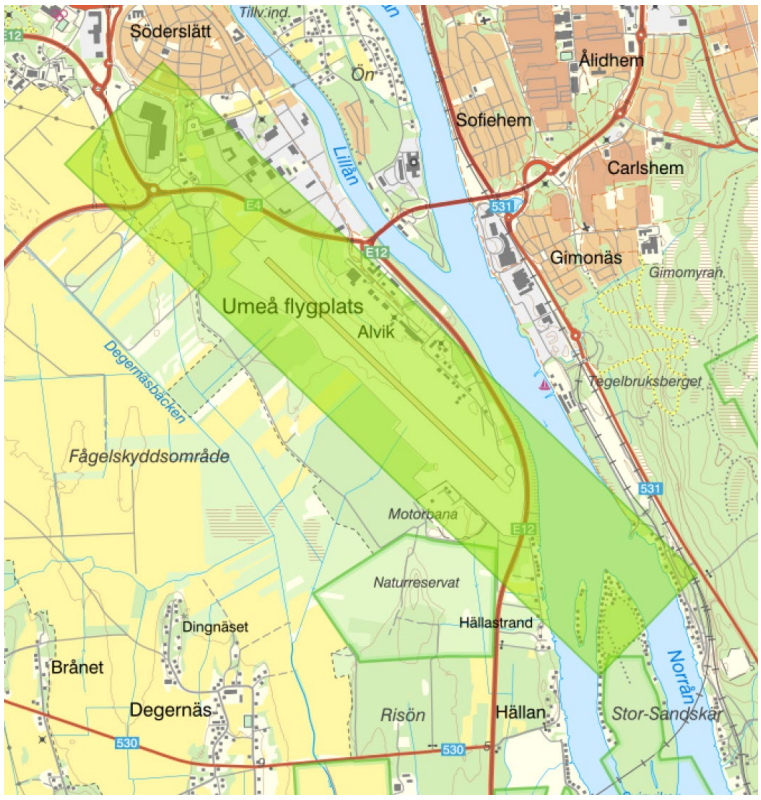
Markanspråket för en flygplats enligt gällande schablon, utgörs av ett område som sträcker sig 500 meter i vardera riktningen från en rullbanas centrumlinje samt 1 500 meter i längdled i vardera riktningen, räknat från rullbanans ändar. Utbredningen relaterar till de faktiska måtten, i vissa fall med en utökning för att möjliggöra framtida utbyggnad. Denna definition av avgränsning av markanspråket har gällt sedan 2005, fastställt av dåvarande Luftfartsstyrelsen. Bakgrunden till avgränsningen är följande:

- En tillräckligt stor säkerhetszon för händelsen att ett plan glider av banan eller får problem med att stanna planet
- Säkerställa inflygningsljusen som finns mellan 400 och 900 meter från banändar
- Möjlighet för piloten till visuell inflygning, ser inflygningsljus och bana
- Undvika elektromagnetiska fält för att säkerställa markbunden CNS-utrustning
- Hänsyn till riskområde för tredje man i förlängningen av banan

Dessutom finns regelverket från EASA – (EU) 2018/1139, daterad 4 juli 2018, fastställande av gemensamma bestämmelser inom det civila luftfartsområdet, artikel 38, skydd av flygplatsernas omgivning:

”Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att flygplatser inom deras territorium, skyddas från verksamhet och utveckling i dess närhet som kan medföra oacceptabla risker för luftfartyg som använder flygplatsen. De ska vidta nödvändiga åtgärder för att minska dessa risker i den mån detta ligger inom deras kontroll och om så inte är fallet, göra de behöriga myndigheterna i den medlemsstat där flygplatsen är belägen, uppmärksamma på dessa risker.”

Trafikverkets bedömning är att det inte finns behov av att förändra bananvändningen eller att förlänga banan inom överskådlig tid. Det markanspråk som hittills har redovisats för flygplatsen gäller även fortsättningsvis.



Karta 1.Umeå flygplats markanspråk, grön yta.

För att riksintresseanläggningen ska kunna utnyttjas och verksamheten fungera, är det av stor vikt att kommunikationerna till och från flygplatsen fungerar på ett bra sätt. Flygtrafiken och tillgängligheten i marktransport-systemet är av avgörande betydelse för landets nationella tillgänglighet. Utvecklingen av områdena kring flygplatsen måste ske på ett sådant sätt att tillgängligheten inte påverkas negativt. Tillfartsvägen E12, Norra Obbalavägen, är utpekad som riksintresse för kommunikationer. Därifrån sker anslutning till Alviksvägen/Flygplatsvägen som är de direkta infartsvägarna till terminalområdet.

Trafikverket föreslår att anslutningsväg till Alviksvägen/Flygplatsvägen pekas ut som riksintresse. Trafikverket föreslår att anslutningsväg till Alviksvägen/Flygplatsvägen pekas ut som riksintresse.

4 Riksintressets påverkansområden

4.1 Innebörd av påverkansområde

Ett påverkansområde är ett område utanför ett riksintresses markanspråk, inom vilket åtgärder såsom exempelvis tillkommande bebyggelse exempelvis bostäder eller höga objekt, kan medföra ett påtagligt försvårande av utnyttjandet av anläggningen. Exempelvis kan höga objekt eller byggnader som uppförs inom påverkansområdet genomtränga den hinderbegränsande ytan eller påverka flygteknisk information negativt. Det i sin tur kan medföra restriktioner på flygplatsverksamheten som bedrivs eller är planerad att bedrivas.

För att bedöma inverkan på utnyttjandet av riksintresseanläggningen, behöver utöver påverkan på markanspråket, även tas hänsyn till påverkansområdena. De senare omfattar exempelvis buller- och hinderytor. Inom markanspråksområdet kan finnas CNS-utrustningar (Communication, Navigation, Surveillance) såsom radioutrustning, navigationshjälpmedel samt utrustning för radar och övervakning som är av betydelse för flygplatsens funktion. Systemen kan påverkas negativt av bl.a. av elektromagnetiska störningar. Ett påverkansområde runt CNS-anläggningarna har av LFV angivits till en radie om tre km inom vilket beräkningar och analys görs för att kunna bedöma eventuell påverkan på funktionen av ett planerat objekt/projekt.

Det som Trafikverket har fattat beslut om som påverkansområden avseende luftfarten är:

- Flygbullerkurvor baserade på beräkningar med Trafikverkets framtagna prognosför antal flygrörelser som underlag
- De hinderbegränsande områdena som avgör flygplanens start- och landningar fungerar (hinderyta ICAO Annex 14), MSA-ytan (Minimum Sector Altitude) samt TAA-ytan (Terminal Arrival Altitude)

Förutom ovan nämnda påverkansområden, flygbuller redovisat i avsnitt 4.2.1, hinderbegränsande ytor i avsnitt 4.2.2 samt system för kommunikation, navigering och övervakning i avsnitt 4.2.3, finns ett antal andra påverkansområden som inte är kopplat direkt till Hushållnings-förordningen eller Miljöbalken utan till annat regelverk och därmed utgör viktiga aspekter för flygplatsens funktion. Även dessa påverkansområden

måste bevakas för att inte riskera att riksintresset påverkas negativt. Dessa redovisas i avsnitt 4.3 samt i bilagans kapitel 9.

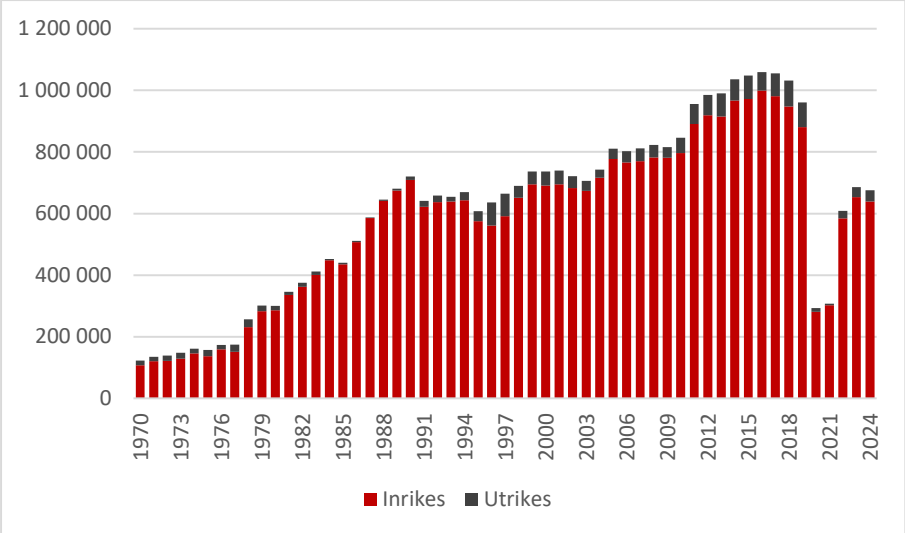
4.2 Påverkansområden enligt Trafikverkets beslut

4.2.1 Påverkansområde flygbuller

4.2.1.1 Flygplatsens utveckling

Antalet passagerare under 2024 uppgick till 675 257, vilket är en minskning med drygt 2 procent jämfört med året innan. Jämfört med år 2019 är minskningen nästan 30 procent. Inrikestrafiken är totalt dominerande och hade under 2024 638 805 passagerare vilket motsvarar en minskning med 35 procent jämfört med 2019.

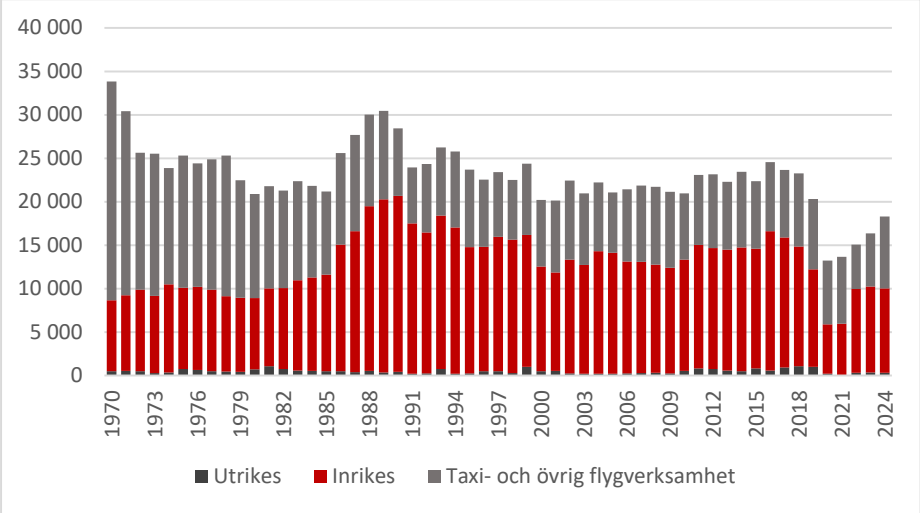
Fram till januari 2025 bedrevs flygtrafik till Stockholm med tre flygbolag, SAS och Norwegian till Arlanda samt BRA till Bromma. Idag bedrivs endast trafik till Arlanda, av SAS och Norwegian. Jon Air ansvarar för den av Trafikverket upphandlade flygtrafiken mellan Östersund och Umeå som under 2024 hade 4 850 passagerare. Från flygplatsen bedrivs även chartertrafik till destinationer till bland annat Spanien och Grekland.



Figur 2. Passagerarutveckling på Umeå flygplats 1970–2024. Källa Transportstyrelsen.

Det totala antalet flygrörelser under 2024, uppgick till 18 310. Av dessa utgjorde linjetrafik inrikes och utrikes 10 000 rörelser och taxi- och övrig flygverksamhet stod för 8 275 rörelser. I jämförelse med 2019, året för pandemin, har antal rörelser minskas med 8,6 procent.

För mer detaljerad information om flygplatsens utveckling och prognoser se bilagan, kapitel 5.



Figur 3. Utveckling antal flygrörelser 1970–2024, källa Transportstyrelsen.

Miljötillståndet medger 34 000 flygplatsrörelser årligen varav 21 000 avser tunga plan. Tillståndet omfattar samtliga typer av flygtrafik, kommersiell trafik, privatflyg, skolflyg, taxiflyg samt klubbflyg.

Vid flygbullerberäkningar i samband med riksintressepreciseringar, beaktas dock bara den flygtrafik som bedöms ha särskild betydelse för allmänhetens tillgänglighet. Detta omfattar reguljär- och chartertrafik för passagerare, fraktflyg samt samhällsviktigt flyg.

4.2.1.2 Riktvärden för flygbuller

I förordningen (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader, 2§ första stycket, definieras buller från flygplatser som ”buller vid start och landning upp till en höjd som bidrar till ljudnivån på marken samt rullbanefas i samband med start och landning”. Riktvärdena som anges avser utomhusvärden vid bostäder och gäller väg-, spår- och flygtrafik.

Bestämmelserna ska användas som vägledning vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked samt vid prövning av tillstånd för flygplatser enligt miljöbalken och bestämmelser meddelade med stöd av den.

Enligt 6 § får buller från flygplatser inte överskrida 55 dB(A) FBN och 70 dBA maximal ljudnivå vid en bostadsbyggnads fasad. Av 7 § framgår att om ett överskridande av maxbullernivåerna som anges i 6 § ändå sker, bör nivån inte överskridas mer än:

1. Sexton gånger mellan kl. 06.00 och 22.00 och
2. Tre gånger mellan kl. 22.00 och 06.00.

Riktvärdena ska användas vid planläggning och i ärenden om bygglov utanför detaljplan och förhandsbesked samt i ärenden om prövning av flygplatser.

4.2.1.3 Påverkansområde flygbuller för prognos 19 250 flygrörelser

Trafikverket bedömer att Umeå flygplats kommer att utvecklas till en nivå om 19 250 flygrörelser per år fram till 2045. Prognosen ligger till grund för flygbullerberäkningarna i riksintressepreciseringen och omfattar endast flygtrafik av väsentlig betydelse för allmänhetens tillgänglighet, linjeflyg, charterflyg, fraktflyg samt samhällsviktigt flyg. Den sistnämnda kategorin inkluderar sjukvårdstransporter, brandbekämpning och räddningsinsatser på uppdrag av statliga och kommunala aktörer samt insatser från MSB, Polisen, Kustbevakningen, länsstyrelserna, Sjöfartsverket och Försvarsmakten. Riktlinjer för vilka kategorier som ska ingå i dessa beräkningar togs fram av dåvarande Luftfartsstyrelsen 2005.

Prognosen om 19 250 årliga flygrörelser vid Umeå flygplats, baseras på en samlad bedömning av flygplatsens strategiska betydelse, Umeå kommuns utvecklig som regionalt nav för samhällsservice samt den tekniska utveckling som förväntas inom luftfarten under de kommande de decennierna.

Därtill antas att den samhällsviktiga flygverksamheten kommer att generera ett ökat antal flygrörelser, dels kopplade till specialistvården vid Umeå Universitetssjukhus, dels till etableringen av KSA (Kommunalförbundet för Svenskt Ambulansflyg) vid flygplatsen samt basen för sjöräddning.

Bullerkurvor som beskriver påverkan omkring flygplatser förändras över tid och är inte statiska. Nya bullerkurvor kan exempelvis tas fram i tillståndsprövningar där flygplatsen sökt tillstånd för en förändrad trafik eller i samband med Trafikverkets riksintressepreciseringar. Även förändringar i den beräkningsmetod som enligt myndigheterna ska tillämpas i Sverige, kan resultera i bullerkurvor med nytt utseende. Detta är också en anledning till varför Trafikverket har som ambition att med jämna mellanrum se över riksintressepreciseringar avseende de flygplatser som är riksintresse för luftfarten.

Noggrannheten vid FBN-beräkningar är +/-3 dB. Osäkerheten rör antaganden om bananvändning och val av beräkningsbara flygplanstyper. Dessutom bygger beräkningsmodellen för flygbuller på standardiserade

data för stigprofiler, motorpådrag, sidledsspridning samt atmosfäriska förhållanden, parametrar som alla varierar över tid.

Flygbullerberäkningarna har utförts med beräkningsverktyget IMPACT[13] från Eurocontrol. Metoden beskrivs i ECAC Doc 29 4th Edition.

Pilatus PC-24 används av Svenskt Ambulansflyg, KSA. Helikopter-rörelserna ingår inte i beräkningarna men bedöms endast påverka bullerkurvornas utbredning marginellt.

Kategori flygtrafik	Typ av flygplan	Antal rörelser
Linjeflyg/charter Jet, inrikes/utrikes	A320NEO 	7 000
Regionaljet, inrikes/utrikes	EMB 195E 	2 500
Turbopropflygplan Inrikes/intranordisk trafik	ATR-72-600 	5 000
Fraktflyg	ATR-72-600 	500
Samhällsviktigt flyg	PC24  EC 130	Ambulans 3 000 Ambulans-helikopter 1 000 Statsflyg 250
Summa		**19 250**

Figur 4. Fördelning av prognoser om 19 250 flygrörelser på kategori och flygplanstyper. Foton: Trafikverket.

För flygbullerberäkningarna är det även viktigt att bedöma av hur antalet rörelser fördelas över dygnet. Nedanstående uppskattning baseras på förhållandena som rådde före pandemin.

Antal rörelser	Dagtid 06–18	Kvällstid 18–22	Nattetid 22–06
Reguljär trafik	65 %	29 %	6 %
Samhällsviktigt flyg	70 %	20 %	10 %

Figur 5. Antal flygrörelser fördelade över dygnet.

Hur starter och landningar fördelas på de olika banorna, 14 respektive 32, framgår av nedanstående figurer.

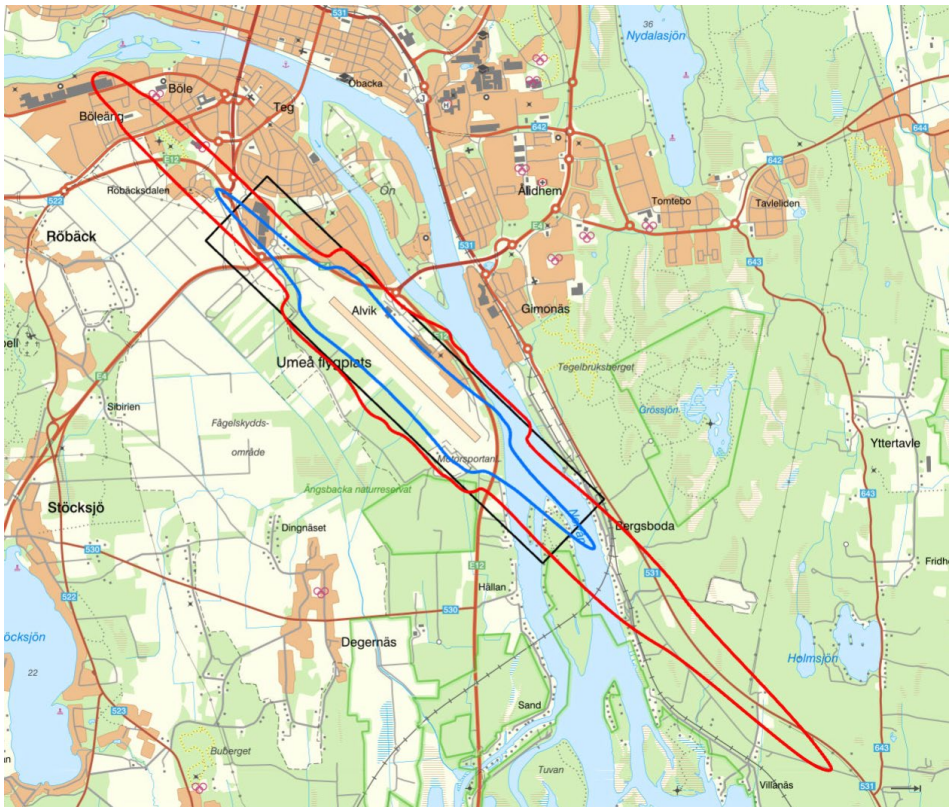
Bana	Dag	Kväll	Natt
14	62 %	68 %	79 %
32	38 %	32 %	21 %

Figur 6. Banfördelning indelad i tidsintervallen dag, kväll och natt för starter.

Bana	Dag	Kväll	Natt
14	43 %	44 %	22 %
32	57 %	56 %	78 %

Figur 7. Banfördelning indelad i tidsintervallen dag, kväll och natt för landningar.

Nedanstående karta visar den flygbullerkurva som har tagits fram baserat på Trafikverkets prognos för år 2045, 19 250 flygplatsrörelser, avseende FBN (flygbullernivå) 55 dB(A) samt maxbullerkurvan för 70 dB(A). Maxbullerkurvan är något utslätad i förhållande till beräkningsresultatet.



Karta 2. Resultatet av flygbullerberäkningarna för 19 250 rörelser FBN 55 dB(A), blå linje, maxbuller 70 dBA, röd linje, markanspråket svart linje. Hinderbegränsande ytor

4.2.1.4 ICAO Annex 14

Kartan på nästa sida visar flygplatsens hinderbegränsande yta enligt EASA:s regelverk (EU) 139/2014 CHAPTER H – OBSTACLE LIMITATION SURFACES) och Transportstyrelsens föreskrift TSFS 2019:21 (bilaga 1 och 2). Den högsta tillåtna höjden för objekt inom den horisontella ytan runt rullbanan, utanför ut- och utflygningsstråken, är 52, 67 m ö.h. (RH2000). I in- och utflygningsriktningarna är höjderna lägre.

Utanför den horisontella ytan är det ett lutande plan med 10 höjdmeter mellan strecken. Högsta tillåtna höjd för objekt utanför ovalen är alltså är 100 m högre, 152,67 m ö.h. (RH2000). För att få exakt besked vilka höjder som gäller i en viss position måste flygplatsoperatören Swedavia kontaktas. Procedurytorna kan ge lägre tillåtna höjder inom delar av Annex 14-ytan.



Karta 3. Den flyghinderbegränsande ytan för Umeå flygplats.

4.2.1.5 MSA- och TAA-ytor

Runt en flygplats finns en MSA-yta (Minimum Sector Altitude). Den utgår från ett markbaserat navigationshjälpmedel, exempelvis en VOR-station (Very High Frequency Omni-Directional Range), NDB (Non-directional beacon) eller flygplatsens referenspunkt (ARP) och kan utformas som en oval eller en cirkulär yta. I takt med införande av satellitbaserade inflygningsprocedurer som har utvecklats under de senaste tio åren, har det också tagits fram TAA-ytor (Terminal Arrival Altitude), områden som har samma funktion som MSA-ytor. TAA-ytan utgår istället från en fix (waypoint) som ligger ungefär två mil från flygplatsen. En TAA-yta är därmed större än en MSA-yta. Om MSA-ytan inryms inom TAA-ytan redovisas bara denna.

Syftet med ytorna är att garantera den lägsta höjd över ett specifikt område där ett luftfartyg kan flyga och fortfarande ha en säker marginal

till terräng och hinder. Ytorna inrymmer alla de områden som kan innebära restriktioner och där hinder kan påverka flygprocedurerna till och från flygplatsen. Läs mer i avsnitt 4.2.2.

Kartan nedan visar Umeå flygplats TAA-yta tillsammans med Skellefteå och Luleå-Kallax flygplatsers TAA-ytor. Umeå flygplats TAA-yta överlappar delvis Skellefteå flygplats MSA-yta vilket behöver beaktas i remisshanteringen.



Karta 4. TAA-ytor för Umeå, Skellefteå samt Luleå-Kallax flygplatser.

4.2.2 System för kommunikation, navigering och övervakning

De flygtekniska systemen är en del av riksintresset för luftfarten. Vid alla instrumentflygplatser finns flygteknisk utrustning som är av avgörande betydelse för flygplatsens funktion. Systemen för Communication, Navigation and Surveillance, CNS, måste således skyddas så att funktionen inte skadas. CNS-systemen består av kommunikations-utrustning, navigeringshjälpmedel och övervakningsutrustning. De utgör den tekniska infrastrukturen som möjliggör flygtrafikledning, navigering och andra flygtrafiktjänster. Huvuddelen av anläggningarna ägs och förvaltas av LFV och omfattas av sekretess och kan därför inte redovisas öppet. Av denna anledning måste Trafikverket hänvisa till LFV avseende dessa riksintressen.

Systemen kan störas ut av fysiska hinder som byggnader och objekt, elektromagnetiska fält genererade av högspänningsanläggningar samt

spektrumpåverkan. Regler om elektromagnetisk kompabilitet (EMC) finns i Lag om elektromagnetisk kompabilitet (SFS 1992:1 512) och Förordning om elektromagnetiska störningar (SFS 2016:363). Av dessa framgår att en utrustning måste vara konstruerad så att den inte alstrar elektromagnetisk störning som överskrider en nivå som gör att utrustningen inte fungerar som avsett. Sanktionsavgifter kan åläggas en aktör. Läs mer i kapitel 8 i bilagan. För att skydda de tekniska systemen i närheten av flygplatser från störningar, har Trafikverket definierat ett samrådsområde. Mer information om detta finns i avsnitt 5.6 nedan.

4.3 Påverkansområden enligt annat gällande regelverk

Utöver påverkansområden som Trafikverket har fattat beslut om, finns ett antal andra sådana som är kopplade till internationellt regelverk och/eller svensk lag eller förordning. Dessa måste också bevakas så att flygplatsens funktion inte riskerar att påverkas negativt. Dessa är:

1. Proceduområden enligt ICAO PANS-OPS Doc, de innebär höjdrestriktioner inom ett stort område
2. Elsäkerhetsförordningen 2017:218 11§, luftledning för starkström får inte uppföras närmare flygplatsens referenspunkt än 4 000 meter
3. Område med risk för fågelkollisioner, enligt EASA 139/2014 samt Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, TSFS 2019:19 om drift av godkänd flygplats, radie om 3 000 meter från banans mittpunkt
4. Område med risk för vilseledande belysning, enligt 24 § i Transportstyrelsens regelverk TSFS 2012:90, 4 500 meter från banändor i längdled och 750 meter på vardera sidan om utsträckt centrumlinje i sidled
5. Påverkansområde risken för tredje man, risknivån är högst i banornas förlängning, där ör det inte lämpligt att planera för personintensiv verksamhet

För mer information, se bilagans kapitel 8.

5 Vägledning

5.1 Allmänt

Detta kapitel är en vägledning för hur riksintresseanspråket tillgodoses i planerings- och tillståndsprocesser samt i ärenden avseende lov och förhandsbesked med syfte att flygplatsen skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller nyttjandet av den.

I översiktsplanen ska kommunen redovisa de områden av riksintresse som finns inom kommunen och hur kommunen avser att dessa ska tillgodoses. För en flygplats av riksintresse innebär detta att kommunen både behöver redovisa och förhålla sig till flygplatsens markanspråk och dess påverkans-områden.

Som verksamhetsutövare och ansvarig för flygplatsverksamheten, är flygplatsoperatören Swedavia som ägare av de flygtekniska systemen, liksom LFV, parter som kommuner under detaljplaneprocessen ska samråda med. De ska även underrätta flygplatsoperatören vid granskning och antagande om detaljplanen ligger inom flygplatsens påverkans-områden. Går kommunens beslut om att anta en detaljplan emot flygplatsens intressen kan flygplats-operatören överklaga beslutet till mark- och miljödomstolen i sin roll som sakägare. Överklaganden avseende bygglov skickas till länsstyrelsen. Länsstyrelsen gör i sina yttranden en bedömning av eventuell påverkan på riksintressen.

Trafikverket ansvarar för att ta fram underlag för riksintresseflygplatser och har identifierat de flygtekniska systemen som en del av riksintresset. Trafikverket har varken kompetens eller tillstånd från Transportstyrelsen avseende frågor som rör CNS- eller flyghinderanalyser. Av denna anledning måste Trafikverket hänvisa till LFV och flygplatsoperatören Swedavia som remissinstanser.

För att undvika förgävesplanering, är det väsentligt att ärenden som bygglov, detaljplaner kraftledningsärenden och miljötillståndsärenden skickas på remiss till Trafikverket, berörd flygplatsoperatör samt LFV i tidigt skede.

5.2 Inom markanspråket

Inom markanspråksområdet för flygplatsen bör det undvikas att planeras för ny bostadsbebyggelse, annan störningskänslig verksamhet eller genomförande av åtgärder som inte är direkt relaterade till flygplatsverk-

samheten. Sådana åtgärder riskerar att påverka flygplatsens funktion negativt.

Om det inom markanspråksområdet planeras för kommersiell verksamhet måste sådan markanvändning vägas mot behovet av mark för eventuell utbyggnad av flygplatsens infrastruktur.

I vissa fall kan kommersiell, icke luftfartsanknuten verksamhet, vara en förutsättning för finansiering av flygplatsen. Om detta blir aktuellt, bör en analys av eventuell påverkan på flygverksamheten göras. Vid avvägning om en yta ska reserveras för luftfartsändamål eller användas kommersiellt, måste luftfartsändamål prioriteras. Detta kan gälla en möjlighet till förlängning av banan, utbyggnad av terminal och hangarer, säkerställa flygtekniska system samt hänsyn till flygsäkerheten.

Vid planering av bebyggelse i banans förlängning, ska olycksrisken för tredje man beaktas och i vissa fall utredas. En av anledningarna att markanspråket sträcker sig 1 500 meter i förlängningen på banans ändar, är just med hänsyn till risken för tredje man. Läs mer i avsnitt 4.3 samt i avsnitt 8.5 i bilagan.

5.3 Inom påverkansområde för flygbuller

Inom påverkansområde för flygbuller, är det inte lämpligt att planera för uppförande av bebyggelse med funktioner som är känsliga för buller, exempelvis bostäder, skolor och vissa vårdlokaler.

Tillkommande bebyggelse inom påverkansområde för flygbuller, behöver klara riktvärdena för flygbuller för att inte riskera framtida restriktioner för flygtrafiken vid omprövning av miljötillståndet eller prövning av ett nytt miljötillstånd för flygplatsen. Om ny bebyggelse riskerar att påverka möjligheten till ett nytt eller omprövat miljötillstånd, innebär bebyggelsen en risk för påtagligt försvårande av tillkomsten eller utnyttjandet av flygplatsen.

5.4 Inom hinderbegränsande områden

Det är olämpligt att planera för uppförande av hinder som exempelvis byggnader och master som riskerar att tränga igenom flygplatsens nuvarande och framtida hinderytor samt MSA- och TAA-ytors högsta tillåtna höjder och därmed menligt påverka flygplatsens operativa verksamhet.

En bedömning behöver göras för att kunna avgöra om en flyghinderanalys krävs och vilken påverkan planerade åtgärder kan få på flygverksamheten.

En flyghinderanalys redovisar både påverkan på CNS-systemen och flygprocedurerna och kan beställas av LFV och i detta fall även av Swedavia. Inom vilka områden och för vilka höjder, framgår av tabellen i avsnitt 5.7 nedan.

5.5 Inom områden med system för kommunikation, navigering och övervakning

Uppförande av anläggningar som kan generera elektromagnetiska fält riskerar att störa radiokommunikation mellan flygplan och flygplatsens räddningstjänst samt övrig radiokommunikation med enheter på en flygplats. Även markbunden navigerings- och landningsutrustning kan störas ut av elektromagnetiska fält. För att säkerställa flygplatsens tekniska stödfunktioner mot påverkan av elektromagnetiska fält, ska det vidtas åtgärder för att minimera riskerna för att funktionen av den tekniska utrustningen slås ut.

CNS-systemens samt även övervakningsutrustning som exempelvis radars funktion och därmed flygsäkerheten, kan påverkas negativt av bl.a.:

- Höga byggnader/objekt
- Olämpliga konstruktionsmaterial och geometriska utformningar av byggnadsverk
- Vindkraftverk
- Luftledningar och andra kraftförsörjningsanläggningar
- Solcellsanläggningar
- Järnvägsanläggningar
- Elvägar
- Trådlös kraftöverföring till elfordon
- Elektromagnetiska störningar i allmänhet

Andra anläggningar för kraftöverföring eller där höga effekter och spänningar förekommer kan medföra påtaglig skada på funktionen för luftfartens tekniska system. Av detta skäl är det av stor vikt att ägare/innehavare av CNS-anläggningar får sådana ärenden på remiss.

Skydd av radiospektrum krävs också och radiotekniska system ombord på luftfarkoster kan störas av omnämnda anläggningar.

Anläggningarnas geografiska lägen kan oftast inte redovisas öppet på grund av sekretess. Läs mer i bilagan, kapitel 7.

5.6 Övriga påverkansområden enligt annat regelverk

Trafikverket har tagit fram ett påverkansområde, en gräns för ett påverkansområde för flygplatsen avseende faktorer kopplat till annat regelverk för flygplatser, se karta 5 nedan. Inom detta ingår alla påverkansområden enligt annat regelverk utom proceduområden. Flygprocedurer kan påverkas inom hela MSA- och TAA-ytorna. Av den anledningen är procedurernas samrådsområde är de ytorna.

Området är en oval baserat på en radie om 4 500 meter från banans ändar (trösklar). Samtliga tillkommande objekt/ärenden inom området måste analyseras avseende eventuell påverkan på flygplatsens funktion och flygtekniska system. För att få fram exakt avgränsning av påverkansområde avseende risken för tredje man måste det tas fram en riskanalys. Det kan efterfrågas av aktuell länsstyrelse men bekostas ofta av flygplatsoperatören.



Karta 5. Påverkansområde för ärenden avseende annat regelverk, alla typer av ärenden skickas på remiss till flygplatsoperatören Swedavia och Trafikverket.

Inom Elsäkerhetsförordningens område

Om det trots att avståndet till en planerad ledning för starkström inte uppfyller minimiavståndet 4 000 meter från flygplatsens referenspunkt och behovet är starkt motiverat, måste det tas fram en riskanalys. Den ska presenteras för flygplatsoperatör och LFV för en bedömning.

Det har framkommit att en cirkel med en radie på 4 000 meter från flygplatsens referenspunkt inte alltid är tillräcklig för att omfatta risken för

störningar på flygtekniska system vid vissa flygplatser. Däremot täcker det föreslagna påverkansområdet, på karta 5 ovan, in dessa risker.

Inom område med risk för fågelkollisioner

Alla planerade åtgärder som riskerar att dra till sig fåglar, ska remitteras till flygplatsoperatören Swedavia inom radien 3 000 meter från banans mittpunkt. Det kan exempelvis gälla dammar, avfallsanläggningar och snabbmats-restauranger.

Inom område olämpligt med vilseledande belysning

Belysning som kan vara vilseledande för luftfarten ska skärmas/ modifieras inom 4 500 meter från banändar och 750 meter från banans mittlinje. Kontakt tas med flygplatsoperatören Swedavia.

Inom påverkansområde olycksrisk för tredje man

Om det planeras för personintensiv verksamhet i förlängningen av banan, bör det i tidigt skede tas kontakt med flygplatsoperatör länsstyrelsen för en dialog om kravet på framtagandet av en riskanalys ska ställas.

5.7 Remisshantering

I tabellen nedan redovisas vilken aktör som behöver få in remisser i olika typer av ärenden och inom vilket geografiskt område.

Trafikverket tar emot samtliga typer av remisser som berör markanspråk och påverkansområden.

Gällande förhandsbesked och bygglov önskar Swedavia bli remitterade i alla ärenden som är utanför planlagt område eller som strider mot gällande plan inom samrådsområdet, påverkansområde för flygbuller samt hinderbegränsade yta. Gällande detaljplaner önskar Swedavia endast bli remitterade i ärende inom MSA-TAA-ytan med objekt över 20 meter och samtliga planer inom påverkansområdet för flygbuller. Swedavia önskar också bli remitterade övergripande planer som regionala utvecklingsplaner, kollektivtrafikplaner, regionala transportplaner och motsvarande. Flygplatsoperatör i tabellen är Swedavia.

Ärendetyp	Inom område	Remiss till	Speciella krav
Översiktsplaner	MSA-/TAA-ytor Samtliga	Flygplatsoperatör LFV, Trafikverket	
Detaljplaner	MSA-/TAA-ytor	Flygplatsoperatör LFV Trafikverket	
Bygglov	Hinderbegränsande yta	Flygplatsoperatör LFV Trafikverket	Flyghinderanalys CNS-analys
Höga objekt, över 20 m	MSA-/TAA-ytor	Flygplatsoperatör	CNS-analys
Höga objekt, över 20 m	Hela landets yta	LFV	Flyghinderanalys
Alla typer oavsett höjder	Inom 1 km radie från torn, terminal och bana Påverkansområde annat regelverk	Flygplatsoperatör TRV	
Miljöprövningsärenden kap 9 MB	Påverkansområde annat regelverk	Flygplatsoperatör	
Starkströmsanläggningar	Påverkansområde annat regelverk Hela landets yta	Flygplatsoperatör, Trafikverket LFV	EMC-utredning
Genererande av elektromagnetiska fält	Påverkansområde annat regelverk Hela landets yta, högre än 20 m	Flygplatsoperatör LFV	EMC-utredning CNS-analys
Ökad fågelförekomst	Påverkansområde annat regelverk	Flygplatsoperatör Trafikverket	
Vilseledande belysning	Påverkansområde annat regelverk	Flygplatsoperatör Trafikverket	

Tabell 1. Remisshantering.

Källor och referenser

Riksintressen för trafikslagens anläggningar-sektorsbeskrivning inklusive kriterier för utpekande, TRV 2019/45 782, 2020-08-12

Trafikverkets beslut 2022-09-26:
Trafikverkets beslutade riksintressen - Bransch

Länk till Trafikverkets riksintressepreciseringar:
Precisering av riksintressen - Bransch (trafikverket.se)

Fördjupad studie avseende utformning av det svenska luftrummet:
https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1363871/FULLTEXT01.pdf

Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet, Ds 2023:3
Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet - Regeringen.se

Transportstyrelsens trafikprognos 2024–2030:
Trafikprognos luftfart - Transportstyrelsen

EASA 139/2014:
https://www.easa.europa.eu/en/document-library/regulations/commission-regulation-eu-no-1392014

PM Flygbuller, Swedavia 2025-08-29
Trafikverkets diarium, TRV 2024/112 117

LFV AIP Proceduområden m.m.
IAIP – AIP

LFV flyghinderanalys
Flyghinderanalys (lfv.se)

LFV CNS-utrustning
CNS-utrustning (lfv.se)

LFV CNS-analys
CNS, CNS-analys (lfv.se)

Ökat regionalt inflytande avseende flyglinjer med allmän flygplikt
https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1933185/FULLTEXT01.pdf

TRAFIKVERKET

BILAGA TILL RAPPORT

Riksintressepreciserin för Umeå flygplats

Remissversion 2025-11-03



Trafikverket
Postadress: Trafikverket, Storgatan 60, 903 30 Umeå

E-post: trafikverket@trafikverket.se
Telefon: 0771-921 921, Texttelefon: 010-123 50 00

Konfidentialitetsnivå: 1, ej känslig
Dokumenttitel: Bilaga Riksintressepreciseringför Umeå flygplats
Författare: Jean-Marie Skoglund/Cecilia Häckner
Kontaktperson: Carolina Lomakka
Dokumentdatum: 2025-11-03
Ärendenummer: TRV 2024/112 117
Underlagskartor och ortofoton: Lantmäteriet, Geodatasamverkan
Fotografier: Swedavia om inget annan anges

Publikationsnummer:
ISBN:

Innehåll

Introduktion 5

1 Luftfarten - översikt 6

1.1 Luftfartens organisation och aktörer 6

1.2 Luftfartens regelverk 7

2 Transport-, miljö- och klimatpolitiska utgångspunkter 9

3 Flygets övergripande utveckling 11

3.1 Internationellt 11

3.2 Nationell utveckling 11

3.3 Det nationella flygplatssystemet 12

4 Beskrivning av flygplatsen 15

4.1 Flygplatsens historik 15

4.2 Flygplatsen i geografin 16

4.2.1 Flygplatsområdet 16

4.2.2 Terminalområdet 17

4.2.3 Bansystemet 18

4.2.4 Anslutande infrastruktur och kommunikationer 19

5 Påverkansområde flygbuller 20

6 Hinderbegränsande ytor 22

6.1 ICAO Annex 14 22

6.2 MSA- och TAA-ytor 23

7 System för kommunikation, navigering och övervakning. 25

8 Övriga påverkansområden enligt annat gällande regelverk 28

8.1 Proceduromården ICAO PANS-OPS Doc 8168 28

8.2 Elsäkerhetsförordningen (2017:218) 29

8.3 Områden med risk för fågelkollisioner EASA EU 139/2014, TSFS 2012:90 . 29

8.4 Område med risk för vilseledande belysning TSFS 2012:90 29

8.5 Påverkansområde olycksrisken för tredje man 30

9 Riksintresset i lagstiftningen 32

9.1 Bestämmelserna om riksintressen i miljöbalken (1998:808) 32

9.2 Plan- och bygglagen (2010:900) 32

9.3 Förordning (1998:896) om hushållning med mark och vatten 33

10 Miljöprövning och tillsyn enligt miljöbalken (1998:808) .. 34

10.1 Allmänt 34

10.2 Särskilda krav i gällande miljötillstånd 34

11 Flyghinder 35

11.1 Prövning av höga objekt och hinder 35

11.2 Flyghinderanmälan och hindermarkering 36

Bilaga till rapport

Introduktion

Detta dokument är en bilaga till huvudrapporten, *Riksintressepreciseringför Umeå flygplats*. Huvudrapporten redovisar de delar som behöver skyddas för att undvika påtaglig skada på riksintresset I denna bilaga behandlas luftfartens regelverk och aktörer, utvecklingen inom luftfarten, en beskrivning av flygplatsområdet samt en mer detaljerad redogörelse över påverkansområden.

Bilaga till rapport

1 Luftfarten - översikt

1.1 Luftfartens organisation och aktörer

Fram till 2005 hanterade dåvarande Luftfartsverket såväl driften av statliga flygplatser som flygtrafiktjänster i landet. Verket hade ansvaret för tillsyn, tillståndsgivning och regelverksutveckling inom luftfarten, organiserat under två avdelningar, Luftfartsinspektionen och Luftfart och samhälle.

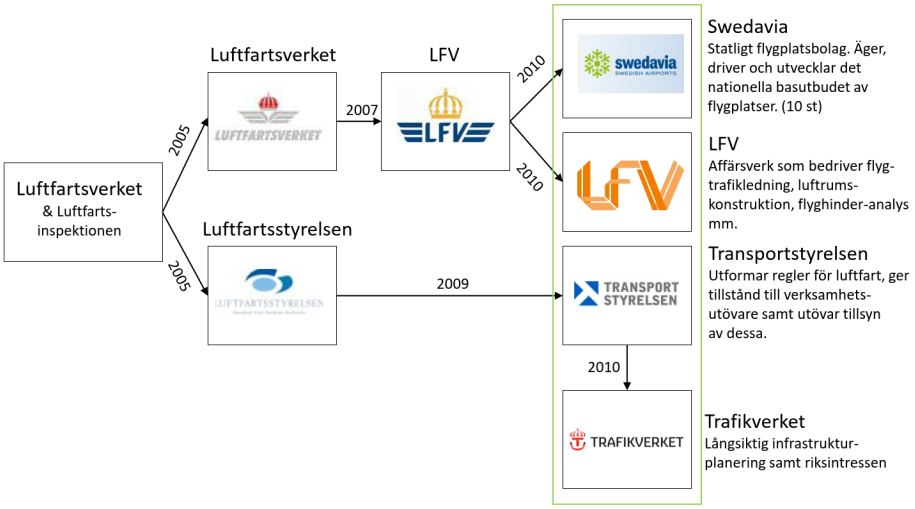
År 2005 skildes dessa avdelningar från Luftfartsverket och bildade den nya myndigheten Luftfartsstyrelsen. Beslutet följde en politisk ambition att separera ägandet och driften av flygplatser från tillsyns- och tillstånds-verksamheten.

År 2007 bytte Luftfartsverket namn till LFV utan att någon ändring av verksamheten gjordes. Luftfartsverket är dock fortfarande det officiella namnet som används exempelvis i lagtexter.

År 2009 övergick Luftfartsstyrelsens verksamhet till den nybildade myndigheten Transportstyrelsen som svarar för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn för samtliga transportslag.

I april 2010 skedde ytterligare en större omorganisation. LFV splittrades i två delar. Ägande och driften av flygplatserna kom att läggas på det nybildade flygplatsbolaget Swedavia och LFV renodlades för att tillhandahålla flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart och innehar fortfarande ansvar och ägande av flygtekniska system.

Då, i april 2010, bildades också Trafikverket med trafikslagsövergripande ansvar för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart. Verksamheten från Banverket och Vägverket togs över och dessa verk avvecklades. Sjöfartsverket och Transportstyrelsen lämnade över viss verksamhet till Trafikverket exempelvis riksintresseansvaret för sjöfarten och luftfarten.



Figur 1. De olika aktörerna inom luftfarten 2005–2025.

1.2 Luftfartens regelverk

Luftfarten är till stor del reglerad på internationell nivå. Den huvudsakliga regleringen sker genom ICAO (International Civil Aviation Organization), ett FN-organ med 193 medlemsländer. ICAO:s uppgift är att underlätta luftfarten och ökad flygsäkerhet genom att skapa gemensamma regler och standarder. Arbetet inleddes med Chicagokonventionen 1944.

Inom EU ansvarar EASA (Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet) för att utveckla regler baserat på ICAO:s riktlinjer. Eftersom Sverige är medlem i både ICAO och EU, har landet förbundet sig att följa dessa regelverk.

Luftfarten regleras i Sverige främst genom Luftfartslagen (2010:500) och Luftfartsförordningen (2010:770) vilka till stor del är baserade på det internationella regelverket. Dessa regelverk reglerar inte planeringsskedet utan genomförandeskedet för höga objekt. Höga objekt ska utformas och hanteras för att säkerställa flygsäkerhet. Vid sidan av Luftfartslagen och Luftfartsförordningen finns ett antal författningar utgivna av Transportstyrelsen. De delar av dessa lagar som berörs i denna riksintressepreciserings är de som rör höga byggnader och objekt och annat som kan utgöra hinder eller innebära störningar för flygtrafiken och de tekniska system som navigationsutrustning m.m. som är kopplade till luftfarten, d.v.s. riskerar att orsaka påtaglig skada på riksintresset.

Luftfartens regelverk gäller oberoende av denna riksintressepreciserings och regleras främst genom Luftfartslagen (2010:500) och Luftfartsförordningen (2010:770) vilka till stor del är baserade på internationella standarder och bestämmelser. Dessa bestämmelser reglerar inte planeringsskedet utan genomförandeskedet för höga objekt.

Bilaga till rapport

Vid sidan av Luftfartslagen och Luftfartsförordningen finns ett antal författningar utgivna av Transportstyrelsen. De delar av dessa lagar som berörs i denna riksintressepreciseringär de som rör höga byggnader och objekt och annat som kan utgöra hinder eller innebära störningar för flygtrafiken och de tekniska system som navigationsutrustning m.m. som är kopplade till luftfarten, d.v.s. riskerar att orsaka påtaglig skada på riksintresset.

2 Transport-, miljö- och klimatpolitiska utgångspunkter

Det övergripande målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Därutöver finns ett funktionsmål och ett hänsynsmål. Funktionsmålet handlar om tillgänglighet och innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska dessutom vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov. Hänsynsmålet handlar om säkerhet, miljö och hälsa. Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt. Det ska också bidra till det övergripande generationsmålet för miljö och att miljökvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa.

Vid sidan av de transportpolitiska målen finns ett antal beslut om miljö- och klimatpolitiska utgångspunkter. Riksdagen har beslutat om klimatpolitiska mål som innebär att Sverige senast år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Målet innebär därför att växthusgasutsläppen från transportsektorn i princip kommer att behöva vara noll senast år 2045. För detta ändamål beslöt Riksdagen om en klimatlag som trädde i kraft 2018 och som innebär att regeringen vart fjärde år ska ta fram en klimatpolitisk handlingsplan med konkreta förslag på åtgärder för att nå nettomålet senast 2045.

Med utgångspunkt från Riksdagens målsättning om fossilfritt resande senast 2045 har flygbranschen i Sverige tagit fram en färdplan, inom ramen för regeringsinitiativet ”Ett fossilfritt Sverige”, med sikte på att inrikestrafiken 2030 är fossilfritt och utrikestrafiken 2045. Med anledning av detta har flera myndigheter, däribland Trafikanalys, Vinnova, Energimyndigheten och Trafikverket fått i uppdrag att kartlägga alternativa hållbara bränslen och åtgärder för införande av fossilfria drivmedel för att nå målet.

Trafikverket fick i början av 2023 i uppdrag att analysera om det enligt gällande regler finns förutsättningar för att ställa krav på elflyg i upphandling av flygtrafik för linjer med allmän trafikplikt. Trafikverket redovisade att förutsättningarna för att introducera elflyg till nästa upphandlingsperiod 2027 inte är möjligt då många av pågående elflygsprojekt sannolikt inte kommer att finnas på plats före år 2030.

Bilaga till rapport

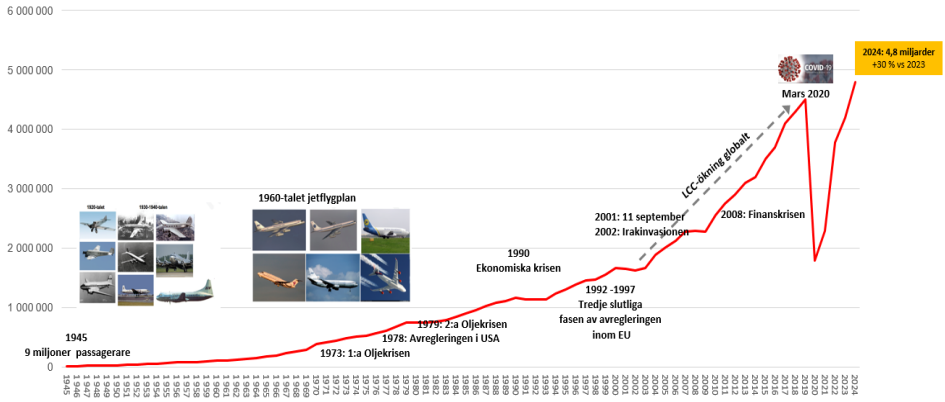
Regeringen gav Trafikverket 2024 i uppdrag att utreda möjligheten till ökat lokalt och regionalt inflytande över upphandlade flyglinjer. Den 31 januari 2025 presenterade Trafikverket sitt förslag på hur regionerna kan ges ett större inflytande över allmän trafikplikt. Rapporten har varit ute på remiss under våren 2025. För mer information hänvisas till Trafikverkets hemsida. Länk finns i huvuddokumentets referenslista.

3 Flygets övergripande utveckling

3.1 Internationellt

Det totala antalet internationella passagerare under 2024 uppgick till 4,8 miljarder, vilket är en ökning med 6,7 % jämfört med 2019, innan Covid-19-pandemin. Jämfört med 2023 är det en ökning med 30 %. Som figuren nedan visar innebar pandemin en nästintill total kollaps för den globala flygtrafiken, med en påverkan på luftfarten utan historiskt motstycke.

Trafikutvecklingen har under perioden 1990–2024 i huvudsak präglats av tre faktorer. För det första har avregleringen av flygtrafiken i allt fler länder skapat förutsättningar för ökad konkurrens, vilket i sin tur har lett till fler operatörer och nya flyglinjer. Inom EU har utvecklingen av den inre flygmarknaden ytterligare ökat rörligheten. För det andra har nya affärsmodeller och hårdare konkurrens ökad konkurrens förändrat marknaden. Särskilt har lågkostnadsbolagen (LCC - Low-Cost Carriers) vuxit snabbt. Expansionen har varit tydlig i Nordamerika, Europa och Asien och har bidragit till en betydande ökning av passagerarantalet. För det tredje innebar Covid 19-pandemin en kraftig nedgång i trafiken, följd av en återhämtning inom luftfarten under perioden 2020–2024.



Figur 2. Den internationella passagerarutvecklingen 1945–2024. Källa ICAO.

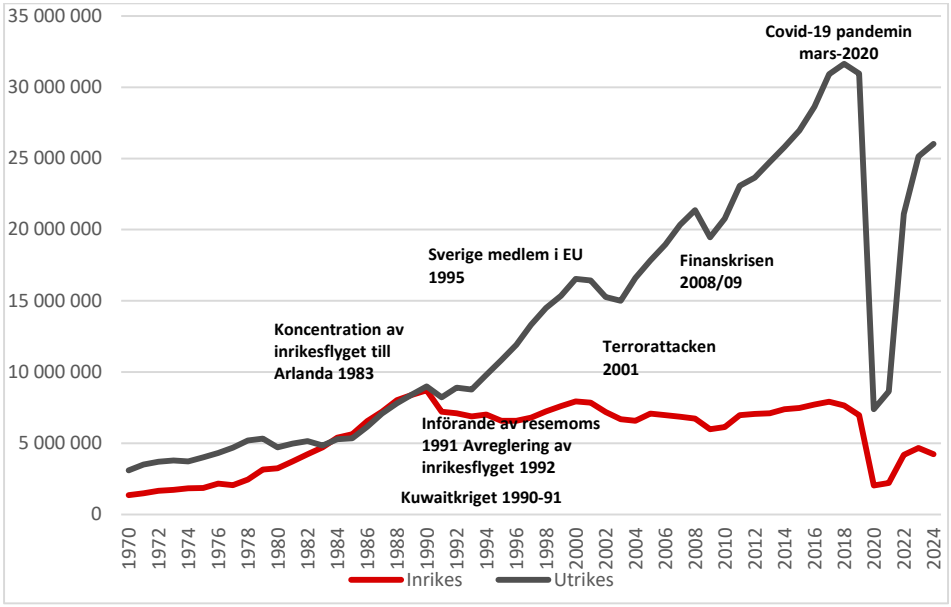
3.2 Nationell utveckling

Under en lång tid har flygtrafiken haft en stadig ökning, framför allt inom utrikestrafiken som sedan början av 1990-talet har stått för den största andelen av passagerarvolymen (se figur 3). Den högsta nivån för svensk luftfart noterades 2018, då 39,3 miljoner passagerare reste via svenska flygplatser. Året innan pandemin, 2019, uppgick antalet till 37,9 miljoner.

Mellan åren 1983 till 1990 var andelen inrikestrafik och utrikestrafik relativt jämn, men efter 1990 har utrikestrafiken dominerat. Under det

senaste decenniet har inrikestrafiken legat på omkring 20 procent av den totala passagerarvolymen.

År 2024 uppgick antalet passagerare till 30,2 miljoner, vilket är en liten ökning från 29,8 miljoner 2023. Trots uppgången ligger trafiken fortfarande under nivåerna före pandemin. Jämfört med 2019, det sista året före pandemin, motsvarar 30,2 miljoner passagerare cirka 80 procent av volymen det året. Antalet inrikesresenärer 2024 uppgick till cirka 62 % av 2019 års nivå.



Figur 3. Den nationella passagerarutvecklingen 1970–2024. Källa: Transportstyrelsen.

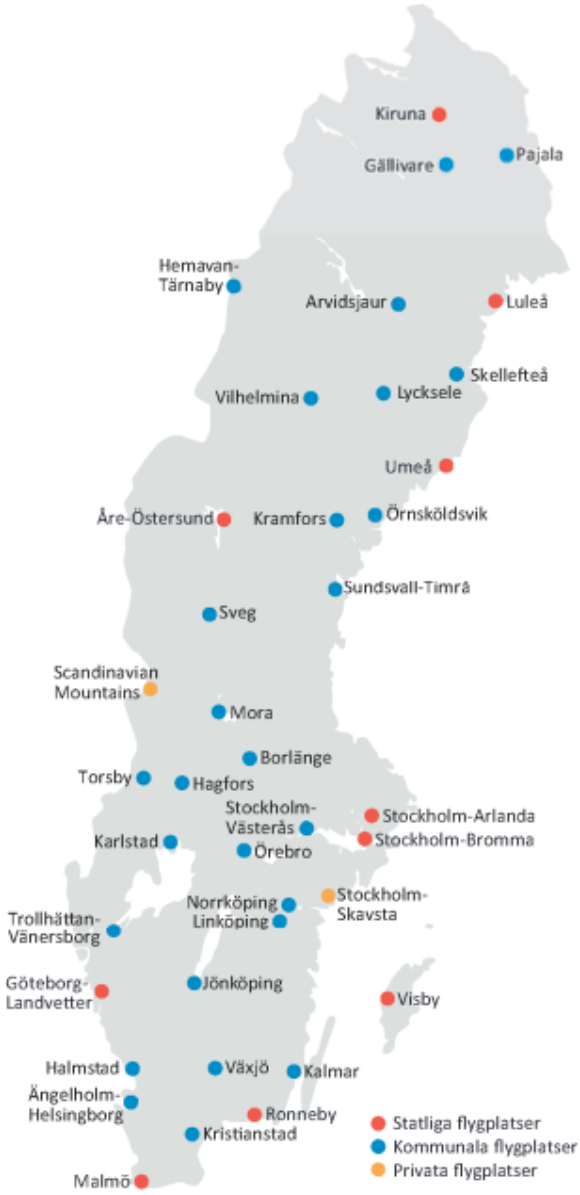
3.3 Det nationella flygplatssystemet

I Sverige finns 47 instrumentflygplatser som antingen har EU-certifiering eller svensk certifiering. Av dessa har 39 flygplatser kommersiell flygtrafik

Majoriteten av flygplatserna ägs och drivs av kommuner och regioner, medan tio flygplatser är statliga och förvaltas av det statliga bolaget Swedavia. Utöver dessa finns två privatägda flygplatser, se karta 1.

Flygplatserna som ingår i Swedavia har sedan 2009 utgjort ett nationellt basutbud. Syftet med att fastställa detta basutbud är att säkerställa ett effektivt och långsiktigt hållbart flygplatssystem som garanterar grundläggande interregional tillgänglighet i hela landet.

Bilaga till rapport



Karta 1. Flygplatser med kommersiell trafik 2025, källa Trafikverket.

Stockholm-Arlanda är Sveriges klart dominerande flygplats med 22,7 miljoner passagerare under 2024. Därefter följer Göteborg-Landvetter med 5,3 miljoner och Bromma med cirka en miljon passagerare. År 2025 avslutade BRA sina kommersiella inrikeslinjer från Bromma vilket innebär att utbudet av inrikestrafik från flygplatsen är begränsat. I slutet av oktober 2025 planerar ett nytt gotländskt flygbolag att återuppta trafiken mellan Visby och Bromma med dagliga avgångar.

De flesta icke-statliga flygplatser hanterar färre än 100 000 passagerare per år. Undantagen är Skellefteå, Ängelholm, Linköping och Växjö flygplatser som har betydligt högre trafikvolymer.

Bilaga till rapport

Flygplats	2023	2024	Förändring
ARVIDSJAUR	55 355	62 259	12 %
BORLÄNGE	10 375	15 316	48 %
GÄLLIVARE	26 888	35 569	32 %
LANDVETTER	5 192 054	5 335 783	3 %
HAGFORS	2 460	2 256	-8 %
HALMSTAD	83 818	104 627	25 %
HEMAVAN	15 307	14 637	-4 %
JÖNKÖPING	21 854	28 405	30 %
KALMAR	113 488	89 321	-21 %
KARLSTAD	20 463	26 562	30 %
KIRUNA	217 228	221 858	2 %
KRAMFORS	9 174	11 490	25 %
KRISTIANSTAD	16 236	11 061	-32 %
LINKÖPING	118 542	127 874	8 %
LULEÅ	1 035 925	980 333	-5 %
LYCKSELE	17 216	18 091	5 %
MALMÖ	1 297 141	905 702	-30 %
MORA	766	3 360	339 %
NORRKÖPING	64 829	60 704	-6 %
PAJALA	9 206	7 465	-19 %

Flygplats	2023	2024	Förändring
RONNEBY	110 663	101 388	-8 %
SKELLEFTEÅ	347 351	337 380	-3 %
ARLANDA	21 845 031	22 757 911	4 %
BROMMA	1 190 507	1 012 459	-15 %
SKAVSTA	685 269	364 603	-47 %
VÄSTERÅS	83 587	78 652	-6 %
SUNDSVALL	62 251	58 786	-6 %
SVEG	6 579	5 501	-16 %
SÄLEN	19 064	23 072	21 %
TORSBY	2 152	1 926	-11 %
TROLLHÄTTAN	16 085	15 615	-3 %
UMEÅ	685 885	675 257	-2 %
VILHELMINA	11 618	11 975	3 %
VISBY	318 064	294 039	-8 %
VÄXJÖ	167 363	125 615	-25 %
ÖSTERSUND	253 468	239 737	-5 %
ÄNGELHOLM	223 653	201 700	-10 %
ÖREBRO	80 694	72 455	-10 %
ÖRNSKÖLDSVIK	28 003	30 690	10 %

Tabell 1.Det totala antalet passagerare på svenska flygplatser 2023 vs 2024. Källa: Trafikverket/Transportstyrelsen.

Som riksintressemyndighet har Trafikverket identifierat 23 riksintresse-flygplatser, vilka omfattar både flygplatser inom basutbudet och ett antal icke-statliga flygplatser. Av flygplatserna i basutbudet är Luleå-Kallax, Visby och Ronneby även riksintressen för totalförsvarets militära del.

4 Beskrivning av flygplatsen

4.1 Flygplatsens historik

Flygplatsen är belägen ca 5 km sydost ca 2,5 km söder om Umeå centrum i nära anslutning till E4 och E12. Flygplatsen är en av landets mest stadsnära flygplatser.

Redan år 1914 väcktes de första tankarna på att anlägga en flygplats i Umeå. Initiativtagare var Anna Grönfelt, seminarielektor vid läroverket, som insåg flygets framtida betydelse för kommunikation och utveckling i regionen. Idén låg dock långt före sin tid och möttes av både praktiska och ekonomiska hinder.

Efter andra världskriget började frågan om flygplatser i Sverige behandlas mer strukturerat. I samband med den statliga flygplatsutredningen (SOU 1946:58) utarbetades en nationell plan för ett flygplatsnät. I denna plan föreslogs en flygplats i Umeå, och medel beviljades för ändamålet. Trots detta dröjde det ytterligare 16 år innan planerna blev verklighet. Umeå flygplats invigdes slutligen 1962.

Under tiden hade behovet av flygförbindelser vuxit. Redan 1955 etablerades reguljär flygtrafik till Umeåregionen, men trafiken gick då via Nordmaling, där Försvarsmakten redan 1941 hade anlagt en krigsflygplats i Olofsfors, som även kom att användas för civil trafik. År 1957 började Linjeflyg trafikera Nordmaling, vilket förbättrade regionens tillgänglighet avsevärt. Fyra år senare, 1961, flyttades trafiken till den nya flygplatsen i Umeå – strax innan den officiella invigningen 1962.

Från invigningen och framåt har trafiken till Stockholm varit helt dominerande, med reguljära förbindelser till både Bromma och Arlanda. Detta mönster har hållit i sig genom decennierna, även om trafiken till Bromma upphörde i januari 2025. Före pandemin förekom även viss utrikestrafik från Umeå, bland annat en linje till Helsingfors som trafikerades av Finnair. Utöver den reguljära trafiken har charterflyget haft en stark ställning vid flygplatsen.

Det officiella namnet är Umeå flygplats, enligt certifikatet och så benämndes den också lokalt fram till 2008. Då ändrades namnet av LFV till Umeå City Airport. Namnändring skedde igen 2011 genom Swedavia, nu till Umeå Airport.

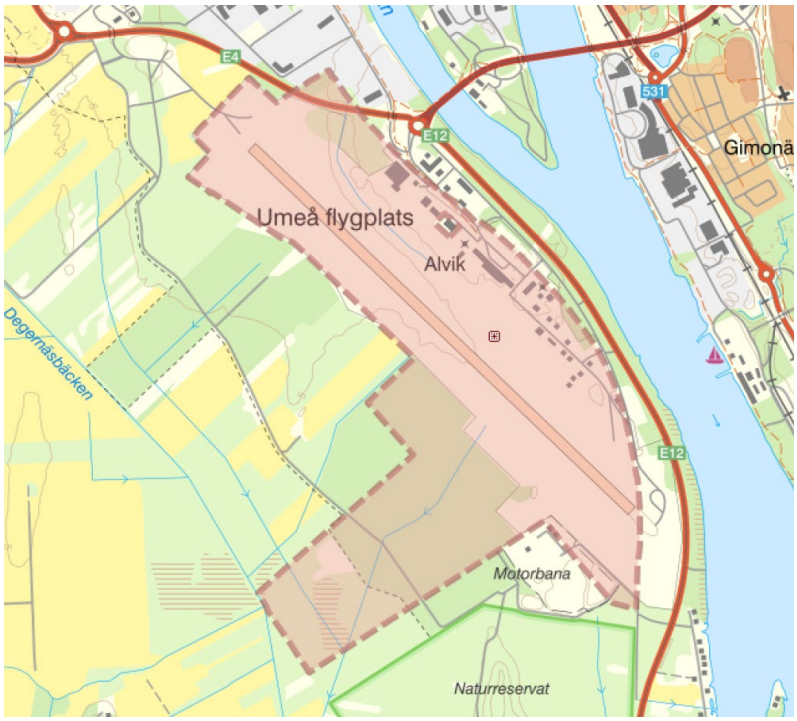


Foto 1. Umeå flygplats cirka 1962–1965, till vänster en Convair 440 Metropolitan från Linjeflyg, till höger en DC-3 från Finnair. Källa Riksantikvarieämbetet.

4.2 Flygplatsen i geografin

4.2.1 Flygplatsområdet

Swedavia AB äger huvuddelen av flygplatsområdet genom fastigheten Umeå Österteg 29:1 samt 34:2. Området är inte detaljplanelagt.



Karta 2. Swedavias fastigheter Umeå Österteg 29:1 och 34:2.

4.2.2 Terminalområdet

I terminalbyggnaden finns bl.a. avgångshall och restaurang. Bakom terminalbyggnaden (airside), finns uppställningsytan för flygplan (Apron). Flygledartornet, en del av terminalbyggnaden, är inte längre i drift.

Flygledningen sker genom Remote Tower Centre (RTC) i Stockholm. Så sker flygledningen även vid exempelvis flygplatserna Kiruna, Malmö och Åre-Östersund.

Framför terminalbyggnaden (landside), finns en terminalparkering. Totalt finns ca 1 000 parkeringsplatser.



Ortofoto 1. Terminalområdet.

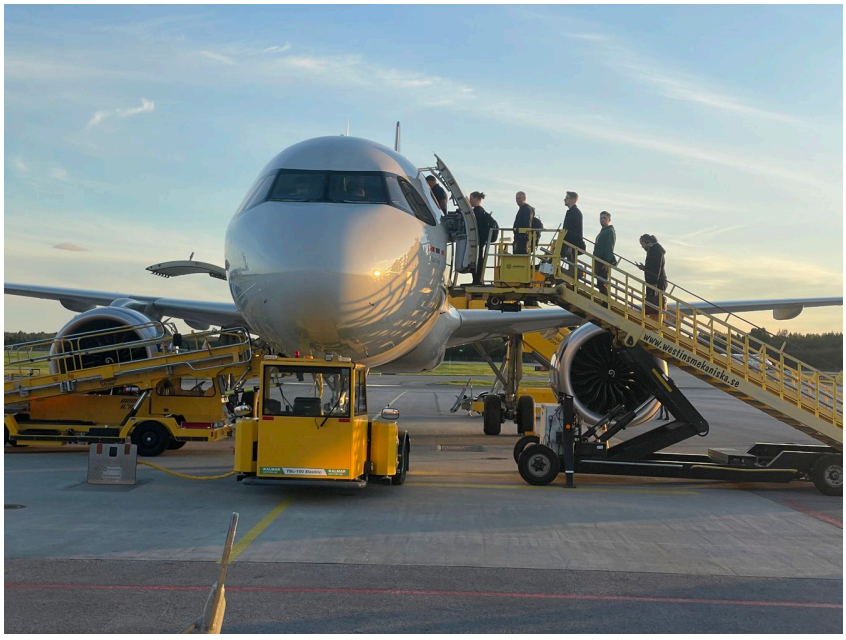


Foto 2. Airside mot plattan. Foto Jean-Marie Skoglund.

4.2.3 Bansystemet

Banan är 2 302 meter lång och 45 meter bred. Nära mitten på banan finns flygplatsens referenspunkt ARP (634735N 0201648E). Bana 14 är i norr och bana 32 i söder. I norr finns taxibana B och framför terminal-byggnaden taxibana C och i söder taxibana B.



Ortofoto 2. Banor 14 och 32, taxibanor B-D.



Foto 3. Bana 14 mot sydost. Foto Jean-Marie Skoglund.

4.2.4 Anslutande infrastruktur och kommunikationer

Anslutningsväg till flygplatsen är Flygplatsvägen som ansluter till cirkulationsplatsen E4/E12.

Flygresenärer och personal som arbetar på flygplatsen, åker företrädesvis till och från flygplatsen med bil eller taxi. Det finns en linjebuss som trafikerar flygplatsen.



Karta 3. Översikt väganslutningar till flygplatsen.

5 Påverkansområde flygbuller

Flygbullerberäkningarna utgår från Trafikverket fastställda prognos för antal kommersiella och samhällsviktiga flygrörelser vid flygplatsen. Prognosen anger vilka flygplanstyper beräkningarna ska baseras på samt hur rörelserna fördelas över dygnet. Trafikverkets bedömning är att flygplatsen år 2045 kommer att ha 19 250 flygrörelser inom kommersiell och samhällsviktig trafik.

I Trafikverkets prognos för antal flygrörelser ingår enbart passagerar- och fraktflyg i linjetrafik, charterflyg samt samhällsviktigt flyg. I den sistnämnda kategorin ingår specialiserad flygverksamhet som sjukvårdstransporter, brandbevakning/- bekämpning, polistransporter, inspektioner och inventeringar.

Transportstyrelsen tar fram kortsiktiga nationella prognoser över antalet passagerare i flygtrafiken. Den senaste prognosen publicerades i oktober 2025 och omfattar åren 2025–2031. Lågkonjunkturen består, men bedöms börja återhämta sig mot slutet av 2025. Det uppskattas att konjunkturen stabiliseras först omkring 2027.

Under årets första åtta månader har antalet flygresenärer ökat med 0,2 % jämfört med samma period 2024. Inrikestrafiken har minskat med 4 %, medan utrikestrafiken har ökat med 1,4 %. I huvudscenariot för år 2031 bedöms antalet inrikesresenärer att uppgå till cirka 4,3 miljoner, vilket motsvarar 62 % av antalet 2019. För utrikesresenärer prognostiseras antalet till 18,6 miljoner, motsvarande 112 % av 2019 års nivå. Totalt bedöms antalet passagerare uppgå till 21 675 000 år 2031, vilket motsvarar 97 % av nivån 2019. Transportstyrelsens kortsiktiga scenarier används av Trafikverket som underlag i dess prognosverksamhet.

Påverkansområdet för flygbuller orsakas främst av aerodynamiskt buller och motorbuller. Det aerodynamiska bullret beror på att flygplanskroppen orsakar turbulens som kan ge upphov till störande ljud, främst vid inflygning och landning då flyghöjden är låg. Ljudnivåer anges i dBA, decibel vägt med ett A-filter som tar hänsyn till människans perception. Ljudnivåerna tas fram genom teoretiska beräkningar. Motorbullret från jetflygplan kommer främst från själva jetstrålen. Turbopropplanens dominerande bullerkälla är själva propellern. Helikoptrar har liknande bulleregenskaper som turbopropflygplan.

Flygbuller beskrivs vanligen på två sätt, dels som flygbullernivå, FBN, dels som maximal ljudnivå, LA_{max}. Flygbullernivå är en ekvivalentnivå, ett slags

medelvärde. Det motsvarar den ljudnivå som skulle ha uppstått om allt flygbuller under hela dygnet skulle haft en konstant ljudnivå.

Ekvivalentnivån viktas så att en bullerhändelse under kvällen (kl. 18–22) får ett tillägg på 5 dB(A) och en bullerhändelse under natten (kl. 22–06) får ett tillägg på 10 dB(A). Maximal ljudnivå är den högsta ljudnivån vid en enskild flygpassage under en viss tidsperiod som uppkommer vid respektive överflygning. För att vara användbart bör måttet också kopplas till antal händelser.

Transportstyrelsen, Naturvårdsverket och Försvarsmakten har kommit överens om att en specifik metod ska användas för flygbullerberäkningar i Sverige. Metoden beskrivs i det kvalitetssäkringsdokument som är upprättat av myndigheterna tillsammans med Trafikverket.

Metoden utgår från det internationellt framtagna metoddokumentet ECAC Dokument 29 och kvalitetssäkringsdokumentet från bilagan 3rd Edition. En uppdatering av dokumentet med bilagan 4th Edition som grund, har genomförts med Trafikverket som ansvarig myndighet. Dokumentet fastställdes 2024-01-26. Länk:

https://bransch.trafikverket.se/contentassets/ad555b104d4a40ddab678dda94b24a8d/kvalitetssakringsdokument_flygbullerberakningar.pdf

Beräkningarna i detta fall har baserats på denna nya version, 4th edition. Beräkningsresultatet framgår av karta 2 i huvudrapporten.



Foto 4. Vy över Umeå inför landning på bana 14. Foto Jean-Marie Skoglund.

6 Hinderbegränsande ytor

6.1 ICAO Annex 14

Inom ICAO pågår ett arbete med översyn av hinderbegränsande ytor enligt ICAO Annex 14 som anger standarder och rekommendationer för drift och utformning av flygplatser. Detta arbete har föranletts av teknikutvecklingen av flygplanens förmåga att navigera med högre precision vilket innebär att det krävs mindre hinderbegränsade ytor för att möjliggöra en säker flygning. De minskade ytorna kring flygplatserna kommer att möjliggöra en förtätad bebyggelse kring flygplatser och en tydligare bedömning av vilka hinderbegränsande ytor som är av betydelse kring en flygplats. En remiss efter översynen har skickats ut av ICAO i State Letter 2023/32 och 2023/33. Enligt ICAO:s tidplan kommer den att vara klar 2026. EASA kommer därefter att ta fram motsvarande regelverk för EU. Detta beräknas vara i drift år 2028. Detta innebär att tillämpningen av nya hinderbegränsande ytor kommer att kunna hanteras i revideringen av denna riksintressepreciseringom cirka fem år.

Det är respektive flygplats skyldighet att uppdatera sina instrumentinflygningsprocedurer vart femte år. Flygplatsen tar fram en tredimensionell modell kring hindersituationen kring flygplatsen.

Flygplatsens hinderbegränsande ytor avser de hinderytor i flygplatsens omedelbara närhet som garanterar att flygplan kan stiga från och sjunka in till banan samt manövrera visuellt runt flygplatsen utan att komma för nära ett hinder. En grundregel är att de hinderbegränsande ytorna inte får genomträngas. Om risk för genomträngning föreligger måste en flyghinderanalys beställas, se avsnitt 4.2.2.1 i huvudrapporten. Om en genomträngning sker, måste flygplatsoperatören hos Transportstyrelsen ansöka om ett undantag från regelverket och till ansökan bifoga en säkerhetsbevisning som visar att flygsäkerheten kan upprätthållas. Om undantaget inte medges, kan hindret inte uppföras.

Vissa ytor kring en flygplats får aldrig genomträngas av hinder, se Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet EASA:s (European Union Aviation Safety Agency) förordning 139/2014, exempelvis chapter H och J.

För temporära hinder såsom byggkranar och vindmätmaster som riskerar att genomtränga de hinderbegränsande ytorna, krävs ett särskilt tillstånd från berörd flygplats.

Hindermarkering krävs för alla objekt som har en höjd av 45 meter eller högre över mark eller vattenytan. Hur objektet ska markeras bestäms av

dess höjd och utformning. Transportstyrelsen föreskrifter och allmänna råd TSFS 2020:88 ska följas.

Se karta 3 i huvudrapporten.

6.2 MSA- och TAA-ytor

Runt en flygplats, finns ett område på 55 km som betecknas som Minimum Sector Altitude (MSA) och har som syfte att garantera den lägsta höjd över ett specifikt område där ett luftfartyg kan flyga och fortfarande ha en säker marginal till terräng och hinder. MSA används vanligtvis endast för situationer där piloten behöver en omedelbar referenshöjd (t.ex. vid navigeringsproblem under en inflygningsprocedur) för att kunna fortsatta flyga och ha en säker marginal till terräng och hinder.

En MSA-yta utgår från ett navigationshjälpmedel, exempelvis en VOR-station (Very High Frequency Omni-Directional Range), NDB (Non-directional beacon) eller flygplatsens referenspunkt ARP (Aerial Reference Point) och kan utformas som en oval eller cirkulär yta. MSA-ytan delas ofta in i sektorer, speciellt om det finns betydande höjdvariationer i terrängen. Olika sektorer får då olika minimihöjder beroende på topografi och hinder. Ytan inrymmer alla de områden som kan innebära restriktioner och där hinder kan påverka flygprocedurerna till och från flygplatsen. Detta styrs av ICAO PANS-OPS Doc 8168 (Procedures for Air Navigation Services – Aircraft Operations) Volume II. MSA-ytans maximala höjder för objekt går i vissa fall att räknas om så att det går att tillåta ett högre objekt i något delområde.

I takt med införande av satellitbaserade inflygningsprocedurer som har utvecklats under de senaste tio åren, har det tagits fram TAA-ytor (Terminal Arrival Altitude) som har samma funktion som MSA-ytor. Medan MSA ytan utgår från mark-baserade navigationshjälpmedel, utgår TAA-ytan från en fix (waypoint) som ligger ungefär två mil från flygplatsen och därifrån skapas en TAA-yta med en 55 km radie. En TAA-yta är därmed större än en MSA-yta.

Trafikverket har beslutat att MSA-ytorna och TAA-ytorna är en del av riksintresset för luftfarten men betraktas som samrådsområden inom vilket remisser avseende planer för objekt 20 meter eller högre, ska skickas på remiss till berörda flygplatsoperatörer samt LFV. Därefter kan det göras en bedömning av om planerade objekt medför en negativ påverkan flygplatsens funktion.

Bilaga till rapport

Inom Umeå flygplats TAA-yta finns också delar av Skellefteå flygplats TAA-yta vilket behöver beaktas i remisshanteringen. Se karta 4 i huvudrapporten.

7 System för kommunikation, navigering och övervakning

Vid alla flygplatser finns flygteknisk utrustning som är av avgörande betydelse för den enskilda flygplatsens och luftfartens funktion. Systemen för Communication Navigation and Surveillance, CNS och anläggningarna för start och landning, måste således skyddas så att funktionen inte skadas.

CNS-systemen består av kommunikationsutrustning, navigeringshjälpmedel och övervakningsutrustning som möjliggör flygtrafikledning, navigering och andra flygtrafiktjänster för både in- och utflygning samt landning och markrörelser. In- och utflygningsområden finns inom är flygplatsens terminalområde (TMA) varför CNS-systemen för flygplatsen finns över ett relativt stort område. LFV och flygplatsoperatören är exempel på leverantörer av CNS-tjänst.

CNS-systemens funktion och därmed flygsäkerheten kan påverkas negativt av bl.a.:

- Höga byggnader/objekt (fysiskt hinder)
- Olämpliga konstruktionsmaterial och geometriska utformningar av byggnadsverk
- Vindkraftverk
- Luftledningar och andra kraftförsörjningsanläggningar
- Solcellsanläggningar
- Järnvägsanläggningar
- Elvägar
- Trådlös kraftöverföring till elfordon
- Elektromagnetiska störningar i allmänhet

Andra anläggningar för kraftöverföring eller där höga effekter- och spänningar förekommer kan medföra påtaglig skada på funktionen för luftfartens tekniska system. Av detta skäl är det av stor vikt att ägare/innehavare av CNS-anläggningar får sådana ärenden på remiss.

Förutom CNS-systemen finns också vitala radiolänkar mellan olika platser för olika former av tal- och datakommunikation, exempelvis för överföring av radardata eller tal till och från en radiostation. Dessa länkstråk måste också skyddas. Det innefattar skydd mot permanenta och tillfälliga etableringar i närheten av stråkens sträckning eftersom sådana kan innebära en total utsläckning av signalerna och därmed avbrott. Det är inte bara hinder i stråkets direkta siktlinje som är av betydelse, även strukturer vid sidan av eller under stråket kan ha en kraftig negativ

inverkan. Både LFV och flygplatsoperatören Swedavia är ägare av radiolänkar.

Av särskild vikt för både markbaserade CNS-anläggningar och för luftfartyg, är frihet från skadlig (radio) störning. Spektrumskydd krävs. Samtliga CNS-analyser baseras på ICAO:s rekommendationer (BRA-Building Restriction Area, se ICAO EUR Doc 15) för respektive CNS-utrustning. Källa till sådan störning behöver inte befinna sig i CNS-anläggningens direkta närhet för att påverka tjänsten som sådan. Utöver CNS-anläggningar finns det ett antal radiotekniska system inom luftfarten som endast består av utrustning ombord på luftfartyg. Det är alltså var en störning uppträder som är avgörande, både geografiskt och spektrummässigt, inte var dess källa befinner sig. Så länge störningen når någon del av det totala radiotekniska systemet som luftfarten använder sig av (CNS-markanläggningar, dess luftburna brukare eller andra radiotekniska system ombord luftfartyget) kan negativ påverkan uppstå som därmed kan äventyra säkerheten och/eller flygtrafikens regularitet.

Störningar, oavsett form eller magnitud, kommer inte att accepteras av systemägaren var de än uppträder inom det för luftfarten av staten allokerade spektrumutrymmet och oavsett inom vilket geografiskt område störningen uppträder (PTS frekvensplan PTSFS 2019:1). Detta innefattar även de delar av allokeringen som inte används på en viss plats vid ett visst tillfälle. Detsamma gäller spektrumutrymme allokerat av staten till annan tjänst än luftfarten som dock brukas av luftfarten.

Regler om elektromagnetisk kompabilitet (EMC) finns i Lag om elektromagnetisk kompabilitet (SFS 1992:1 512) och Förordning om elektromagnetiska störningar (SFS 2016:363). Av dessa framgår att en utrustning måste vara konstruerad så att den inte alstrar elektromagnetisk störning som överskrider en nivå som gör att utrustningen inte fungerar som avsett. Sanktionsavgifter kan åläggas en aktör.

För att undvika förgävesplanering rekommenderas att alla ärenden avseende planerade objekt högre än 20 meter över marknivå eller vattenyta remitteras till LFV för en CNS-analys och till aktuell flygplatsoperatör inom TAA-ytan. CNS-analys innebär analys av objektet med avseende på internationella regelverk och operatörens interna föreskrifter för CNS-utrustning samt om objektet kan uppföras utan att CNS-utrustningar, riskerar att påverkas negativt. Anläggningarna måste också kunna nås via fungerande vägsystem för att kunna underhållas.

Då många av LFV:s anläggningar är placerade utanför riksintressets markanspråk och i många fall anses skyddsvärda och är skyddsobjekt, publiceras inte deras exakta positioner eller skyddsområde. Information

om detta delges i respektive analys. LFV har angett ett generellt skyddsområde om 3 000 m runt alla sina anläggningar. Inom detta avstånd måste en analys göras.

När anläggningen är uppförd måste det vid idrifttagning utföras en påverkansmätning i samarbete med CNS-anläggningens underhålls-organisation. Om påverkan finns, måste leverantören stänga av och åtgärda sin anläggning.

Anläggningarnas plats kan inte redovisas på karta, remiss måste därför alltid skickas in till flygplatsoperatörer och LFV. Om en planerad solcells-anläggning föreslås inom en flygplats markanspråk, är det flygplats-operatören som ska remitteras och som i sin tur kontaktar LFV om LFV har en anläggning inom området.

Anläggningar inom riksintressets markanspråk, exempelvis de som är kopplade till start och landning, ägs normalt sett av respektive flygplatsoperatör men även LFV kan ha anläggningar inom markanspråket.

8 Övriga påverkansområden enligt annat gällande regelverk

8.1 Proceduromräden ICAO PANS-OPS Doc 8168

Utöver de hinderbegränsande ytorna finns proceduromräden vars utbredning är betydligt större än de hinderbegränsande ytorna och syftar till att säkerställa hinderfrihet för alla flygoperativa procedurer som möjliggör in- och utflygning, inom MSA- och TAA-ytorna.

Vid start och landning måste piloten följa på förhand fastställda procedurer. Dessa är unika för varje flygplats och utformas med hänsyn exempelvis till terräng och byggnadshöjder, rullbanans placering, miljövillkor, flygsäkerhet samt andra flygplatser i närheten. Procedurerna är beroende av markbundna navigationshjälpmedel eller på den teknik som flygplan har ombord, Performance Based Navigation, PBN. Den senare baseras på satellitnavigering. Procedurerna är publicerade på LFV:s hemsida. Länk: IAIP – AIP .

Proceduromräde är ett begrepp som kan användas för de komplexa hinderytor som tillsammans utgör en övergångszon mellan flygplatsen och det ovanförliggande luftledssystemet.

Procedurområdena regleras av ICAO PANS-OPS Doc 8168 (Procedures for Air Navigation Services-Aircraft Operations) Volume II. Varje flyg-procedur analyseras efter egna PANS-OPS-ytor och utformning och specifikationer varierar beroende exempelvis av var navigations-hjälpmedel är lokaliserade, typ av procedur, begränsningar i luftrummet och flygplansprestanda. Proceduromräden är en del av de påverkans-områden som ska bevakas för att inte riskera flygplatsens funktion.

Inom de delar av procedurområdena som överlappar de hinder-begränsande ytorna enligt Annex 14, kan dess tillåtna höjder, vara lägre än de hinderbegränsande ytornas högsta höjd för objekt. En flyghinderanalys kan alltså behöva beställas trots att det inte föreligger någon risk för genomträngning av de hinderbegränsande ytorna. Se även avsnitt 6.1.

Höjdbegränsningarna inom procedurområdena ska inte ses som gränser som aldrig får höjas men utgör gränser för när det krävs att det tas fram en flyghinderanalys för att kunna få besked om eventuell påverkan på flygoperativa procedurer.

8.2 Elsäkerhetsförordningen (2017:218)

För att säkerställa flygplatsens tekniska stödfunktioner mot påverkan av elektromagnetiska fält, ska det vidtas åtgärder för att minimera riskerna för att funktionen av den tekniska utrustningen slås ut. Enligt 11 § i Elsäkerhetsförordningen (2017:218), får luftledningar för starkström inte anläggas närmare än 4 000 meter från flygplatsens referenspunkt. I punkt 3 står: ”*Invid en flygplats får ledningen aldrig placeras närmare än 4000 meter från den referenspunkt som har bestämts för flygplatsen av den som har inrättat flygplatsen*.” Även Transportstyrelsen har ett regelverk kring detta, TSFS 2011:73. Dessa regelverk gäller oberoende av denna precisering. Detta område inryms inom påverkansområdet enligt annat regelverk som redovisas i avsnitt 5.6, huvudrapporten.

8.3 Områden med risk för fågelkollisioner EASA EU 139/2014, TSFS 2012:90

EASA:s regelverk för flygplatser (EU) 139/2014 ADR.OPS. B.020) anger att flygplatsoperatören ska utvärdera och minska risken för kollisioner med fågel och vilt på flygplatsen och dess omgivningar. Motsvarande nationella krav återfinns i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, TSFS 2019:19, om drift av godkänd flygplats.

ICAO har i Airport Planning Manual, publicerat “Land-use Guidelines for the Avoidance of Bird Hazards”. All markanvändning som drar till sig fåglar i närheten av en flygplats medför ökad risk för kollisioner mellan fåglar och luftfartyg och bör därför undvikas. Exempel på sådan markanvändning är till exempel snabbmatsrestauranger, dammar och avfallsanläggningar. Inom en radie av tre kilometer från flygplatsen bör man vara extra uppmärksam och inom radien 13 kilometer bör även viss försiktighet råda. Vid planering av verksamheter som kan medföra risk för att locka till sig fåglar bör kontakt tas med flygplatsoperatören. Detta område inryms inom påverkansområdet redovisat i avsnitt 5.6, huvud-rapporten.

8.4 Område med risk för vilseledande belysning TSFS 2012:90

Belysning som inte är avsedd för luftfarten och som på grund av sin intensitet, utseende eller färg kan vara vilseledande för luftfarten, ska skärmas av eller på annat sätt modifieras. För banor med kodsiffra 4 gäller detta inom ett område som sträcker sig minst 4 500 meter i längdled från tröskeln och banslutet och 750 meter på vardera sidan av den utsträckta

centrumlinjen i sidled. Detta framgår av 24 § i Transportstyrelsens regelverk TSFS 2012:90.

Även reflektioner och blänk från exempelvis solceller, fasadmaterial och glas som kan blända piloterna är direkt olämpliga av flygsäkerhetsskäl. Sådana ärenden måste alltid remitteras till flygplatsoperatören. Detta område inryms inom påverkansområdet enligt annat regelverk.

8.5 Påverkansområde olycksrisken för tredje man

All transportverksamhet medför risker, både för trafikanter och för omgivningen. Vad gäller flygverksamhet regleras dessa transporter av omfattande säkerhetskrav som fastställs på internationell nivå. Detta innefattar bl.a. krav på hinderfrihet samt säkerhetskrav för flygplatsen.

Flygtrafik räknas ofta som ett av de säkraste transportsätten. Flygplatser i västvärlden och i synnerhet de europeiska som ingår i EASA (European Aviation Safety Agency) är underrepresenterade i olycksstatistiken (EASA Annual Safety Review 2013). Olyckor förekommer dock och när en sådan olycka inträffar kan också konsekvenserna bli förhållandevis omfattande. Majoriteten av flygolyckorna sker i samband med start och landning i nära anslutning till flygplatsens rullbana. Olyckor kan ske inom flygplats-området men även utanför. En flygplats påverkar därmed sin omgivning med en förhöjd risk att drabbas av en flygplansolycka. Människor som bor och arbetar i en flygplatsomgivning, utan att ha en direkt koppling till flygverksamheten, kallas vanligtvis för ”tredje man”. I fysisk planering behöver hänsyn tas till risken för olyckor, så att ny bebyggelse endast uppförs där risknivån för tredje man är acceptabel.

Risknivån är högst i banornas förlängning. Det finns i Sverige inga nationellt angivna nivåer för acceptabel risk gällande tredje man, vare sig för flygtrafik eller för annan verksamhet.

Vid planering av ny bebyggelse, exempelvis intill trafikleder där farligt gods transporteras är det dock praxis att analysera individrisk. Sannolikheten för dödsolyckor bör då inte vara högre än $1x10^{-5}$ per år (=1 per 100 000 år) för att anses vara acceptabel. I Nederländerna analyseras riskerna kring flygplatser med en fastlagd metod. En markpolicy för områden kring flygplatser styr sedan vilken bebyggelse som tillåts utifrån beräknad risknivå.

Individrisk definieras här som sannolikheten per år att en fiktiv person, som permanent uppehåller sig på en bestämd plats i flygplatsens närområde, omkommer till följd av ett flygplanshaveri. I denna metodik

ingår att risknivåerna $1x10^{-5}$ och $1x10^{-6}$ redovisas på en karta. Inom de områden som avgränsas av dessa kurvor finns restriktioner för bl.a. vilken typ av bebyggelse som får uppföras. I Sverige gäller att bedömning av acceptabel risknivå avgörs i varje enskilt fall. Statistiken visar att antalet olyckor inom luftfarten minskar kontinuerligt och säkerheten blir allt högre för varje år. Denna utveckling bedöms fortsätta och är den enskilt största anledningen till lägre framtida risknivåer.

9 Riksintresset i lagstiftningen

9.1 Bestämmelserna om riksintressen i miljöbalken (1998:808)

Miljöbalkens 3 kap. handlar om grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden. Med stöd av bestämmelserna i hushållningsförordningen (1998:896) pekas områden av riksintresse ut för olika verksamheter och bevarandeintressen. Tillämpningen sker enligt bestämmelserna i miljöbalken.

Enligt 3 kap. 8 § miljöbalken ska område som är av riksintresse för en kommunikationsanläggning skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningen. Miljöbalkens bestämmelser om riksintressen tillämpas inte självständigt. De aktualiseras när så är föreskrivet för tillståndsprövning och planering enligt miljöbalken, plan- och bygglagen, väglagen, lagen om byggande av järnväg och enligt annan lagstiftning. Syftet med bestämmelsen är att skydda funktionen hos en anläggning av riksintresse då konkurrerande markanspråk prövas.

9.2 Plan- och bygglagen (2010:900)

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt plan- och bygglagen och kallas ofta för kommunal fysisk planering. Det finns tre typer av kommunala fysiska planer; översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Det är också kommunen som prövar ansökningar och beslutar om bygglov eller förhandsbesked.

Enligt 3 kap. plan- och bygglagen ska kommunen i översiktsplanen bland annat redovisa hur skyldigheten att ta hänsyn till allmänna intressen kommer att tillgodoses. Riksintressen ska anges särskilt. En antagen översiktsplan ger vägledning för efterföljande planering och bygglovsprövning enligt plan- och bygglagen men är inte juridiskt bindande. Den ger även vägledning för tillståndsprövning enligt annan lagstiftning såsom miljöbalkens bestämmelser i 3 och 4 kap. Den ska vara aktuell.

När det finns en lagakraftvunnen detaljplan har avvägningen mellan olika intressen och riksintressen avgjorts genom planprocessen. Vid en bygglovsprövning inom ett detaljplanelagt område prövas åtgärden därför endast mot en detaljplans angivna markanvändning och planbestämmelser. Vad som ska omfattas av en bygglovsprövning framgår i 9 kap. plan- och bygglagen och frågan om påtaglig skada på ett riksintresse

ingår inte i den prövningen om bygglovet ligger inom detaljplanelagt område.

Vid planläggning och vid bygglovsprövning utanför detaljplan, ska enligt 2 kap. plan- och bygglagen, hänsyn tas till allmänna intressen. Här ingår bland annat att hänsyn ska tas till riksintressen och att bebyggelse ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till människors hälsa och säkerhet och till risken för olyckor.

I planprocesserna kring översiktsplan, detaljplan och även områdes-bestämmelser, är det länsstyrelsen som ansvarar för att ta tillvara, bevaka och samordna statliga intressen, däribland riksintressen. Detta sker efter kontakter med andra statliga företrädare, när det gäller trafikfrågor med Trafikverket och när det gäller flygplatser av riksintresse även med flygplatsoperatören Swedavia.

9.3 Förordning (1998:896) om hushållning med mark och vatten

Riksintressemyndigheterna ska enligt 1 § förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden (populärt kallad hushållningsförordningen) i samverkan med länsstyrelserna ha uppsikt över utvecklingen av frågor om hushållningen med mark- och vattenområden. Tyngdpunkten i denna verksamhet ska läggas på frågor som har stor betydelse i ett nationellt perspektiv och frågor vars utveckling Sverige enligt internationella åtaganden ska följa.

I proposition 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m. vars bestämmelser har överförts till miljöbalken, uttalas (sid. 167) följande:

”*Bestämmelserna tar således sikte inte bara på att mark skall reserveras för anläggningarna. Markreservationerna skall även innebära krav på hänsyn till andra verksamheter, så att anläggningarna också kan brukas på ett rationellt sätt. Det innebär till exempel att åtgärder som kan försvåra driften av anläggningen inte bör tillåtas i anläggningens närhet. Om exempelvis bostadsbebyggelse tillåts intill ett område som är avsett för en flygplats, kan detta begränsa möjligheterna att utnyttja flygplatsen, eftersom hänsyn tas till bullerstörningarna för de boende.*”

10 Miljöprövning och tillsyn enligt miljöbalken (1998:808)

10.1 Allmänt

För att driva en civil flygplats med en instrumentbana som är längre än 1 200 meter krävs tillstånd enligt miljöbalken. Detta regleras i miljöbalken (1998:808) 9 kap 6 § och i miljöprövningsförordningen (2013:251) 24 kap 3 §. Tillståndsfrågan prövas av mark- och miljödomstol. Till tillstånd kopplas även villkor för verksamheten. En ny tillståndsprövning görs oftast i samband med större förändringar. Ytterligare en bana är ett exempel på en sådan större förändring. Under vissa omständigheter kan även villkor prövas om på tillståndsmyndighetens initiativ utan att själva tillståndet i övrigt ändras. Detta regleras närmare i miljöbalken 24 kap 5 §. Det finns också viss begränsad möjlighet för tillståndshavaren att ansöka om ändring av villkor. Kraven för att medge en sådan ändring är mycket stränga, frågan regleras i 24 kap 13 § miljöbalken. Tillsynen regleras i miljöbalkens 26 kap.

10.2 Särskilda krav i gällande miljötillstånd

Umeå flygplats är tillståndspliktig enligt miljöbalken. Tillstånd finns för 34 000 flygplansrörelser per år varav 21 000 med tunga flygplan enligt miljödom från 2008-12-02, Mark- och miljödomstolen, Umeå tingsrätt.

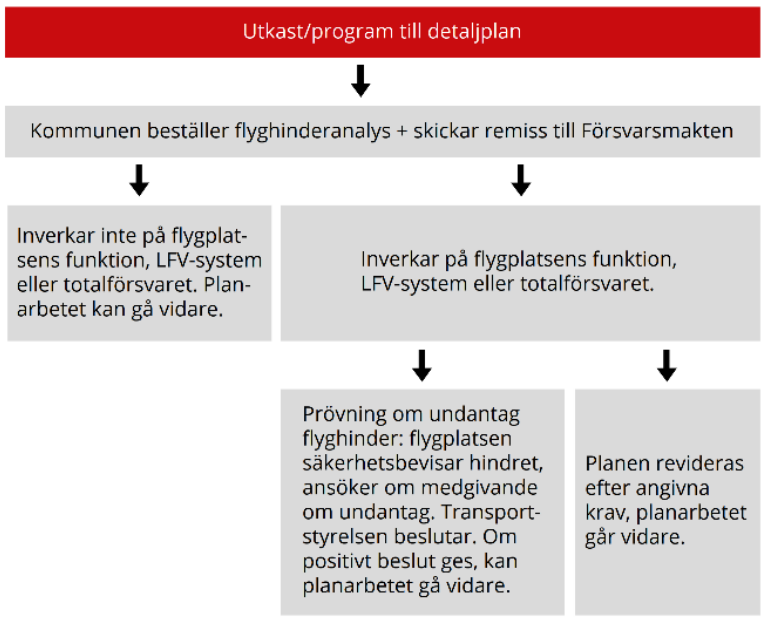
Enligt ett villkor ska landning företrädesvis ske på bana 32 och start på bana 14 om flygsäkerheten inte kräver något annat.

11 Flyghinder

11.1 Prövning av höga objekt och hinder

Förutom att höga objekt kan påverka luftfarten, kan de även påverka militär luftfart, övnings- och skjutverksamhet och olika tekniska system som är av riksintresse för totalförsvaret, exempelvis radiolänk och radar. Som högt objekt hänförs byggnad eller anordning med en totalhöjd av 45 meter inom sammanhållen bebyggelse och 20 meter utanför. Försvarsmakten ska kontaktas i tidigt skede i plan-, lov- och tillståndsärenden över hela landets yta. Remisser skickas till: exp-hkv@mil.se.

Då det planeras för höga objekt/byggnader är nedanstående arbetsgång rekommenderad:



Figur 4. Arbetsgång vid planering av höga objekt.

Figuren gäller även bygglov i icke detaljplanelagt område. I kommunernas planarbete ska flygplatsoperatören, Trafikverket, LFV och Försvarsmakten ges tillfälle att delta i samråd om översiktsplanen. Det gäller även samråd för detaljplaner som berör flygplatsens påverkansområden och/eller luftfarten i allmänhet. Resultatet av samrådet utgör sedan ett planeringsunderlag för kommunerna och också för länsstyrelsernas bedömning av eventuell skada på riksintresset.

11.2 Flyghinderanmälan och hindermarkering

Enligt Luftfartslagen (SFS 2010:500 6 kap 23 §) och Luftfartsförordningen (SFS 2010:770 25 §), ska en flyghinderanmälan skickas in före uppförande av ett högt objekt. Anmälan ska göras till landets flyghinderdatabas som ägs av Försvarsmakten, senast fyra veckor innan objektet når en höjd av 20 m (45 m inom sammanhållen bebyggelse) eftersom objektet därefter kan utgöra fara för flygsäkerheten.

Normalt sker denna anmälan genom aktuell exploatör/byggföretag. Det har uppmärksammats att anmälningar enligt lagstiftningen i många fall inte skickas in, vilket innebär en stor fara för flygsäkerheten. Luftfartens färdplaner såsom in- och utflygningsprocedurer och flygningar på låg höjd utgår från flyghinderdatabasen.

Blankett och ytterligare information finns på: Flyghinderanmälan – Försvarsmakten (forsvarsmakten.se). Ifylld blankett för flyghinder-anmälan ska skickas till Försvarsmakten, exp-hkv@mil.se med kopia till fm.flyghinder@lfv.se och registrator@fmv.se.

Hindermarkering ska ske i enlighet med Transportstyrelsens föreskrifter, TSFS 2020:88. I de fall som hinderytor genomträngs, ska EU 139/2014 följas av EU-certifierad flygplats.

Trafikverket, 781 89 Borlänge. Besöksadress: Röda vägen 1
Telefon: 0771-921 921, Texttelefon: 010-123 50 00
trafikverket.se

TRAFIKVERKET

Ärendenummer
2024/112117
Motpartens ärendenummer

Dokumentdatum
2025-11-03

Konfidentialitetsnivå

Mottagare
Enligt sändlista

Kopia till
Diariet

Remiss: Riksintressepreciseringför Umeå flygplats

Umeå flygplats är ett riksintresse för kommunikationsanläggningar enligt 3 kap 8 § miljöbalken och ska skyddas mot åtgärder som påtagligt försvårar tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningen. Trafikverket har med stöd av Swedavia och Umeå kommun, tagit fram riksintressepreciseringen.

Riksintressepreciseringen redovisar de anspråk som följer med riksintresset i form markanspråk och påverkansområden. Den ska tjäna som ett underlag för kommunernas fysiska planering och tillståndsprövning samt för länsstyrelsen och andra myndigheters handläggning som berör riksintresset. Den kan också ses som ett kunskapsunderlag avseende luftfarten.

Dokumentet är uppdelad i två delar, ett huvuddokument och en bilaga. I huvuddokumentet redovisas det som har direkt koppling till riksintresse-frågan och bilagan är mer ett kunskapsunderlag, detaljerade beskrivningar av de aspekter som bör bevakas. Båda delarna finns samlade i samma pdf.

Härmed översänds en remissversion av riksintressepreciseringen.
Remisstiden är 3 november 2025 till 2 februari 2026.

Remissvaren skickas till trafikverket@trafikverket.se med angivande av dnr TRV 2024/112 117.

Med vänlig hälsning

Birgitta Johnson

Enhetschef samhällsplanering, Trafikverket Norra regionen

TMALL 0422 Brev 4.0

Trafikverket
972 42 Luleå
Besöksadress: sundsbacken 2-4

Texttelefon: 010-123 50 50
Telefon: 0771 - 921 921
trafikverket@trafikverket.se
www.trafikverket.se

Birgitta Johnson
Samhällsplanering Norra regionen
Direkt: 010-123 69 40
birgitta.johnson@trafikverket.se

TRAFIKVERKET

Ärendenummer
2024/112117
Motpartens ärendenummer

Dokumentdatum
2025-11-03

Sändlista:

Boverket, registraturen@boverket.se

Försvarsmakten, exp-hkv@mil.se

MSB, registrator@msb.se

Transportstyrelsen, registrator@transportstyrelsen.se

Tillväxtverket, tillvaxtverket@tillvaxtverket.se

Länsstyrelsen Västerbottens län, vasterbotten@lansstyrelsen.se

Länsstyrelsen i Västernorrlands län, vasternorrland@lansstyrelsen.se

Region Västerbotten, regionen@regionvasterbotten.se

Region Västernorrland, region.vasternorrland@rvn.se

Swedavia, info@swedavia.se

Umeå kommun, umea.kommun@umea.se

Skellefteå kommun, kundtjanst@skelleftea.se

Robertsfors kommun, kommun@robertsfors.se

Vindelns kommun, vindelns.kommun@vindeln.se

Lycksele kommun, kommun@lycksele.se

Bjurholms kommun, kommunen@bjurholm.se

Vännäs kommun, vannas.kommun@vannas.se

Nordmalings kommun, kommun@nordmaling.se

Örnsköldsviks kommun, kontaktcenter@ornskoldsvik.se

TMALL 0422 Brev 4.0

Trafikverket
972 42 Luleå
Besöksadress: sundsbacken 2-4

Texttelefon: 010-123 50 50
Telefon: 0771 - 921 921
trafikverket@trafikverket.se
www.trafikverket.se

Birgitta Johnson
Samhällsplanering Norra regionen
Direkt: 010-123 69 40
birgitta.johnson@trafikverket.se

TRAFIKVERKET

Ärendenummer
2024/112117
Motpartens ärendenummer

Dokumentdatum
2025-11-03

Dokumentegenskaper, Ärendenummer *2024/112117*, Motpartens ärendenummer *[Motpartens ärendenummer]*, Dokumentdatum *2025-11-03*, Dokumenttyp *BREV*.
Konfidentialitetsnivå.[Konfidentialitetsnivå]

Ovanstående textfält är endast avsett att läsas digitalt och får ej tas bort. Det innehåller uppgifter från sidhuvudet och gör att dokumentets egenskaper blir tillgängliga enligt Lag (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.

TMALL 0422 Brev 4.0

Trafikverket
972 42 Luleå
Besöksadress: sundsbacken 2-4

Texttelefon: 010-123 50 50
Telefon: 0771 - 921 921
trafikverket@trafikverket.se
www.trafikverket.se

Birgitta Johnson
Samhällsplanering Norra regionen
Direkt: 010-123 69 40
birgitta.johnson@trafikverket.se

Från: BN Diarium
Skickat: den 14 november 2025 14:35
Till: Therese Stellén; Mattias Lönn; Marie Häggström
Ämne: Sv: SOU 2025:98

Uppföljningsflagga: Följ upp
Flagga: Slutfört

Hej
Har fått denna SOU och det finns ett ärende för detta, BN-2025/00482, och Rune har fått info. Rune står just nu som ansvarig handläggare. Han får dela ut ärendet till rätt person/rätta personer och meddela mig så att jag kan lägga den/dem som medhandläggare.

Med vänlig hälsning

Hannele Häkkinen
Nämndsekreterare
090-16 13 34
hannele.hakkinen@umea.se

Från: Therese Stellén <therese.stellen@umea.se>
Skickat: den 14 november 2025 14:24
Till: BN Diarium <bndiarium@umea.se>
Ämne: VB: SOU 2025:98

Hej!

För kännedom, se nedan.

Med vänlig hälsning

Therese Stellén
Registrator
090 – 16 40 15
070 – 361 57 32
therese.stellen@umea.se

Umeå kommun
Demokrati och juridik
901 84 Umeå
Besöksadress: Skolgatan 31A
www.umea.se

UMEÅ KOMMUN

Från: Annika Kjellsson Lind <annika.lind.3@umea.se>
Skickat: den 13 november 2025 13:12
Till: Therese Stellén <therese.stellen@umea.se>
Ämne: VB: SOU 2025:98

Hej Therese!
Vi har nu pratat ihop oss, inklusive Mattias Lönn och Helen, och vi har kommit fram till att detta inte är en sak för Tekniska nämnden att svara på.
Vi kan däremot bli inspelade i sakfrågor om det skulle behövas.

Hoppas att det är okej!

Med vänlig hälsning
/Annika

Från: Therese Stellén <therese.stellen@umea.se>
Skickat: den 12 november 2025 07:39
Till: Annika Kjellsson Lind <annika.lind.3@umea.se>
Ämne: VB: SOU 2025:98

Hej!

Som svar på din fråga, se Helens mejl nedan.

Med vänlig hälsning

Therese Stellén
Registrator
090 – 16 40 15
070 – 361 57 32
therese.stellen@umea.se

Umeå kommun
Demokrati och juridik
901 84 Umeå
Besöksadress: Skolgatan 31A
www.umea.se

UMEÅ KOMMUN

Från: Helen Nilsson
Skickat: den 11 november 2025 09:11
Till: Therese Stellén
Ämne: SOU 2025:98

Hej!

Jag pratade nyss med Mattias Lönn på Lantmäteri och vi kom fram till att det vore bra om **BN och TN** får chans att yttra sig innan remissen går till PLU. BN/Rune kan då avgöra om nämnden ska yttra sig för alla sina verksamheter eller om KLM också ska göra ett separat yttrande.

Sen får du gärna lägga till mig som handläggare i KS-diariet. Jag skulle tro att nån av mina medarbetare också ska vara med och författa skrivelsen till PLU men det kan vi lägga till sen.
/Helen

Från: Helene Lassi <helene.lassi@regeringskansliet.se>
Skickat: den 10 november 2025 12:43
Till: registrator@svk.se; info@akademiskahus.se; kommun@ale.se; kommunstyrelsen@arvidsjaur.se; arbetsmiljoverket; boras.stad@boras.se; kommun@borlange.se; registraturen@boverket.se; kommun@boxholm.se; kommunstyrelsen@bromolla.se; bracke@bracke.se; domstolsverket@dom.se; eskilstuna.kommun@eskilstuna.se; kontaktcenter@falun.se; info@fastighetsagarna.se; registrator; fortv; kontakt@planering.org; info@sverigesstadsbyggare.se; info@foretagarna.se; exp-hkv; kommunen@gislaved.se; kommunstyrelsen@gavle.se; stadsledningskontoret@stadshuset.goteborg.se; kommunstyrelsen@halmstad.se; haningekommun@haninge.se; kontaktcenter@helsingborg.se; kommunen@hjo.se; huddinge@huddinge.se; kommun@harryda.se; kommunen@hassleholm.se; kommunen@hoganas.se; registrator; kommun@hoor.se; info@iqs.se; info@jernhusen.se; kommunstyrelsen@jarfalla.se; kommunstyrelse@jonkoping.se; kommun@kalmar.se; info@karlskoga.se; karlstadskommun@karlstad.se; kommun@kiruna.se; registrator; konkurrensverket; hk; kommun@kristianstad.se; registrator; kommun@landskrona.se; info@lrf.se; registrator@lm.se; information.lekeberg@lekeberg.se; kommun@lidkoping.se; kommun@lindesberg.se; kommun@linkoping.se; kommun@ljusdal.se; lunds.kommun@lund.se; registrator@lu.se; blekinge@lansstyrelsen.se; dalarna@lansstyrelsen.se; gotland@lansstyrelsen.se; gavleborg@lansstyrelsen.se; halland@lansstyrelsen.se; jamtland@lansstyrelsen.se; jonkoping@lansstyrelsen.se; kalmar@lansstyrelsen.se; kronoberg@lansstyrelsen.se; Norrbotten@lansstyrelsen.se; skane@lansstyrelsen.se; stockholm@lansstyrelsen.se; sodermanland@lansstyrelsen.se; uppsala@lansstyrelsen.se; varmland@lansstyrelsen.se; vasterbotten; vasternorrland@lansstyrelsen.se; vastmanland@lansstyrelsen.se; vastragotaland@lansstyrelsen.se; orebro@lansstyrelsen.se; ostergotland@lansstyrelsen.se; malmostad@malmo.se; kommun@malung-salen.se; info@markaryd.se; markskommun@mark.se; motala.kommun@motala.se; motala.kommun@motala.se; kontakt@molndal.se; registrator@nacka.se; mmd.nacka@dom.se; registrator; norrkoping.kommun@norrkoping.se; kontaktcenter@norrtalje.se; kommun@nykoping.se; ulf.eriksson@skr.se; kommun@ockelbo.se; kommun@osby.se; kommunen@oskarshamn.se; regelradet@regelradet.se; info@ri.se; registrator; riksarkivet; info@samhallsbyggarna.org; kommun@sandviken.se; sjofartsverket@sjofartsverket.se; kundtjanst@skelleftea.se; skovdekommun@skovde.se; charlotta@smakom.se; info@specialfastigheter.se; kommunen@staffanstorp.se; registrator; info; sfv; scb; registrator; kommunstyrelsen@stockholm.se; storfors.kommun@storfors.se; sundsvalls.kommun@sundsvall.se; kommun@sunne.se; svea hovratt; kundcenter@sveaskog.se; info@svenskabostader.se; kundservice@sis.se; kyrkostyrelsen@svenskakyrkan.se; remisser@svensktnaringsliv.se; info@sverigesallmannytta.se; kansli@arkitekt.se; registrator@skr.se;

	info@stadsarkitekt.se; kommun@sater.se; sodertalje.kommun@sodertalje.se; info@solvesborg.se; trafikverket; trafikverket; trollhattans.stad@trollhattan.se; trollhattans.stad@trollhattan.se; kommunen@uddevalla.se; Umeå kommun; mmd.umea@dom.se; Kommunledningskontoret@uppsala.se; registrator; ks; kommun@vetlanda.se; info@villaagarna.se; kommun@vanersborg.se; vanersborgs tingsratt; varmdo.kommun@varmdo.se; kommunstyrelsen@vasteras.se; kommunstyrelsen@vaxjo.se; mmd.vaxjo@dom.se; kommun@asele.se; info@almhult.se; info@engelholm.se; kommun@ockero.se; servicecenter@orebro.se; kontaktcenter@ornskoldsvik.se; kundcenter@ostersund.se; mmd.ostersund@dom.se; kommun@ostragoinge.se
Kopia:	Sven Vasseur; Lina Martinson; LI Registrator; LI KOM
Ämne:	Remiss av betänkandet En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten (SOU 2025:98), senast den 4 mars 2026
Bifogade filer:	Remissmissiv.pdf
Uppföljningsflagga:	Följ upp
Flagga:	Har meddelandeflagga

Länk till betänkandet: En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten - Regeringen.se

Remiss av betänkandet En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten (SOU 2025:98)

Remissvaren ska ha kommit in till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet **senast den 4 mars 2026**. Svaren bör lämnas per e-post till li.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till li.spn@regeringskansliet.se. Ange diarienummer LI2025/01713 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

Lina Martinson
Departementsråd

Från: Annika Dalén
Skickat: den 11 november 2025 13:30
Till: Umeå kommun; BN Diarium; TN Diarium SHBK
Kopia: Mex Registrator; Helen Nilsson; Linda Gustafsson
Ämne: Sv: Remiss av betänkandet En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten (SOU 2025:98), senast den 4 mars 2026

Jämställdhetsutskottet avstår från att yttra sig.

Med vänliga hälsningar,
Annika Dalén
Utvecklingsstrateg jämställdhet
090-16 58 91
annika.dalen@umea.se
Umeå kommun
Stadsledningskontoret
901 84 Umeå
Besöksadress: Skolgatan 31A
www.umea.se/jamstalldhet

UMEÅ KOMMUN

Läs om behandling av personuppgifter och dataskydd: www.umea.se/dataskydd

---

Från: Umeå kommun
Skickat: den 11 november 2025 13:27
Till: BN Diarium ; TN Diarium SHBK
Kopia: Mex Registrator ; Helen Nilsson ; Linda Gustafsson ; Annika Dalén
Ämne: VB: Remiss av betänkandet En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten (SOU 2025:98), senast den 4 mars 2026

Hej!
Kommunstyrelsen överlämnar denna remiss till Byggnadsnämnden samt Tekniska nämnden för yttrande till Kommunstyrelsen som skickar kommunens yttrande till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. Sista dag för Umeå kommun att besvara remissen är **4 mars 2026**. Det betyder att nämndens yttrande till ksdiarium@umea.se ska vara inne senast 2025-01-27. Märk ämnesraden med diarienummer: KS-2025/0001015.
Kopia till Linda Gustafsson och Annika Dalén med svar till KS diarium om JUSK ska yttra sig eller inte.
Tidsplan:
BN 2026-01-21
JUSK 2026-01-22
TN 2026-01-29
KSNAU 2026-02-10
Med vänlig hälsning
Therese Stellén
Registrator
090 – 16 40 15
070 – 361 57 32

therese.stellen@umea.se
Umeå kommun
Demokrati och juridik
901 84 Umeå
Besöksadress: Skolgatan 31A
www.umea.se

Från: Helene Lassi
Skickat: den 10 november 2025 12:43
Till: registrator@svk.se; info@akademiskahus.se; kommun@ale.se; kommunstyrelsen@arvidsjaur.se; arbetsmiljoverket ; boras.stad@boras.se; kommun@borlange.se; registraturen@boverket.se; kommun@boxholm.se; kommunstyrelsen@bromolla.se; bracke@bracke.se; domstolsverket@dom.se; eskilstuna.kommun@eskilstuna.se; kontaktcenter@falun.se; info@fastighetsagarna.se; registrator ; fortv ; kontakt@planering.org; info@sverigesstadsbyggare.se; info@foretagarna.se; exp-hkv ; kommunen@gislaved.se; kommunstyrelsen@gavle.se; stadsledningskontoret@stadshuset.goteborg.se; kommunstyrelsen@halmstad.se; haningekommun@haninge.se; kontaktcenter@helsingborg.se; kommunen@hjo.se; huddinge@huddinge.se; kommun@harryda.se; kommunen@hassleholm.se; kommunen@hoganas.se; registrator ; kommun@hoor.se; info@iqs.se; info@jernhusen.se; kommunstyrelsen@jarfalla.se; kommunstyrelse@jonkoping.se; kommun@kalmar.se; info@karlskoga.se; karlstadskommun@karlstad.se; kommun@kiruna.se; registrator ; konkurrensverket ; hk ; kommun@kristianstad.se; registrator ; kommun@landskrona.se; info@lrf.se; registrator@lm.se; information.lekeberg@lekeberg.se; kommun@lidkoping.se; kommun@lindesberg.se; kommun@linkoping.se; kommun@ljusdal.se; lunds.kommun@lund.se; registrator@lu.se; blekinge@lansstyrelsen.se; dalarna@lansstyrelsen.se; gotland@lansstyrelsen.se; gavleborg@lansstyrelsen.se; halland@lansstyrelsen.se; jamtland@lansstyrelsen.se; jonkoping@lansstyrelsen.se; kalmar@lansstyrelsen.se; kronoberg@lansstyrelsen.se; Norrbotten@lansstyrelsen.se; skane@lansstyrelsen.se; stockholm@lansstyrelsen.se; sodermanland@lansstyrelsen.se; uppsala@lansstyrelsen.se; varmland@lansstyrelsen.se; vasterbotten ; vasternorrland@lansstyrelsen.se; vastmanland@lansstyrelsen.se; vastragotaland@lansstyrelsen.se; orebro@lansstyrelsen.se; ostergotland@lansstyrelsen.se; malmostad@malmo.se; kommun@malung-salen.se; info@markaryd.se; markskommun@mark.se; motala.kommun@motala.se; motala.kommun@motala.se; kontakt@molndal.se; registrator@nacka.se; mmd.nacka@dom.se; registrator ; norrkoping.kommun@norrkoping.se; kontaktcenter@norrtalje.se; kommun@nykoping.se; ulf.eriksson@skr.se; kommun@ockelbo.se; kommun@osby.se; kommunen@oskarshamn.se; regelradet@regelradet.se; info@ri.se; registrator ; riksarkivet ; info@samhallsbyggarna.org; kommun@sandviken.se; sjofartsverket@sjofartsverket.se; kundtjanst@skelleftea.se; skovdekommun@skovde.se; charlotta@smakom.se; info@specialfastigheter.se; kommunen@staffanstorp.se; registrator ; info ; sfv ; scb ; registrator ; kommunstyrelsen@stockholm.se; storfors.kommun@storfors.se; sundsvalls.kommun@sundsvall.se; kommun@sunne.se; svea hovratt ; kundcenter@sveaskog.se; info@svenskabostader.se; kundservice@sis.se; kyrkostyrelsen@svenskakyrkan.se; remisser@svensktnaringsliv.se; info@sverigesallmannytta.se; kansli@arkitekt.se; registrator@skr.se; info@stadsarkitekt.se; kommun@sater.se; sodertalje.kommun@sodertalje.se; info@solvesborg.se; trafikverket ; trafikverket ; trollhattans.stad@trollhattan.se; trollhattans.stad@trollhattan.se; kommunen@uddevalla.se; Umeå kommun ; mmd.umea@dom.se; Kommunledningskontoret@uppsala.se; registrator ; ks ; kommun@vetlanda.se; info@villaagarna.se; kommun@vanersborg.se; vanersborgs tingsratt ; varmdo.kommun@varmdo.se; kommunstyrelsen@vasteras.se; kommunstyrelsen@vaxjo.se; mmd.vaxjo@dom.se; kommun@asele.se; info@almhult.se; info@engelholm.se; kommun@ockero.se; servicecenter@orebro.se; kontaktcenter@ornskoldsvik.se; kundcenter@ostersund.se; mmd.ostersund@dom.se; kommun@ostragoinge.se
Kopia: Sven Vasseur ; Lina Martinson ; LI Registrator ; LI KOM

Ämne: Remiss av betänkandet En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten (SOU 2025:98), senast den 4 mars 2026
Länk till betänkandet: En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten - Regeringen.se

Remiss av betänkandet En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten (SOU 2025:98)

Remissvaren ska ha kommit in till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet **senast den 4 mars 2026**. Svaren bör lämnas per e-post till li.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till li.spn@regeringskansliet.se. Ange diarienummer LI2025/01713 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

Lina Martinson
Departementsråd

Regeringskansliet

Remiss

2025-11-10
LI2025/01713

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
Enheten för samhällsplanering
Departementssekreterare
Sven Vasseur
08-405 30 37
sven.vasseur@regeringskansliet.se

Remiss av betänkandet En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten (SOU 2025:98)

Remissinstanser

1. Affärsverket Svenska kraftnät
2. Akademiska Hus
3. Ale kommun
4. Arvidsjaurs kommun
5. Arbetsmiljöverket
6. Borås kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
7. Borlänge kommun
8. Boverket
9. Boxholms kommun
10. Bromölla kommun
11. Bräcke kommun
12. Domstolsverket
13. Eskilstuna kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
14. Falu kommun
15. Fastighetsägarna Sverige
16. Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande
17. Fortifikationsverket
18. Föreningen för samhällsplanering
19. Föreningen Sveriges stadsbyggare

20. Företagarna
21. Försvarsmakten
22. Gislaveds kommun
23. Gävle kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
24. Göteborgs kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
25. Halmstads kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
26. Haninge kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
27. Helsingborgs kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
28. Hjo kommun
29. Huddinge kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
30. Härryda kommun
31. Hässleholms kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
32. Höganäs kommun
33. Högskolan i Gävle
34. Höörs kommun
35. IQ Samhällsbyggnad
36. Jernhusen AB
37. Järfälla kommun
38. Jönköpings kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
39. Kalmar kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
40. Karlskoga kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
41. Karlstads kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
42. Kiruna kommun
43. Kommerskollegium
44. Konkurrensverket
45. Kriminalvården
46. Kristianstads kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
47. Kungl. Tekniska Högskolan (KTH)
48. Landskrona kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
49. Lantbrukarnas Riksförbund (Inkl. LRF Skogsägarna)

50. Lantmäteriet
51. Lekebergs kommun
52. Lidköpings kommun
53. Lindesbergs kommun
54. Linköpings kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
55. Ljusdals kommun
56. Lunds kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
57. Lunds universitet
58. Länsstyrelsen i Blekinge län
59. Länsstyrelsen i Dalarnas län
60. Länsstyrelsen i Gotlands län
61. Länsstyrelsen i Gävleborgs län
62. Länsstyrelsen i Hallands län
63. Länsstyrelsen i Jämtlands län
64. Länsstyrelsen i Jönköpings län
65. Länsstyrelsen i Kalmar län
66. Länsstyrelsen i Kronobergs län
67. Länsstyrelsen i Norrbottens län
68. Länsstyrelsen i Skåne län
69. Länsstyrelsen i Stockholms län
70. Länsstyrelsen i Södermanlands län
71. Länsstyrelsen i Uppsala län
72. Länsstyrelsen i Värmlands län
73. Länsstyrelsen i Västerbottens län
74. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
75. Länsstyrelsen i Västmanlands län
76. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
77. Länsstyrelsen i Örebro län
78. Länsstyrelsen i Östergötlands län
79. Malmö kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)

80. Malung-Sälens kommun
81. Markaryds kommun
82. Marks kommun
83. Motala kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
84. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
85. Mölndals kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
86. Nacka kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
87. Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)
88. Naturvårdsverket
89. Norrköpings kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
90. Norrtälje kommun
91. Nyköpings kommun
92. Nätverket Sveriges Kommunala Lantmäterimyndigheter
93. Ockelbo kommun
94. Osby kommun
95. Oskarshamns kommun
96. Regelrådet
97. Research Institutes of Sweden (RISE)
98. Riksantikvarieämbetet
99. Riksarkivet
100. Samhällsbyggarna
101. Sandvikens kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
102. Sjöfartsverket
103. Skellefteå kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
104. Skövde kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
105. SmåKom
106. Specialfastigheter i Sverige AB
107. Staffanstorps kommun
108. Statens energimyndighet
109. Statens centrum för arkitektur och design (ArkDes)

110. Statens fastighetsverk
111. Statistiska Centralbyrån (SCB)
112. Statskontoret
113. Stockholms kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
114. Storfors kommun
115. Sundsvalls kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
116. Sunne kommun
117. Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)
118. Sveaskog AB
119. Svenska Bostäder
120. Svenska institutet för standarder (SIS)
121. Svenska kyrkan
122. Svenskt Näringsliv
123. Sveriges allmännytta
124. Sveriges Arkitekter
125. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)
126. Sveriges stadsarkitekters förening
127. Säter kommun
128. Södertälje kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
129. Sölvesborgs kommun
130. Trafikverket
131. Tranås kommun
132. Trollhättans kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
133. Täby kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
134. Uddevalla kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
135. Umeå kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
136. Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen)
137. Uppsala kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
138. Uppsala universitet
139. Varbergs kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)

140. Vetlanda kommun
141. Villaägarnas Riksförbund
142. Vänersborgs kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
143. Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)
144. Värmdö kommun
145. Västerås kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
146. Växjö kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
147. Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)
148. Åsele kommun
149. Älmhults kommun
150. Ängelholms kommun
151. Öckerö kommun
152. Örebro kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
153. Örnsköldsviks kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
154. Östersunds kommun (Inkl. den kommunala lantmäterimyndigheten)
155. Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)
156. Östra Göinge kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet **senast den 4 mars 2026**. Svaren bör lämnas per e-post till li.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till li.spn@regeringskansliet.se. Ange diarienummer LI2025/01713 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

Lina Martinson
Departementsråd

Från: thomas.martensson@skogsstyrelsen.se
Skickat: den 13 november 2025 17:50
Till: skogsstyrelsen@skogsstyrelsen.se
Ämne: Remiss grundföreskrift kriterier för gammal skog Dnr 2025/3265
Bifogade filer: Remissmissiv 2025-11.13.pdf; Förslag grundföreskrift kriterier för gammal skog.pdf; Konsekvensutredning.pdf

Uppföljningsflagga: Följ upp
Flagga: Har meddelandeflagga

Du får inte ofta e-post från thomas.martensson@skogsstyrelsen.se. Läs om varför det här är viktigt

Ni ges härmed tillfälle att lämna synpunkter på förslag till grundföreskrift och den konsekvensutredning som ligger till grund för förslaget.

Skicka era synpunkter senast den 30 november till skogsstyrelsen@skogsstyrelsen.se

Med vänlig hälsning
Thomas Mårtensson

Thomas Mårtensson | Enhetschef
Skogsstyrelsen | Tillsynsenheten
Varbergsvägen 12, 31160 Ullared
010-172 10 00 (kundtjänst) | 010-172 13 46 (direkt)
thomas.martensson@skogsstyrelsen.se | skogsstyrelsen.se
Så behandlar vi personuppgifter

SKOGSSTYRELSEN

SKOGSSTYRELSEN

REMISS 1(5)

Datum
2025-11-13

Diarienr
2025/3265

Enligt sändlista

Remiss angående förslag till Skogsstyrelsens föreskrifter om vissa kriterier för gammal skog

Regeringen har den 13 november 2025 beslutat om en ändring i förordningen (1998:904) om anmälan med innebörden att samråd där skogsbruksåtgärder som avses utföras i urskog eller gammal skog ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Skogsstyrelsens framtagna förslag på föreskrifter anger när kriterierna avseende mycket hög ålder samt för inhemska trädarter ska anses vara uppfyllda och skogsbruksåtgärder därmed enligt förordningen ska anmälas.

Ni ges härmed tillfälle att lämna synpunkter på förslag till Skogsstyrelsens föreskrifter om vissa kriterier för gammal skog och den konsekvensutredning som ligger till grund för förslaget.

Skicka eventuella synpunkter senast den 30 november 2025 via e-post till skogsstyrelsen@skogsstyrelsen.se.

Ange Skogsstyrelsens diarienummer 2025/3265 i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Om ni vill ta del av remissvarssammanställningen och våra ställningstaganden med anledning av era synpunkter efter beslut, ange den adress materialet ska skickas till.

För frågor eller ytterligare information under remisstiden kontakta:
thomas.martensson@skogsstyrelsen.se

Thomas Mårtensson
Enhetschef

Bilagor

1. Förslag till föreskrifter
2. Konsekvensutredning

Postadress
Huvudkontoret
Skogsstyrelsen
551 83 Jönköping

Besöksadress
Skeppsbrogatan 2
Jönköping

Telefon
010-172 10 00

Organisationsnr
202100-5612
Momsreg.nr
SE202100561201

skogsstyrelsen@skogsstyrelsen.se
www.skogsstyrelsen.se
Sociala medier: @skogsstyrelsen

Sändlista

Advokatsamfundet
Affärsverket svenska kraftnät
Avfall Sverige
Billerud Wood Supply
Boden kommun
Boverket
Birdlife Sverige
Branschföreningen Svensk Torv
Branschrådet för Lantbrukets Rådgivningsföretag
Chalmers tekniska högskola
Domstolsverket
Drivkraft Sverige
Energiföretagen
Energigas Sverige
Energimyndigheten
Energimarknadsinspektionen
Enköpings kommun
Friluftsfrämjandet
Fortifikationsverket
Folkhälsomyndigheten
Formas
Fortifikationsverket
Fältbiologerna
Föreningen Skogens mångbruk
Försvarsinspektören för hälsa och miljö
Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige (SveMin)
Försvarets materielverk
Försvarets radioanstalt
Försvarsmakten
Gislaved kommun
Gjuteriföreningen
Greenpeace
GS-facket
Gävle kommun
Göteborgs kommun
Göteborgs universitet, Juridiska Institutionen
Hav- och vattenmyndigheten
Hembygdsföreningen
Hela Sverige ska leva
Helsingborg kommun
Holmen Skog
Huddinge kommun
Hushållningssällskapens förbund
Häradsallmänningarnas förbund
Implementeringsrådet
Innovations- och kemiindustrierna i Sverige, IKEM
Jernkontoret
Jokkmokk kommun
Jordbruksverket
Kalix kommun

Kalmar kommun
Kammarkollegiet
Karlstad kommun
Karolinska Institutet
Kommerskollegium
Konkurrensverket
Koncessionssamebyarnas Intresseförening
Kraftringen Energi AB
Kungsbacka kommun
Kustbevakningen
KSLA
Köping kommun
Lantbrukarnas riksförbund
Linnéuniversitetet
LRF Skogsägarna
Lysekils kommun
Länsstyrelsen Blekinge
Länsstyrelsen Dalarna
Länsstyrelsen Gotland
Länsstyrelsen Gävleborg
Länsstyrelsen Halland
Länsstyrelsen Jämtland
Länsstyrelsen Jönköping
Länsstyrelsen Kalmar
Länsstyrelsen Kronoberg
Länsstyrelsen Norrbotten
Länsstyrelsen Skåne
Länsstyrelsen Stockholm
Länsstyrelsen Södermanland
Länsstyrelsen Uppsala
Länsstyrelsen Värmland
Länsstyrelsen Västerbotten
Länsstyrelsen Västernorrland
Länsstyrelsen Västmanland
Länsstyrelsen Västra Götaland
Länsstyrelsen Örebro
Länsstyrelsen Östergötland
Malmö kommun
Mariestad kommun
Mellanskog
Mittuniversitetet
Mora kommun
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)
Naturskyddsföreningen
Naturturismföretagen
Naturvårdsverket
Nordion Energi AB
Norrtälje kommun
Norra Skog
Näringslivets Regelnämnd

Olofström kommun
Piteå kommun
Regelrådet
Renägareförbundet
Riksantikvarieämbetet
Riksdagens Ombudsmän
Riksförbundet Enskilda Vägar
Samernas Riksförbund
Sametinget
Simrishamns kommun
SCA
Sjöfartsverket
Skara kommun
Skogforsk
Skogsentreprenörerna
Skogsindustrierna
Skogssällskapet
Skydda skogen
Statens Fastighetsverk
Statens energimyndighet
Statens geotekniska institut
Statens jordbruksverk
Statskontoret
Stockholm Exergi
Stockholms universitet
Strålsäkerhetsmyndigheten
Stora Enso Skog AB
Sollentuna kommun
Svebio
Svea hovrätt (mark- och miljööverdomstolen)
Sveaskog
Svensk solenergi
Svensk Vattenkraftförening
Svensk Vindenergi
Svenska Naturskyddsföreningen
Svenska Botaniska Föreningen
Svenska byggnadsvårdsföreningen
Svenska Kyl & Värmepumpföreningen
Svenska Jägareförbundet
Svenska samernas riksförbund
Svenska kyrkan
Svenskt Friluftsliv
Svenskt Näringsliv
Sveriges Kommuner och Regioner
Sveriges allmänningsskogars förbund
Sveriges Jordägareförbund
Sveriges lantbruksuniversitet
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
Sydved
Sågverkens Riksförbund
Södra skogsägarna

Söderenergi AB
Söderhamns kommun
Tillväxtverket
Tomelilla kommun
Totalförsvarets forskningsinstitut
Trafikverket
Trelleborgs kommun
Trädbränsleföreningen
Täby kommun
Umeå kommun
Umeå tingsrätt
Umeå universitet
Uppsala kommun
Uppsala universitet
Vattenfall AB
Vingåker kommun
Vänersborgs kommun
Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)
Vännäs kommun
Världsnaturfonden i Sverige
Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)
WWF
Åre kommun
Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)
Övertorneå kommun

Skogsstyrelsens författningssamling

ISSN 0347-5212

SKSFS 2025:X

Utkom från trycket
den [X månad 20XX]

Skogsstyrelsens föreskrifter om vissa kriterier för gammal skog;

beslutade den 16 december 2025.

Sakord: Naturvård

Skogsstyrelsen föreskriver med stöd av 5 a § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd följande.

1 § För att ett skogsbestånd eller skogsområde ska anses uppfylla kriteriet för mycket hög ålder i 3 § 1 förordningen (1998:904) om anmälan för samråd krävs

1. för skogsbestånd eller skogsområden där grundytan till minst 50 procent består av sådana ädla lövträd som anges i 22 § skogsvårdslagen (1979:429) eller barrträd eller en blandning därav, att

a) det har en medelålder som är minst 180 år, eller att minst 40 träd per hektar har uppnått en ålder av minst 200 år om skogsbeståndet eller skogsområdet finns i Norrland, Dalarnas län eller Torsby kommun, eller

b) det har en medelålder som är minst 160 år, eller att minst 40 träd per hektar har uppnått en ålder av minst 180 år om skogsbeståndet eller skogsområdet finns i annan del av landet, eller

2. för skogsbestånd eller skogsområden där grundytan till mer än 50 procent består av andra lövträd än sådana ädla lövträd som anges i 22 § skogsvårdslagen (1979:429) att det har en medelålder som är minst 120 år, eller att minst 40 träd per hektar har uppnått en ålder av minst 140 år, oavsett var i landet skogsbeståndet eller skogsområdet finns.

Med medelålder avses den grundytevägda medelåldern i hela skogsbeståndet eller skogsområdet, inklusive eventuella överståndare.

2 § För att ett skogsbestånd eller skogsområde ska anses uppfylla kriteriet för inhemska trädarter i 3 § 2 förordningen (1998:904) om anmälan för samråd krävs att det består av en eller flera trädarter som anges i bilagan till dessa föreskrifter. Andra trädarter får förekomma i begränsad omfattning förutsatt att inslaget inte har en betydande påverkan på de ekologiska processerna.

Dessa föreskrifter träder i kraft den 1 februari 2026.

REMISS

SKSFS 2025:X

På Skogsstyrelsens vägnar

HERMAN SUNDQVIST

Thomas Mårtensson
Tillsynsenheten

REMISS

Bilaga **SKSFS 2025:X**

Förteckning över trädarter som ska anses vara inhemska enligt 2 §

Ask *Fraxinus excelsior* L.
Asp *Populus tremula* L.
Avenbok *Carpinus betulus* L.
Bergek *Quercus petraea* (Matt.) Liebl.
Bohuslind *Tilia platyphyllos* Scop.
Bok *Fagus sylvatica* L.
En *Juniperus communis* L.
Getapel *Rhamnus cathartica* L.
Glasbjörk *Betula pubescens* Ehrh.
Gran *Picea abies* (L.) H. Karst.
Gråal *Alnus incana* (L.) Moench.
Hassel *Corylus avellana* L.
Hägg *Prunus padus* L.
Idegran *Taxus baccata* L.
Jolster *Salix pentandra* L.
Klibbal *Alnus glutinosa* (L.) Gaertn.
Lundalm *Ulmus minor* Mill.
Naverlönn *Acer campestre* L.
Oxel *Sorbus intermedia* (Ehrh.) Pers.
Parklind *Tilia x europaea* L.
Rönn *Sorbus aucuparia* L.
Sibirisk lärk *Larix sibirica* Ledeb.
Skogsalm *Ulmus glabra* Huds.
Skogsek *Quercus robur* L.
Skogslind *Tilia cordata* Mill.
Skogslönn *Acer platanoides* L.
Sälg *Salix caprea* L.
Sötkörsbär (fågelbär) *Prunus avium* L.
Tall *Pinus sylvestris* L.
Vildapel *Malus sylvestris* (L.) Mill.
Vresalm *Ulmus laevis* Pall.
Vårtbjörk *Betula pendula* Roth.

REMISS

SKOGSSTYRELSEN

KONSEKVENSUTREDNING

Datum
2025-11-13

Diarienr
2025/3265

Konsekvensutredning av förslag till föreskrifter om kriterier för gammal skog

Innehåll

1 Inledande fas av konsekvensutredningen....4
1.1 Problembeskrivning och eftersträvad förändring....4
1.1.1 Konsekvenser om någon åtgärd inte vidtas....6
1.2 Olika alternativ för att uppnå förändringen som eftersträvas samt för- och nackdelar med dessa....6
1.2.1 Valt alternativ....9
2 Fördjupad analys av förslaget....12
2.1 Konsekvenser för företag....12
2.1.1 Antalet företag som berörs....12
2.1.2 Vilka branscher företagen är verksamma i....13
2.1.3 Storleken på företagen....13
2.1.4 Kostnader, intäkter och andra relevanta konsekvenser för företag13
2.1.5 Förslagets proportionalitet....14
2.1.6 Eventuella osäkerheter i analysen....14
2.2 Konsekvenser för kommuner och regioner....14
2.2.1 Beskrivning av hur kommuner och regioner berörs....14
2.2.2 Kostnader, intäkter och andra relevanta konsekvenser för kommuner och regioner....14
2.2.3 Förslagets proportionalitet....14
2.2.4 Bedömning av om föreslagen reglering inskränker den kommunala självstyrelsen....14
2.2.5 Eventuella osäkerheter i analysen....14
2.3 Konsekvenser för staten....14
2.3.1 Beskrivning av hur staten berörs....14
2.3.2 Kostnader, intäkter och andra relevanta konsekvenser för staten .15
2.3.3 Förslagets proportionalitet....16
2.3.4 Eventuella osäkerheter i analysen....16
2.4 Konsekvenser för andra enskilda....16
3 Samråd och konsultation....16
4 Bemyndiganden med mera....17
4.1 Redogörelse för de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på....17
4.2 Bedömning av om den föreslagna regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen....17
4.3 Redogörelse för bedömning avseende anmälningspliktiga regler...17
4.4 Hållbarhet och integritet....18
5 Ikraftträdande och uppföljning....18

5.1 Tidpunkt för ikraftträdande 18
5.2 Övergångsbestämmelser 19
5.3 Hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas 19

1 Inledande fas av konsekvensutredningen

1.1 Problembeskrivning och eftersträvad förändring

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet har under sommaren 2025 remitterat Promemoria – Anmälningsplikt för skogsbruksåtgärder i urskog och gammal skog samt krav för A-landsstatus i förnybartdirektivet, daterad 2025-06-25, LI2025/01286. I promemorian föreslås bestämmelser i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd (förordningen) som innebär att skogsbruksåtgärder som avses utföras i urskog eller gammal skog ska anmälas för samråd enligt 12 kap. I promemorian föreslås bestämmelser i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd (förordningen) som innebär att skogsbruksåtgärder som avses utföras i urskog eller gammal skog ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Bakgrunden är att urskog och gammal skog behöver definieras i svensk rätt, för att förnybartdirektivet i dess senaste lydelse ska kunna tillämpas på ett korrekt sätt i Sverige. 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.

Förslagen i promemorian syftar också till att motverka att urskog blir föremål för skogsförstörelse enligt avskogningsförordningen. EU-rätten har dock redan en definition av urskog som medlemsstaterna måste förhålla sig till, varför förslaget i promemorian är att hänvisa till den definitionen i EU:s avskogningsförordning[1].

Regeringen har den 13 november 2025 beslutat om ändringar i förordning (1998:904) om anmälan för samråd.

Avseende gammal skog införs följande definition i förordningen.

> 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 ingen eller endast obetydliga avverkningar skett under de senaste 30 åren och där det saknas spår från beståndsersättande skogsskötselåtgärder under de senaste 80 åren.
>
> 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] 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.

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
a) 30 lågor av tall, torrakor av tall, rötbrutna högstubbar av gran, eller
b) 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
- 20 centimeter grova lågor av gran eller lövträd.

Förordningsändringen innehåller också ett nytt bemyndigande för Skogsstyrelsen att meddela föreskrifter avseende vissa av kriterierna för gammal skog i 3 §.

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.

Skogsstyrelsen får således enligt 5 a § 1 bemyndigande att meddela föreskrifter om när kriterierna avseende mycket hög ålder samt inhemska trädarter ska anses vara uppfyllda. Enligt 5 a § 2 får Skogsstyrelsen även meddela ytterligare föreskrifter, förutom det som framgår av 4 § om förekomst av död ved, om när kriteriet beträffande struktur och dynamik ska anses vara uppfyllt.

Vidare finns i förordningen en ny 7 e § med en uttrycklig skyldighet att anmäla en förestående skogsbruksåtgärd i gammal skog, oavsett naturvärden i övrigt, i enlighet med 12 kap. 6 § miljöbalken. Motsvarande skyldighet avseende urskog finns i en ny 7 d §. Anmälan enligt 12 kap. 6 § miljöbalken behövs dock inte om skogsbruksåtgärden omfattas av viss tillståndsplikt enligt skogsvårdslagen.

7 e § Innan en skogsbruksåtgärd utförs i en gammal skog, ska anmälan göras för samråd enligt 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken.
Första stycket gäller inte om det krävs tillstånd för åtgärden enligt bestämmelserna om tillstånd för avverkning i fjällnära skog i skogsvårdslagen (1979:429).

Av promemorian framgår att en stor del av de skogsbruksåtgärder som enligt förslaget ska anmälas för samråd, redan i dag ska anmälas för samråd enligt miljöbalkens generella samrådsplikt, eftersom åtgärden kan komma att väsentligt ändra naturmiljön på den plats den utförs. För dessa skogsbruksåtgärder finns det alltså redan enligt tidigare regelverk en administrativ börda för markägaren att anmäla åtgärderna för samråd. Genom förordningen tillkommer dock den administrativa bördan för att ta ställning till om skogen är gammal skog.

Som nämnts ovan är de föreslagna ändringarna kopplade till Sveriges genomförande av förnybartdirektivet.

1.1.1 Konsekvenser om någon åtgärd inte vidtas

Skogsstyrelsen bedömer att om föreskrifter inte införs kommer de delar som avser begreppen ”mycket hög ålder” och ”inhemska trädarter” i definitionen av gammal skog som återfinns i förordningen att vara opreciserade och därmed svårtillämpliga. Det skulle lämnas till rättsutvecklingen att uttyda och avgränsa begreppen.

Konsekvensen av en oprecis definition av gammal skog är att det blir svårt för verksamhetsutövare att identifiera och bedöma vad som är gammal skog. Därutöver blir det besvärligt eller omöjligt för svenska energiproducenter att använda skogsbiomassa för produktion av energi klassad som förnybar enligt EU och lag (2010:598) om hållbarhetskriterier för vissa bränslen. Detta eftersom samhället eller energiproducenten måste säkerställa att råvaran/skogsbiomassan inte kommer från gammal skog. Oklarhet avseende om skogsbiomassa kommer från gammal skog innebär således högre kostnader och priser för svensk energi och för dess konsumenter.

Vidare, med beaktande av att begreppet ”gammal skog enligt definitionen i det land skogen finns” är vedertaget i EU, skulle sannolikt avsaknad av en precis och rättssäker svensk definition försvåra eller omöjliggöra ett svenskt genomförande av andra EU-initiativ som berör skogen.

1.2 Olika alternativ för att uppnå förändringen som eftersträvas samt för- och nackdelar med dessa

Möjliga alternativ till föreskriftsformatet, för att specificera vad som är att anse som gammal skog i Sverige, är information i form av ett allmänt råd från myndigheten eller mer allmän information och rekommendationer.

Skillnaden mellan dessa format är hur rättsligt bindande de är, där allmänt råd, allmän information eller rekommendationer inte har någon rättsligt bindande status utan tillåter andra mer eller mindre välmotiverade tillämpningar än vad myndigheten har rekommenderat. Det kan i förlängningen leda till ett ifrågasättande av om svenska aktörer efterlever regleringen för förnybar energiråvara på ett sätt som är förenligt med EU:s direktiv om detsamma och en svensk klassning som A-land i det sammanhanget.

Att i stället införa sådana förtydliganden i föreskrifter bedöms öka tydligheten och tillämpbarheten av den föreslagna definitionen i förordningen. Det bedöms därmed öka möjligheten för att verksamhetsutövare uppmärksammas på att om en skogsbruksåtgärd planeras att utföras i en gammal skog krävs en anmälan för samråd.

Samtidigt bedöms skogar som uppfyller definition i 3 § förordningen redan sedan tidigare omfattas av 4 § i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder (SKSFS 2013:3). Skälet till detta är att gammal skog

(enligt definitionen i 3 §) är av karaktären att de har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna. Skogar som omfattas av kravet om anmälan för samråd på grund av att de uppfyller definitionen av gammal skog utgör därför en delmängd av de 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 och som också omfattas av anmälningskrav för samråd. Det är dock viktigt, med hänvisning till förnybartdirektivet och Sveriges A-landsstatus, att gammal skog tydligt kan särskiljas från övriga skogar av stor betydelse för flora och fauna.

En potentiell nackdel med att införa förtydliganden i föreskrifter, avseende exempelvis ålderskriterier, är att det kan uppfattas som att dessa ålderskrav gäller även som avgränsning för när det i övrigt krävs samråd för skogar med stor betydelse för skogens flora och fauna. Det skulle kunna leda till att verksamhetsutövare på felaktiga grunder avstår från att anmäla skogsbruksåtgärder för samråd i skogar som inte uppnår ålderskravet för gammal skog, men som har mycket höga naturvärden.

Avseende de nivåer för beståndsåldrar som föreslås att preciseras i föreskriften kan konstateras att det inte finns något enskilt ekologiskt förankrat tröskelvärde som kan appliceras på olika skogstyper och över olika naturgeografiska områden för att avgöra om ett område utgör en gammal skog eller inte. Detta har sin förklaring i att tröskelnivåer för ålder behöver anpassas utifrån vilka egenskaper och kvaliteter beståndet förväntas hysa samt vilken skogstyp, ståndort eller naturgeografisk region det handlar om. Indikatorn beståndsålder finns inte heller med i EU-kommissionens vägledning[2], däremot förekomsten av gamla och grova träd. Förordningens formulering om att den svenska definitionen av gammal skog avser skogar med mycket hög ålder ger samtidigt en indikation om vad regeringen anser bör kunna inkluderas i definitionen.

I anvisningarna från regeringen avseende det regeringsuppdrag som Skogsstyrelsen tillsammans med Naturvårdsverket fick under 2024[3], om att lämna förslag till nationell definition av gammal skog och klassificeringskriterier för sådan skog, angavs att kriterierna skulle ta sin utgångspunkt i skyddsvärda skogar med mycket hög beståndsålder, i huvudsak 180 år och äldre. Det förslag avseende ålderskrav som myndigheterna då redovisade, med bäring på formuleringen *mycket hög ålder*, bedöms mot bakgrund av ovanstående vara ett uttryck för den avvägning och inriktning som avses med definitionens bestämmelse i 3 § 1 i förordningen.

För att få närmare vägledning kring vad som kan avses med mycket hög ålder skulle stöd kunna tas i vad som anges i Skogsstyrelsens allmänna råd till förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. (SKSFS 2013:1). I de allmänna råden finns bland annat en beskrivning av vad som bör

[2] European Commission. 2023. Commission Guidelines for Defining, Mapping, Monitoring and Strictly Protecting EU Primary and Old-Growth Forest. SWD(2023) 62 final
[3] Ekonomistyrningsverket. Skogsstyrelsens regleringsbrev 2024. https://www.esv.se/Statsliggaren/Regleringsbrev?rbid=24087 Hämtad 2025-10-12.

krävas för att ett område ska kunna omfattas av biotopskyddstypen ”Mark med mycket gamla träd”. Där anges att gran, tall, ek och bok normalt är mycket gamla träd när de uppnått en ålder som är minst dubbelt så hög som lägsta tillåtna ålder för föryngringsavverkning. Detta innebär att ålderskravet i den definitionen påverkas av markens bördighet och därmed kan variera stort såväl inom som mellan olika naturgeografiska regioner. I praktiken handlar om en variation mellan 90 och 200 års ålder sett över landet. I medeltal på nationell nivå bedöms denna definition innebära att ett ålderskrav runt 130 - 170 år för att de nämnda trädarterna ska anses vara mycket gamla träd. För övriga trädarter anges i det sammanhanget att de normalt bör ha uppnått en ålder av minst 100 år för att anses vara mycket gamla.

Sammantaget bedöms det dock som problematiskt för tillämpningen av 3 § 1 i förordningen om det föreligger en alltför stor variabilitet i ålderskravet inom samma geografiska område. Att fastställa vad som gäller i det enskilda fallet kommer då kräva en korrekt bonitering. Avgränsningen - i synnerhet i gränsfall – liksom tillämpbarheten för verksamhetsutövare bedöms därigenom innebära en ökad komplexitet för när en anmälan om samråd avseende åtgärder i gammal skog behöver upprättas. Detta talar i stället för att vid beaktande av naturgivna förutsättningarna införa ålderskrav för barr- respektive ädellövträd som är regionalt avgränsade i norra respektive södra Sverige.

Då det i enlighet med vad som framgått ovan inte finns några enskilda och entydiga angivelser tillgängliga avseende vilka beståndsåldrar som ska krävas för att en skog – med hänvisning till de ekologiska aspekterna – ska klassificeras som gammal skog (old-growth forest), är det nödvändigt att finna stöd för en sådan precisering i andra underlag. Kortfattat kan noteras att det finns ett flertal olika alternativa tröskelvärden för beståndsålder som skulle kunna aktualiseras och medför olika konsekvenser avseende exempelvis vilka arealer som nationellt skulle kunna omfattas av definitionen, för mer utvecklande resonemang se Skogsstyrelsens slutredovisning[4] av nämnt regeringsuppdrag.

Vad gäller definition av när ett skogsbestånd eller område ska anses bestå av inhemska trädarter, har Skogsstyrelsen avseende trädarterna övervägt att enbart använda begreppet utan närmare specificering, att använda begreppet med hänvisning till vedertagen uppfattning eller att specificera trädarterna i en lista. Tydlighets- och rättssäkerhetsskäl talar för en specificerande lista, även om det avseende någon enstaka art som Sibirisk lärk finns skilda uppfattningar hos de som är engagerade i sektorn. Avseende när beståndet eller området ska anses bestå av dessa trädarter ser Skogsstyrelsen inget alternativ till att tillåta inslag av andra trädslag men ser ändå ett behov av att tydliggöra det i förslaget.

[4] Skogsstyrelsens rapport 2024/09, Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning

I slutrapporten[5] från regeringsuppdraget 2017[6] om att se över behovet av att revidera föreskrifter för anläggning av skog på produktiv skogsmark redovisar Skogsstyrelsen en sammanställning över vilka trädslag som är inhemska i Sverige. I ett föreskriftsarbete rörande Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till Skogsvårdslagen (SKSFS 2011:7) remitterades denna sammanställning och ytterligare tre arter, getapel, vildapel och jolster, tillfördes efter inkomna synpunkter i listan. Denna sammanställning, med de tre tillkommande arterna, ingår i det nu lagda föreskriftsförslaget.

1.2.1 Valt alternativ

I den uppdaterade versionen av förnybartdirektivet[7] framgår av artikel 29.6a vi, att skogsbiomassan inte får härröra från mark vars status i januari 2008 eller därefter utgjordes av urskog eller gammal skog enligt definitionen i det land skogen finns, oberoende av om marken fortfarande har denna status.

I syfte att bibehålla Sveriges A-landsstatus som råvaruleverantör av förnybart biobränsle från skogen gör regeringen bedömningen att skog definierad som gammal skog eller urskog inte ska avverkas. Regeringen har i 3 § i förordningen fastställt en svensk definition av begreppet gammal skog. Definitionen innehåller begrepp som behöver preciseras och tydliggöras för att definitionen ska bli tillämpbar och rättssäker. Detta gäller exempelvis kriteriet ”mycket hög ålder” i 3 § 1 i förordningen.

Skogsstyrelsen har vid beslut om föreskrifter att beakta olika intressen så som ekologiska faktorer och påverkan på näringslivet och samhället i stort.

Främst verksamhetsutövarna och energiföretag skulle påverkas negativt om kriterierna för den svenska definitionen av gammal skog sätts för extensivt, det vill säga om definitionen innebär att mer skogsareal än vad som kan motiveras utifrån förnybardirektivet, exkluderas från användning så som förnybar energiråvara.

Mot bakgrund av detta har Skogsstyrelsen utgått från ovan nämnda regeringsuppdrag, regeringens promemoria[8] och förordningsändring och dess definition, särskilt avseende ålder. Skogsstyrelsen har då även beaktat att det som enligt Skogsstyrelsens förslag till föreskrifter krävs för att klassificeras som gammal skog endast är en delmängd av den areal vars naturvärden är så höga att de kan bli föremål för försiktighetsåtgärder och förbud i samband med en samrådsanmälan enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Områden med stor betydelse för skogens flora och fauna, som inte når upp till ålderskravet, är således även fortsättningsvis föremål för sådana anpassningar och försiktighetsåtgärder (inkl. förbud mot den anmälda verksamheten) som kan bli aktuella med stöd av 12 kap. 6 § eller 26 kap. 9 § miljöbalken. Här bör det

[5] Skogsstyrelsens rapport 2018/13 - Föreskrifter för anläggning av skog
[6] Ekonomistyrningsverket. Skogsstyrelsens Regleringsbrev 2017 Myndighet Skogsstyrelsen - ESV hämtad 2025-11-03
[7] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor, i dess senaste lydelse, RED III.
[8] Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. Promemoria Anmälningsplikt för skogsbruksåtgärder i urskog och gammal skog samt krav för A-landsstatus i förnybartdirektivet. LI2025/01286.

dock påpekas att enbart för att det föreligger samrådsskyldighet för skogsbruksåtgärder i områden som inte når upp till ålderskravet, innebär det inte per automatik att utförandet av åtgärderna till fullo kan förbjudas i varje enskilt fall med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken. Denna bedömning kommer vara beroende av omständigheterna i det enskilda fallet och kan komma att leda till att dessa skogar delvis avverkas.

Gammal skog

Med hänvisning till att regeringen i definitionen av gammal skog i 3 § 1 i förordningen betonar att begreppet avser skogar med mycket hög ålder, samt vid beaktande av de angivna ramarna avseende ålderskriteriet som framgick av det tidigare regeringsuppdraget, gör Skogsstyrelsen bedömningen att preciseringen av ”mycket hög ålder” i huvudsak ska knytas till de åldrar som Skogsstyrelsen föreslog i slutredovisningen av regeringsuppdraget.

Med utgångspunkt i områdenas karaktär och ekologiska processer är det nödvändigt att inledningsvis kategorisera skogarna utifrån förekomsten av olika trädslagstyper. De tre kategorierna är bestånd eller områden dominerade av barrträd, ädellövträd eller övriga lövträd. För att beskrivningen ska bli heltäckande och inga skogar ska riskera att exkluderas från någon av dessa tre kategorier krävs antingen att grundytan till minst 50 procent ska utgörs av barrträd eller ädla lövträd eller en blandning därav, alternativt ska mer än 50 procent av grundytan utgöras av andra lövträd än ädla lövträd. Med dessa förutsättningar givna kommer alla skogar falla inom någon av de tre kategorierna.

Då medelbonitet är nästan dubbelt så hög i södra Sverige jämfört med norra Sverige, vilket bidrar till att skynda på flertalet av de naturliga processer som är av betydelse i detta sammanhang, bedöms det motiverat att differentiera ålderskravet med 20 år mellan norra Sverige och södra Sverige för barr- och ädellövträd. Detta medför att ålderskravet för beståndets medelålder sätts till 180 år i norra Sverige och till 160 år i södra Sverige, vilket är i linje med slutredovisningen av det tidigare regeringsuppdraget[9]. Avgränsning av norra respektive södra Sverige bör likställas med den som följer av 4 § i förordningen.

Med hänvisning till trädslagens biologi och ekologiska sammanhang, där andra lövträd än ädla lövträd normalt har en kortare livscykel jämfört med barr- och ädellövträd, och där de naturliga processerna därför på kortare tid levererar strukturer och element som har bäring på begreppet gammal skog bör ålderskravet sättas lägre jämfört med vad som krävs för skogar dominerade av barrträd och ädellövträd. Av liknande skäl är bedömningen att ett nationellt ålderskrav är tillräckligt för dessa trädslag. Enligt Skogsstyrelsens tidigare redovisning av regeringsuppdraget bör ålderskravet i sådana bestånd eller områden vara en medelålder på 120 år.

Med ett skogsbestånds eller skogsområdes medelålder bör i samtliga dessa fall avses den grundytevägda medelåldern inklusive eventuella överståndare.

[9] Skogsstyrelsens rapport 2024/09 Skogsstyrelsens rapport 2024/09, Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning

Då eventuella överståndare kan vara de träden med högst ålder och med en väsentlig betydelse för områdets ekologiska processer vore det ologiskt och felaktigt att i detta sammanhang exkludera dessa vid fastställande av medelåldern.

I likhet med vad som redovisades i regeringsuppdraget bedöms det även vara motiverat med ett alternativ till ålderskravet för medelålder. Detta beror framför allt på att det normalt är komplicerat att fastställa beståndsåldern i en flerskiktad skog med stor åldersspridning, och som i huvudsak utvecklats genom naturliga processer. Något som även Riksskogstaxeringen konstaterat. I flertalet fall är ett bestånd mer värdefullt ju fler gamla träd som förekommer. Ett alternativ är därför att fokusera på de äldsta trädindividerna i det aktuella beståndet, vilket samtidigt bedöms öka tillämpbarheten. Skogsstyrelsen gör bedömningen att ett sådant alternativt ålderskrav fortsatt är motiverat och relevant. Myndigheten har då även beaktat de kriterier för gammal skog som framgår direkt av förordningen exempelvis avseende förekomsten av död ved, orördhet över tid samt krav på minsta areal.

För att i detta sammanhang tillämpa detta alternativa ålderskrav bör ett stort antal trädindivider per hektar uppfylla ålderskriteriet. I ovan nämnda regeringsuppdrag ansåg Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket att ”ett stort antal” bör avse åtminstone 30 träd per hektar. I redovisningen angavs dock att det även kan handla om upp till 50 träd per hektar. I föreskriften bör inte ett intervall anges och förslaget är därför att det antal som preciseras i föreskriften placeras mitt emellan dessa två värden. Det innebär sammanfattningsvis att det kommer krävas minst 40 träd per hektar uppfyller ålderskravet för att det alternativet i föreskriften ska aktualiseras.

Skogsstyrelsen bedömer att lagstiftaren genom att föreslå föreskriftsrätt ser ett behov av rättsligt bindande kriterier, till skillnad från kriterier av en mer rekommenderande karaktär. Vidare är det straffsanktionerat att påbörja eller bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd utan att ha gjort en anmälan om en sådan krävs enligt föreskrifter som regeringen meddelat med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken, vilket ytterligare talar för tydliga och rättsligt bindande kriterier. Med beaktande av ovanstående samt att energiföretagens efterlevnad av hållbarhetskriterierna (varav förbud mot skogsbiomassa från gammal skog är ett) måste kunna bedömas på ett rättssäkert sätt, är Skogsstyrelsens bedömning att föreskriftsformatet bör väljas för helt avgörande kriterier, vilka bedöms vara kriterier enligt 3 § 1 och 2 i förordningen.

Inhemska trädarter

Avseende innebörden av begreppet ”består av inhemska trädarter” ser Skogsstyrelsen mest fördelar med en trädartlista i föreskriften, för tydlighet och rättssäkerhet, trots att det avseende enstaka trädarter finns skilda uppfattningar. Skogsstyrelsen har här valt att tillämpa en lista som arbetats fram under en längre tid i en tidigare process, i ett annat sammanhang. Av förslaget framgår även att ett visst inslag av andra trädarter inte ska vara diskvalificerande.

2 Fördjupad analys av förslaget

2.1 Konsekvenser för företag

2.1.1 Antalet företag som berörs

Förslaget rör alla verksamhetsutövare som har för avsikt att utföra skogsbruksåtgärder. Dessa har att ta ställning till skogens ålder och trädartsammansättning, om skogen i övrigt uppfyller den definition av gammal skog som framgår av förordningen. Föreligger den ålder och trädartsammansättning som här föreslås ska skogsbruksåtgärden föregås av en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Godtas eller fastställs den gjorda bedömningen och uttag av råvara kan göras utan för stor påverkan på platsens naturvärden, får energiproducenter som innehar ett hållbarhetsbesked inte använda den primära skogsråvaran för produktion av energi klassad som förnybar.

För att beräkna antalet verksamhetsutövare eller skogsbruksföretag som berörs av förslaget till föreskrifter måste det göras en bedömning av hur stor areal skogsmark som kan beröras.

I ovan nämnda promemoria och i förordningen, framgår 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 tidigare regelverk en administrativ börda för markägaren att anmäla åtgärderna för samråd.

Inga berörda arealer beräknades i promemorian och därmed försvåras beräkningen av vilka arealer som berörs till följd av förslag till föreskrifter. I förslag till föreskrifter är det framför allt ålderskriteriet för gammal skog som siffersätts till 160 och 180 år. Huruvida detta kriterium är mer eller mindre än vad som kan utläsas i regeringens promemoria är svårbedömt. Skogsstyrelsens val av ålder bygger dock på ett tidigare regeringsuppdrag[10] där ålder angavs redan i uppdraget vilket torde betyda att ålderskriteriet inte har någon additionell effekt jämfört med regeringens promemoria. Resultatet skulle därmed bli att inga skogsbruksföretag eller arealer skogsmark berörs av dessa förslag till föreskrifter i sig.

Trots att inga skogsbruksföretag berörs i sig av förslag till föreskrifter kan det ändå vara av intresse att beräkna hur stor areal gammal skog som skulle träffas av definitionen och kriterierna för gammal skog. Om föreskrifterna avseende åldrar fastställs, skulle runt 100 000 hektar produktiv skogsmark utanför dagens formella skydd beröras. Dessa arealer är främst lokaliserade till norra och södra Norrland. Även om det inte kan styrkas så kan det antas att en viss andel av denna areal återfinns inom skogsbrukets så kallade frivilliga avsättningar som 2024 uppgick till total 1,4 miljoner hektar

[10] Ekonomistyrningsverket. Skogsstyrelsens regleringsbrev 2024. https://www.esv.se/Statsliggaren/Regleringsbrev?rbid=24087 Hämtad 2025-10-12.

produktiv skogsmark. Av dessa var 89 procent av arealen skog äldre än 81 år. Skog äldre än 121 år utgjorde 66 procent. Motsvarande uppgifter för övrig produktiv skogsmark är 26 respektive 13 procent. Störst andel skog i den äldsta åldersklassen, 121+ år, finns i södra Norrland, 75 procent, och lägst i Svealand, 44 procent.[11] Denna areal innehas till cirka 25 procent av enskilda ägare och 75 procent av övriga ägarkategorier.

Som framgått tidigare torde därtill en stor del av arealen redan idag omfattas av samrådsplikten enligt 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken eller mer specifikt genom regleringen i 4 § Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2013:3) om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder.

2.1.2 Vilka branscher företagen är verksamma i

I första hand omfattas skogsbruksföretag vilket är lika med SNI 02 i svensk näringsgrensindelning (SNI) som motsvarar branschen Skogsbruk.

I andra hand berörs även företag som köper primärt skogsbränsle. Dessa företag är verksamma i fjärrvärme-, fjärrkyla- och kraftvärmesektorn.

2.1.3 Storleken på företagen

Storleken varierar från små enskilda markägare med mycket litet skogsinnehav till aktiebolag som äger mycket stora arealer skogsmark. I andra hand berörs även företag som köper primärt skogsbränsle inom fjärrvärme-, fjärrkyla- och kraftvärmesektorn.

2.1.4 Kostnader, intäkter och andra relevanta konsekvenser för företag

För markägare som vill utföra skogsbruksåtgärder i skog med höga naturvärden, men som inte omedelbart kan konstatera om den är gammal skog enligt kriterierna, kan en mer omfattande bedömning vara nödvändig. Markägaren kan behöva ta hjälp av externa konsulter eller Skogsstyrelsen för att få en mer detaljerad bedömning av om beståndet utgörs av gammal skog eller inte. En sådan process kan innebära en ökad administrativ börda och kostnader för markägaren, särskilt om det krävs omfattande inventeringar av kriterierna för gammal skog. Återigen bör påpekas att en sådan ökad administrativ kostnad är knutet till förordningen och inte till Skogsstyrelsens föreslagna föreskrift i sig.

Tydliga kriterier för gammal skog medger fortsatta intäkter till skogsägaren, från skogsbränsle från arealer som inte är gammal skog. Motsatsvis kan det antas att efterfrågan/avsättningen för skogsbiomassa för energiändamål minskar om den som producerar förnybar energi har svårt att säkerställa sin efterlevnad av hållbarhetskriterierna vid användning av sådan råvara.

[11] Skogsstyrelsen. Statistik om frivilliga avsättningar och certifierad areal. https://www.skogsstyrelsen.se/statistik/skyddad-skog/frivilliga-avsattningar-och-certifiering/ Hämtad 2025-10-12.

2.1.5 Förslagets proportionalitet

Som framgår av tidigare avsnitt bedöms inte förslaget till föreskrifter i sig innebär några konsekvenser, varför förslaget bedöms som proportionellt.

Som framgått ovan har olika intressen beaktats vid utarbetande av förslaget till föreskrifter.

2.1.6 Eventuella osäkerheter i analysen

Som framgår av tidigare avsnitt bedöms inte förslaget till föreskrifter i sig är det små osäkerheter till följd av förslaget.

2.2 Konsekvenser för kommuner och regioner

2.2.1 Beskrivning av hur kommuner och regioner berörs

Kommuner och regioner som äger skogsfastighet berörs på samma sätt som redogörs för under Konsekvenser för företag i avsnitt 2.1. I övrig berörs inte kommuner och regioner av förslaget.

Vidare berörs de kommuner som själva äger och driver värme- och kraftvärmeverk och därmed är i behov av hållbarhetsbesked från behöriga myndigheten (Energimyndigheten). Med föreskrifterna om ålder och inhemska trädarter förtydligas och förenklas för dessa aktörer.

2.2.2 Kostnader, intäkter och andra relevanta konsekvenser för kommuner och regioner

Inga konsekvenser.

2.2.3 Förslagets proportionalitet

Förslaget bedöms vara proportionellt utifrån vad som anförts i avsnitt 2.1 och 2.2.1.

2.2.4 Bedömning av om föreslagen reglering inskränker den kommunala självstyrelsen

Inga konsekvenser och därför inga inskränkningar i den kommunala självstyrelsen.

2.2.5 Eventuella osäkerheter i analysen

Som framgår av tidigare avsnitt bedöms inte förslaget till föreskrifter i sig innebära några konsekvenser varför det är små osäkerheter till följd av förslaget.

2.3 Konsekvenser för staten

2.3.1 Beskrivning av hur staten berörs

De föreslagna föreskrifterna preciserar och tydliggör när förordningen i dess nya del blir tillämplig. Det bedöms begränsa den något ökade administrativa belastning Skogsstyrelsen förväntar sig till följd av förordningen.

Även om förslag till föreskrifter inte får några konsekvenser varken för företag, kommuner, regioner eller staten redogörs kort nedan om konsekvenser för staten till följd av förordningen och tidigare beredning.

Förslaget att införa samrådsplikt för skogsbruksåtgärder i urskog och gammal skog 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.

Genom ändringen i förordningen 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 är urskog eller gammal skog. En stor del av de skogsbruksåtgärder som ska anmälas för samråd om de utförs i urskog och gammal skog ska dock redan i dag anmälas för samråd enligt 4 § Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2013:3) om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder eftersom de utgör 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. 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. Om det införs en särskild skyldighet att anmäla skogsbruksåtgärder som avses utföras i gammal skog, bedöms det sannolikt innebära att Skogsstyrelsen behöver öka dessa insatser, både för att informera om definitioner och kriterier för 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.

2.3.2 Kostnader, intäkter och andra relevanta konsekvenser för staten

Se ovan under avsnitt 2.3.1.

2.3.3 Förslagets proportionalitet

Förslaget bedöms vara proportionellt då inga konsekvenser (se avsnitt 2.1) följer av förslaget.

2.3.4 Eventuella osäkerheter i analysen

Som framgår av tidigare avsnitt bedöms inte förslaget till föreskrifter i sig innebär några konsekvenser varför de är små osäkerheter till följd av förslaget.

2.4 Konsekvenser för andra enskilda

Inga konsekvenser kommer att ske för andra enskilda av samma skäl som anges ovan för företag och stat, kommun och region.

3 Samråd och konsultation

I genomförandet av det regeringsuppdrag[12] som Skogsstyrelsen tillsammans med Naturvårdsverket fick under 2024, om att lämna förslag till nationell definition av gammal skog och klassificeringskriterier för sådan skog genomfördes samråd och konsultation med Sametinget och Svenska samernas riksförbund. Förslagen till definitioner som framfördes i Skogsstyrelsens rapport 2024/09 överensstämmer i huvudsak med de förslag som lagts fram i föreskrifterna.

Eftersom förslaget till föreskrifter inte innehåller någon reglering om vilka ytterligare uppgifter en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska innehålla bedömer Skogsstyrelsen att samråd, som regleras i 8 § i förordningen, med Riksantikvarieämbetet och andra myndigheter inte är nödvändigt inför dessa föreskrifters införande. Skogsstyrelsen har under utarbetande av föreskrifterna haft underhandskontakter med Energimyndigheten och Naturvårdsverket.

Skogsstyrelsen har bedömt att de föreslagna föreskrifterna kan få särskild betydelse för samer och har därför erbjudit Sametinget och Svenska samernas riksförbund (SSR) möjlighet till konsultation enligt lag (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket.

I och med den korta tiden för framtagande av föreskrifter och den korta tid för ikraftträdande av dessa behöver konsultationen ske parallellt med den externa remissen av föreskriftsförslaget och inte före som vore önskvärt.

[12] Ekonomistyrningsverket. Skogsstyrelsens regleringsbrev 2024. https://www.esv.se/Statsliggaren/Regleringsbrev?rbid=24087 Hämtad 2025-10-12.

4 Bemyndiganden med mera

4.1 Redogörelse för de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

Skogsstyrelsen ges enligt 5 a § 1 i förordningen rätt att meddela föreskrifter om vad som krävs för att ett skogsbestånd eller skogsområde ska anses uppfylla kriterierna i 3 § 1 och 2. Första punkten gäller vad som ska avses med mycket hög ålder och den andra punkten vad som krävs för att uppfylla kriteriet att ett skogsbestånd eller skogsområde ska anses bestå av inhemska trädarter.

Skogsstyrelsen ges enligt 5 a § i förordningen också rätt att meddela ytterligare föreskrifter om vad som krävs för att ett skogsbestånd eller skogsområde ska anses uppfylla kriterierna i 3 § 3. Den delen av bemyndigandet avser kriterier för att 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. Regeringen har genom 4 § i förordningen redan slagit fast ett antal kriterier för bedömningen och Skogsstyrelsens bemyndigande ska endast utnyttjas om det finns anledning att meddela ytterligare föreskrifter om när kriterierna i 3 § 3 i förordningen ska anses uppfyllda. Ytterligare föreskrifter om vad som krävs för att uppfylla kriterierna i 3 § 3 skulle endast kunna verka i den riktningen att fler krav än de som regeringen ställer upp i 4 § i förordningen måste vara uppfyllda för att ett skogsbestånd eller skogsområde ska betraktas som gammal skog. Skogsstyrelsen finner i nuläget inte skäl att utnyttja den delen av bemyndigandet.

4.2 Bedömning av om den föreslagna regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

De föreskrifter som Skogsstyrelsen föreslår är en förlängning av att regeringen genomfört ändringar i förordningen och där infört en skyldighet att anmäla skogsbruksåtgärder i urskog och i gammal skog för samråd. Ändringarna i förordningen syftar till att Sverige fortsatt ska anses vara ett A-land enligt förnybartdirektivet och till att motverka att urskog blir föremål för skogsförstörelse enligt avskogningsförordningen. Skogsstyrelsens föreskrifter ställer inte upp ytterligare krav på samråd eller andra åtgärder utan fungerar som en grad av detaljering av vad som avses med de olika kriterierna. Den föreslagna regleringen inryms därför i hur ändringarna i förordningen anses överensstämma med skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

4.3 Redogörelse för bedömning avseende anmälningspliktiga regler

Skogsstyrelsen bedömer att förslaget till föreskrifter inte innefattar tekniska regler. Med tekniska regler avses enligt förordning (1994:2029) om tekniska regler, tekniska specifikationer eller andra krav som är rättsligt eller faktiskt

tvingande vid saluföring eller användning av en vara, tjänster som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid tillhandahållande, etablering eller användande av sådana tjänster och föreskrifter som förbjuder tillverkning, import, saluföring eller användning av en vara. De nu föreslagna föreskrifterna syftar inte till att reglera krav avseende varor.

Det saknas därför anledning att företa anmälning enligt förfarandet i Europaparlamentets och rådets direktiv 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (EU:s anmälningsdirektiv), förordning (1994:2029) om tekniska regler samt Kommerskollegiums föreskrifter (KFS 2020:1) om tekniska regler.

Skogsstyrelsen bedömer att förslaget till föreskrifter inte rör tjänster på den inre marknaden och att anmälningsförfarandet enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (Tjänstedirektivet), lag (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden samt förordning (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden därför inte behöver iakttas.

Skogsstyrelsen bedömer att förslaget till föreskrifter inte heller innehåller sådana handelsbegränsande åtgärder som ska anmälas till världshandelsorganisationen (WTO) enligt Agreement on Technical Barriers to Trade och Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures.

4.4 Hållbarhet och integritet

De föreslagna föreskrifterna bedöms inte påverka Skogsstyrelsens hållbarhetsarbete.

Den miljömässiga hållbarheten påverkas i huvudsak av hur Sverige väljer att implementera förnybartdirektivet vilket framför allt läggs fast i regeringens promemoria och förordning. I förslag till föreskrifter är det framför allt ålderskriteriet som påverkar miljön i skogen. Då förordningen innehåller ett krav på mycket hög ålder har Skogsstyrelsen baserat förslaget på tidigare regeringsuppdrag. Detta innebär att endast en delmängd av skogar med stor biologisk mångfald kommer att omfattas och klassas som gammal skog.

De förslagna föreskrifterna kommer inte innebära någon ny eller förändrad personuppgiftsbehandling hos Skogsstyrelsen.

5 Ikraftträdande och uppföljning

5.1 Tidpunkt för ikraftträdande

Senast den 21 maj 2025 skulle EU:s medlemsstater sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa de nya hållbarhetskriterierna enligt förnybartdirektivet. De föreslagna föreskrifterna ses som en del i genomförandet. Det bedöms därför att dessa

ska träda i kraft så snart som möjligt, vilket beräknas kunna ske den 1 februari 2026.

Skogsstyrelsen behöver informera på flera olika sätt om föreskrifterna för att på ett bra sätt nå ut med information kring föreskrifterna till berörda, enskilda markägare och företag. I samband med att myndigheten informerar om föreskrifterna är det lämpligt att även informera om den generella samrådsplikten enligt 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken, som gäller i grunden för sådana verksamheter eller åtgärder som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön samt Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2013:3) om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder. I denna information kan exempel ges på sådana verksamheter och åtgärder som inte omfattas av obligatorisk samrådsplikt men där verksamhetsutövaren kan behöva göra en anmälan om samråd. Informationen kan fungera som ett stöd för verksamhetsutövaren inför en planerad åtgärd för att bedöma om åtgärden behöver anmälas för samråd. Det är lämpligt att denna information sker efter att föreskrifterna beslutats och att informationen kommer igång innan föreskrifterna träder i kraft.

Såsom nämnts i avsnitt 2.3.1 så genomför Skogsstyrelsen löpande rådgivning och information till skogsägare och har inarbetade informationskanaler att tillgå. Med den korta tidsfrist från beslut till ikraftträdandet bedömer Skogsstyrelsen det som lämpligt att informera genom nyhet på webben och i det nyhetsbrev som skickas ut digitalt till prenumeranter. I Skogsstyrelsens tidning Skogseko, som skickas till alla skogsägare i landet, är det möjligt att beskriva och informera om de nya föreskrifterna i en artikel under våren 2026.

5.2 Övergångsbestämmelser

Regeringen har meddelat övergångsbestämmelser för ändringar som innebär utökat krav på samråd i förordningen. Det saknas behov av särskilda övergångsbestämmelser för Skogsstyrelsens föreskrifter eftersom de endast innefattar precisering av vad som avses med de kriterier som ställs upp i förordningen.

5.3 Hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas

Skogsstyrelsen har ett strukturerat och överskådligt arbetssätt avseende uppföljning av myndighetens föreskrifter och allmänna råd. Regelbundna uppföljningar av befintliga regler görs som ska tillse att reglerna fortfarande är nödvändiga, relevanta och passar för ändamålet.

Vid uppföljningen ses varje enskild regel över med avseende på hur den tillämpas och uppfattas, dels av dem som regeln är avsedda att påverka samt dels av dem som utövar tillsyn av regeln. För regler där en revidering behöver ske dokumenteras vid uppföljningen vad som behöver ändras och om det finns något underlag för att göra ändringen, t.ex. en rapport. Det görs också noteringar om det finns något särskilt som uppmärksammats vid uppföljningen. I dokumentationen av uppföljningen anges med vilken frekvens uppföljning ska ske.

Skogsstyrelsen kommer att kunna följa tillämpningen av regleringen som en del av sin tillsynsverksamhet. Detta genom statistikuppföljning av bland annat antal meddelade beslut i enskilda ärenden löpande samt även statistik inför beslut genom statistik av meddelade kommunikationer.