

Klimat- och näringslivsdepartementet

Yttrande över remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet avseende Miljömålsberedningens delbetänkande om en strategi för hur Sverige ska leva upp till åtaganden inom biologisk mångfald respektive LULUCF (KN2025/00609)

Sammanfattning

SLU välkomnar delbetänkandets gedigna analyser och flertalet förslag för att Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). SLU:s samlade bedömning är att förslagen inte är tillräckliga för att nå åtagandena för biologisk mångfald eller LULUCF.

SLU tillstyrker de förslag i kapitel 6 och 10 som berör SLU direkt, men anser att

- det saknas en konsekvensbeskrivning av det uppdrag som föreslås läggas på SLU enligt kapitel 6¹,
- det behövs mer tid än till 2027 för den metodutveckling, samordning och förankring som krävs för att ta fram ett robust och brett tillämpbart verktyg enligt kapitel 10².

Generella synpunkter

SLU bedömer att delbetänkandet saknar en fullödig nationell strategi och handlingsplan för biologisk mångfald (NBSAP) till konventionen om biologisk mångfald. Betänkandet innehåller förslag som är avsedda att bidra till fem (av 23) åtgärdsområden. Därför bedömer SLU att en fullödig NBSAP baserad på betänkandet och andra underlag bör läggas fram³.

¹ att SLU får i uppdrag att kontinuerligt följa upp och utvärdera det samlade resultatet av myndigheternas och åtgärdssamordnarnas riktade informations- och rådgivningsinsatser

² att SLU får i uppdrag att tillsammans med Boverket, Naturvårdsverket och Trafikverket vidareutveckla ett gemensamt verktyg för att synliggöra effekter av markexploatering på kolinlagring och nettoupptag

³ NBSAP har blivit fördröjd med hänvisning till beredningens betänkande, men betänkandet saknar en fullödig NBSAP. Enligt SLU:s bedömning är detta delvis en följd av uppdragets avgränsningar och delvis av val inom beredningen.

Specifika synpunkter

Kapitel 6

SLU tillstyrker förslagen i kapitel 6 och bedömer det som viktigt att markägare och brukare får tillgång till ökad rådgivning som leder till uppsatta mål.

SLU saknar en konsekvensbeskrivning av det uppdrag som föreslås läggas på SLU att kontinuerligt följa upp och utvärdera det samlade resultatet av myndigheternas och åtgärdssamordnarnas riktade informations- och rådgivningsinsatser.

Kapitel 7

SLU tillstyrker förslagen i kapitel 7, men bedömer att kopplingen mellan de nya preciseringarna och miljömålets formulering behöver förtydligas, och preciseringens ambitionsnivå höjas.

Kapitel 8.1

SLU tillstyrker förslagen om hållbart skogsbruk i kapitel 8.1, men bedömer att ytterligare styrmedel utöver rådgivning behövs.

SLU tillstyrker även förslaget att Skogsstyrelsen ska vägleda skogsbruket mot ökad tillväxt, kolinlagring och bevarande av biologisk mångfald. SLU bedömer att Skogsstyrelsens kompetens inom bland annat omfattningen av negativa effekter på biologisk mångfald, osäkerhet i tillväxteffekter av kvävegödsel i det hyggesfria skogsbruket (kontinuitetsskogsbruket) och hur kvarvarande kväve påverkar framtida trädgenerationer behöver utökas för att kunna fullgöra uppdraget.

Kapitel 8.2

SLU tillstyrker förslaget att Skogsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att utvärdera effekterna på kväveläckage, biologisk mångfald och skogens tillväxt av skogsgödsling. SLU bedömer att myndigheterna kommer behöva stöd i att utveckla och bedriva nödvändiga experimentella studier som krävs för att fylla nuvarande kunskapsluckor.

SLU avstyrker förslaget om att utbetala ersättning till skogsgödsling utan hänsyn till gödslingens kontextberoende effekter på tillväxt, biologisk mångfald och näringsläckage. SLU:s bedömning utgår ifrån de miljömässiga och EU-juridiska osäkerheter som beredningen anför och målkonflikten med bevarandet av biologisk mångfald.

SLU tillstyrker förslaget om naturvårdsavtal för att förlänga skogens omloppstid med fem eller tjugo år och bedömer att en tjugoårig förlängning utgör ett mer effektivt alternativ. Med tanke på de administrativa kostnaderna och den forskningsinsats som krävs, ger en längre omloppstid större förväntad nytta för både biologisk mångfald och klimat, och bör därför främjas genom riktat stöd.

Kapitel 9

SLU tillstyrker förslagen i kapitel 9. SLU bedömer att ytterligare och mer långtgående förslag för ökat naturbete med krav på viss andel certifierat naturbeteskött i offentlig sektor och informationsinsatser i hela värdekedjan behövs. SLU föreslår att de planerade resurserna till trädjordbruk kanaliseras till djurhållning på trädbeklädda naturbetesmarker.

SLU tillstyrker förslaget om stöd för vallodling, men bedömer att möjligheten att framställa protein till människor och andra enkelmagade djur från vall är begränsade.

Kapitel 10

SLU tillstyrker förslaget att SLU, tillsammans med Boverket, Naturvårdsverket och Trafikverket, får i uppdrag att vidareutveckla ett gemensamt verktyg för att synliggöra effekter av markexploatering på kolinlagring och nettoupptag. SLU bedömer dock att det behövs mer tid än till 2027 för den metodutveckling, samordning och förankring som krävs för att ta fram ett robust och brett tillämpbart verktyg.

Kapitel 11

SLU tillstyrker förslagen i kapitel 11. SLU bedömer att ökad nettoinlagring av kol i träprodukter är en viktig del i det hållbara samhällsbyggandet och att tillämpningen bör följa produktionsprincipen, samt att nettoinlagring bör beräknas utifrån träprodukter som kommer från inhemsk råvara.

Kapitel 12

SLU tillstyrker förslaget att markägare kan få statliga bidrag för att återskapa våtmarker och återvåta dikade torvmarker främst på jordbruksmark som inte längre används för livsmedelproduktion. SLU bedömer att återvätning av djupt dikade och gödslade marker ger störst effekt och bedömer även återvätning av näringsfattiga och icke-produktiva dränerade torvmarker som fortfarande innehåller mycket kol som fördelaktiga för att uppnå åtagandena inom LULUCF.

SLU bedömer att ett reducerat växthusgasutsläpp förväntas uppträda främst i ett längre tidsperspektiv och att det fortfarande finns osäkerheter kring återvätningens effekter som bör utredas, samt att länsstyrelserna bör få resurser för att göra riskbedömningar inför och utvärdera utförda projekt.

SLU tillstyrker förslaget att fasa ut torvutvinning, men bedömer att en utfasning innan 2030 riskerar brist på livsmedel som odlas i växthus med torv som planteringsjord eller odlingssubstrat. SLU bedömer att forskning på torvsubstitut bör stödjas och tidsramen för utfasningen anpassas.

Kapitel 13

SLU delar beredningens bedömningar om att både strikt skydd och OECM (Other Effective area-based Conservation Measures) ska räknas in i 30 %-målet. SLU

tillstyrker att frivilliga avsättningar ska kunna räknas som OECM, men bedömer att det behövs en formell process som säkerställer det långsiktiga bevarandet, till exempel genom ett bindande långsiktigt avtal⁴.

SLU avstyrker beredningens bedömning att en OECM inte kan ha bevarande av biologisk mångfald som sitt primära syfte. En frivillig avsättning inom en skogsbruksplan ska ha bevarandet som sitt främsta syfte, det vill säga det ska klassas som NS (naturvård skötsel) eller NO (naturvård orört).

SLU bedömer att det behöver förtydligas om och i vilken utsträckning artrika vägkanter, järnvägsmiljöer, kraftledningsgator och stationsområden, tätortsnära rekreationsområden, samt de områden som baseras på frivillig rapportering skulle kunna klassas som OECM enligt de internationella kriterierna. SLU delar bedömningen att det är positivt att bevara dessa ytor i den mån de faktiskt är viktiga för den biologiska mångfalden.

Kapitel 14

SLU tillstyrker förslaget om skydd av urskog, naturskog och gammal skog, men bedömer det som inte tillräckligt för att motsvara kraven i EU:s strategi för biologisk mångfald och i EU:s naturrestaureringsförordning. Åtgärdsförslagen bygger helt på frivillighet, och ersättning till markägare, vilket är en nödvändig förutsättning. SLU bedömer dock att det behövs ytterligare styrmedel som till exempel de mer långtgående förslag som redovisas i kapitel 20 som alternativa texter.

Enligt strategi för hur Sverige ska leva upp till åtaganden inom biologisk mångfald respektive LULUCF ska Sverige bevara naturskog, men beredningen har valt att begränsa sig i betänkandet till delmängden gammal skog⁵. SLU bedömer att beredningen blandar ihop frågan om hur gammal skog respektive naturskog definieras med frågan om vad som krävs i EU:s strategi för biologisk mångfald och icke-försämringskravet i EU:s naturrestaureringsförordning⁶.

Kapitel 15

SLU tillstyrker förslagen i kapitel 15.

⁴ EU-kommissionens vägledning om skyddade områden sätter upp ett antal kriterier för att nå upp till kraven på "rättsligt skydd". När det gäller OECM ska området regleras av ett nationellt eller internationellt regelverk eller ett avtal med syfte att uppnå långsiktiga bevarandemål, sådana bevarandemål och åtgärder ska vara på plats, och verkkningsfull förvaltning och övervakning av områdets biologiska mångfald ska bedrivas.

⁵ Den främsta skillnaden är att naturskog kan vara yngre än 180 år.

⁶ Miljömålsberedningen konstaterar att ålderskriteriet undantar en stor del av de skogar som uppfyller definitionen och kriterierna för naturskog, hävdar att kommissionens riktlinjer om urskogar och naturskogar är frivilliga, och att det är möjligt att tillämpa andra definitioner och kriterier för att identifiera skyddsvärd skog.

Kapitel 16

SLU bedömer att det behövs mer tydlighet kring arealmått i etappmålen och det redovisade vetenskapliga tillvägagångssättet för att ta fram arealmått. Därutöver bedömer SLU att det finns behov av komplettering med mål om återetablering av naturtyper i de fall det är nödvändigt för att nå målen.

SLU tillstyrker den beräkningsmodell för nivå på miljöersättningar till naturbetesmark med långsiktig full kostnadstäckning för djurhållningen som föreslås i utredningen av Lantbrukarnas Riksförbund. SLU bedömer att detta är nödvändigt eftersom lantbrukaren annars inte kan hålla djur alls eller, när det gäller tjurar, behöver hålla dem på stall året om.

SLU tillstyrker investeringsstöd för nya djurstallar och bedömer att stödet inte enbart bör vara tillgängligt för expanderande och större företag.

Kapitel 17

SLU tillstyrker förslagen i kapitel 17. SLU delar bedömningen att dagens regelverk är otillräckligt, men bedömer att det behövs konkreta förslag på ändringar eller förslag på en process för att åstadkomma ändringar.

SLU bedömer att arbetet med ekologisk kompensation bör tas vidare, men att det behövs en tydlig definition, där bevarande av befintliga värden inte ska räknas som kompensation, för att undvika att begreppet urvattnas.

SLU tillstyrker förslaget att undersöka möjligheten att etablera ett nytt system för inrapportering och sökning av områden med höga naturvärden och delar beredningens bedömning att detta kan samordnas med Artportalen. SLU bedömer att det finns en konceptuell utmaning i utvecklingen av ett sådant system. Förslaget beskriver inte hur höga naturvärden (eller områden) ska definieras. Otydlighet kring definitionen kan leda till osäkerhet bland användarna och en slumpmässighet i inrapporteringen, vilket kan leda till att rapporteringen ifrågasätts.

SLU bedömer att det redan i dag är möjligt att utläsa information om områden med vissa höga naturvärden ur Artportalen⁷. SLU delar beredningens bedömning i konsekvensanalysen om behov av långsiktig finansiering av både Artportalen och eventuella nya system.

⁷ Baserat på artrapporteringen

Beslut i detta ärende har fattats av rektor Maria Knutson Wedel efter föredragning av handläggare Fabian Engel och i närvaro av universitetsdirektör Martin Melkersson. Innehållet har utarbetats av chef för SLU Artdatabanken Mark Marissink, professor Jonatan Klaminder, Forskare Anna Hessle och universitetslektor Ishi Buffam.

Maria Knutson Wedel

Fabian Engel