

Odlingstörv och klimatet

Betänkande av Odlingstörvsutredningen

Stockholm 2026



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2026:18

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.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](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Multiply Solutions

Tryck och remisshantering: Multiply Solutions, Stockholm 2026

ISBN 978-91-525-1497-9 (tryck)

ISBN 978-91-525-1498-6 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 20 mars 2025 att tillsätta en särskild utredare med uppgift att utreda ändamålsenliga åtgärder för att begränsa klimateffekterna av odlingstorv (dir. 2025:29).

Rådmannen Christoffer Andersson Calafatis förordnades den 25 mars 2025 som särskild utredare. Uppdraget skulle ursprungligen redovisas den 12 februari 2026. Genom tilläggsdirektiv den 4 december 2025 (dir. 2025:107) förlängdes utredningstiden till den 12 mars 2026.

Som experter förordnades den 21 maj 2025 departementssekreteraren Karl-Anders Stigzelius, Finansdepartementet, produktspecialisten Pia Holmberg, Svensk Torv, utredaren Anna Haglund Ståhl, Jordbruksverket, kanslirådet Sebastian Axelsson, Klimat- och näringslivsdepartementet och rättssakkunniga Sofie Abdsaleh, Finansdepartementet. Sofie Abdsaleh entledigades från och med den 14 november 2025.

Som sekreterare anställdes från och med den 11 april 2025 departementssekreteraren Carl Nolander och från och med den 21 april 2025 rättsliga experten Emma Hjert.

Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna. Deras bidrag med kunskap och erfarenheter inom aktuella områden har varit mycket värdefulla. I betänkandet anges därför utredningen i stället för utredaren. Detta innebär dock inte att alla experter står bakom samtliga förslag och bedömningar. Till betänkandet har fogats ett särskilt yttrande av experten Pia Holmberg.

Utredningen som har antagit namnet Odlingstörvsutredningen
överlämnar härmed betänkandet *Odlingstörv och klimatet*
(SOU 2026:18).

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i mars 2026

Christoffer Andersson Calafatis

Carl Nolander
Emma Hjert

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	17
1 Utredningens uppdrag och arbete	21
1.1 Utredningens uppdrag	21
1.2 Utredningens arbete	22
2 Bakgrund	23
2.1 Inledning	23
2.2 Torv och torvmarker	24
2.2.1 Torvmarker i Sverige	24
2.2.2 Globala torvmarker	25
2.2.3 Markavvattning i Sverige	26
2.2.4 Vad är odlingstorf?	27
2.3 Klimatpåverkan av odlingstorf – en introduktion	29
2.4 Marknaden för odlingstorf	31
2.4.1 Utvinning av odlingstorf och produktion av torvprodukter	31
2.4.2 Företag i torvbranschen	32
2.4.3 Användning av odlingstorf i Sverige	34
2.4.4 Export och import	39
2.5 Alternativ till odlingstorf	40
2.5.1 Inledning	40
2.5.2 Träfiber	41
2.5.3 Andra typer av växtfiber	42

2.5.4	Kokosfiber	42
2.5.5	Vitmossa	42
2.5.6	Kompost	43
2.5.7	Biokol.....	44
2.5.8	Vass	45
3	Internationellt	47
3.1	Inledning	47
3.2	Finland	48
3.3	Irland	48
3.4	Storbritannien	49
3.5	Nederländerna	50
3.6	Tyskland.....	51
3.7	Lettland	52
3.8	Polen.....	53
4	Mål och regelverk	55
4.1	Inledning	55
4.2	Globala klimatmål.....	55
4.2.1	Parisavtalet.....	55
4.2.2	IPCC.....	56
4.3	EU:s klimatmål	56
4.3.1	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt	56
4.3.2	EU:s klimatlag och mål till 2050	57
4.3.3	Mål till 2030	58
4.3.4	Mål till 2040	60
4.4	EU-förordningar med styrning mot torvmarker	60
4.4.1	Naturrestaureringsförordningen.....	60
4.4.2	Unionsramen för certifiering av kolupptag och kolinlagring.....	61

4.5	Sveriges miljö- och klimatmål	62
4.5.1	Miljömålen och miljömålssystemet	62
4.5.2	Sveriges klimatpolitiska ramverk	64
4.5.3	Jämförelse mellan Sveriges nationella mål och EU-åtaganden	69
4.6	Miljöbalken.....	70
4.6.1	Syften och tillämpning	70
4.6.2	Allmänna hänsynsregler	70
4.6.3	Miljöbedömning	71
4.6.4	Miljöfarlig verksamhet	72
4.6.5	Vattenverksamhet.....	73
4.6.6	Tillståndsprövningen.....	75
4.6.7	Tillståndsbeslutets innehåll.....	77
4.6.8	Tillstånds giltighet	78
4.6.9	Återkallelse och omprövning av tillstånd och dispenser	78
4.6.10	Tillsyn.....	79
4.7	Betydelsen av torvlagens bestämmelser för utvinning av odlingstorv	79
4.8	Sammanfattning	80
5	Klimatpåverkan av torvmarker och odlingstorv	83
5.1	Inledning.....	83
5.2	Växthusgaser och klimatet	84
5.3	Orörda torvmarker och klimatet	85
5.4	Dränerade torvmarkers effekt på klimatet	86
5.5	Klimateffekten av återvätning av torvmarker.....	90
5.6	Odlingstorvens effekt på klimatet	92
5.7	Beräkning av utsläpp från odlingstorv	94
5.7.1	Kolinnehåll i torv	94
5.7.2	Utsläpp av växthusgaser från torvtäcker	94
5.7.3	IPCC:s metodik för beräkning av utsläpp från odlingstorv	96

5.7.4	Svensk metodik för beräkning av utsläpp från odlingstörv	98
5.8	Sammanfattning	100
6	Behov och val av styrmedel	103
6.1	Inledning	103
6.2	Finns behov av styrmedel för att begränsa klimateffekterna av odlingstörv?	104
6.2.1	Befintlig styrning	104
6.2.2	Vad händer om inget styrmedel införs?	105
6.2.3	Vad kan uppnås med ett styrmedel?	106
6.2.4	Korrigerig av ett marknadsmisslyckande	106
6.2.5	Bidrag till klimatmål	107
6.2.6	Samlad bedömning av behovet av styrmedel	109
6.3	Utgångspunkter vid val av styrmedel	112
6.3.1	Tillgängliga former av styrmedel	112
6.3.2	Samhällsekonomisk effektivitet	114
6.3.3	Kostnadseffektivitet	115
6.3.4	Genomförbarhet	116
6.3.5	Konsekvenser för andra samhällsnyttor	116
6.4	Sammanfattande slutsatser	118
7	Tänkbara åtgärder för att begränsa klimateffekterna av odlingstörv	121
7.1	Inledning	121
7.1.1	Identifiering av åtgärder	121
7.2	Punktskatt	123
7.2.1	Skatt eller avgift?	123
7.2.2	Kan en skatt på odlingstörv vara kostnadseffektiv?	124
7.2.3	Är en skatt på odlingstörv genomförbar?	124
7.2.4	Bedömning	126
7.3	Subventioner	127
7.3.1	Vad är en subvention?	127
7.3.2	Subventioner är inte ett tänkbart styrmedel	128

7.4	Stöd till forskning för framtagande av alternativ	129
7.5	Arbeta för reglering på EU-nivå	130
7.6	Förbud mot utvinning och användning av odlingstorv	131
7.6.1	Miljömålsberedningens förslag	131
7.6.2	Ett begränsat förbud är inte ett tänkbart styrmedel	132
7.7	Skärpta miljökrav	133
7.7.1	Är skärpta miljökrav genomförbart?	133
7.7.2	Är skärpta miljökrav kostnadseffektivt?	134
7.8	Kompensation genom återvätning	134
7.8.1	Kan ett krav på kompensation genom återvätning vara kostnadseffektivt?	136
7.8.2	Är ett krav på kompensation genom återvätning genomförbart?	137
7.8.3	Bedömning	137
7.9	Informationshöjande insatser	137
7.9.1	Är informationshöjande insatser kostnadseffektiva?	138
7.10	Sammanfattning	139
8	Punktskatt	141
8.1	Inledning	141
8.1.1	Om punktskatter	141
8.1.2	Inriktningen för den svenska skattepolitiken	143
8.2	Syftet med att införa en skatt på odlingstorv	144
8.3	Hur en skatt på odlingstorv skulle kunna regleras	145
8.4	Vad som skulle kunna beskattas	145
8.4.1	Hur ska det skattepliktiga området avgränsas? ...	145
8.4.2	En möjlighet till återbetalning vid användning av energitorv	147
8.4.3	Bör importerad odlingstorv omfattas av en skatt?	148
8.4.4	Odlingstorv som exporteras bör omfattas av skatteplikt	150

8.5	Skatten skulle kunna beräknas utifrån volym	150
8.6	Skattenivå	152
8.6.1	Beskattningen bör baseras på torvens kolinnehåll	152
8.6.2	Skattenivån kan motsvara skatten på koldioxid eller prisnivån i EU ETS 1	153
8.7	Skattskyldiga och skattskyldighetens inträde	155
8.7.1	Vem kan vara skattskyldig?	155
8.7.2	När bör skattskyldigheten inträda?	158
8.8	Förfaranderegler	158
8.8.1	Förfarandet	158
8.8.2	Kontrollmöjligheter	159
8.9	Konsekvenser	160
8.9.1	Offentligfinansiella effekter	160
8.9.2	Konsekvenser för klimatet	162
8.9.3	Konsekvenser för företag	166
8.9.4	Konsekvenser för livsmedelsförsörjningen	168
8.9.5	Regionalekonomiska effekter	169
8.10	Sammanfattande slutsatser	170
9	Kompensation genom återvätning	173
9.1	Inledning	173
9.2	Kompenserande åtgärder	174
9.2.1	Klimatkompensation	174
9.2.2	Ekologisk kompensation	175
9.2.3	Klimatkompensation som villkor för utvinning av odlingstörv	176
9.3	Vad kan uppnås med ett kompensationskrav genom återvätning?	178
9.3.1	Vad menas med återvätning?	178
9.3.2	Varför är återvätning önskvärt?	179
9.3.3	Uppnådda effekter av återvätningsprojekt	181
9.3.4	Hur skulle kompensationsåtgärdens storlek kunna beräknas?	184

9.3.5	Potentiella climateffekter av ett krav på kompensation genom återvätning	187
9.4	Juridiska hinder mot att införa ett krav på kompensationsåtgärder	188
9.4.1	Frågor om markåtkomst	189
9.4.2	Utrivning av en vattenanläggning kräver tillstånd.....	190
9.4.3	Återvätning av dikade torvmarker kräver tillstånd till vattenverksamhet.....	191
9.4.4	Markavattningssamfälligheterna får konsekvenser för återvätningsarbetet.....	192
9.4.5	Det finns förslag på förenklingar.....	193
9.4.6	Slutsatser kring juridisk genomförbarhet	194
9.5	På vilket sätt skulle ett kompensationskrav kunna uppfyllas?.....	194
9.5.1	Kravet att genomföra eller finansiera återvätningen bör läggas på tillståndshavaren.....	195
9.5.2	Tillståndshavaren utför själv kompensationsåtgärden	196
9.5.3	Kravet tillgodoses genom avtal med en myndighet	197
9.5.4	Miljöavgift	197
9.5.5	Val av åtgärd i förhållande till befintliga tillstånd.....	199
9.6	Skulle ett krav på kompensation genom återvätning kunna vara additionellt?.....	201
9.7	Sammanfattande slutsatser	202
10	Sammanfattande bedömningar	207
10.1	Inledning.....	207
10.2	Det finns ett behov av att införa styrmedel för att begränsa climateffekterna av odlingstorv	208
10.3	Ett krav på kompensation genom återvätning är inte ett ändamålsenligt och lämpligt styrmedel	212
10.4	En punktskatt framstår inte som ett lämpligt styrmedel ...	217

10.5	Anslag till forskning och innovation.....	223
	Särskilt yttrande.....	225
	Referenser.....	229
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2025:29.....	243
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2025:107.....	247

Sammanfattning

Utredningen har haft i uppdrag att utreda ändamålsenliga åtgärder för att begränsa climateffekterna av odlingstorv. I uppdraget har ingått att föreslå samhällsekonomiskt effektiva åtgärder som kan behövas för att begränsa climateffekterna av odlingstorv i syfte att nå det långsiktiga klimatmålet till 2045 samt de EU-åtaganden som Sverige har på klimatområdet.

Utredningen har också haft i uppdrag att bland annat redovisa de utsläpp av växthusgaser som den svenska produktionen respektive användningen av odlingstorv ger upphov till i Sverige och i andra länder. Vidare har ingått att analysera och beskriva åtgärdernas påverkan på konkurrenskraften för svenska företag och den inhemska livsmedelsförsörjningen. Utredningen lämnar inte några författningsförslag, men gör i stället ett antal bedömningar.

Torv har bildats i svenska våtmarker under tusentals år genom ofullständig nedbrytning av växtmaterial, vilket har resulterat i inlagring av betydande mängder kol i marken. Omkring en fjärdedel av den svenska landarealen är täckt av ett mer eller mindre djupt lager torv. Orörda torvmarker avger successivt en del av det lagrade kolet till atmosfären, men dränering kan leda till omfattande utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser.

Av Sveriges totala torvmarksareal är cirka 10 000 hektar dikad för torvtäkter, motsvarande cirka 0,9 procent av den totala arealen dränerad torvmark. För att bedriva en torvtäkt krävs dränering av torvmarken, även om torvtäkter uteslutande etableras på mark som sedan tidigare dränerats för andra ändamål.

Torvtäkter används för utvinning av torv till energiproduktion (s.k. energitorv) och till andra ändamål, främst för odling (s.k. odlingstorv). Odlingstorv fungerar i dag framför allt som råvara i odlingssubstrat och jordförbättringsmedel inom yrkesmässig trädgårds-

odling, skogsplantskolor och fritidsodling. En betydande andel av den i Sverige utvunna torven exporteras.

Utsläppen av växthusgaser från torvtäkter och utvunnen torv består huvudsakligen av koldioxid, men även metan och lustgas. Enligt aktuell klimatrapporering har utsläppen från torvtäckernas utvinningsareal och användningen av odlingstorv ökat från omkring 82 000 ton koldioxidekvivalenter 1990 till 303 000 ton år 2024. Till skillnad från utsläppen från energitorv, finns det ingen prissättning av utsläppen som uppstår vid utvinning och användning av odlingsstorv.

Utredningen anser att det finns ett behov av styrmedel för att begränsa climateffekterna av odlingstorv i förhållande det långsiktiga klimatmålet till 2045 och de EU-åtaganden Sverige har på klimatområdet på lång sikt. Behovet av åtgärder på nationell nivå påverkas av utformningen av Sveriges framtida EU-åtaganden till 2040 och 2050. Styrmedel riktade mot odlingstorv kan inte bidra direkt till det långsiktiga klimatmålet till 2045, men kan antas göra det som en kompletterande åtgärd.

Ett styrmedel riktat mot utvinning och användning av odlingsstorv att kan inte på ett betydelsefullt sätt bidra till Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen till 2030 då utsläppen från odlingstorv rapporteras över många år.

Utredningen har inventerat ett antal åtgärder som bedömts möjliga som styrmedel riktade mot odlingstorv. Det har handlat om punktskatt, subventioner, stöd till forskning, arbete för reglering på EU-nivå, förbud, skärpta miljökrav, kompensation genom återvätning och informationshöjande insatser. Av dessa har ett mindre antal ansetts tänkbara utifrån samhällsekonomisk effektivitet. Av de tänkbara styrmedlen har kompensation genom återvätning och en punktskatt analyserats mer ingående. Miljömålsberedningen har i sitt delbetänkande i februari 2025 föreslagit ett förbud mot utvinning av odlingstorv genom utfasning av tillstånd. Utredningen har inte haft i uppdrag att utvärdera detta förslag.

När det gäller krav på kompensation genom återvätning bedömer utredningen att ett sådant krav inte är ett ändamålsenligt eller lämpligt styrmedel. Effekterna av ett kompensationskrav är relativt begränsade eftersom ett sådant krav inte bedöms minska användningen av odlingstorv i någon större utsträckning. Det finns också stora osäkerheter kring möjligheten för kompensationsåtgärder att

vara additionella, dvs. att de skulle leda till utsläppsminskningar som annars inte hade blivit av. Ett krav på kompensationsåtgärder genom återvätning komplicerar även ansökningsprocessen för täkt-tillstånden. Dessutom kan ett krav på kompensationsåtgärder sätta en praxis där kompensation går före utsläppsminskningar. Något förslag om ett krav på kompensation genom återvätning lämnas därför inte.

Utredningen bedömer att en punktskatt på odlingstorv kan vara ett ändamålsenligt styrmedel. En skatt skulle kunna styra mot minskade utsläpp och bidra till de EU-åtaganden som Sverige har på klimatområdet. Däremot framstår en punktskatt inte som ett lämpligt styrmedel. Det finns framför allt betydande osäkerheter kring möjligheterna att avgränsa det skattepliktiga området. Denna problematik uppstår eftersom en avgränsning måste göras mellan odlings-torv och energitorv vid beskattningen. En punktskatt skulle enligt utredningens bedömning behöva riktas mot all utvunnen torv, med en möjlighet till återbetalning för energitorv. Ett sådant system skulle ge en möjlighet för den som förbränner torv och därmed betalar för detta genom utsläppsrätter att få återbetalning av skatten. Ett återbetalningssystem har dock tydliga nackdelar i form av ökade administrativa kostnader för beskattningsmyndigheten, både i fråga om administrationen av själva återbetalningen, och i fråga om medföljande kontrollsvårigheter. En annan problematik är att om importerad torv inte omfattas av en punktskatt på odlingstorv finns det risker för utsläppsläckage, alltså att utsläppsminskningar i Sverige leder till ökade utsläpp i andra länder. Den importerade torven kan dock inte beskattas på samma sätt som den svenska, vilket skulle kräva ett parallellt beskattningssystem för importerad torv för att minska risken för utsläppsläckage.

Enligt utredningen finns det mot denna bakgrund betydande genomförbarhetsproblem med en punktskatt. Utredningen har därför bedömt att en punktskatt inte framstår som ett lämpligt styrmedel. Därmed anser utredningen att det saknas förutsättningar för att lämna ett förslag om en punktskatt på odlingstorv.

Slutligen har utredningen bedömt att anslag till forskning och innovation kan utgöra ett kompletterande styrmedel till andra åtgärder för att begränsa klimateffekterna av odlingstorv. Utredningen anser inte att stöd till forskning och innovation i sig utgör en tillräcklig åtgärd för att begränsa klimateffekterna från odlingstorv

direkt. Ett sådant styrmedel skulle dock kunna vara ett komplement till styrmedel som minskar användningen av odlingstörv, eftersom substitut behövs för att kunna ersätta odlingstörven.

Summary

The inquiry has been tasked with investigating appropriate measures to limit the climate effects of horticultural peat. The assignment has included proposing economically effective measures that may be needed to limit the climate effects of peat in order to achieve the long-term climate target by 2045 and the EU commitments that Sweden has in the climate area.

The inquiry has also been tasked with, among other things, reporting the greenhouse gas emissions that the Swedish production and use of peat give rise to in Sweden and in other countries. Furthermore, it has included analysing and describing the impact of the measures on the competitiveness of Swedish companies and the domestic food security. The inquiry does not submit any legislative proposals but instead makes a number of assessments.

Peat has been formed in Swedish wetlands over thousands of years through incomplete decomposition of plant material, which has resulted in the storage of significant amounts of carbon in the soil. Around a quarter of the Swedish land area is covered by a layer of peat of varying depth. Untouched peatlands gradually release some of the stored carbon into the atmosphere, but drainage can lead to extensive emissions of carbon dioxide and other greenhouse gases.

Of Sweden's total peatland area, approximately 10,000 hectares are drained for peat extraction, corresponding to approximately 0.9 per cent of the total area of drained peatland. In order to conduct a peat extraction, drainage of the peatland is required, even if peat extraction is exclusively established on land that has previously been drained for other purposes.

Peat extraction is used for the extraction of peat for energy production (so-called energy peat) and for other purposes, mainly for cultivation (so-called horticultural peat). Horticultural peat currently

functions primarily as a raw material in growing media and soil improvers in professional horticulture, forest nurseries and recreational cultivation. A significant proportion of the peat extracted in Sweden is exported.

Greenhouse gas emissions from peat extraction and extracted peat consist mainly of carbon dioxide, but also methane and nitrous oxide. According to current climate reporting, emissions from the extraction area of peat extraction and the use of horticultural peat have increased from around 82,000 tonnes of carbon dioxide equivalents in 1990 to 303,000 tonnes in 2024. Unlike emissions from energy peat, there is no pricing of the emissions that arise from the extraction and use of horticultural peat.

It is the view of the inquiry that there is a need for policy instruments to limit the climate effects of horticultural peat in relation to the Swedish long-term climate target for 2045 and the EU commitments that Sweden has in the climate area in the long term. The need for measures at the national level is affected by the design of Sweden's future EU commitments for 2040 and 2050.

Policy instruments aimed at horticultural peat cannot contribute directly to the long-term climate target for 2045 but can be assumed to do so as a complementary measure.

It is not feasible for a policy instrument aimed at the extraction and use of horticultural peat to contribute significantly to Sweden's commitment under the LULUCF Regulation for 2030, due to horticultural peat emissions being reported over many years.

The inquiry has identified a number of measures that have been deemed possible as policy instruments aimed at horticultural peat. These have included excise tax, subsidies, support for research, work towards regulation at EU level, bans, stricter environmental requirements, compensation through rewetting and information-raising initiatives. Of these, a smaller number have been considered feasible based on potential economic efficiency. Of the possible policy instruments, compensation through rewetting and an excise tax have been analysed in more detail. In its interim report in February 2025, Miljömålsberedningen proposed a ban on the extraction of horticultural peat by phasing out permits. The inquiry has not been tasked with evaluating this proposal.

Regarding the requirement for compensation through rewetting, the inquiry assesses that such a requirement is not a purposeful or suitable policy instrument. The effects of a compensation requirement are relatively limited since such a requirement is not considered to reduce the use of horticultural peat to any great extent. There are also major uncertainties regarding the possibility of compensation measures being additional, i.e. that they would lead to emission reductions that would not otherwise have occurred. A requirement for compensation measures through rewetting also complicates the application process for extraction permits. In addition, a requirement for compensation measures could set a practice where compensation takes precedence over emission reductions. No proposal for a requirement for compensation through rewetting is therefore submitted.

The inquiry assesses that an excise tax on horticultural peat could be a purposeful policy instrument. A tax could steer towards reduced emissions and contribute to Sweden's EU commitments in the climate area. However, an excise tax does not appear to be a suitable policy instrument. There are significant uncertainties regarding the possibilities of defining the taxable area. This problem arises because a distinction must be made between horticultural peat and energy peat when taxing. According to the inquiry, an excise tax would need to be directed at all extracted peat, with the possibility of a refund for energy peat. Such a system would provide an opportunity for those who burn peat and thereby pay for this through emission allowances to receive a refund of the tax. However, a refund system has clear disadvantages in the form of increased administrative costs for the tax authority, both in terms of the administration of the refund itself, and in terms of the accompanying control difficulties. Another problem is that if imported peat is not subject to an excise tax on horticultural peat, there is a risk of emission leakage, i.e. that emission reductions in Sweden lead to increased emissions in other countries. However, the imported peat cannot be taxed in the same way as Swedish peat, which would require a parallel taxation system for imported peat to reduce the risk of emission leakage.

According to the inquiry, there are significant feasibility problems with an excise tax against this background. The inquiry has therefore assessed that an excise tax does not appear to be a suitable policy instrument. The inquiry therefore considers that there are no con-

ditions for submitting a proposal for an excise tax on horticultural peat.

Finally, the inquiry has assessed that funding for research and innovation can constitute a supplementary policy instrument to other measures that limit the climate effects of horticultural peat. The inquiry does not consider support for research and innovation a sufficient measure to limit the climate effects of horticultural peat in itself. However, such a policy instrument could be a complement to policy instruments that reduce the use of horticultural peat, since substitutes are needed to replace horticultural peat.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 20 mars 2025 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att utreda ändamålsenliga åtgärder för att begränsa klimateffekterna av odlingstörv.

I utredningens uppdrag har ingått att föreslå samhällsekonomiskt effektiva åtgärder som kan behövas för att begränsa klimateffekterna av odlingstörv i syfte att nå det långsiktiga klimatmålet till 2045 samt de EU-åtaganden som Sverige har på klimatområdet. Sådana åtgärder skulle enligt utredningens direktiv kunna utgöras av en ny punktskatt, reglering av viss användning, skärpta miljökrav för uttag av törv, krav på kompensation genom återvätning eller annan åtgärd som bedöms lämplig. Vid val av åtgärd och bedömning av om en åtgärd är lämplig ska påverkan på berörda sektorer, konkurrenskraft, risken för utsläppsläckage till andra länder samt den administrativa bördan för företag, enskilda och myndigheter beaktas. Uppdraget omfattar även att bedöma om tänkta åtgärder är förenliga med EU- och WTO-rätten och endast överväga sådana åtgärder som inte står i strid med Sveriges internationella åtaganden. Utredningen ska också analysera om åtgärderna är förenliga med konkurrenslagstiftningen och reglerna om statligt stöd.

Vidare har i uppdraget ingått att analysera och beskriva åtgärder, påverkan på konkurrenskraften för svenska företag och den inhemska livsmedelsförsörjningen. I uppdraget har även ingått att redovisa de utsläpp av växthusgaser som den svenska produktionen respektive användningen av odlingstörv ger upphov till i Sverige och i andra länder.

Slutligen har i uppdraget ingått att bedöma vilken eller vilka åtgärder som är mest ändamålsenliga och om eventuella åtgärder bör riktas mot produktionen eller användningen av odlingstorv, eller mot båda delar, och att lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget skulle ursprungligen redovisas senast den 12 februari 2026. Genom tilläggsdirektiv den 4 december 2025 förlängdes utredningstiden till den 12 mars 2026 (dir. 2025:107). Kommittédirektivet återges i sin helhet i bilaga 1. Tilläggsdirektivet återges i sin helhet i bilaga 2.

1.2 Utredningens arbete

Utredningen har till sin hjälp haft en expertgrupp bestående av experter från Finansdepartementet, Klimat- och näringslivsdepartementet, Jordbruksverket och branschföreningen Svensk Torv. Utredningens arbete inleddes i maj 2025 och har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med experterna. Sammanlagt har utredningen haft fyra sammanträden. Utredningen har också haft avslutande diskussioner under ett internat.

Utredningens arbete har också förts framåt med hjälp av de underhandskontakter som sekreterarna haft med utredningens experter, samt med företrädare för Naturvårdsverket och Skatteverket.

2 Bakgrund

2.1 Inledning

Torv har bildats i våtmarker under tusentals år genom ofullständig nedbrytning av växtmaterial. Resultatet är ett organiskt material som lagrar in stora mängder kol i marken så länge marken är vattenmättad. I Sverige täcks omkring en fjärdedel av den totala landarealen av torv och det finns därmed betydande kolreserver bundna i dessa ekosystem. Torvmarkerna läcker ut en del av det lagrade kolet till atmosfären över tid. Detta innebär att torvmarker kan ge betydande utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser, i synnerhet de torvmarker som har dränerats för jord- eller skogsbruk.

Utvunnen torv har flera användningsområden och olika delar av den utvunna torven passar för olika ändamål. Historiskt har torv främst använts för energiändamål. Det översta, låghumifierade torvlagret i en myr (vanligen vitmossetorv) som är fiberrikt passar emellertid bäst för andra ändamål. Torvens struktur och näringsinnehåll gör den gynnsam för odling och den används därför som råvara för tillverkning av odlingssubstrat. Efter utvinning bearbetas torven innan den säljs som odlingssubstrat och jordförbättringsmedel. Torv används även som strötorv (stallströ) inom djurhållning och som foderberikning. Det finns ytterligare användningsområden. Den torv som används för andra ändamål än för energiproduktion kallas ofta odlingstorv eller växttorv.

I Sverige dominerade tidigare utvinningen av energitorv, men omkring 2015 skedde ett skifte – utvinningen av odlingstorv översteg då energitorven, som fortsatte att minska. I dag utvinns den klart största andelen torv som odlingstorv. Detta beror delvis på att användning av energitorv omfattas av EU:s system för utsläppshandel (EU ETS 1) och ökande priser på utsläppsrätter har gjort användning av energitorv mer kostsam. År 2022 utvanns rekord-

stora mängder odlingstorv i Sverige – skörden ökade med 65 procent från 1,6 till 2,6 miljoner kubikmeter mellan 2019 och 2022, den högsta uppmätta volymen någonsin. Under samma period ökade den svenska exporten av odlingstorv med 32 procent samtidigt som utvinningen av energitorv minskade med 70 procent. Dessa siffror illustrerar den snabba omställningen mot odlingstorv.¹

Att odlingstorvsfrågan nu uppmärksammas i politiken beror på dess klimat- och miljöpåverkan. Enligt International Panel on Climate Change (IPCC) klassas inte energitorv som en förnybar resurs i relevant tidsskala, utan jämföras med fossila bränslen ur klimatsynpunkt. Torv som används för andra ändamål än energi ingår inte i denna klassning.² Det råder delade meningar om huruvida odlingsstorv bör betraktas som fossilt eller inte. Naturvårdsverket anser att torv som råvara är jämförbart med fossila bränslen³ medan branschorganisationen Svensk Torv inte anser att odlingstorv är fossilt och hänvisar till IPCC:s riktlinjer från 2006⁴. Utsläppen av växthusgaser från odlingstorv rapporteras i markanvändningssektorn inom hela EU.

2.2 Torv och torvmarker

2.2.1 Torvmarker i Sverige

Torvbildningen i Sverige har skett efter den senaste inlandsisens avsmältning för cirka 10 000 år sedan och den huvudsakliga torvvolymen har bildats under de senaste 2 000 åren till följd av förändringar mot ett mer kyligt och fuktigt klimat. Torven utvecklas i myrar som antingen bildats genom igenväxning av sjöar eller genom försumpning av fastmark på grund av hög nederbörd eller utläckande grundvatten. Omkring en fjärdedel av all landareal i Sverige, cirka 10 miljoner hektar, täcks av ett mer eller mindre tjockt lager av torv. Av dessa marker har 6 miljoner hektar, eller 15 procent av den totala landarealen, ett torvlager på 30 centimeter eller mer, vilket innebär att det räknas som torvmark i geologisk mening.

¹ Statistikmyndigheten SCB. Utvinning av energi- och odlingstorv i 1000-tal kubikmeter. År 1980–2024.

² IPCC 2006.

³ Naturvårdsverket 2016a s. 33.

⁴ Svensk Torv 2026.

Orörda torvmarker är våtmarker, eller myrar, som utvecklats naturligt utan mänsklig påverkan. Dessa kan delas in i mossar, kärr och blandmossar. I mossar får växtligheten enbart vatten från nederbörd vilket leder till dålig näringstillgång. Den växtlighet som dominerar i mossarna är olika typer av vitmossor och mossarna är relativt artfattiga i övrigt. Mossar finns över hela landet. I kärr, som också finns över hela landet, får växtligheten vatten och näring från grundvattnet som för med sig näringsämnen från närliggande mark. Växtligheten har därför en bättre tillgång på näringsämnen än i mossarna. Blandmossen är en våtmark som ligger mellan en näringsfattig mosse och ett näringsrikare kärr. Den kan ha en blandad vegetation, med partier med mossväxtlighet och partier med kärrväxtlighet.

2.2.2 Globala torvmarker

På grund av de särskilda förutsättningar som krävs för bildandet av torv, finns de globala torvmarkerna inte jämnt spridda över världen. De största arealerna finns i den temperade klimatzonen på norra halvklotet, särskilt i Ryssland och Kanada. Tabell 2.1 visar den uppskattade landarealen torvmark för de 20 torvrikaste länderna enligt den globala Peat-ML-kartan⁵. Skillnaden mellan de cirka 3,2 miljoner hektar torvmark i Sverige som framgår av tabell 2.1 och de cirka 6 miljoner hektar som nämns ovan beror främst på olika kartmetoder och definitioner. Den globala Peat-ML-kartan räknar endast torvmarker med minst 30 centimeter torvdjup och underskattar därmed tunna och fragmenterade torvmarker i skogslandskap, vilket är vanligt i Sverige. Nationella kartor inkluderar i högre grad grund torv och organogena jordar, vilket ger en större total areal, och skulle göra att Sverige hamnar högre upp på listan.

⁵ Melton m.fl. 2022.

Tabell 2.1 Global ranking av länder efter torvmarksareal

Areal i hektar

Ranking	Land	Torvmarksareal
1	Ryssland	127 202 900
2	Kanada	112 784 900
3	Indonesien	19 134 700
4	USA	16 512 400
5	Brasilien	10 740 400
6	Demokratiska Republiken Kongo	9 831 300
7	Kina	7 087 800
8	Peru	6 248 200
9	Finland	4 931 000
10	Republiken Kongo	4 841 200
11	Colombia	4 470 000
12	Storbritannien	4 103 000
13	Indien	4 058 100
14	Sydsudan	3 769 100
15	Venezuela	3 743 500
16	Sverige	3 193 100
17	Argentina	3 084 100
18	Papua Nya Guinea	2 335 300
19	Mexiko	2 274 600
20	Norge	2 145 800

Källa: Austin m.fl. 2025.

2.2.3 Markavvattning i Sverige

Av Sveriges torvmarker utgör cirka 4 000 000 hektar orörda torvmarker, vilket är över hälften av den totala arealen. De största arealerna orörda torvmarker finns i norra Sverige. Dikning för att avvattna eller leda om vatten har förekommit under lång tid i Sverige och reglerades bland annat redan i landskapslagar från 1200-talet. Under 1800-talet ökade dikningen i betydande omfattning då det fanns ett stort behov av jordbruksmark till följd av den befolkningsökning som skedde i Sverige. För att säkra tillgången på jordbruksmark bedrevs storskalig dränering av våtmarker, ofta genom samfälligheter av markägare i vad som kallas för markavvattningssamfälligheter⁶. Markavvattningen fortsatte öka under den första halvan av

⁶ Kallas även för markavvattningsföretag, dikningsföretag eller torrlägningsföretag.

1900-talet, och i ökande utsträckning gjordes den även för skogsproduktion.

Mellan år 1800 och 1960 bildades cirka 30 000 markavvattnings-samfälligheter, vilket ledde till att 600 000 hektar mossar och kärr kunde odlas upp och 1 200 000 hektar mark täckdikas⁷. Under perioden sänktes eller torrlades 2 500 sjöar. Totalt ökade arealen jordbruksmark i Sverige från 1 000 000 hektar till 3 400 000 hektar, samtidigt som befolkningen under perioden ökade från 2 300 000 till 7 500 000.⁸ I dag är arealen jordbruksmark i Sverige cirka 2 500 000 hektar.⁹ Samtidigt som dränering av torvmarker för att skapa jordbruksmark inte längre sker i någon betydande omfattning så förstörs torvmarker fortfarande i exploateringssyfte, framför allt för byggnation av vägar, men också järnvägar och byggnader. Fram till 2024 hade totalt 19 045 hektar torvmarker exploaterats, vilket är en ökning med 508 hektar från 2020. Indirekt exploaterad torvmark, dvs. mark närliggande exploaterad mark, uppgick 2024 till 102 943 hektar.

Av de arealer torvmark som dränerats för att användas som jordbruksmark har en del senare beskogats. En betydande del av torvmarkerna har också dränerats för att ge bättre skogstillväxt. Av Sveriges torvmarker utgör cirka 1 000 000 hektar utdikad produktiv skogsmark och 110 000 hektar dikad jordbruksmark. Av Sveriges torvmarker utgör cirka 10 000 hektar dikade torvtäcker.¹⁰

2.2.4 Vad är odlingstorv?

Torv är en organisk jordart som bildas genom ofullständig nedbrytning av främst växtmaterial i våt, syrefattig miljö. Den utvunna torven kan användas för olika ändamål, till exempel som energikälla eller som odlingssubstrat. Viss torv kan användas både som energitorv och för andra ändamål. Torven kan lagras i stackar över lång tid – bra skördeår läggs torv upp i stack för att räcka till sämre skördeår. Användningsområdet bestäms sedan först när torven sålts vidare. Det som kallas odlingstorv avser normalt all den torv som inte används för energiproduktion. Inom torvbranschen benämns odlings-

⁷ Täckdikning innebär att dränrör grävs ner under marken för att leda bort överskottsvatten.

⁸ Linnér 2013.

⁹ Statistikmyndigheten SCB, Exploaterad våtmark efter region och typ av exploatering i hektar. År 2020–2024.

¹⁰ Naturvårdsverket 2016a s. 7 f.

torven i stället vanligen växttorv. Det största användningsområdet för växttorv är som odlingssubstrat och jordförbättringsmedel inom trädgårdsodling, jordbruk och i skogsplantaskolor.

Ett odlingssubstrat är en produkt, som inte är naturligt bildad jord, som används för odling av växter eller svampar. Med jordförbättringsmedel menas en produkt som används för att bevara, förbättra eller skydda fysikaliska eller kemiska egenskaper, struktur eller biologisk aktivitet hos den jord där den tillsätts. Torvens struktur och näringsinnehåll gör den mycket gynnsam för odling.

Odlingstorv produceras och handlas med i olika kvaliteter som bland annat beror på torvens botaniska ursprung, humifieringsgrad och skördeteknik. Humifieringsgrad är ett mått på hur långt nedbruten torven är, från obefintligt nedbruten till helt nedbruten. Den uttrycks på en tiogradig skala från H1 (ej humifierad) till H10 (höghumifierad), enligt den så kallade von Post-skalan. Torv med humifieringsgrad H1–H5 är så kallad ljus torv, och torv med humifieringsgrad H6–H10 är så kallad mörk torv.¹¹

Den vanligaste metoden att utvinna torv är att årligen bärga torven från ytlagret på de iordningställda täktytorna. Torven skördas då uppifrån med den minst humifierade torven först och mer humifierad torv ju längre ner i tåkten man kommer. En annan produktionsmetod som används på täkter med mäktiga torvdjup är att gräva blocktorv, vilket innebär att torven skärs ut vertikalt på sidorna av tegar. Det är främst låghumifierad torv som skördas på detta sätt. Höghumifierad torv i botten på tåkten kan grävas med maskin eller ytskördas så som den ljusa torven.¹² Energitorv skördas både som frästorv, ofta med en lägre vattenhalt än odlingstorven, och som energistyketter. Det senare är en metod som pressar höghumifierad torv till briketter. Dessa briketter används även för att producera råvara till odlingssubstrat. I dag kan i princip all torv i en täkt tas tillvara.

Den torv som utvunnits i syfte att bli odlingstorv förädlas efter utvinning till odlingssubstrat och jordförbättringsmedel genom siktnings och tillsats av kalk och gödselmedel samt eventuellt blandning mellan olika torvskvaliteter och andra råvaror. Produkterna säljs därefter för yrkesmässig trädgårdsodling, skogsplantodling och fritidsodling (se vidare avsnitt 2.4).

¹¹ Schoning, Sohlenius & Thorsbrink 2016.

¹² Svensk Torv 2019.

Odlingstorf kan också användas som strötorf (stallströ) inom djurhållning. Torven är ett högabsorberande strömedel med god förmåga att binda kväve från urin. Andra användningsområden är berikning av foderråvara till bland annat smågrisproduktion, som filtermaterial till exempel i gråvattenfilter, som råvara till produktion av högvärdigt aktivt kol samt till produktion av humussyror för jordförbättring och biostimulanter.

Även om det inte finns någon entydig definition av odlingstorf – den har fler användningsområden än som odlingssubstrat – kommer utredningen generellt använda begreppet odlingstorf om all torf som inte används för energiproduktion.¹³

2.3 Klimatpåverkan av odlingstorf – en introduktion

Utvinningsarealen för torf i Sverige ligger på totalt cirka 10 000 hektar. En del av täktarealen är dock vilande. Aktivt brukade täkter för torfuttvinning varierar från år till år och uppskattades 2024 till cirka 9 300 hektar. Den genomsnittliga arealen aktivt brukade torvtäkter de senaste fem åren uppskattas till cirka 7 800 hektar.¹⁴ Arealen torvtäkter motsvarar cirka 0,9 procent av den totala arealen dränerade torvmarker.

Utsläppen av växthusgaser från torvmark och utvunnen torf består av främst koldioxid, men också metan och lustgas. Den klimatrapporering som Sverige gör i enlighet med FN:s klimatkonvention (UNFCCC¹⁵) och Parisavtalets rapporteringsriktlinjer utgår från en uppdelning mellan utsläpp från marken (direkta markutsläpp) och utsläpp från den utvunna torven (indirekta utsläpp). I de fall de rapporterade utsläppssiffrorna inkluderar lustgas och metan mäts de i koldioxidekvivalenter, medan koldioxid används när de andra växthusgaserna inte inkluderas. Enligt siffror från den senaste klimatrapporeringen¹⁶ har utsläppen från torvtäckernas utvinningsareal och användningen av odlingstorf ökat från runt 82 000 ton koldioxidekvivalenter 1990 till 303 000 ton koldioxidekvivalenter 2024. Ökningen beror på att användningen och exporten av odlingstorf har ökat med 228 procent under dessa år. Av ut-

¹³ För beskattningsändamål kan emellertid en annan definition krävas, se avsnitt 8.4.1.

¹⁴ Naturvårdsverket 2026a s. 134.

¹⁵ United Nations Framework Convention on Climate Change.

¹⁶ Naturvårdsverket 2026a s. 134.

släppen under 2024 motsvarar 110 000 ton koldioxidekvivalenter (36 procent) direkta markutsläpp av koldioxid, metan och lustgas från torvtäkter, medan 193 000 ton koldioxid (64 procent) motsvarar indirekta utsläpp från användningen av odlingstorv.

De direkta markutsläppen bokförs i utsläppsrapporteringen omedelbart i samband med utvinningen, medan de indirekta utsläppen från användningen av den utvunna odlingstorven rapporteras utifrån ett antagande om att torven bryts ned i en takt på 3 procent per år. Metoden för rapportering innebär att den största delen av de rapporterade utsläppen från odlingstorv kommer från tidigare års torvutvinning. I praktiken gäller detta dock bara utsläpp sedan 1990, då det var startåret för klimatrapporeringen. Utsläppen från den odlingstorv som utvinns på 2020-talet kommer att fortsätta rapporteras in på 2100-talet om den nuvarande metodologin fortsätter att användas. För den odlingstorv som utvanns 2024 rapporterades ett utsläpp samma år på cirka 12 000 ton koldioxidekvivalenter¹⁷. Samtidigt leder samma utvunna torv till en skuld i klimatrapporeringen på cirka 386 000¹⁸ ton koldioxidekvivalenter som skjuts på framtiden.

Sammantaget gav utvinningen av odlingstorv 2024 upphov till totala utsläpp på närmare 500 000 ton koldioxidekvivalenter, som till tre fjärdedelar kommer att rapporteras över tid. Utsläppen från odlingstorv motsvarar ungefär 1 procent av Sveriges totala nettoutsläpp av växthusgaser. Detta kan jämföras med de totala utsläppen från dränerade torvmarker på cirka 14 500 000 ton koldioxidekvivalenter per år, vilket motsvarar ungefär 25 procent av Sveriges totala nettoutsläpp.

En mer ingående beskrivning av climateffekterna av odlingstorv finns i avsnitt 5.6.

¹⁷ Källa till beräkningarna är Naturvårdsverket 2026a. Utsläppen som härrör från utvinning det aktuella året kan räknas ut som 3 % av de totala utsläppen enligt IPCC:s standardmetod. Det ger följande: $1\,809\,000 \times (44 \div 12) \times 0,053 \times 0,03 = 11\,578$.

¹⁸ Som not 17, men utan att multiplicera med 0,03 (3 %) $1\,809\,000 \times (44 \div 12) \times 0,053 = 385\,946$.

2.4 Marknaden för odlingstorf

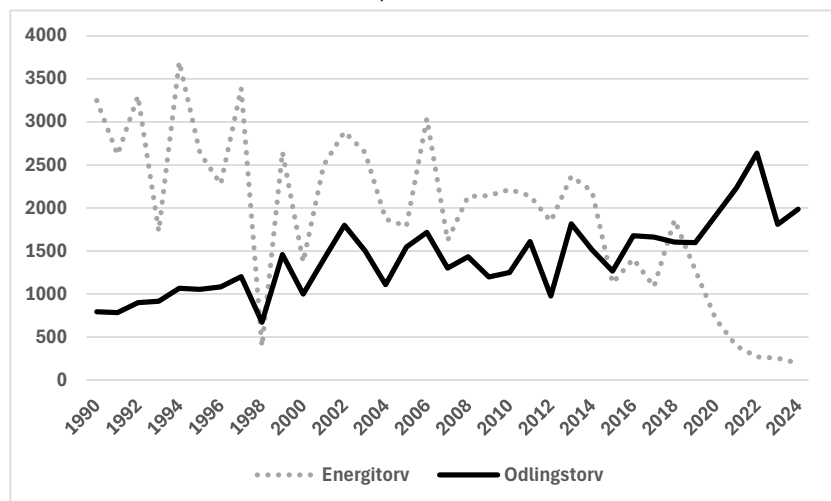
2.4.1 Utvinning av odlingstorf och produktion av torvprodukter

Sverige är en av de större producenterna av odlingstorf i världen. Finland, Kanada, Tyskland, Estland och Lettland är andra större producenter.

Tidigare har en betydande del av torvutvinningen gjorts för energiändamål. Figur 2.1 visar den årliga utvinningen av energitorv och odlingstorf i Sverige mellan åren 1990 och 2024. Utvinningen av odlingstorf har ökat med 250 procent mellan 1990 och 2024, medan utvinningen av energitorv har minskat med 94 procent under samma period. Totalt har utvinningen av torv minskat med ungefär hälften sedan 1990, på grund av den stora minskningen användandet av energitorv. Under 2024 utvanns 2,2 miljoner kubikmeter torv ur torvmarker i Sverige, varav 2,0 miljoner kubikmeter var odlingstorf. Mellan 2015 och 2024 var den genomsnittliga årliga utvinningen av odlingstorf 1,8 miljoner kubikmeter, medan den totala genomsnittliga utvinningen var 2,7 miljoner kubikmeter torv.

Figur 2.1 Utvinning av energi- och odlingstorf i Sverige 1990–2024

I tusental kubikmeter per år



Källa: Statistikmyndigheten SCB. Utvinning av energi- och odlingstorf i 1000-tal kubikmeter. År 1980–2024.

Ökningen i utvinningen av odlingstorv är inte ensidigt kopplad till minskningen i utvinning av energitorv. Mängden utvunnen odlingsstorv har legat relativt konstant mellan 2000 och 2019, men har ökat sedan 2020 på grund av större efterfrågan på exportmarknaden (se avsnitt 2.4.4). Samtidigt finns det en variation i storleken på utvinningen över tid, beroende på bland annat vädret. En rekordstor utvinning av torv under 2022 hänger till exempel samman med att det var gynnsamt väder under året, vilket ledde till att mer torv kunde utvinnas och lagras för tillgänglighet under år med sämre förutsättningar.

De nu aktiva torvtäkterna, oavsett ändamål med utvinningen, är främst belägna i Götaland och Svealand. I Norrland finns vissa täkter för utvinning av energitorv. Den sammanlagda arealen aktivt brukade torvtäkter för utvinning av odlingstorv uppskattas till runt 7 500 hektar i landet.

2.4.2 Företag i torvbranschen

Torvbranschen¹⁹ består av företag som skördar och säljer torv som råvara för energiproduktion eller som råvara till förädling till andra torvbaserade produkter samt de företag som utför förädlingen och som är beroende av torv som råvara. Torvutvinning och produktion av produkter som innehåller torv (torvförädling) kan ibland ske inom samma företag. Kunderna till förädlingsföretagen använder i sin tur produkterna som produktionshjälpmedel och insatsvaror eller som handelsvaror i sina verksamheter.

Torvföretagen samarbetar med lokala entreprenörer och säsongsarbetare för underhåll av torvtäkterna och utvinning av torv under den tid av året det går att arbeta på täkterna. För transporter från täkterna anlitas ofta transportföretag med lastbilar som är anpassade för bulktransporter.

I förädlingsledet är jordtillverkarna de största användarna av torv som råvara för sina produkter. Torv används både för produktion av odlingssubstrat och anläggningsjord. I odlingssubstrat är torv

¹⁹ Branschen omfattar här företag som arbetar med torvutvinning innefattande utvinning av torv och bearbetning av torv för förbättring av kvalitet eller underlätta transport och lagring (SNI 08.920), men även verksamhet som innefattar tillverkning av torvbriketter (SNI 19.200), tillverkning av jordblandningar för trädgårdsändamål (SNI 20.150) och, tillverkning av specifika varor av torv (SNI 23.999). SNI står för Standard för svensk näringsgrensindelning, och avser SCB:s nya indelning.

huvudråvaran medan i anläggningsjord bidrar torv främst med organiskt material som ökar mullhalten.

Torvföretagen, inklusive jordtillverkarna, omsatte tillsammans under 2023 cirka 2 100 miljoner kronor. Det finns ett fyrtiotal aktiva företag som utvinner torv eller förädlar den till bland annat odlingssubstrat i Sverige, och av dessa är det ett fåtal större aktörer som står för en betydande andel av produktionen. Den största torvproducenten i Sverige, Neova AB, omsatte 289 miljoner kronor 2023. Neova AB har 63 täkter i landet med en sammanlagd yta på cirka 3 000 hektar. Den minsta producenten brukar cirka 35 hektar och hade knappt 2 miljoner kronor i omsättning 2023.

De största tillverkarna av odlingssubstrat är i fallande ordning efter omsättning 2024: Hasselfors Garden AB med en omsättning på 430 miljoner kronor, Evergreen Garden Care (tidigare Econova AB) med en omsättning på 372 miljoner kronor, Rölunda produkter aktiebolag med en omsättning på 339 miljoner kronor, BMR Produkter AB med en omsättning på 138 miljoner kronor, Södra Århults Torv AB med en omsättning på 107 miljoner kronor, Skånes Fagerhults Garden AB med en omsättning på 96 miljoner kronor och Mullmäster aktiebolag med en omsättning på 54 miljoner kronor.²⁰ Generellt är producenter av odlingssubstrat och jordförbättringsmedel större aktörer inom branschen, medan de entreprenadföretag och företag som bedriver torvtäkter generellt är mindre och mer lokala.

Det är svårt att uppskatta omfattningen av sysselsättningen inom torvbranschen, bland annat på grund av en betydande omfattning av säsongsarbete. Av de torvföretag som utredningen har identifierat²¹, har företagen i genomsnitt elva anställda, och medianen är fem anställda. Totalt är cirka 500 personer anställda inom de företag som utredningen har identifierat, men denna siffra inkluderar inte säsongsarbetare eller indirekt sysselsatta. Branschorganisationen Svensk Torv uppskattade antalet sysselsatta i torvbranschen till 1 200 årsarbetskrafter för 2016, eller 2 500 om säsongsarbetare och indirekt anställda inkluderas.²²

²⁰ Samtliga uppgifter om omsättning är hämtade från <https://www.allabolag.se> 2026-02-05.

²¹ Uppskattningen är baserat på SCB:s företagsregister, samt medlemsföretag i Svensk Torv.

²² Naturvårdsverket 2016a s. 78.

De flesta företag finns i södra och mellersta Sverige, i synnerhet i Jönköpings och Kronobergs län. Det är även där de flesta täkter för odlingstorv finns. Det finns dock även täkter så långt norr ut som i Gävleborgs län. I norra Sverige finns enbart täkter för utvinning av energitorv. Sett till omsättning är Örebro län följt av Uppsala län och Jönköpings län de områdena med störst samlad omsättning bland torvföretagen.

2.4.3 Användning av odlingstorv i Sverige

Odlingstorv är den mest använda råvaran i odlingssubstrat i Sverige. År 2013 uppgick torv till 75 procent av den totala volymen råvara i odlingssubstrat i Europa, följt av organiska material (förutom kompost), exempelvis bark och träfiber, på cirka 11 procent, kompost på cirka 8 procent och mineraliska odlingssubstrat på cirka 6 procent.²³ Användningen i Sverige är något högre än genomsnittet för Europa, särskilt för yrkesmässig användning. Enligt branschens statistik från 2020²⁴ motsvarade odlingstorven 94 procent av volymen råvara i odlingssubstrat för yrkesodling, medan volymen råvara i odlingssubstrat på konsumentmarknaden var cirka 82 procent.

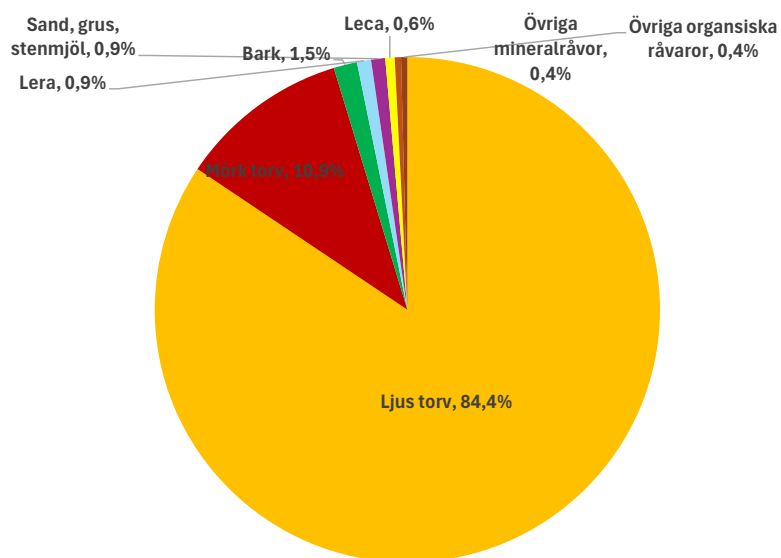
Figur 2.2 och figur 2.3 visar andelen råvaror på den svenska marknaden för yrkesanvändning respektive privat användning. Ljus torv avser torv med en humifieringsgrad H1–H5, medan mörk torv avser mer humifierad torv, med en humifieringsgrad H6–10 (se avsnitt 2.2.4).

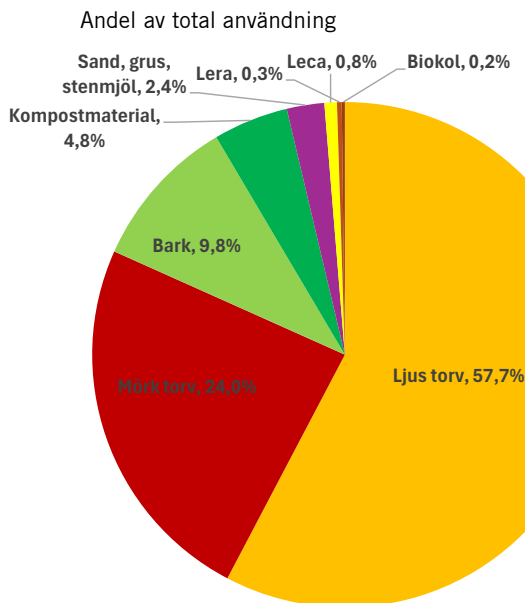
²³ Schmilewski 2017.

²⁴ Svensk Torv 2023.

Figur 2.2 Råvaror i odlingssubstrat för yrkesmässig odling i Sverige

Andel av total användning

*Källa:* Svensk Torv 2023.

Figur 2.3 Råvaror i odlingssubstrat på privatmarknaden i Sverige

Källa: Svensk Torv 2023.

I Sverige används ungefär 200 000 ton torv, eller 9 procent²⁵ av den totala utvinningen av odlingstorv, årligen för yrkesmässig odling inom trädgårdsnäringen. Trädgårdsnäringen inkluderar kommersiell produktion av växter, grönsaker, frukt och plantskoleväxter (inklusive skogsplantor). Professionella växthusodlingar och plantskolor använder torvbaserade substrat för att odla grönsaker, skogsplantor och prydnadsväxter. En stor andel av yrkesanvändningen går till odling av prydnadsväxter, där blomsterlökar planteras i växthus i torvfyllda lådor. Även grönsaksodling som sker på friland planteras i många fall först i växthus med torvbaserade odlingssubstrat.

Torv används framför allt i odlingssystem där etablering av plantor eller produktion i kruka, tråg eller avgränsade bäddar är nödvändig, medan odling direkt i åkerjord i regel inte kräver torv. Detta innebär att torvanvändningen är starkt kopplad till vissa produktionsformer och odlingsmoment, snarare än till specifika grödor. Enligt

²⁵ Fördelningen är baserad på en enkätundersökning av Svensk Torv från 2020, och bör ses som en ungefärlig uppskattning.

uppskattningar gjorda på uppdrag av LRF Trädgård från 2020²⁶ uppskattar användningen av odlingstorv för bärodling, framför allt odling av jordgubbar och hallon i tunnelväxthus, till 13 700 kubikmeter år 2020. Övriga bär odlas på friland och då används inte torv. Av den totala arealen som används för bärodling totalt om 3 160 hektar, utgör 161 hektar tunnelodling.

För frilandsgroänsaker saknas säkra uppgifter om den totala mängden torv som används. Det är dock känt att många grödor etableras genom förkultivering, där fröer sås i torvbaserade pluggbrädden eller pressade torvkuber om cirka 1–2 deciliter per planta. Vanligen planteras omkring 40 000–60 000 plantor per hektar. Även när det gäller fruktodling saknas uppgifter om torvanvändningens omfattning. Torv används i första hand vid nyplantering av fruktträd, då torvbaserat material kan användas för att förbättra rotmiljön i planteringsgropen genom att skapa en luftig och väl-dränerad struktur. Denna användning sker dock endast vid etablering och inte kontinuerligt, vilket innebär att den årliga torvåtgången varierar.

För grönsaksodling används torv främst vid ekologisk odling av tomat och gurka, där endast odling i levande jord eller torvbaserade substrat är tillåten, samt vid produktion av krukodlade kryddor och sallat. För dessa grödor är torv ett centralt substrat på grund av dess gynnsamma fysikaliska egenskaper och möjligheten att säkerställa en jämn och kontrollerbar rotmiljö.

Slutsatsen kring användandet av odlingstorv i svensk livsmedelsproduktion som görs i rapporten tyder på att torv mestadels används för odling av bär, ekologiska grönsaker på friland samt för kryddväxter och sallat. Beräkningarna är dock mycket grova och behäftade med osäkerheter. Det understryker behovet av mer systematiskt insamlad statistik för att bättre kunna bedöma torvens roll och omfattning inom svensk livsmedelsproduktion.

Torv används också för tillverkning av anläggningsjord, vilket motsvarar cirka 200 000 ton årligen eller 10 procent²⁷ av den totala utvinningen av odlingstorv. I anläggningsjord kan dock torv ersättas med andra organiska material som grönskompost vilket också har skett i större omfattning på senare år.

²⁶ Cahlin 2023.

²⁷ Fördelningen är baserad på en enkätundersökning av Svensk Torv från 2020, och bör ses som en ungefärlig uppskattning.

Inom skogsbruket är odlingstorv den dominerande råvaran i substrat för att driva upp skogsplantor. Nästan alla de cirka 400 miljoner skogsplantor som årligen sätts ut i Sverige förödlas i små torvpluggar eller i torvblandningar, eftersom torv har god vattenhållande förmåga och ger en steril, näringskontrollerad miljö för fröna att gro i. Vid svampodling används torv som yttäckning i odlingslådor.

Torvens popularitet beror på dess gynnsamma odlingsegenskaper i form av hög vattenkapacitet, god luftfylld porositet, låg naturlig näringsnivå och utevaro av sjukdomsalstrande organismer och fröogräs. Enligt LRF Trädgård och uppgifter från företrädare för Svensk Torv är odlingssystemen för en rad produkter helt anpassade efter torv som substrat, och omställningen är dyr och tar tid. För närvarande saknas fullgoda ersättningsmaterial i den volym och kvalitet som skulle krävas för att helt substituera torv i alla dessa tillämpningar.

Cirka 43 procent eller närmare 900 000 kubikmeter av odlingstorvsförbrukningen i Sverige går till privat användning, i form av fritidsodling. Detta avser huvudsakligen torvbaserade jordprodukter som säljs i detaljhandeln till konsumenter, såsom planteringsjord, blomjord och såjord på säck. Torv är en huvudingrediens i de flesta kommersiella jordblandningar för trädgårdsbruk.

Utöver odlingssektorn har torven även vissa andra användningar. Inom djurhållning används strötorv för stallbäddar, särskilt inom hästnäring och fjäderfåhållning, tack vare torvens goda uppsugningsförmåga och förmåga att binda ammoniakkväve så att det bevaras i gödseln. Torv är dock inte det vanligaste strömedlet, och användningen uppskattas av Jordbruksverket till cirka 200 000 kubikmeter strötorv per år, och bland annat halm är vanligare. Sveriges Grisföretagare menar dock att det finns ett ökat behov av torv som strömaterial de år där låga spannmålsskördar leder till brist på halm.²⁸ Ju bättre uppsugningsförmåga i stallströet, desto mindre kväve går förlorat som ammoniak.²⁹

Torv används också i viss mån som fodertillskott. Torv som fodertillsats för bland annat smågrisar gör att grisarna kan böka och samtidigt få i sig bland annat järn som gör att tarmfloran utvecklas. På

²⁸ Sveriges Grisföretagare 2025.

²⁹ Jordbruksverket 2023.

så sätt kan bland annat användandet av antibiotika undvikas.³⁰ Ett annat användningsområde för torv är för tillverkning av aktivt kol.

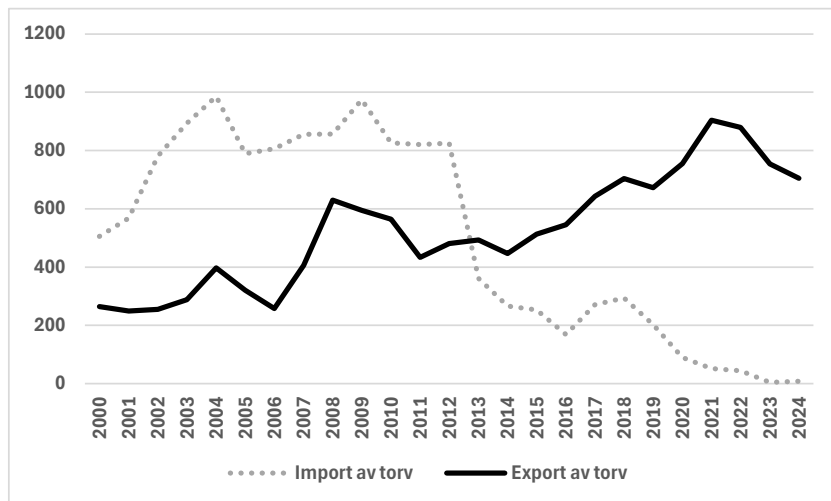
2.4.4 Export och import

En betydande del av den torv som utvinns i Sverige i dag exporteras. Under åren 2015–2024 exporterades i genomsnitt 27 procent av den utvunna torven, dock med betydande årlig variation – under perioden mellan 18 procent och 37 procent. Den svenska torvexporten består huvudsakligen av oförädlad odlingstorv, och svensk odlings-torv exporteras framför allt till trädgårds- och växthusnäringar i andra EU-länder. Exportvolymerna av odlings- och energitorv har fyrdubb-lats mellan 1995 och 2024. Ökningen av exporten beror på flera fak-torer, bland annat att flera länder har infört restriktioner mot inhemsk torvutvinning, bland annat Irland och Storbritannien, vilket minskar utbudet på den europeiska marknaden. Samtidigt har odling i växt-hus ökat kraftigt de senaste 20 åren, vilket har lett till en ökad efter-frågan på odlingstorv.³¹ Samtidigt har Sverige historiskt importerat betydande mängder torv, främst energitorv från Baltikum eller Finland. Importen har dock minskat med 97 procent mellan 1995 och 2024³². Figur 2.4 visar den svenska exporten och importen av torv under åren 2000–2024.

³⁰ Vanheukelom m.fl. 2011.

³¹ Zimmerer & Bell 2025.

³² Statistikmyndigheten SCB (2026). Varuimport från avsändningsland. Ej bortfallsjusterat, ton efter varugrupp enligt KN, handelspartner och månad & Varuexport från avsändningsland. Ej bortfallsjusterat, ton efter varugrupp enligt KN, handelspartner och månad.

Figur 2.4 Export och import av torvI tusental kubikmeter torv per år³³

Källa: Statistikmyndigheten SCB. Varuimport och varuexport, bortfallsjusterat efter varugrupp enligt KN, tabellinnehåll och år.

2.5 Alternativ till odlingstorv

2.5.1 Inledning

Det finns flera möjliga alternativ till odlingstorv som odlingssubstrat. Vissa av dem används redan i dag, bland annat träfiber och kompost. Andra, som biokol, är relativt nya råvaror. Ingen av dessa råvaror är ett perfekt substitut för odlingstorv i dagsläget och helt torvfria substrat innebär i regel risker för sämre tillväxt eller förutsättningar för odlingen.³⁴ Flera av de alternativa råvarorna har dock potential att delvis ersätta odlingstorven utan att odlingens tillväxt påverkas, genom att de alternativa substraten blandas med torv. Detta gäller bland annat träfiber, kompost och biokol. Generellt finns det dock behov av ytterligare forskning och utveckling för att ta fram fullvärdiga alternativ till odlingstorv samt analysera under vilka förutsättningar som existerande alternativ på marknaden kan ersätta torven.

³³ Statistiken anges i ton men har här räknats om till kubikmeter med schablonvärdet som används inom EU som är 0,45 ton/kubikmeter.

³⁴ Se till exempel Gavilanes-Terán m.fl. 2017 och Young m.fl. 2024.

För att andra material ska kunna ersätta odlingstorv som råvara vid tillverkning av odlingssubstrat behöver en rad faktorer beaktas, bland annat materialens egenskaper, ursprung, tillgänglighet, lagringsbarhet och pris. Vid tillverkning av odlingssubstrat måste en dessutom flera faktorer värderas: fysikaliska, kemiska, biologiska, produktionstekniska samt rent marknadsmässiga och praktiska. När nya råvaror tas i bruk måste hela värdekedjan utvärderas.

2.5.2 Träfiber

Träfiber tillverkas av trä som bearbetas mekaniskt till en luftig, fiberrik råvara. Träfiber tillför struktur till odlingssubstrat och kan användas som ersättning för ljus, låghumifierad torv. Tillgängligheten på träfiber är ännu låg men kapaciteten ökar sakta. Träfiber används för att ta fram torvfri och torvreducerad jord för trädgårdsodling, där träfiber blandas med bland annat kompost och gödsel för att få fram produkter som liknar torvens egenskaper i så stor utsträckning som möjligt. Bark och andra restprodukter från skogsindustrin ses som de mest lovande träfibermaterialen av tillverkare av odlingssubstrat eftersom branschen redan använder dessa sedan lång tid tillbaka.³⁵ En nackdel med bark är att den innehåller förhållandevis mycket tungmetaller. Dessutom finns det betydande konkurrens med andra sektorer då restprodukter från skogsindustrin används i stor utsträckning till uppvärmning och vid tillverkning av massa och papper.³⁶

Svenska skogsplantor (SSP), en del av Sveaskog, är Sveriges ledande plantproducent. SSP har undersökt och testat flera torversättningsmaterial och har börjat ersätta hälften av odlingstorven som används vid odling av skogsplantor med en träfiberblandning som enligt SSP har ett lägre klimatavtryck än torv och också positiv effekt på plantornas rotutveckling. SSP menar att användningen av träfiberblandning leder till högre effektivitet i odlingen samtidigt som det innebär högre kostnad och fler steg i processen än att använda odlingsstorv.³⁷

³⁵ Svenska Skogsplantor 2024.

³⁶ Lundmark, Noland & Olofsson 2021.

³⁷ Svenska Skogsplantor 2024.

2.5.3 Andra typer av växtfiber

Avvattnade rötresten från biogastillverkning med råvaror från livsmedelskedjan, i form av bland annat gödsel, skörderester och fibergrödor, används i dag för tillverkning av odlingssubstrat. Rötresterna är fiberrika och mycket näringsrika, vilket innebär att endast en begränsad andel rötresten kan användas i färdiga odlingssubstrat. En annan nackdel är att det ofta finns rester av växtskyddsmedel som begränsar användningen.³⁸

2.5.4 Kokosfiber

Kokosfiber är ett alternativ till odlingstorv som används i länder med mindre tillgång på torv. Kokosfiber anses generellt ha bra egenskaper som odlingssubstrat, det håller till exempel vatten bra och har en stabil struktur. Kokosfiber kan ha högt natrium- och kaliuminnehåll och i vissa fall även innehålla höga halter av klor. Saltinnehållet i kokosfibern behöver kontrolleras innan det kan användas som jordförbättringsmedel. Kokosfiber håller näring sämre än odlingsstorv och därför kräver mer näringstillförsel.³⁹

Saltinnehåll innebär att kokosfibrer behöver tvättas innan användning som odlingssubstrat, vilket kräver stora mängder vatten. Vattenförbrukningen och de långa transporterna, då kokos odlas långt från Sverige, gör att materialet har betydande klimatavtryck, och det därför inte är en särskilt bra ersättning för odlingstorv, om användningen av odlingstorv ska minska eller fasas ut av klimatskäl.

2.5.5 Vitmossa

Ett möjligt alternativ till torv är odling av vitmossa (*Sphagnum*) som är det mossläkte som naturligt bildar torv. Vitmossa har därför liknande egenskaper som odlingstorven vilket kan göra den lämplig som råvara för tillverkning av odlingssubstrat. Försök med odling av vitmossa pågår på olika håll i Sverige. Vitmossa växer betydligt snabbare än nybildningen av torv, ungefär 30 centimeter per år under gynnsamma förhållanden, till skillnad från torv som nybildas med

³⁸ Salomon, Tidåker & Bergström Nilsson 2022.

³⁹ Meerow 1997.

cirka 1 millimeter per år genom inlagring av vitmossa. Vitmossa skulle kunna odlas på avslutade torvtäkter som en del av efterbehandlingen, vilket kräver att marken delvis återväts för att vitmossan ska kunna växa.

En nackdel med metoden är att den är relativt oprövad i Sverige och inte är realiserbar i stor skala på kort sikt. Den innebär dessutom höga kostnader jämfört med utvinning av torv. Försök med vitmossa i Finland har visat att materialet fungerar bra som ersättning till torv så länge det ingår i en blandning tillsammans med torv. Dess egenskaper för odling av skogsplantor är dock sämre än torv vid ren användning av vitmossa.^{40,41}

2.5.6 Kompost

Kompost kan vara ett alternativ till odlingstorv, och rekommenderas ofta för privatodlare, men kräver i så fall förberedelse. Kompost är inget enhetligt material utan måste definieras utifrån vilka organiska material som komposteras och komposteringsprocessen. Det finns många olika typer av kompost. I Sverige sker storskalig kompostering av trädgårdsavfall som kommuninvånare och förvaltningar lämnar in på lokala insamlingsstationer. Även kompostering av gödsel är vanligt men denna hantering behöver uppfylla krav i EU-förordningen om animaliska biprodukter⁴² om gödseln ska användas utanför jordbruket av tredje man.

För jordtillverkningsföretag är bristande tillgång ett problem för att ersätta odlingstorv med kompost i stor skala. I Sverige har hanteringen av storskalig kompostering fokuserat på avfallshantering och inte förädling till en råvara för jordtillverkning. Ett annat problem med användningen av kompostmaterial är att svårnedbrytbara bekämpningsmedel kan följa med det komposterade materialet. Vissa typer av ogräsmedel kan orsaka skador på grödor även om de förekommer i låga halter i gödsel- eller jordförbättringsmedel.

Många studier har undersökt effektiviteten av kompost som odlingssubstrat, och funnit betydande skillnader mellan vilken typ av biomassa som komposterats, exempelvis har komposterade blommor haft högre effektivitet i vissa studier. Likt flera andra odlings-

⁴⁰ Min Skog 2025.

⁴¹ Viksten 2023.

⁴² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009.

substrat har blandningar med kompost och odlingstorv lett till opåverkad tillväxt hos växterna i studien, men att inblandningar med mer än hälften kompost har visat minskad tillväxt jämfört med ren odlingstorv.⁴³

2.5.7 Biokol

Biokol framställs genom pyrolys, en process där biomassa, i form av exempelvis träflis, jordbruksrester eller trädgårdsavfall, hettas upp i syrefattig miljö. Resultatet blir ett poröst, kolrikt material som är mycket motståndskraftigt mot nedbrytning. På så sätt kan biokol binda koldioxid från atmosfären och lagra det under mycket lång tid, samtidigt som det också fungerar som en jordförbättrare. Detta innebär att biokol har en betydande potential att minska utsläppen jämfört med användning av odlingstorv. Biokol är i grunden näringsfattigt och för att använda det som odlingssubstrat måste det aktiveras så att det binder upp växtnäring, vilket kan göras genom att blanda biokolet med kompost, gödsel eller näringslösningar. Flera studier har visat att biokol har stor potential att delvis ersätta odlingsstorv som odlingssubstrat, men att det behöver blandas med odlingsstorv för att inte leda till minskad tillväxt för grödorna. Två studier visade att en högre inblandning än hälften biokol och hälften odlingsstorv leder till minskad tillväxt.^{44,45}

Det finns dock flera nackdelar med biokol som odlingssubstrat. Biokol kan ha en betydligt mer varierad komposition än odlingsstorv, som bland annat beror på vilken typ av råvara som används och hur tillverkningsprocessen går till. Biokol kan i vissa fall också innehålla tungmetaller och miljögifter. Dessa problem kan hanteras genom standardiserade tillverkningsprocesser och kvalitetsgranskning. En annan nackdel med biokol är att anläggningarna för biokolproduktion har höga investeringskostnader som gör att tillgången på biokol än så länge är otillräcklig för storskalig ersättning av odlingsstorv. Över lag finns en samsyn kring att mer forskning behövs kring potentialen med att använda biokol som odlingssubstrat.

⁴³ Se till exempel Gavilanes-Terán m.fl. 2017 och Young 2024.

⁴⁴ Kasten Dumroese m.fl. 2018.

⁴⁵ Leopard m.fl. 2025.

En genomgång av forskningen kring biokol i odlingsnäringen kom fram till att ytterligare forskning behövs på ett flertal områden, bland annat effekten av biokol på sjukdomskontroll, effekten av kombinationen av biokol med växtkonditioneringsmedel, samt utvecklandet av nanoformer av biokol.⁴⁶ I dagsläget är priset på biokol mycket högt jämfört med andra råvaror till odlingssubstrat och tillgången är dessutom relativt låg.

2.5.8 Vass

Projektet Baltic Reed har undersökt hur vass som klippts för att avlägsna näringsämnen ur Östersjön kan användas som odlingssubstrat. Komposterad vass har liknande egenskaper som torv och experiment med vass som substitut för odlingstorv vid bland annat tomat- och majsodling utfördes under våren 2024. Experimentet har utförts i liten skala. Resultatet som rapporterats av trädgårdsmästare på den plantskola där experimentet utfördes rapporterade bland annat att vass fungerar som odlingssubstrat. Torven har bättre egenskaper vad gäller vattenhållning och gödsling, men att den stora skillnaden på de uppdrivna plantorna berodde på skillnader i gödsling och inte i skillnaden i växtunderlagen.⁴⁷

⁴⁶ Yu Ping m.fl. 2023.

⁴⁷ Björkvall m.fl. 2024.

3 Internationellt

3.1 Inledning

Som framgår av avsnitt 2.2.2 finns de globala torvmarkerna koncentrerade till ett fåtal länder i världen. Störst torvarealer finns i Ryssland och Kanada. Torv utvinns emellertid inte för odlingsändamål i alla länder där torv finns. Utvinningen av torv är i stället störst i norra Europa.

Flera länder i Europa som historiskt har haft betydande torvproduktion, bland annat Tyskland och Irland, har sett en stor minskning av den inhemska utvinningen, framför allt under 2020-talet. Tabell 3.1 visar utvinningen av torv för de länder med störst produktion av torv, inkluderat både odlingstorv och energitorv. Med undantag för Finland dominerar dock odlingstorv i de flesta av länderna.

Tabell 3.1 Torvutvinning under 2023 och 2022

I tusental ton torv

Land	Torvutvinning 2023	Torvutvinning 2022
Finland	5 800	5 870
Tyskland	2 600	2 600
Sverige	2 560	2 500
Kanada	2 390	2 400
Lettland	2 440	2 400
Belarus	2 300	2 300
Ryssland	1 400	1 400
Polen	1 100	1 100

Källa: U.S. Geological Survey 2024.

3.2 Finland

Finland är liksom Sverige ett av världens mest torvrika länder, och var under 2022 det land som utvann mest torv i världen. Den torv som utvinns i Finland används både som odlingstorv och energitorv. Finland använder fortfarande energitorv i stor utsträckning, även om användningen har minskat på senare år. År 2022 motsvarade energitorv cirka 2,8 procent av Finlands totala energianvändning, en minskning från cirka 6,1 procent år 2011. Finland subventionerar användningen av energitorv för att motverka kostnaden för utsläppsrätter inom EU:s handelssystem med utsläppsrätter (EU ETS 1).¹

Neova OY är det största torvproducerande företaget i Finland och ägs av finska staten tillsammans med ett bolag som i sin tur ägs av kommunala energibolag. Neova är också genom Neova AB en av de största aktörerna inom den svenska torvbranschen. Finland har fått 465 miljoner euro i stöd från Fonden för en rättvis omställning, en EU-fond som syftar till att ge stöd till de områden som kommer att drabbas hårdast av omställningen till klimatneutralitet. Stödet motsvarar cirka 24 procent av Finlands allokering från fonden och syftet med stödet är att bidra till en halvering av användningen av energitorv i Finland till 2030.²

3.3 Irland

Irland har en betydande trädgårdsnäring som länge varit beroende av odlingstorv som odlingssubstrat. Irlands trädgårdsnäring är den fjärde största industrin i landet och värderas till omkring 477 miljoner euro per år. Tillgången på torv anses avgörande för vissa grenar av trädgårdsnäringen, tills alternativ etablerats. Historiskt har torv även använts som bränsle, men på senare år har fokus legat på torv för odlingsändamål. Irland har historiskt haft en stor export av odlingsstorv men den har minskat betydligt på senare år. År 2019 och 2020 exporterades cirka 790 000 ton respektive cirka 920 000 ton torv, medan exporten var cirka 350 000 ton under 2023 och cirka 310 000 ton under 2024.³

¹ Kettunen 2022.

² Europeiska kommissionen 2022.

³ Environmental Protection Agency 2025.

Storskalig torvutvinning i Irland har på senare år begränsats av miljöregler. En dom i Högsta domstolen 2019 slog fast att mer omfattande torvbrytning kräver både markplaneringstillstånd, tillstånd från miljömyndigheten (EPA) och omfattande miljökonsekvensbedömningar enligt MKB-direktivet⁴. Detta krav har i praktiken stoppat kommersiell torvutvinning på många håll. Regeringen tillsatte en arbetsgrupp som 2021 rekommenderade att odlingstorg gradvis fasas ut till 2030 (senast 2035), förutsatt att hållbara alternativ finns tillgängliga. Arbetsgruppen föreslog dock en tillfällig lättnad – att under en övergångsperiod åter tillåta viss torvutvinning på redan skadade mossmarker – för att säkra torvtillgången åt odlare på kort sikt. Irländska motsvarigheten till Naturvårdsverket har noterat storskalig illegal torvutvinning på många håll i Irland, och i en rapport från 2025 uppgavs att 38 olika storskaliga illegala torvutvinningsaktiviteter undersöks.

Irland har gått längre för att begränsa användningen av energitorv. Sedan 2022 är försäljning av torvbränsle för uppvärmning förbjuden, med undantag för traditionella egenbruksrätter som tillåter småskalig torvtäkt för husbehov.⁵ Irlands många torvmarker omfattas även av EU:s art- och habitatdirektiv⁶. Irland har nyligen hänvisats till EU-domstolen för bristande skydd och restaurering av skyddade högmossar.

3.4 Storbritannien

Inhemsk torvutvinning i Storbritannien har minskat betydligt sedan 1990-talet, vilket lett till ett ökat beroende av importerad torv. Under 2010-talet importerades uppskattningsvis hälften av Storbritanniens torvförbrukning från främst Irland och Baltikum. Storbritannien har länge haft stor efterfrågan på odlingstorg, framför allt i trädgårdsnäringen. Hobbyträdgårdsmarknaden stod länge för en majoritet av torv-användningen: omkring 70 procent av all torv som såldes i Storbritannien användes i odlingsprodukter för privatkonsumenter.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU.

⁵ Kilcoyne & Humphries 2025.

⁶ Rådets direktiv 92/43/EEG.

Storbritanniens regering aviserade 2022 en plan för att förbjuda användningen av odlingstorf för privatkonsumenter från slutet av 2024.⁷ Samtidigt planerades för att den professionella användningen skulle regleras genom ett partiellt förbud med undantag från 2026 och ett fullständigt förbud från 2030. Inget av de planerade förbuden hade i juli 2025 omsatts i lagstiftning. Den 3 juli 2025 återintroducerades ett lagförslag om att förbjuda odlingstorf för privatpersoner, med nytt datum från slutet av 2025. Det brittiska underhuset hanterar nu förslaget.⁸

Storbritannien har sedan tidigare försökt fasa ut användningen av odlingstorf genom frivilliga medel. Under 2011 sattes ett nationellt mål om utfasning av torv till 2020 för privatodling och 2030 för professionell odling. Utöver det planerade försäljningsförbudet har brittiska myndigheter vidtagit ytterligare åtgärder. Miljö- och jordbruksdepartementet (DEFRA) har aviserat stöd för lokala planmyndigheter att inte förnya eller bevilja nya torvbrytningslicenser, i syfte att successivt upphöra med den begränsade inhemska torvutvinning som kvarstår.⁹

3.5 Nederländerna

Nederländerna har en av Europas mest intensiva trädgårdsnäringar som innefattar växthusodling, plantskolor, blomsternäring och svampodling. Torv är fortfarande huvudkomponenten i de flesta holländska odlingsjorlar. Den nederländska substratindustrin – bestående av cirka 20 stora företag – producerar årligen omkring 8 miljoner kubikmeter odlingssubstrat, där torv utgör den huvudsakliga råvaran. Användningen fördelar sig huvudsakligen på professionell odling: ungefär 80 procent av torvbaserade produkter konsumeras inom kommersiell trädgårds- och växthusodling, medan cirka 20 procent går till privatkonsumentsmarknaden.¹⁰

Nederländerna har begränsade inhemska torvmarker kvar att exploatera. Stora mängder torv importeras därför från Baltikum, Sverige, Finland och Tyskland. Nederländerna har under senare år ökat sin import av svensk odlingstorf för att försörja sin industri. Den im-

⁷ Department for Environment, Food & Rural Affairs 2022.

⁸ UK Parliament 2025.

⁹ Ministry of Housing, Communities & Local Government 2024.

¹⁰ van der Ploeg 2022.

porterade torven förädlas till odlingssubstrat, som sedan exporteras globalt. Nederländerna är en ledande exportör av färdiga planteringsjordar och växtproduktionssystem.

I juli 2021 antog parlamentets andra kammare en motion som krävde slut på försäljning av torvjord till konsumenter samt en plan för att minska och på sikt fasa ut torv även i yrkesodling. Detta ledde till att en bred koalition etablerades som inkluderande regeringskansli, näringsliv, experter, miljöorganisationer och andra aktörer. Den 18 november 2022 undertecknade parterna en överenskommelse med ambitiösa mål för torvens utfasning och förbättrad miljöprestanda för odlingssubstrat. Enligt överenskommelsen ska andelen förnybara råvaror i odlingsjord successivt öka, samtidigt som kvarvarande torv hanteras mer hållbart. Överenskommelsen anger konkreta delmål för 2025, 2030 och 2050. Till 2025 ska användningen av förnybara material i odlingssubstrat öka till i genomsnitt 35 procent för professionell användning och 60 procent för konsumentprodukter. Till 2030 ska odlingsjord för konsumentbruk innehålla minst 85 procent förnybara råvaror, och maximalt 15 procent torv. Slutmålet till 2050 är att samtliga substrat ska vara klimatneutrala och utan negativ miljöpåverkan, varvid minst 90 procent av volymen ska utgöras av förnybara råmaterial.¹¹

3.6 Tyskland

Tyskland är en av Europas största producenter och även konsumenter av torv för odling. Landet har omfattande torvmarker, främst i delstaten Niedersachsen, som historiskt dikats ut för jord- och skogsbruk samt torvutvinning. De torvmarker som dränerats för torvutvinning och jordbruk står för en betydande klimatpåverkan – uppskattningsvis 18 procent av Niedersachsens totala utsläpp av koldioxid kommer från dränerade torvmarker som avger växthusgaser. Totalt cirka 8 000 hektar har tillstånd för torvtäkt nationellt, men för närvarande utnyttjas omkring 2 000 hektar aktivt. Under 2023 utvanns cirka 2,6 miljoner ton torv i Tyskland, vilket motsvarar över 11 procent av den globala torvproduktionen – näst mest i världen efter Finland. Torven används nästan uteslutande som odlingssubstrat inom trädgårdsodling. Nettoförbrukningen inom landet fördelar

¹¹ Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland 2022.

sig på den professionella trädgårdsnäringen och privatodlare. Den professionella användningen i Tyskland är den största och utgör cirka två tredjedelar av användningen av odlingstorv, medan privatodlare utgjorde en tredjedel. En stor del av den inhemska produktionen går dock på export. År 2013 exporterade Tyskland drygt 2,1 miljoner ton torv, vilket emellertid hade sjunkit till runt 1,2 miljoner ton 2023.¹²

Den tyska förbundsregeringen har slagit fast mål om att fasa ut torvanvändningen som en del av landets klimat- och naturskyddsstrategi. I den nationella torv- och myrskyddsstrategin anges att torvbruket i trädgårdssektorn ska reduceras drastiskt. För planteringsjord som säljs till privatodlare är målet att den ska vara torvfri senast 2026. Inom yrkesmässig trädgårdsodling ska torven vara till största delen ersatt till 2030. Strategin bygger på frivilliga åtaganden och än så länge har inga lagstiftade förbud för användning eller utvinning av torv införts.¹³

Användningen av odlingstorv i Tyskland har minskat bland privatodlare under de senaste åren, men är inte nära målet för utfasning 2026. Under 2019 utgjorde torv cirka 59 procent av råvaran för den totala användningen av odlingssubstrat för privatodlare. Användningen hade minskat till cirka 33 procent 2024. Torv har främst ersatts av en ökad användning av kompost och en viss ökning av användandet av träfibrer. År 2019 utgjorde helt torvfria produkter cirka 7 procent av användningen bland hobbyodlare, medan under 2024 stod torvfria produkter för 21 procent av användningen.¹⁴

3.7 Lettland

Lettland har en betydande torvindustri som nästan uteslutande är inriktad på odlingstorv. Nära 97 procent av den utvunna torven används för att framställa odlingssubstrat medan användningen av torv som bränsle numera är försumbar. Historiskt användes torv som energikälla i vissa delar av Lettland, men detta minskade kraftigt efter 2002. År 2023 stod torv för endast 0,09 procent av landets energikonsumtion. Trots sin relativa litenhet är Lettland en nyckelaktör på Europas torvmarknad. År 2021 utvanns cirka 1,25 miljoner ton torv i

¹² Wille 2024.

¹³ Federal Ministry of Agriculture, Food, and Regional Identity 2022.

¹⁴ Hirschler & Osterburg 2025.

Lettland, vilket motsvarade omkring 31 procent av all torv som används för yrkesmässig trädgårdsodling inom EU. Landet exporterar hela 95 procent av sin torvproduktion. De huvudsakliga mottagarländerna finns i Västeuropa, där inhemska torvtäkter minskat – exempelvis baseras cirka 30 procent av all professionell hortikultur i EU på lettiskt torvsubstrat och stora importörer inkluderar Tyskland och Nederländerna.¹⁵

Storskaliga torvtäkter kräver tillstånd och miljökonsekvensbedömningar i enlighet med EU:s MKB-direktiv¹⁶. Lettland har antagit riktlinjer för hållbart utnyttjande av torv 2020–2030 som syftar till att balansera näringens ekonomiska betydelse med klimat- och naturvårdsmål. Inom dessa ramar och med stöd av EU-medel pågår projekt för att stabilisera vattennivåer och återväta förstörda mossar. Med hjälp av EU:s omställningsfond ska tusentals hektar torrlagda torvmarker restaureras eller återställas under kommande år. Många av Lettlands kvarvarande orörda högmossar är skyddade av EU:s art- och habitatdirektiv^{17 18}.

3.8 Polen

Polen har betydande torvtillgångar (cirka 1,5 miljoner hektar torvmarker), och mer än 80–90 procent av dessa myrar är utdikade eller på annat sätt degraderade efter långvarig exploatering för jord- och skogsbruk. I dag utvinns torv i Polen nästan enbart för odlingsändamål. Särskilt viktigt är torven för Polens omfattande svampodling och trädgårdssektor – Polen är en av världens ledande champinjonproducenter och använder stora mängder torv som täckmaterial vid svampodling. Torvsubstrat används även i stor skala för polska grönsaks- och prydnadsväxtodlingar, där torven anses svår att ersätta i väntan på bra alternativ.¹⁹

Polens torvproduktion uppgår till omkring 0,85 miljoner ton per år och huvuddelen av denna torv används inom landet. Exporten av torv är relativt liten: 2023 exporterade Polen endast cirka 3 000 ton torvprodukter, främst till Tyskland. Det förekommer samtidigt en

¹⁵ Smith m.fl. 2024.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU.

¹⁷ Rådets direktiv 92/43/EEG.

¹⁸ Smith m.fl. 2024.

¹⁹ A.a.

viss import av specifika torvkvaliteter; polska odlare köper in ljus vitmossetorv från Baltikum för att blanda med inhemsk mer nedbruten torv vid exempelvis svampodling, där rätt fuktighet och struktur efterfrågas. Polen är efter Tyskland och Finland den tredje största källan till utsläpp av koldioxid från torrlagda torvmarker i EU.²⁰

Större torvgrävningsprojekt kräver genomlysning och tillstånd enligt både polsk lag och EU:s MKB-direktiv, vilket kan innebära långa prövningsprocesser. År 2022 antog Polen en nationell strategi för våtmarksskydd 2022–2031 som bland annat betonar restaurering av torvmarker och främjande av hållbart bruk av våtmarker inom jordbruket. Från och med 2025 planerar Polen att med stöd av EU:s jordbruks- och klimatprogram intensifiera återvätning och återställning av dikade myrområden.

²⁰ O'Brolchain, Peters & Tanneberger 2020.

4 Mål och regelverk

4.1 Inledning

I det här avsnittet presenteras de regelverk som utredningen behöver förhålla sig till. Det handlar dels om klimatmål, både på global nivå, EU-nivå och nationell nivå, dels hur odlingstörv regleras i Sverige, vilket framför allt sker i miljöbalken.

4.2 Globala klimatmål

4.2.1 Parisavtalet

Vid ett möte mellan parterna i Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC¹) antogs 2015 det så kallade Parisavtalet. Genom Parisavtalet har parterna enats om åtaganden om klimatåtgärder och mål som ska påskynda insatserna för att begränsa den globala uppvärmningen.

Enligt artikel 2.1 a har avtalet som mål att hålla den globala temperaturökningen till långt under 2 grader och göra ansträngningar för att begränsa temperaturökningen till 1,5 grader över förindustriell nivå. Kulmen för de globala utsläppen ska enligt artikel 4.1 nås så snart som möjligt. Därefter ska, under seklets andra hälft, en balans uppnås mellan antropogena utsläpp av växthusgaser från källor och upptag av växthusgaser i sänkor, inom ramen bland annat för en hållbar utveckling.

Hållbar utveckling definieras som en utveckling där dagens behov tillfredsställs utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov. En hållbar utveckling bygger på tre dimensioner: det sociala, miljön och ekonomin.

¹ United Nations Framework Convention on Climate Change. Även kallad FN:s klimatkonvention.

4.2.2 IPCC

FN:s mellanstatliga klimatpanel IPCC² ger regelbundet ut rapporter om prognosen för, konsekvenserna av, och möjligheterna till att begränsa den globala uppvärmningen. IPCC:s rapporter har legat till grund för de mål som satts i Parisavtalet.

IPCC har gjort uppskattningar av vilka insatser som krävs globalt för att begränsa den globala uppvärmningen till 1,5 eller 2 grader, där 1,5 graders uppvärmning anses ha betydligt färre negativa konsekvenser än en uppvärmning som är 2 grader eller högre. IPCC:s slutsats är att för att kunna begränsa ökningen till 1,5 grader behöver koldioxidutsläppen halveras till 2030 och därefter krävs fortsatta stora varaktiga sänkningar, till i praktiken noll till 2050. För att begränsa ökningen till 2 grader, behöver koldioxidutsläppen minska med 25 procent till 2030 och 75 procent till 2050.

Enligt IPCC är de klimatlöften som avtalets parter ger otillräckliga för att nå de angivna målen. Dessutom är den klimatpolitik som bedrivs otillräcklig för att nå de otillräckliga löfterna.³

4.3 EU:s klimatmål

Sverige är en del av Europeiska unionen och EU sätter på många sätt ramarna för den svenska klimatpolitiken. EU:s klimatlag från 2021 slår fast att unionen ska nå klimatneutralitet till 2050. Det finns även fastställda mål till 2030 och förslag om mål till 2040, som är under arbete inom EU.

4.3.1 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

Redan i artikel 11 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) slås fast att miljöskyddskraven ska integreras i utformningen och genomförandet av unionens politik och verksamhet, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling. Grunderna för EU:s miljöpolitik finns i artiklarna 191–193. Målen är enligt artikel 191.1 bland annat att bevara, skydda och förbättra miljön samt att främja

² Intergovernmental Panel on Climate Change.

³ IPCC 2023 avsnitt A.4.

åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem, särskilt för att bekämpa klimatförändringen.

EU:s miljöpolitik ska enligt artikel 191.2 syfta till en hög skyddsnivå och bygga på försiktighetsprincipen, principen om att förebygga åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att förorenaren ska betala.

I artikel 192 stadgas att Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet ska besluta om vilka åtgärder som ska vidtas av unionen för att uppnå de mål som anges i artikel 191. Enligt artikel 193 ska de skyddsåtgärder för miljön som EU antar i enlighet med artikel 192 inte hindra någon medlemsstat från att behålla eller införa strängare skyddsåtgärder. Sådana åtgärder måste dock vara förenliga med fördragen och ska anmälas till Europeiska kommissionen.

4.3.2 EU:s klimatlag och mål till 2050

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119 – EU:s så kallade klimatlag – fastställer enligt artikel 1 en ram för den oåterkalleliga och gradvisa minskningen av antropogena växthusgasutsläpp från källor och den förbättring av upptag i sankor som regleras i unionsrätten.

Lagen fastställer i samma artikel ett bindande mål om klimatneutralitet i unionen senast 2050 med sikte på att uppnå de långsiktiga temperaturmål som anges i artikel 2.1 a i Parisavtalet, och skapar en ram för att göra framsteg mot det globala anpassningsmål som fastställs i artikel 7 i Parisavtalet. Lagen fastställer också ett bindande mål om en inhemsk nettominskning av växthusgasutsläpp till 2030.

Enligt artikel 2 ska växthusgasutsläpp och växthusgasupptag i hela unionen som regleras i unionsrätten vara i balans inom unionen senast 2050 så att utsläppen vid den tidpunkten minskar till nettoll. Unionen ska sträva efter att uppnå negativa utsläpp därefter. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder på nationell nivå för att möjliggöra att klimatneutralitetsmålet kan uppnås gemensamt. För att uppnå målet ska enligt artikel 4 det bindande klimatmålet för unionen för 2030 vara en inhemsk minskning av nettoutsläppen av växthusgaser med minst 55 procent jämfört med 1990 års nivåer senast 2030 (55-procentsmålet). Vid genomförandet av målet

ska medlemsstaterna prioritera snabba och förutsägbara utsläppsminskningar och samtidigt förbättra upptagen i naturliga sänkor⁴.

I preambeln punkt 7 anges bland annat att alla ekonomiska sektorer – inbegripet energi-, industri-, transport-, värme- och kyl-, byggnads-, jordbruks- och avfallssektorn samt sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF⁵), oavsett om de sektorerna omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen (EU:s utsläppshandels-system EU ETS⁶ 1) eller inte – bör spela en roll när det gäller att bidra till uppnåendet av klimatneutralitet i unionen senast 2050.

I punkten 12 i preambeln sägs vidare att den lagstiftning som ska bidra till att uppfylla målet utgörs av bland annat Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG som inrättar EU ETS 1, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/842 (ansvarsfördelningsförordningen, även kallad ESR⁷) som inför nationella mål för minskning av växthusgasutsläppen senast 2030, och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/841, genom vilken medlemsstaterna åläggs att balansera utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF-förordningen).

4.3.3 Mål till 2030

EU:s klimatmål för 2030, som innebär att en inhemsk minskning av nettoutsläppen av växthusgaser (utsläpp efter avdrag för upptag) med minst 55 procent jämfört med 1990 års nivåer ska uppnås (55-procentsmålet), är uppdelat i tre delar:

- EU:s utsläppshandelssystem, EU ETS 1.
- Fördelningen av medlemsländernas ansvar för utsläppsminskningar enligt ansvarsfördelningsförordningen, ESR.
- Förordningen för upptag och utsläpp från skog och mark, LULUCF.

⁴ Naturliga system som tar upp mer koldioxid än de släpper ut.

⁵ Land Use, Land Use Change and Forestry, fortsättningsvis kallad markanvändningssektorn eller LULUCF.

⁶ Emission Trading System.

⁷ Effort Sharing Regulation.

EU ETS och ESR

EU ETS 1 innefattar utsläpp från den största delen av industrin, kraft- och värmeproduktion och flyget. För att nå 55-procentsmålet ska utsläppen i EU ETS 1 minska med 62 procent jämfört med 2005 års nivåer till 2030. Energitorv omfattas av utsläppshandelssystemet, men det gör inte odlingstov.

ESR, den så kallade icke-handlande sektorn, reglerar främst utsläpp från vägtransporter, egen uppvärmning av bostäder och lokaler, arbetsmaskiner och jordbruket. Utsläppen i ESR-sektorn ska minska med 40 procent jämfört med 2005 för att nå 55-procentsmålet. Målet till 2030 har delats upp baserat på medlemsländernas BNP per capita och ligger på mellan 10–50 procent.

Från och med 2027 skulle ett ytterligare utsläppshandelssystem för vägtransporter, uppvärmning och andra fossila bränslen (EU ETS 2) introduceras. Detta har skjutits upp till 2028.⁸

LULUCF-förordningen

I EU:s gemensamma klimatmål ingår den sammanlagda utvecklingen av utsläpp och upptag av växthusgaser inom markanvändningssektorn, som innefattar markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk. Detta regleras i LULUCF-förordningen.

Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/839 har vissa revideringar av LULUCF-förordningen gjorts. Den reviderade förordningen innebär att EU:s medlemsstater gemensamt höjt ambitionen för nettoupptaget av växthusgaser till 310 miljoner ton koldioxidekvivalenter till 2030. Detta kan jämföras med det tidigare målet om att stabilisera nettoupptaget på cirka 225 miljoner ton. I EU:s klimatlag sätts dock ett tak på 225 miljoner ton nettoupptag i LULUCF-sektorn som får räknas av mot EU:s klimatmål till 2030. Det är möjligt att använda överskott från LULUCF för att täcka underskott i ESR.

Den reviderade LULUCF-förordningen är uppdelad i två olika bokföringsperioder: 2021–2025 och 2026–2030. Under den första perioden används den bokföringskonstruktion som fanns initialt i LULUCF-förordningen. För den andra perioden utgår bokföringen från rapporteringen under klimatkonventionen och upptag och ut-

⁸ Europeiska kommissionen 2025a.

släpp från alla markkategorier slås samman till ett slutligt totalt netto-upptag för hela sektorn.⁹

4.3.4 Mål till 2040

I juli 2025 föreslog kommissionen en ändring av EU:s klimatlag för att fastställa ett klimatmål för EU för 2040. Kommissionen rekommenderade en minskning av EU:s nettoutsläpp av växthusgaser med 90 procent fram till 2040 jämfört med 1990.¹⁰ Förslaget innehöll också ett antal flexibiliteter för målets genomförande, bland annat att kunna nyttja en begränsad mängd internationella kriterier i enlighet med Parisavtalets artikel 6.

Den 9 december 2025 nådde rådet och europaparlamentet en preliminär överenskommelse om ändringen av EU:s klimatlag med ett bindande klimatmål till 2040 på 90 procent nettominskning av växthusgasutsläppen jämfört med 1990¹¹. Överenskommelsen innebär också en möjlighet att från 2036 nyttja internationella klimat-krediter under Parisavtalets artikel 6 för att bidra med upp till 5 procent av nettominskningen av utsläpp. Det ska också vara möjligt att använda permanent lagring av koldioxid för att kompensera för sådana utsläpp som är svåra att minska.

4.4 EU-förordningar med styrning mot torvmarker

4.4.1 Naturrestaureringsförordningen

I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 fastställs regler för att bidra till att bland annat uppnå unionens övergripande mål för begränsning av och anpassning till klimatförändringar samt för markförsämringsneutralitet och att uppfylla unionens internationella åtaganden. Genom förordningen inrättas en ram inom vilken medlemsstaterna ska genomföra effektiva och områdesbaserade restaureringsåtgärder med målsättningen att gemensamt inom den areal och de ekosystem som omfattas av förordningen täcka minst 20 procent av landområden och minst 20 procent av havsarealen senast 2030, samt alla ekosystem som är i behov av restaurering senast 2050.

⁹ Naturvårdsverket 2023a s. 20 f.

¹⁰ Europeiska kommissionen 2025.

¹¹ Europeiska unionens råd 2025.

I åtagandena enligt förordningen ingår bland annat i artikel 11 att genomföra restaureringsåtgärder av jordbruksekosystem. Detta inkluderar att en mängd organiska jordar som används inom jordbruket och som består av dränerade torvmarker ska restaureras genom åtminstone delvis återvätning.

Restaureringsåtgärderna, inklusive återvätning, i områden med torvbrytning får räknas in som bidrag till uppnåendet av de mål som framgår av artikel 11.4. Restaureringsåtgärder får även bestå i återvätning av organiska jordar som utgörs av dränerade torvmarker som använts på annat sätt än för jordbruksändamål och torvbrytning. Medlemsstaternas skyldighet att uppnå återvätningens målen innebär enligt artikel 11.4 inte någon skyldighet för jordbrukare och privata markägare att återväta sin mark; återvätning av jordbruksmark förblir frivillig för dem, utan att det påverkar de skyldigheter som följer av nationell rätt.

I en förteckning över exempel på restaureringsåtgärder anges restaurera våtmarker genom att återväta dränerade torvmarker, avlägsna dräneringssystem i torvmarker, återväta invallade områden och upphöra med torvbrytning.

4.4.2 Unionsramen för certifiering av kolupptag och kolinlagring

Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/3012 (CFCR-förordningen) har en frivillig unionsram för certifiering av tre typer av koldioxidrelaterade aktiviteter: permanenta kolupptag, kolinlagrande markanvändning och kollagring i produkter (den s.k. unionsramen för certifiering) inrättats. Syftet är att stödja EU:s strävan mot klimatneutralitet och att öka förtroendet för insatser som avlägsnar koldioxid från atmosfären eller minskar markutsläpp, samtidigt som miljö kvalitet och hållbarhet säkras. Det kan till exempel handla om återställning av torvmarker eller våtmarker.

Med kolinlagrande markanvändning avses enligt artikel 2.10 varje metod eller process utförd under en verksamhetsperiod på minst fem år, som rör förvaltning av land- eller kustmiljöer och som leder till avskiljning och tillfällig lagring av atmosfäriskt eller biogent kol i biogena kolpooler eller till minskning av utsläpp från mark.

För att en verksamhet ska certifieras enligt ramverket måste fyra övergripande kriterier uppfyllas:

- Verksamheten ska ge en kvantifierad nettovinst av kolupptag eller minskade markutsläpp i förhållande till standardiserade referensscenarier.
- Verksamheten ska vara additionell. Den ska gå utöver lagstadgade krav på unionsnivå eller nationell nivå och den incitamentseffekt som certifieringen ger ska behövas för att verksamheten ska bli ekonomiskt bärkraftig.
- Verksamhetsutövaren ska visa att verksamheten lagrar kol permanent eller har som syfte att lagra kol långsiktig.
- Verksamheten ska inte orsaka betydande skador på miljön och får generera sidoeffekter för andra hållbarhetsmål. En verksamhet för kolinlagrande markanvändning ska åtminstone generera sidovinster för skydd och återställande av biologisk mångfald och ekosystem, inbegripet markhälsa samt undvikande av markförstöring.

En verksamhetsutövare som vill ha sin verksamhet certifierad ska använda den tillämpliga certifieringsmetoden för att efterleva de kvalitetskriterier som nämnts ovan. Återvätning definieras som en temporär åtgärd i CFCR-förordningen.¹²

4.5 Sveriges miljö- och klimatmål

4.5.1 Miljömålen och miljömålssystemet

De miljömål som antogs av riksdagen 1999 är strukturerade i ett miljömålssystem med ett antal mål:

- Ett generationsmål som anger inriktningen för den samhällsställning som behöver ske inom en generation för att nå miljökvalitetsmålen.
- Miljökvalitetsmål som beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till.

¹² Se punkten 22 i preambeln.

- Etappmål som beskriver de samhällsomställningar som är viktiga steg för att nå Generationsmålet och miljökvalitetsmålen.

Miljömålen används som samlingsnamn för Generationsmålet, miljökvalitetsmålen och etappmålen. Generationsmålet är det övergripande målet och beskriver att vi till nästa generation ska lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Miljökvalitetsmålen uttrycker den miljömässiga dimensionen av politiken för hållbar utveckling och konkretiserar miljöbalkens mål om att främja en hållbar utveckling.¹³

Sverige har 16 miljökvalitetsmål som inkluderar mål för bland annat skog, hav, fjäll, våtmarker, klimat och biologisk mångfald. Varje miljökvalitetsmål har en precisering som förtydligar målen och som används i den löpande uppföljningen av målen. Preciseringarna är de huvudsakliga kriterier som används för att bedöma möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen och är vägledande för miljöarbetet.¹⁴

Begränsad klimatpåverkan

Definitionen av miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*¹⁵ säger att halten av växthusgaser i atmosfären i enlighet med FN:s klimatkonvention ska 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.

Enligt preciseringen till målet ska den globala medeltemperaturökningen begränsas till långt under 2 grader Celsius över förindustriell nivå och ansträngningar göras för att hålla ökningen under 1,5 grader över förindustriell nivå. Sverige ska verka internationellt för att det globala arbetet inriktas mot detta mål.¹⁶

¹³ Prop. 2009/10:155 s. 11 f.

¹⁴ A. prop. s. 28.

¹⁵ Sveriges miljömål 2025. Se även prop. 2008/09:162 s. 27–28.

¹⁶ Sveriges miljömål 2025. Se även prop. 2016/17:146 s. 24.

Ett av etappmålen kopplade till miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* är minskade utsläpp av växthusgaser för hela samhället till senast år 2045. Etappmålet innebär att senast år 2045 ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. För att nå nettonollutsläpp får kompletterande åtgärder tillgodoräknas. Utsläppen från verksamheter inom svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre än utsläppen år 1990.¹⁷

Enligt Naturvårdsverket nås inte målet till 2045 med nuvarande styrmedel. Avståndet till målet 2045 är knappt 21 miljoner ton koldioxidekvivalenter utan kompletterande åtgärder och cirka 10 miljoner ton om kompletterande åtgärder antas användas fullt ut.¹⁸

Myllrande våtmarker

Miljö kvalitetsmålet *Myllrande våtmarker*¹⁹ definieras så här: ”Våtmarkernas ekologiska och vattenhushållande funktion i landskapet ska bibehållas och värdefulla våtmarker bevaras för framtiden.”

Många av de våtmarker som finns kvar i Sverige är påverkade av markavvattning och annan vattenverksamhet och skogsbruk, m.m. Skadade våtmarker har en lägre förmåga att leverera viktiga ekosystemtjänster som att binda och lagra kol, rena vatten, fungera som översvämningsskydd och bidra med biologisk produktion. Många våtmarker har arkeologiska lämningar som kan skadas när de restaureras eller exploateras för utvinning av torv. En av preciseringsarna till miljö kvalitetsmålet *Myllrande våtmarker* är Återskapade våtmarker och arters spridningsmöjligheter.

4.5.2 Sveriges klimatpolitiska ramverk

Sedan 2017 har Sverige ett klimatpolitiskt ramverk. Ramverket består av en klimatlag, ett antal klimatmål och ett klimatpolitiskt råd. Det långsiktiga målet innebär att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären senast år 2045, för att därefter uppnå negativa utsläpp.²⁰ Sveriges klimatmål ingår som en del

¹⁷ Prop. 2016/17:146 s. 25.

¹⁸ Naturvårdsverket 2025 s. 6.

¹⁹ Sveriges miljömål 2025b.

²⁰ Prop. 2016/17:146 s. 25 f.

i miljömålssystemet. Utöver det långsiktiga målet finns etappmål till 2030 och 2040.

Nettonollmålet gäller utsläppen från hela ekonomin, oavsett om omfattning av utsläppshandeln. De nationella målen för klimatpolitiken är fastställda av riksdagen och utgörs av miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* som beskrivs i avsnitt 4.5.1, samt av etappmålet om minskade utsläpp av växthusgaser. Vid beräkning av utsläppen från verksamheter inom svenskt territorium omfattas inte utsläpp och upptag i markanvändningssektorn.²¹

Etappmålen till 2030 och 2040 inkluderar växthusgasutsläpp från ESR-sektorn, men inte utsläpp som omfattas av EU ETS 1. Etappmålen innebär att utsläppen år 2030 bör vara 63 procent lägre än utsläppen år 1990, och utsläppen år 2040 bör vara 75 procent lägre än utsläppen år 1990.²² Etappmålen omfattar inte heller utsläpp och upptag i markanvändningssektorn.

I oktober 2025 presenterade Miljömålsberedningen sitt delbetänkande SOU 2025:107. I betänkandet föreslår beredningen bland annat att basåret för etappmålet till 2030 ska ändras från 1990 till 2005, att utsläppen i ESR-sektorn bör minska med minst 60 procent jämfört med 2005, varav 10 procentenheter får ske genom kompletterande åtgärder. Miljömålsberedningen föreslår även bokföringsregler för bio-CCS²³, för ökade upptag i markanvändningssektorn och för tre typer av verifierade utsläppsminskningar utanför Sveriges gränser.²⁴

Kompletterande åtgärder

För att nå det långsiktiga målet till 2045 och etappmålen för 2030 och 2040 får kompletterande åtgärder tillgodoräknas i enlighet med internationellt beslutade regler (även kallat bokföringsregler).²⁵

²¹ A.a.

²² Sveriges miljömål 2025c.

²³ Carbon Capture and Storage.

²⁴ SOU 2025:107 s. 63 f.

²⁵ Prop. 2016/17:146 s. 32.

Vad är kompletterande åtgärder?

Begreppet kompletterande åtgärder infördes i samband med att det klimatpolitiska ramverket beslutades. Kompletterande åtgärder innebär en möjlighet att delvis uppfylla utsläppsmålen med andra åtgärder än att minska utsläppen från en viss källa. Kompletterande åtgärder kommer sannolikt att behövas för att kompensera för utsläpp som är svåra eller mycket kostsamma att helt ta bort, som till exempel vissa diffusa utsläpp från industrin och vissa biologiska utsläpp från jordbruket.²⁶

Kompletterande åtgärder får användas för att klara högst 8 procentenheter för etappmålet till 2030, 2 procentenheter för etappmålet till 2040 och 15 procentenheter för det långsiktiga målet senast 2045. Kompletterande åtgärder behövs också för att nå negativa nettoutsläpp efter 2045. Som kompletterande åtgärder får enligt det klimatpolitiska ramverket framför allt räknas:

- ökat nettoupptag av växthusgaser i skog och mark,
- avskiljning och lagring av koldioxid med biogent ursprung, så kallad bio-CCS, och
- verifierade utsläppsminskningar genom investeringar utanför Sveriges gränser.²⁷

Kompletterande åtgärder för att öka nettoupptaget i skog och mark innebär att genom åtgärder öka kolupptaget, eller minska utsläppen, inom markanvändningssektorn. I förarbetena till det klimatpolitiska ramverket uttalas att även andra kompletterande åtgärder kan vara aktuella på sikt, till exempel bio-CCS.²⁸

Med internationella bokföringsregler avses bland annat de detaljerade bokföringsregler för markanvändningssektorn som finns för perioden 2021–2030. Det reviderade LULUCF-regelverket²⁹ innebär som nämnts ovan att Sverige ska öka kolinlagringen inom hela LULUCF-sektorn med knappt 4 miljoner ton koldioxid till 2030 jämför med nivån under perioden 2016–2018.

²⁶ Klimatpolitiska rådet 2025 och Konjunkturinstitutet 2025 s. 54.

²⁷ Prop. 2016/17:146 s. 29 f. och 34.

²⁸ A. prop. s. 60.

²⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/839.

Vägvalsutredningens förslag

Vägvalsutredningen föreslog 2020 en strategi för hur Sverige ska nå negativa utsläpp av växthusgaser efter 2045 och hur kompletterande åtgärder kan bidra till det. Förslaget innehöll bland annat följande principer:

- Klimateffekten av kompletterande åtgärder ska vara jämförbar med klimateffekten av utsläppsminskningar i Sverige. Det ska inte innebära en ambitionsnivåsänkning att använda kompletterande åtgärder, i termer av klimateffekt, i stället för att ytterligare sänka utsläppen i landet.
- Handling i dag ger handlingsutrymme i morgon. Det tar generellt lång tid att bygga upp kompletterande åtgärder, och olika åtgärder tar olika lång tid att ge full effekt. En återvätningsåtgärd kan minska utsläppen relativt snabbt jämfört med till exempel beslagning.
- Samklang med utvecklingen av EU:s klimatpolitik. De svenska kompletterande åtgärderna behöver genomföras och styras så de fungerar väl med EU:s nuvarande och framtida regelverk.³⁰

Vägvalsutredningen föreslog två inriktningsmål för uppnådd volym till 2030 och 2045: 3,7 miljoner ton 2030 och 10,7 miljoner ton 2045. Förslaget på inriktning till 2030 för kompletterande åtgärder i markanvändningssektorn var 1,2 miljoner ton ökad kolsänka.

Vägvalsutredningen föreslog också att det ställs vissa krav på bidrag från markanvändningssektorn:

- Kompletterande åtgärder inom markanvändningssektorn bör få tillgodoräknas mot de nationella klimatmålen som den additionella effekten av varje enskild föreslagna åtgärd, jämfört med om åtgärden inte hade genomförts, förutsatt att den additionella effekten på upptag och utsläpp kan uppskattas på ett trovärdigt sätt.
- Ökade upptag eller minskade utsläpp från kompletterande åtgärder inom markanvändningssektorn ska beräknas och redovisas enligt LULUCF-förordningen.³¹

³⁰ SOU 2020:4 s. 32 f.

³¹ A.a. s. 50 f.

Bland annat föreslogs återvätning av dränerad torvmark som kompletterande åtgärder i markanvändningssektorn.³² Efter Vägvalsutredningens förslag har satsningar gjorts från regeringens sida bland annat på återvätning av torvmarker som kan bidra till uppbyggnaden av de kompletterande åtgärderna i Sverige då åtgärderna kan öka nettoupptaget av växthusgaser i markanvändningssektorn.³³

Naturvårdsverket har i sin redovisning av ett regeringsuppdrag lämnat ytterligare förslag kring bokföringsregler för kompletterande åtgärder i markanvändningssektorn. Naturvårdsverket föreslår att ett villkor för att ökat upptag i markanvändningssektorn ska kunna tillgodoräknas i avräkning mot de svenska klimatmålen är att det faktiskt genomförts åtgärder, till exempel som en konsekvens av införandet av styrmedel, i syfte att öka nettoupptaget från skog och mark.³⁴ Naturvårdsverkets förslag innebär att samma ökning av nettoupptaget både kan användas för att nå Sveriges åtagande i markanvändningssektorn och som en kompletterande åtgärd för att nå nationella utsläppsmål, vilket innebär att åtgärden inte är additionell, när Sveriges åtaganden mot EU beaktas. Naturvårdsverkets förslag beror på ändringar i EU:s klimatpolitik för markanvändningssektorn som bedömdes som svårt för Sverige att uppnå, och därmed var det inte motiverat att ha ytterligare additionella krav utöver vad LULUCF-förordningen kräver av Sverige.³⁵

Konjunkturinstitutet menar att den förväntade effekten av att Sverige använder de olika kompletterande åtgärderna på de globala utsläppen beror på EU:s framtida klimatpolitik och om de kompletterande åtgärderna ska vara additionella i förhållande till denna politik. Om den svenska mållkonstruktionen ska behållas behöver beslutsfattare enligt Konjunkturinstitutet fundera över vilken styrprincip som ska gälla för de kompletterande åtgärderna: om de ska ge en konstant nettoutsläppseffekt, om de ska vara additionella i förhållande till EU:s klimatpolitiska ramverk, om de ska användas för att minimera kostnaden för de svenska målen obeaktat utsläppseffekten, om de ska bidra till klimatpolitiska extrasteg, eller något annat.³⁶

³² A.a. s. 257 f.

³³ Naturvårdsverket 2023a s. 12.

³⁴ Naturvårdsverket 2023a s. 25 f.

³⁵ Konjunkturinstitutet 2025 s. 61.

³⁶ Konjunkturinstitutet 2025 s. 80.

Miljömålsberedningen har i sitt delbetänkande SOU 2025:107 föreslagit att ett ökat nettoupptag i markanvändningssektorn ska få räknas som en kompletterande åtgärd till de nationella utsläppsmålet 2030 om nettoupptaget är additionellt i förhållande till Sveriges åtagande i LULUCF-förordningen.

4.5.3 Jämförelse mellan Sveriges nationella mål och EU-åtaganden

Sveriges klimatmål överensstämmer till stor del, men inte helt, med EU:s klimatmål. De svenska etappmålen för 2030 och 2040 täcker samma utsläpp som Sveriges åtagande enligt ESR. Enligt ESR behöver Sverige minska sina utsläpp med 40 procent till 2030 i förhållande till 2005 års nivåer.³⁷ Sveriges utsläppsbudget enligt ansvarsfördelningsförordningen för åren 2021–2030 är drygt 270 miljoner ton koldioxidekvivalenter.³⁸

Som jämförelse är det svenska nationella målet för 2030 att minska utsläppen i ESR-sektorn med 63 procent jämfört med 1990, varav åtta procentenheter kan nås med kompletterande åtgärder (se avsnitt 4.5.2). En skillnad mellan det nationella etappmålet för ESR-sektorn till 2030, som föreskriver hur stora utsläppen ska vara just år 2030, är att Sveriges EU-åtaganden under ansvarsfördelningsförordningen är formulerade som en utsläppsbudget, det vill säga att Sveriges samlade nettoutsläpp behöver minska under hela perioden fram till 2030.³⁹

I den reviderade LULUCF-förordningen har Sverige ett åtagande om att nettoupptaget av växthusgaser i markanvändningssektorn ska öka med knappt 4 miljoner ton koldioxidekvivalenter till 2030. Enligt det svenska regelverket uppgår den maximala volymen kompletterande åtgärder också till knappt 4 miljoner ton koldioxidekvivalenter – där ingår ett ökat nettoupptag inom markanvändningssektorn som en möjlighet.⁴⁰

Sveriges åtaganden på EU-nivå är så alltså annorlunda ut än de svenska nationella etappmålen till 2030 på så vis att det på EU-nivå finns ett bindande åtagande om att öka upptagen i markanvändnings-

³⁷ Bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/842.

³⁸ Klimatpolitiska rådet 2025 s. 28.

³⁹ Klimatpolitiska rådet 2025 s. 28.

⁴⁰ A.a.

sektorn, vilket i den nationella målstrukturen enbart räknas som en möjlig kompletterande åtgärd.

Om åtagandena i ESR och LULUCF inte uppfylls riskerar Sverige ett överträdelseärende där Sverige kan tvingas betala böter utöver att vidta tvingande åtgärder för att minska utsläppen.

4.6 Miljöbalken

Miljöbalken (MB) infördes i januari 1999 och utgör en sammanhållen och övergripande lagstiftning för hela miljöområdet där miljötillståndet, miljökraven och miljömålen utgör grund för miljöarbetet.⁴¹

4.6.1 Syften och tillämpning

Redan i 1 kap. 1 § första stycket fastslås att miljöbalkens grundläggande syfte är att främja en hållbar utveckling. Det innebär att nuvarande och kommande generationer ska tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar att förvalta den väl. I andra stycket finns tillämpningsregler för att balkens mål ska kunna uppfyllas. Miljöbalkens syften är rättsligt bindande.⁴²

De av riksdagen fastställda miljömålen ger ledning i fråga om vad hållbar utveckling innebär och vid tillämpningen av miljöbalken. Miljömålen kan till exempel ange utsläpps begränsningar eller andra åtgärder som måste genomföras och i sådana fall kan dessa ge ledning om vilka krav som bör ställas på en verksamhet. Miljöbalken ska tillämpas så att den, i kombination med andra styrmedel, ger en optimal effekt i strävan att åstadkomma en hållbar utveckling.⁴³

4.6.2 Allmänna hänsynsregler

I miljöbalkens andra kapitel finns allmänna hänsynsregler som utgör centrala bestämmelser om den hänsyn som ska tas till människors hälsa och miljön. Hänsynsreglerna är tillämpliga på all verksamhet

⁴¹ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 154.

⁴² Prop. 1997/98:45 del 1 s. 162 f.

⁴³ A. prop. del 2 s. 8.

och alla åtgärder som har betydelse för miljöbalkens mål och är lik-som syftena med balken bindande. Hänsynsreglerna innefattar enligt 2 kap. 2 § MB bland annat kunskapskrav för den som bedriver en verksamhet, enligt 2 kap. 3 § MB krav på att vidta de försiktighetsmått som behövs för att förebygga, hindra eller motverka skada och olägenheter och enligt 2 kap. 6 § MB krav på val av plats. I regeln om försiktighetsmått innefattas principen om att förorenaren betalar som också återfinns i FEUF (se avsnitt 4.3.1). Principen innebär att kostnaderna för de åtgärder som krävs för att bibehålla en acceptabel miljö bör återspeglas i priserna på de varor och tjänster som ger upphov till föroreningar när de produceras eller konsumeras.⁴⁴

4.6.3 Miljöbedömning

I 6 kap. miljöbalken finns bestämmelser om identifiering, beskrivning och bedömning av miljöeffekter vid planering av och beslut om bland annat verksamheter och åtgärder, s.k. miljöbedömningar. Med miljöeffekter avses enligt 6 kap. 2 § 3–5 MB direkta eller indirekta effekter som är positiva eller negativa, som är tillfälliga eller bestående, som är kumulativa eller inte kumulativa och som uppstår på kort, medellång eller lång sikt på bland annat mark, jord, vatten, luft, klimat, landskap, bebyggelse och kulturmiljö, hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt eller annan hushållning med material, råvaror och energi.

Kapitlet genomför MKB-direktivet⁴⁵ och kompletterande bestämmelser finns i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Genom en hänvisning i lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter (torvlagen) genomförs direktivet även för de torvtäkter som fortsatt prövas enligt vissa bestämmelser i torvlagen (se även avsnitt 4.7).

⁴⁴ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 213.

⁴⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU.

4.6.4 Miljöfarlig verksamhet

Torvtäkter omfattas av bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet i 9 kap. MB. Kompletterande bestämmelser finns i bland annat förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och i miljöprövningsförordningen (2013:251).

Med miljöfarlig verksamhet avses sammanfattningsvis all användning av mark, byggnader eller anläggningar, dvs. fast egendom eller fasta anläggningar, som innebär utsläpp till mark, luft eller vatten eller annan olägenhet för människors hälsa eller miljön. Med utsläpp i luft avses bland annat utsläpp av koldioxid som leder till växthuseffekt. Med miljön avses omgivningen med i princip en obegränsad räckvidd, även atmosfären omfattas.⁴⁶ En olägenhet måste inte faktiskt ha uppstått för att det ska anses vara fråga om en miljöfarlig verksamhet, utan det räcker att det finns en risk för olägenhet.

Tillståndsplikt för miljöfarlig verksamhet

Torvtäkt är en miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd i vissa fall och anmälan i vissa fall. Tillstånds- och anmälningsplikten gäller enligt 9 kap. 6 § MB inte bara nya verksamheter utan kan även gälla ändringar i befintliga verksamheter. I miljöprövningsförordningen finns bestämmelser om vilka typer av miljöfarliga verksamheter som är tillståndspliktiga respektive anmälningspliktiga. Verksamheterna har beteckningarna A, B eller C beroende på deras skadlighet för miljön. Beteckningen har också betydelse för vilken myndighet som handlägger ansökningar om tillstånd m.m.

För täkt av torv med ett verksamhetsområde som är större än 150 hektar gäller enligt 4 kap. 1 § miljöprövningsförordningen tillståndsplikt B med begränsat undantag. Anmälningsplikt C gäller enligt 4 kap. 5 § första stycket 2 och 3 miljöprövningsförordningen för mindre täkter för markinnehavarens husbehov. De verksamheter som har beteckningen B är enligt 1 kap. 6 och 10 §§ miljöprövningsförordningen tillståndspliktiga hos en länsstyrelse, och beteckningen C innebär anmälningsplikt hos en tillsynsmyndighet.

⁴⁶ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 108.

En stoppregel för värdefull natur- och kulturmiljö

I 9 kap. 6 g § MB finns en stoppregel som säger att en tillstånds- eller anmälningspliktig torvtäkt inte får komma till stånd i en våtmark som utgör en värdefull natur- eller kulturmiljö.

Syftet med bestämmelsen är att värna om våtmarker som i huvudsak är orörda och att restaurera skadade våtmarker där det är möjligt. I förarbetena påminns om miljö kvalitetsmålet Myllrande våtmarker (se avsnitt 4.5.1), som innebär att torvbrytning ska ske med stor hänsyn till hydrologiska konsekvenser och att man på så sätt undviker påverkan på den biologiska mångfalden och på kulturhistoriska värden. För att nå målet bör torvtäkt endast ske i myrar som redan är kraftigt påverkade av dikning eller i ofullständigt utvunna täkter som inte bedöms vara lämpliga restaureringsobjekt.⁴⁷

4.6.5 Vattenverksamhet

För att kunna bedriva torvtäkt krävs markavvattning. I praktiken anläggs torvtäkter enbart på marker som redan tidigare markavvattats för jord- eller skogsbruk, men i regel krävs ytterligare dränering för att torv ska kunna utvinnas. Beredningen av en torvtäkt innebär att all vegetation på myrens yta tas bort och markavvattning sker under den tid som verksamheten bedrivs.⁴⁸

Markavvattning utgör enligt 11 kap. 3 § 8 MB en vattenverksamhet i miljöbalkens mening. Med markavvattning avses enligt 11 kap. 2 § MB en åtgärd som utförs för att avvattna mark, med några undantag, när syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål. Ytterligare bestämmelser om vattenverksamhet finns i 11 kap. MB och i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (LSV).

För att utgöra en markavvattning i balkens mening ska alltså syftet med åtgärden vara att varaktigt öka markens lämplighet för något visst ändamål, såsom odling, bebyggelse eller torvtäkt. Det är effekten av markavvattningen som ska vara varaktig.⁴⁹

⁴⁷ Prop. 2008/09:144 s. 20.

⁴⁸ Se prop. 2015/16:178 s. 11.

⁴⁹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 127.

Tillståndsplikt för markavvattning

För vattenverksamhet krävs enligt 11 kap. 9 § MB normalt sett tillstånd. Undantag från tillståndsplikten kan enligt 11 kap. 12 § MB göras om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas. Markavvattning regleras dock särskilt och omfattas inte av nämnt undantag och får därför inte utföras utan tillstånd.

Ett tillstånd till markavvattning ska förenas med de villkor som behövs för att begränsa eller motverka skada på allmänna eller enskilda intressen. I tillståndet ska det enligt 11 kap. 13 § första och tredje styckena MB anges inom vilken tid som åtgärderna ska vara utförda. Anledningen till det absoluta kravet på tillstånd till markavvattning är att skyddet av våra våtmarker inte får bli beroende av vilken bedömning verksamhetsutövaren gör av verksamhetens skadlighet.⁵⁰ Ansökan om tillstånd till markavvattning prövas enligt 11 kap. 9 b § MB av länsstyrelsen, med vissa undantag.⁵¹

Förbud mot markavvattning och dispens från förbudet

Där det är särskilt angeläget att våtmarker bevaras får regeringen enligt 11 kap. 14 § första stycket MB förbjuda markavvattning som skulle kräva tillstånd enligt 11 kap. MB. I förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter har regeringen nyttjat bemyndigandet att förbjuda markavvattning i ett antal län, kommuner och andra områden. Markavvattningsförbud gäller numera för stora delar av södra Sverige och för särskilt värdefulla våtmarker i övriga landet.

Det finns enligt 11 kap. 14 § andra stycket MB möjlighet att meddela dispens från förbudet om det finns särskilda skäl. Bedömningen av vad som ska anses vara skäl för dispens sker främst mot bakgrund av intresset av att från naturvårdssynpunkt bevara de återstående våtmarkerna inom ett område. Möjligheten att meddela dispens ska utnyttjas restriktivt. Det område som berörs ska i princip sakna betydelse från naturskyddssynpunkt.⁵²

⁵⁰ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 134 f.

⁵¹ Jfr 7 kap. 19 eller 20 §§ lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

⁵² Prop. 1997/98:45 del 2 s. 136.

En meddelad dispens ger inte i sig tillstånd till markavvattning, utan då måste också tillstånd sökas enligt 11 kap. 9 §. Beslutet om dispens upphör enligt 11 kap. 14 § tredje stycket MB att gälla om tillstånd till markavvattningen meddelas.

Utrivning av vattenanläggningar

Anläggningar som uppstår till följd av markavvattning eller annan vattenverksamhet, till exempel diken och vallar, är vattenanläggningar. Den som äger en vattenanläggning är enligt 11 kap. 17 § MB skyldig att underhålla den så att det inte uppkommer skada för allmänheten eller enskilda intressen genom ändringar i vattenförhållandena.

Om underhållsskyldigheten för diket ska upphöra måste en utrivning av vattenanläggningen utföras. Denna åtgärd, och andra åtgärder som kan krävas för att riva ut anläggningen – till exempel utfyllnader eller omgrävning av vattendrag – utgör också vattenverksamhet och kräver som utgångspunkt tillstånd.

Om ett dike ska läggas igen eller pluggas för att den dikade marken ska kunna återvätas krävs tillstånd till utrivning.⁵³ Behöriga att ansöka om utrivning är anläggningens ägare och den som annars fullgör underhållsskyldigheten.⁵⁴ Den som vill lägga igen eller plugga ett dike måste enligt 2 kap. 1 § LSV ha rådighet, eller rätt att förfoga, över vattnet där vattenverksamheten ska utföras. Om flera personer har deltagit i en markavvattning utgör enligt 3 § LSV deltagarna en samfällighet som är gemensamt ansvarig för vattenanläggningen. Om de diken som berörs av en återvätning ingår i en markavvattningssamfällighet⁵⁵ kan samfälligheten behöva omprövas eller avvecklas.⁵⁶

4.6.6 Tillståndsprövningen

För torvtäkter krävs således som utgångspunkt både tillstånd till vattenverksamhet och tillstånd till miljöfarlig verksamhet, samt i förekommande fall dispens från markavvattningsförbudet. Innan en ansökan ges in ska en specifik miljöbedömning göras för torvtäkter.

⁵³ Se 11 kap. 19–20 §§ MB.

⁵⁴ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 141.

⁵⁵ Kan också kallas markavvattningsföretag, dikningsföretag eller torrlägningsföretag.

⁵⁶ Se bestämmelserna i 7 kap. LSV.

Specifik miljöbedömning

I fråga om en verksamhet som ska prövas för ett tillstånd som avses i 9 eller 11 kap. ska enligt 6 kap. 20 § MB en specifik miljöbedömning göras om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. En torvtäkt som omfattas av 4 kap. 1 § miljöprövningsförordningen ska enligt 6 § första stycket 1 miljöbedömningsförordningen (2017:966) antas medföra en betydande miljöpåverkan och för torvtäkter krävs därmed alltid en specifik miljöbedömning om takten är större än 150 hektar.

En specifik miljöbedömning innebär att den som ska bedriva en verksamhet genomför ett avgränsningssamråd, tar fram en miljökonsekvensbeskrivning och ger in miljökonsekvensbeskrivningen till den som ska pröva tillståndsfrågan. Därefter ska den som prövar tillståndsfrågan enligt 6 kap. 28 § MB ge tillfälle till synpunkter på miljökonsekvensbeskrivningen och slutföra miljöbedömning.

Miljökonsekvensbeskrivningen ska enligt 6 kap. 35 § MB bland annat innehålla uppgifter om lokalisering, utformning, omfattning, alternativa lösningar, rådande miljöförhållanden och åtgärder som planeras för att förebygga, hindra motverka eller avhjälpa negativa miljöeffekter.

Ansökan

För B-verksamheter, som torvtäkt utgör, görs ansökan om tillstånd hos miljöprövningsdelegationen hos länsstyrelsen. Även vattenverksamheter som innebär markavvattning prövas av länsstyrelsen.

En ansökan om tillstånd i ett ärende som ska prövas av länsstyrelsen ska vara skriftlig och innehålla bland annat ritningar och tekniska beskrivningar, uppgifter om produktionsmängd och utsläppskällor. Ansökan ska som framgår ovan enligt 22 kap. 1 och 1 d–g §§ samt 19 kap. 5 § MB även innehålla den miljökonsekvensbeskrivning som tagits fram.

För vattenverksamheter finns ytterligare krav på ansökan i 22 kap. 1 a § MB. En sådan ansökan ska också innehålla uppgift om huruvida det finns fastigheter som berörs av vattenverksamheten eller inte samt uppgifter om de ersättningsbelopp som sökanden erbjuder varje sakägare.

Prövningen

Miljöbalken har ett utvecklat regelverk i fråga om tillståndsgivning. De överväganden om skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som sker hos miljödomstolar och tillståndsmyndigheter i samband med prövningen av en ansökan om tillstånd har sin främsta grund i miljöbalkens allmänna hänsynsregler i 2 kap.

Ett tillstånd får enligt 16 kap. 2 § MB ges för begränsad tid och får förenas med villkor. Miljöbedömningen avslutas genom att miljöprövningsdelegationen identifierar, beskriver och gör en slutlig och samlad bedömning av miljöeffekterna. Bedömningen baseras på vad som framgår i miljökonsekvensbeskrivningen och det som i övrigt har framkommit under handläggningen.

En ansökan om tillstånd eller anmälan som avser täkt av torv ska enligt 20 h §, utöver det som följer av 19 kap. 5 § MB innehålla uppgift om huruvida torven ska användas för att utvinna energi.

4.6.7 Tillståndsbeslutets innehåll

Ett beslut eller en dom som innebär tillstånd till torvtäkt ska enligt 22 kap. 25 § 11 och 19 kap. 5 § MB innehålla bestämmelser om de villkor som behövs med avseende på avhjälpan av miljöskada och ställande av säkerhet. Med avhjälpan av miljöskada avses detsamma som med efterbehandling enligt tidigare lydelse av miljöbalken.⁵⁷ Koncessioner och tillstånd enligt miljöbalken innehåller som utgångspunkt villkor om att en efterbehandlingsplan ska tas fram i samråd med tillsynsmyndigheten.

Tillstånd till täkt får enligt 9 kap. 6 e § MB ges endast om tillståndet förenas med en skyldighet att ställa säkerhet enligt 16 kap. 3 § för uppfyllandet av de villkor som ska gälla för tillståndet. Skälet till att det finns en skyldighet att ställa säkerhet i samband med tillstånd till täkt är behovet av skydd för naturmiljön. Täkterna kan orsaka omfattande och förfulande sår i landskapet och naturmiljön och det är viktigt med krav på säkerhet så att markområdet kan efterbehandlas på ett acceptabelt sätt.⁵⁸

⁵⁷ Prop. 2006/07:95 s. 136.

⁵⁸ Se prop. 2004/05:129 s. 77.

För tillstånd som gäller vattenverksamhet ska alltid en tid för utförande av arbetena bestämmas. I normalfallet gäller tio år, men arbetstiden får bestämmas till en längre tid i fall där arbetena utgör ett led i en verksamhet som tillgodose ett väsentligt samhällsintresse. Det är inte uteslutet att en förlängd arbetstid skulle kunna aktualiseras för en täkt.⁵⁹ För tillstånd till torvtäkt är det inte ovanligt med en tillståndstid på 20–30 år.

4.6.8 Tillståndets giltighet

Beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som meddelats av en länsstyrelse med stöd av 9 kap. 8 § MB samt beslut om tillstånd till markavvattnings som har meddelats av en länsstyrelse enligt 11 kap. MB som har fått laga kraft gäller enligt 24 kap. 1 § MB mot alla, vad avser frågor som har prövats i beslutet. Tillstånd kan dock begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas under vissa särskilt angivna förhållanden.

4.6.9 Återkallelse och omprövning av tillstånd och dispenser

Även om tillstånd och dispenser får rättskraft enligt 24 kap. 1 § MB och gäller mot alla så finns det relativt omfattande möjligheter till återkallelse och omprövning av tillstånd eller villkor för tillstånd från myndigheternas sida.⁶⁰

Det är till exempel möjligt att enligt 24 kap. 3 § första stycket 7 MB återkalla ett tillstånd eller dispens om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet. Ett tillstånd till täkt får dessutom enligt tredje stycket i samma bestämmelse upphävas när det förflutit 10 år från det att tillståndet fick laga kraft. Om villkoren i tillståndet visar sig vara otillräckliga för att motverka negativ påverkan på naturmiljön får villkoren ändras redan före utgången av den angivna tiden.⁶¹ Möjligheten till återkallelse och omprövning av tillstånd och dispenser har använts sparsamt och det finns mycket lite praxis.

⁵⁹ Prop. 2022/23:61 s. 17.

⁶⁰ Se till exempel 24 kap. 3 och 5 §§ MB.

⁶¹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 257.

4.6.10 Tillsyn

Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. MB och miljötillsynsförordningen (2011:13). Tillsynen ska enligt 26 kap. 1 § MB säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Tillsynsmyndigheten ska för detta ändamål på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs och vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse.

Länsstyrelsen får enligt 2 kap. 29 § andra stycket miljötillsynsförordningen överlåta uppgiften till en kommunal nämnd att utöva tillsyn över verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen eller som innebär markavvattning.

4.7 Betydelsen av torvlagens bestämmelser för utvinning av odlingstorv

Utvinning av torv för odlingsändamål har omfattats av miljöbalkens regler sedan balkens tillkomst. Före 2017 prövades dock tillstånd (koncession) för utvinning av torv för energiändamål enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter (torvlagen). Torvlagen syftade i första hand till att reglera förhållandet mellan den som å ena sidan undersökte och bearbetade en torvfyndighet och å andra sidan fastighetsägare och innehavare av rätt till marken.

Tillstånd som meddelats enligt torvlagen gäller fortfarande. Tillstånden ska då anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken.⁶² Vissa av bestämmelserna i torvlagen tillämpas fortfarande för de tillstånd som meddelats enligt torvlagen.

Tillstånd för utvinning av energitorv kan få betydelse för utvinning av odlingstorv. Enligt 23 § torvlagen får den som har bearbetningskoncession undersöka, bearbeta och tillgodogöra sig torv för att utvinna energi. Koncessionshavaren får dessutom undersöka och bearbeta torv för annat syfte i den mån de behövs för att arbete ska kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt. Det är alltså möjligt att med ett tillstånd för utvinning av energitorv enligt torvlagen, även

⁶² Se punkten 2, övergångsbestämmelserna till lagen om upphävande av lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, SFS 2016:993.

utvinna odlingstorv. En sådan ändring av ett tillstånd kräver inte nödvändigtvis något nytt tillstånd.⁶³

4.8 Sammanfattning

De utsläpp som utvinning och användning av odlingstorv genererar regleras inte direkt av någon EU-gemensam reglering. EU ETS 1 omfattar enbart utsläpp från energitorv. Indirekt finns reglering genom de åtaganden som Sverige har genom LULUCF-förordningen, men dessa krav binder inte de företag som verkar i torvbranschen, eller enskilda användare av odlingstorv, utan endast svenska staten genom kravet på att uppnå uppställda mål. I de mer långsiktiga EU-gemensamma klimatmålen finns inte heller någon direkt och konkret styrning av utsläppen från odlingstorv. Viss styrning av våtmarksfrågan finns i naturresteringsförordningen.

Det svenska långsiktiga målet om nettonollutsläpp senast 2045 inkluderar inte markanvändningssektorn. Utsläpp och upptag i sektorn kan dock i en utsträckning som fortsatt inte är fullt klarlagd användas som kompletterande åtgärder. De svenska etappmålen till 2030 och 2040 är visserligen inte direkt relevanta för utredningens ändamål, men inte heller dessa inkluderar utsläpp i markanvändningssektorn.

Miljöbalkens regleringar tar huvudsakligen sikte på täkternas inverkan på miljön och endast i liten omfattning inverkan på klimatet genom krav på dels beskrivning av klimatpåverkan i ansökan, dels krav på efterbehandling som ofta men inte alltid tar sikte på återställning med klimatsyfte.

Tillståndprocessen som leder fram till nya beslut om tillstånd att bedriva torvtäkt innehåller flera komponenter, bland annat i de flesta fall både tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Sökanden ska ta fram ett omfattande underlag till grund för myndigheternas prövning. I ansökan behöver anges om tillstånd söks för torv som ska användas för energiändamål, men inte om torven ska användas för andra ändamål.

Tillståndsbeslut som gäller torvtäkter innehåller i de flesta fall uppgift om vad den utvunna torven får användas till. I många fall har dock till exempel en bearbetningskoncession eller ett tillstånd

⁶³ Se till exempel Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätts dom i mål M 2980-17.

som beviljats för utvinning av energitorv senare prövats genom en ändringsanmälan. I ett sådant fall kan tillstånd även ha getts till utvinning för andra ändamål än ursprungstillståndet. Då framgår det inte av tillståndet hur stor andel torv som får utvinnas för respektive ändamål. Tillstånden innehåller även villkor om bland annat efterbehandling, som ofta innebär att återvätning ska ske, och för denna åtgärd ställs en säkerhet.

5 Klimatpåverkan av torvmarker och odlingstorv

5.1 Inledning

Dränerade torvmarker i Sverige leder till betydande koldioxidutsläpp, cirka 14,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2024. Detta kan jämföras med Sveriges totala årliga utsläpp av koldioxidekvivalenter som var 47,5 miljoner ton 2024. Odlingstorven i sig leder i sammanhanget till relativt små utsläpp, för närvarande cirka 300 000 ton koldioxidekvivalenter per år. Eftersom utsläppen från odlingstorven sker genom successiv nedbrytning av den torv som utvunnits sedan 1990 ökar utsläppen med tiden, givet oförändrad utvinningsnivå, eftersom den årliga nedbrytningen är lägre än den årligen utvunna mängden odlingstorv.

Enligt direktiven ska utredningen redovisa de utsläpp av växthusgaser som den svenska utvinningen och användningen av odlingstorv ger upphov till i Sverige och i andra länder. För att göra bilden av klimatpåverkan av odlingstorv mer komplett anser utredningen att det finns skäl att även beskriva klimatpåverkan från torvmarker i allmänhet. Beskrivningen av effekterna av återvätningsåtgärder på torvmarker blir även relevant i förhållande till de tänkbara åtgärder som presenteras i kapitel 7.

Sverige sammanställer varje år data om svenska utsläpp av växthusgaser i enlighet med FN:s klimatkonvention (UNFCCC) och Parisavtalets rapporteringsriktlinjer. Utsläppen redovisas även till EU-kommissionen i enlighet med styrningsförordningen¹. Sveriges växthusgasinventering beräknas baserat på IPCC²:s metodriktlinjer för nationella växthusgasutsläppsinventeringar.³ Beräkningarna är

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1999.

² International Panel on Climate Change.

³ IPCC 2006.

justerade för IPCC:s globala uppvärmningspotentialer (Global Warming Potential, GWP) i ett 100-årsperspektiv som finns publicerade i den femte utvärderingsrapporten⁴ (AR 5). Den svenska rapporteringen görs av Naturvårdsverket. IPCC har tagit fram grundläggande riktlinjer för hur olika typer av utsläpp kan rapporteras, men det finns även möjlighet att använda mer detaljerade metoder om underlag för detta finns.

Utsläpp beräknas genom nationella data och generella eller specifika emissionsfaktorer. En emissionsfaktor är ett mått på hur mycket utsläpp av växthusgaser som uppstår per enhet av en viss aktivitet, till exempel per liter bränsle eller per hektar torvmark.

IPCC delar in metoderna för rapportering av utsläpp i olika nivåer⁵, nivå 1, 2 och 3. Nivå 1 använder IPCC:s globala emissionsfaktorer som anges i IPCC:s rapporteringsriktlinjer⁶, och enkla beräkningsmodeller. Dessa kräver därmed minimalt med nationella data. Nivå 2 använder också enkla beräkningsmodeller, men här behöver landspecifika emissionsfaktorer tas fram, exempelvis genom nationella inventeringar. Nivå 3 använder mer avancerade modeller som mäter förändringar över tid, exempelvis genom dynamiska kolflödesmodeller. IPCC uppmuntrar länder att ta fram egna metoder enligt de högre nivåerna för att få fram data av bättre kvalitet. Den reviderade LULUCF-förordningen⁷ ställer krav på medlemsländerna att senast 2028 tillämpa IPCC:s nivå 2-metoder och i vissa fall även nivå 3. För rapportering av utsläpp från odlingstorv i Sverige används både nivå 2- och nivå 3-metoder, vilket beskrivs närmare i avsnitt 5.7.3 och 5.7.4.

5.2 Växthusgaser och klimatet

Växthusgaser är en samlingsterm för gaser som fångar upp värme och förstärker jordens naturliga växthuseffekt, vilket leder till global uppvärmning. Det finns många olika växthusgaser men de gaser som främst är relevanta vad gäller utsläpp och upptag från markanvändning är koldioxid (CO₂), metan (CH₄), och lustgas (N₂O). Växthusgaser har olika styrka och redovisas vanligtvis baserat på

⁴ IPCC 2014a.

⁵ "Tier" enligt IPCC.

⁶ IPCC 2003.

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/839.

deras globala uppvärmningspotential, vilket uttrycks i koldioxidekvivalenter, som är ett sätt att jämföra utsläpp av olika växthusgaser genom att omvandla deras klimatpåverkan till en motsvarande mängd koldioxid. Detta innebär att koldioxid har en global uppvärmningspotential som är 1. Begreppet koldioxidekvivalenter används här i de fall där redovisade siffror avser andra växthusgaser än koldioxid, eller utsläpp från flera olika växthusgaser. Begreppet koldioxid används i de fall utsläppen avser ren koldioxid.

Utöver skillnaden i styrka har olika växthusgaser också olika livslängd i atmosfären. Exempelvis är metan en starkare växthusgas än koldioxid, men har kortare livslängd i atmosfären. Detta gör att styrkan för metan, mätt i koldioxidekvivalenter, är olika beroende på tidsperspektivet. I tabell 5.1 redovisas styrkan för växthusgaserna koldioxid, metan och lustgas ur olika tidsperspektiv. Siffrorna kommer från IPCC:s AR 5 och måste användas av EU-länderna i klimatrapporteringen, vilket styrs genom en delegerad akt på EU-nivå⁸. IPCC har uppdaterat siffrorna i sin sjätte utvärderingsrapport (AR 6) där IPCC bland annat har olika koefficienter för biogent och fossilt metan, men ändringarna i styrka är marginella.

Tabell 5.1 Styrkan av de vanligaste växthusgaserna från markanvändning
I koldioxidekvivalenter

Växthusgas	Global uppvärmningspotential –20 år	Global uppvärmningspotential –100 år
Koldioxid	1	1
Metan	84	28
Lustgas	264	265

Källa: IPCC 2014a.

5.3 Orörda torvmarker och klimatet

Torvmarkerna i Sverige, som utgör cirka 15 procent av landets areal, eller 6 400 000 hektar av Sveriges totala landareal på 41 000 000 hektar, innehåller ett stort förråd av kol. Torvmarkerna har också ett stort flöde, i form av upptag och utsläpp, av växthusgaserna koldioxid och metan. Hur detta flöde ser ut varierar stort mellan olika torvmarker, och det finns betydande geografiska skillnader inom Sverige.

⁸ Europeiska kommissionens delegerade förordning (EU) 2020/1044.

Vissa torvmarker har ett nettoupptag av kol, vilket innebär att marken absorberar koldioxid från atmosfären genom att växande biomassa, i större utsträckning än marken, släpper ut koldioxid och andra växthusgaser. Marker där upptagen av växthusgaser är större än utsläppen kallas för kolsänkor eller nettosänkor. I andra fall kan nedbrytningen vara större än upptaget och torvmarken är då en nettokälla för koldioxidutsläpp, vilket innebär att marken släpper ut mer växthusgaser än den absorberar från atmosfären. En icke dränerad torvmark med högt stående grundvatten är ofta en nettosänka för koldioxid. En sådan torvmark avger generellt samtidigt metan i en sådan mängd att den samlade effekten av koldioxid och metan mätt i koldioxidekvivalenter i vissa fall innebär att torvmarken är en utsläppskälla för växthusgaser. Flera faktorer påverkar om en torvmark är en nettokälla eller nettosänka, men näringstillgång i marken och andra förutsättningar för biologisk tillväxt samt klimatzon är bland de viktigare faktorerna. I Sverige finns två klimatzoner där södra och delar av mellersta Sverige ingår i den tempererade zonen, medan norra Sverige, med avgränsning ungefär vid Dalälven, ingår i den boreala klimatzonen.

Av Sveriges torvmarker anses en majoritet vara opåverkade av mänsklig aktivitet. De orörda torvmarkerna utgör 3 960 000 hektar, eller 62 procent av Sveriges torvmarker. En stor del av dessa marker ligger i norra Sverige. I rapporteringen under FN:s klimatkonvention rapporteras dock enbart utsläpp på grund av mänsklig påverkan, och inte utsläpp och upptag från orörda torvmarker.

5.4 Dränerade torvmarkers effekt på klimatet

Torvmarker har dränerats i stor omfattning i Sverige, särskilt under 1800-talet och tidigt 1900-tal, vilket gjordes för att skapa mer åkermark och öka jordbruksproduktionen. När behovet av jordbruksmark har minskat över tid har många av de dränerade torvmarkerna beskogsats. Cirka 1 miljon hektar dränerad torvmark är i dag skogsmark medan 140 000 hektar fortfarande används som jordbruksmark (åkermark och naturbetesmark).

Dränering av torvmark leder i många fall till att utsläppen av växthusgaser från marken ökar. När torvmarker dräneras sänks grundvattennivån, vilket leder till att torven i marken syresätts. Det leder

till att metanavgången från marken minskar, eftersom metan bildas av mikroorganismer under syrefria förhållanden. Samtidigt börjar andra mikroorganismer bryta ned den dränerade torven till koldioxid som släpps ut till atmosfären. En annan konsekvens av dränering är att det kväve som finns i torven blir tillgängligt för mikroorganismerna och omvandlas till lustgas. Dränering leder alltså till minskade utsläpp av metan men till ökade utsläpp av koldioxid och lustgas. Vilken nettoeffekt som är störst beror på geografiska förhållanden och näringstillgång i marken. Generellt är effekten av ökade koldioxidutsläpp större på marker i varmare klimat och med bättre förhållanden för biologisk tillväxt.

En metodik för beräkning av utsläpp och upptag av växthusgaser från dränerad torvmark har sammanställts av IPCC.⁹ Uppskattningen av upptag och utsläpp sker genom multiplikation av en emissionsfaktor, som varierar beroende på näringsstatus och hydrologisk påverkan, med torvmarkens areal. I tabell 5.2 redovisas emissionsfaktorer som är framtagna för Sverige och som används för Sveriges klimatrapporering. I tabellen syftar mark på utsläpp av växthusgaser som släpps ut till atmosfären från marken, medan DOC står för löst organiskt kol, som släpps ut till vattendrag. För metan är utsläppen betydligt högre om de sker i direkt anslutning till ett dike. Osäkerheterna för dessa emissionsfaktorer är stora bland annat på grund av komplexa biologiska processer, stor geografisk variation och för att användandet ett genomsnitt på nationell nivå innebär betydande förenklingar.

⁹ IPCC 2006a.

Tabell 5.2 Emissionsfaktorer för dränerad mark

I ton koldioxid samt kilogram metan och lustgas per hektar och år

Markanvändning	Klimat	Näringsstatus/ Kol-kvävekvot	Koldioxid		Lustgas		Metan	
			Mark	DOC		Mark	Dike	
Skog	Boreal	Rik (C:N < 20)	0,8	0,07	3,5	1,9	5,4	
		Fattig (C:N ≥ 20)	0,8	0,07	1	16,3	5,4	
	Tempererad	Rik (C:N < 20)	4,4	0,1	3,3	0,2	5,4	
		(C:N 20–30)	3,6	0,1	2,3	0,2	5,4	
		Fattig (C:N > 30)	2,2	0,1	0,4	4,0	5,4	
Betesmark	Boreal	Rik (C:N < 20)	0,8	0,04	3,5	1,9	10,8	
		Fattig (C:N ≥ 20)	0,8	0,04	1	16,3	10,8	
	Tempererad	Rik (C:N < 20)	4	0,1	3,3	0,2	10,8	
		(C:N 20–30)	3,6	0,1	2,3	0,2	10,8	
		Fattig (C:N > 30)	2,2	0,1	0,4	4,0	10,8	
Jordbruksmark	Boreal		2,1	0,12	9,1	–12,6	58,3	
	Tempererad		9,5	0,12	10,5	23,9	58,3	

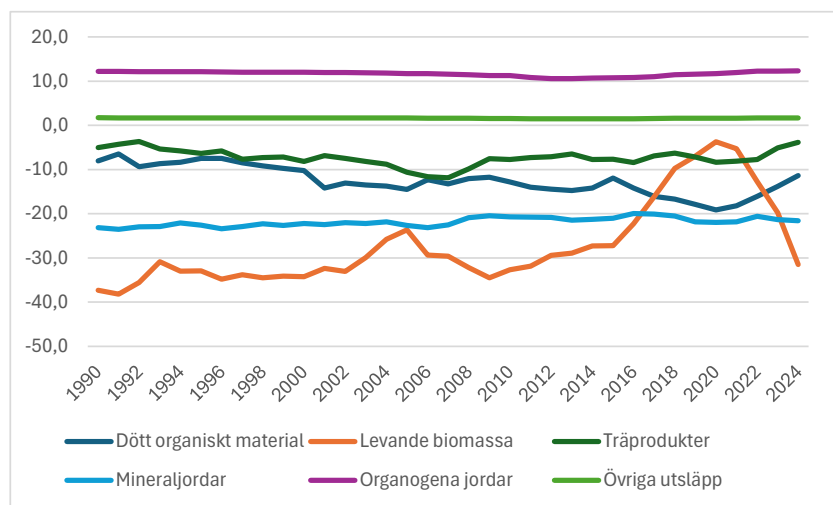
Källa: Naturvårdsverket 2026a.

I figur 5.1 redovisas alla utsläpp från markanvändningssektorn i Sverige mellan 1990 och 2024 som redovisats i Sveriges årliga klimatrapportering. Organogena jordar syftar på utsläpp från dränerad organogen mark, med vilket avses dränerade torvmarker. Utsläppen från dränerade torvmarker har varit relativt konstanta över tid, på grund av att markavvattning inte längre sker i stor omfattning och att återställning av torvmarker inte görs i en sådan utsträckning att det påverkar de totala utsläppen mer än marginellt. De genomsnittliga årliga utsläppen från organogena jordar är cirka 12 miljoner ton koldioxid, inklusive koldioxidutsläppen från odlingstorv. Om även metan och lustgasutsläpp från dränerade torvmarker räknas in, vilket fångas av övriga utsläpp i figur 5.1, så blir de totala utsläppen från dränerade torvmarker 14,5 miljoner koldioxidekvivalenter. Här räknas utsläppen från odling på organogena jordar som redovisas i jordbrukssektorn och som motsvarade 484 000 ton koldioxidekvivalenter 2024 inte in. Utsläppen från dränerade torvmarker har inte varierat så mycket mellan 1990 och 2024 och de genomsnittliga utsläppen ligger på 13,9 miljoner ton koldioxidekvivalenter under dessa år.

Upptaget från levande biomassa är den största källan till koldioxidupptag men detta upptag minskade kraftigt under senare delen av 2010-talet, vilket främst beror på ett minskat upptag från skog på grund av extremväder och torka under 2018. Upptaget har dock återhämtat sig till tidigare nivåer under 2020-talet. I sammanhanget är alltså utsläppen från odlingstorv relativt små och fångas främst upp av utsläppen från organogen mark där användningen av odlingsstorv och koldioxidutsläpp från torvtäkter ingår. Utsläppen av metan och lustgas från torvtäkter fångas upp av övriga utsläpp.

Figur 5.1 Nettoutsläpp och nettoupptag av växthusgaser i markanvändningssektorn 1990–2024

Från olika koldioxidkällor, avverkade träprodukter, och övriga utsläpp (inklusive CH₄ och N₂O från olika källor), i 1 000 000 ton koldioxidekvivalenter



Källa: Naturvårdsverket 2026a.

Även om torvmarker inte längre dräneras i stor omfattning så förstörs ändå torvmarker genom exploatering, framför allt genom anläggandet av byggnader, vägar och järnvägar. Totalt sett har 19 000 hektar exploaterats fram till 2024. Om även närliggande marker som påverkas av indirekt exploatering inräknas är den totala arealen 122 000 hektar¹⁰. De senaste åren har ungefär 100 hektar torvmark

¹⁰ Statistikmyndigheten SCB, Exploaterad våtmark efter region, typ av exploatering, tabell-innehåll och år, 2026.

exploateras per år, eller närmare 1 000 hektar om indirekt exploatering inkluderas. Miljömålsberedningen tar i sitt delbetänkande SOU 2025:21 upp att år 2023 var utsläppen från dränerad organogen mark (torvmarker) i bebyggd mark 3,5 gånger högre än utsläppen från mineraljordar i bebyggd mark, trots att organogena jordar utgör cirka 1 procent av den bebyggda marken. Miljömålsberedningen föreslog därför att exploatering av torvmark endast får ske om det finns särskilda skäl, och att utsläppen som exploateringen ger upphov till i så fall kompenseras på annat sätt.

5.5 Klimateffekten av återvätning av torvmarker

Om en dränerad torvmark återväts kommer ofta tillväxten av torv åter komma i gång, vilket leder till ett upptag av koldioxid när kolet binds in i marken. Eftersom nedbrytningen från den torv som tidigare var syresatt avstannar, minskar nettoutsläppen av koldioxid från marken. När vattennivåerna i marken stiger ökar samtidigt metanutsläppen. Detta beror på att växtbeståndens sammansättning ändras när näringshalten i marken ökar.

Även artsammansättningen av växtligheten har betydelse för utsläppen och upptagen av växthusgaser. I vissa fall kan metanutsläppen, uttryckt som koldioxidekvivalenter, bli större än inbindningen av koldioxid i den återupptagna torvbildningen. Återvätning av torvmarker kan därmed innebära fortsatt nettoutsläpp av växthusgaser. Nettoutsläppen av växthusgaser från den återväta marken kan förväntas vara lägre för de flesta typer av marker än nettoutsläppen från marken innan den återvattes. Det finns dock många faktorer som påverkar utsläppen och det kan vara svårt att uppskatta effekten av återvätning på förhand.¹¹

Skogsstyrelsen har tagit fram skattningar av genomsnittliga nettoflöden av växthusgaser från dikade respektive odikade torvmarker.¹² I tabell 5.3 framgår att nettoeffekten av att återväta våtmarker är en minskning av växthusgasutsläppen – när åtgärden sker på tempererad näringsrik skogsmark – med mellan 6,2 och 26 ton koldioxidekvivalenter per hektar och år. På tempererade näringsfattiga marker och boreala näringsrika marker är effekten mer blygsam. För när-

¹¹ Kasimir & Lindgren s. 48 f.

¹² Skogsstyrelsen 2021.

ingsfattiga boreala marker är nettoeffekten en viss ökning av utsläppen. Tabell 5.3 visar utsläppen ur ett 100-årsperspektiv där effekten av utsläpp av koldioxid blir större relativt effekten av metanutsläpp som har en betydligt kortare livslängd i atmosfären (se avsnitt 5.2).

Tabell 5.3 Nettoflöden av växthusgaser från marken för dikad torvmark samt för odikad torvmark/torvmark efter återvätning – 100-årsperspektiv

I ton koldioxidekvivalenter per hektar och år

	Dikad – låga värden	Dikad – medelvärden	Dikad – höga värden	Odikad	Skillnad: Dikad–Odikad
Tempererad näringsrik mark		16	36	9,8	6,2
Tempererad näringsfattig mark		4,6		3,2	1,4
Boreal näringsrik mark	4,7	5,7	14	4,4	1,3
Boreal näringsfattig mark	–0,6	0,2	1	0,3	–0,1

Källa: Skogsstyrelsen 2021.

Tabell 5.4 visar nettoeffekten av utsläpp ur ett 20-årsperspektiv, där ökningen av metanutsläpp till följd av återvätning ger större effekt. För temperade näringsrika skogsmarker är nettoeffekten mellan –10 och +10 ton koldioxidekvivalenter per hektar och år. För övriga marker är nettoeffekten entydigt en ökning av utsläppen.

Tabell 5.4 Nettoflöden av växthusgaser från marken för dikad torvmark samt för odikad torvmark/torvmark efter återvätning – 20-årsperspektiv

I ton koldioxidekvivalenter per hektar och år

	Dikad – låga värden	Dikad – medelvärden	Dikad – höga värden	Odikad	Skillnad: Dikad–Odikad
Tempererad näringsrik mark		16	36	26	–10
Tempererad näringsfattig mark		5,0		9,5	–4,5
Boreal näringsrik mark	4,9	5,9	14	13	–7,1
Boreal näringsfattig mark	0,0	0,8	1,6	3,2	–2,4

Källa: Skogsstyrelsen 2021.

Skogsstyrelsen¹³ menar att 100-årsperspektivet ger en mer rättvisande bild av de samlade klimateffekterna av markanvändning än 20-årsperspektivet, bland annat eftersom återvätning främst sker på marker där skogsavverkning skett och avverkningscyklerna i Sverige är uppemot 100 år. Vidare antas koncentrationen av växthusgaser i atmosfären vara högre om 100 år än om 20 år och den långsiktiga effekten av koldioxidutsläpp anses därför mer skadlig. Även i klimatrapporteringen är 100-årsperspektivet rådande.¹⁴

5.6 Odlingstorvens effekt på klimatet

Torvtäcker utgör en liten del av Sveriges dränerade torvmarker. Arealen brukade torvtäcker varierar från år till år, bland annat beroende på väderförhållanden och efterfrågan på torv. Figur 5.2 redovisar arealen torvmark där torv har utvunnits årligen mellan 1990–2024, vilket inte inkluderar vilande täcker där ingen torvutvinning sker det aktuella året. Arealen torvtäcker uppskattades till 9 389 hektar 2024. Detta inkluderar både täcker för utvinning av odlingstorv och

¹³ Skogsstyrelsen 2021.

¹⁴ Europeiska kommissionens delegerade förordning (EU) 2020/1044.

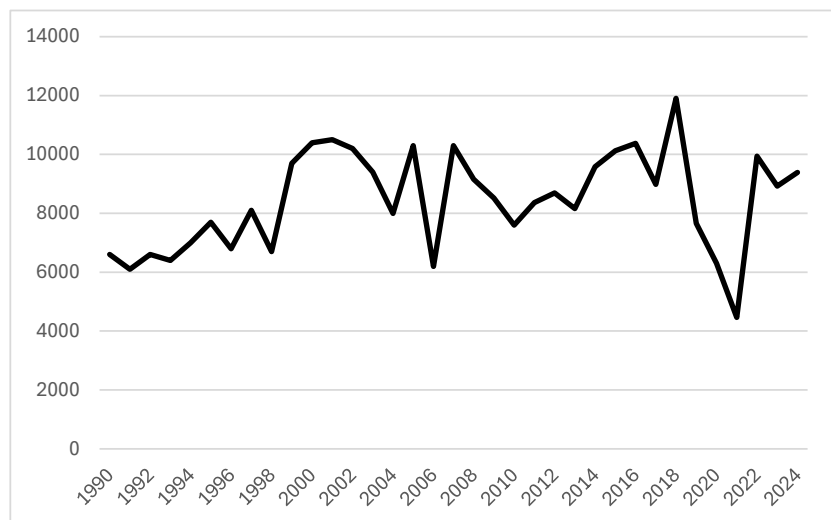
energitorv, där andelen som utnyttjas för utvinning av odlingstorf har ökat kraftigt efter 2020.

Torvtäkter i Sverige anläggs på redan dränerad torvmark och inte på orörda torvmarker. Trots detta leder anläggandet av en torvtäkt till att marken måste dräneras ytterligare, vilket medför att utsläppen av koldioxid ökar från marken. Att utsläppen av koldioxid ökar när torv utvinns beror på att ett djupare lager av torv behöver dräneras i samband med utvinningen. Hur stor skillnaden blir mellan utsläppen före och efter anläggandet av täkten beror på dräneringsgraden innan området iordningställs för täkt. Utvinningen av torv ger också vissa utsläpp av lustgas och metan från marken, men dessa är relativt små jämfört med utsläppen av koldioxid.

Utöver de utsläpp som sker från marken vid själva utvinningsprocessen leder oxideringen av den utvunna odlingstorven till ytterligare utsläpp av växthusgaser. Dessa utsläpp utgör huvuddelen av utsläppen från odlingstorf. Det finns olika metoder för att kvantifiera utsläppen från torvutvinning och torvanvändning, vilket redogörs för i följande avsnitt.

Figur 5.2 Areal brukad torvmark i Sverige 1990–2024

Hektar torvmark där torv utvinns under året



Källa: Naturvårdsverket 2026a.

5.7 Beräkning av utsläpp från odlingstorv

5.7.1 Kolinnehåll i torv

För att kunna beräkna utsläppen från odlingstorv behöver torvens kolinnehåll uppskattas. Som en del av Sveriges klimatrapportering görs en nationell uppskattning av kolinnehållet i torv.¹⁵

I den svenska klimatrapportering görs följande antaganden. Torr densitet för torv är 100 kilogram per kubikmeter, kolinnehållet är 55 procent och det organiska innehållet är 96 procent. Detta ger en kolhalt på 0,053 ton kol per kubikmeter torr torv, vilket motsvarar ungefär 0,194 ton koldioxid per kubikmeter när kol räknas om till koldioxid. Koldioxidhalten är något högre än de nivå 1-värden som används i IPPC:s riktlinjer.¹⁶ Där antas ett något lägre kolinnehåll på 50 procent, vilket leder till en kolhalt på 0,05 ton kol per kubikmeter torr torv, motsvarande ungefär 0,183 ton koldioxid per kubikmeter. Andra länder har angett högre utsläpp, exempelvis använder Storbritannien en koldioxidhalt på 0,244 koldioxid per kubikmeter torv.

5.7.2 Utsläpp av växthusgaser från torvtäkter

Utsläpp från odlingstorv kan delas upp mellan utsläppen från själva täkten (direkta utsläpp från marken) och användningen av den utvunna odlingstorven (indirekta utsläpp). Utsläppen från täkten beror på att ytterligare dränering vid torvtäkten medför utsläpp av koldioxid, kväve och metan när torven utvinns. Det medför också läckage av löst organiskt kol till närliggande vattendrag, vilket är jämförbart med koldioxidutsläpp. För utsläppen som sker från torvtäkter används nationella emissionsfaktorer för utsläpp av koldioxid, lustgas och metan, vilket motsvarar en nivå 2-metod enligt IPCC:s riktlinjer.

För koldioxidutsläpp från torvutvinning används en emissionsfaktor på 2,5 ton kol per hektar och år, vilket är något lägre än IPCC:s nivå 1-värde på 2,8 ton kol per hektar och år. För lustgas och metan antas dock högre utsläpp än vad IPCC:s nivå 1-värden anger: 2,8 kilogram lustgas per hektar respektive 32 kilogram metan per hektar. IPPC:s motsvarande värden är 1,6 kilogram lustgas per hektar och 26 kilogram metan per hektar.

¹⁵ Naturvårdsverket 2026, National Inventory Document Sweden 2026.

¹⁶ IPCC 2006.

Tabell 5.5 redovisar utsläppen från torvutvinning mellan 1990 och 2024, uppdelat på utsläppstyp och omräknat till koldioxidekvivalenter för lustgas och metan, med 100-årig omvandlingsfaktor för lustgas och metan (se avsnitt 5.2 och 5.4). Utsläppen från mark som används för torvtäkt inkluderar både torvmarker som används som odlings-
torv och energitorv. Den genomsnittliga utsläppsnivån från torvutvinning mellan 1990 och 2024 är 98 000 ton koldioxidekvivalenter.

Tabell 5.5 Utsläpp av växthusgaser från torvutvinning i Sverige 1990–2024

I tusental ton koldioxidekvivalenter

År	Utsläpp av CO ₂	Utsläpp av löst organiskt kol (DOC)	Utsläpp av N ₂ O	Utsläpp av CH ₄	Totalt
1990	60,50	2,90	7,70	5,97	77
1991	55,92	2,68	7,11	5,52	71
1992	60,50	2,90	7,70	5,97	77
1993	58,67	2,82	7,46	5,79	75
1994	64,17	3,08	8,16	6,33	82
1995	70,58	3,39	8,98	6,96	90
1996	62,33	2,99	7,93	6,15	79
1997	74,25	3,56	9,44	7,33	95
1998	61,42	2,95	7,81	6,06	78
1999	88,92	4,27	11,31	8,77	113
2000	95,33	4,58	12,13	9,41	121
2001	96,25	4,62	12,24	9,50	123
2002	93,50	4,49	11,89	9,22	119
2003	86,17	4,14	10,96	8,50	110
2004	73,33	3,52	9,33	7,24	93
2005	94,42	4,53	12,01	9,32	120
2006	56,83	2,73	7,23	5,61	72
2007	94,42	4,53	12,01	9,32	120
2008	83,96	4,03	10,68	8,28	107
2009	78,05	3,75	9,93	7,70	99
2010	69,64	3,34	8,86	6,87	89
2011	76,69	3,68	9,75	7,57	98
2012	79,69	3,82	10,14	7,86	102
2013	74,76	3,59	9,51	7,38	95
2014	87,86	4,22	11,18	8,67	112
2015	92,83	4,46	11,81	9,16	118
2016	95,11	4,57	12,10	9,38	121

År	Utsläpp av CO ₂	Utsläpp av löst organiskt kol (DOC)	Utsläpp av N ₂ O	Utsläpp av CH ₄	Totalt
2017	82,38	3,95	10,48	8,13	105
2018	109,14	5,24	13,88	10,77	139
2019	70,19	3,37	8,93	6,92	89
2020	57,75	2,77	7,35	5,70	74
2021	40,87	1,96	5,20	4,03	52
2022	91,11	4,37	11,59	8,99	116
2023	81,77	3,92	10,40	8,07	104
2024	86,07	4,13	10,95	8,49	110

Källa: Naturvårdsverket 2026a.

5.7.3 IPCC:s metodik för beräkning av utsläpp från odlingstorv

Nivå 1 i IPCC:s rapporteringsmetod för odlingstorv förutsätter två antaganden. Det första antagandet är ett globalt genomsnittsvärde på 0,05 ton kol per kubikmeter lufttorr torv. Det andra antagandet är att omedelbar oxidation av odlingstorven sker. Detta innebär att hela kolinnehållet i odlingstorven antas släppas ut vid utvinnings-tillfället, på motsvarande sätt som vid förbränning av energitorv.

Tabell 5.6 visar växthusgasutsläppen från odlingstorv för Sverige mellan 1990 och 2024 om utsläppen beräknas enligt IPCC:s nivå 1-metod. Tabellen visar att utsläppen från odlingstorv i Sverige ökat med 113 procent mellan 1990 och 2024. Storleken på utsläppen varierar också mycket mellan åren; exempelvis ökade utsläppen från 2021 till 2022 med 18 procent för att sedan minska med 31 procent från 2022 till 2023. I den sista kolumnen som summerar utsläppen från odlingstorv med utsläppen från torvtäkter, används de siffror för utsläpp från torvtäkter som redovisats i tabell 5.5.

Om i stället IPCC:s emissionsfaktorer hade använts för utsläppen från torvtäkter hade utsläppen varit marginellt lägre (97 procent) på grund av att utsläpp av lustgas och metan uppskattas vara något lägre. Med IPCC:s nivå 1-metod redovisas alla utsläpp från utvinning och användning av odlingstorv som kommer från Sverige som svenska klimatutsläpp. Export av odlingstorv särredovisas inte, utan utsläppen som härrör från den exporterade odlingstorven räknas också som svenska territoriella utsläpp.

**Tabell 5.6 Utsläpp från torvanvändning i Sverige 1990–2024
– IPCC:s nivå 1-metod**

I tusental ton koldioxidekvivalenter

År	Utvunnen odlingstorv (1 000 m ³)	Utsläpp odlingstorv IPCC	Summa utsläpp utvinning och användning
1990	794	146	223
1991	785	144	215
1992	900	165	242
1993	915	168	242
1994	1 066	195	277
1995	1 055	193	283
1996	1 084	199	278
1997	1 203	221	315
1998	671	123	201
1999	1 460	268	381
2000	1 000	183	305
2001	1 400	257	379
2002	1 800	330	449
2003	1 500	275	385
2004	1 108	203	297
2005	1 545	283	404
2006	1 716	315	387
2007	1 302	239	359
2008	1 434	263	370
2009	1 198	220	319
2010	1 250	229	318
2011	1 611	295	393
2012	977	179	281
2013	1 815	333	428
2014	1 512	277	389
2015	1 266	232	350
2016	1 676	307	428
2017	1 662	305	410
2018	1 604	294	433
2019	1 598	293	382
2020	1 913	351	424
2021	2 233	409	461
2022	2 640	484	600
2023	1 809	332	436
2024	1 986	364	474

Källa: Naturvårdsverket 2026a.

5.7.4 Svensk metodik för beräkning av utsläpp från odlingstorv

I Sverige används en mer avancerad modell, som motsvarar nivå 3 enligt IPCC:s riktlinjer, för mätning av utsläpp från utvinningen och användningen av odlingstorv, utöver utsläppen från själva torvtäkterna. Metoden är baserad på mångåriga studier från Sveriges Lantbruksuniversitet.¹⁷ Som beskrivs i avsnitt 5.7.2 används en nivå 2-metod för utsläpp från torvtäkter. Den svenska metoden är alltså en kombination av IPCC:s nivå 2- och nivå 3-metoder.

I den svenska metodiken antas odlingstorven brytas ner med 3 procent per år, vilket gör att utsläppen sprids ut över lång tid i stället för att mätas som att de sker omedelbart. Detta innebär att de årliga utsläppen bara till liten del kommer från utvinning av torv som skedde rapporteringsåret. I stället kopplas de till stor del till historisk ackumulerad utvinning. Årliga (för år t) utsläpp av koldioxid beräknas enligt följande formel $CO_{2,t} = C_t * 0,03 * \frac{44}{12}$ där $CO_{2,t}$ avser koldioxid för år ' t ' och C_t avser det ackumulerade kolet över tid i form av aktuell och tidigare torvutvinning. Med $\frac{44}{12}$ avses konverteringsfaktorn mellan kol och koldioxid.

För den torv som utvinns ett visst år kommer utsläppen fortsätta ske under en lång tid med den svenska beräkningsmetoden. Med en nedbrytningstakt på 3 procent per år tar det ungefär 23 år för hälften ($t = \frac{\ln 0,5}{\ln 0,97} \approx 22,8$) av den utvunna odlingstorven under ett visst år att brytas ner och bilda koldioxid som släpps ut till atmosfären. Utsläppen kommer aldrig att försvinna helt med metoden, men efter 151 år har ungefär 99 procent ($t = \frac{\ln 0,01}{\ln 0,97} \approx 151,2$) av den odlingstorv som utvunnits ett visst år brutits ner och bildat koldioxid som släppts ut till atmosfären.

I tabell 5.7 visas utsläppen från användning av odlingstorv i Sverige enligt den svenska nivå 2-metodiken. Eftersom odlingstorven inte antas oxideras omedelbart byggs ett kolförråd av ackumulerad utvinning upp i rapporteringen, vilket ska motsvara den samlade utvinningen av odlingstorv som bidrar till koldioxidutsläpp genom gradvis nedbrytning. Detta leder till att utsläppen förblir relativt höga över lång tid, trots minskad användning. Exempelvis är det bara 12 000 ton eller 6 procent av utsläppen från 2024 som härrör

¹⁷ Kätterer m.fl. 2011.

från utvinning av torv samma år. Värt att notera är att ackumuleringen av kolförrådet i den svenska klimatrapporteringen börjar 1990¹⁸ eftersom det är det år som klimatrapporteringen utgår från.

Tabell 5.7 visar också totala utsläpp när utsläppen från utvinningen inkluderas, vilket är 303 000 ton koldioxidekvivalenter för 2024, eller 283 000 ton koldioxid om utsläpp av metan och lustgas inte räknas med. Liksom vid användning av IPCC:s nivå 1-metod så leder den svenska metodiken till att all användning av odlingstorv, inklusive exporterad torv, redovisas som svenska territoriella utsläpp.

**Tabell 5.7 Utsläpp från torvanvändning i Sverige 1990–2024
– svensk metod**

I tusental ton koldioxidekvivalenter

År	Utvunnen odlingstorv (1 000 m³)	Ackumulerade kolförråd av odlingstorv	Ödlingstorv utsläpp användning	Totala utsläpp torvtäcker
1990	794	154	5	82
1991	785	302	9	80
1992	900	468	14	91
1993	915	632	19	94
1994	1 066	820	25	106
1995	1 055	1 000	30	120
1996	1 084	1 181	35	115
1997	1 203	1 379	41	136
1998	671	1 468	44	122
1999	1 460	1 708	51	165
2000	1 000	1 851	56	177
2001	1 400	2 068	62	185
2002	1 800	2 356	71	190
2003	1 500	2 576	77	187
2004	1 108	2 714	81	175
2005	1 545	2 933	88	208
2006	1 716	3 179	95	168
2007	1 302	3 336	100	220
2008	1 434	3 515	105	212
2009	1 198	3 642	109	209
2010	1 250	3 776	113	202

¹⁸ Siffror finns från 1980, men att inkludera dessa siffror i rapporteringen skulle inte påverka ackumuleringen av kol särskilt mycket då utvinningen under 1980-talet var relativt låg. Utsläppen 2024 skulle vara cirka 10 000 ton högre om räkningen hade påbörjats 1980, enligt uppgifter som utredningen fått från Naturvårdsverket.

År	Utvunnen odlingstorv (1 000 m³)	Akkumulerade kolförråd av odlingstorv	Odlingstorv utsläpp användning	Totala utsläpp torvtäcker
2011	1 611	3 976	119	217
2012	977	4 046	121	223
2013	1 815	4 278	128	224
2014	1 512	4 443	133	245
2015	1 266	4 556	137	255
2016	1 676	4 745	142	264
2017	1 662	4 926	148	253
2018	1 604	5 089	153	292
2019	1 598	5 247	157	247
2020	1 913	5 462	164	237
2021	2 233	5 732	172	224
2022	2 640	6 073	182	298
2023	1 809	6 242	187	291
2024	1 986	6 441	193	303

Källa: Naturvårdsverket 2026a.

5.8 Sammanfattning

De samlade rapporterade utsläppen från torvtäcker och användning av odlingstorv var 303 000 ton koldioxidekvivalenter 2024, vilket är ungefär 0,64 procent av Sveriges totala utsläpp av växthusgaser, exklusive markanvändningssektorn, eller 0,56 procent av nettoupptaget från markanvändningssektorn. Utsläppen från odlingstorv bör inte blandas ihop med de betydligt större utsläppen från dränerad torvmark som var 14,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2024, vilket motsvarar 30,5 procent av Sveriges totala utsläpp av växthusgaser, exklusive markanvändningssektorn, eller 26,7 procent av nettoupptaget från markanvändningssektorn.

Utsläpp från användning av odlingstorv är vid beräkning enligt IPCC:s nivå 1-metod högre och visar också större variation över tid då utsläppen är direkt kopplade till storleken på utvinningen av odlingstorv det aktuella året, medan utsläppen enligt den svenska metoden till stor del beror på historiska utsläpp. Den svenska metoden kan dock sägas bättre motsvara de biologiska processerna bakom odlingstorsens nedbrytning, då odlingstorv inte förbränns på det sätt som energitorv gör. Vidare finns krav i LULUCF-förordningen

att bokföra och rapportera utsläpp och upptag från markanvändningssektorn med nivå 2 eller nivå 3-metoder från 2028.

I utredningens direktiv ingår att redogöra för utsläpp som den svenska utvinningen och användningen av odlingstorv ger upphov till i Sverige och andra länder. Samtliga utsläpp från utvinning och användning av odlingstorv som kommer från svenska torvmarker räknas som svenska utsläpp. Den svenska utvinningen av odlingsstorv betraktas därför i detta sammanhang inte leda till några utsläpp i andra länder. Samtidigt bedrivs betydande handel av odlingstorv inom Europa, vilket innebär att förhållanden som påverkar utvinningen och utsläppen i ett land kan påverka utsläppen i ett annat land. Problematiken med utsläppsläckage berörs i konsekvensanalyser i kapitel 8.

6 Behov och val av styrmedel

6.1 Inledning

Utredningen ska föreslå samhällsekonomiskt effektiva åtgärder som kan behövas för att begränsa climateffekterna av odlingstörv i syfte att nå det långsiktiga klimatmålet till 2045 samt de EU-åtaganden som Sverige har på klimatområdet.¹ I kapitel 5 redovisas de utsläpp av växthusgaser som den svenska produktionen och användningen av odlingstörv ger upphov till i Sverige och i andra länder.

Även om utvinning och användning av odlingstörv leder till utsläpp av växthusgaser och därmed har effekter på klimatet, så är det inte självklart att dessa effekter bör åtgärdas av staten genom styrmedel. Ett första steg i utredningens bedömning är således att utvärdera om det alls finns ett behov av styrmedel för att begränsa climateffekterna av odlingstörv i syfte att nå för utredningen relevanta mål.

En sådan behovsanalys omfattar bland annat att konkretisera vad som händer om inga styrmedel införs och vad som ska uppnås genom att införa styrmedel. Andra frågor som behöver besvaras är exempelvis om det finns ett marknadsmisslyckande som kan korrigeras genom styrmedel, samt om ett styrmedel riktat mot utvinning eller användning av odlingstörv kan bidra till att nå det långsiktiga klimatmålet senast 2045 eller åtaganden inom EU som Sverige har på klimatområdet. Utredningen avser att besvara dessa frågor i första delen av detta kapitel.

Om det finns ett behov av styrmedel uppkommer frågan om vilka typer av styrmedel som är tänkbara för att tillgodose det identifierade behovet och hur detta ska utvärderas. I den andra delen av kapitlet görs således en genomgång av utgångspunkterna för att välja styrmedel med avsikt att i kapitel 7 göra en första utvärdering av olika

¹ Dir. 2025:29.

alternativa styrmedel. Vid den utvärderingen behöver frågor om samhällsekonomisk effektivitet, kostnadseffektivitet, genomförbarhet m.m. avhandlas.

Metoden för att göra de bedömningar som framgår av kapitlet utgår till stor del från Naturvårdsverkets och Konjunkturinstitutets Vägledning om metoder för att bedöma klimatpolitikens effektivitet² och det ramverk för bedömning av styrmedel för en cirkulär ekonomi som presenteras i betänkandet Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi³.

6.2 Finns behov av styrmedel för att begränsa klimateffekterna av odlingstorv?

6.2.1 Befintlig styrning

För utvinning av odlingstorv finns relativt omfattande administrativ styrning genom den tillståndsprövning som krävs för att kunna starta en torvtäkt. Tillståndsprövningen kompletteras även av bland annat dispensprövningar i de fall tillstånd som utgångspunkt är förbjudet inom till exempel ett visst geografiskt område. På så sätt har antalet torvtäkter begränsats historiskt. Syftet med regleringen av torvtäkter i miljöbalken är bland annat att främja biologisk mångfald och goda kulturmiljöer. Odlingstorvens klimatpåverkan regleras inte explicit, annat än genom det krav på efterbehandling av torvtäkter som förekommer vid tillståndsgivningen. Miljöbalkens regler är således mer inriktade på miljöpåverkan än på klimatpåverkan.

Reglerna i miljöbalken tar inte heller hänsyn till avsikten med den framtida användningen av den torv som utvinns. Torv som utvinns för energiändamål omfattas av EU:s handelssystem för utsläppsrätter (EU ETS 1⁴), där bland annat kraft- och värmeverk ingår. Det saknas en motsvarande prissättning av de utsläpp som sker vid utvinning och användning av odlingstorv. Utsläppsmålen inom LULUCF-förordningen⁵ skapar visserligen ett tak för Sveriges utsläpp i markanvändningssektorn, med tydliga konsekvenser för

² Naturvårdsverket och Konjunkturinstitutet 2024.

³ SOU 2024:67.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87(EG).

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/841.

Sverige om det överskrids. Målen är dock inte i sig bindande för svenska företag, utan enbart för svenska staten.

Miljömålsberedningen har lämnat ett förslag med bäring på odlings-torven. I SOU 2025:21 föreslås ett förbud mot nya tillstånd till torv-utvinning (med ett undantag) från 2026 (se vidare i avsnitt 7.6.1).

6.2.2 Vad händer om inget styrmedel införs?

I ett läge där inga styrmedel införs kommer utsläppen från odlings-torven i Sverige sannolikt fortsätta i liknande omfattning som i dag. Historiskt har utvinningen av odlingstorv ökat över tid – mellan 1990 och 2024 ökade utvinningen med i genomsnitt 7 procent per år. De senaste tio åren har den genomsnittliga årliga ökningen varit 2 procent. Hur utvecklingen kommer se ut på lång sikt beror också i stor utsträckning på hur regleringen av odlingstorv utformas i andra länder. Om andra länder minskar sin utvinning utan att reglera användningen kan efterfrågan på svensk odlingstorv öka, vilket i så fall skulle leda till att de bokförda utsläppen i Sverige ökar. Om andra länder i stället väljer att förbjuda användningen av odlingstorv, kan det leda till minskad export från Sverige. På så sätt kan till exempel planerna på ett förbud i Storbritannien (se avsnitt 3.4) innebära att utsläppen från odlingstorv minskar i Sverige.

Eftersom torvutvinning görs på täkter där tillstånd ges över lång tid påverkas också utvecklingen av när befintliga tillstånd går ut. I takt med att tillstånden går ut kommer företagen som utvinner torven behöva välja mellan att förlänga alternativt söka nya tillstånd eller lägga ner sina verksamheter. Deras val baseras sannolikt på en bedömning av den framtida efterfrågan på odlingstorv i Sverige och utlandet. Sammantaget är det svårt att bedöma hur utsläppen från odlings-torv kommer utvecklas utan styrning, men utredningen anser att det mest sannolika är att utsläppen kommer fortsätta att öka i viss mån, dock med betydande variation från år till år.

Sammantaget kan lagstiftning internationellt och på EU-nivå, teknikutveckling, efterfrågan på odlingstorv internationellt, samt den geopolitiska utvecklingen påverka efterfrågan på svensk odlings-torv på olika sätt. Det finns därmed omständigheter och marknads-faktorer som kan leda till både ökade och minskade utsläpp. Vidare kommer ackumuleringen av koldioxidutsläpp över tid fortsätta att

öka, till följd av hur utsläppen från odlingstörv rapporteras och bokförs (se avsnitt 5.7). Sammantaget innebär en fortsatt ökning av utvinningen av odlingstörv med i genomsnitt 2 procent per år tillsammans med den utsläppsökning som sker till följd av ackumuleringen, att utsläppen förväntas bli cirka 540 000 ton koldioxidekvivalenter per år 2050 om inga styrmedel införs.

6.2.3 Vad kan uppnås med ett styrmedel?

För att styrmedel ska vara relevanta för utredningens ändamål krävs att de kan leda till lägre utsläpp av växthusgaser än vad utvinningen av odlingstörv orsakar i dagsläget. Klimateffekter kan begränsas på olika sätt, genom reglering, prissättning eller kompensationsåtgärder. Mer indirekta former av styrning kan omfatta informationsstyrmedel eller subventioner av alternativa produkter.

Tidsperspektivet för utsläppsminskningarna är relativt långt, då klimatmålet till 2045 explicit nämns och de EU-mål som Sverige är bundna av sträcker sig så långt som till 2050. Vid valet av styrmedel behöver påverkan på andra samhällsmål analyseras: bland annat måste Sveriges livsmedelsförsörjning och svenska företags konkurrenskraft särskilt beaktas.

Utredningen ska också bedöma vilken eller vilka åtgärder som är mest ändamålsenliga. Ändamålsenlighet innebär enligt utredningen möjligheten för ett styrmedel att uppnå det som styrmedlet är avsett att uppnå, dvs. att styrmedlet kan leda till måluppfyllelse. Utöver ändamålsenlighet avser utredningen även att bedöma eventuella styrmedels lämplighet. Med lämplighet avses här att styrmedlet, utöver att vara ändamålsenligt, är väl avvägt i förhållande till dess konsekvenser, samt att det är praktiskt och juridiskt genomförbart.

6.2.4 Korrigering av ett marknadsmisslyckande

Marknadsmisslyckande beskriver en situation där enskilda aktörers beslut leder till att resurser används på ett sätt som inte är optimalt ur samhällets perspektiv.

Marknadsmisslyckanden uppstår när oreglerade marknader inte förmår skapa incitament för ett samhällsekonomiskt effektivt utfall. Det finns flera olika anledningar till att marknadsmisslyckan-

den uppstår och det inkluderar externa effekter, kollektiva nyttigheter, informationsproblem och marknadsmakt. Andra källor är ofullständiga marknader, koordinationsproblem och höga transaktionskostnader eller svagt definierade äganderätter. Ett relaterat begrepp är policymisslyckande, vilket innebär en situation liknande ett marknadsmisslyckande, men som i stället är ett resultat av icke-effektiv styrning.

Växthusgasutsläpp och många andra miljöproblem är exempel på externa effekter som innebär att det finns kostnader, i form av negativa effekter av till exempel utsläpp, som marknadens aktörer inte tar hänsyn till fullt ut. En sådan situation leder till ett samhälls-ekonomiskt ineffektivt utfall vilket kan motivera ett ingripande av staten i form av till exempel skatt eller annan reglering.

Sett till Sveriges totala utsläpp av växthusgaser är de som kommer från odlingstörv relativt begränsade. Utsläppen motsvarar ungefär 0,64 procent av Sveriges totala utsläpp av växthusgaser, exklusive markanvändningssektorn, eller 0,56 procent av nettoupptaget från markanvändningssektorn (se avsnitt 5.8). Det rör sig om utsläpp som marknadens aktörer inte har incitament att minska utan ytterligare reglering eller prissättning. Bristen på prissättning av climateffekterna av odlingstörv utgör också en tydlig kontrast mot energitörven, där utsläppen i dag prissätts genom EU ETS 1.

Utöver klimatpåverkan kan det också finnas andra marknadsmisslyckanden i form av negativa effekter på biologisk mångfald och andra miljönyttor. Dräneringen av torvmarker för 100–200 år sedan har lett till stor negativ påverkan på den biologiska mångfalden och till höga växthusgasutsläpp i dag. Majoriteten av dessa negativa effekter kan inte kopplas till utvinningen av torv i sig, men det är viktigt att belysa att det finns miljö- och klimatvinster att göra vid restaurering av torvmark och torvtäkter som behöver övervägas vid bedömningen av behovet av styrmedel, men också vid valet mellan olika styrmedel.

6.2.5 Bidrag till klimatmål

Sverige har antagit långtgående mål om nettonollutsläpp senast 2045, som innebär att de flesta utsläpp av växthusgaser kommer behöva minska. Sverige har också etappmål till 2030 och 2040 (se avsnitt 4.5.2).

Enligt Naturvårdsverket⁶ hamnar de totala utsläppen av växthusgaser 2045 omkring 70 procent lägre än 1990 års nivå med beslutade styrmedel. Gapet till målet för 2045 är då cirka 21 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Med fullt nyttjande av kompletterande åtgärder (se avsnitt 4.2.5) är avståndet cirka 10 miljoner ton, vilket innebär att målet inte nås med beslutade styrmedel. Inte heller de nationella etappmålen till 2030 och 2040 nås med beslutade styrmedel. För att målen ska kunna nås senast 2045 krävs alltså ytterligare åtgärder för att minska Sveriges utsläpp av växthusgaser.

Markanvändningssektorn står som helhet utanför det långsiktiga målet om nettonoll senast 2045, men åtgärder inom markanvändningssektorn kan användas för att kompensera för kvarvarande utsläpp i form av kompletterande åtgärder. De kompletterande åtgärderna får användas för högst 15 procent av utsläppen till 2045 (se avsnitt 4.5.2).

Svenska staten är också bunden av EU:s klimatlag och mål om klimatneutralitet till 2050. Till skillnad från de nationella målen så ingår utsläpp från markanvändningssektorn i EU-målet. Därtill finns EU-gemensamma klimatmål till 2030 samt förslag om klimatmål till 2040 som är under behandling inom EU. I EU:s klimatmål till 2030 ingår den sammanlagda utvecklingen av utsläpp och upptag av växthusgaser inom markanvändningssektorn (LULUCF).

Hur kan då begränsningar av utsläppen från odlingstörv bidra till att uppnå något eller några av dessa mål. Ett omedelbart förbud för utvinning av odlingstörv skulle minska Sveriges utsläpp med ungefär 130 000 ton koldioxidekvivalenter per år, vilket kan jämföras med Sveriges beting enligt LULUCF-förordningen som är att öka nettoupptaget av koldioxid med knappt 4 miljoner ton till 2030⁷. 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. Den svenska rapporteringen av utsläpp från odlingstörv innebär vidare en ackumulering och förskjutning av utsläppen över tid, vilket medför att åtgärder för att begränsa utsläppen i dag kommer få begränsad effekt på kort sikt (till 2030), men större genomslag fram till 2050.

⁶ Naturvårdsverket 2025 s. 112 f.

⁷ Bilaga III till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/839.

6.2.6 Samlad bedömning av behovet av styrmedel

Stora delar av Sveriges utsläpp av växthusgaser prissätts genom nationell koldioxidskatt, eller genom EU ETS 1. Här ingår utsläppen av växthusgaser från torv som används för energiändamål. Till skillnad från utsläppen från energitorv, prissätts inte utsläppen från användningen av odlingstorv. Att utsläppen från utvinning och användning av odlingstorv i dag inte prissätts bör enligt utredningen betraktas som ett marknadsmisslyckande.

För att styrmedel ska kunna föreslås behöver de dock bidra till att uppnå relevanta mål. För utredningens ändamål är relevanta mål de som framgår av utredningens direktiv, dvs. det långsiktiga klimatmålet till 2045 samt de EU-åtaganden som Sverige har på klimatområdet.

Utsläpp från odlingstorv har ingen direkt påverkan på klimatmålet till 2045

Eftersom odlingstorv ingår i markanvändningssektorn påverkar utsläppen därifrån inte det nationella 2045-målet direkt, med nuvarande formulering. Ett ökat nettoupptag av växthusgaser i skog och mark kan emellertid enligt det klimatpolitiska ramverket utgöra en kompletterande åtgärd (se avsnitt 4.5.2). Det är dock inte självklart hur kompletterande åtgärder i skog och mark ska beräknas, och det finns ännu inga beslut om hur kompletterande åtgärder ska bokföras och användas.

Vägvalsutredningen⁸ pekade på att bokföringen bör vara kopplad till specifika genomförda åtgärder, som exempelvis återvätning. Detta innebär att utsläpp från odlingstorv sannolikt inte skulle ingå. Vidare menar Vägvalsutredningen att inga kompletterande åtgärder bör kunna användas om Sverige inte når upp till sitt beting mot EU i markanvändningssektorn.

Samtidigt har Naturvårdsverket rekommenderat⁹ att en ökning av hela nettoupptaget från markanvändningssektorn ska kunna utgöra en kompletterande åtgärd. Att utsläpp från odlingstorv minskar nettoupptaget i sektorn innebär att utsläppsminskningar skulle bidra till en större mängd kompletterande åtgärder om Naturvårds-

⁸ SOU 2020:4 s. 296.

⁹ Naturvårdsverket 2023a s. 25.

verkets definition används. I sådant fall skulle minskade utsläpp från odlingstörven kunna ha betydelse för 2045-målet och etappmålen på vägen dit. Bedömningar gentemot de svenska etappmålen ligger emellertid utanför utredningens direktiv.

Miljömålsberedningen har föreslagit att det rapporterade netto-upptag som överstiger Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen kan tillgodoräknas som kompletterande åtgärd fram till och med 2030.¹⁰ Förslaget är dock inte beslutat och inga skarpa förslag finns för tiden därefter. Om kompletterande åtgärder kommer redovisas på det sätt som Miljömålsberedningen föreslår skulle det dock innebära att utsläppsminskningar från odlingstörv kan användas som kompletterande åtgärd givet att Sverige uppfyller och överpresterar gentemot sitt beting inom LULUCF.

Utredningen konstaterar att utsläpp från odlingstörv i dag inte har någon direkt påverkan på det nationella 2045-målet. Det finns osäkerheter i hur minskade utsläpp från odlingstörv kan användas som kompletterande åtgärd, men det kan antas att minskade utsläpp från odlingstörv kan komma att få indirekt betydelse för nettonoll-målet senast 2045.

Utsläpp från odlingstörv påverkar inte LULUCF-målet till 2030 i tillräcklig omfattning

Utredningen gör bedömningen att åtgärder för att minska utsläpp från odlingstörv inte kan bidra i betydande omfattning till att nå Sveriges åtaganden i LULUCF-förordningen till 2030. Förskjutningen över tid av utsläppen från odlingstörv innebär att åtgärder för att minska de utsläppen får effekt först på längre sikt (se avsnitt 5.7.4). Samtidigt innebär ackumuleringen av utsläpp över tid att åtgärder som vidtas i dag för att minska utvinningen av odlingsstörv får större effekt på utsläppen 2050 än om samma åtgärder vidtas senare.

Miljömålsberedningen har i sitt betänkande SOU 2025:21 föreslagit ett förbud mot nya och förlängda tillstånd för utvinning av odlingstörv från 2026 och uppskattar att förslaget skulle leda till minskade utsläpp med cirka 10 000 ton koldioxidekvivalenter årligen till 2030, och större utsläppsminskningar på längre sikt. Ut-

¹⁰ SOU 2025:107 s. 63 f.

redningens bedömning är att åtgärder för att minska klimatpåverkan från odlingstörv kan ha viss effekt till 2030, men att större utsläppsminskningar kan ske först på längre sikt.

En begränsning av utsläppen från odlingstörv kan bidra till att nå Sveriges åtaganden inom EU på längre sikt

Utsläppen från odlingstörv utgör en liten del av Sveriges totala utsläpp av växthusgaser, men med ett så långtgående mål som klimatneutralitet till 2050 så kommer många olika, större och mindre, sektorer behöva bidra till målet.

Det saknas i dagsläget konkreta direktiv kring vad som kommer gälla inom EU för arbetet med klimatmålen till 2040 och 2050. Rådet och Europaparlamentet har preliminärt kommit överens om ett bindande mål om en nettominskning på 90 procent till 2040 jämfört med 1990. Detta mål innebär att omfattande åtgärder behöver vidtas. Ett ökat nettoupptag i markanvändningssektorn har särskilt pekats ut som en avgörande bidragande faktor för att kunna nå målet (se avsnitt 4.3.4). Det är enligt utredningen rimligt att anta att det kommer att komma för Sverige bindande åtaganden som ligger åtminstone i paritet med de åtaganden som Sverige har i dag inom LULUCF. Det är också rimligt att anta att målet om klimatneutralitet till 2050 inte heller kommer leda till lägre krav på Sverige att minska sina utsläpp. Utredningen anser därmed att EU:s klimatmål till 2040 och 2050, även om den exakta utformningen av Sveriges beting är okänd, bör beaktas vid en bedömning av behovet av styrmedel för att begränsa klimateffekterna från odlingstörv.

Mot bakgrund av omfattningen av de utsläpp som torvtäkter ger upphov till (se avsnitt 5.7.2) anser utredningen att det i förhållande till de långsiktiga EU-målen finns möjlighet för styrmedel riktade mot odlingstörven att bidra till måluppfyllelsen. Hur det bidraget kommer se ut och om det därmed finns ett behov av nationell styrning på området beror på hur EU-regelverken utvecklas i framtiden.

6.3 Utgångspunkter vid val av styrmedel

6.3.1 Tillgängliga former av styrmedel

Vad är styrmedel?

Styrmedel är de verktyg som staten kan använda för att påverka olika aktörers handlande för att uppnå olika samhällsmål. Inom miljö- och klimatpolitiken kan styrmedel användas för att hantera de marknadsmisslyckanden som utsläpp av växthusgaser och annan miljöförstöring kan ge upphov till. Styrmedel bör utformas så att de i så stor utsträckning som möjligt når uppsatta mål och korrigerar dessa marknadsmisslyckanden på ett kostnadseffektivt sätt, vilket innebär att det görs till den lägsta möjliga kostnaden för samhället.

Administrativa styrmedel

Administrativa styrmedel är vanligt förekommande på miljöområdet. Det kan vara fråga om lagstiftning som reglerar vad som är tillåtet, till exempel förbud eller olika former av krav. Denna typ av styrning kan även kombineras med ekonomiska styrmedel. I miljöbalken finns administrativa regler om till exempel tillståndskrav och tillsyn. Dessa regler ska styra dels vilka allmänna krav som ställs på hänsyn till miljön, dels när och hur de verksamheter som omfattas av lagstiftningen får utföras, för att bidra till att uppnå de miljöpolitiska mål som lagstiftaren strävar efter.

Ibland är styrning genom olika typer av krav på verksamheter som påverkar miljö och klimat tillräckligt. Men om klimatpåverkan av till exempel en verksamhet är så allvarlig att förbud är det enda lämpliga alternativet, dvs. att kostnaden för klimatet är så stor att nyttan i princip inte kan överstiga kostnaden för verksamheten, så bör den också kunna förbjudas. På ett sådant sätt har exempelvis markavvattning förbjudits i områden där sådan verksamhet ansetts utgöra ett för stort ingrepp i miljön.

Ekonomiska styrmedel

Ekonomiska styrmedel kan användas för att korrigera marknadsmisslyckanden genom att påverka priset på varor eller tjänster på marknaden så att dessa bättre speglar de verkliga samhällsekonomiska kostnaderna och nyttorna av varan eller tjänsten. Ekonomiska styrmedel inkluderar skatter, avgifter och subventioner, men även mer komplexa styrmedel som handelssystem för utsläppsrätter.

Generellt är ekonomiska styrmedel mer kostnadseffektiva (se vidare avsnitt 6.3.3) än administrativa styrmedel. Det beror på att det finns en flexibilitet i valet av åtgärder som kan vidtas för att minska miljöpåverkan, men också i valet mellan att minska miljöpåverkan och att betala skatten eller avgiften. Marknadens aktörer kan väntas genomföra åtgärder för att minska utsläppen till dess att marginalkostnaden för att minska utsläppen är lika hög som skattenivån. Detta innebär att de utsläppsminskningar som är billigast sett till marknadsaktörernas kostnader väntas genomföras även vid låga skattenivåer, medan dyrare potentiella utsläppsminskningar väntas genomföras först vid högre skattenivåer. Samtidigt finns det också högre osäkerhet i utfallet än för administrativa styrmedel, då beslutsfattare inte har fullständig kunskap om marknadsaktörernas värdering av sina utsläpp och därför inte kan veta med säkerhet om de kommer att minska sina utsläpp eller betala skatten eller avgiften. En skatt eller avgift kan därför inte garantera att ett uppsatt mål nås. Över tid kan dock skattenivåerna justeras för att bättre uppnå önskat utfall.

Handelssystem för utsläppsrätter som EU ETS 1 är ett försök att kombinera säkerheten i utfall hos administrativa styrmedel med flexibiliteten hos ekonomiska styrmedel. En högsta gräns för utsläpp sätts genom antalet utsläppsrätter som antingen delas ut eller auktioneras ut. Sedan kan marknadsaktörerna köpa och sälja utsläppsrätter mellan varandra och på så sätt väntas styrmedlet leda till ett kostnadseffektivt utfall där de aktörer med lägst åtgärds-kostnader minskar sina utsläpp först. Samtidigt kräver den här typen av styrmedel mer administration än en skatt eller reglering.

Informationshöjande styrmedel

Informationshöjande styrmedel är till för att påverka genom kunskapsöverföring. Dessa är inte tvingande på det sätt som administrativa och i viss mån ekonomiska styrmedel är, utan hjälper till exempel konsumenter att göra andra val.

6.3.2 Samhällsekonomisk effektivitet

Effektivitet innebär att resurser används på ett sätt som ger största möjliga nytta per enhet. Begreppet kan bland annat användas för att relatera till måluppfyllelse, kostnadseffektivitet, samhällsekonomisk effektivitet, genomförbarhet eller en kombination av dessa.

Samhällsekonomisk effektivitet, i en klimatpolitisk kontext, innebär att utsläppen av växthusgaser har styrts mot en nivå där skadan, i termer av negativa effekter av ett varmare klimat som följer av ytterligare utsläpp är lika stor som kostnaden för att minska utsläppen ytterligare. Vidare behöver utsläppsminskningarna ha genomförts på ett sätt som minimerar kostnaden för samhället. Eftersom klimatförändringar till följd av växthusgasutsläpp är ett globalt miljöproblem skulle en samhällsekonomiskt effektiv nivå av utsläppsminskningar behöva bedömas på global nivå. I praktiken är detta inte genomförbart. I stället utgår utredningen i enlighet med utredningsdirektiven från Sveriges nettonollmål senast 2045 och Sveriges bidrag till EU:s mål på klimatområdet. Parisavtalet, som har resulterat i dessa mål, får ses som en rimlig utgångspunkt, och frågan om en samhällsekonomiskt effektiv global målnivå kommer inte att behandlas ytterligare här.

I Naturvårdsverkets och Konjunkturinstitutets vägledning om metoder för att bedöma klimatpolitikens effektivitet¹¹ definieras en effektiv klimatpolitik som en politik som uppfyller Sveriges utsläppsmål för 2045 och Sveriges EU-åtaganden samtidigt, till en så låg kostnad som möjligt för det svenska samhället. En effektiv klimatpolitik är alltså en klimatpolitik som är genomförbar och samtidigt kostnadseffektiv. Utredningen kommer att använda en likartad definition i analysen av möjliga åtgärders effektivitet. Samtidigt motsvarar utsläppen från odlingstörv cirka 0,64 procent av Sveriges totala utsläpp av växthusgaser, och åtgärder för att minska odlingstörvens

¹¹ Naturvårdsverket & Konjunkturinstitutet 2024 s. 10.

klimatpåverkan kan bara utgöra en liten del av en effektiv klimatpolitik. Utgångspunkten för utredningen blir utifrån detta att endast åtgärder som är genomförbara och samtidigt kostnadseffektiva och som kan vara en del av en effektiv klimatpolitik bör föreslås.

6.3.3 Kostnadseffektivitet

Kostnadseffektivitet innebär att ett uppsatt mål nås till den lägsta möjliga kostnaden. För ett klimatpolitiskt styrmedel innebär kostnadseffektivitet att styrmedlet leder till utsläppsminskningar där kostnaden per minskad enhet koldioxidutsläpp är den lägsta möjliga. Om målet är brett eller snävt uppsatt har stor betydelse för vilka åtgärder som är mest kostnadseffektiva. Ett styrmedel som leder till den mest kostnadseffektiva minskningen av utsläppen i en viss sektor kanske inte innebär en kostnadseffektiv minskning av Sveriges utsläpp i stort. En indikation på kostnadseffektiv styrning är om alla aktörer som bidrar till utsläpp av växthusgaser har samma kostnad på marginalen för att minska sina utsläpp, vilket innebär att den direkta eller indirekta prissättningen av koldioxid är densamma mellan olika sektorer.

Kostnadseffektivitet, liksom övriga effektivitetsbegrepp beskrivna ovan, kan också vara relativt, och ett styrmedel kan ha förutsättningarna att vara mer kostnadseffektivt än andra tillgängliga styrmedel, även om ingen av de tillgängliga styrmedlen är det optimala styrmedlet som har den lägsta möjliga kostnaden.

Enhetlig prissättning ger goda förutsättningar för att de resulterande utsläppsminskningarna sker kostnadseffektivt. I vissa fall kan avsteg från detta vara motiverat, till exempel om det finns andra marknadsmisslyckanden som påverkas av införandet av ett styrmedel. En annan situation är om de administrativa kostnaderna, för företag eller hos administrerande myndigheter, är så pass höga för ett visst styrmedel att en annan, i övriga avseenden mindre kostnadseffektiv, styrning kan vara motiverad. Vad gäller utsläpp från markanvändning är det ofta svårt och dyrt att mäta utsläpp och upptag, jämfört med till exempel utsläpp från förbränningsmotorer, vilket innebär att annan typ av styrning kan behöva övervägas.

6.3.4 Genomförbarhet

Genomförbarhet innebär enkelt sagt att det ska vara möjligt att införa ett styrmedel. Det är därför ett viktigt kriterium för att undvika styrmedel som i teorin har hög kostnadseffektivitet eller andra önskvärda egenskaper, men i praktiken inte går att införa av olika skäl. Genomförbarhet har flera dimensioner, bland annat acceptans för styrmedlet, juridisk genomförbarhet och teknisk genomförbarhet.

Juridisk genomförbarhet inkluderar bland annat om det finns rättslig grund för genomförandet av ett visst styrmedel, eller om styrmedlet är i linje med EU-rättsliga förutsättningar. Möjligheten att införa styrmedel kan även begränsas av praktiska svårigheter vid utformningen. Teknisk genomförbarhet innebär bland annat att säkerställa att det inte finns några hinder för aktörer att genomföra de åtaganden de har enligt styrmedlet. Ett exempel är om ett styrmedel kräver av aktörer att genomföra kompensationsåtgärder, men att dessa kompensationsåtgärder i praktiken inte är möjliga att genomföra. Genomförbarhet är även en del i den vidare bedömningen av ett styrmedels lämplighet.

6.3.5 Konsekvenser för andra samhällsnyttor

Oavsett vilket styrmedel som väljs, så kommer ett styrmedel som har som syfte att minska klimatpåverkan från odlingstorg, och som fungerar, innebära konsekvenser för olika aktörer i samhället. Nedan presenteras de viktigaste potentiella konsekvenserna som styrmedel som syftar till att minska utsläppen från odlingstorg kan tänkas leda till. En översiktlig bedömning av dessa konsekvenser görs som en del av valet av tänkbara styrmedel, vilket beskrivs i kapitel 7.

Företag

De företag som är direkt eller indirekt involverade i utvinning av torv skulle bli negativt påverkade av styrmedel som leder till begränsningar i möjligheten att utvinna odlingstorg eller ekonomiska styrmedel som leder till ökade kostnader.

En annan viktig faktor att beakta är behovet av odlingstorf för trädgårdsnäringen och för skogsindustrin. En begränsad tillgång på odlingstorf skulle ha negativa effekter för företagen i dessa sektorer. Flera länder avvaktar med reglering av odlingstorf, bland annat för att se hur marknaden för alternativa odlingssubstrat utvecklas. Det är framför allt den yrkesmässiga trädgårdsodlingen som skulle påverkas negativt om tillgången på odlingstorf minskar, vilket inkluderar produktion av grönsaker, bär och krukväxter. Produktionen av spannmål och animalier skulle inte påverkas i samma utsträckning. Påverkan blir därmed begränsad på jordbrukssektorn som helhet.

De negativa effekterna på trädgårdsnäringen skulle kunna försvåra för svenska odlare av grönsaker att konkurrera med importerade grödor. Redan i dag är svenska grönsaker dyrare än importerade i många fall. Det finns alternativa odlingssubstrat som inte innehåller torv (se avsnitt 2.5), men dessa leder generellt till minskad produktion jämfört med användandet av odlingstorf, vilket skulle driva upp produktionskostnaderna.¹² Även påverkan på skogsindustrin behöver övervägas. De flesta skogsplantor odlas i odlingssubstrat som huvudsakligen innehåller odlingstorf.

Regionalekonomiska effekter

För Sverige som helhet väntas de samhällsekonomiska effekterna av styrmedel för odlingstorf inte bli betydande. I vissa fall skulle dock styrmedel som leder till minskad utvinning och förädling av odlingsstorf ha effekt på lokal nivå. Företag som utviner och förädlar odlingsstorf finns generellt på glesbygden där alternativa försörjningsmöjligheter kan vara begränsade. Många företag finns koncentrerade i ett fåtal län, framför allt Jönköpings och Kronobergs län. Detta innebär att lokalt kan effekterna av en minskad torvutvinning bli märkbara. De regionalekonomiska effekterna på sysselsättning kan därför behöva övervägas.

¹² Young m.fl. 2024.

Livsmedelsförsörjning

Som nämnts i föregående avsnitt skulle delar av trädgårdsnäringen påverkas av begränsningar i tillgången på odlingstörv, vilket kan påverka tillgången på vissa livsmedel. Det gäller främst vissa grönsaker och bär. Den påverkan som styrmedel för odlingstörv får på livsmedelsförsörjningen behöver därför övervägas vid bedömningen av ett eventuellt styrmedels lämplighet.

Utsläpp i andra länder

Handeln med odlingstörv innebär att nationella styrmedel behöver utformas med hänsyn till risken för läckage, alltså att en minskad svensk utvinning av odlingstörv kan ersättas av att importen av odlingstörv ökar i stället, vilket leder till att klimatpåverkan inte försvinner, utan bara flyttas till en annan plats.

Vidare kan utsläppsläckage ske i andra produktionsled, exempelvis genom att sämre tillgång på odlingstörv i Sverige leder till dyrare svenska grönsaker. Detta leder i sin tur till ökad import av grönsaker med längre transportsträckor och potentiellt även till att utvinningen av törven sker i länder med mindre strikt miljölagstiftning. Då kan utvinningen ge större påverkan på miljön än om den hade skett i Sverige. Vid framtagande av styrmedel för odlingstörv behöver därmed risken för ökade utsläpp i andra länder vägas mot vinsterna av utsläppsminskningarna som sker i Sverige, särskilt om flyttad produktion leder till ytterligare konsekvenser för miljön.

6.4 Sammanfattande slutsatser

Utredningen anser sammanfattningsvis att det finns ett behov av styrmedel för att begränsa climateffekterna av odlingstörv i syfte bidra till det långsiktiga klimatmålet till 2045 och de EU-åtaganden som Sverige har på klimatområdet. Huruvida dessa styrmedel behöver införas på nationell nivå påverkas av utvecklingen av reglering och styrning på EU-nivå mot 2040 och 2050.

Utredningen konstaterar att utsläpp från odlingstörv i dag inte har någon direkt påverkan på det nationella nettonollmålet senast 2045. Samtidigt finns det osäkerheter i hur minskade utsläpp från

odlingstörv kan användas som kompletterande åtgärd. Det kan dock antas att minskade utsläpp från odlingstörv i framtiden kan ha en indirekt betydelse för nettonollmålet som kompletterande åtgärd.

Om styrmedel ska föreslås behöver de vara samhällsekonomiskt effektiva, vilket inbegriper bedömningar av dess kostnadseffektivitet och genomförbarhet. Frågan är då om det finns tänkbara styrmedel som både kan bidra till måluppfyllelse och vara samhällsekonomiskt effektiva.

I följande kapitel görs en inventering av tänkbara styrmedel utifrån de utgångspunkter som presenterats i detta kapitel. Inventeringen kommer översiktligt redovisa en inledande bedömning av om olika alternativa styrmedel kan bidra till att minska utsläpp av växthusgaser, vara kostnadseffektiva och möjliga att genomföra. I därpå följande kapitel kommer en mer djuplodad analys av lämpligheten och ändamålsenligheten i några av de styrmedel som utredningen anser är tänkbara.

7 Tänkbara åtgärder för att begränsa klimateffekterna av odlingstorv

7.1 Inledning

Utredningens direktiv ger ett antal exempel på åtgärder som skulle kunna vara tänkbara som styrmedel riktade mot odlingstorv, till exempel en punktskatt, reglering av viss användning, skärpta miljökrav för uttag av torv och krav på kompensation genom återvätning. Direktiven ger således utrymme för att föreslå olika lösningar för att nå de angivna målen.

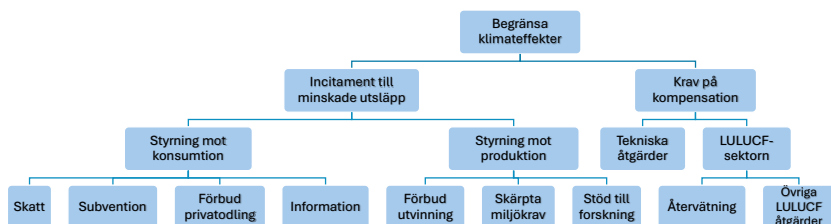
Utredningen kommer i detta kapitel beskriva dessa styrmedel och andra möjliga åtgärder och bedöma om de vid en första utvärdering kan anses vara kostnadseffektiva och genomförbara, och därmed tänkbara som styrmedel för att begränsa klimateffekterna av odlingstorv i syfte att nå det långsiktiga klimatmålet till 2045 samt de EU-åtaganden som Sverige har på klimatområdet.

7.1.1 Identifiering av åtgärder

Utredningen ska identifiera åtgärder som är samhällsekonomiskt effektiva och som kan behövas för att begränsa klimateffekterna av odlingstorv i syfte att nå det långsiktiga klimatmålet till 2045 samt de EU-åtaganden som Sverige har på klimatområdet.

De åtgärder som utredningen har identifierat sammanfattas i figur 7.1 och analyseras i följande avsnitt.

Figur 7.1 Möjliga styrmedel för att begränsa klimateffekterna av odlingstörv



Egen illustration.

Åtgärder för att begränsa klimateffekterna från odlingstörv kan i breda termer delas in i

- åtgärder som syftar till att skapa incitament för aktörerna inom torvnäringen att vidta åtgärder som minskar utsläppen, och
- åtgärder som skapar möjligheter för företag inom torvbranschen att kompensera sina utsläpp genom att bidra till utsläppsminskningar på annat håll, samtidigt som de egna utsläppen helt eller delvis består.

Styrmedel som skapar incitament till minskade utsläpp kan i sin tur delas in i

- styrmedel som riktas mot användningen, exempelvis genom att minska konsumtionen av odlingstörv, och därmed begränsar utsläppen, och
- styrmedel som riktas mot utvinningen av odlingstörv, exempelvis genom förbud, striktare miljökrav eller genom stöd till forskning för att ta fram alternativa odlingssubstrat.

Kompensationskrav kan delas in beroende på vilken typ av kompensation som krävs, till exempel

- tekniska åtgärder som bio-CCS, vilket är åtgärder som är långsiktiga men ofta har en hög kostnad, och
- åtgärder inom markanvändningssektorn, som generellt har betydligt lägre kostnad, men kompensationen är inte lika långsiktig.

7.2 Punktskatt

7.2.1 Skatt eller avgift?

Två tillgängliga former av ekonomiska styrmedel är skatter och avgifter. Beskattningsrätten tillfaller enligt 8 kap. 3 § regeringsformen exklusivt riksdagen och skatter måste meddelas genom lag. En skatt kan enligt förarbetena till regeringsformen karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation. Med avgift förstås vanligen en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna.¹

Redan vid tillkomsten av regeringsformen var gränsen mellan skatter och avgifter flytande, och den är det i viss mån än i dag. I lagstiftning och rättstillämpning har det dock antagits i princip vara fråga om en avgift i de fall avgiften motsvaras av en direkt motprestation från statens sida till den som betalar avgiften. Beskattningsrätten används ofta, men inte bara, för att finansiera de offentliga verksamheterna. Den kan också användas som styrmedel för att till exempel skapa incitament för konsumenter att ändra sina köpmönster. Ett sådant styrningssyfte har till exempel koldioxidskatten som syftar till minskade koldioxidutsläpp och naturgrusskatten som har till syfte att begränsa brytningen av naturgrus.

Avgifter förekommer också på miljöområdet (se till exempel kväveoxidavgiften enligt lagen [1990:613] om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion, förpackningsavgiften enligt förordningen [2022:1274] om producentansvar för förpackningar eller däckavgiften enligt förordning [2023:133] om producentansvar för däck). Avgifterna kan liksom vissa skatter bygga på principen om att förorenaren ska betala för de miljömässiga kostnader som uppstår till följd av till exempel produktion eller användning av en vara eller tjänst. Det finns också ett flertal avgifter i till exempel miljöbalken som ska betalas för myndigheters prövning och tillsyn.² En avgift kan ha samma typ av styrande verkan som en skatt, men måste alltså motsvaras av en motprestation.

Utredningen gör bedömningen att om ett ekonomiskt styrmedel i form av en skatt eller avgift antas vara en lämplig väg för att begränsa klimateffekterna av odlingstörv så är en skatt det medel som bör utvärderas i första hand (se dock avsnitt 9.5.4).

¹ Prop. 1973:90 s. 213 f.

² Se till exempel 27 kap. miljöbalken.

7.2.2 Kan en skatt på odlingstörv vara kostnadseffektiv?

En skatt på odlingstörv har goda förutsättningar att vara ett kostnadseffektivt styrmedel för att begränsa utsläpp från odlingstörv. För att en skatt ska vara kostnadseffektiv bör den sättas på en nivå så att skatten motsvarar nuvarande relevant prissättning av andra växthusgasutsläpp. Eftersom klimateffekterna från växthusgaser är globala är konsekvenserna av koldioxidutsläpp desamma oavsett av vem och var utsläppen sker. Därför leder en enhetlig prissättning av koldioxidutsläpp till högre kostnadseffektivitet, eftersom utsläppsminskningarna kan ske där kostnaden för detta är lägst. Relevanta jämförbara nivåer på koldioxidpris kan antingen vara priset på utsläppsrätter enligt EU ETS 1³, där energitörv ingår, eller den svenska koldioxidskatten.

7.2.3 Är en skatt på odlingstörv genomförbar?

Om en skatt används som styrmedel ställer det krav på förutsebarhet och rimlig likabehandling. Det måste till exempel gå att avgränsa vad som ska beskattas. De administrativa bördorna får inte heller bli onödigt betungande. Om de som berörs av skatten förstår varför skatt tas ut på en viss produkt, men inte på en annan, så kommer systemet också att fungera bättre. Legitimiteten är i hög grad beroende av att den som berörs upplever att skattereglerna behandlar lika fall lika. En annan viktig faktor är att det måste gå att kontrollera om reglerna följs.

Vid införandet av ekonomiska styrmedel är det också av vikt att bedöma om en reglering skulle hindras av EU-rätten eller av internationella överenskommelser. Skatt på odlingstörv är inte en punktskatt som har harmoniserats inom EU. Enligt artikel 1.3 punktskatte-direktivet⁴ får medlemsstaterna införa skatter på andra produkter än sådana varor som uttryckligt omfattas av direktivet om detta inte leder till gränsformaliteter i handeln mellan medlemsstater.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87(EG).

⁴ Rådets direktiv (EU) 2020/262.

Inre marknadsreglerna

Om en skatt ska införas måste hänsyn också tas till bestämmelserna i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) om fri rörlighet för personer, varor, tjänster och kapital på den inre marknaden samt de grundläggande principerna om likabehandling och icke-diskriminering.

En svensk skatt på odlingstörv samt det administrativa förfarandet kring uttaget av en sådan skatt måste alltså utformas på ett sätt som inte riskerar att hindra den fria rörligheten för varor eller leda till gränsformaliteter i handeln mellan medlemsländerna. Vid skatteuttaget ska ingen åtskillnad göras mellan varor som tillverkas i Sverige och varor som förs in hit från ett annat medlemsland. Varorna ska beskattas på lika sätt oavsett deras ursprung och var företaget som tillhandahåller varorna är etablerat någonstans. All form av direkt eller indirekt diskriminering på grund av nationalitet av företag som är etablerade i en annan medlemsstat måste undvikas.

Om dessa hänsyn tas när ett förslag till en ny skatt utformas så kommer förslaget inte innebära en mindre förmånlig skattebehandling av en vara på grund av att den tillhandahålls av ett företag från ett annat medlemsland eller utgöra hinder för den fria rörligheten eller leda till gränsformaliteter i handeln mellan medlemsstater.

Statsstödsreglerna

FEUF innehåller också regler som ska säkerställa en väl fungerande konkurrens på den inre marknaden. Bland dessa regler finns bestämmelser om statligt stöd i artiklarna 107–109. Bestämmelserna har till syfte att förhindra att konkurrensförhållandena inom unionen snedvrids genom att medlemsstaterna gynnar vissa företag eller viss produktion ekonomiskt. När nationella punktskatter utformas måste EU:s statsstödsregler beaktas särskilt. Enligt artikel 107.1 FEUF är i princip allt statligt stöd förbjudet, om stödet snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion och påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

En skatt som träffar endast vissa företag eller viss produktion kan i vissa fall innebära att skatten utgör statligt stöd, om de företag som inte träffas av skatten anses gynnade. För att avgöra om selektivitetskriteriet är uppfyllt används en trestegsmetod som fast-

ställts i EU-domstolens praxis.⁵ Därutöver kan undantag från en skatt innebära statligt stöd.

Reglerna om statligt stöd vilar på ett system med förhandsgranskning. Medlemsstaterna måste enligt artikel 108.3 FEUF anmäla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder till EU-kommissionen. Kommissionen kan alltså efter prövning förklara att en statlig stödåtgärd anses förenlig med den inre marknaden enligt vissa kriterier som anges i artikel 107.2 och 107.3 FEUF.

Internationella överenskommelser

Möjligheten att införa ekonomiska styrmedel kan också begränsas av internationella överenskommelser, till exempel det allmänna tull- och handelsavtalet GATT 1994⁶. Grundelementen i GATT är den s.k. mest gynnade nationsprincipen och principen om nationell behandling. Mest gynnade nationsprincipen innebär att samtliga handelsförmåner som ges till ett land automatiskt ska ges även till övriga medlemsländer. Nationell behandling innebär att importerade och inhemska varor ska behandlas lika vad gäller beskattning och olika regleringar. I artikel III.2 GATT 1994 finns ett förbud om att belägga importerade varor med högre interna skatter eller avgifter än de som gäller för liknande inhemska produkter.

7.2.4 Bedömning

Utredningen gör bedömningen att en skatt riktad mot utvinningen eller användningen av odlingstörv är ett tänkbart styrmedel för att begränsa klimateffekterna av odlingstörv. Utredningen anser att en punktskatt är ett tänkbart styrmedel då en sådan har potential att leda till kostnadseffektiva utsläppsminskningar. En punktskatt kan vara en skattekonstruktion som ger önskad styrning av till exempel användning eller konsumtion av en viss vara. Punktbeskattning leder vanligtvis till att den skattepliktiga varan fördyras för konsumenter genom att den skattskyldige vältrar över kostnaden för uttaget av skatten på den slutliga konsumenten.

⁵ Se EU-domstolens dom i mål C-20/15 P och C-21/15 P, punkt 54 och däri angiven rättspraxis.

⁶ General Agreement on Tariffs and Trade 1994.

Punktskatter används ofta för att styra mot en minskad konsumtion av till exempel miljöfarliga ämnen. Införandet av en punktskatt med syfte att styra mot minskad klimatpåverkan ligger också i linje med inriktningen för den svenska skattepolitiken om den samordnas med andra styrmedel så att styrningen blir samhällsekonomiskt effektiv (se avsnitt 8.1.2). En skatt ger möjlighet att reglera marknaden för odlingstörv och prissätta de utsläpp som utvinningen av denna medför och därmed potentiellt minska de utsläpp som en oreglerad marknad för odlingstörv ger upphov till.

Utredningen gör bedömningen att det inte finns några uppenbara hinder kopplade till juridiska genomförbarheten av en skatt på odlingstörv. Utredningen har dock identifierat vissa praktiska hinder i fråga om det skattepliktiga området, se vidare avsnitt 8.4. I fråga om förenligheten med EU:s regelverk och internationella överenskommelser är det upp till varje enskild medlemsstat att inom ramen för den egna kompetensen besluta om en skatt på odlingstörv ska införas och avgöra hur en sådan skatt ska utformas. Detta förutsatt att skatten till exempel inte leder till gränsformaliteter och EU-rätten i övrigt respekteras samt att till exempel importerade varor inte beläggs med högre skatt än inhemska. Förenligheten med internationell rätt är alltså beroende av utformningen av en skatt.

Utredningen anser alltså att en skatt på odlingstörv är ett tänkbart styrmedel och ytterligare överväganden kring effekter och utformning av en sådan skatt finns i kapitel 8.

7.3 Subventioner

7.3.1 Vad är en subvention?

Ett annat ekonomiskt styrmedel som skulle kunna riktas mot utvinningen och användningen av odlingstörv är att ge subventioner till framtagande och användning av substitut till odlingstörv.

Subventioner kan användas som styrmedel för att påverka konsumtions- och produktionsval. En subvention styr genom att göra en vara eller en tjänst billigare än alternativ som inte omfattas av subventionen. Ett sådant styrmedel skulle därför hantera marknadsmisslyckandet som de icke prissatta utsläppen från odlingstörven medför på motsatt sätt mot en skatt. En subvention gör alternativ med lägre klimatpåverkan billigare snarare än att göra alternativ med

hög klimatpåverkan dyrare, som en skatt. Subventionen kan utformas på olika sätt och behöver finansieras genom att medel avsätts i statens budget. Oavsett hur en subvention utformas behöver EU:s regler om statligt stöd beaktas, då subventioner kan påverka enskilda företag.

7.3.2 Subventioner är inte ett tänkbart styrmedel

Som framgår av avsnitt 2.5 finns i dag ett antal råvaror som skulle kunna användas i stället för odlingstörv vid framtagandet av odlingssubstrat och jordförbättringsmedel. Flera av dessa råvaror har dock nackdelar jämfört med odlingstörv på grund av bland annat bristande tillgång, sämre förutsättningar som odlingssubstrat, eller betydande negativa miljöeffekter. För flera av råvarorna finns även ett behov av ytterligare forskning kring dess förutsättningar som odlingssubstrat. Det finns i dagsläget ingen självklar alternativ råvara som kan ersätta odlingstörven i Sverige. Sådana alternativa odlingssubstrat och jordförbättringsmedel används emellertid i andra länder.

Även om alternativa produkter att subventionera kan identifieras, är det svåröverskådligt vad ett sådant styrmedel skulle få för effekter i termer av minskade utsläpp från odlingstörv. Subventioner innebär en kostnad för staten och riskerar att leda till oförändrade utsläpp om en minskad inhemsk användning av odlingstörv till följd av subventionerade störvfria alternativ leder till ökad export av den odlingstörv som ändå utvinns. Subventioner som minskar användningen av odlingstörv i Sverige, minskar inte användningen i andra länder. Detta innebär en ineffektiv hantering av det marknadsmisslyckande som utvinningen av odlingstörv ger upphov till. Subventionering följer inte heller principen om att förorenaren betalar, alltså att de aktörer som ger upphov till utsläpp också är de som ska betala för nödvändiga utsläppsminskningar.

Det är vidare tänkbart att subventioner skulle kunna leda till en problematik i förhållande till EU:s statsstödsregler, vilket medför frågetecken kring genomförbarheten. Någon mer ingående bedömning av förenligheten av ett sådant förslag med statsstödsreglerna görs inte, med hänsyn till bedömningen av effektiviteten. Utredningen anser inte att subventioner är ett tänkbart styrmedel för att begränsa climateffekterna av odlingstörv.

7.4 Stöd till forskning för framtagande av alternativ

Ytterligare ett ekonomiskt styrmedel som skulle kunna användas för att begränsa klimateffekterna av odlingstörv genom att minska beroendet av odlingstörven är att ge stöd till forskning kring alternativa produkter. Miljömålsberedningen konstaterar i SOU 2025:21 att det finns ett behov av fortsatt forskning kring alternativ till odlingsstörv och att ansvaret är delat mellan näringslivet och staten. Utredningen delar den bedömningen.

Eftersom behovet av ytterligare forskning kring alternativ till odlingstörv är betydande är ytterligare ett alternativ att införa riktade forskningsanslag eller öka existerande forskningsanslag för att säkerställa att tillräckliga medel finns för forskning om nya odlingssubstrat och jordförbättringsmedel. Det finns redan i dag flera forskningsanslag kring hållbart jordbruk, bland annat genom FORMAS nationella forskningsprogram för livsmedel och genom olika forskningsstöd på EU-nivå. Konkurrensen om dessa stöd är dock hög.

Det är svårt att bedöma kostnadseffektiviteten av forskningsansatser, då utfallet av forskning och huruvida den leder till nya produkter eller tjänster som kan omsättas i praktiken är osäkert. Offentligt stöd till forskning kan dock motiveras mer generellt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv för att hantera andra typer av marknadsmisslyckanden. Forskning leder ofta till samhällsnyttor för andra aktörer än de som finansierar forskningen som dessa aktörer inte nödvändigtvis beaktar, vilket leder till att det bedrivs forskning på en för låg, eller samhällsekonomiskt ineffektiv, nivå.

Över lag är det sannolikt mindre kostsamt att hantera stöd till forskning om odlingssubstrat inom existerande forskningsanslag inom jordbruk och miljö, i stället för att införa nya forskningsanslag eftersom det innebär administrativa kostnader och rör ett relativt smalt område som kan passa in i existerande strukturer. Samtidigt är det hög konkurrens om forskningsstöd till miljö och jordbruk och det kan vara svårt att säkerställa att tillräcklig forskning bedrivs om alternativ till odlingstörv utan mer riktade anslag eller utlysningar. Utredningen kan inte se några direkta hinder i genomförbarheten av ett förslag om ökade anslag för forskning kring alternativa produkter till odlingstörv.

Utredningen bedömer att forskningsstöd i sig inte är en tillräcklig åtgärd för att begränsa klimateffekterna från odlingstörv, men att det kan vara ett nödvändigt komplement till styrmedel som leder till minskad klimatpåverkan för att säkerställa att påverkan på trädgårdsnäringen blir så begränsad som möjligt. Utredningen anser att mer forskning behövs på alternativ till odlingstörv och att denna forskning sannolikt inte kommer bedrivas i tillräcklig utsträckning utan offentligt stöd. Frågan om forskningsstöd berörs i kapitel 10.

7.5 Arbeta för reglering på EU-nivå

Ett sätt att begränsa klimateffekterna av odlingstörv inom EU är att regleringen av uttag och användning görs på EU-nivå, till exempel genom att ett förbud införs i hela EU eller att utvinningen regleras genom EU ETS 1, eller inom en framtida reglering av markanvändningssektorn. Fördelarna med en reglering på EU-nivå är bland annat att risken för ojämn konkurrens från olika medlemsstater minskar, och även risken för koldioxidläckage till andra EU-länder till följd av nationell reglering. En nackdel är att EU-reglering ofta tar relativt lång tid att ta fram och implementera. Utsläppsläckage till tredje land kan vara en risk, men den bör vara begränsad i och med att de flesta regionala törvproducerande länder är medlemsstater i EU.

Utredningen gör bedömningen att en EU-gemensam reglering skulle kunna vara positiv eftersom det skulle minska riskerna för ojämna konkurrensvillkor och utsläppsläckage jämfört med enbart nationell reglering. Utredningen anser därför att Sverige bör välkomna EU-gemensamma initiativ för reglering av odlingstörv, så länge en eventuell föreslagen reglering inte skadar svenska nationella intressen på andra områden. Till dess att en eventuell EU-reglering är aktuell bör dock reglering på nationell nivå övervägas i första hand.

7.6 Förbud mot utvinning och användning av odlingstorf

Ett styrmedel för att begränsa klimateffekterna av odlingstorf skulle kunna vara ett förbud mot utvinning och användning av odlingstorf.

7.6.1 Miljömålsberedningens förslag

Miljömålsberedningen har i sitt delbetänkande i februari 2025 lämnat förslag som i det närmaste innebär ett förbud mot nya och förlängda tillstånd för torvutvinning i Sverige från 2026.⁷ Förslaget innebär att möjligheten att kunna söka nytt, eller förlängt, tillstånd till torvtäkt från och med 2026 begränsas till de fall det bedöms nödvändigt för totalförsvarets behov av energitorf som beredskapsbränsle.

I praktiken skulle torvutvinning inte omedelbart upphöra då tillstånden för torvutvinning sträcker sig över lång tid. Något förslag om att återkalla befintliga tillstånd har inte lämnats. Enligt Miljömålsberedningens uppskattning skulle arealen torvtäkter halveras på 10 år och försvinna helt efter 25 år.

Miljömålsberedningen uppskattar att förslaget om utfasning av torvutvinning fram till 2030 kan bidra till att minska de årliga utsläppen från torvutvinning med cirka 10 000 ton koldioxidekvivalenter till 2030. Genom minskad konsumtion av odlingstorf bedömer miljömålsberedningen att utsläppen kan minska ytterligare.⁸

Av de remissvar som lämnats på förslaget kan utläsas att merparten av remissinstanserna som berör förbudet mot torvutvinning i sina remissvar är positiva till förslaget. Kritiken – förutom den mer omfattande kritik som kommit från Svensk Torf och Skogsindustrierna – handlar om de outredda konsekvenserna av en sådan utfasning för svensk växthusproduktion och djurhållning (bland annat Jordbruksverket), riskerna för livsmedels-, växt- och skogsbranschen (bland annat Länsstyrelsen i Jönköpings län) och risken för brist på livsmedel som odlas i växthus (bland annat SLU).

⁷ SOU 2025:21.

⁸ SOU 2025:21 s. 339.

Eftersom miljömålsberednings förslag redan är utrett och är under beredning inom Regeringskansliet saknas det, i avsaknad av uttryckligt uppdrag i denna del, skäl för utredningen att närmare utvärdera frågan om ett förbud.

7.6.2 Ett begränsat förbud är inte ett tänkbart styrmedel

I flera andra europeiska länder har begränsningar av privatpersoners användning av odlingstörv övervägts. Eftersom törv är viktig för trädgårdsnäringen och därmed påverkar livsmedelsförsörjningen skulle en alternativ utformning av ett förslag om förbud riktat mot odlingstörv kunna vara ett begränsat förbud, som är fallet i Storbritannien där användning av törv för odlingsändamål ska förbjudas för privatodlare men inte för professionell användning.

Den privata användningen av odlingstörv i Sverige utgör cirka 43 procent av den totala användningen (inklusive export). Det innebär att ett omedelbart förbud för försäljning till privatpersoner kan leda till minskade utsläpp på cirka 46 000 ton koldioxidekvivalenter årligen till 2030⁹. Eftersom Sverige är en betydande producent av törv skulle dock ett sådant förbud kunna leda till ökad export, vilket innebär att effekten på utsläppen kan bli betydligt mindre än beräkningarna ovan visar. Omfattningen beror dock på hur stor efterfrågan på svensk törv skulle komma att bli. Det är mycket svårt att bedöma hur efterfrågan på svensk odlingstörv kan komma att utveckla sig givet bland annat de initiativ till minskad utvinning av odlingsstörv som finns i flera andra europeiska länder.

Det finns också risker förenade med ett begränsat förbud som till exempel handlar om kringgåenden, ökad export och genomförbarhetsproblem. Det skulle kunna innebära svårigheter att reglera att försäljning av en vara inte får ske till privatpersoner. Viss försäljning av odlingstörv går till exempel till yrkesodlare som både använder torven i egna odlingar, samtidigt som råvaran säljs till privatpersoner. Eventuellt skulle det vara möjligt att införa ett förbud mot försäljning av törv på till exempel mindre säckar som ofta säljs till privatpersoner. Möjligheterna till kringgående genom försälj-

⁹ Utsläppen bedöms öka till 334 000 ton koldioxidekvivalenter 2030 om ingen åtgärd görs (se avsnitt 6.2.2). Här antas att användningen och utvinning av odlingstörv minskar med 40 procent och att ingen ökning av professionell användning eller export sker. Det leder till utsläpp på 288 000 ton koldioxidekvivalenter 2030.

ning i större förpackningar, eller genom att privatpersoner gör sina inköp av torv direkt från producenten skulle vara svårt att kontrollera. Dessa argument talar enligt utredningen mot ett förbud mot försäljning av odlingstorf till privatpersoner. Sammantaget bedömer utredningen att ett begränsat förbud inte är ett tänkbart styrmedel.

7.7 Skärpta miljökrav

En möjlighet att styra mot minskad utvinning och användning av odlingstorf är att skärpa de miljökrav som ställs vid tillståndsgivningen. Vissa typer av krav skulle kunna göra det svårare att få tillstånd till torvtäkt genom att de platser på vilka torvtäkter kan bedrivas begränsas, till exempel en skärpning av möjligheterna att få dispens från markavvattningsförbudet. Detta skulle i sin tur kunna leda till färre tillstånd och därmed minskade utsläpp från odlingsstorf. Den som ansöker om täktillstånd skulle också kunna åläggas att tydligare redovisa klimatpåverkan av den tillståndssökta verksamheten. Som en bieffekt skulle kraven kunna öka kostnaderna för tillståndprocessen på så sätt att det blir mindre attraktivt att söka tillstånd.

7.7.1 Är skärpta miljökrav genomförbart?

Det är utredningens uppfattning att det är juridiskt genomförbart att införa skärpta krav i miljöbalken som skulle träffa den som söker tillstånd att bedriva torvtäkt. Skärpta krav skulle dock enbart träffa nya tillstånd och tillstånd som omprövas, varför kraven möjligen skulle kunna få en begränsad effekt. Detta särskilt om Miljömålsberedningens förslag om ett förbud görs till lagstiftning.

Miljöprövningsutredningen föreslog i sitt betänkande SOU 2022:33 ett införande av en obligatorisk omprövning av miljöfarliga verksamheter för att förse dessa verksamheter med moderna miljövillkor. Det föreslogs också att tillsynsmyndigheten tio år efter att ett beslut eller en dom om tillstånd till miljöfarlig verksamhet fått laga kraft ska göra en översyn av tillståndet och bedöma om det finns förutsättningar att ompröva tillståndet enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. Man föreslog också större möjligheter att ändra villkoren för en verksamhet. Dessa förslag har inte lett till lagstiftning.

En stor fråga vad gäller införandet av skärpta krav skulle emellertid kunna vara acceptansen hos de som ska söka tillståndet, eftersom tillståndprocessen av torvbranschen upplevs som administrativt och ekonomiskt kostsam redan i dag. Kraven som ska uppfyllas för att få bedriva torvtäkt är tämligen strikta. Den som ansöker om ett täktillstånd behöver gå igenom en tids- och resurskrävande ansökningsprocess och uppfylla en rad krav (se avsnitt 4.6.6). Att öka de administrativa kraven är naturligtvis i många fall möjligt, men knappast önskvärt. Flera statliga utredningar har pekat på behovet av förenklade regler.¹⁰ Att skärpa kraven för att få tillstånd till torvtäkt är i sig således fullt möjligt, men om kraven endast eller i för stor utsträckning medför en krångligare och dyrare process så anser utredningen att åtgärden saknar relevans.

7.7.2 Är skärpta miljökrav kostnadseffektivt?

Skärpta miljökrav kan vara ett lämpligt styrmedel i de fall genomförandet av en specifik aktivitet kan kopplas till ett specifikt miljötillstånd, och särskilt då genomförandet kan göras på ett sätt som minskar miljöpåverkan. Vad gäller klimateffekter är det enda sättet att minska klimatpåverkan att minska utvinningen, och det finns därför inga speciella fördelar med att skärpa miljökraven. Att till exempel genom krångligare miljökrav göra det mer tidskrävande och därmed dyrare för företag som utvinner odlingstorf att söka tillstånd är inte en kostnadseffektiv lösning, särskilt då utfallet i termer av minskade utsläpp är svårt att uppskatta. Utredningen ser inte skärpta miljökrav som en tänkbar åtgärd.

7.8 Kompensation genom återvätning

Ett möjligt styrmedel för att begränsa klimateffekterna av odlingstorf är att införa ett krav på den som utvinner odlingstorf att utföra kompenserande åtgärder – en form av klimatkompensation.

Det finns flera möjliga typer av kompenserande åtgärder. Oavsett vilken typ som övervägs så krävs att den helt eller delvis kan kompensera för de utsläpp av växthusgaser som sker vid utvinning

¹⁰ Se till exempel SOU 2024:98.

av odlingstorf för att vara relevant ur utredningens perspektiv. Det går att tänka sig ett system med kompensation genom tekniska åtgärder såsom bio-CCS eller biokol, eller åtgärder inom markanvändningssektorn såsom beskogning, åtgärder för ökad tillväxt inom skogen, eller återvätning av dränerade torvmarker. Tekniska åtgärder är generellt mycket dyrare än åtgärder inom markanvändningssektorn, men är också säkrare och mer långsiktiga.

Kompenserande åtgärder kan ske i Sverige, i övriga EU eller i tredjeland. Åtgärder som utförs i andra EU-länder kommer att påverka det landets åtaganden inom EU, men inte Sveriges. Åtgärder i tredjeland kommer inte att påverka Sveriges klimatutsläpp såvida de inte sker inom ramen för artikel 6-samarbeten mellan Sverige och andra länder enligt Parisavtalet. Det finns ett flertal juridiska och administrativa hinder för att företags kompensationsåtgärder skulle kunna omfattas av Sveriges artikel 6-åtgärder och utredningen bedömer inte det som ett relevant alternativ för kompensation för utsläpp från odlingstorf. Mot denna bakgrund utgör inte utsläppsminskningar i andra EU-länder eller tredjeland en lämplig kompensationsåtgärd i förhållande till det mål som är relevanta för utredningens utvärdering.

Det alternativ som utredningen avser att gå vidare med och utvärdera är kompensation genom återvätning på dränerade torvmarker inom Sverige. Återvätning är en åtgärd som i flera sammanhang bedömts verkningsfull för att nå Sveriges åtaganden på klimatområdet inom EU (se avsnitt 5.5). Utredningen gör bedömningen att återvätning har stor potential att öka nettoupptaget inom markanvändningssektorn (se avsnitt 9.3.5). Återvätning är också nära sammankopplat med utvinningen av odlingstorf då det sker på samma typ av marker.

Ett återvätningskrav skulle öka kostnaderna för utvinning av odlingstorf och därmed kunna bidra till att öka priset på odlingsstorven även för slutkonsumenten. Detta skulle liksom en skatt (se avsnitt 7.2) styra mot en minskad utvinning och användning av odlingstorf. Förutsatt att de kompensationsåtgärder som vidtas är additionella skulle dessutom ett sådant system kunna bidra med direkta utsläppsminskningar när återvätningsprojekten genomförs. Dessa utsläppsminskningar skulle då bidra till Sveriges förväntade beting inom EU. För att utsläppsminskningarna också ska kunna bidra till att uppnå det inhemska nettonollmålet senast 2045 krävs

dock att framtida regelverk tillåter att utsläppsminskningar till följd av återvätningskrav kan betraktas som en kompletterande åtgärd.

7.8.1 Kan ett krav på kompensation genom återvätning vara kostnadseffektivt?

Kompensation genom återvätning har två effekter på utsläppen. Dels gör det utvinning av torv dyrare, vilket bör minska efterfrågan, på samma sätt som en skatt skulle göra. Dels leder återvätningen i sig till utsläppsminskningar.

Utsläppsminskningar genom återvätning har potential att vara en kostnadseffektiv lösning för att minska utsläppen från odlingsstorf. Detta förutsätter dock att den marginella kostnadsökning kravet medför blir densamma för samtliga aktörer. Samtidigt genererar ett återvätningskrav totalt sett större utsläppsminskningar än vid exempelvis en skatt satt på samma nivå som marginalkostnaden för återvätning. Om målet således är att begränsa klimateffekterna från odlingsstorf kan kostnaden per utsläppsminskning antas bli lägre vid ett återvätningskrav, än vid en skatt. Ett kompensationskrav är dock ett administrativt komplext styrmedel, vilket skulle kunna påverka styrmedlets potential att vara kostnadseffektivt. Vidare är det inte säkert att den omfördelning av resurser från en verksamhet till en annan, som kompensationskravet innebär, återspeglar en samhällsekonomiskt effektiv allokering av resurserna i fråga. En annan faktor som kan göra styrmedlet icke kostnadseffektivt på samhällsnivå är om kompensationsåtgärder behövs i sektorer där utsläppsminskningar är svårare och dyrare än för odlingsstorf.

En risk är att ett krav på kompensation som styrmedel kan leda till att samma marker som hade kunnat återvätas genom andra återvätningsprojekt som inte är kopplade till någon kompensationsåtgärd, i stället används för kompensation för utsläpp från odlingsstorf. Styrmedlet skulle i ett sådant fall inte ha någon additionell effekt utan leda till konkurrens om marker att återvätta.

Utredningen bedömer att ett krav på kompensation genom återvätning har potential att vara ett kostnadseffektivt styrmedel för att minska utsläppen från odlingsstorf, men att styrmedlets administrativa komplexitet samtidigt minskar graden av kostnadseffektivitet. I jämförelse med styrmedel som syftar till att enbart minska odlingsstorfens utsläpp (till exempel en skatt på odlingsstorf) har kompen-

sationskravet förutsättningar att i högre grad bidra till att begränsa klimateffekterna av odlingstörv. Det går däremot inte att utan djupare analys avgöra i vilken mån ett sådant krav på återvätning är mer eller mindre kostnadseffektivt än till exempel en skatt.

7.8.2 Är ett krav på kompensation genom återvätning genomförbart?

Huruvida införandet av till exempel ett krav på kompensationsåtgärder för att få tillstånd att bedriva torvtäkt är genomförbart är inte en helt lätt fråga att besvara. Ekologisk kompensation finns i den svenska lagstiftningen och i EU-rätten, och klimatkompensation som krav på stater i förhållande till gemensamt uppsatta klimatmål inom till exempel EU finns naturligtvis.

Utredningen gör den initiala bedömningen att möjligheten att införa ett krav på kompenserande åtgärder inte skulle stöta på några uppenbara juridiska hinder. Bedömningen är därmed att ett kompensationskrav kan vara genomförbart, men kräver ytterligare ingående överväganden.

7.8.3 Bedömning

På grund av den betydande potential att begränsa klimateffekterna av odlingstörv som finns genom återvätning av torvmarker anser utredningen att kompensation genom återvätning är ett tänkbart styrmedel att undersöka mer utförligt. Denna utvärdering och analys görs i kapitel 9.

7.9 Informationshöjande insatser

Ett informationshöjande styrmedel skulle kunna införas i Sverige. Det skulle kunna utformas i likhet med det som övervägts i Storbritannien, där krav ställdes på att alla säljare av torv och torvhaltiga produkter att årligen rapportera volymen såld torv och torvinnehållet i sålda produkter. Rapporteringskrav är främst en transparensåtgärd, och ett sådant styrmedel varken förbjuder eller höjer priset

på torv, men att samla in data och publicera dem kan skapa incitament för att minska försäljningen och informera beslutsfattare.

Obligatorisk rapportering förväntas i sig ha en liten inverkan på torvanvändningen – dess främsta fördel är ökad tillgänglighet på data och eventuellt frivillig beteendeändring på grund av ökad medvetenhet. Storbritannien antog att styrmedlet skulle leda till en minskning av torvförsäljningen med ungefär 10 procent på marknaden för trädgårdsodling riktat till privatkonsumenter som ett indirekt resultat av rapporteringen. Detta på grund av ökad konsumentmedvetenhet och eventuellt att industrin frivilligt accelererar framtagandet av torvfria alternativ när rapporteringen belyser torvanvändningen.

Vidare antogs styrmedlet inte ha någon effekt på industrins användning eftersom yrkesmässiga användare antogs ha information om de torvolymer som de använder. Det är tänkbart att ett rapporteringskrav i Sverige inte skulle leda till särskilt stora minskningar i användningen av torv heller. Fördelen med styrmedlet är att kostnaden är låg, och bara innebär begränsade kostnader för de företag som omfattas av rapporteringskravet.

7.9.1 Är informationshöjande insatser kostnadseffektiva?

Resultatet av informationshöjande insatser är svårt att förutse, vilket också gör kostnadseffektiviteten av styrmedlet svårbedömd. Generellt är det dock en åtgärd som har relativt låg kostnad jämfört med många av de andra styrmedel som har tagits upp i det här kapitlet. Åtgärden kan i vissa fall kan vara ett komplement till andra styrmedel som stärker styreffekten av dessa.

Det finns inga generella hinder mot att genomföra informationsinsatser eller rapporteringskrav. På grund av den osäkra effekten på utsläppen anser utredningen emellertid att rapporteringskrav inte är ett tillräckligt styrmedel för att begränsa klimatpåverkan av odlings-
torven i någon beaktansvärd omfattning. En sådan åtgärd skulle dock kunna vara en del av ett styrmedelspaket. Utredningen väljer dock att inte gå vidare med att föreslå något inom området.

7.10 Sammanfattning

De åtgärder som utredningen initialt bedömer som tänkbara är en punktskatt på odlingstörv, förbud mot utvinning av odlingstörv, och krav på kompenserande åtgärder i form av återvätning. Forskningsstöd ses som ett relevant komplement, och därmed en del av en tänkbar styrning. Utredningen avfärdar inte heller informationshöjande insatser, men avstår likväl från att undersöka detta vidare.

Utredningen väljer att djupare analysera skatt på odlingstörv, vilket görs i kapitel 8, och krav på kompenserande åtgärder i form av återvätning, vilket görs i kapitel 9. I kapitel 10 gör utredningen sina sammanfattande bedömningar och där tas även behovet av ökad forskning för alternativ till odlingstörv upp.

8 Punktskatt

8.1 Inledning

En skatt kan användas för att korrigera marknadsmisslyckanden genom att påverka priset på varor så att de bättre speglar de samhälls-ekonomiska kostnaderna och nyttorna av varan. En skatt på odlingstörv som utformas på rätt sätt kan höja priset på odlingstörv så det bättre reflekterar vad de växthusgasutsläpp som utvinningen och användningen av odlingstörv kostar samhället. Målet med en sådan skatt är att minska utvinningen och användningen för att på så sätt begränsa dess klimateffekter, i syfte att bidra till att uppnå de klimatmål som är relevanta i sammanhanget utifrån utredningens direktiv.

8.1.1 Om punktskatter

I utredningens uppdrag ingår inte att föreslå åtgärder som rör direkt beskattning, sociala avgifter eller mervärdesskatt. Direktiven nämner i stället en punktskatt som en möjlig åtgärd för att begränsa klimateffekterna av odlingstörv. Utredningen riktar därför enbart in bedömningen av en tänkbar skatt på odlingstörv mot en punktskatt.

En punktskatt är en indirekt skatt som tas ut för vissa särskilt utvalda varor eller tjänster. Syftet med en punktskatt kan, liksom för andra skatter, vara att stärka statens finanser eller styra konsumtionen av de utvalda varorna eller tjänsterna. Den gemensamma nämnaren för punktskatterna är att beskattningen sker en gång hos en aktör som pekats ut som skattskyldig.

I Sverige regleras punktskatter i lagstiftningar för olika typer av varor eller tjänster. Exempel på punktskattelagstiftningar är lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus, lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, lagen (2022:156) om alkoholskatt och lagen (1994:1776) om skatt på energi. Det finns flera likheter mellan

de olika lagstiftningarna, men också skillnader. Varje lagstiftning har utformats utifrån de särskilda förhållanden som gäller för respektive varugrupp och bransch och utifrån de syften som lagstiftaren har med respektive punktskatt (se exempel nedan).

Ett mönster för svenska punktskatter är att skattskyldigheten placeras så tidigt som möjligt i handels- eller distributionskedjan för att begränsa antalet skattskyldiga, vilket bland annat underlättar för administration och kontroll av punktskatterna. Skattskyldig är vanligtvis den som tillverkar eller för in de punktbeskattade varorna till landet, men skattskyldighet kan också i vissa fall vara placerad hos till exempel partihandlare och förbrukare. Efterföljande aktörer som handlar eller befattar sig med varorna har inget ansvar för den punktskatt som belastar varorna, utan för dessa aktörer ingår punktskatten som en del av priset för varan.

Exempel på punktskatter på miljöområdet

Koldioxidskatten

Koldioxidskatten är en skatt som ska betalas för i princip alla bränslen som används för motordrift och uppvärmning enligt lagen om skatt på energi.

Sverige var ett av de första länderna som införde en separat skatt på koldioxid 1991 och skatten anses ha gett betydande effekt på Sveriges koldioxidutsläpp. Verksamheter som omfattas av EU:s handel för utsläppsätter (EU ETS 1¹) är i regel befriade från svensk koldioxidskatt.

En utvärdering av koldioxidskatten från 2023² visar att aggregerade utsläpp av koldioxid minskat med cirka 31 procent mellan 1990 och 2015, samtidigt som produktionen inom tillverkningsindustrin har minskat med 3 procent under motsvarande period. Studien menar att koldioxidskatten och dess effekt på utsläppsintensitet varit en betydande faktor till minskningen av utsläppen.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87(EG).

² Martinsson m.fl. 2024.

Naturgrusskatten

Naturgrusskatten är en skatt på brutet naturgrus. Skatten infördes 1996 för att beskatta kommersiell täktverksamhet och för att åstadkomma bättre hushållning med naturgrus. Med naturgrus menas enligt 2 § lagen om skatt på naturgrus naturligt sorterade jordarter som till övervägande del består av sand, grus, sten och block.

År 2003 gjordes en utvärdering av naturgrusskattens effekter³. Slutsatsen av inhämtad information var att den kontinuerliga minskning av naturgrusanvändning som pågått under en femtonårsperiod skulle fortsätta och att målet om högst 12 miljoner ton uttag av naturgrus till 2010 skulle uppnås. Slutsatsen drogs därmed att naturgrusskatten haft viss effekt. Skatten höjdes samma år som utvärderingen gjordes. Vid uppföljningen av miljömålen 2005 konstaterades att användningen av naturgrus minskat liksom antalet täkter där tillstånd givits.⁴

8.1.2 Inriktningen för den svenska skattepolitiken

Riksdagen har antagit riktlinjer för den svenska skattepolitiken.⁵ Sammanfattningsvis säger dessa riktlinjer att skattepolitiken ska bidra till att nå de övergripande målen för den ekonomiska politiken. Skatterna ska finansiera offentliga utgifter på ett robust och rättssäkert sätt, och genom ett legitimt och rättvist skattesystem ge goda förutsättningar för hög sysselsättning och tillväxt. Samtidigt ska skattepolitiken bidra till bland annat effektiva ekonomiska styrmedel.

Om ekonomiska styrmedel sägs särskilt att dessa ska bidra till att negativa aspekter för exempelvis miljö, klimat och folkhälsa fångas upp i prisbildningen på olika marknader genom internalisering av negativa externa effekter. Det innebär att den som orsakar samhälls-ekonomiska kostnader också i större omfattning ska betala för dessa. I det fall skatter väljs som styrmedel är det angeläget att detta sker så effektivt som möjligt samtidigt som andra krav på skattesystemet beaktas, exempelvis likabehandling av skattskyldiga i samma ekonomiska situation, EU-rättsliga förutsättningar och skattesystemets legitimitet. Skatterna ska samordnas med andra styrmedel så

³ Regeringskansliet 2003, med där gjorda hänvisningar till Naturvårdsverkets utvärdering år 2000.

⁴ Prop. 2004/05:150 s. 192.

⁵ Prop. 2023/24:100 avsnitt 5.5 s. 84.

att styrningen blir samhällsekonomiskt effektiv och skapar legitimitet för klimat-, miljö- och folkhälsopolitiken. Principen om att förorenaren ska betala ska gälla.

8.2 Syftet med att införa en skatt på odlingstörv

Utredningen ska föreslå samhällsekonomiskt effektiva åtgärder som kan behövas för att begränsa climateffekterna av odlingstörv. Målet med att begränsa dessa climateffekter är, utifrån utredningens direktiv, att bidra till att uppnå det långsiktiga klimatmålet till 2045 och EU-åtaganden som Sverige har på klimatområdet. Som konstaterats i avsnitt 6.2.6 finns det vissa osäkerheter i hur ett styrmedel kan bidra till måluppfyllelsen. Dels gentemot nettoollmålet senast 2045 med anledning av att något tydligt regelverk kring användandet av kompletterande åtgärder inte är utarbetat. Dels gentemot EU:s långsiktiga klimatmål, eftersom det inte heller där finns några tydliga åtaganden eller dylikt att förhålla sig till. För den fortsatta framställningen i detta kapitel utgår utredningen emellertid från antagandet att styrmedel riktade mot odlingstörv kan bidra till ett av eller båda dessa mål.

Utvinning av odlingstörv (inklusive dess användning) medför utsläpp av växthusgaser. Bristen på prissättning av dessa utsläpp innebär enligt utredningen ett marknadsmisslyckande (se avsnitt 6.2.4). Det bidrag till klimatmålen som minskade utsläpp av växthusgaser från odlingstörv i Sverige kan ge är i sig relativt litet jämfört med det totala behovet av minskade växthusgasutsläpp. Enligt utredningens bedömning kräver emellertid de långsiktiga klimatmålen bidrag från små och stora källor, inklusive från potentiella kompletterande åtgärder.

En skatt skulle bidra till att åtgärda det marknadsmisslyckande som den oreglerade marknaden för odlingstörv utgör och sätta ett pris på utsläppen av växthusgaser som odlingstörven ger upphov till. Mot bakgrund av hur bokföringen och rapporteringen av utsläpp från odlingstörv ser ut i dag är det i strikt mening främst de utsläpp som sker i Sverige som påverkar utredningens bedömning av om en skatt ska riktas endast mot svensk utvinning och hur frågan om import och export av svensk odlingstörv ska betraktas (se vidare i avsnitt 8.4.2).

Det är emellertid även av stor vikt att beakta risken för utsläpps-läckage till andra länder (se avsnitt 8.9.2).

8.3 Hur en skatt på odlingstorg skulle kunna regleras

En skatt på odlingstorg skulle lämpligen kunna införas i en ny lag om skatt på odlingstorg. Redan existerande punktskatter finns i stort sett var och en i separata lagar som anger de särskilda bestämmelser som ska gälla för den specifika punktskatten. Det finns således flera förebilder för konstruktionen av en lag om skatt på odlingstorg, till exempel lagen om skatt på naturgrus. Frågor som gör sig gällande är vad som ska beskattas, vilken skattenivå som bör gälla, vem som ska betala skatten och vilka möjligheter till kontroll som finns.

8.4 Vad som skulle kunna beskattas

8.4.1 Hur ska det skattepliktiga området avgränsas?

Om en skatt ska införas som styrmedel behöver det som ska omfattas av skatten, dvs. det skattepliktiga området, vara tydligt avgränsat för att det ska vara enkelt för den som utpekats som skatt-skyldig att avgöra om skatt ska betalas eller inte. Det måste också vara möjligt att administrera och kontrollera punktskatten. För att göra en sådan avgränsning behöver således en definition av odlings-torg bestämmas. Det finns en risk med alla former av definitioner att de leder till gränsdragningsproblem, och en sådan risk finns även för en definition av odlingstorg. Definitionen måste därför göras så exakt som är möjligt. I avsnitt 2.2.4 definierar utredningen odlings-torg som all torv som inte används för energiproduktion. Denna definition är relevant även för en punktskatt, men kompliceras av de bristande möjligheterna att avgöra vad torven ska användas redan vid utvinningstillfället.

Ett sätt att avgränsa det skattepliktiga området är att avgränsa det med hjälp av tulltaxeindelningen, som är ett systematiskt klassificeringssystem för varor inom EU. Varor klassificeras då utifrån den kombinerade nomenklaturen (KN). Torv, inklusive torvströ, har KN-numret 2703, medan varor av torv har nummer 68152000. Någon uppdelning görs inte mellan torv som används för energiända-

mål respektive odlingsändamål. Syftet med indelningen i KN-nummer är inte heller beskattning och systemet är inte anpassat för det ändamålet. Att definiera föremålet för beskattningen genom användning av KN-numren framstår därmed i fallet med odlingstorf som olämpligt.

Ett annat sätt att avgränsa det skattepliktiga området är att titta på hur uppdelningen görs i andra, mer anpassade och närliggande, sammanhang. I Sveriges nationella inventeringsrapport, som utgör den årliga rapporteringen enligt FN:s klimatkonvention och Parisavtalet, rapporteras utsläpp av växthusgaser med anledning av torvutvinning och användning av torv för odlingsändamål (horticultural peat) skilt från torvutvinning för energiändamål (energy peat).⁶ I utredningens direktiv görs också en uppdelning mellan torv som används för bränsle (energitorv) och torv som till exempel används som jordförbättringsmedel i trädgårdsnäringen och i plantskolor samt som stallströ (odlingstorf). Den nu upphävda lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter (torvlagen) gällde ”fyndigheter av torv för att utvinna energi” till skillnad från utvinning för andra ändamål som omfattades av bestämmelserna i miljöbalken. Det finns således sammanhang i vilka en distinktion görs mellan torv för energiändamål och torv för andra ändamål, då ofta kallat odlingstorf. Även om det finns en indelning mellan de båda huvudsakliga användningsområdena för den utvunna torven i teorin, så är det inte klart vad som utgör vad innan torven faktiskt säljs eller används för något av dessa ändamål.

En möjlighet skulle kunna vara att utgå från täkttillstånden för att avgöra den utvunna torvens användning och definiera det skattepliktiga området på det sättet. I en ansökan om tillstånd till täkt av torv ska enligt 20 h § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet uppgift om huruvida torven ska användas för att utvinna energi anges. Vid ansökningsförfarandet för tillstånd till torvtäkt görs alltså en distinktion mellan s.k. energitorv och torv för andra ändamål, men utan att dessa andra ändamål definieras mer än indirekt. I täkttillståndet framgår inte alltid om tillståndet gäller utvinning av torv för energiändamål eller till exempel jordförbättringsändamål. Även om det hade varit tydligt finns en problematik med att ett tillstånd som gäller både utvinning av energi- och odlingstorf inte reglerar hur mycket av respektive sorts torv som får utvinnas. Den

⁶ Naturvårdsverket 2026.

som har täkttillståndet utvinner inte heller alltid i ett specifikt syfte utan säljer torven för olika ändamål utifrån efterfrågan. Företagen som utvinner torven rapporterar total mängd utvunnen torv till länsstyrelserna och gör i den rapporteringen ingen skillnad på energitorv och annan torv. Det är först när sammanräkningen av mängden torv som förbränts görs för klimatrapporteringen som mängden utvunnen odlingstorv kan utrönas indirekt.

Att utgå från en indelning där all torv som inte används för energiproduktion utgör det skattepliktiga området är således inte möjligt om det skattepliktiga området ska kunna bestämmas redan vid utvinningstillfället, eller utifrån täkttillståndet. Mot denna bakgrund menar utredningen att det potentiellt är förenat med betydande svårigheter att utan stora administrativa kostnader göra en skillnad mellan energitorv och annan torv. Detta medför att definitionen ”all torv som inte används för energiproduktion” inte kan användas för beskattningsändamål. Utredningen överväger därför i det följande i stället en lösning där all utvunnen torv utgör det skattepliktiga området, men med möjlighet till återbetalning för den torv som används för energiproduktion.

8.4.2 En möjlighet till återbetalning vid användning av energitorv

Om en lösning väljs där all utvunnen torv omfattas av en punktskatt behövs ett system för återbetalning av skatten för den torv som används för energiändamål, eftersom skatten inte är avsedd att träffa energitorv. Den som använder energitorv i sin verksamhet skulle kunna ges en möjlighet att begära återbetalning av skatten i sin verksamhet.

Möjligheterna att säkerställa att all torv som används som energitorv också undkommer skatten genom återbetalning är emellertid små. Det är troligt att en viss del av den använda energitorven skulle belastas med odlingstorvsskatten. I en sådan situation är det inte längre fråga om en skatt på odlingstorv, utan även en skatt på energitorv. Om delar av energitorven beskattas genom en skatt på odlingsstorv riskerar det att begränsa möjligheterna att utforma energibeskattningen i framtiden. Detta är inte önskvärt.

En återbetalningslösning kan göra användningen av svensk energitorv dyrare. Detta eftersom kostnaden för skatten förväntas övervältras på slutkonsumenten, dvs. användaren av energitorven, som också ska bära kostnaden av att ligga ute med skattebeloppet till dess återbetalning kan ske. Användarna av energitorv kommer också belastas med den administration det innebär att behöva begära återbetalning. Därutöver är det svårt att kontrollera att den torv som bränns upp och som kan bli föremål för återbetalning faktiskt är svensk torv. Återbetalningsmekanismen skulle i så fall kunna få motsatt effekt och göra energitorv mer lönsamt om användare kan importera obeskattad energitorv och begära återbetalning för den torven, vilket skulle kunna leda till oavsedda konsekvenser i form av ökade utsläpp (se avsnitt 8.4.3 om importerad torv).

Även Skatteverket får som beskattningsmyndighet högre kostnader av ett återbetalningssystem eftersom det bland annat kräver IT-utveckling och ökade handläggningskostnader.

8.4.3 Bör importerad odlingstorv omfattas av en skatt?

En möjlig konsekvens av att beskatta svensk odlingstorv är att utvinningen i Sverige minskar samtidigt som importen av till exempel råvara till producenter av förädlade torvprodukter eller redan förädlade torvprodukter till yrkesodlare och privata konsumenter ökar. Detta leder till att utsläppen flyttar till andra länder.

En sådan utveckling skulle kunna motverkas av att flera länder i Europa, varifrån det är mest troligt att importerad torv skulle komma, har minskat utvinningen av odlingstorv och överväger nationella styrmedel på området (se kapitel 3). Det är samtidigt flera av dessa länder som avvaktar införandet av begränsningar vilket gör att skattens effektivitet måste bedömas utifrån risken för ökad import. Odlingstorvens framtid i Europa är svårbedömd, och det kan finnas risk för utsläppsläckage vid införandet av en skatt. Även om utredningens direktiv i strikt mening anger att målet med ett svenskt styrmedel är att bidra till det långsiktiga klimatmålet till 2045 samt de EU-åtaganden som Sverige har på klimatområdet, för vilka torv utvunnen i andra länder inte har någon påverkan, så är en sådan tolkning inte förenligt med till exempel generationsmålet som säger att Sverige ska lösa miljöproblem utan att orsaka ökade miljö- och hälso-

problem utanför Sveriges gränser (se avsnitt 4.5.1), dvs. utsläppsläckage. Att det finns en risk för ökad import av torv i samband med ett införande av en skatt på svensk torv talar för att låta skatten även omfatta importerad torvråvara.

Utöver risken för utsläppsläckage, är ett annat skäl för att låta importerad torv omfattas av en punktskatt på odlingstorv att det kan leda till en snedvridning av konkurrensen mellan svenska och utländska aktörer om svenska aktörer får hårdare villkor på samma marknad. Utredningen gör bedömningen att en beskattning av importerad odlingstorv är förenlig med EU:s frihandelsregler så länge beskattningen av importerad torv inte blir hårdare än för inhemskt producerad torv. Utredningen kan inte se att svenska företag eller svensk produktion skulle gynnas i jämförelse med utländska företag i samma situation.⁷

Det finns emellertid ett antal praktiska aspekter som talar emot att låta importerad torv omfattas av en skatt. Beskattning av importerad torvråvara skulle kräva att ytterligare personer blir beskattningsbara än de som föreslås i avsnitt 8.7 och det skulle krävas avvikande bestämmelser om skattskyldighetens inträde. Ett system med godkända lagerhållare, som finns för andra punktskatter, skulle dessutom behöva övervägas. Om importerad torv ska omfattas av en punktskatt behöver också Tullverket involveras som beskattningssmyndighet vilket ökar de administrativa kostnaderna. En reglering där importerad odlingstorv inkluderas skulle se helt annorlunda ut än beskattningssystemet för den svenska torven, vilket medför två parallella system för beskattning av odlingstorv.

Det finns således faktorer som både talar för och emot att låta importerad torv omfattas av en potentiell punktskatt på odlingstorv. Riskerna för utsläppsläckage och snedvridningar i konkurrensen talar för. Samtidigt skulle genomförandet av en svensk punktskatt på odlingstorv försvåras avsevärt om även importerad torv ska omfattas eftersom det bland annat innebär att två parallella beskattningssystem behöver införas.

⁷ Jfr EU-domstolens dom i mål C-143/99, punkt 41.

8.4.4 Odlingstörv som exporteras bör omfattas av skatteplikt

Mot bakgrund av att syftet med en potentiell skatt som riktas mot odlingstörv är att begränsa utvinningens klimatpåverkan och bidra till att uppnå relevanta klimatmål är det svårt att motivera att den odlingstörv som utvinns i Sverige och exporteras skulle exkluderas från en punktskatt. Utredningen anser således inte att det finns skäl att låta exporterad odlingstörv undantas från beskattning.

8.5 Skatten skulle kunna beräknas utifrån volym

En annan fråga som måste avgöras är utifrån vilka kriterier underlaget för beskattningen ska bestämmas. En skatt på odlingstörv skulle ha som syfte att sätta ett pris på de utsläpp av koldioxid som uppstår vid utvinning av odlingstörv för att bidra till möjligheterna att uppnå uppsatta klimatmål. Det är enligt utredningens bedömning rimligt att det också är utsläppen som beskattas utifrån den mängd törv som tas ut ur marken.

Mängden utvunnen törv skulle, under förutsättning att all utvunnen törv som utgångspunkt är skattepliktig, kunna beräknas fiktivt med utgångspunkt i täktillståndet eftersom det anges i tillståndet hur mycket törv som får utvinnas totalt under tillståndstiden eller högsta tillåtna mängd per år, ofta båda. Mängden total tillåten utvinning kan i förekommande fall delas på det antal år som tillståndet gäller, eller så kan den i tillståndet angivna totalt tillåtna mängden per år användas som beräkningsgrund.

Utredningen om beskattning av naturgrus, m.m.⁸ för ett resonemang om att en sådan fiktiv beräkning skulle kunna leda till att tillstånd söks för fler år än nödvändigt för att hålla nere det årliga beskattningsunderlaget och att efterbehandlingen på så sätt fördröjs, vilket måste ses som negativt ur naturvårdssynpunkt. Detta problem skulle emellertid kunna motverkas av att tillståndshavaren vill efterbehandla täkten så fort som möjligt med tanke på den säkerhet som måste ställas. Det skulle också kunna uppstå en problematik med ett sådant mätningssätt om täkten inte har det innehåll som är förväntat. Med hänsyn till likheterna mellan utvinningen av naturresurserna naturgrus och odlingstörv, till exempel att båda sker från år till

⁸ SOU 1995:67 s. 33 f.

år i olika mängder från täkter, kan man föra liknande resonemang avseende utvinningen av odlingstorv. Ytterligare en problematik med en fiktiv beräkning som särskilt gäller odlingstorv är att den mängd torv som är möjlig att ta ut ett visst år i stor utsträckning är beroende av väderförhållandena det aktuella året. En fiktiv beräkningsmetod skulle därmed ha potential att bli mycket missvisande. Utredningen gör mot denna bakgrund bedömningen att en beräkning utifrån ett fiktivt underlag inte är lämplig.

Ett annat möjligt sätt att mäta utvinningen av odlingstorv är att utgå från faktisk vikt. En problematik med att mäta utvunnen torv i till exempel ton är emellertid att mätvärdet kan variera stort utifrån förhållandena vid mättillfället. Blöt torv väger mer än torr. Även om det skulle vara möjligt att bestämma vid vilken torrhetsgrad torven ska vägas (till exempel skulle definitionen lufttorr som används vid klimatrapporeringen kunna användas, se nedan) så skulle ytterligare praktiska problem kunna uppstå med att ha tillgång till vågar för vägning av torven vid rätt förhållanden. Om torven ska vägas på någon annan plats ska förutsättningarna för detta kunna skapas och upprätthållas, vilket framstår som praktiskt svårhanterligt. Att beräkna skatten utifrån utvunnen vikt odlingstorv bedöms därför också som olämpligt.

En tredje möjlighet är att mäta utvinningen av odlingstorv utifrån volym. Även en sådan metod skulle kunna medföra praktiska problem då fukthalten hos torven varierar och fuktigare torv har en högre volym. Detta kan behöva beaktas vid utformandet av en skatt, exempelvis genom att skattenivån utgår från volymen för torr torv. Då är en fråga också vad som utgör torr torv. Torvföretagens rapportering av utvunnen mängd torv till länsstyrelserna utgår från volym. I klimatrapporeringen beräknas utsläppen från odlingstorv utifrån produktionsvolym mätt på lufttorkad torv.⁹

Utifrån att volym utvunnen torv används för rapportering i andra sammanhang, framstår det som den mest lämpade enheten att basera en potentiell skatt på. Att använda en metod som redan används skulle även bidra till att minska risken för att öka den administrativa bördan för den skattskyldiga som kan använda samma underlag för rapporteringen till länsstyrelserna som till Skatteverket.

⁹ Naturvårdsverket 2026a s. 134.

Även om det skulle kunna vara förenat med vissa svårigheter att exakt mäta utvunnen volym odlingstorv framstår denna mätmetod enligt utredningen som mest lämplig. Utredningen gör bedömningen att beräkningen av skatten skulle kunna utgå från mängden torv räknat i kubikmeter.

8.6 Skattenivå

8.6.1 Beskattningen bör baseras på torvens kolinnehåll

I föregående avsnitt gjordes bedömningen att en skatt på odlingsstorv skulle kunna utgå från volym utvunnen torv. Då syftet med skatten är att begränsa klimateffekterna av odlingstorv bör skattenivån sättas i relation till de utsläpp som den utvunna torven ger upphov till. Hur dessa utsläpp kan beräknas beskrivs i avsnitt 5.7.

För att sätta en skattenivå utifrån torvens beräknade koldioxidutsläpp behöver kolinnehållet i torven uppskattas. Utredningen bedömer att det är rimligt att utgå från det kolinnehåll som används i den svenska klimatrappporteringen (se avsnitt 5.7.1), vilket omräknat till koldioxid är 0,194 ton koldioxid per kubikmeter torv. Det innebär också att det enbart är kolinnehållet i odlingstorven som beskattas, vilket motsvarar utsläppen från användningen av odlingsstorven¹⁰. Utsläppen från torvtäkter räknas alltså inte in¹¹. Skälet till att inte inkludera utsläpp från torvtäkter är att dessa utsläpp är kopplade till markarealen där utvinningen sker och inte till volymen utvunnen odlingstorv, vilket försvårar beräkningen av skattenivån, genom att introducera ytterligare variabler som behöver uppskattas. Utredningen anser vidare att de förhållandevis komplexa beräkningar som används för att beräkna årliga utsläpp från odlingstorv i den svenska klimatrappporteringen inte bör användas som bas för beskattningen, då det skulle göra skatten mycket komplex. I stället bör beräkningarna göras utifrån torvens kolinnehåll, vilket är i linje med IPCC:s nivå 1-metod för användning av odlingstorv. För att göra skatten konsekvent med svensk klimatrappportering bör dock koefficienter för kolinnehåll för svenska förhållanden användas.

¹⁰ Det som i avsnitt 5.7.2 kallas indirekta utsläpp.

¹¹ Det som i avsnitt 5.7.2 kallas direkta utsläpp från marken.

Utredningen väljer därför att i följande avsnitt utgå från hela kol-innehållet i torven omräknat till koldioxid vid beräkningen av skattenivåer och utsläppsminskningar. Det innebär en enklare beräkningsmodell för en skatt på odlingstorf. Det innebär samtidigt att utsläpp från torvtäkter inte inkluderas, vilka motsvarar ungefär en tredjedel av de totala årliga utsläppen från odlingstorf¹². Detta vägs dock upp av att utsläppen som generas av användningen för all framtid är inkluderade i skatten.

8.6.2 Skattenivån kan motsvara skatten på koldioxid eller prisnivån i EU ETS 1

En central fråga vid överväganden om att införa en skatt är på vilken nivå skatten ska sättas. I det här fallet skulle skatten användas för att hantera det marknadsmisslyckande som icke prissatta utsläpp från odlingstorf utgör. Många olika prisnivåer på koldioxidutsläpp försvårar en samhällsekonomiskt effektiv och kostnadseffektiv minskning av utsläppen. Skatten bör därför i så stor utsträckning som möjligt motsvara befintlig prissättning av koldioxidutsläpp.

Styrning genom prissättning av koldioxid blir alltså mindre kostnadseffektiv ju större variation det finns mellan olika prisnivåer på koldioxidutsläpp. Det finns dock ingen direkt prissättning av utsläpp i markanvändningssektorn i dagsläget. Svenska utsläpp från andra sektorer prissätts antingen med koldioxidskatt eller via EU ETS 1. Det finns redan i dag skillnader mellan verksamheter som omfattas av EU ETS 1 och verksamheter som omfattas av den svenska koldioxidskatten, där prisnivån för koldioxidskatten är högre än priset på utsläppsrätter i EU ETS 1. Vidare finns det skillnader i prisnivåer mellan olika bränslen som omfattas av den svenska koldioxidskatten. Från och med 2028 planeras även en lansering av EU ETS 2 vilket är ett nytt utsläppshandelssystem som innefattar bland annat vägtransporter och byggnader.

Ett rimligt tillvägagångssätt för att säkerställa effektiv styrning är därmed att basera en skatt på odlingstorf på den svenska koldioxidskatten. Koldioxidskatten på naturgas, gasol, kol och koks motsvarar cirka 152 öre per kilogram koldioxid 2026. För andra bränslen varierar värdet uttryckt i öre per kilogram koldioxid. Ett argument mot

¹² Se mer exakta beräkningar i avsnitt 5.7.

att basera skatten på den svenska koldioxidskatten, är att energistorv, som omfattas av EU ETS 1, prissätts till en lägre nivå än den svenska koldioxidskatten. Ett alternativ är att i stället basera prissättningen på det förväntade priset inom EU ETS 1. En skatt har inte samma nivå av flexibilitet i prissättning som ett utsläppshandels-system där prisnivån kan ändras från dag till dag, och skattenivån behöver i så fall baseras på exempelvis ett årligt genomsnitt eller prognos över framtida priser. Prisnivån för en utsläppsrätt inom EU ETS 1 låg på 85 euro i slutet av 2025. Prognoser för framtida priser är generellt att priserna kommer öka kraftigt, men det finns osäkerhet i dessa prognoser. För att beräkna effekten av en skatt baserad på EU ETS 1-priser utgår utredningen här från nuvarande prognoser¹³ på EU ETS 1-priser där priset förväntas bli 140 euro år 2030, 200 euro 2035 samt 265 euro 2040. Här antas att en skatt baserat på EU ETS 1-priser sätts utifrån denna prognos. Det skulle innebära att skatten räknas upp med cirka 13,3 procent årligen mellan 2026 och 2030, med cirka 7,4 procent mellan 2031 och 2035 och med cirka 5,8 procent mellan 2036 och 2040.

Det finns osäkerheter i hur stor effekt en skatt på odlingstorv skulle ha på utvinningen och användningen av odlingstorv. En liten minskning av användningen är en indikation på att odlingstorv inte är en priskänslig vara och att utsläppsminskningen bör ske inom något annat område. Genom att så mycket som möjligt av Sveriges utsläpp av växthusgaser prissätts på samma nivå som befintlig koldioxidprissättning, kan utsläppsminskningar ske där det är mest kostnadseffektivt genom justering av skattenivån.

Även om nivån på en skatt på odlingstorv kan kopplas till koldioxidskattens nivå bör inte odlingstorv inkluderas i koldioxidskatten. Detta bland annat då utsläppen sker i markanvändningssektorn, och inte i ESR-sektorn, och då koldioxidskatten är kopplad till användning, och inte produktion, av bränslen. Detta innebär att enbart en begränsad del av användningen skulle täckas av skatten om den skulle appliceras på odlingstorv på grund av att en stor del av produktionen exporteras. Det kan också konstateras att det skulle vara främmande att inkludera en skatt på odlingstorv i en lagstiftning som avser skatt på energi.

¹³Nissen m.fl. 2025 och Altaghlibi & Gentile 2025.

Om en skatt på odlingstorf skulle motsvara koldioxidskattens nivå och utgå från de totala utsläppen från användning av odlingsstorf, i enlighet med de beräkningar som framgår av kapitel 5, så skulle skattenivån för en kubikmeter utvunnen torf bli 295 kronor¹⁴ för 2026. Genom att i stället för att basera skatten på det genomsnittliga priset för utsläppsrätter inom EU ETS 1 år 2025 samt prognoser på framtida priser enligt scenariot med höga priser skulle skattenivån för en kubikmeter utvunnen torf bli 183¹⁵ kronor 2025, 301 kronor för det förväntade ETS 1-prisnivån 2030, 429 kronor för den förväntade ETS 1-prisnivån 2035, och 569 kronor för den förväntade ETS 1-prisnivån 2040.

Utredningen gör bedömningen att en skatt baserad på ETS 1-priser är mest lämplig på grund av att energitorf prissätts genom EU ETS 1 och för att undvika allt för fragmenterad koldioxidprissättning då mer och mer av Sveriges koldioxidutsläpp prissätts på EU-nivå. Utredningen har dock inte närmare beaktat hur skattenivån i praktiken skulle kunna anpassas efter utvecklingen av ETS 1-priset.

8.7 Skattskyldiga och skattskyldighetens inträde

8.7.1 Vem kan vara skattskyldig?

Skattskyldigheten bör placeras tidigt i handels- och distributionskedjan

Ett mönster för de svenska punktskatterna är att skattskyldigheten placeras så tidigt som möjligt i handels- eller distributionskedjan. Detta för att begränsa antalet skattskyldiga och därmed underlätta för administration och kontroll av punktskatterna. Att antalet skattskyldiga begränsas är önskvärt även för en möjlig beskattning av odlingstorf, även om det för möjligheten att avgöra vad torven ska användas till eventuell skulle vara mer fördelaktigt att placera skattskyldigheten senare i odlingstorfens handelskedja (se avsnitt 8.4.1).

¹⁴ Skattenivån erhålls genom att multiplicera mängden utsläpp som odlingstorven ger upphov till (0,194 ton CO₂/m³) med koldioxidskattenivån (1 520 kronor/ton CO₂).

¹⁵ Skattenivåerna erhålls genom att multiplicera mängden utsläpp som odlingstorven ger upphov till (0,194 ton CO₂/m³) med det prognosticerade EU ETS 1-priset för respektive år (euro/ton CO₂). Växelkursen mellan euro och kronor som använts i beräkningarna är 11,068 kronor/euro.

Ett ytterligare skäl att låta beskattningen ske tidigt i distributions- och handelskedjan är att slutprodukter som marknadsförs till privat- och yrkesodlare i dag i viss mån är utblandade med andra odlingssubstrat. En beskattning vid försäljning av slutprodukter innebär att skatten skulle behöva beräknas baserat på produktens torvinnehåll, vilket skulle leda till många olika skattenivåer och ett behov av möjligheter att kontrollera torvinnehållet i en mängd olika produkter. Samtidigt är det önskvärt att en skatt på odlingstorf leder till ökad utblandning med andra odlingssubstrat som ger möjlighet till minskad klimatpåverkan. Att skatten tas ut tidigt i distributions- och handelskedjan gör enligt utredningens bedömning skatten enklare och mer transparent, samtidigt som producenter fortfarande får incitament att blanda ut torv i förädlingsstadiet vid till exempel tillverkning av odlingssubstrat och jordförbättringsmedel.

Om man vill begränsa odlingstorfens klimatpåverkan genom att styra mot att minska privatpersoners användning av odlingstorf kan det vara fördelaktigt att lägga skatten senare i handels- och distributionskedjan, genom att beskatta den som tillhandahåller varor innehållande odlingstorf (eller ren torv) till slutkonsumenter. Detta skulle dock öka antalet skattskyldiga, vilket gör skatten mer svår-administrerad. Vidare kommer en skatt som är placerad tidigare i handels- och distributionskedjan sannolikt ändå leda till ett högre pris på torvprodukter för privatpersoner (se avsnitt 8.6.2).

Den som har tillstånd till torvtäkten bör vara den skattskyldiga

Att syftet med beskattningen är att begränsa klimatpåverkan av odlingstorf genom att styra mot en minskad utvinning av odlingstorf, talar för att den som utvinnet torven, dvs. den som innehar tillståndet till täkten eller den som exploaterar täkten, ska vara den skattskyldiga. Detta skulle också innebära tidigast möjliga beskattningstidpunkt.

När torven tagits upp ur marken kan den inte läggas tillbaka och utsöndringen av växthusgaser stoppas. Den mark på vilken täkten bedrivs kan inte få tillbaka sin ursprungliga form, även om täkter enbart bedrivs på redan sen tidigare dikad mark. Det är alltså viktigt att inte mer torv än vad som verkligen behövs utvinns, vilket endast den som utvinnet torven kan påverka. Detta bör även ligga i tillstånds-

havarens intresse eftersom denne vill få betalt för det arbete som utförs. Tillståndshavaren ska rapportera mängd utvunnen torv till tillsynsmyndigheten, uppgifter denne rimligen får från exploitören i de fall exploitören och tillståndshavaren inte är samma person. Det bör därmed inte innebära någon avsevärt större administrativ börda för den skattskyldiga att ta fram samma uppgift till en skattedeklaration.

Tillståndshavaren är relativt enkel att identifiera av Skatteverket, som kan få tillgång till den uppgiften från länsstyrelserna. Att låta tillståndshavaren vara skattskyldig skulle även medföra att den som har koncession enligt torvlagen omfattas.¹⁶

Det är också möjligt att tänka sig att den som äger marken på vilken tåkten bedrivs ska vara skattskyldig. Markägaren är den som kan avgöra om verksamhet får bedrivas på dennes mark. Markägaren kan dock, om denne inte själv exploaterar tåkten, ha svårt att få fram uppgifter för att bestämma skatteunderlaget.¹⁷ Det kan samtidigt ses som oskäligt att markägaren ska vara skattskyldig för en verksamhet som denne inte själv bedriver. Detta skulle kunna vara särskilt problematiskt i de fall odlingstorv utvinns i en tåkt som omfattas av en koncession enligt torvlagen, då markägarens samverkan inte krävdes för sådana koncessioner. Det kan också finnas en problematik med att identifiera de skattskyldiga med ett system där markägaren är skattskyldig. Skatteverket skulle behöva ha möjlighet att koppla samman tåkttillstånden med markägaren, vilket kan vara administrativt kostsamt.

Utredningen gör bedömningen att det är den som innehar tillstånd till tåkten enligt miljöbalken som bör vara skattskyldig. Detta framstår som lämpligast utifrån möjligheten att identifiera den skattskyldiga samt att skattskyldigheten kopplas till tillståndsplikten. Även om tillståndshavaren inte skulle vara exploitör och därmed inte fullt involverad i till exempel hur mycket torv som utvinns, så har tillståndshavaren alltid ett ansvar gentemot kraven i tillståndet och har ansvar för att rapportera mängden utvunnen torv till länsstyrelsen.

¹⁶ Se punkten 2, övergångsbestämmelserna till lagen om upphävande av lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, SFS 2016:993.

¹⁷ Jfr SOU 1995:67 s. 35.

8.7.2 När bör skattskyldigheten inträda?

Om frågan om vem som ska vara skattskyldig kopplas till tillståndet till täktverksamheten enligt miljöbalken är det utredningens uppfattning att det lämpligaste är att skattskyldigheten inträder vid utvinningstillfället.

Ett problem med beskattning vid utvinningstillfället är de likviditetsproblem som kan uppstå för den som måste betala in skatt innan torven kunnat säljas eller förbrukas på annat sätt. En möjlig lösning på detta, som ändå låter skatten utlösas av utvinningen, är att välja tidpunkten för försäljning av den utvunna råvaran för skattskyldighetens inträde. För att fastställa vid vilken tidpunkt en försäljning skett knyts skattskyldighetens inträde för flera punktskatter till begreppet leverans – jfr köplagens (1990:931) avsnitt om avlämnande – kopplat till försäljning.

Om skattskyldighetens inträde enbart knyts till försäljning av råvara skulle emellertid en stor producent av torvbaserade produkter genom egna täkter kunna undgå att behöva betala skatt genom att någon försäljning aldrig sker, utan torvråvaran förädlas direkt av tillståndshavaren eller exploatören. Därför bör även beskattning ske av torv som tas i anspråk för andra ändamål än försäljning. Med ”tas i anspråk” avses i princip varje sätt som den skattskyldige förfogar över materialet, såsom nyttjande i egen rörelse, byte, gåvor osv.¹⁸ Beskattningen bör också, mot bakgrund av syftet med beskattningen, omfatta lagerhållen torv som finns kvar i tillståndshavarens ”lager” om verksamheten läggs ner innan försäljning eller ianspråktagande har skett.

8.8 Förfaranderegler

8.8.1 Förfarandet

I skatteförfarandelagen (2011:1244) finns bestämmelser om förfarandet vid beskattning. Skatteförfarandelagen tillämpas för alla skatter utom de som är särskilt undantags.

Skatteförfarandelagen ska tillämpas – i likhet med vad som gäller för de flesta andra punktskatter – även för skatten på odlingstorv. Av detta följer att reglerna i skatteförfarandelagen om bland annat

¹⁸ Jfr SOU 1995:67 s. 38.

registrering av skattskyldiga, punktskattdeklaration, tidpunkter för redovisning och betalning av skatt, ränta, förseningsavgift, beslut om punktskatt, omprövning, överklagande, skattekontroll och rätt till ersättning bör tillämpas.

8.8.2 Kontrollmöjligheter

En förutsättning för att en skatt ska vara lämplig som styrmedel är att den går att kontrollera. En skatt som myndigheterna inte kan kontrollera om den redovisas korrekt kan riskera att inte fylla någon funktion.

Eftersom skattskyldigheten för odlingstorf bedöms kunna kopplas till täkttillstånden både genom att det är tillståndspliktig utvinning som beskattas och tillståndsinnehavaren som är skattskyldig anser utredningen att möjligheten att kontrollera vem som är skattskyldig inte bör innebära några beaktansvärda problem ur myndigheternas perspektiv. Uppgifter om vem som innehar täkttillstånd bör kunna inhämtas från länsstyrelserna. Enligt uppgifter som utredningen fått i kontakter med Skatteverket fungerar denna kontroll bra för naturgrusskatten, där skattskyldigheten också är kopplad till tillstånden som administreras av länsstyrelserna.

Till buds för Skatteverkets kontroll av skattskyldiga till punktskatt finns de verktyg som framgår av skatteförfarandelagen, till exempel revision och föreläggande. Dessa verktyg skulle som nämnts i föregående avsnitt även kunna användas mot den som är skattskyldig för en skatt på odlingstorf.

Skatteverket skulle kunna ha svårt att administrera en kontroll av att all utvunnen odlingstorf verkligen redovisas och det finns naturligtvis en viss risk för skatteundandraganden när möjligheten att fysiskt kontrollera mängden utvunnen torv är begränsad. Utredningen gör emellertid bedömningen att om mängden utvunnen torv utgår från de mängder som torvproducenterna rapporterar till länsstyrelserna så bör det finnas ett tillräckligt omfattande underlag hos länsstyrelserna som kan utgöra möjligt underlag för kontroll för Skatteverket av deklarerade utvunna torvvolymen.

En kontroll utifrån den mängd utvunnen torv som rapporteras till länsstyrelserna i dag kräver som framgår av avsnitt 8.4.2 enligt utredningens bedömning en återbetalningslösning. En sådan lös-

ning är emellertid också förenad med betydande svårigheter i kontrollhänseende. Det framstår exempelvis som svårt att göra en säker bedömning av om den energitorv som återbetalnings begärs för verkligen är energitorv utvunnen i Sverige.

8.9 Konsekvenser

8.9.1 Offentligfinansiella effekter

Även om införandet av en skatt på odlingstorv inte motiveras av fiskala skäl kommer skatten att leda till intäkter för staten. I beräkningen av de offentligfinansiella effekterna av en skatt på odlingsstorv antas att producenterna överför hela kostnaden för skatten till köparen av odlingstorven. Köparen kan då vara förädlare av torven till bland annat jordförbättringsmedel och odlingssubstrat, men också de som köper den förädlade produkten, dvs. yrkesanvändare och fritidsodlare. De skattenivåer som tagits fram i föregående avsnitt skulle motsvara ett prispåslag på en 50-literssäck med ren odlingstorv på 14,6 kronor om den baseras på den svenska koldioxidskatten, och mellan 5 och 21,5 kronor¹⁹ om den baseras på förväntade ETS-priser.

Intäkterna från en skatt på odlingstorv kan beräknas enligt följande formel, där S står för skatt, V för volym odlingstorv i kubikmeter, s står för skattenivån per kubikmeter torv.

$$S = V * s$$

Skatten kan även beräknas uppdelat på slutanvändare, vilka kan delas in på företag(f), privatpersoner(p), och exportmarknaden(x).

$$S_f = V_f * s$$

$$S_p = V_p * s$$

$$S_x = V_x * s$$

¹⁹ Prispåslaget kan beräknas som volymen (kubikmeter) multiplicerat skattenivån (kronor/kubikmeter). Påslaget av en skatt på odlingstorv i nivå med den svenska koldioxidskatten beräknas för en 50-literssäck ren odlingstorv således som $0,05 \text{ kubikmeter} \times 293 \text{ kronor/m}^3 = 14,6 \text{ kronor}$.

Utifrån en undersökning gjord av Svensk Torv²⁰ står fritidsodling för 43 procent av användningen, 31 procent exporteras, och 26 procent används av yrkesanvändare i Sverige. Det sistnämnda innefattar anläggningsjord (10 procent), yrkesodling (9 procent) och strö till djur (7 procent). I detta avseende räknas företagens användning samlat och de tre användningsområdena antas ha samma priselasticitet, vilket är ett förenklat antagande. Vidare kan fördelningen ändras i viss mån från år till år, och följande beräkning får ses som ungefärlig.

Tabell 8.1 visar de totala volymerna uppdelat på de tre olika grupperna av slutanvändare, och baserat på 2024 års utvinning av odlings-torv.

Tabell 8.1 Volym torv för beräkning av potentiella skatteintäkter

Uppskattade kvantiteter utifrån ungefärlig uppdelning

	Total mängd utvunnen torv	Användning privatpersoner	Användning professionell	Export
Kubikmeter	1 986 000	853 980	516 360	615 660
Procent		43	26	31

Källa: Naturvårdsverket 2026a s. 134 och Svensk Torv enkätundersökning 2020.

Intäkterna från en skatt på odlings-torv baserad på den svenska koldioxidskatten uppskattas i enlighet med Finansdepartementets beräkningskonventioner till 586 miljoner kronor per år. Detta utgör således den offentligfinansiella bruttoeffekten. Genom att även ta hänsyn till skattens indirekta effekt på andra skattebaser uppskattas den offentligfinansiella nettoeffekten till 617 miljoner kronor. De indirekta effekterna som här beaktats utgörs av dels lägre bolagsskatteintäkter om 31 miljoner kronor, dels ökade mervärdesskatteintäkter om 63 miljoner kronor. För en skatt baserad på det genomsnittliga utsläppsrättspriset i EU ETS 1 år 2025 (85 euro/ton) uppskattas den offentligfinansiella bruttoeffekten i stället till 362 miljoner kronor. Med en uppskattning av ökade mervärdesskatteintäkter om 39 miljoner kronor tillsammans med minskade intäkter från bolagsskatt om 19 miljoner kronor blir den offentligfinansiella nettoeffekten i detta fall 382 miljoner kronor. Med en skattenivå baserad på rådande ETS-pris skulle intäkterna med andra ord vara lägre än om skattenivån baserades på den nuvarande koldioxidskatten. I den mån ETS-priser

²⁰ Svensk Torv 2023. Se även kapitel 2.

på sikt överstiger en framtida koldioxidskattenivå blir förhållandet i stället det omvända.

8.9.2 Konsekvenser för klimatet

Syftet med att införa en skatt på odlingstorf är att den ska leda till utsläppsminskningar från torvtäkter och användning av odlingstorf. I detta avsnitt görs ett försök att kvantifiera effekterna som en skatt skulle kunna få på utsläppen från odlingstorf i Sverige, och därmed styrmedlets potential att bidra till relevanta klimatmål. Vidare berörs även risken för koldioxidläckage.

Hur stor effekt en skatt skulle få på utvinningen av odlingstorf, och därmed också hur stora utsläppsminskningar som skatten skulle kunna leda till, beror dels på priset på odlingstorf på marknaden, dels på vilken priselasticitet odlingstorf kan antas ha. Priselasticitet är ett mått på hur mycket utbudet eller efterfrågan av en vara ändras när priset ändras. Det finns få beräkningar av priselasticitet specifikt för odlingstorf, men generellt antas insatsprodukter i jordbruket vara oelastiska. Detta innebär att efterfrågan på insatsvarorna ändras i mindre utsträckning än ändringen i priset. En prisökning på 1 procent skulle alltså leda till att efterfrågan på odlingstorf minskar med mindre än 1 procent. Att insatsvaror i jordbruket antas vara oelastiska beror bland annat på att det finns få substitut. Departementet för miljö, livsmedel och landsbygdsfrågor i Storbritannien uppskattade elasticiteten på odlingstorf till $-0,5$ i en studie från 2009, men använde en elasticitet på $-0,75$ i en konsekvensanalys som gjordes 2022²¹. Den högre elasticiteten motiverades då med att det antogs finnas fler substitut till odlingstorf än 2009. Det finns inga motsvarande studier om elasticiteten på odlingstorf i Sverige, men en studie på priselasticiteten på mineralgödsel för jordbruket i Sverige uppskattade en priselasticitet på $-0,38$.²²

I tabell 8.2 beräknas effekten på efterfrågan av torv vid olika priselasticiteter. Beräkningarna baseras på att priset på en 50-liters säck med torv i 2025 års prisnivå är 90 kronor för företag och 105 kronor för privatpersoner innan införandet av skatten, eller ett literpris på 1,8 kronor för företag och 2,1 kronor för privatpersoner. Detta

²¹ Department for Environment, Food & Rural Affairs 2022.

²² Gonzalez-Martinez & Miaris 2024.

är i linje med genomsnittliga aktuella prisnivåer när analysen genomfördes. För exportmarknaden används prisnivåerna för företag. För privatodlare tillkommer även moms på skatten på 25 procent, vilket inkluderas i beräkningarna. Moms räknas inte med för företag eller exportmarknaden, men minskad bolagsskatt inkluderas för företag. De två första kolumnerna i tabell 8.2 använder samma priselasticitet för privatodlare, yrkesodlare och för exportmarknaden, medan de två sista använder lägre elasticitet för yrkesodlare, och högre elasticitet för privatodlare och för exportmarknaden. Anledningen till detta är att yrkesodlare antas ha färre möjligheter att substituera användandet av odlingstörv med andra produkter medan importörer antas ha möjligheter att importera odlingstörv från andra länder.

Tabell 8.2 Minskad försäljning vid skatt på odlingstörv

Beräknad för olika priselasticiteter och skattenivåer

	–0,5	–0,75	–0,5/–0,75*	–0,75/–1,0*
Koldioxidskatt	–8,0 %	–12,0 %	–11,2 %	–15,2 %
ETS (2030)	–8,2 %	–12,2 %	–11,4 %	–15,5 %
ETS (2050)	–15,4 %	–23,2 %	–21,5 %	–29,3 %

* Den första elasticiteten används för yrkesodling och den andra för privatodlare och export.

Källa: Egna beräkningar.

Resultaten i tabell 8.2 bygger på antagandet att producenter av odlingssubstrat fullständigt kan övervältra priseffekten av skatten på slutkonsumenter i form av privatodlare, yrkesodlare och importörer. Antagandet bygger på att odlingstörven är en svårersatt insatsvara inom flera av de områden där den används (se avsnitt 2.4.3 och 2.5). Utan prisövervältring skulle en skatt ha mycket större påverkan på producenter av odlingssubstrat.

Utsläpp beräknas enligt metodiken som beskrivs närmare i avsnitt 5.7.4 och kan sammanfattas som att årliga utsläpp (C) är en funktion av volymen odlingstörv som utvinns (V), arealen land som utvinningen sker på (A) och tidigare års utsläpp: $C_t(V_t, A_t, C_{t-1})^{23}$. För en uppskattning av utsläpp efter 2023 antas utvinningen och användningen av odlingstörv öka med 2 procent årligen, i enlighet med vad som beskrivs i avsnitt 6.2.2. Vidare antas en årlig inflation

²³ Notera att utsläppen här alltså beräknas mer i enlighet med den metod som används för den svenska utsläppsinventeringen, än den mer förenklade metod som i avsnitt 8.6.1 föreslås ligga till grund för fastställandet av skattenivån.

på 2 procent som leder till ökade priser på odlingstörv, samt att en skatt baserad på den svenska koldioxidskatten indexeras upp med samma faktor. För EU ETS 1-priser utgår utredningen från den prisutveckling som antas i avsnitt 8.6.2, men priset på EU ETS 1-utsläppsrätter antas öka med 2 procent årligen efter 2040 på grund av för stor osäkerhet så långt fram i tiden. Vid beräkning av utsläppsminskningar antas en minskad utvinning till följd av skatten leda till en proportionerlig minskning av både volymen och arealen. Detta är ett förenklat antagande då utvinningsarealen inte är linjärt kopplad till storleken på utvinningen, men de är starkt korrelerade. Baserat på ekvationerna och indatan i avsnitt 5.7.4 och elasticiteterna i tabell 8.2 skulle en skatt i nivå med den svenska koldioxidskatten leda till minskade direkta utsläpp på mellan cirka 15 000–29 000 ton koldioxidekvivalenter årligen till 2030 och minskade utsläpp till 2050 på mellan cirka 38 000–72 000 ton koldioxidekvivalenter årligen. Skillnaden mellan 2030 och 2050 beror på ackumuleringen av utsläpp över tid.

En skatt baserad på nuvarande och förväntade ETS 1-priser kan leda till minskade direkta utsläpp på mellan cirka 13 000–24 000 ton koldioxidekvivalenter årligen till 2030 och minskade utsläpp mellan cirka 49 000–89 000 ton koldioxidekvivalenter årligen till 2050. De beräknade utsläppsminskningarna får ses som konservativa uppskattningar. De tar inte hänsyn till att de högre priserna kan leda till framtagandet av alternativ till odlingstörv som i sin tur skulle kunna leda till att användningen av odlingstörv minskar ytterligare, och därmed också utsläppen.

Utsläppsläckage

En skatt på odlingstörv skulle kunna leda till utsläppsläckage. Då skatten kommer leda till ökade priser på odlingstörv skulle importen av odlingstörv från andra länder kunna öka i stället, vilket kan leda till ökade utsläpp i dessa länder. Motsvarande utveckling kan också ske om det blir dyrare för andra länder att importera törv från Sverige, och de i stället väljer att köpa från andra länder.

Utsläppsläckage mäts vanligen i procent, där 100 procent innebär att utsläppsminskningar som sker i Sverige skulle leda till lika höga utsläppsminskningar i andra länder. Läckaget skulle även kunna vara större än 100 procent. Det är dock svårt att kvantifiera risken

för utsläppsläckage, särskilt inom markanvändningssektorn. En rapport utgiven av Skogsstyrelsen²⁴ har försökt att kvantifiera risken för läckage vid minskad skogsavverkning i Sverige, vilket kan variera mellan 23 procent och 74 procent beroende på typen av råvara. Någon motsvarande uppskattning har inte gjorts för odlingstorv. I konsekvensutredningen för Storbritanniens förslag om att förbjuda torvanvändning som nämns i avsnitt 8.9.2 noterades att det skulle leda till att importerad torv i stället säljs på andra marknader samt att exporten av torv kan komma att öka, men dessa effekter kvantifierades inte.

Risken för utsläppsläckage är alltså svårbedömd, men det finns faktorer som talar både för och emot betydande omfattning av utsläppsläckage. Det som talar emot betydande utsläppsläckage är att prisökningen inte bör innebära en betydande kostnadsökning för de flesta aktörer. Dessutom innebär import av torv högre transportkostnader än inhemsk utvinning. Handel med torv sker främst inom Europa, vilket gör att handelsflödena kan ses som regionala snarare än globala. Det är ett begränsat antal europeiska länder som skulle kunna öka sin utvinning av odlingstorv om utvinningen minskar i Sverige. Att flera länder i Europa är på väg att begränsa eller förbjuda utvinning av odlingstorv talar därför också emot att en skatt skulle leda till betydande utsläppsläckage. Vad som däremot talar för att en skatt på odlingstorv kan leda till utsläppsläckage är att EU-länderna har väl integrerade marknader och import inom EU innebär generellt sett inte några betydande transaktionskostnader. Samtidigt är marknadssituationen svårbedömd, och beror till stor del på utvecklingen på andra marknader.

Sammantaget kan utredningen inte utesluta att en skatt skulle kunna leda till utsläppsläckage. Risken för utsläppsläckage skulle bli betydligt lägre om importerad odlingstorv omfattades av skatten. Detta skulle emellertid samtidigt medföra avsevärt högre administrativa kostnader med anledning bland annat av att ett system där även importerad torv omfattas av beskattning kräver en annan beskattningslösning är för svensk torv (se avsnitt 8.4.3).

²⁴ Lundmark 2022.

8.9.3 Konsekvenser för företag

En skatt på odlingstorfv skulle inte ha någon påverkan på företag i allmänhet. Skatten skulle dock ha betydande påverkan på företag i torvbranschen, vilket innefattar de företag som utvinnet odlingsstorfv, de företag som tillverkar odlingssubstrat och jordförbättringsmedel (m.fl. produkter som innehåller odlingsstorfv). Skatten skulle också ha betydande påverkan på yrkesanvändare av odlingsstorfv, vilket innefattar företag som odlar prydnadsväxter, bär, kryddor, och ekologiska gurkor och tomater, samt användare av anläggningsjord och stallströ. Vidare skulle skatten långsiktigt även kunna påverka skogsindustrin, då skogsplantor odlas i torf.

Utredningen gör bedömningen att företag i torvbranschen kommer kunna övervältra kostnaden för skatten på slutanvändaren, då torf är en högkvalitativ råvara för tillverkningen av odlingssubstrat som är svår att ersätta helt. Det är därför främst för företag som använder odlingsstorfv som skatten skulle innebära en kostnadsökning. Införandet av skatten innebär en prisökning på odlingsstorfv på cirka 24 procent för yrkesodlare. Samtidigt utgör torf generellt inte en större kostnadsandel för dessa företag; kostnadsandelen är generellt omkring 5 procent för växthusodlare och plantskolor. Skatten skulle därmed inte leda till en omfattande kostnadsökning för företagen. Tabell 8.3 visar omfattningen av växthusodling i Sverige. Av köksväxterna är det framför allt sallat, kryddväxter, samt ekologiska gurkor och tomater som använder torf som odlingssubstrat. Totalt omfattar detta cirka 280 000 kvadratmeter växthusodling, vilket är cirka 21 procent av den totala växthusodlingen av köksväxter. Samtidigt odlas även prydnadsväxter i stor utsträckning i odlingsstorfv, och arealen odling av prydnadsväxter är större än den är för köksväxter. Vad gäller odling av bär är det framför allt tunnelodling av bär som använder odlingsstorfv. År 2020 odlades bär på 161 hektar, efter att ha ökat från 66 hektar 2014. Arealen kan ha ökat sedan dess. Detta motsvarade cirka 5 procent av den totala arealen bärodling 2020.²⁵

²⁵ Cahlin 2023.

Tabell 8.3 Växthusodling i Sverige

Statistik från Jordbruksverket

	Växthusyta totalt (m ²)	Varav ekologisk (m ²)
Köksväxter totalt	1 359 300	222 000
Varav gurka	665 889	27 000
Varav tomat	425 599	23 000
Varav sallat	108 960	33 000
Varav kryddväxter	121 221	113 000
Varav övriga sallatsväxter och bär	98 899	11 000
Prydnadsväxter	1 388 261	15 000

Källa: Jordbruksverkets statistikdatabas.

Utifrån fördelningen på användningen förefaller det som att produktionen av prydnadsväxter riskerar att drabbas i störst utsträckning, och här bör konsekvenserna för företag i sektorn övervägas. Skatten skulle kunna leda till konkurrensnackdelar gentemot utländska aktörer. Samtidigt innebär import ökade transportkostnader och då prydnadsväxter generellt har kort hållbarhet finns det faktorer som talar för att branschen skulle kunna hantera kostnadsökningen. Över lag gör utredningen bedömningen att risken för att en skatt skulle leda till betydande koldioxidläckage i detta avseende är låg.

En skatt skulle också leda till en ökad inblandning av andra råvaror vid tillverkningen av odlingssubstrat, vilket bedöms kunna göras i viss utsträckning utan att kvaliteten på odlingssubstraten försämrats (se avsnitt 2.5). Detta kommer att begränsa priseffekten av skatten något. Utredningens bedömning är att berörda företag kommer att kunna hantera effekterna av kostnadsökningarna, men utesluter inte att skatten likväl kan innebära mer betydande svårigheter för individuella företag. Detta gäller särskilt företag som är hårt konkurrensutsatta från övriga EU, exempelvis odlare av ekologiska tomater och gurkor, där importerade grönsaker redan är billigare än svenska. Även för dessa företag utgör dock inte torv en hög kostnadsandel, jämfört med arbetskraft och energianvändning.

8.9.4 Konsekvenser för livsmedelsförsörjningen

En skatt på odlingstorfv skulle ha begränsad påverkan på livsmedelsförsörjningen och beredskapen. Det skulle kunna leda till viss kostnadsökning på vissa grönsaker och kryddväxter, samt bär. Det framstår från den information som finns om svensk livsmedelsproduktion och användningen av torfv i denna som att merparten av den torfv som används vid svensk livsmedelsproduktion används till odling av örter, kryddor, sallat, samt ekologiska tomater och gurka, men också vid förödling av grönsaker som ska odlas på friland. Utöver detta används torfv även vid odling av bär och fruktträd. Totalt används cirka 200 000 kubikmeter torfv i lösvikt till trädgårdsnäringen årligen (se avsnitt 2.4.3). I relation till den totala utvunna mängden om 1 986 000 kubikmeter i Sverige 2024, så framstår mängden som behövs i trädgårdsnäringen som relativt liten.

Skatten skulle inte innebära någon påverkan på basgrödor som spannmål och potatis, däremot skulle ökade priser på torfv kunna påverka djurnäringen i viss mån, särskilt under år då det råder brist på andra typer av strömedel. Det skulle kunna leda till ökad antibiotikaanvändning vid grisuppfödning. Utredningen bedömer dock att det finns bättre möjlighet till substitution av torfv för djurnäringen än för trädgårdsnäringen. Då de flesta företag bedöms kunna hantera kostnadsökningarna som en skatt leder till kommer påverkan på livsmedelsförsörjningen vara begränsad. De livsmedel som odlas i torfv i Sverige utgör sammantaget en begränsad del av livsmedelsförsörjningen. Då ekologiska gurkor (4 procent) och tomater (5 procent) utgör en begränsad del av den totala produktionen av dessa grödor bedömer utredningen att påverkan på livsmedelsförsörjningen i dagsläget är oproblematiske.

Samtidigt importeras i dagsläget en stor andel av grönsakerna, förutom rotfrukter, som konsumeras i Sverige, cirka 17 procent av tomaterna som säljs i Sverige är svenskodlade och cirka 49 procent för gurkor. Det förekommer diskussioner om behovet att öka försörjningsgraden för livsmedel i Sverige av beredskapsskäl. Utredningen kan inte utesluta att ökade priser på odlingstorfv skulle kunna försvåra för initiativ för att öka den inhemska försörjningsgraden av grönsaker.

Det saknas skäl att undanta torv som används vid livsmedelsproduktion

Vid införandet av en punktskatt kan det finnas skäl att överväga om det också behöver finnas något undantag. En viktig fråga för vissa av remissinstanserna som svarat på Miljömålsberedningens förslag om ett förbud för nya tillstånd till utvinning av torv var konsekvenserna av det förslaget på svensk livsmedelsproduktion. Utredningen bedömer att en skatt visserligen kan ha viss påverkan på livsmedelsproduktionen, men inte till den nivå att ett undantag eller skattereduktion kan vara motiverat. Denna typ av undantag skulle göra skatten mer komplicerad och öka de administrativa kostnaderna för hantering av skatten. Vidare skulle effekten av skatten på utsläppsminskningar vara lägre, och det kan uppkomma risk för fusk och gränsdragningsproblematik kring användningen av olika torvbaserade produkter.

8.9.5 Regionalekonomiska effekter

En skatt på odlingstorv skulle ha en ojämn påverkan mellan olika regioner och kommuner i Sverige. Torvutvinningen är störst i Jönköpings, Kronobergs och Gävleborgs län och effekten av en skatt kommer därför bli störst i dessa län. Införandet av en skatt kan leda till vissa förlorade arbetstillfällen i dessa län i den mån skatten leder till en minskning av torvutvinningen. Detta gäller särskilt säsongsarbetare.

Det är svårt att kvantifiera de regionala effekterna på sysselsättning, men utredningens uppskattning är att cirka 500–1 000 personer sysselsätts inom torvbranschen totalt i Sverige. En betydande andel av dessa arbetar med framställning av odlingssubstrat och inte med torvutvinning, och bör inte påverkas i samma utsträckning. Vidare gör utredningen bedömningen att torvbranschen kommer kunna övervältra kostnaderna till användare av bland annat odlingssubstrat, och effekterna begränsas därmed. Sammantaget bedömer utredningen att införandet av en skatt skulle få vissa regionalekonomiska effekter, men det skulle inte påverka sysselsättningen i stor utsträckning i berörda län.

8.10 Sammanfattande slutsatser

Utredningen anser att en punktskatt med syfte att begränsa klimat-effekterna av odlingstorfv skulle kunna vara ett samhällsekonomiskt effektivt styrmedel. Ett styrmedels effektivitet ska dock även bedömas i relation till andra styrmedel (se vidare i avsnitt 10.4).

Den effekt för minskningen av klimatpåverkan av odlingstorfv som en skatt bedöms kunna leda till är utsläppsminskningar med cirka 13 000–24 000 ton koldioxid per år till 2030 och 49 000–89 000 ton per år till 2050. Detta kan sättas i relation till Sveriges totala utsläpp av koldioxid per år som uppgår till 47,5 miljoner ton 2024. Det kan således antas att en skatt kan bidra till relevanta klimatmål och en punktskatt på odlingstorfv bedöms enligt utredningen vara ett ändamålsenligt styrmedel.

Utredningen har dock identifierat ett antal komplikationer kopplade till det praktiska genomförandet av en punktskatt på odlingstorfv. Det handlar främst, men inte enbart, om svårigheten att avgränsa det skattepliktiga området. Detta kompliceras av hur tillstånden till utvinning av torv är formulerade och att användningsområdet för torven inte klarläggs förrän något eller några led in i distributionskedjan. Den återbetalningslösning som diskuteras i avsnitt 8.4.2 för torv som används för energiändamål innebär såvitt utredningen kan bedöma bland annat konsekvenser för möjligheten till framtida beskattning av energitorven samt en administrativ börda för Skatteverket med risk för sammanhängande kontrollsvårigheter. Detta är inte önskvärt.

Utredningen har inte kunnat identifiera någon lösning på problematiken kring avgränsningen av det skattepliktiga området. Det är visserligen tänkbart att ändrade administrativa krav – till exempel en ändring av rapporteringskravet till länsstyrelserna eller en ändring av hur villkoren för utvinning av torv för olika ändamål specificeras i täkttillstånden – skulle kunna utgöra en öppning i avgränsningsproblematiken. Administrativa krav är dock också förenade med kostnader och utredningen har inte kunnat hitta någon rimlig lösning. Den återbetalningslösning som diskuterats kan av ovan angivna skäl inte anses lämplig. Även om denna problematik skulle överkommas, återstår svåra avvägningar att göra i fråga om importerad odlingsstorf, där risken för utsläppsläckage måste vägas mot ett administrativt komplicerat och kostsamt beskattningssystem för odlingstorf.

Utredningen anser att de betydande genomförbarhetsproblem som identifierats med en punktskatt på odlingstörv leder till slutsatsen att det är osäkert om en punktskatt kan anses vara ett lämpligt styrmedel. Något förslag om en punktskatt på odlingstörv lämnas därför inte.

9 Kompensation genom återvätning

9.1 Inledning

Återvätning av dikade torvmarker som utförs på rätt sätt är en i flera hänseenden effektiv åtgärd för att öka nettoupptaget av växthusgaser i markanvändningssektorn. Frågan om återvätning är aktuell i många sammanhang. Bland annat uttalade Miljömålsberedningen i sitt delbetänkande SOU 2025:21 att styrmedel och åtgärder för restaurering, inklusive återvätning av dränerade torvmarker, är en viktig del i en strategi som bidrar till Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald samt upptag och utsläpp av växthusgaser inom markanvändningssektorn.¹

Att koppla samman återvätningsfrågan med utvinningen av torv är naturligt med tanke på att det rör samma typ av marker och återvätning är ofta den efterbehandlingsåtgärd som utförs när en täkt avslutas. Utredningens direktiv tar upp frågan om att införa ett krav på kompensation genom återvätning som en idé till ett styrmedel för att begränsa climateffekterna av odlingstorv. Ett sådant krav skulle ligga i linje med miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*, men också *Myllrande våtmarker*.

Tanken är enkel, den som utvinner odlingstorv och därmed orsakar utsläpp av växthusgaser ska kompensera dessa utsläpp genom att bidra till att minska utsläppen av växthusgaser någon annanstans. Kompensationsåtgärder kan redan i dag ställas som krav för att kompensera för intrång i naturvärden, s.k. ekologisk kompensation. I praktiken finns dock ett antal faktorer som komplicerar utformandet och införandet av ett sådant krav för utvinning av odlingstorv.

¹ SOU 2025:21 s. 305.

9.2 Kompenserande åtgärder

Kompensationsåtgärder kan vara olika typer av åtgärder som syftar till att kompensera för intrång i till exempel natur- eller miljövärden eller åtgärder för att kompensera för utsläpp av växthusgaser. Användandet av kompensationsåtgärder överensstämmer med principen att förorenaren ska betala och med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken (MB).

9.2.1 Klimatkompensation

Med klimatkompensation avses att utsläpp av växthusgaser, till exempel koldioxid, kompenseras genom att åtgärder vidtas för att utsläppen av växthusgaser ska minska någon annanstans. Klimatkompensation kan innebära att ett företag som orsakar utsläpp finansierar åtgärder som kan leda till en minskning av utsläpp utanför den egna verksamheten. För full klimatkompensation behöver minskningen av utsläppen som sker genom den kompenserande åtgärden vara lika stor som utsläppen som compensationen avser.

System med utsläppskrediter utgör reglerade klimatkompenserande åtgärder. Utsläppskrediter köps för att kompensera för utsläpp och dras sedan tillbaka för att inte kunna användas igen. Det finns även en marknad för frivillig klimatkompensation. Under Parisavtalets artikel 6 kan länder frivilligt samarbeta för att nå nationella åtaganden för utsläppsminskningar. Länder som handlar med enheter för utsläppsminskning måste visa det i sin nationella statistik och justera för sålda enheter. Detta för att handeln inte ska leda till dubbelräkning och därmed ökade utsläpp.

Det finns alltid en risk med klimatkompensation att den används för s.k. grönmalning. För att dessa system för klimatkompensation ska vara trovärdiga krävs någon form av certifieringssystem. Det finns ett antal sådana på marknaden, till exempel Verified Carbon Standards och Gold Standard. De vanligaste standarderna inkluderar som regel krav på additionalitet, att kompensationsåtgärderna är permanenta och föreskrifter som förhindrar dubbelräkning.

Med additionalitet avses att den nytta för klimatet som uppnås genom den kompenserande åtgärden inte skulle ha uppnåtts om åtgärden inte vidtagits. Det måste alltså tillkomma någon nytta utöver vad som annars skulle ha skett – om resultatet hade uppnåtts

utan åtgärden behövs den inte. Klimatkompensationen behöver också som utgångspunkt ge en varaktig klimatnytta. Det måste gå att mäta utsläppsminskningarna utifrån någon form av standard som är vedertagen, och ett kompensationsprojekt behöver vara spårbart och verifierbart.²

Det svenska klimatmålet om nettonollutsläpp senast 2045, liksom EU:s klimatmål, kan sägas bygga på idén om klimatkompensation. Ett mål om nettonoll där ingen kompensation får ske skulle innebära att alla verksamheter måste upphöra med alla utsläpp av växthusgaser – det är inte realistiskt av olika skäl. Vissa verksamheter som samhället behöver kommer fortsätta att släppa ut växthusgaser och detta kan då kompenseras genom s.k. kompletterande åtgärder (se avsnitt 4.5.2). Till exempel kan biogena utsläpp inte minska till noll utan att produktionen upphör. Detsamma gäller för vissa processutsläpp där det fortfarande saknas teknik för att nå hela vägen till i princip noll.³ Möjligheten att använda kompletterande åtgärder innebär då till exempel att minskade utsläpp eller upptag av kol i markanvändningssektorn får användas för att klara en viss del av det långsiktiga målet senast 2045.

9.2.2 Ekologisk kompensation

Med ekologisk kompensation avses att skador på naturvärden som utgör allmänna intressen, till exempel naturtyper och ekosystemfunktioner, kompenseras genom att den som orsakat skadorna tillför nya naturvärden eller skyddar befintliga värden som annars hade riskerat att gå förlorade.⁴ Metoden bygger på skadelindringshierarkin som innebär att skador i första hand ska undvikas, i andra hand minimeras och avhjälpas på plats och endast i sista hand kompenseras.⁵ Krav på ekologisk kompensation förekommer också i EU-rätten. Det finns bland annat sådan reglering i art- och habitatdirektivet⁶. Bestämmelser om kompensationsåtgärder i detta direktiv har genomförts i svensk rätt genom 7 kap. 7 § och 7 kap. 29 § MB.

² Wide Iwarsson 2022.

³ Skr. 2023/24:59 s. 216.

⁴ Naturvårdsverket 2016 s. 10.

⁵ A.a. s. 11.

⁶ Rådets direktiv 92/43/EEG.

I miljöbalken finns även en allmän fakultativ bestämmelse i 16 kap. 9 § om att tillstånd eller dispens och upphävande av tillstånd eller dispens får förenas med en skyldighet att utföra eller bekosta bland annat särskilda åtgärder för att kompensera det intrång i allmänna intressen som en verksamhet medför. Kompensation enligt bestämmelsen kan avses intrång i naturvårdsintressen, men även andra allmänna intressen.⁷

Liksom vid klimatkompensation ställs krav på additionalitet vid ekologisk kompensation. För att en kompensationsåtgärd ska bidra till att uppväga den förväntade skadan från en exploatering (helt eller delvis) måste den medföra en reell naturvårdsnytta i förhållande till ett scenario där ingen kompensation genomförs.⁸ Additionalitet krävs även enligt EU-rätten för att en åtgärd ska anses kompenserande.⁹

9.2.3 Klimatkompensation som villkor för utvinning av odlingstorf

För den här utredningens ändamål skulle en kompensationsåtgärd vara en åtgärd som syftar till att kompensera för utsläpp av växthusgaser i samband med utvinning av odlingstorf, dvs. en form av klimatkompensation som skulle kunna regleras på det sätt som ekologisk kompensation gjorts i särskilda fall i miljöbalken.

Syftet med styrmedlet

Syftet med att införa ett styrmedel riktat mot utvinningen eller användningen av odlingstorf är enligt utredningens direktiv att begränsa klimateffekterna av denna utvinning och användning för att bidra till det långsiktiga klimatmålet till 2045 och EU-åtaganden som Sverige har på klimatområdet.

Ett styrmedel i form av ett återvättningskrav kan öka kostnaderna för att utvinna och använda odlingstorf och på så sätt bidra till minskade utsläpp från de torvmarker där utvinningen sker och från användningen av den odlingstorf som tas ur marken. Ett återvättningskrav skulle också kunna bidra till minskade utsläpp från de torvmarker

⁷ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 209.

⁸ Naturvårdsverket 2016 s. 55 f.

⁹ Se EU-domstolens, dom i mål C-521/12.

som återväts. Båda åtgärderna har potential att öka nettoupptaget av koldioxid i markanvändningssektorn. Detta kan inte direkt bidra till klimatmålet senast 2045, men indirekt genom att åtgärderna skulle kunna utgöra kompletterande åtgärder. Det finns dock osäkerheter i hur kompletterande åtgärder ska bokföras och användas (se avsnitt 6.2.6). Minskade utsläpp och ökade upptag i markanvändningssektorn kan också bidra till EU:s långsiktiga klimatmål.

Kan kompensationsåtgärder genomföras med stöd i befintlig reglering?

En fråga är om den reglering av ekologisk kompensation som finns i miljöbalken kan anses även innefatta en möjlighet att ålägga den som ges tillstånd att bedriva torvtäkter krav på att utföra kompensationsåtgärder riktade mot klimatet.

Naturvårdsverket uttrycker i en skrivelse från 2016 att man anser att reglerna om ekologisk kompensation i miljöbalken även bör kunna tillämpas på torvtäktstillstånd, främst kompensation för tåktens påverkan på biodiversitet och klimat. Naturvårdsverket menar att de växthusgasutsläpp som torvtäkterna leder till bör kompenseras ur klimatsynpunkt. Man säger vidare att det enklaste sättet att utföra sådan kompensation är genom restaurering av dikade torvmarker.¹⁰ Det har såvitt utredningen känner till inte ställts några sådana krav i förhållande till just klimatkompensation. Att införa några sådana villkor i tillstånd till torvtäkt har såvitt är känt för utredningen hittills inte gjorts. Utredningen gör bedömningen att det inte är möjligt att införa den typ av krav som diskuteras i detta kapitel i befintlig reglering i miljöbalken.

Återvätning som kompenserande åtgärd

Kompenserande åtgärder kan utföras på olika sätt, det är inte nödvändigt att det handlar om just återvätning. Det kan i stället till exempel handla om åtgärder aktören själv genomför, såsom åtgärder inom markanvändning som beskogning av mark, eller tekniska åtgärder som bio-CCS¹¹, framtagande av biokol eller åtgärder enligt artikel 6

¹⁰ Naturvårdsverket 2016a s. 54–55.

¹¹ Carbon Capture and Storage.

i Parisavtalet. Det kan också handla om att betala för klimatkompensation på den frivilliga marknaden, där företaget som erbjuder klimatkompensation åtar sig att genomföra kompenserande åtgärder i Sverige eller utomlands.

Utredningen anser emellertid att kompensation genom återvätning framstår som det lämpligaste alternativet i förhållande till utredningens syften. Det finns flera skäl till detta. Både utsläpp från odlingstorf och utsläpp från dränerade torvmarker redovisas inom markanvändningssektorn och det rör sig om samma typ av marker. Återvätning är också en prioriterad klimatåtgärd för Sverige, och det finns ett uttalat behov av att öka takten på återvätningsarbetet (se avsnitt 9.3.2). Regeringen har tillfört medel för ändamålet (se avsnitt 9.3.3).

Klimatkompensation genom olika typer av krediter varierar mycket i pålitlighet och kvalitet mellan olika tjänster. Många av dessa tjänster leder också till utsläppsminskningar utomlands och påverkar således inte det svenska långsiktiga klimatmålet. Klimatkompensation genom privata aktörer bedöms inte vara ett pålitligt alternativ, inom ramen för utredningens direktiv, i dagsläget. Kompensation genom återvätning i Sverige är därför det alternativ som kommer att beskrivas och utvärderas i det följande.

9.3 Vad kan uppnås med ett kompensationskrav genom återvätning?

9.3.1 Vad menas med återvätning?

I allmänhet används begreppet återvätning brett för att beskriva olika åtgärder som avser hydrologisk restaurering eller återställning i vatten och våtmarkslandskapet. Det innebär ofta att tidigare grävda diken, som dränerat marken på vatten, tillåts växa igen eller fylls igen genom pluggning. Pluggningen täpper igen diket och höjer därmed grundvattennivån i marken. Återvätning av torvmark definieras i naturrestaureringsförordningen¹² som processen att ändra dränerad torvjord till våt jord. IPCC har en liknande definition¹³.

¹² Artikel 3.23 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991.

¹³ "Rewetting is the process of changing a drained soil into a wet soil." Källa: IPCC 2014, 2013 Supplement to the 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories: Wetlands avsnitt 1.2, not 4.

För ändamålen med denna utredning används begreppet återvätning emellertid enbart för att beskriva genomförandet av hydrologisk återställning av dränerade torvmarker för att minska utsläppen av växthusgaser.

När återvätning ska göras i klimatsyfte, som åtgärd för att åstadkomma en nettominskning av utsläpp av växthusgaser, behöver återvätningen göras på lämpliga marker. Lämpliga marker i detta sammanhang är dränerade, helst näringsrika, torvmarker. Återvätningen behöver också ske på ett sätt så att grundvattennivåer strax under markytan eftersträvas. En väl genomförd återvätning kan bidra till minskade nettoutsläpp av växthusgaser på kort sikt. På längre sikt kan det återställa de grundförutsättningar som behövs för att marken ska kunna bli en kolsänka igen.¹⁴

För att uppnå störst klimatnytta per areal är det främst väl-dränerade näringsrika torvjordar i de södra delarna av landet som bör återvätas, dvs. organogen jordbruksmark. Återvätning på näringsfattig mark, särskilt i norra Sverige, kan i vissa fall riskera att i stället öka nettoutsläppen av växthusgaser.¹⁵

9.3.2 Varför är återvätning önskvärt?

Att anlägga våtmarker och återvätta torvmarker kan ha stor betydelse för att minska avgången av växthusgaser, men också för att stärka den biologiska mångfalden och minska övergödningen. Våtmarker kan också bidra till ekosystemtjänster som att stärka landskapets skydd mot torka, översvämning och brand, vilket är viktigt ur ett klimatanpassningsperspektiv.

Alla våtmarker har inte samma förutsättningar och återvätning av våtmarker kan göras i flera olika syften. Tidigare har återvätning av våtmarker främst gjorts av miljöskäl, som ökad biologisk mångfald och minskad övergödning snarare än klimatskäl, vilket i vissa fall har lett till att återvätningen orsakat ökade utsläpp.

Det finns emellertid betydande potential för minskade utsläpp av växthusgaser om återvätning sker av klimatskäl. Kasimir och Lindgren¹⁶ påtalar att den första klimatvinsten av återvätning är att nedbrytningen av markens organiska material saktar ner och där-

¹⁴ Naturvårdsverket 2025a.

¹⁵ Naturvårdsverket 2023 s. 13 f.

¹⁶ Kasimir och Lindgren 2024 s. 78.

med avtar utsläppen av koldioxid och lustgas. En annan vinst är att marken kan bli en kolsänka när ny torv bildas från växtrester. Återvätning kan också leda till ökad biodiversitet, mer vatten i landskapet och näringsretention.

Vägvalsutredningen identifierade i sitt betänkande SOU 2020:4 att ökad kolinbindning och minskat läckage av växthusgaser från utdikad mark är kostnadseffektiva klimatåtgärder. Vägvalsutredningen föreslog därför åtgärder genom permanent återvätning för 110 000 hektar dikad torvmark vilket bedömdes kunna ge en successivt ökande klimatnytta som kan uppgå till 0,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år till 2030 och cirka 1 miljon ton koldioxidekvivalenter per år till 2045.¹⁷ Regeringen gjorde i sin andra klimathandlingsplan¹⁸ bedömningen att den av Vägvalsutredningen föreslagna åtgärden också kan bidra till att nå Sveriges åtagande om återvätning som kan komma i EU-förordningen om restaurering av natur. De krav som ställs på Sverige i form av återvätning i förhållande till restaurering av natur framgår nu av naturrestaureringsförordningen¹⁹ (se avsnitt 4.4.1).

Naturvårdsverket anser att stora ytor våtmark behöver återskapas för att klara flera miljö- och klimatutmaningar.²⁰ Enligt Naturvårdsverkets uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2025²¹, som hänvisar till FN:s miljöprogram UNEP, är världen en mycket lång väg ifrån en bana som undviker att överskrida Parisavtalets temperaturmål. I förhållande till miljömålet *Begränsad klimatpåverkan* är det inte bara utsläppen som måste minska, inklusive från jordbruk, skogsbruk och annan markanvändning, utan upptaget av koldioxid måste också främjas. Återvätningsåtgärder är en del i detta arbete. Även i förhållande till miljömålet *Myllrande våtmarker* anser Naturvårdsverket att bland annat restaurering av våtmarker måste ske i högre takt.²²

Även om återvätning generellt betraktas som en viktig åtgärd för att minska utsläppen av bland annat koldioxid och skapa kolsänkor, så finns det risker. Mark som återväts behöver hållas vattenmättad för att säkerställa att utsläppen inte ökar igen när marken

¹⁷ SOU 2020:4 s. 182 f.

¹⁸ Skr. 2023/24:59 s. 193.

¹⁹ Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2024/1991.

²⁰ Naturvårdsverket 2025a.

²¹ Naturvårdsverket 2025b s. 36.

²² Se även Sveriges miljömål 2025a.

blir torrare. Det är också svårt att bedöma effekten av återvätning på mycket lång sikt, bland annat på grund av effekterna av extremväder till följd av klimatförändringar. Ofta beräknas nyttan av återvättningsprojekt med tidsperspektiv på 20 eller 30 år. Återvätning definieras inom EU:s certifieringsramverk för upptag och infångning av koldioxid som en temporär åtgärd (se avsnitt 4.4.2).

9.3.3 Uppnådda effekter av återvättningsprojekt

Eftersom återvätning på flera sätt bedöms vara en önskvärd och effektiv åtgärd för minskade utsläpp av växthusgaser görs också många ansatser att få till en ökad återvätning på olika håll. Regeringen har sedan 2021 avsatt särskilda medel i en våtmarkssatsning som omfattade totalt 350 miljoner kronor 2021, 325 miljoner kronor 2022 samt 100 miljoner kronor 2023.²³ I budgetpropositionen för 2023 förstärkte regeringen satsningen och ökade anslaget med 200 miljoner kronor²⁴ och för 2024–2026 avsattes ytterligare 155 miljoner kronor, 235 miljoner kronor respektive 375 miljoner kronor.²⁵ För 2026 ökades anslaget för återvätning av nedlagd jordbruksmark med 50 miljoner kronor, samtidigt som anslaget för perioden 2027–2030 beräknas öka med sammanlagt 250 miljoner kronor.²⁶

I Sverige har Naturvårdsverket och länsstyrelserna länge utfört återvättningsåtgärder som främst motiverats av ökad biologisk mångfald och minskad övergödning. Först på senare år har återvätning börjat göras med huvudsyfte att minska utsläppen av växthusgaser, men detta sker fortfarande i begränsad omfattning.

Ett av de huvudsakliga styrmedlen för återvätning med klimatsyfte är Skogsstyrelsens återvättningsavtal. Det är fråga om frivilliga avtal där markägare får en engångsersättning för att återväta sin mark. Avtalen löper på 50 år och ger 2026 en ersättning på mellan 2 400 kronor och 77 200 kronor per hektar, beroende på län och skogsmarkens bonitet.^{27, 28} Andra styrmedel för återvätning är bland annat Lokala naturvårdsavtal (LONA), Lokala vattenvårdsavtal (LOVA), Landsbygdsprogrammet, åtgärdsprogram för hotade arter, åtgärder för

²³ Prop. 2021/22:1, utg.omr. 20, avsnitt 6.

²⁴ Prop. 2022/23:1, utg.omr. 20, avsnitt 5.1.1.

²⁵ Prop. 2023/24:1, utg.omr. 20, tabell 5.4.

²⁶ Prop. 2025/26:1, utg.omr. 20, avsnitt 3.24.3.

²⁷ Bonitet är ett mått på skogsmarkens naturliga förmåga att producera biomassa i form av virke.

²⁸ Skogsstyrelsen 2026.

skydd av värdefull natur och EU:s miljöprogram LIFE. Samtliga nämnda åtgärder bygger på frivillighet.

Resultaten av pågående återvätningsprojekt varierar, dels i fråga om återvätt yta, dels vilka utsläppsminskningar som blivit resultatet. Som framgår av tabell 9.1 har en yta om sammantaget drygt 6 100 hektar återväts under åren 2021–2024, varav drygt 5 000 hektar dränerad torvmark. Återvätningen har uppskattningsvis inneburit minskningar av växthusgasutsläpp med mellan 2 500 och drygt 10 000 ton koldioxidekvivalenter per år. Sammantaget innebär detta att återvätningen totalt sett under 2021–2024 resulterade i en minskning av de årliga utsläppen av växthusgaser med cirka 22 600 ton koldioxidekvivalenter.

Tabell 9.1 Beräknad utsläppsreduktion för åren 2021–2024

Areal i hektar, utsläppsreduktion i ton koldioxidekvivalenter

År	Återvätt yta totalt	Återvätning på dränerad torvmark	Utsläppsreduktion
2021	1 800	830	2 500
2022	2 100	1 500	3 900
2023	2 068	1 300	6 100
2024	2 163	1 437	10 068
Totalt	6 133	5 067	22 568

Källa: Lundblad 2024.

Tabell 9.2 visar återvätt mark och uppskattad utsläppsreduktion på länsnivå för åren 2023 och 2024. Utsläppsreduktion per återvätt hektar skiljer sig mycket inom landet. Län med större andel tempererad näringsrik mark visar betydligt högre siffror än nordligare län med större andel boreal²⁹ och näringsfattig mark. Även om arealerna återvätt mark inte har ändrats mycket mellan 2021 och 2024 så visar trenden ett ökat fokus på återvätning av klimatskäl, vilket reflekteras av en sammantaget 65 procent högre utsläppsreduktion för 2024 jämfört med 2023. För 2023 ledde återvätningsarbetet i Gotlands och Värmlands län till en uppskattad ökning av utsläppen från våtmarker. Detta indikerar att ökade utsläpp av metan till följd av återvätningsarbetet blev större än minskningen av koldioxidutsläppen. Tabellen fångar dock inte de positiva effekter återvätningsarbetet har haft på

²⁹ Boreal mark domineras av barrträd i kalla klimat med kort sommar och långa vintrar. Marken har då en specifik hydrologi och jordmån.

andra miljövärden som biologisk mångfald och minskad övergödning. För 2024 ledde de samlade åtgärderna i alla län till utsläppsminskningar, även om omfattningen varierar avsevärt.

Tabell 9.2 Beräknad utsläppsreduktion för återvätning 2023 och 2024

Areal i hektar, utsläppsreduktion i ton koldioxidekvivalenter

Län	Totalareal – 2023	Torvareal – 2023	Utsläpps- reduktion – 2023	Totalareal – 2024	Torvareal – 2024	Utsläpps- reduktion – 2024
Blekinge	13	10	77	36	21	197
Dalarna	39	33	163	17	12	42
Gotland	7	1	–12	34	29	380
Gävleborg	75	68	84	131	118	385
Halland	29	17	126	51	15	99
Jämtland	11	11	12	26	25	82
Jönköping	82	68	423	659	420	2 169
Kalmar	94	39	180	103	41	398
Kronoberg	21	18	164	56	39	298
Norrbottnen	75	67	25	9	8	26
Skåne	209	46	115	86	16	82
Stockholm	13	5	14	80	43	467
Södermanland	188	48	404	123	58	574
Uppsala	24	19	148	9	5	72
Värmland	200	81	–114	33	32	211
Västerbotten	70	63	37	86	74	241
Västernorrland	168	126	161	83	69	209
Västmanland	148	101	709	204	171	1 161
Västra Götaland	109	94	990	65	58	441
Örebro	400	317	2 114	217	151	1 939
Östergötland	93	68	273	55	32	595
Totalsumma	2 068	1 300	6 093	2 163	1 437	10 068

Källa: Lundblad 2024 och Lundblad 2025.

9.3.4 Hur skulle kompensationsåtgärdens storlek kunna beräknas?

Kompensationsåtgärden bör vara proportionerlig mot utsläppen

Utredningen anser att kompensationsåtgärderna bör vara proportionerliga mot de utsläpp som utvinningen ger upphov till. Återvätning ger minskade utsläpp över lång tid, vilket behöver beaktas när kompensationsnivån beräknas. Det finns olika sätt att göra sådana beräkningar. Utredningen har använt två olika beräkningsmetoder som bedöms vara ändamålsenliga.

Den första metoden utgår från de nya utsläpp som utvinningen av odlingstorv ger upphov till enligt den svenska beräkningsmetoden för utsläpp från odlingstorv (se avsnitt 5.7.4). I denna metod är utgångspunkten att de minskade utsläppen från återvätta torvmarker över tid kommer att motsvara de utsläpp som sker från utvinningen av odlingstorv över tid. För åren 2021, 2022, 2023 och 2024 är de nya – dvs. inte de ackumulerade utsläppen från tidigare år – utsläppen från utvinningen det aktuella året 13 000 ton, 15 000 ton, 11 000 ton respektive 12 000 ton koldioxid. För att räkna ut vilken areal det motsvarar kan utsläppen divideras med den genomsnittliga emissionsfaktorn från Skogsstyrelsens skattningar (se avsnitt 5.5). Det innebär återvättningskrav på 2 100 hektar, 2 482 hektar, 1 702 hektar samt 1 868 hektar för 2021, 2022, 2023 och 2024.

Den andra metoden utgår från IPCC:s nivå 1-metod (se avsnitt 5.7.3), vilket innebär betydligt större årliga utsläpp från utvinningen av odlingstorv att kompensera för. Samtidigt behöver återvätningens potential att minska utsläppen över längre tid beaktas. Utredningen föreslår i detta fall en period av 30 år, vilket är i linje med hur klimatnytta av återvätning beräknas av Skogsstyrelsen i deras återvättningsarbete.³⁰ Utsläppen för 2021, 2022, 2023 och 2024 med nivå 1-metoden är 409 000 ton, 484 000 ton, 332 000 ton respektive 364 000 ton koldioxid. En beräkning av nyttan av utsläppsminskningarna till följd av återvätningen under 30 år motsvarar ett kompensationskrav på 2 201 hektar, 2 603 hektar, 1 783 hektar respektive 1 958 hektar för de aktuella åren. Det innebär alltså ett kompensationskrav som är 5 procent högre än enligt den första metoden.

³⁰ Jämför dock med avtalens tid som är satta till 50 år. Skogsstyrelsen bedömer att en stor andel av avtalsområdena då kommer att ha nått så kallat "nytt naturtillstånd" ur hydrologisk synvinkel. Det betyder att dikesrensning inte längre är tillåtet. Källa: Skogsstyrelsen 2025.

Tabell 9.3 sammanfattar kompensationskraven utifrån de två metoderna. Kompensationskraven är ungefär i samma omfattning som det årliga återvätningsarbetet som sker i dag, men högre än den återvätning som sker på dränerad torvmark.

Tabell 9.3 Kompensationskrav

Utvinning av odlingstorf i tusental kubikmeter, utsläpp i tusental ton koldioxidekvivalenter och areal i hektar

År	Uttag av odlingstorf	Nya utsläpp – svensk metod	Utsläpp – IPCC nivå 1	Areal – svensk metod	Areal – IPCC nivå 1	Areal återvätt torvmark
2021	2 233	13	409	2 100	2 201	1 500
2022	2 640	15	484	2 482	2 603	1 300
2023	1 809	11	332	1 702	1 783	1 437
2024	1 986	12	364	1 868	1 958	1 650

Källa: Naturvårdsverket 2026a.

Eftersom det inte är någon större skillnad mellan metoderna bedömer utredningen att den första metoden som utgår från Sveriges rapportering av växthusgasutsläpp är mer ändamålsenlig. En lägre nivå av kompensationskrav kan motiveras av att återvätning kan leda till andra miljönyttor i form av exempelvis ökad biologisk mångfald, som inte beaktats i dessa beräkningar.

De totala kompensationskraven skulle alltså uppgå till cirka 2 000 hektar per år, beroende på storleken på utvinningen av odlingsstorf det aktuella året och utsläppen det ger upphov till. Skogsstyrelsen uppskattar att kostnaden för att plugga igen diken på dränerad torvmark uppgår till cirka 20 000 kronor per hektar.³¹ Utöver detta innebär återvätning att värdet av skogsmark sjunker som följd av minskad skoglig produktivitet. Det innebär att markägare rimligtvis behöver kompenseras för denna värdeminskning för att acceptera att återvätningen genomförs. I de fall där torvföretagen själva äger marken innebär återvätningen också ett minskat värde på företagets tillgångar.

Här väljer utredningen att utgå från samma princip som Skogsstyrelsen använder för sina återvätningsavtal, vilket är att kompensationen för markägare är 35 procent av markens värde, och därmed är högre för

³¹ Skogsstyrelsen 2025 s. 38.

skogsmark med hög produktivitet. För genomsnittliga priser på skogsmark motsvarar 35 procent av markvärdet $86\,900 \times 0,35 = 30\,415$ kronor per hektar för Svealand och $136\,700 \times 0,35 = 47\,845$ kronor per hektar för Götaland. Detta ger en genomsnittlig kostnad för marker i södra Sverige på 39 130 kronor per hektar för 2025.³² Siffrorna representerar ett genomsnitt, som inte tar hänsyn till skillnaden i bonitet mellan olika marker på samma sätt som Skogsstyrelsens ersättningsnivåer gör.

Sammantaget skulle kostnaden för pluggning och kompensation till markägare innebära en total kostnad för de uppskattade kompensationsnivåerna på 118 miljoner kronor för 2021, 139 miljoner kronor för 2022, samt 96 miljoner kronor för 2023.

Mängden utvunnen torv skulle kunna beräknas utifrån volym

En annan fråga är hur mängden utvunnen torv ska beräknas. Eftersom syftet med ett styrmedel riktat mot odlingstorv är att kompensera för de utsläpp som den utvunna torven ger upphov till är det utredningens uppfattning att det mest lämpliga måttet bör vara antingen den mängd utvinning som täktillståndet tillåter, eller den faktiska mängden utvunnen torv.

Täktillstånden anger enbart total tillåten mängd torv som får utvinnas med stöd av tillståndet och i vissa, men inte alla, fall vad torven får användas till. Tillstånden anger dock inte hur stor andel som får användas till vilket ändamål när utvinning får ske för flera ändamål.

Den problematik kring möjligheterna att avgöra vilken utvunnen torv som slutligen används till vilket ändamål som påtalats i avsnitt 8.4.1 gör sig således gällande även här. I fråga om ett krav på kompensationsåtgärder är det emellertid till skillnad från i skattesammanhang tänkbart att bortse från att en viss mängd av den torv som kompensationskravet kan komma att avse utgör energitorv och inte odlingstorv, och låta även den räknas in. Detta är tänkbart mot bakgrund av att andelen energitorv visserligen inte är försumbar, men tämligen liten (cirka 10 procent av den totala mängden utvunnen torv), och det uppstår inga hinder mot en ekonomisk

³² Skogsstyrelsens statistikdatabas, Priser på produktiv skogsmark med fördelning på antal köp, medelareal (hektar), köpeskilling (1 000 kronor), skogsbruksvärde (1 000 kronor) och kronor per hektar efter region. 1999–.

styrning av energitorven i framtiden. Ett alternativ skulle kunna vara att sätta kompensationskravet något lägre än motsvarande full kompensation, för att täcka upp för att viss del av den utvunna torven kan gå till energiproduktion. Detta kan anpassas utifrån de enskilda tillståndens innehåll.

Mängden torv kan efter utvinningen beräknas fiktivt, utifrån faktisk vikt eller utifrån volym. Liksom vid bedömningen av mätmetod för en punktskatt anser utredningen att volym som utgångspunkt är det lämpligaste måttet eftersom det också används vid exempelvis klimatrapporeringen och vid rapportering till myndigheterna (jfr avsnitt 8.5).

Om det ska finnas förutsättningar för att bestämma vad kompensationskravet ska bestå i redan vid tillståndsgivningen behöver emellertid ett annat mått än utvunnen volym används. I ett sådant fall skulle det vara lämpligast att använda den mängd torvutvinning som tillståndet tillåter som underlag. Det är dock inte säkert att det också är den mängd som faktiskt utvinns eftersom förhållandena kan ändras under de många år som tillstånden gäller. Ett sådant system skulle också kunna leda till att mer torv utvinns än vad som hade skett om det inte hade funnits ett krav på kompensation som beräknats på det här sättet.

9.3.5 Potentiella climateffekter av ett krav på kompensation genom återvätning

Den totala kostnaden för de beräknade kompensationsnivåerna har i avsnitt 9.3.4 uppskattats till 118 miljoner kronor för 2021, 139 miljoner kronor för 2022, och 96 miljoner kronor för 2023. Det motsvarar ett koldioxidpris på 225 kronor per ton koldioxid eller 44 kronor per kubikmeter odlingstorv. Samtidigt är kostnaden baserad på ersättningsnivåer som är kopplade till prisutvecklingen på skogsmarker. Historiskt sett har priserna på skogsmark ökat med cirka 6 procent per år, vilket är högre än den genomsnittliga inflationen för de flesta år. För att ta hänsyn till att skogsmark sannolikt kommer fortsätta att bli dyrare, räknas prisnivån upp med 4 procent per år. Det ger ett genomsnittligt koldioxidpris på 600 kronor per ton koldioxid 2050, eller 116 kronor per kubikmeter odlingstorv. Det innebär, även för 2050, ett betydligt lägre koldioxidpris än de skattenivåer som tagits fram i avsnitt 8.6.2. Beräknat med årligen ökande pris-

nivåer, priselasticiteter på 0,5 för företag och 0,75 för privatpersoner och export, och i övrigt samma metodik som i avsnitt 8.6.2 bedöms ett kompensationskrav kunna leda till minskad utvinning av torv med i genomsnitt 0,2 procent per år. I praktiken skulle utsläppen och användningen av odlingstorv fortsatt öka över tid, och den direkta effekten i termer av minskade koldioxidutsläpp uppskattas till 4 000 ton per år till 2030, och 16 000 ton per år till 2050 (jämfört med basscenariot om ökande användning på 2 procent per år).

Utsläppsminskningarna ovan inkluderar inte effekten av själva återvätningen som är menad att kompensera för kvarvarande utsläpp av odlingstorv. Kompensationen skulle uppgå till ungefär 13 000 ton koldioxidekvivalenter per år 2030, och 19 000 ton koldioxidekvivalenter per år 2050 under förutsättning att all kompenserande återvätning sker och att utsläppsminskningarna är additionella (se avsnitt 9.6).

9.4 Juridiska hinder mot att införa ett krav på kompensationsåtgärder

Klimatkompensterande åtgärder utförs i dagsläget antingen genom frivilliga åtaganden från till exempel företag och enskilda. Om ett system med tvingande krav på klimatkompensation införs, så är det en ny form av reglering i den svenska lagstiftningen. Några krav på klimatkompensationsåtgärder finns till exempel inte i miljöbalken (se dock 9.2.3 om Naturvårdsverket 2016). Ett sådant krav bedöms av utredningen ligga nära den typ av krav på ekologisk kompensation som förekommer i miljöbalken. Utredningen kan inte se att det finns några omedelbara hinder mot att införa sådan lagstiftning för det fall det framstår som ändamålsenligt och lämpligt.

Det finns emellertid ytterligare ett antal juridiska frågor som kräver överväganden. En fråga som behöver ställas är till exempel varför det inte åstadkoms mer återvätning när återvätning anses vara en effektiv åtgärd för klimatet, men även för andra naturvärden (se avsnitt 9.3.2). För att besvara denna fråga har till exempel Naturvårdsverket gjort en hindersanalys för att utreda behovet av att ändra reglerna för markavvattning och vattenverksamhet för att underlätta för klimat- och miljöåtgärder. För att driva återvättningsprojekt behövs åtgärder som innebär vattenverksamhet i miljöbalkens mening och som därmed kräver tillstånd. Även andra typer av tillstånd kan

behövas innan en återvätning kan komma till stånd. I många fall krävs dessutom att markavvattningssamfälligheter involveras i utrivning av befintliga vattenanläggningar vilket i sin tur kan göra omprövningar av samfälligheterna nödvändiga (se avsnitt 4.6.5 och nedan). Återvätningsarbetet försvåras ofta av de juridiska hinder som framför allt finns kopplade till just tillståndsprocessen och markavvattningssamfälligheterna.

Det är i viss mån även en fråga om ersättningsnivåer till markägare som behöver vara villiga att upplåta sin mark för återvätningsarbetet. Ersättningsnivåerna för Skogsstyrelsens återvätningsavtal har höjts för 2026.³³ Ersättningen för Skogsstyrelsens återvätningsavtal utgörs av en viss procent av det beräknade markvärdet. En problematik kring ersättningsnivåerna är att om dessa blir för höga kan ersättningen till den enskilda markägaren anses utgöra ett otillåtet statsstöd.³⁴

9.4.1 Frågor om markåtkomst

Frågan om tillgång till mark är väsentlig vid bedömningen av om ett krav på kompensation genom återvätning är en genomförbar åtgärd. För det första måste det över huvud taget finnas mark som lämpar sig för återvätning. Vilken typ av mark som är lämplig kan bero på syftet med återvätningen. Den lämpliga marken måste också vara tillgänglig, dvs. det behöver finnas faktiska förutsättningar att få tillgång till marken för att ett krav på kompenserande åtgärder ska kunna uppfyllas i praktiken. Rådighet över marken och vattnet på en fastighet finns automatiskt över vatten inom den egna fastigheten. Det är emellertid inte rimligt att utgå från att den som åläggs ett krav på att återväta mark som kompensationsåtgärd själv har tillgång till lämplig mark.

Den som utför eller ska utföra en vattenverksamhet kan visserligen ges rätt av mark- och miljödomstolen att utföra anläggningar eller åtgärder inom fastigheter som tillhör någon annan under vissa omständigheter.³⁵ Enligt bestämmelsen får mark- och miljödomstolen medge tvångsvis markåtkomst vid vissa miljövårdande åt-

³³ Skogsstyrelsen 2026. För 2025 låg ersättningsnivåerna på mellan 1 750 kronor och 45 500 kronor, och för 2026 på mellan 2 400 kronor och 77 200 kronor (se även avsnitt 9.3.3).

³⁴ Se till exempel Skogsstyrelsen 2025 s. 17.

³⁵ Se 28 kap. 10 § MB.

gärder, till exempel att vattenytan höjs i sjöar och våtmarker. Tvångsrätt bör kunna ges för att helt eller delvis riva annans anläggning i vatten eller på land.³⁶ Det finns dock inget lagstöd för att lösa in mark tvångsvis för att utföra kompensationsåtgärder. Möjligheten att genom reglering tvångsvis ta mark i anspråk för kompensationsåtgärder har tidigare tagits upp i samband med Utredningen om ekologisk kompensation³⁷ där en sådan möjlighet avfärdades redan genom direktiven.³⁸

Att införa bestämmelser om tvångsvis tillgång till mark för återvättningsprojekt framstår enligt utredningens bedömning inte som en lämplig väg att gå heller inom ramen för denna utredning. En förutsättning är alltså att markåtkomsten säkras på frivillig väg genom till exempel avtal med markägare. Skogsstyrelsens avtal skulle kunna användas som förebild (se avsnitt 9.3.3).

Markåtkomstfrågan rör dock inte enbart den åtkomst som krävs för att utföra till exempel en utrivning eller anlägga en ny vattenverksamhet. Det handlar också om att på sikt skydda marken från ingrepp när återvättningsprojektet har genomförts. Om marken inte är skyddad efter återvätningen finns det inget som hindrar att marken återigen dräneras, vilket skulle motverka syftet med kompensationsåtgärden. Denna typ av fråga löses enligt utredningens bedömning också lämpligast med förebild i Skogsstyrelsens återvättningsavtal. I dessa avtal upplåter markägaren sin mark för 50 år (se avsnitt 9.3.3). Det kan också finnas behov av att skydda marken på andra sätt, till exempel genom att begränsa tillträdet från allmänheten.

9.4.2 Utrivning av en vattenanläggning kräver tillstånd

För att kunna genomföra ett återvättningsprojekt krävs i allmänhet att den vattenanläggning – ofta ett dike – som tillkommit för att utföra vattenverksamheten (markavvattningen) rivs ut för att underhållsskyldigheten för anläggningen ska upphöra. För detta krävs tillstånd. Sådana tillstånd ska meddelas om det inte är lämpligt att underhållsansvaret tas över av någon annan. För att kunna söka tillstånd till utrivning av en vattenanläggning krävs rådighet över vattenanlägg-

³⁶ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 300 f.

³⁷ SOU 2017:34.

³⁸ Dir. 2016:23.

ningen, dvs. oftast över det dike som anlagts för markavvattningen (se avsnitt 4.6.5).

I de fall ansvaret för en vattenanläggning åligger flera markägare gemensamt bildar dessa en markavvattningssamfällighet³⁹. Om en sådan vattenanläggning ska avvecklas kan även samfälligheten behöva omprövas eller avvecklas. Omprövning av en samfällighet kan bland annat genomföras i samband med omprövning eller återkallelse av tillstånd enligt till exempel 24 kap. MB, 7 kap. 17 § första stycket LSV eller initieras av en deltagare i samfälligheten. Äldre samfälligheter förvaltas enligt de regler som gällde när samfälligheten bildades, vilket innebär att vissa äldre bestämmelser fortfarande gäller. Det finns till exempel vattenlagar från så långt tillbaka som 1879 som fortfarande gäller i vissa delar. Detta komplicerar arbetet med återvätning i de fall en markavvattningssamfällighet berörs. Myndigheter är inte behöriga att ansöka om omprövning av en samfällighet utan behöver komma överens med minst en deltagare i samfälligheten.

9.4.3 Återvätning av dikade torvmarker kräver tillstånd till vattenverksamhet

För att dämna eller plugga igen ett dike i syfte att återställa grundvattenytan i en torvmark som ett led i en återvätning krävs som utgångspunkt, utöver tillståndet till utrivningen (se ovan), tillstånd till vattenverksamhet (se avsnitt 4.6.5). För vissa verksamheter krävs enligt 19 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter enbart anmälan till länsstyrelsen. Det är enligt 2 kap. 1 § LSV den som har rådighet över vattnet som kan söka tillstånd till eller anmäla en vattenverksamhet. Förfoganderätt över vattnet finns, som nämnts ovan, över vatten inom den egna fastigheten, men kan också fås genom avtal med markägaren. Tillstånd till vattenverksamhet söks hos mark- och miljödomstolen.⁴⁰

Staten är behörig att ansöka om vattenverksamhet i de fall staten inte har rådighet över vattnet enbart i de fall ägaren upplåtit äganderätten eller yrkar tvångsrätt enligt 28 kap. 10 § första stycket 1 MB. Även här kan det bli komplicerat om en markavvattningssamfällig-

³⁹ Markavvattningssamfälligheter regleras i 3 kap. lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (LSV).

⁴⁰ Se dock förslag från Miljötillståndsutredningen i SOU 2024:98.

het är inblandad. Sådana markavvattningsanläggningar ägs av samfälligheten gemensamt och den enskilda markägaren har inte möjlighet att ensam ansöka om vattenverksamhet och inte heller möjlighet att åberopa tvångsrätt. Naturvårdsverket anser att myndigheter har möjlighet att ansöka om tillstånd till återvätning av ett samfällt dike utan överenskommelse med samfälligheten genom att åberopa rådgivet med stöd av 2 kap. 5 § LSV och yrka tvångsrätt med stöd av 28 kap. 10 § första stycket 1 MB.⁴¹

Återvättningsprojekt kan även kräva andra anmälningar, tillstånd eller dispenser enligt miljöbalken än de ovan nämnda. Det kan handla om Natura 2000-tillstånd, strandskyddsdispens eller biotopskyddsdispens.

9.4.4 Markavvattningssamfälligheterna får konsekvenser för återvättningsarbetet

Det finns inga register över markavvattningssamfälligheterna och endast ungefärliga siffror över antalet kan tas fram. Enligt Miljömålsberedningens uppgifter finns det mellan 40 000 och 50 000 markavvattningssamfälligheter i Sverige⁴² och Naturvårdsverket menar att det är fråga om drygt 50 000 samfälligheter⁴³. Eftersom det saknas register över samfälligheterna är det ofta ett problem att nå de personer som är medlemmar i samfälligheten i frågor som rör till exempel förvaltningen eller utrivningen av den samfälliga anläggningen.

I de fall dessa anläggningar hanteras samfällt kan det därför vara snårigt juridiskt att få till en utrivning med därmed efterföljande tillstånd till ny vattenverksamhet. På grund av de komplikationer som omgärdar markavvattningssamfälligheterna prioriterar till exempel inte Skogsstyrelsen återvättningsobjekt om påverkas av markavvattningssamfälligheter.⁴⁴

⁴¹ Naturvårdsverket 2025c s. 27.

⁴² SOU 2025:21 s. 337.

⁴³ Naturvårdsverket 2025c s. 17 med hänvisning till SOU 2014:35 Slutbetänkande av Vattenverksamhetsutredningen.

⁴⁴ Skogsstyrelsen 2026.

9.4.5 Det finns förslag på förenklingar

Regeringen har i klimathandlingsplanen för 2024 uttalat att regelverket för vattenverksamhet och markavvattning bör ses över för att underlätta för bland annat återvätning av mark i syfte att öka nettoupptag av växthusgaser från markanvändning.⁴⁵

Ett antal förslag på förenklingar har lagts fram. Naturvårdsverket har bland annat föreslagit att fler återvättningsåtgärder ska kunna anmälas till länsstyrelsen i stället för att kräva tillståndsprövning samt att utrivning av vattenanläggningar som tillkommit genom markavvattning och som saknar tillstånd bör kunna hanteras som anmälningsärenden.⁴⁶ Naturvårdsverket har vidare föreslagit att ansökningar om utrivning av markavvattningsanläggningar som huvudregel ska prövas av länsstyrelsen.⁴⁷ Det finns också förslag om att möjliggöra för att en prövning av förvaltningsfrågor till följd av ändrade förhållanden i en samfällighet kan göras i samband med tillståndsprövningen av en vattenverksamhet, till exempel återvätning, som berör en samfälld markavvattningsanläggning.⁴⁸

Miljömålsberedningen har föreslagit att det i väntan på en långsiktig lösning på frågan om omprövning och avveckling av markavvattningsföretag skyndsamt införs ett undantag på krav på omprövning eller avveckling av markavvattningssamfälligheter, när en återvätning genomförs för att minska utsläppen av växthusgaser, fram till 2030 för att bidra till att Sverige kan leva upp till LULUCF-förordningens åtaganden.⁴⁹

Miljötillståndsutredningen har i ett delbetänkande lämnat förslag på förenklingar.⁵⁰ Bland annat föreslås att en samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess bör införas för alla tillståndspliktiga verksamheter och åtgärder, samt att en ny myndighet bör göras ansvarig för att hålla ihop hela processen. Ett kompletterande förslag har lämnats av klimat- och näringslivsdepartementet i en promemoria i oktober 2025.⁵¹ Miljötillståndsutredningen har även lämnat förslag om att ett enklare förfarande som utgångs-

⁴⁵ Skr. 2023/24:59 s. 194 f.

⁴⁶ Naturvårdsverket 2025c s. 31.

⁴⁷ A.a. s. 36.

⁴⁸ A.a. s. 44.

⁴⁹ SOU 2025:21 s. 27.

⁵⁰ SOU 2024:98.

⁵¹ Klimat- och näringslivsdepartementet 2025.

punkt bör gälla vid ändringar och omprövningar av befintliga verksamheter.

I sitt betänkande SOU 2022:33 föreslog Miljöprövningsutredningen att det bör finnas större möjligheter att ändra villkor för en verksamhet. Det ska finnas möjlighet att ändra villkor om omständigheterna ändras, oavsett om dessa förutsågs eller inte vid den ursprungliga prövningen.

9.4.6 Slutsatser kring juridisk genomförbarhet

Det är utredningens uppfattning att frågan om markåtkomst rimligtvis fortsatt som utgångspunkt bygger på frivilligt medverkande från markägarnas sida i fråga om vilka marker som kan användas för återvätningsprojekt. Någon annan lösning är såvitt utredningen kan bedöma inte lämplig. Förutsättningar för att hitta marker för återvätning bör finnas.⁵²

Det stora juridiska hinder som föreligger för återvätning, förutom tröga och relativt komplicerade ansökningsprocesser, är förekomsten av markavvattningssamfälligheterna. Denna problematik leder till att marker som annars hade kunnat tas i anspråk och vara lämpliga för återvätning inte är tillgängliga.

Det är visserligen möjligt att söka upp delägare i dessa samfälligheter, men det bedöms som administrativt kostsamt. Det tycks vara en förutsättning för ökad takt i återvätningsarbetet att dessa samfälligheter på ett eller annat sätt kan avvecklas. Det har emellertid inte legat inom denna utrednings uppdrag att vidare utreda en lösning på frågan om markavvattningssamfälligheternas vara eller icke vara. Miljömålsberedningens förslag som framgår av föregående avsnitt skulle dock kunna utgöra en tillfällig lösning.

9.5 På vilket sätt skulle ett kompensationskrav kunna uppfyllas?

Utredningen ser flera möjligheter att utforma det sätt på vilket ett kompensationskrav kan uppfyllas. Det kan antingen handla om en typ av krav som skrivs in som villkor i täkttillstånden, eller ett krav

⁵² Se till exempel SOU 2020:4 s. 183.

på att betala en avgift för den torv som utvinns. De olika sätten som anges i redogörelsen nedan har alla sina för- och nackdelar. Det är tänkbart att en kombination av alternativen är mest ändamålsenligt.

9.5.1 Kravet att genomföra eller finansiera återvätningen bör läggas på tillståndshavaren

Eftersom det primära upphovet till utsläppen från utvinningen av odlingstorv är att torven grävs upp ur marken anser utredningen att det som bör utlösa ett krav på kompensation är just utvinningen. Närmast till hands ligger då att lägga ett eventuellt krav på kompensation på den som utvinner torven, dvs. den som innehar täkttillståndet. Detta stämmer överens med principen om att förorenaren betalar.

Att lägga ansvaret på användaren, dvs. förädlaren av den utvunna torven eller slutanvändaren, skulle vara administrativt svårhanterligt och på många sätt oproportionerligt. Att lägga ett sådant krav på slutkonsumenten skulle vara direkt olämpligt.

Att den som innehar täkttillståndet åläggs kravet innebär visserligen att det enbart är sådan torv som utvinns i Sverige som träffas av styrmedlet. Utredningens direktiv (se även avsnitt 8.4.3) anger i strikt mening att målet med ett svenskt styrmedel är att bidra till det långsiktiga klimatmålet till 2045 och EU-åtaganden som Sverige har på klimatområdet. För dessa mål har torvutvinningen i andra länder inte någon påverkan. En sådan tolkning är emellertid inte förenlig med exempelvis generationsmålet.

Med hänsyn till hur utsläppen från odlingstorven rapporteras påverkas inte heller markanvändningssektorns potential som kompletterande åtgärd om den svenska torven ersätts av importerad torv. En ökad import av odlingstorv är dock ett exempel på koldioxidläckage. Risken för koldioxidläckage kan vara en konsekvens av att begränsa utvinningen och användningen av odlingstorv som behöver beaktas nog vid utformandet av ett eventuellt styrmedel (se avsnitt 8.9.2).

Utredningen anser sammanfattningsvis att det är tillståndshavaren som bör åläggas kravet på att stå för, dvs. själv utföra, låta utföra eller betala för, kompensationsåtgärderna. Detta gör också kopplingen till täkttillståndet naturlig, dvs. att det är tillståndspliktig utvinning av torv som ska underkastas ett krav på kompensations-

åtgärder. En sådan ordning gör det möjligt att på ett enkelt sätt identifiera den som ska åläggas kravet. Detta framstår också som det alternativ som leder till minsta möjliga administrativa börda för myndigheterna.

9.5.2 Tillståndshavaren utför själv kompensationsåtgärden

Ett alternativ är att den som åläggs kompensationskravet själv ska utföra åtgärderna. Företag som arbetar med torvutvinning har i stor utsträckning den kompetens som behövs för att utföra återvättningsprojekt, eftersom återvätning ofta utgör ett efterbehandlingskrav för en avslutad torvtäkt. Företagen kan i sådana fall även ha tillgång till maskiner etc. vilket kan underlätta även vid återvättningsarbete. Det skulle dock kunna utgöra ett problem att flytta dessa maskiner till rätt plats om återvättningsområdet ligger långt från torvföretagets egentliga verksamhetsområde.

Det kan samtidigt vara mer fördelaktigt om en myndighet med särskild kompetens kring återvättningsfrågor i första hand genomför, eller åtminstone övervakar, återvättningsprojekten. Återvätning är komplicerat i fler hänseenden och fel utfört kan det resultera i ökade utsläpp av växthusgaser. Samtidigt krävs en ansökan enligt miljöbalken till mark- och miljödomstolen i de flesta fall för att kunna få tillstånd till vattenverksamhet (se avsnitt 4.6.5). Sökanden behöver då bland annat visa att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB följs. Det handlar till exempel om kunskapskrav, försiktighetsåtgärder och val av plats (se avsnitt 4.6.2). Liksom för tillstånd till markavvattning behöver också samråd ske och sökanden ska ta fram en miljökonsekvensbeskrivning. Ansökan bedöms sedan av mark- och miljödomstolen.

Det är också tänkbart att i stället för att tillståndshavaren utför återvätningen i egen regi, så ska denne tillse att någon annan privat aktör utför återvätningen. Även dessa aktörer skulle i sådant fall behöva följa miljöbalkens krav för tillstånd. Risken för felaktigt utförda återvättningsprojekt får enligt utredningens uppfattning därmed betraktas som tämligen liten.

Ett problem med denna ordning kan vara att tillståndshavaren inte får tillgång till någon lämplig mark (se avsnitt 9.4.1). Det är dock även tänkbart att en myndighet samordnar återvättningspro-

jekten och till exempel lokaliserar och tilldelar tillståndshavaren ett lämpligt återvätningsprojekt i samråd med en markägare.⁵³

9.5.3 Kravet tillgodoses genom avtal med en myndighet

Ett alternativ är att återvätningsprojekten administreras av till exempel Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen eller en annan lämplig myndighet som kan tilldela återvätningsprojekt till den som åläggs kravet om kompenserande åtgärder. Avtal skrivs då mellan tillståndshavaren och myndigheten och myndigheten utför åtgärden på tillståndshavarens bekostnad. I sådana fall är aktuell myndighet tillståndshavare i miljöbalkens mening. Det har bland annat fördelen att den administrativa börda som tillståndsprocessen innebär landar på staten i stället för på enskilda företag. Myndigheterna kan förväntas ha en bättre möjlighet att samordna tillståndsprocesser, har kunskap om vad som krävs och bör kunna hantera tillståndsprocesserna mer effektivt.

En samordnande myndighet kan dra nytta över att ha en överblick över många pågående återvätningsprojekt och kan matcha markägare med rätt tillståndshavare. Denna vinst skulle också kunna uppnås i en situation där tillståndshavaren till torvtäkten visserligen själv utför eller låter utföra återvätningsprojektet, men där myndigheterna tilldelar projekt och samordnar arbetet.

Ett sådant system skulle också ha fördelen att myndigheten kan ansöka om, eller tvångsvis få tillgång till mark för, utrivning av befintliga vattenanläggningar (se avsnitt 9.4.2). Det finns också en fördel i det att myndigheterna har kontroll över de projekt som pågår och dess utförande.

9.5.4 Miljöavgift

En tredje möjlighet är att den som orsakar utsläpp av växthusgaser i samband med utvinning av odlingstörv betalar en avgift för att finansiera genomförandet av återvätningsprojekt i statens regi. Avgiften kan då gå till en fond som förvaltas av till exempel Skogsstyrelsen eller någon annan lämplig myndighet som har kompetens för att genomföra återvätningsprojekt. Ett system där den som orsakar

⁵³ Jfr Riktlinjer för länsstyrelsernas arbete med regionala handlingsplaner för grön infrastruktur.

utsläppen får betala för att kompensera för detta genom att betala en avgift skulle vara förenligt med principen om att förorenaren betalar.

Som framgår av avsnitt 7.2.1 krävs som utgångspunkt av en avgift – för att den ska betraktas som en avgift och inte som en skatt i regeringsformens mening – att betalningen görs mot en specificerad motprestation från det allmänna. Syftet här är inte att påföra en skatt, varför distinktionen är viktig. En skyldighet att betala för något kan emellertid i vissa fall ha avgiftskaraktär utan att någon specificerad motprestation utgår, även om det normala kännetecknet för en avgift är just motprestationen. Motprestationen har dock ofta inte något egenvärde för den enskilda annat än i förhållande till en tvingande statlig reglering.⁵⁴ Så skulle vara fallet med den typ av avgift som utredningen överväger här, dvs. avgiften skulle betalas för att staten som motprestation uppfyller det krav på kompensationsåtgärder som lagen ålägger den enskilda. Om torvutvinnaren dessutom själv får välja mellan att själv utföra eller låta utföra återvätningen så talar det än mer för att det är fråga om en avgift.

En avgift syftar typiskt sett till att finansiera det allmännas motprestation.⁵⁵ En avgiftsnivå som överstiger kostnadstäckning får snarare skattekaraktär. Om en avgift helt eller delvis syftar till att finansiera en specificerad eller avgränsad verksamhet, talar det för att ersättningen är en avgift i statsrättslig bemärkelse. Beroende på vid vilken tidpunkt avgiften ska bestämmas kan frågan om kostnadstäckning bli problematisk. Eftersom det är fråga om åtgärder som kommer att vidtas i framtiden är det svårt att bedöma hur mycket åtgärden kan komma att kosta och därmed avgöra hur stor avgiften ska vara om avgiften ska betalas i samband med till exempel tillståndsgivningen. Risken är då att avgiften antingen sätts för högt och får skattekaraktär, eller sätts för lågt och staten går miste om medel. Om avgiften å andra sidan ska bestämmas först när tillståndet löper ut kan det dröja mycket lång tid innan avgiften slutligen bestäms eftersom tillstånden löper på många år (se avsnitt 4.6.7). Även i ett sådant fall kan staten gå miste om medel om tillståndshavaren till exempel avvecklat verksamheten eller gått i konkurs.

⁵⁴ Se SOU 2018:13 s. 111 f.

⁵⁵ Se prop. 1973:90 s. 213.

Om betalning av avgiften ska ske innan staten genomfört återvätningen och den faktiska kostnaden bestämts skulle en lösning på frågan om överdebitering kunna vara att ett eventuellt överskjutande belopp betalas tillbaka till tillståndshavaren, eller att avgiften sätts lägre än förväntad kostnadstäckning. Att välja återbetalningsalternativet skulle medföra högre administrativa kostnader, medan alternativet med en avgift som är lägre än kostnadstäckning skulle göra att staten behöver stå för en del av kostnaden för kompensationsåtgärden.

Ett system med en avgift kan vara relativt enkelt att införa genom en avgiftsförordning. Kostnaderna skulle i stället ligga i att förvalta en eventuell fond, men flera myndigheter, bland annat Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har redan i dag tillgång till medel för återvättningsprojekt och det är tänkbart att de fonderade pengarna från torvutvinningen skulle kunna integreras med existerande medel.

Det är också tänkbart med en sanktionsavgift. Fördelen med en sanktion är att det inte finns något krav på kostnadstäckning för sanktionsavgifter, givet att sanktionsbeloppet bedöms proportionerligt.

9.5.5 Val av åtgärd i förhållande till befintliga tillstånd

Frågan om vilka krav som kan ställas på befintliga täktillstånd kontra nya tillstånd (inkl. ändringstillstånd) är av relativt stor vikt vid bedömningen av potentialen för olika former av åtgärder att bidra till relevanta klimatmål. Möjligheten att inkludera de befintliga tillstånden beror också på vilken utformning kravet får.

För det fall kravet ställs som ett villkor vid tillståndsgivningen, dvs. att utförandet av åtgärden utgör en förutsättning för att få ett täktillstånd, uppstår en tydlig problematik kring de befintliga tillstånden. Det är främmande för den svenska rättsordningen att lägga till nya skärpande krav i ett befintligt tillstånd, liksom att införa retroaktivt tillämpad lagstiftning som är betungande för den enskilda. Detta innebär att ett krav på kompenserande åtgärder som anges som ett villkor för tillståndet, som utgångspunkt inte skulle kunna omfatta befintliga tillstånd. Det innebär också att en stor del av den torvutvinning som sker i dag aldrig träffas av styrmedlet, efter-

som många verksamheter bedrivs med tillstånd sedan lång tid tillbaka eller för en lång tid framöver.

Det finns visserligen omprövningsbestämmelser i miljöbalken som bland annat ger förutsättningar för att ändra eller upphäva villkor eller meddela nya sådana (se avsnitt 4.6.9). I teorin har omprövningsbestämmelserna till syfte att resultera i att tillstånd enligt miljöbalken ska kunna förenas med nya villkor.⁵⁶ Omprövning får dock enligt 24 kap. 5 § första stycket 1 MB endast ske i de situationer som anges i bestämmelsen. Det är visserligen tänkbart att införa ett tillägg i omprövningsbestämmelsen i miljöbalken med innebörden att omprövning kan ske för att lägga till villkor om klimathänsyn. En sådan ny möjlighet skulle dock inte heller träffa befintliga tillstånd eftersom retroaktiv lagstiftning med betungande inslag inte framstår som lämpligt.

I omprövningsbestämmelsen i 24 kap. 5 § första stycket 1 MB finns dock en möjlighet att ompröva tillstånd tio år efter beslut om laga kraft och därigenom tillföra nya villkor i befintliga tillstånd. Denna möjlighet kräver dock aktiva åtgärder från länsstyrelsernas sida eftersom omprövningen behöver initieras från myndigheternas sida om inte tillståndshavarna självmant begär att länsstyrelsen ska göra en omprövning⁵⁷.

Att befintliga tillstånd inte träffas av ett styrmedel, annat än i de fall en ansökan om ändringstillstånd görs, påverkar i hög grad hur styrmedlet kan bidra till relevanta klimatmål. Om endast nya tillstånd träffas skulle effekterna av styrmedlet i princip bli försumbara, i alla fall på kort sikt. Det innebär också ojämlika konkurrensvillkor, där den som får ett nytt tillstånd eller vars tillstånd omprövas efter införandet skulle få högre krav, och därmed också högre kostnader, än de som beviljats tillstånd innan kravet införs.

Om en omprövning skulle kunna genomföras av de tillstånd som har haft laga kraft i mer än tio år skulle det ge större effekter än om befintliga tillstånd inte kan omfattas alls. Enligt uppgifter som utredningen inhämtat från landets samtliga länsstyrelser finns det ungefär 75⁵⁸ aktiva tillstånd till torvtäkt i Sverige. Av dessa har cirka 45 tillstånd passerat tio års tillståndstid och 15 tillstånd kommer passera tio års tillståndstid senast 2030. Dessa uppgifter innebär att en bety-

⁵⁶ Se till exempel resonemang i SOU 2017:34 s. 168.

⁵⁷ Detta kräver i praktiken också att länsstyrelsen initierar en omprövning, eftersom reglerna inte kräver att en omprövning görs vid initiativ från tillståndshavaren.

⁵⁸ Siffrorna som anges i detta avsnitt är ungefärliga.

dande majoritet av tillstånden skulle kunna omprövas i närtid, vilket gör att potentialen till utsläppsminskningar blir betydligt högre än om bara nya tillstånd eller ändringstillstånd hade kunnat omfattas. Samtidigt skapas fortfarande ojämlika konkurrensvillkor, dock inte i samma omfattning. Detta förutsätter emellertid att länsstyrelserna faktiskt omprövar tillstånden, vilket i sin tur innebär ökade administrativa kostnader både för länsstyrelserna och berörda företag.

I detta avseende är en lösning med en avgift mest ändamålsenlig, eftersom en avgift kan införas som måste betalas för all torv som utvinns i framtiden. Då uppstår inga problem med ändrade villkor eller retroaktiva krav.

9.6 Skulle ett krav på kompensation genom återvätning kunna vara additionellt?

För att ett styrmedel riktat mot utvinningen och användningen av odlingstorv som innebär att den som utvinner odlingstorv avkrävs kompensationsåtgärder som villkor vid tillståndsgivningen, eller tvingas betala en avgift för den torv som utvinns, ska vara relevant är det viktigt att styrmedlet bidrar med något utöver vad som skulle ske om ingen åtgärd vidtas. Alltså att åtgärden är additionell.

Givet de juridiska hinder som har redovisats i avsnitt 9.4, de åtgärder som redan vidtas för att få till återvätning av dikade torvmarker, och de krav som ställs på återvätning på EU-nivå⁵⁹ är frågan om ytterligare en åtgärd som ska leda till återvätning kan vara additionell.

De kartläggningar av återvättningsprojekt som har gjorts i Sverige pekar på att det finns betydande potential för mer återvätning. Samtidigt har takten på återvätning av klimatskäl varit låg jämfört med vad som skulle kunna göras enligt dessa kartläggningar. Ytterligare åtgärder för återvätning skulle vara additionella om de totalt sett leder till att återvätningstakten ökar på kort och medellång sikt. Åtgärderna skulle dock inte vara additionella om satsningen i stället leder till mer konkurrens om samma marker mellan olika styrmedel, eller om lämpliga marker att återväta tar slut inom några år. Risken för konkurrens mellan olika stödformer skulle möjligen kunna minskas genom att ett krav på kompensationsåtgärder kopplade till torv-

⁵⁹ Se till exempel naturrestaureringsförordningen och CFCR-förordningen i avsnitt 4.4.

utvinningen kopplas samman med befintliga återvätningssatsningar som samordnas av Naturvårdsverket.

Utredningen vill också lyfta det förslag som Miljömålsberedningen har lagt angående att kunna bedriva återvätningssatsningar trots att markerna berörs av markavvattningssamfälligheter (se avsnitt 4.5). Utredningen anser att om detta förslag genomförs bör en större del av potentiella marker för återvätning kunna bli tillgängliga, och därmed förbättras också förutsättningarna för ett kompensationskrav att vara additionellt.

9.7 Sammanfattande slutsatser

I kapitlet har utredningen utvärderat möjligheterna att införa ett krav på att den som utvinner odlingstorv också utför kompenserande åtgärder i form av återvätning. Ett sådant krav skulle kunna formuleras antingen som ett villkor i täkttillståndet, eller som ett krav på att betala en avgift. Det är också tänkbart med en kombination som innebär en möjlighet för den som utvinner torven att välja mellan de olika kompensationsätten.

Syftet med styrmedlet skulle vara att begränsa klimateffekterna av odlingstorv för att bidra till det långsiktiga klimatmålet till 2045 genom att framför allt återvätning av torvmarker kan utgöra en kompletterande åtgärd, samt de EU-åtaganden som Sverige har på klimatområdet, främst till 2040 och 2050.

Ett krav på kompensation genom återvätning är inte ändamålsenligt

Ett kompensationskrav skulle kunna bidra till att styra mot de angivna målen på två sätt, dels genom minskningar av utsläppen från utvinningen av odlingstorven som sådan, dels genom minskningar av utsläppen från dikade torvmarker till följd av återvätningen av dessa marker. Ett sådant krav kan anses vara i linje med regeringens satsningar på återvättningsarbete.

Det finns dock juridiska hinder som begränsar framför allt tillgängliga marker för återvätning på grund av förekomsten av många markavvattningssamfälligheter. Utredningen har också gjort bedömningen att effekterna av ett kompensationskrav i form av minskningar

av utsläpp av växthusgaser är relativt begränsade. Ett sådant krav skulle kunna leda till minskningar i utsläppen av växthusgaser med cirka 4 000 ton koldioxidekvivalenter per år till 2030 och cirka 16 000 ton koldioxidekvivalenter per år till 2050 (se avsnitt 9.3.5), vilket är betydligt lägre än effekten av exempelvis en skatt. Samtidigt leder återvätningen i sig till minskade utsläpp på cirka 13 000 ton koldioxidekvivalenter per år till 2030 och 19 000 ton koldioxidekvivalenter per år till 2050. Kompensationen ökar över tid då användningen av odlingstörv väntas fortsätta öka även med införandet av styrmedlet. Vidare förutsätter dessa siffror att återvätningen kan genomföras fullständigt och att det leder till additionella utsläppsminskningar.

Minskade utsläpp till följd av minskad användning av odlingstörv och minskade utsläpp från dränerade torvmarker till följd av återvätning kan tillsammans bidra till de långsiktiga klimatmålen inom EU. Trots detta bedömer utredningen att ett kompensationskrav inte är ändamålsenligt på grund av den begränsade effekten det har på användningen av odlingstörv i kombination med riskerna för bristande additionalitet som beskrivs nedan.

Det finns svårigheter att säkerställa additionalitet med ett krav på kompensationsåtgärder

Utredningen har identifierat några hinder av mer principiell karaktär som medför frågetecken kring kompensationskravets lämplighet som styrmedel.

En fråga rör möjligheten att uppnå additionalitet med ett kompensationskrav. Det genomförs återvätningsprojekt i Sverige i dag, bland annat genom arbetet med Skogsstyrelsens återvätningsavtal. Regeringen har avsatt medel årligen sedan 2021 för återvätningsarbete (se avsnitt 9.3.3). Naturrestaureringsförordningen ställer därutöver krav på Sverige att genomföra återvätning och ett certifieringssystem för bland annat återställning av torvmarker är under utarbetning inom EU.

För att säkerställa att så mycket som möjligt av torvutvinningen omfattas av ett återvätningskrav framstår möjligheten att utforma kravet som en miljöavgift som mest relevant. Miljöavgiften kan hjälpa till att finansiera befintliga styrmedel som finns avseende återvätning, exempelvis Skogsstyrelsens återvätningsavtal. De pengar som

Skogsstyrelsen redan har till sitt förfogande för arbetet med återvättningsavtalen går emellertid inte åt och det finns därmed frågetecken kring vad en potentiell miljöavgift skulle kunna bidra med. Ersättningsnivåerna till markägare för återvättningsavtal har höjts 2026 och utfallet av det är ännu oklart. Om ersättningsnivåerna höjs för mycket kan ersättningarna till markägarna utgöra ett otillåtet statsstöd, vilket är problematiskt. Höga ersättningsnivåer kan även leda till en målkonflikt relaterad till den svenska livsmedelsstrategin. Att ge incitament till återvätning av övergivna jordbruksmarker kan försvåra för initiativ att öka livsmedelsproduktionen, då det ökar konkurrensen om markerna och kan påverka markpriserna. Det finns också svårigheter som komplicerar möjligheten att hitta lämpliga marker, exempelvis relaterat till markavvattningssamfälligheter (se avsnitt 9.4.4). Om ytterligare ett styrmedel med syfte att skapa fler sätt att genomföra återvättningsprojekt endast leder till ökad konkurrens om begränsade marker så är åtgärden inte heller additionell.

Återvätning av torvmarker har större potential att kunna användas som en kompletterande åtgärd i förhållande till 2045-målet än minskade utsläpp från torvutvinningen i sig, beroende på hur utveckling av bokföringsreglerna för kompletterande åtgärder utvecklar sig. I frågan om additionalitet i förhållande till återvätningens potential som kompletterande åtgärd kan dock även sägas att om kompletterande åtgärder bokförs som hela nettosänkan från markanvändningssektorn så skulle effekten från återvätningen reduceras av det faktum att kompensationen tillåter att utsläppen från odlingstorv finns kvar. Resultatet blir alltså i princip plus minus noll, bortsett från den begränsade minskningen i användning av odlingstorv som det högre priset leder till. Om kompensationen inte leder till additionella utsläppsminskningar kan nettoeffekten av åtgärden dessutom bli negativ.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det finns betydande risker för bristande additionalitet med ett kompensationskrav för utvinning av odlingstorv som påverkar ändamålsenligheten och lämpligheten av ett återvättningskrav som styrmedel.

Ett krav på kompensationsåtgärder skulle medföra en mer komplicerad ansökningsprocess

Ett kompensationskrav som införs som villor i tillstånd till torvtäkt skulle skapa betydande osäkerheter i tillståndprocessen. Villkoret kan skapa en situation där möjligheten att få täktstillståndet är avhängigt dels att det går att få tillgång till mark för återvätning, dels att tillstånd enligt miljöbalken kommer ges för återvättningsprojektet.

Processen, som redan i dag upplevs som utdragen, kan komma att ta betydligt längre tid med ett sådant villkor. Villkoret skulle visserligen kunna utformas på så sätt att de fullständiga förutsättningarna för återvätningen inte behöver vara på plats vid tillståndsgivning. I en sådan situation behöver emellertid ändå säkerställas att kompensationen kommer bli av, till exempel genom att tillståndshavaren behöver ställa en säkerhet. Det kan dock framstå som oskäligt att behöva ställa en säkerhet för en framtida tillståndprocess som täktstillståndshavaren inte har någon direkt kontroll över.

Mot bakgrund av regeringens uttalade ambitioner om förenklade ansöknings- och tillståndprocesser enligt miljöbalken så framstår enligt utredningen en lösning som snarare komplicerar processen som olämplig.

Det kan skapas en önskad praxis kring kompensation för utsläpp

Införandet av en möjlighet för den som väljer att fortsätta släppa ut växthusgaser från sin torvverksamhet att kompensera för detta genom återvätning kan skapa en ny praxis där klimatkompensation sker i stället för minskade utsläpp. Detta skulle ske på bekostnad av de utsläppsminskningar som är nödvändiga för att uppnå nationella och internationella klimatmål. Kompensationsåtgärder bör i stället snarare användas när några alternativ till fortsatta utsläpp inte finns. Även detta medför att utredningen bedömer ett krav på kompensationsåtgärder för utsläpp från odlingstorven som olämpligt.

Ett krav på kompensationsåtgärder genom återvätning är inte ett lämpligt styrmedel

Utredningen har utvärderat ett styrmedel med innebörden att den som utvinner odlingsstörv och därmed orsakar utsläpp av växthusgaser ska åläggas ett krav på att kompensera utsläppen genom återvätning. Styrmedlet har bedömts kunna utformas på några olika sätt, dels som villkor i täktstillstånden om att själv eller genom annan utföra återvätningen, dels som en avgift motsvarande utförandet av återvätningen. Utredningen har gjort bedömningen att ett sådant styrmedel inte är ändamålsenligt i förhållande till de klimatmål som utredningen genom sina direktiv har att förhålla sig till.

Utredningen har samtidigt dragit slutsatser angående bland annat möjligheten för ett krav på kompensationsåtgärder att vara additivt och den komplicerande effekt ett sådant krav skulle kunna få på tillståndsprocessen för täktstillstånden. Dessa slutsatser leder utredningen till bedömningen att ett krav på kompensationsåtgärder, oavsett form, inte heller är ett lämpligt styrmedel.

10 Sammanfattande bedömningar

10.1 Inledning

I detta kapitel diskuterar utredningen de bedömningar som utredningen gör i förhållande till direktiven. Med hänsyn till de bedömningar som görs anser utredningen att det saknas förutsättningar för att lämna några förslag. Utredningen gör i stället ett antal bedömningar utifrån de analyser som gjorts i föregående kapitel.

I kapitel 7 har utredningen inventerat ett antal åtgärder som bedömts möjliga som styrmedel riktade mot odlingstörv. Det har handlat om punktskatt, subventioner, stöd till forskning, arbete för reglering på EU-nivå, förbud, skärpta miljökrav, kompensation genom återvätning och informationshöjande insatser. Av dessa har ett mindre antal ansetts tänkbara utifrån samhällsekonomisk effektivitet. Av de tänkbara styrmedlen har punktskatt och kompensation genom återvätning analyserats mer ingående (se kapitel 8 och 9).

Det kan vidare konstateras att Miljömålsberedningen i sitt delbetänkande i februari 2025¹ föreslagit ett förbud mot utvinning av odlingstörv genom utfasning av tillstånd från 2026. Detta förslag har inte utvärderats närmare av utredningen eftersom förslaget är under beredning inom Regeringskansliet och utredningen inte har haft något uttryckligt uppdrag i denna del.

¹ SOU 2025:21.

10.2 Det finns ett behov av att införa styrmedel för att begränsa klimateffekterna av odlingstorf

Bedömning

Det finns ett behov av styrmedel för att begränsa klimateffekterna av odlingstorf i förhållande det långsiktiga klimatmålet till 2045 och de EU-åtaganden som Sverige har på klimatområdet på lång sikt. Behovet av åtgärder på nationell nivå påverkas av utformningen av Sveriges framtida EU-åtaganden till 2040 och 2050.

Styrmedel riktade mot odlingstorf kan inte bidra direkt till det långsiktiga klimatmålet till 2045, men kan antas göra det som en kompletterande åtgärd.

Det finns inte förutsättningar för ett styrmedel riktat mot utvinning och användning av odlingstorf att på ett betydelsefullt sätt bidra till Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen till 2030.

Skälen för bedömningen

Enligt direktiven ska utredningen föreslå samhällsekonomiskt effektiva åtgärder som kan behövas för att begränsa klimateffekterna av odlingstorf i syfte att nå det långsiktiga klimatmålet till 2045 samt de EU-åtaganden som Sverige har på klimatområdet. I detta uppdrag ligger enligt utredningen att bedöma om det alls finns ett behov av åtgärder. För att det ska finnas ett behov krävs att ett styrmedel som föreslås kan bidra till att uppnå uppsatta mål (se avsnitt 6.2). Om det saknas behov av åtgärder finns inte heller anledning att föreslå några sådana.

Det övergripande målet med allt internationellt klimatarbete är att drastiskt minska utsläppen av växthusgaser. Om målet med styrning riktad mot odlingstorf enbart handlade om att begränsa dess klimateffekter, dvs. att minska utsläppen från odlingstorven skulle det därmed vara tämligen enkelt att konstatera att det finns ett behov av styrning eftersom odlingstorven orsakar utsläpp av växthusgaser. Den befintliga styrningen av torvtäkter i miljöbalken är inriktad framför allt på åtgärder för miljön och inte på minskade utsläpp. Torvtäckernas klimatpåverkan regleras endast delvis genom krav på efterbehandling av torvtäckerna när torven redan utvunnits.

Prissättning, likt den som finns för energitorven genom EU:s utsläppshandelssystem EU ETS 1, av utsläppen från odlingstörv saknas. LULUCF-förordningens upptagsmål reglerar visserligen den mängd utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändningssektorn som Sverige är åtagna att nå som stat, men företag i törvbranschen är inte bundna av dessa mål och behöver inte vidta några åtgärder med anledning av dessa åtaganden. Det är i stället upp till staten att införa styrmedel för det fall det framstår befogat att aktörerna själva ska förmås vidta åtgärder för att minska utsläppen.

Utsläppen från utvinning och användning av odlingstörv är cirka 300 000 ton koldioxidekvivalenter årligen, vilket enligt utredningen är tillräckligt betydande för att det ska vara rimligt att utgå från att det finns ett behov av styrmedel för att begränsa dessa utsläpp. Utredningens syfte med att utvärdera styrning riktad mot utsläpp av odlingstörv är dock villkorat med att begränsningen av utsläppen ska bidra till vissa specificerade klimatmål. Det är således enbart styrmedel som begränsar klimateffekterna av odlingstörv på ett sätt som bidrar till dessa klimatmål som bör övervägas.

Styrmedel riktade mot odlingstörv kan antas indirekt bidra till det långsiktiga nettonollmålet senast 2045

Sverige har ett ambitiöst mål om nettonollutsläpp senast 2045. Utsläpp från markanvändningssektorn, och därmed även från odlings-torven, ingår inte direkt i detta mål. Nettoupptag i markanvändningssektorn får dock användas som kompletterande åtgärd i förhållande till nettonollmålet.

Beroende på vilken tolkning som görs av hur kompletterande åtgärder får eller ska användas kan minskade utsläpp från odlings-törv således ha betydelse för uppfyllelsen av nettonollmålet senast 2045. Om minskade utsläpp från odlingstörv kan användas som kompletterande åtgärd är emellertid inte klarlagt. Utredningen anser således att det finns osäkerheter i hur begränsningar av utsläppen från odlingstörv kan användas som kompletterande åtgärder, främst mot bakgrund av att det inte finns några beslut kring hur de kompletterande åtgärderna ska bokföras. Mot bakgrund av att ett ökat nettoupptag inom markanvändningssektorn pekats ut som en möjlig kompletterande åtgärd kan det dock antas att mins-

kade utsläpp från odlingstörv indirekt kan komma att få betydelse för netto-nollmålet senast 2045.

Styrmedel riktade mot odlingstörv har bara begränsade möjligheter att bidra till Sveriges åtaganden i LULUCF-förordningen till 2030

Det finns ett betydande gap mellan de åtaganden som Sverige har till 2030 enligt LULUCF-förordningen och de faktiska nettoupptag som kan förväntas ske i Sverige till 2030. Utredningen anser mot den bakgrunden att styrmedel riktade mot utsläppen av odlingsstörv har mycket begränsad möjlighet att bidra till Sveriges åtagande i LULUCF-förordningen till 2030. Att begränsningar i utsläppen från just odlingstörv har bristande möjlighet att bidra till klimatmålen på kort sikt beror på hur den nuvarande rapporteringsmetoden för utsläpp från odlingstörv ser ut (se avsnitt 5.7.4).

EU har antagit en klimatlag som anger att EU ska minska netto-utsläppen av växthusgaser i markanvändningssektorn med 55 procent till 2030 jämfört med 1990 (se avsnitt 4.3.2). Klimatlagen har följts av en revidering av LULUCF-förordningen där det anges att det samlade upptaget i markanvändningssektorn ska vara 310 miljoner ton till 2030. Medlemsstaterna ska bidra till detta mål baserat på sin andel av EU:s brukade landareal. Detta innebär för Sveriges del ett åtagande om ett ökat nettoupptag med knappt 4 miljoner ton koldioxidekvivalenter till 2030 i jämförelse med genomsnittet 2016–2018.

Miljömålsberedningen har beräknat att ett förbud mot utvinning av törv från och med 2026 skulle kunna leda till minskningar med cirka 10 000 ton koldioxidekvivalenter årligen till 2030. Bidraget från en skatt på odlingstörv skulle enligt utredningens beräkningar kunna ge minskningar med upp till 29 000 ton koldioxidekvivalenter årligen till 2030. Både Miljömålsberedningens förslag och en skatt skulle således bidra med mindre än 1 procent av betinget till 2030.

Utredningen gör bedömningen att det saknas förutsättningar för styrmedel riktade mot utvinning och användning av odlingsstörv att på ett betydelsefullt sätt bidra till Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen till 2030. Utifrån hur utsläppen från odlingsstörven rapporteras kan en minskning av dess utsläpp bli tillräckligt stora för att bidra till utsläppsminskningar först på längre sikt än ett mål till 2030 tillåter.

Styrmedel riktade mot odlingstörv kan bidra till Sveriges åtaganden inom EU till 2040 och 2050

EU:s klimatmål till 2050 är klarlagt på så sätt att det är ett klimatneutralitetsmål. Målet till 2040, som visserligen inte är fastställt än, innebär utsläppsminskningar med 90 procent i förhållande till 1990, vilket även det enligt utredningens bedömning rimligen bör innebära krav på mycket omfattande åtgärder för att begränsa utsläppen av växthusgaser.

Givet hur målen är formulerade i dag drar utredningen slutsatsen att det finns ett behov av åtgärder för att minska klimateffekterna av odlingstörv i syfte att nå EU:s långsiktiga klimatmål. Om dessa styrmedel kommer behövas på nationell nivå eller om styrningen kommer att införas på EU-nivå påverkar emellertid bedömningen av hur detta behov bäst tillgodoses. Det övergripande behovet av styrmedel på nationell nivå är alltså beroende av hur framtida styrmedel på EU-nivå utvecklas.

I dagsläget finns således osäkerheter kring den framtida styrningen som EU kommer att besluta för perioden efter 2030. Att det kommer beslutas om reglering, med bindande åtaganden för Sverige, är dock enligt utredningens uppfattning givet. Det är också ett rimligt antagande att dessa åtaganden kommer vara skärpta jämfört med Sveriges åtaganden till 2030. EU har även indikerat att markanvändningssektorn kommer spela en mycket viktig roll.

Det är emellertid osäkert om åtagandena till 2040 och 2050 kommer att ha samma struktur som för 2030. Det har exempelvis förekommit diskussioner om att slå ihop markanvändningssektorn och jordbrukssektorn, och det är inte otänkbart att någon typ av utsläppshandelssystem skulle kunna införas inom markanvändningssektorn.

Det är utifrån dessa osäkerheter som utredningen värderar behovet av åtgärder för att begränsa klimateffekterna av odlingstörv. Sammanfattningsvis menar således utredningen att det finns ett behov av åtgärder utifrån de aktuella klimatmålen men samtidigt påverkas behovet av åtgärder på nationell nivå av utformningen av Sveriges åtaganden inom EU till 2040 och 2050.

10.3 Ett krav på kompensation genom återvätning är inte ett ändamålsenligt och lämpligt styrmedel

Bedömning

Utredningen bedömer att ett krav på att den som orsakar utsläpp av växthusgaser genom utvinning av odlingstörv ska kompensera för detta genom att utföra eller betala för återvätning inte är ett ändamålsenligt eller lämpligt styrmedel.

- Effekterna av ett kompensationskrav är relativt begränsade eftersom ett sådant krav inte bedöms minska användningen av odlingstörv i någon större utsträckning. Ett kompensationskrav kan därför inte bidra till att nå det långsiktiga klimatmålet till 2045 eller de EU-åtaganden som Sverige har på klimatområdet.
- Det finns stora osäkerheter kring möjligheten för kompensationsåtgärder, oavsett hur de utformas, att vara additionella.
- Ett krav på kompensationsåtgärder genom återvätning komplicerar ansökningsprocessen för täkttillstånden.
- Utsläppsminskningar är nödvändiga för att uppnå relevanta klimatmål. Ett krav på kompensationsåtgärder kan sätta en praxis där kompensation går före utsläppsminskningar.

Det saknas förutsättningar för att lämna ett förslag om införande av ett krav på kompensationsåtgärder för att begränsa klimateffekterna av odlingstörv.

Skälen för bedömningen

I utredningens direktiv tas kompensation genom återvätning upp som ett förslag på styrmedel riktade mot utsläppen från odlingstörv. Tanken med att överväga ett krav på kompenserande åtgärder för den som utvinnet odlingstörv är att kombinera ett behov av minskade utsläpp från odlingstörv med ett ökat upptag av koldioxid som återvätning kan ge (se avsnitt 9.3).

Intuitivt är det en lockande tanke att utsläpp i en sektor kompenseras genom åtgärder i samma sektor, torvtäkter och återvätning av torvmarker framstår som nära sammankopplade. Det finns emellertid flertalet faktorer som gör att fördelarna med ett kompensationskrav inte väger upp nackdelarna (se kapitel 9).

För att ett styrmedel ska föreslås behöver det vara ändamålsenligt och lämpligt. Utredningens bedömning av ändamålsenligheten och lämpligheten av ett kompensationskrav utgår från att styrmedlet är ändamålsenligt om det styr mot syftet, dvs. uppnår klimatmålen och bidrar till måluppfyllelsen. Lämpligheten utgår i stället från om styrmedlet är genomförbart och vad det får för konsekvenser i övrigt (se avsnitt 6.2.3).

Ett kompensationskrav skulle inte vara ändamålsenligt

Ett kompensationskrav som är genomförbart skulle kunna bidra till både minskningar av utsläppen från utvinningen av odlingstorven och minskningar av utsläppen från de dikade torvmarker som återväts till följd av kravet.

Det finns mark som är lämplig för återvätning, och åtgärden är eftersträfvansvärd på grund av dess potential att bidra till ökat netto-upptag av koldioxid. Mängden tillgängliga marker begränsas dock av bland annat förekomsten av markavvattningssamfälligheter som innebär tämligen stora juridiska problem att få åtkomst till lämpliga marker. Någon uppenbar eller enkel lösning på det problemet finns inte, frågan har utretts i flera omgångar.

Effekterna av ett fullt genomförbart krav på kompensationsåtgärder kan antas uppgå till minskningar av växthusgasutsläppen i markanvändningssektorn med cirka 4 000 ton koldioxidekvivalenter per år till 2030 och cirka 16 000 ton koldioxidekvivalenter per år till 2050. Därtill kan återvätningen som sådan bidra med minskade utsläpp med cirka 13 000 ton respektive 19 000 ton koldioxidekvivalenter till 2030 och 2050. En förutsättning för att dessa utsläppsminskningar ska uppnås är som nämnts att återvätning kan genomföras fullständigt samt att åtgärderna leder till additionella utsläppsminskningar.

Utsläppsminskningarna från minskad utvinning av odlingstorv tillsammans med ökade återvättningsinsatser kan bidra till framför allt de långsiktiga klimatmålen inom EU. Det har även möjlighet att

bidra till nettoollmålet senast 2045 i och med återvätningens potential som kompletterande åtgärd. Bidraget skulle dock vara tämligen litet och begränsas av åtgärdens förmodade bristande additionalitet.

Det finns betydande osäkerheter kring möjligheten för ett kompensationskrav att utgöra en additionell åtgärd

En svårighet med ett kompensationskrav är att säkerställa att kompensationen leder till utsläppsminskningar som annars inte hade blivit av, alltså att de är additionella. Det finns andra styrmedel som syftar till att återvåta torvmarker i dag, och att introducera fler styrmedel kan vara ineffektivt och leda till minskad additionalitet.

Ett förslag som diskuterats i avsnitt 9.5.4 är att den som utvinner odlingstorv ska kunna betala en avgift som ska gå till exempelvis myndigheters återvåtningsarbete. En sådan avgift skulle vara relativt enkel att administrera och liknar en skatt på så sätt att avgiften kan styra mot minskad utvinning och därmed minskade utsläpp från odlingstorven. En avgift skulle dessutom kunna inkludera även befintliga tåkttillstånd (jfr avsnitt 9.5.5). På så sätt har styrmedlet potential att bidra till relevanta klimatmål, och skulle kunna minska problematiken kring att olika styrmedel konkurrerar med varandra och därmed öka additionaliteten.

Ett annat problem kopplat till additionalitet är att det finns svårigheter redan i dag att hitta lämpliga marker och få markägare att vilja återvåta sin mark. Mer pengar skulle kunna hjälpa till att få markägare att acceptera åtgärden, men det är osäkert om det är bristen på pengar som är det huvudsakliga problemet. Skogsstyrelsen har höjt ersåttningarna till markägare för att genomföra återvåtningsprojekt från 2026. Hur utfallet av detta blir är inte möjligt att avgöra i dagsläget. Andra möjliga orsaker kan vara juridiska svårigheter kopplade till tillståndsprocess för vattenverksamhet eller med markavvåtningsföretag.

Om de nu gjorda höjningarna leder till mer återvåtning kan det antas att mer pengar för att utföra återvåtningsprojekt skulle leda till att mer av potentialen av återvåtningsbara marker kan realiseras och att en avgift som kompensation därmed skulle kunna vara additionell. Om höjda ersåttningar inte leder till mer återvåtning, är det sannolikt att de juridiska svårigheterna kring återvåtning är det huvudsakliga hindret och att mer pengar kanske inte hjälper, alternativt

att ersättningarna behöver vara ännu högre. Ersättningarna till markägare kan dock inte höjas hur mycket som helst, eftersom det kan leda till problem med statsstödsreglerna. För höga ersättningsnivåer kan också skapa oönskade incitament till jordbrukare att ersätta livsmedelsproduktion med återvätning av jordbruksmarker. Om ett styrmedel med syfte att öka mängden återvätning dessutom endast leder till ökad konkurrens om befintliga marker med potential att återvätas är åtgärden inte additionell.

Återvätningsåtgärder har viss potential att utgöra kompletterande åtgärder och därmed bidra till nettonollmålet senast 2045. Om kompletterande åtgärder bokförs som hela nettosänkan från markanvändningssektorn skulle emellertid effekten från återvätningen reduceras av att kompensationskravet tillåter utsläppen från odlingstorven att fortsätta. Resultatet blir då ingen nettominskning av utsläppen i markanvändningssektorn, utöver den möjliga minskningen av användningen av odlingstörv som ett högre pris på törv kan ge. Om utsläppsminskningarna inte är additionella kan nettoeffekten av åtgärden dessutom bli negativ.

Tillståndsprocessen blir oförutsägbär

I stället för att betala en miljöavgift kan ett villkor för att få täkttillstånd införas med innebörden att tillståndshavaren ska utföra en kompensationsåtgärd i form av återvätning. Ett sådant krav kan dock medföra stora osäkerheter för tillståndshavaren. Ett återvätningsprojekt kräver inte bara tillgång till mark som kan vara begränsad av olika skäl, utan även tillstånd till vattenverksamhet enligt miljöbalken.

Frågan om markåtkomst kan i sig vara svår att lösa för den tillståndshavare som inte själv har mark och som inte har kontakter med markägare för att hitta lämplig mark att återväta. Markåtkomstfrågan skulle visserligen kunna lösas genom att en myndighet samordnar återvätningsprojekt, men medför under alla omständigheter osäkerheter kring möjligheten att uppfylla ett villkoret i täkttillståndet.

Det är också svårt att förutse hur den process kring tillstånd till vattenverksamhet som krävs för återvätningen kommer falla ut. Det är tänkbart att en sådan process både tar lång tid och kan sluta med att tillstånd till den nödvändiga vattenverksamheten inte ges. Det är

i ett sådant fall omöjligt för den som söker täkttillstånd att uppfylla kraven i tillståndet på grund av omständigheter som ligger utanför dennes omedelbara kontroll.

En konstruktion av ett styrmedel som leder till att processen kring tillståndsgivningen blir oförutsägbar och mer komplicerad ligger inte i linje med regeringens ambitioner om en förenklad tillståndprocess och är därmed enligt utredningens bedömning inte lämplig. Detta skulle kunna tala för en lösning med en avgift som betalas för att få utvinna odlingstorv. Avgiftslösningen medför dock andra typer av komplikationer som diskuterats ovan.

En reglerad möjlighet att kompensera för utsläpp kan skapa en önskad praxis

Kompensationsåtgärder inom landet används inte som klimatstyrmedel² i Sverige i dag. Utgångspunkten är i stället att utsläppen ska minskas. Genom att införa ett kompensationskrav för torvutvinning kan en ny praxis skapas som leder till att andra branscher förväntar sig kunna kompensera sina utsläpp i stället för att minska dem.

Kompensationsåtgärder har fördelar genom att de i många fall är mer kostnadseffektiva än utsläppsminskningar, särskilt åtgärder inom markanvändningssektorn. Samtidigt är just åtgärder inom markanvändningssektorn osäkra och påverkas i hög utsträckning av klimatförändringarna. Det finns exempelvis fall där skog har planterats som kompensationsåtgärd i stället för att utföra utsläppsminskningar, för att senare brinna ner i omfattande skogsbränder.³ Kompensationsåtgärden har i ett sådant fall inte, mer än mycket kortvarigt, bidragit till någon nettominskning av utsläppen av växthusgaser.

Klimatförändringarna har lett till mer extremväder även i Sverige, och kompensationsåtgärder inom markanvändningssektorn riskeras att utraderas, samtidigt som de ursprungliga utsläppen finns kvar. Det finns därför anledning att vara försiktig med styrmedel som innehåller kompensationskrav. Det finns tekniska åtgärder för negativa utsläpp, såsom bio-CCS, som är betydligt mer säkra och långsiktiga. Samtidigt är priset för dessa åtgärder mycket högre, och

² Sverige kompenserar dock nationella utsläpp genom så kallade artikel 6-åtgärder i utvecklingsländer, vilket tillåts genom Parisavtalet.

³ Badgley 2024.

utgör i dagsläget inte ett kostnadseffektivt kompensationsalternativ i de flesta fall.

Sammanfattande slutsatser

Utredningen anser att ett styrmedel i form av ett krav på den som utvinner odlingstörv att kompensera för utsläppen av växthusgaser från utvinningen genom återvätning inte skulle vara vare sig ändamålsenligt eller lämpligt.

Utredningens direktiv säger att ett styrmedel som föreslås ska bidra till nettonollmålet till 2045 eller åtaganden som Sverige har inom EU på klimatområdet. Ett kompensationskrav skulle kunna bidra till Sveriges åtaganden inom EU om det gick att säkerställa additionalitet för åtgärden. Svårigheterna att säkerställa additionalitet och risken för icke-additionell återvätning i kombination med kvarvarande utsläpp från odlingstörv gör att det inte med någon grad av säkerhet går att konstatera att åtgärden skulle leda till betydande⁴ utsläppsminskningar. Styrmedlet är därmed inte ändamålsenligt, framför allt på grund av risken för bristande additionalitet.

Ett kompensationskrav skulle dessutom bidra till målkonflikter och komplicera tillståndprocessen för den som söker täkttillstånd, vilket inte är önskvärt. Ett krav på kompensation genom återvätning är därmed inte heller ett lämpligt styrmedel.

10.4 En punktskatt framstår inte som ett lämpligt styrmedel

Bedömning

Utredningen bedömer att om ett behov av nationella styrmedel kan konstateras kan en punktskatt på odlingstörv vara ett ändamålsenligt styrmedel för att begränsa odlingstörvens klimateffekter i syfte att bidra till det långsiktiga klimatmålet senast 2045 och de åtaganden inom EU som Sverige har på klimatområdet på lång sikt.

⁴ Även om återvätningen inte är additionell, skulle kompensationskravet leda till vissa utsläppsminskningar genom att törvutvinningen blir dyrare, vilket väntas leda till minskad efterfrågan. Dessa utsläppsminskningar bedöms dock som låga, i alla fall på kort sikt.

En punktskatt på odlingstörv framstår inte som ett lämpligt styrmedel. Det finns framför allt betydande osäkerheter kring möjligheterna att avgränsa det skattepliktiga området.

Det saknas förutsättningar för att lämna ett förslag om införande av en punktskatt för att begränsa climateffekterna av odlingsstörv.

Skälen för bedömningen

Utredningen har utvärderat förutsättningarna för att införa en punktskatt på odlingstörv med syfte att begränsa odlingstörvens climateffekter och bidra till det långsiktiga klimatmålet senast 2045 och Sveriges åtaganden inom EU.

Inriktningen för den svenska skattepolitiken säger att ekonomiska styrmedel ska bidra till att negativa aspekter för till exempel klimatet fångas upp i prisbildningen på olika marknader. Samtidigt uttalas att skatterna ska samordnas med andra styrmedel så att styrningen blir samhällsekonomiskt effektiv (se avsnitt 8.1.2).

Liksom konstaterats tidigare beror enligt utredningens bedömning behovet av nationella styrmedel riktade mot odlingstörv på hur de EU-övergripande klimatmålen omvandlas i styrmedel på EU-nivå i framtiden. Om några EU-gemensamma styrmedel riktade mot markanvändningssektorn, där odlingstörven ingår, inte kommer till stånd eller om ett sådant styrmedel exkluderar odlingstörven kan det emellertid vara relevant att överväga ett nationellt styrmedel riktat mot odlingstörv. Förutsatt att ett sådant behov kan konstateras är utredningens bedömning att en punktskatt kan vara ändamålsenlig i sig och i jämförelse med de andra styrmedel som utredningen bedömt i kapitel 7.

Liksom i avsnitt 10.3 utgår utredningens bedömning av ändamålsenligheten och lämpligheten av en punktskatt från att styrmedlet är ändamålsenligt om det styr mot syftet, dvs. uppnå klimatmålen och bidrar till måluppfyllelsen (se avsnitt 6.2.3). Lämpligheten utgår i stället från om styrmedlet är genomförbart och vad det får för konsekvenser i övrigt.

En punktskatt kan vara ett ändamålsenligt styrmedel

År 2024 var de totala utsläppen från odlingstörv 303 000 ton koldioxidekvivalenter. Beräkningarna nedan jämför med ett basscenario där utvunnen odlingstörv utan styrmedlet skulle öka med 2 procent årligen och utsläppen skulle bli 559 000 ton koldioxidekvivalenter 2050 (se avsnitt 6.2.2).

En skatt på odlingstörv kan enligt utredningens beräkningar (se avsnitt 8.6.2) ge minskade utsläpp från odlingstörv med mellan 13 000 och 29 000 ton koldioxidekvivalenter per år till 2030. Med hänsyn till den klimatrappporteringskuld i markanvändningssektorn som är en konsekvens av hur utsläppen från odlingstörven rapporteras, kan utsläppen minska avsevärt mer på längre sikt. En skatt kan, beroende på utformning och priselasticitet, leda till utsläppsminskningar på mellan 38 000–89 000 ton koldioxidekvivalenter årligen till 2050.

Dessa effekter av en punktskatt kan jämföras med de utsläppsminskningar på 10 000 ton koldioxidekvivalenter som Miljömålsberedningen har beräknat att ett förbud skulle kunna ge till 2030 (se avsnitt 6.2.6). Samtidigt skulle ett förbud mot odlingstörv genom utfasning av tillstånd leda till utsläppsminskningar på cirka 224 000⁵ ton koldioxidekvivalenter årligen till 2050 jämfört med dagens utsläppsnivåer och 355 000⁶ ton koldioxidekvivalenter årligen till 2050 jämfört med om utsläppen fortsätter att öka till dess att förbudet får effekt. Vissa utsläpp blir således kvar även vid ett förbud på grund av hur utsläppen från odlingstörv beräknas och redovisas (se avsnitt 5.7).

En skatt kan alltså styra mot minskade utsläpp och bidra till de EU-åtaganden som Sverige har på klimatområdet. I relation till ett förbud kan en punktskatt emellertid inte bidra på samma sätt på lång sikt. En skatt skulle dock kunna ge större effekter än ett förbud på kort sikt, helt enkelt på grund av att många befintliga tillstånd skulle fortsätta gälla under en längre tid. Även om en skatt skulle ge mest i minskade utsläpp på kort sikt så är bidraget till EU:s 2050-mål relativt litet i förhållande till det totala behovet av minskade växthusgasutsläpp. Samtidigt behövs troligen varje tänkbart

⁵ Ungefärlig uppskattning baserad på den utfasningstakt som Miljömålsberedningen bedömt möjlig.

⁶ Se not 5.

bidrag för att kunna nå både nationella och EU-gemensamma långsiktiga klimatmål.

En punktskatt skulle sammantaget kunna vara ändamålsenlig som styrmedel för att begränsa klimateffekterna av odlingstorv med syfte att nå de långsiktiga EU-målen. Men det är inte det styrmedel som kan bidra mest i det långa perspektivet.

Konsekvenserna av en punktskatt

Utredningens bedömning är sammantaget att en punktskatt skulle leda till vissa negativa effekter för svenska företag men användningen av odlingstorv är begränsat till ett visst antal sektorer och att det är framför allt inom trädgårdsnäringen där det inte finns lämpliga alternativ till odlingstorv. För samtliga sektorer som använder odlingsstorv utgör odlingstorv en liten del av företagens kostnader och en skatt bedöms inte ha stora effekter på deras lönsamhet. Utredningen kan dock inte utesluta att det ser annorlunda ut för individuella företag. Effekterna på livsmedelsförsörjningen bedöms som begränsade.

Ett förbud i linje med vad Miljömålsberedningen föreslagit i SOU 2025:21 skulle, i jämförelse med skatten, innebära större inverkan på företag som använder odlingstorv, framför allt på längre sikt. Förbudet skulle också sannolikt innebära kvalitetsminskningar i produktionen hos berörda företag till dess att fullgoda alternativ till odlingstorv har utvecklats. Omfattningen av denna problematik har utredningen inte analyserat. Vidare kommer ett förbud, som Miljömålsberedningen noterar i sitt delbetänkande, leda till att företag som utvinner torv avvecklas och försvinner från marknaden. Utredningen noterar även att ett förbud i linje med vad Miljömålsberedningen föreslagit skulle ha större påverkan på livsmedelsförsörjningen, särskilt på lång sikt i takt med att fler tillstånd för utvinning av torv löper ut, men även här blir konsekvenserna begränsade till delar av trädgårdsnäringen, och inte livsmedelsförsörjningen i stort.

Sammantaget bedömer utredningen att konsekvenserna för företag, livsmedelsförsörjning, såväl som regionalekonomiska effekter inte är ett hinder för att en punktskatt ska kunna anses lämplig, men utredningen har inte bedömt om detta även gäller för ett förbud mot odlingstorv.

Svårigheter att avgränsa det skattepliktiga området

Den stora osäkerhetsfaktor som omgärdar frågan om lämpligheten i att införa en punktskatt på odlingstörv handlar om svårigheterna att avgränsa det skattepliktiga området (se avsnitt 8.4). Med hänsyn till hur tillstånden till utvinning av törv är formulerade i dag och möjligheten att med stöd av samma tillstånd utvinna både energi- och odlingstörv utan att någon uppdelning mellan ändamålen behöver göras vid utvinningen, så är det svårt att avgöra hur det skattepliktiga området ska avgränsas.

Även om klimatrappporteringen utgår från en uppdelning, så görs den endast teoretiskt utifrån att den som utvinner torven rapporterar en sammanlagd mängd utvunnen törv till länsstyrelserna utan uppdelning i ändamål. Från de siffrorna dras sedan mängden använd energitörv av, för att utsläppen ska kunna rapporteras i markanvändningssektorn. Det finns således ingen faktisk kontroll av mängden utvunnen odlingstörv som sådan, utan enbart en indirekt framräknad siffra. Mot denna bakgrund framstår det inte som praktiskt möjligt att såsom tillstånden är utformade och rapporteringen av användningen av torven ser ut, använda innehållet i täkttillstånden för att avgränsa det skattepliktiga området till odlingstörv.

En punktskatt skulle därmed behöva riktas mot all utvunnen törv, med en möjlighet till återbetalning för den törv som används för att producera energi och som därmed omfattas av EU ETS 1. Ett sådant system skulle ge en möjlighet för den som förbränner törv och därmed betalar för detta genom utsläppsrätter att få återbetalning av skatten. Ett återbetalningssystem har tydliga nackdelar i form av ökade administrativa kostnader för beskattningsmyndigheten, både i fråga om administrationen av själva återbetalningen, och i fråga om de medföljande kontrollsvårigheterna. Det är ett rimligt antagande att en återbetalningslösning öppnar upp för en möjlighet att importera odlingstörv för att förbränna den som energitörv och sedan begära återbetalning. Att beskatta energitörv inom ramen för en skatt på odlingstörv riskerar även att begränsa förutsättningarna för energibeskattnings framtida utformning. Detta är inte önskvärt.

För att undvika avgränsningsproblem och en återbetalningslösning skulle mängden utvunnen odlingstörv behöva utvärderas på något annat sätt än genom indirekt beräkning utifrån mängden törv som

används för energiproduktion. Utredningen har inte kunnat identifiera några sådana möjligheter. Det är tänkbart att en ändring av rapporteringskraven till länsstyrelserna, en ändring av hur villkoren för utvinning av torv för olika ändamål anges i täkttillstånden eller andra administrativa krav skulle kunna utgöra en öppning i möjligheten att avgöra vilken torv som ska omfattas av en skatt. Att införa nya administrativa krav skulle emellertid sannolikt vara förenat med betydande kostnader.

I frågan om avgränsning av det skattepliktiga området ligger även hur den importerade torven ska hanteras. Om importerad torv inte omfattas av en punktskatt på odlingstorv finns det risker för utsläppsläckage. Utsläppsläckage är en oönskad konsekvens av ett styrmedel som ger minskad utvinning och användning av svensk torv. Konsekvensen måste noga beaktas och vägas mot andra omständigheter vid utformandet av en potentiell skatt. Risken för utsläppsläckage talar för att låta importerad torv omfattas av en skatt.

Mot detta måste samtidigt vägas de administrativa kostnader som skulle bli följden av att beskatta även importerad torv. Den importerade torven kan inte beskattas på samma sätt som den svenska, vilket kräver ett parallellt beskattningssystem för importerad torv. Det är till exempel inte möjligt att koppla beskattningen av importerad torv till den som har ett täkttillstånd, och inte heller kan skattskyldighetens inträde kopplas till utvinningen av torven. Det kan även uppstå komplikationer kring EU:s inre marknadsregler. Ett parallellt beskattningssystem för importerad odlingstorv skulle behöva övervägas.

Det finns således anledning att särskilt beakta att införandet av en punktskatt på odlingstorv skulle vara förenat med svårigheter framför allt kopplat till avgränsningen av det skattepliktiga området. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det finns betydande osäkerheter kring lämpligheten i en punktskatt som styrmedel.

Sammanfattande slutsatser

Utredningen gör bedömningen att en punktskatt på odlingstorv kan vara ett ändamålsenligt styrmedel. Det finns dock betydande genomförbarhetsproblem med en punktskatt som utredningen inte har kunnat finna några givna lösningar på. Utredningen har därför

stannat vid bedömningen att det framstår som att en punktskatt inte är ett lämpligt styrmedel. Det saknas således förutsättningar för att lämna ett förslag om en punktskatt på odlingstorv.

10.5 Anslag till forskning och innovation

Bedömning

Utredningen bedömer att anslag till forskning och innovation kan utgöra ett kompletterande styrmedel till andra åtgärder för att begränsa klimateffekterna av odlingstorv i syfte att nå det långsiktiga klimatmålet senast 2045 och de EU-åtaganden som Sverige har på klimatområdet.

Skälen för bedömningen

En förutsättning för att kunna ersätta odlingstorven som bland annat odlingssubstrat är att det finns alternativ. I dagsläget finns ett antal alternativ, men också ett behov av mer forskning och innovation kring alternativen.

I dagsläget finns flera forskningsanslag kring hållbart jordbruk, bland annat genom FORMAS nationella forskningsprogram för livsmedel och olika forskningsstöd på EU-nivå. Eftersom konkurrensen om stöden är hög kan det vara svårt att säkerställa att tillräcklig forskning och innovation bedrivs kring alternativen till odlingstorv.

Utredningen anser inte att stöd till forskning och innovation i sig utgör en tillräcklig åtgärd för att det ska kunna bidra till att begränsa klimateffekterna från odlingstorv direkt. Ett sådant styrmedel skulle dock kunna vara ett komplement till styrmedel som minskar användningen av odlingstorv, eftersom substitut behövs för att kunna ersätta odlingstorven.

Stöd till forskning och innovation bedöms således kunna vara ett lämpligt och ändamålsenligt styrmedel i kombination med andra åtgärder som vidtas för att begränsa klimateffekterna av odlingstorv i syfte att bidra till klimatmålen till 2045 och EU-åtaganden som Sverige har på klimatområdet. Någon fullständig analys av hur ett sådant styrmedel skulle kunna utformas har inte tagits fram och något förslag lämnas därför inte i denna del.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Pia Holmberg

Sammanfattning

Branschföreningen Svensk Torv uppskattar möjligheten att bidra med saklig och aktuell information om torvbranschen i Sverige och Europa samt med fakta och kunskap om naturprodukten torv. Arbetet i utredningen har varit mycket konstruktivt och givande. Utredningens genomförandetid har varit knapp och viktiga uppgifter, som inte enkelt finns att tillgå, kopplat till torvbranschen och de näringar som är beroende av odlingstorv har därför inte beskrivits fullt ut i materialet. Vi lämnar detta yttrande för att bidra till ett mer heltäckande beslutsunderlag.

Svensk Torv delar i stora delar utredningens slutsatser. Vi instämmer i bedömningen att förutsättningar saknas för att införa ett styrmedel riktat mot utvinning och användning av odlingstorv som i någon betydande utsträckning kan bidra till Sveriges åtaganden enligt LULUCF-förordningen till 2030. Vi delar även slutsatsen att sådana styrmedel inte kan bidra till det långsiktiga nettonollmålet till 2045. Det är positivt att utredningen tydliggör både det så kallade definitionskaoset och den otydliga juridiska definitionen av odlingsstorv, vilka gör att nödvändiga avgränsningar i dag inte är rättssäkra.

Svensk Torvs grundläggande uppfattning är att torv, i alla sina former, är en förnyelsebar naturresurs som spelar en mycket viktig roll för Sveriges resiliens – i fredstid såväl som i perioder av kris eller oro.

Synpunkter på kommittédirektivens tolkning

Kommittédirektivet anger att utredningen ska ”föreslå samhällsekonomiskt effektiva åtgärder som kan behövas för att begränsa klimateffekterna av odlingstorv i syfte att nå det långsiktiga klimatmålet till 2045 samt de EU åtaganden som Sverige har på klimatområdet”. Vår bedömning är att innebörden av ”samhällsekonomiskt effektiva åtgärder” inte har analyserats tillräckligt i slutbetänkandet. Ett samhälle består av många funktioner som påverkas av torv och torvanvändning. Det hade därför krävts fördjupade analyser av effekter och följd-effekter för att ge en rättvisande bild av torvens betydande roll ur ett bredare samhällsperspektiv.

Vår mening är att direktivets underliggande syfte i praktiken skulle kunna leda till kraftigt minskade möjligheter för en långsiktigt hållbar, lönsam och ansvarstagande torvnäring i Sverige – snarare än att primärt fokusera på att minska utsläppen av växthusgaser. Det är därför positivt att utredningen, i likhet med SOU 2025:21, konstaterar att torvbruk har en mycket liten påverkan på de samlade klimatutsläppen. Sverige har dessutom de största potentiella arealerna för torvproduktion i Europa, och styrmedel som försvårar inhemsk produktion riskerar att även försämra Europas samlade resiliens.

Långsiktigt torvbruk

Svensk Torv har sedan tidigare riktat kritik mot både Miljö- och energidepartementets uppdrag till Naturvårdsverket rörande torvutvinningens klimat- och miljöpåverkan (M2015/03518/Nm) och mot Miljömålsberedningens delbetänkande (SOU 2025:21). Delar av kommittédirektivet bygger på slutsatser från dessa dokument, vilket innebär att brister i underlaget förs vidare in i denna utredning.

Eftersom denna utredning ligger under Finansdepartementet saknar vi en analys av hur näringsfriheten kan säkerställas vid införandet av en punktskatt. Begränsningar av näringsfriheten får endast införas av godtagbara skäl och måste vara proportionerliga, i enlighet med 2 kap. 17 § regeringsformen och EU:s principer om fri rörlighet.

Vi vill även betona att en punktskatt på odlingstörv strider mot generationsmålets anda, eftersom törvbruk är en näring med långsiktiga planeringshorisonter över flera generationer. Det är därför angeläget att utredningen tydligt konstaterar att en skatt sannolikt skulle öka importen av odlingstörv, vilket skulle leda till större miljöbelastning. Detta är en mycket viktig slutsats.

Klimatperspektivet

Vidare definieras marknadsmisslyckande som ”utsläpp utan pris”. För att bedöma om detta är relevant i fråga om odlingstörv krävs kunskap om sådant som dagens utredning saknar: kvantifierade biogena effekter, analyser av externa effekter, alternativen och deras klimatavtryck, risker för sjukdomsspridning, resursanvändning, transporter med mera. Med fler kända parametrar hade bedömningen kunnat bli mer säker och rättvisande.

Att beskriva törvens klimatpåverkan utifrån Naturvårdsverkets beräkningar är otillräckligt och riskerar att bli missvisande. Den gröna sektorn bygger på både upptag och utsläpp av koldioxid, där biomassa växer genom fotosyntes och binder kol. Användning av odlingstörv möjliggör ökat upptag av koldioxid genom växtproduktion och bidrar till en lång rad samhällsnyttor, såsom livsmedelsproduktion, skogsförnygring, gröna miljöer, och annan verksamhet som är grundläggande för välfärden. Denna komplexitet belyses inte tillräckligt i utredningen.

Samlad slutsats

Svensk Törv delar utredningens slutsatser om att en skatt på odlingsstörv är olämplig på flera plan. Vår ambition som bransch är att bidra till minskad koldioxidavgång i vår region och i Europa. En nationell punktskatt på odlingstörv skulle inte åstadkomma detta – utan tvärtom riskera att öka utsläppen genom importerad törv och minskad resiliens.

Precis som inom övriga delar av den gröna sektorn uppnås minskade utsläpp bäst genom utveckling av arbetsmetoder och innovationer på företagsnivå och styrmedel som gynnar detta välkomnas.

Referenser

- Altaghlili, Moutaz och Gentile, Giovanni (2025).
Scenarios shaping EU ETS prices. ABN Amro.
https://assets.ctfassets.net/1u811bvgvthc/6A6aMSYbA3aCQZT7n0muQi/021511e2aecc15d6efa7169647389fe5/EU-ETS_scenarios.pdf [2026-02-09].
- Austin, Kemen G., m.fl. (2025). Mismatch Between Global Importance of Peatlands and the Extent of Their Protection. *Conservation Letters*, volym 18, nummer 1.
doi:10.1111/conl.13080.
- Badgley, Grayson (2024). Carbon Offsets Have a Fatal Flaw. *Slate*.
<https://slate.com/technology/2024/02/carbon-offsets-california-fire-neutral-shipping-climate-change.html>
[2026-01-30].
- Björkvall, Rasmus m.fl. (2024). Odla i vass istället för i torv. *Arcada*. https://assets.ctfassets.net/1u811bvgvthc/6A6aMSYbA3aCQZT7n0muQi/021511e2aecc15d6efa7169647389fe5/EU-ETS_scenarios.pdf [2026-01-27].
- Cahlin Gabriella (2023). Odlingssubstrat inom trädgårdsnäringen och hantering av använt substrat. LRF Trädgård.
- Department for Environment, Food & Rural Affairs (2022). Ending the use of peat and peat containing product in the horticultural sector for England and Wales.
<https://consult.defra.gov.uk/soils-and-peatlands/endingtheretailsaleofpeatinhorticulture/results/endingtheretailsaleofpeatinhorticultureinenglandandwales.pdf>
[2026-01-07].
- Dir. 2016:23. *En effektivare och mer konsekvent tillämpning av ekologisk kompensation.*

- Dumroese, R. Kasten m.fl. (2018). Biochar Can Be a Suitable Replacement for Sphagnum Peat in Nursery Production of *Pinus ponderosa* Seedlings. *Forests*, volym 9, nummer 5. doi:10.3390/f9050232.
- Environmental Protection Agency (2025). *Large Scale Illegal Peat Extraction*. Rapport.
[https://www.epa.ie/publications/compliance--enforcement/peat/Peat-Enforcement-Report-2025-\(June-2025\).pdf](https://www.epa.ie/publications/compliance--enforcement/peat/Peat-Enforcement-Report-2025-(June-2025).pdf) [2026-01-09].
- EU-domstolens dom av den 15 maj 2014, *T. C. Briels m.fl. mot Minister van Infrastructuur en Milieu*, C-521/12. OJ C 55, 23.2.2013, s. 3.
- EU-domstolens dom den 21 december 2016, *Kommissionen mot World Duty Free Group m.fl.*, C-20/15 P och C-21/15 P. OJ C 53, 20.2.2017, s. 4–5.
- EU-domstolens dom den 8 november 2001, *Adria-Wien Pipeline GmbH, Wiertersdorfer & Peggauer Zementeverke GmbH mot Finanzlandesdirektion für Kärnten*, C-143/99, OJ C 3, 5.1.2002, s. 6.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87(EG) av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljö i vissa offentliga och privata objekt.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 1774/2002 (förordning om animaliska biprodukter).

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 förordningen (EU) nr 525/2013 och beslut nr 529/2013/EU.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/842 av den 30 maj 2018 om medlemsstaternas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp under perioden 2021–2030 som bidrar till klimatåtgärder för att fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet samt om ändring av förordning (EU) nr 525/2013.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1999 av den 11 december 2018 om styrningen av energiunionen och av klimatåtgärder samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 663/2009 och (EG) nr 715/2009, Europaparlamentets och rådets direktiv 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU och 2013/30/EU samt rådets direktiv 2009/119/EG och (EU) 2015/652 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 525/2013 (Text av betydelse för EES.).

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 (*européisk klimatlag*).

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.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur och om ändring av förordning (EU) 2022/869.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/3012 av den 27 november 2024 om inrättande av en unionsram för certifiering av permanenta koluttag, kolinlagrande markanvändning och kollagring i produkter.

- Europeiska kommissionen (2022). *EU Cohesion Policy: More than €465 million for a just climate transition in Finland*. Pressmeddelande. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/ip_22_7802 [2026-01-08].
- Europeiska kommissionen (2025). *Proposal for a regulation of the european parliament and of the council amending regulation (EU) 2021/1119 establishing the framework for achieving climate neutrality*. Explanatory memorandum, 2025/0524 [COD].
- Europeiska kommissionen (2025a). *EU agrees on a 2040 Climate target that sets a clear path towards a decarbonised and competitive economy*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_2967 [2026-01-04].
- Europeiska kommissionens delegerade förordning (EU) 2020/1044 av den 8 maj 2020 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1999 vad gäller värden för global uppvärmningspotential och inventeringsriktlinjerna och vad gäller unionens inventeringssystem och om upphävande av kommissionens delegerade förordning (EU) nr 666/2014.
- Europeiska unionens råd (2025). *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2021/1119 establishing the framework for achieving climate neutrality – Letter to the Chair of the European Parliament Committee on the Environment, Public Health and Food Safety (ENVI)*. Interinstitutional File 2025/0524 (COD), Bryssel 19 december 2025.
- Europeiska unionens råd (2025). *2040 climate target: Council and Parliament agree on a 90 % emissions reduction*. Pressmeddelande. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/12/10/2040-climate-target-council-and-parliament-agree-on-a-90-emissions-reduction/> [2026-02-04].
- Federal Ministry of Agriculture, Food, and Regional Identity (2022). *Going peat-free, protecting the climate. The Peat Use Reduction Strategy of the Federal Ministry of Food and Agriculture*. BMEL https://www.bmelh.de/SharedDocs/Downloads/EN/Publications/peat-use-reduction-strategy.pdf?__blob=publicationFile&v=6 [2026-01-09].

- Gavilanes-Terán, Irene m.fl. (2017). Agroindustrial compost as a peat alternative in the horticultural industry of Ecuador. *Journal of Environmental Management*, volym 186, del 1, 15 januari 2017, s. 79–87. doi:10.1016/j.jenvman.2016.10.045.
- General Agreement on Tariffs and Trade 1994.
- Gonzalez-Martinez, Ana Rosa och Miaris, Georgios (2024). Estimating demand elasticities of mineral nitrogen fertiliser: some empirical evidence in the case of Sweden. *Studies in Agricultural Economics*. https://studies.hu/wp-content/uploads/2024/12/2804_Gonzalez_Martinez.pdf [2026-01-09].
- Hirschler, Olivier och Osterburg, Bernhard (2025). Achieving peat-free hobby gardening for climate mitigation in Germany: Insights into prices of growing media constituents, potting soils and policy options. *Resources, Conservation and Recycling*, volym 220, 30 juni 2025. doi:10.1016/j.resconrec.2025.108330.
- IPCC (2003). Good Practice Guidance for Land Use, Land-Use Change and Forestry. Penman, J. m.fl. (red.). Published: IGES, Japan.
- IPCC (2006). 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories, Prepared by the National Greenhouse Gas Inventories Programme, Eggleston H.S., Buendia L., Miwa K., Ngara T. and Tanabe K. (red.). Published: IGES, Japan.
- IPCC (2006a). Report of the 25th session of the IPCC Port Louis, Mauritius 26–28 April 2006.
- IPCC (2014). 2013 Supplement to the 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories: Wetlands. Hiraishi, T., Krug, T., Tanabe, K., Srivastava, N., Baasansuren, J., Fukuda, M. and Troxler, T.G. (red.). IPCC, Schweiz.
- IPCC (2014a). Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (red.). IPCC, Schweiz.

- IPCC (2023). Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (red.)]. IPCC, Schweiz. doi:10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.
- Jordbruksverket. Statistikdatabas.
- Jordbruksverket (2023). Ta vara på kvävet! God jordbrukarsed för att begränsa ammoniakförluster. *Jordbruksinformation* 16-2023. https://www2.jordbruksverket.se/download/18.23959e2918de88ab3104f32/1709116032050/jo23_16v2.pdf [2026-01-09].
- Kasimir, Åsa & Lindgren, Amelie (2024). Torvmarker, klimat och återvätning. Att minska utsläpp och främja koldioxidinlagring. *Vulkan media*.
- Kettunen Marianne (2022). Tax on the use of peat for energy in Finland. *Institute for European Environmental Policy*. <https://ieep.eu/wp-content/uploads/2022/12/FI-Peatland-Tax-final.pdf> [2026-01-08].
- Kilcoyne, Clodagh och Humphries, Conor (2025). On Ireland's peat bogs, climate action clashes with tradition. *Reuters*. <https://www.reuters.com/investigates/special-report/ireland-energy-peatlands/> [2026-01-08].
- Klimat- och näringslivsdepartementet (2025). *Ny myndighet för miljöprövning*. KN2025/01878.
- Klimatpolitiska rådet (2025). *Klimatpolitiska rådets rapport 2025*.
- Kätterer, Thomas m.fl. (2011). Roots contribute more to refractory soil organic matter than above-ground crop residues, as revealed by a long-term field experiment. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, volym 141, nummer 1–2, 2011, s. 184–192. doi:10.1016/j.agee.2011.02.029.
- Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (2022). *Brede maatschappelijke coalitie gaat zich inzetten voor verdere versnelling reductie milieu-impact potgrond en substraten*. <https://www.lto.nl/brede-maatschappelijke-coalitie-gaat-zich-inzetten-voor-verdere-versnelling-reductie-milieu-impact-potgrond-en-substraten/#:~:text=Voor%202025%20is%20de%20doelstelling,label%20of%20gelijkwaardig> [2026-01-08].

- Leopard, John m.fl. (2025). Replacing Peat with Biochar: Can Adding Biochar to Peat Moss Reduce Carbon Dioxide Fluxes? *Sustainability* 2025, 17(9). doi:10.3390/su17094139.
- Linnér, Harry (2013). *Vattnet i jord och skog – då, nu och i framtiden*. Sveriges Lantbruksuniversitet KSLA 2013-09-19.
- Lundblad, Mattias (2024). *Återvätning 2023*. SMED PM 2024-02-28.
- Lundblad, Mattias (2025). *Återvätning 2024*. Sveriges lantbruksuniversitet, PM 2025-04-12.
- Lundmark, Robert, Nolander, Carl och Olofsson, Elias (2021). Spatial production structure and input choices of forest products in Sweden. *Forest Policy and Economics*, volym 128, juli 2021, 102486. doi:10.1016/j.forpol.2021.102486.
- Lundmark, Robert (2022). *Läckageeffekter från skog och skogsbruk. Kunskapsunderlag*. Skogsstyrelsens rapport 2022/18.
- Martinsson, Gustav m.fl. (2024). The Effect of Carbon Pricing on Firm Emissions: Evidence from the Swedish CO2 Tax. *The Review of Financial Studies*, volym 37, nummer 6, juni 2024, s. 1848–1886. doi:10-1093/rfs/hhad097.
- Melton, Joe R., m.fl. (2022). A map of global peatland extent created using machine learning (Peat-ML). *European Geosciences Union*, volym 15, nummer 12, GMD 4704–4738. doi:10.5194/gmd-15-4709-2022.
- Meerow, Alan (1997). Coir Dust, A Viable Alternative to Peat Moss. *Greenhouse Product News*.
https://www.researchgate.net/publication/239530350_Coir_Dust_A_Viable_Alternative_to_Peat_Moss [2026-01-07].
- Ministry of Housing, Communities & Local Government (2024). *National Planning Policy Framework*.
https://assets.publishing.service.gov.uk/media/67aafe8f3b41f783cca46251/NPPF_December_2024.pdf [2026-01-09].
- Min Skog (2025). Man söker efter nya alternativ som växtunderlag för trädplantor. <https://www.minskog-kundtidning.fi/nyheter/man-soker-efter-nya-alternativ-som-vaxtunderlag-for-tradplantor.html> [2026-01-07].
- Naturvårdsverket (2016). *Ekologisk kompensation. En vägledning om kompensation vid förlust av naturvärden*. Handbok 2016:1.

- Naturvårdsverket (2016a). *Torvutvinningens och torvanvändningens klimat- och miljöpåverkan*. Redovisning av regeringsuppdrag M2015/03518/Mn. Skrivelse med ärendenummer NV-06808-15.
- Naturvårdsverket (2023). *Underlag för återvätning av våtmarker – Redovisning av ett regeringsuppdrag (regleringsbrev 2023)*. Skrivelse med ärendenummer NV-11039-22.
- Naturvårdsverket (2023a). *Kompletterande åtgärder enligt det klimatpolitiska ramverket. Redovisning av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag*. Skrivelse med ärendenummer NV-09894-21.
- Naturvårdsverket och Konjunkturinstitutet (2024). *Vägledning om metoder för att bedöma klimatpolitikens effektivitet*. Skrivelse med ärendenummer NV-07337-23.
- Naturvårdsverket (2025). *Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning 2025*. Skrivelse med ärendenummer NV-06510-24.
- Naturvårdsverket (2025a). Våtmarker och klimat. <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/vatmark/vatmarker-och-klimat/>. [2026-01-13].
- Naturvårdsverket (2025b). *Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2025 – Med fokus på statliga insatser (reviderad version)*. Skrivelse med ärendenummer NV-07267-24.
- Naturvårdsverket (2025c). *Översyn av regelverk för att underlätta för återvätning. Redovisning av regeringsuppdrag*. Skrivelse med ärendenummer NV-09162-23.
- Naturvårdsverket (2026). National Inventory Document Sweden 2026. Greenhouse Gas Emission Inventories 1990–2024.
- Naturvårdsverket (2026a). National Inventory Document Sweden 2026: Annexes. Greenhouse Gas Emission Inventories 1990–2024.
- Nissen, Christian m.fl. (2025). Trends and projections in the EU-ETS in 2025. The EU Emissions Trading System in numbers. *European Environment Agency*, ETC CM Report 2025/06. doi:10.5281/zenodo.17967837.

- O'Brolchain, Niall, Peters, Jan och Tanneberger, Franziska (2020). Peatlands in the EU. Common Agriculture Policy (CAP) After 2020. Position Paper version 4.8.
https://www.researchgate.net/publication/340829681_CAP_Policy_Brief_Peatlands_in_the_new_European_Union_Version_48 [2026-02-03].
- van der Ploeg, Ron (2022). Broad coalition agrees to reduce the environmental impact of horticultural peat. The International Association of Horticultural Producers AIPH.
<https://aiph.org/floraculture/news/broad-coalition-agrees-to-reduce-the-environmental-impact-of-horticultural-peat/#:~:text=A%20broad%20Dutch%20coalition%20coordinated,environmental%20impact%20of%20horticultural%20peat> [2026-02-03].
- Prop. 1973/90. *Proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.*
- Prop. 1995/96:87. *Lag om skatt på naturgrus.*
- Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk.*
- Prop. 2004/05:129. *En effektivare miljöprövning.*
- Prop. 2006/07:95. *Ett utvidgat miljöansvar.*
- Prop. 2008/09:144. *Enklare och bättre täktbestämmelser.*
- Prop. 2008/09:162. *En sammanhållen klimat- och energipolitik. Klimat.*
- Prop. 2009/10:155. *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete.*
- Prop. 2015/16:178. *En samlad torvprövning.*
- Prop. 2016/17:146. *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige.*
- Prop. 2021/22:1. *Budgetpropositionen för 2022.*
- Prop. 2022/23:1. *Budgetpropositionen för 2023.*
- Prop. 2022/23:61. *Ändrade bestämmelser för arbetstid för vattenverksamhet.*
- Prop. 2023/24:1. *Budgetpropositionen för 2024.*
- Prop. 2023/24:100. *2024 års ekonomiska vårproposition – Förslag till riktlinjer.*
- Prop. 2025/26:1. *Budgetpropositionen för 2026.*
- Regeringskansliet (2003). *Naturgrusskatten – måluppfyllelse och konsekvenser.*

- Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.
- Rådets direktiv (EU) 2020/262 av den 19 december 2019 om allmänna regler för punktskatt.
- Salomon, Eva, Tidåker, Pernilla och Bergström Nilsson, Sara (2022). Flows and budgets of nutrients and potentially toxic elements on four Swedish organic farms using digestate from agricultural residues. *Org.Agr.* 12:279–292. doi:10.1007/s13165-022-00393-3.
- Schmilewski, G. (2017). Growing media constituents used in the EU in 2013. *Acta Horticulturae*, s. 85–92. doi:10.17660/ActaHortic.2017.1168.12.
- Schoning, Kristian, Sohlenius, Gustav och Thorsbrink, Magdalena (2016). *Geologiska undersökningar och bedömning av hydrologisk påverkan vid ansökan om torvtäkt*. SGU rapport 2016:05.
- Skogsstyrelsen (2021). *Klimatpåverkan från dikade torvtäckt skogsmark – effekter av dikesunderhåll och återvätning. Kunskapssammanställning och analys*. Skogsstyrelsens rapport 2021/7.
- Skogsstyrelsen (2025). *Analys av hinder för återvätning och förslag på åtgärder*. Rapport med diarienummer 2025/13.
- Skogsstyrelsen (2025a). *Att genomföra åtgärder för att återvåta utdikade våtmarker, resultat 2024*. Rapport med diarienummer 2025/01.
- Skogsstyrelsen (2026). Återvätningsavtal. <https://www.skogsstyrelsen.se/aga-skog/stod-och-bidrag/atervatningsavtal/#sa-har-gar-det-till> [2026-01-16].
- Skr. 2023/24:59. *Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll*.
- Smith, Naomi m.fl. (2024). Peatland-related Policies in Six Central and Eastern European Countries. *CEEweb for Biodiversity*. Ungern 2024.
- SOU 1995:67. *Naturgrusskatt m.m.*
- SOU 2017:34. *Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses*.
- SOU 2018:13. *Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift?*

- SOU 2020:4. *Vägen till en klimatpositiv framtid.*
- SOU 2022:33. *Om prövning och omprövning.*
- SOU 2024:67. *Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi.*
- SOU 2024:98. *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess.*
- 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 2025:107. *Sveriges nationella klimatmål – uppdaterat etappmål till 2030.*
- Statistikmyndigheten SCB. Exploaterad våtmark efter region och typ av exploatering, i hektar. År 2020–2024.
https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__MI__MI1303__MI1303B/ExplVatmark/ [2026-01-06].
- Statistikmyndigheten SCB. Utvinning av energi- och odlingstörv i 1000-tal kubikmeter. År 1980–2024.
https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__MI__MI0809/Torvskord/ [2026-01-06].
- Statistikmyndigheten SCB. Varuimport och varuexport, bortfallsjusterat efter varugrupp enligt KN, tabellinnehåll och år.
https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__HA__HA0201__HA0201B/ImpExpKNTotAr/table/tableViewLayout1/?loadedQueryId=67658&timeType=from&timeValue=2000 [2026-01-06].
- Svenska Skogsplantor (2024). Minskad användning av odlingstörv – Svenska Skogsplantor odlar i torversättning.
<https://www.skogsplantor.se/sv-se/nyheter/2024/minskad-anvandning-av-odlingstörv-svenska-skogsplantor-odlar-i-torversattning/> [2025-12-29].
- Svensk Torv (2019). Så skördas torv. <https://svensktorv.se/sa-skordas-torv/> [2026-02-05].
- Svensk Torv (2023). Svensk produktion av odlingssubstrat.
<https://svensktorv.se/svensk-produktion-av-odlingssubstrat/> [2026-01-06].

- Svensk Torv (2026). Frågor och svar om torv.
<https://svensktorv.se/faq/> [2026-01-06].
- Sveriges Grisföretagare (2025). Remissvar SOU 2021:25.
https://www.sverigesgrisforetagare.se/wp-content/uploads/Remissvar_Sveriges_Grisforetagare_torv.pdf
[2026-02-09].
- Sveriges miljömål (2025). Begränsad klimatpåverkan.
<https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/begransad-klimatpaverkan> [2026-01-09].
- Sveriges miljömål (2025a). Hydrologisk restaurering av torvmarker,
<https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/myllrande-vatmarker/hydrologisk-restaurering-av-torvmarker/> [2026-01-14].
- Sveriges miljömål (2025b). Myllrande våtmarker.
<https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/myllrande-vatmarker/> [2026-01-07].
- Sveriges miljömål (2025c). Utsläpp av växthusgaser till år 2030.
<https://www.sverigesmiljomal.se/etappmalen/utslapp-av-vaxthusgaser-till-ar-2030/> [2026-02-09].
- UK Parliament (2025). Horticultural Peat (Prohibition of Sale) Bill. <https://bills.parliament.uk/bills/3886> [2026-01-07].
- United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), *Adoption of the Paris Agreement*, FCCC/CP/2015/L.9/, 12 december 2015.
- U.S. Geological Survey (2024). Mineral commodity summaries 2024. *U.S. Geological Survey*, s. 212. doi:10.3133/mcs2024.
- Vanheukelom, Valerie m.fl. (2011). Peat as environmental enrichment for piglets: The effect on behaviour, skin lesions and production results. *Applied Animal Behaviour Science*, volym 134, nummer 1–2, oktober 2011, s. 42–47.
doi:10.1016/j.applanim.2011.06.010.
- Viksten, Elin (2023). Vitmossa kan ersätta klimatskadlig odlings-torv. *Extrakt*. <https://www.extrakt.se/vitmossa-kan-ersatta-klimatskadlig-odlingstorv/> [2025-12-29].
- Wide Iwarsson, Mia (2022). *Nya värdekedjor från skogen. Klimat-kompensation och ekologisk kompensation*. Skogsforsk. Arbets-rapport 1113–2022.

- Wille Joachim (2024). Deutschland ist Spitze beim klimazerstörenden Torfabbau. *Klimareporter*.
<https://www.klimareporter.de/landwirtschaft/deutschland-ist-spitze-beim-klimazerstoerenden-torfabbau> [2026-01-09].
- Young, Gabrielle m.fl. (2024). Peat alternative casing materials for the cultivation of *Agaricus bisporus* mushrooms – A systematic review. *Cleaner and Circular Bioeconomy* volym 9, december 2024. doi:10.1016/j.clcb.2024.100100.
- Yu, Ping m.fl. (2023). Alleviate environmental concerns with biochar as a container substrate: a review. *Frontiers Plant Science* volym 14 – 2023. doi:10.3389/fpls.2023.1176646.

Kommittédirektiv 2025:29

Åtgärder för att begränsa klimateffekterna av odlingstorf

Beslut vid regeringssammanträde den 20 mars 2025

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda ändamålsenliga åtgärder för att begränsa klimateffekterna av odlingstorf. Syftet är att identifiera sådana åtgärder och att ta fram underlag för att kunna införa åtgärderna.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå samhällsekonomiskt effektiva åtgärder som kan behövas för att begränsa klimateffekterna av odlingstorf i syfte att nå det långsiktiga klimatmålet till 2045 samt de EU-åtaganden som Sverige har på klimatområdet,
- analysera och beskriva åtgärdernas påverkan på konkurrenskraften för svenska företag och den inhemska livsmedelsförsörjningen,
- bedöma vilka åtgärder som är mest ändamålsenliga, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 12 februari 2026.

Uppdraget att utreda behovet av åtgärder för att begränsa klimateffekterna av odlingstorf

Torf används som bränsle (energitorv), som jordförbättringsmedel i trädgårdsnäringen och i plantskolor samt som stallströ (odlingstorf). Produktionen av energitorv i Sverige var som störst under

1980- och 1990-talen. Såväl användning som uttag av energitorv har därefter minskat kraftigt.

Samtidigt har produktionen av odlingstorv ökat. Under 2023 togs i Sverige 0,3 miljoner kubikmeter energitorv ut, vilket är en minskning med cirka 85 procent jämfört med 2012. Uttaget av odlingstorv i Sverige har under samma period ökat med cirka 85 procent till 1,8 miljoner kubikmeter.

Användning av såväl energi- som odlingstorv ger upphov till växthusgasutsläpp. Vissa utsläpp uppstår även vid uttaget. Energitorv används främst som bränsle för produktion av el och fjärrvärme. Koldioxidutsläppen som sådan förbränning orsakar omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS) och redovisas som utsläpp inom energisektorn i det land där förbränningen sker. Odlingsstorv har samma klimatpåverkan som energitorv, men med en eftersläpning. Det kol som är bundet i odlingstorv frigörs succesivt till atmosfären över en längre period. I den svenska utsläppsrapporteringen antas varje år att 3 procent av det sammanlagda förrådet av odlingstorv bryts ner och leder till koldioxidutsläpp. Dessa utsläpp redovisas inom markanvändningssektorn (LULUCF) i det land där odlingsstorven produceras och omfattas av EU:s LULUCF-förordning.¹

En stor del av den odlingstorv som produceras i Sverige exporteras och det förekommer också viss import, vilket innebär att växthusgasutsläppen från torven i många fall inte uppkommer i det land där den produceras och där utsläppen redovisas.

Mot denna bakgrund, och med hänsyn till det svenska miljö kvalitetsmålet om begränsad klimatpåverkan, finns det anledning att utreda behovet av, och lämpligheten i, åtgärder för att begränsa klimateffekterna av odlingstorv. Sådana åtgärder skulle kunna utgöras av en ny punktskatt, reglering av viss användning, skärpta miljökrav för uttag av torv, krav på kompensation genom återvätning eller annan åtgärd som bedöms lämplig. Vid val av åtgärd och bedömning av om en åtgärd är lämplig ska påverkan på berörda sektors konkurrenskraft, risken för utsläppsläckage till andra länder samt den administrativa bördan för företag, enskilda och myndigheter beaktas.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning 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.

Vad gäller lämpligheten av ekonomiska styrmedel kan ledning hämtas i betänkandet Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi (SOU 2024:67), särskilt kapitel 6.

Utredaren ska därför

- redovisa de utsläpp av växthusgaser som den svenska produktionen respektive användningen av odlingstörv ger upphov till i Sverige och i andra länder,
- föreslå samhällsekonomiskt effektiva åtgärder som kan behövas för att begränsa klimateffekterna av odlingstörv i syfte att nå det långsiktiga klimatmålet till 2045 samt de EU-åtaganden som Sverige har på klimatområdet,
- analysera och beskriva åtgärdernas påverkan på konkurrenskraften för svenska företag och den inhemska livsmedelsförsörjningen,
- bedöma om tänkta åtgärder är förenliga med EU- och WTO-rätten och endast överväga sådana åtgärder som inte medför gräns-handelsproblem eller på annat sätt står i strid med Sveriges internationella åtaganden,
- analysera om de åtgärder som föreslås kan komma i konflikt med konkurrenslagstiftningen och om de är förenliga med reglerna om statligt stöd,
- bedöma vilken eller vilka åtgärder som är mest ändamålsenliga och om eventuella åtgärder bör riktas mot produktionen eller användningen av odlingstörv, eller mot båda delar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I uppdraget ingår inte att föreslå åtgärder som rör direkt beskattning, socialavgifter eller mervärdesskatt.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa en konsekvensutredning i enlighet med 5–10 §§ förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Utredaren ska särskilt beskriva och analysera konsekvenser, inklusive eventuella synergier och målkonflikter, för svenska företags konkurrenskraft och möjligheten att nå berörda politiska mål. Konsekvenser för

landsbygdsutveckling samt näringar som producerar respektive använder odlingstörv bör särskilt beskrivas.

Konsekvenser för samhällets sårbarhet och beredskap att möta kriser och krig ska redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredarens uppdrag ska bedrivas i kontakt med berörda myndigheter, näringslivet och övriga berörda intressenter. Utredaren ska hålla sig informerad om, och vid behov beakta, relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, inom EU och inom andra utredningar och kommittéer.

Uppdraget ska redovisas senast den 12 februari 2026.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2025:107

Tilläggsdirektiv till Odlingstorsutredningen (Fi 2025:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 4 december 2025

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 20 mars 2025 kommittédirektiv om ändamålsenliga åtgärder för att begränsa climateffekterna av odlingstorsv (dir. 2025:29). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 12 februari 2026.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 12 mars 2026.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2026

Kronologisk förteckning

1. Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. Fi.
2. 710 miljoner skäl till reformer. Ju.
3. Genomförande av plattformsdirektivet. A.
4. Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. U.
5. Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. Fi.
6. En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. S.
7. Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.
Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.
Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. S.
8. Rättssäker samhällsvård för barn och unga. S.
9. Registrering av EES-medborgare. Ju.
10. Ökade möjligheter till tillgångsriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. Ju.
11. Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. Fi.
12. Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. Fi.
13. Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. Ju.
14. Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. KN.
15. Marken, vattnet, tankarna.
Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. Ku.
16. Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. Fö.
17. Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. LI.
18. Odlingstörv och klimatet. Fi.

Statens offentliga utredningar 2026

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av plattformsdirektivet. [3]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. [1]

Utvärdad avdragsrätt för sponsring m.m. [5]

Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. [11]

Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. [12]

Odlingstörv och klimatet. [18]

Försvarsdepartementet

Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. [16]

Justitiedepartementet

710 miljoner skäl till reformer. [2]

Registrering av EES-medborgare. [9]

Ökade möjligheter till tillgångsinriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. [10]

Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. [13]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. [14]

Kulturdepartementet

Marken, vattnet, tankarna.

Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. [15]

Landsbygds- och

infrastrukturdepartementet

Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. [17]

Socialdepartementet

En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. [6]

Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.

Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.

Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. [7]

Rättssäker samhällsvård för barn och unga. [8]

Utbildningsdepartementet

Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. [4]