

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Klimat- och näringslivsdepartementet

Yttrande över förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF) (SOU 2025:21)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Enligt övergångsbestämmelser i förordning (2024:183) ska denna förordning inte tillämpas för kommittéer och särskilda utredare som tillkallats före det att den förordningen trädde i kraft, den 6 maj 2024. Den utredning vars betänkande detta yttrande avser tillträdde före det ikraftträdandet och konsekvensutredningen bedöms därför enligt den tidigare förordningen, som var i kraft när utredningen genomförde sin konsekvensutredning.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i vissa avseenden är tillräckligt tydlig. Det är exempelvis positivt att beskrivningen av berörda företag framför allt inom skogs- och jordbruksnäringen är tydlig även om beskrivningen av andra berörda företag gärna hade kunnat förtydligas. Effekter av om ingen reglering kommer till stånd är ett annat exempel där redovisningen är tillräckligt tydlig. Det är emellertid svårt att få en samlad bild av bedömda för- och nackdelar med alternativa lösningar, i en utsträckning som gör att denna aspekt inte anses tillräckligt redovisad även om viss information finns. Även påverkan på kostnader och särskild hänsyn till små företag hade behövts beskrivas tydligare. Sammantaget är beskrivningen inte tillräcklig även om det finns värdefull information i betänkandet i flera avseenden. Regelrådet vill avslutningsvis framhålla vikten av utvärdering. Eftersom det är 2007 års förordning om konsekvensutredning som är tillämplig i detta ärende så finns det inget krav på att konsekvensutredningen ska ta upp denna aspekt och den ingår därför inte i det som bedöms av Regelrådet. Inte minst mot bakgrund av hur komplexa frågor som behandlas i den föreslagna strategin vill Regelrådet likväl framhålla det stora värde som en väl planerad och genomförd utvärdering potentiellt skulle kunna ha.

Innehållet i förslaget

I sak anges förslaget bland annat innebära följande. Miljömålsberedningen föreslår nya etappmål om förvaltning av skyddade områden, restaurering av natur samt minimal förlust av biologisk mångfald. Miljömålsberedningen lämnar också förslag om informations- och rådgivningsinsatser om åtgärder för ökad kolinlagring och gynnsam biologisk mångfald. Strategin anges också innehålla förslag om ersättningar för markägare som vidtar åtgärder för att öka nettoupptaget på sina marker. Staten ersätter därmed markägare för att de tillhandahåller ekosystemtjänsten kolinlagring, genom att ersätta markägare för

skogsgödsling, förlängda omloppstider, återvätning och odling av mellangrödor. Miljömålsberedningen föreslår vidare att möjligheten att kunna söka nytt, eller förlängt, tillstånd till torvtäkt från och med 1 januari 2026 begränsas till de fall det bedöms nödvändigt för totalförsvarets behov av energitorv som beredskapsbränsle. Det föreslås också att det införs ett undantag på krav på omprövning eller avveckling av markavvattningsföretag då en återvätning genomförs för att minska utsläppen av växthusgaser fram till 2030. Miljömålsberedningen föreslår skydd av natur inklusive skydd av urskog och gammal skog, förvaltning av formellt skyddade områden, restaurering av natur och minimal förlust av biologisk mångfald. I naturvårdsarbetet till 2030 föreslår Miljömålsberedningen att områden med naturtyp enligt restaureringsförordningen ska prioriteras. Det ingår även fler delförslag.

Bedömning av delaspekter

Bakgrund och syfte med förslaget

I kapitel 19 om konsekvenser anges bland annat följande. Uppdraget att föreslå hur Sverige ska leva upp till EU:s krav på insatser för skydd och restaurering av värdefull natur samt höjda åtaganden för nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn anges innebära att problembeskrivningen är given av direktiven. Miljömålsberedningens förslag anges gynna den biologiska mångfalden och bidrar till ökad nettoinlagring av koldioxid. Förslagen stärker enligt utredaren också på olika sätt andra ekosystemtjänster.

I kapitel 2 om utredningens arbete anges bland annat följande. Enligt det tilläggsdirektiv som regeringen beslutade den 4 augusti 2022 ska Miljömålsberedningen föreslå en strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder som bidrar till Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald samt upptag och utsläpp av växthusgaser inom markanvändningssektorn (LULUCF). I samma kapitel anges också mer specifika förutsättningar för de bedömningar som ska göras och förslag som ska lämnas inom olika delområden och även vilka andra aspekter, utöver gynnande av biologisk mångfald och bidrag till ökad nettoinlagring av koldioxid, som ska beaktas. Det anges också att enligt direktiven är den politiska inriktningen för skogsnäringen och livsmedelsproduktionen viktiga förutsättningar för beredningens arbete och denna politiska inriktning ska inte omprövas. Det innebär bland annat att beredningens överväganden och förslag för skogsbrukets del vilar på principen om frihet under ansvar och skogsbrukets sektorsansvar.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av Miljömålsberedningens uppdrag enligt direktiv och vilka utgångspunkter som har funnits för hur bedömningar har gjorts och förslag har utformats. Regelrådet kan konstatera att det har lämnats ett flertal reservationer och särskilda yttranden som har bifogats betänkandet. Innehållet i dessa synes indikera att mer än en tolkning av uppdraget skulle kunna vara möjlig. Att förslagsställarens tolkning av utgångspunkterna för utredningens arbete inte är invändningsfri innebär emellertid inte per definition att beskrivningen av bakgrund och syfte som har gjorts skulle vara missvisande eller otillräcklig. Regelrådet bedömer att det finns en beskrivning som någorlunda tydligt beskriver den tolkning som förslagsställaren har gjort av uppdraget. När det gäller andra möjliga tolkningar och hur tydligt dessa har hanterats återkommer Regelrådet till denna fråga i avsnitt nedan om alternativa lösningar.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det anges, i kapitel 3, sidorna 140 – 141 följande om ett nollalternativ när det gäller avverkningsnivåer. I betänkandet finns ett antal förslag som kan påverka framtida avverkningsnivåer. Konsekvenserna faller ut vid olika framtida tidpunkter och redovisas ofta i fem-års-perioder. Förslagets påverkan på avverkningsnivåerna kan jämföras med senast kända avverkningsnivåer eller ett referensscenario som visar vad avverkningsnivåerna skulle kunna landa på utan förslagets genomförande. I syfte att kunna jämföra förslagets påverkan på avverkningsnivåerna har Miljömålsberedningen använt sig av beräkningar från SLU som användes i underlagsrapporten till Miljömålsberedningen.

I referensscenariot förutsätts en stadigt ökande avverkning. Referensscenariot, uttryckt i skogskubikmeter (m^3sk), anges vara:

- 2020–2024: 90,1 miljoner $\text{m}^3\text{sk}/\text{år}$ (mittår 2022)
- 2025–2029: 92,3 miljoner $\text{m}^3\text{sk}/\text{år}$ (mittår 2027)
- 2030–2034: 95,0 miljoner $\text{m}^3\text{sk}/\text{år}$ (mittår 2032)
- 2035–2040: 97,2 miljoner m^3sk (mittår 2037)
- 2040–2045: 102,2 miljoner $\text{m}^3\text{sk}/\text{år}$ (mittår 2042).

Av en figur (figur 3.5, sida 141) anges det framgå att avverkningsnivåerna den senaste tioårsperioden har pendlat mellan 89 och 96 miljoner m^3sk och kan variera med flera miljoner m^3sk från ett år till ett annat. Omfattningen av avverkningarna anges styras av en rad olika faktorer, t.ex. omfattningen av skogsskador under året och efterfrågan på olika marknader som i sin tur beror på konjunkturen. Den preliminära bruttoavverkningen 2023 var 89,6 miljoner m^3sk , dvs. 0,5 miljoner m^3sk lägre än referensscenariot. Sammantaget antar Miljömålsberedningen att "nuvarande avverkningsnivå" är cirka 90 miljoner $\text{m}^3\text{sk}/\text{år}$.

I kapitel 20 finns tre alternativa förslag som Miljömålsberedningen diskuterat och övervägt under utredningstidens gång, när det gäller skydd av såväl urskog och naturskog, som gammal skog. Alternativen återges där i de lydelse de hade när beredningen beslutade att arbeta vidare med ett annat alternativ.

Först beskrivs Sekretariatets förslag till förslag om skydd av urskogar och naturskogar (alternativ 1). Detta anges vara sekretariatets förslag till förslag om hur all återstående urskog och naturskog i Sverige kan skyddas strikt till 2030. De arealer som redovisas är främst produktiv skogsmark. Detta beror på att det huvudsakligen är produktiv skogsmark som har inventerats. Vid avgränsning av ändamålsenliga skyddade områden tillkommer angränsande och sammanbindande improduktiv skogsmark, myrar och fjäll. Detta alternativ innebar bland annat att sekretariatet föreslog att en ny bestämmelse som syftar till att förbjuda skogsbruk i urskogar och naturskogar skulle införas i 7 kap. miljöbalken (1998:808). Det föreslogs också införas en definition av urskogar och naturskogar som skiljer sig från det förslag som utredningen har lämnat på flera sätt, inte minst genom att i utredningens huvudförslag talas om gamla skogar, utifrån en viss angiven genomsnittsålder, medan naturskog i detta alternativ föreslogs definieras på annat sätt där åldern inte var en faktor. Alternativ 1 beskrivs i sin helhet sidorna 622 – 663.

I kapitel 20 beskrivs också Sekretariatets förslag till förslag om skydd av de urskogar och naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 (alternativ 2). Detta förslag anges bland annat innebära att Sverige till 2030 skyddar de områden som har identifierats i följande fyra fältinventeringar och som ännu inte är skyddade: (1) De stora sammanhängande naturskogarna ovan och i anslutning till gränsen för fjällnära skog, enligt avgränsningen i Skogsutredningen 2019, (2) Nyckelbiotoper, enligt Skogsstyrelsens definition, (3) Skyddsvärda statliga skogar, inventerade av länsstyrelserna, (4) Skogsbiologiska värdekärnor inom övriga skogar, inventerade av länsstyrelserna inför formellt skydd. Sekretariatets bedömningar i detta alternativ anges bland annat vara att Miljömålsberedningens förslag om skydd av de återstående urskogar och naturskogar som avses i EU:s strategi för biologisk mångfald i första hand bör utgå ifrån redan utförda kartläggningar och inventeringar i Sverige och att vid en jämförelse mot kriterierna i kommissionens riktlinjer ska de inventeringar som överensstämmer med kriterierna för vad som bör klassas som urskogar och naturskogar enligt kommissionens riktlinjer anses vara Sveriges "kända" sådana urskogar och naturskogar. Det kan, som nämnts, noteras att även här används begreppet naturskogar (vars innebörd också förklaras) och inte det i huvudförslaget använda begreppet gamla skogar. Det finns en redogörelse för hur skogens ålder vägs in på visst sätt i Finland, se sida 764. Det görs även en jämförelse mellan Finlands system och alternativ 1 och 2 på sida 768. Alternativ 2 beskrivs i sin helhet sidorna 663 – 813 i betänkandet. Det finns också ett alternativ 4 som beskrivs i sidorna 813 – 862. Detta har förhållandevis stora likheter med utredningens huvudförslag.

Det kan vidare övergripande konstateras att det i reservationer och särskilda yttranden som bifogats betänkandet i flera fall anges invändningar mot utredningens huvudförslag med olika inriktning. Det anges i åtminstone en reservation att förslaget är formulerat på ett sådant sätt att det blir svårt för en läsare att fullt ut förstå att det – enligt skribentens uppfattning – i mycket begränsad utsträckning bidrar till att uppnå klimatmässiga mål för markanvändningssektorn. I minst ett annat särskilt yttrande anges att näringsens konkurrenskraft inte har beaktats tillräckligt av sekretariatet.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en tydlig beskrivning av ett nollalternativ för avverkningsnivåer. Regelrådet uppfattar i och för sig att effekter om ingen reglering kommer till stånd skulle kunna omfatta fler aspekter än enbart avverkningsnivåerna. Samtidigt kan det konstateras att det finns åtskilliga bakgrundsbeskrivningar av hur utvecklingen med utsläpp bedöms ha varit hittills, vilket kan uppfattas som att det kompletterar bilden av en möjlig utveckling om inga åtgärder skulle vidtas. Sammantaget finner Regelrådet att beskrivningen av effekter om ingen reglering skulle komma till stånd har beskrivits tillräckligt. När det gäller redovisningen av andra alternativa lösningar finns ett flertal aspekter att beakta. Regelrådet konstaterar för det första att det är positivt att det i betänkandet finns ett avsnitt som visar några alternativ som har övervägts under utredningens arbete. Detta innebär att det finns vissa möjligheter att förstå vilka alternativ som har valts bort. Samtidigt är dessa beskrivningar relativt omfattande och i vart fall enligt Regelrådets uppfattning inte särskilt lättillgängliga. Regelrådet har inte kunnat finna en tydlig diskussion om de alternativa lösningarna och hur dessa förhåller sig till utredningens huvudförslag i kapitel 19 om förslagens konsekvenser. Inte heller i kapitel 20 har Regelrådet kunnat finna någon tydlig diskussion om varför de tidigare övervägda förslagen har valts bort. I de kapitel i betänkandet där det av utredningen förordade förslaget beskrivs finns beskrivningar av skäl som anses tala för de valda lösningarna men Regelrådet har inte kunnat finna någon tydlig och systematisk jämförelse med för- och nackdelar hos de förordade alternativet jämfört med de bortvalda lösningarna där heller. Det är därför enligt Regelrådets uppfattning förhållandevis svårt att förstå och tolka det synsätt som utredningen har haft på de alternativa lösningarna

och att följa det resonemang som har lett till att dessa har valts bort. Som angetts ovan finns det ett flertal reservationer och särskilda yttranden som bifogats betänkandet. Regelrådet uppfattar att den kritik som lämnas i dessa varierar både när det gäller hur långtgående den är och avseende vilka utgångspunkter som den har. Gemensamt är likväl att kritiken indikerar att valet av förslag inte självklart är entydigt utifrån de direktiv och andra förutsättningar som finns för uppdraget. Inte minst mot den bakgrunden så hade det behövts en tydligare redovisning av de alternativa lösningarna, vilka för – och nackdelar dessa bedöms ha, varför de har valts bort och vilka konsekvenser det kan ge.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av effekter om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I en generell bemärkelse anges det såväl i kapitel 19 om konsekvenser som i de delar av betänkandet där utredningens bedömningar och förslag presenteras (kapitel 5 – 18) att förslaget lämnas för att uppfylla EU-rättsliga krav på insatser inom en rad områden. Det finns också i förekommande fall beskrivningar av EU-rätt på området i kapitel 20 om andra övervägda förslag. Specifikt när det gäller skogsgödsling anges följande. Det finns en risk för att ett stöd för gödsling av skogsmark inte är förenligt med det globala ramverket under konventionen för biologisk mångfald, Kunming-Montreal-ramverket, och dess åtgärdsplan 18 om styrmedel. En av två huvudsakliga delar i detta åtgärdsplan är att eliminera, fasa ut eller reformera de styrmedel, inklusive subventioner, som är skadliga för biologisk mångfald. Eftersom det finns osäkerheter om gödslingens effekter beror bedömningen på om gödsling är skadligt för biologisk mångfald eller inte. I åtgärdsplan 18 står det inte heller uttryckligen att nya styrmedel som är skadliga för biologisk mångfald inte ska införas men Miljömålsberedningen bedömer ändå att det är en rimlig tolkning av målet. Det finns också en risk för att ett stöd för gödsling av skogsmark inte är förenligt med det ramverk för certifierade upptag av koldioxid som är under utveckling inom EU. Enligt förordningen som ligger till grund för certifieringsramverket ska en åtgärd inte göra skada på övriga hållbarhetskriterier där biologisk mångfald är en av dem. Det innebär en risk att fastighetsägare som så småningom vill ha ett certifikat för att ha vidtagit åtgärder för att öka kolupptaget i sin skog inte kan få det på marker som gödslats. Det kan noteras att en ledamot i Miljömålsberedningen har reserverat sig mot förslaget till skogsgödsling, delvis motiverat med att förslaget riskerar att stå i strid med EU-rättslig lagstiftning. (Se sida 893).

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av hur förslaget bedöms stämma överens med EU-rätten och även möjliga konflikter med EU-rätten när det gäller ett delförslag. Att förslagsställaren har lämnat ett delförslag som eventuellt skulle kunna stå i konflikt med kommande EU-rätt skulle kunna vara ett skäl till att fråga om detta delförslag, och möjliga alternativ till det, med fördel också hade kunnat tas upp i en tydligare diskussion om alternativa lösningar. Däremot så innebär inte denna möjliga konflikt – som i sig har beskrivits tydligt av utredningen – att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten blir otillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I författningsförslaget anges att lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026 medan förordningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2026. Något kapitel om ikraftträdande och övergångsbestämmelser finns inte.

När det gäller informationsinsatser kan det konstateras att informations- och rådgivningsinsatser utgör en andel av de åtgärder som utredningen föreslår. På sida 163 beskrivs dessa insatser närmare.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns, såvitt Regelrådet kan se, inte någon beskrivning av vilka skäl som föranleder valet av tidpunkt för ikraftträdande. Konsekvensutredningen är därmed ofullständig i detta avseende. När det gäller behov av speciella informationsinsatser framgår det att sådana planeras, inklusive sådana som blir aktuella i samband med att författningsförslaget träder i kraft, såvitt Regelrådet kan förstå. Beskrivningen är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges att nästan hälften, 48 procent, av den produktiva skogsmarken ägs av enskilda ägare. I denna kategori ingår fysiska personer, dödsbon och enkla bolag som inte är handelsbolag. Privatägda aktiebolag, främst SCA, Stora Enso Skog och Holmen Skog, äger 25 procent av den produktiva skogsmarken. Bolag med statligt ägande, främst Sveaskog AB, Göta kanalbolag och Akademiska Hus, äger tillsammans 12 procent. Den svenska staten äger 8 procent av den produktiva skogsmarken som förvaltas av ett antal myndigheter, framför allt Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. Övriga privata ägare, t.ex. Svenska kyrkan, stiftelser, ekonomiska och ideella föreningar, bysamfälligheter, allmännings- och besparingsskogar äger 6 procent av den produktiva skogsmarken. Den kvarvarande procenten ägs av övriga allmänna ägare, främst kommuner och regioner. Den största ägarkategorin, enskilda ägare, utgörs till 99 procent av cirka 311 000 fysiska personer. I genomsnitt äger de enskilda ägarna 34 hektar mark. Medianen är 12 hektar, vilket innebär att hälften av personerna äger mindre och hälften mer än så. Sedan millennieskiftet har antalet skogsägare minskat stadigt. Varje år tillkommer cirka 10 000 nya enskilda skogsägare genom arv, gåva eller köp av skogsfastighet. Ägare av skogsfastigheter anses bedriva näringsverksamhet. Skogsnäringen kan delas in i två huvudsakliga kategorier: skogsbruk som är den verksamhet som bedrivs i skogen och skogsindustri som innebär vidareförädling av råvaror från skogen. Skogsbruket består av markägande skogsbrukare samt entreprenörsföretag inom skogsbruk och skogsvård. Hit räknas skogsförvaltning, skogsskötsel, drivning, insamling av annat vilt växande skogsmaterial än trä, virkesmätning, övrig service till skogsbruk och övrig skoglig verksamhet. Skogsindustrin är den industri som förädlar skogsbrukets råvaror. Den består i sin tur av två näringsgrenar inom tillverkning. Dessa näringsgrenar är Tillverkning av trä och varor av trä (utom möbler) och Papper och pappersvarutillverkning. Inom dessa näringsgrenar ryms många olika verksamheter, som också beskrivs. Skogsnäringen – särskilt skogsbruket – karaktäriseras av många små företag. De flesta företag i skogsbruket, 98 procent, är enmansföretag. Även inom tillverkning av trä och varor av trä är enmansföretag i majoritet (68 procent), men det är också relativt

vanligt med så kallade mikroföretag med maximalt nio anställda (22 procent). Inom den tredje kategorin, papper och pappersvarutillverkning, är mikroföretag också flest till antalet, men fördelningen på storleksklasserna är betydligt jämnare jämfört med de andra två kategorierna. Här finns också flest stora företag.

Det finns också en beskrivning av jordbruket, där det bland annat anges att det år 2022 fanns drygt 58 000 jordbruksföretag i Sverige. Med jordbruksföretag avses en verksamhet inom jordbruk, skötsel av lantbruksdjur eller trädgårdsodling som bedrivs under samma driftsledning. De allra flesta jordbruksföretag drivs som enskild näringsverksamhet. År 2022 fanns nästan 53 000 jordbruksföretag registrerade som enskild firma, vilket motsvarar 91 procent av alla jordbruksföretag. Dessutom fanns cirka 4 000 aktiebolag och 1 000 jordbruksföretag som drevs i annan form. År 2022 brukades 71 procent av åkerarealen av företag inom företagskategorin enskild firma. Antalet jordbruksföretag anges minska stadigt. Mellan 2010 och 2022 minskade antalet jordbruksföretag i Sverige med 18 procent. Jämfört med 1990, då det fanns nästan 100 000 jordbruksföretag i Sverige, minskade antalet med 40 procent. Många jordbruksföretag är små. I Jordbruksverkets offentliga statistik redovisas företagsstatistik nedbrutet på storleksklass räknat utifrån åkermarkens areal. Totalt 26 400 företag (45 %) brukar mindre än 10 hektar åkermark och 36 400 företag (63 %) brukar mindre än 20 hektar. Endast 6 700 företag (12 %) brukade mer än 100 hektar åkermark 2022. I genomsnitt brukade ett jordbruksföretag med åkermark cirka 46 hektar åkermark. Det är en tydlig trend att företagen brukar allt större arealer.

Det finns också beskrivningar av rennärning och torvbruk.

Slutligen finns, i avsnitt 4.5, en beskrivning av näringar med bas i naturupplevelser. Det anges att turismens bidrag till samhällsekonomin, mätt som andel i relation till Sveriges BNP, varierade mellan 2,4 och 2,7 procent under perioden 2015–2019. Pandemin slog hårt mot turismen 2020. År 2021 hade turismen återhämtat sig något och uppgick då till 1,9 procent. Turismen inkluderar många olika branscher som kan sammanfattas under rubrikerna bo, göra, resa, äta och handla. I en undersökning om friluftslivets ekonomiska värde uppskattades antalet sysselsatta inom turism och friluftsliv till 167 000 personer. Av detta har konsumtion av boende störst effekt på sysselsättningen, följt av livsmedel samt utrustning och reparation. Förutsättningarna att utveckla turismen anges skilja sig markant åt i olika delar av landet och bland annat bero på befolkningstäthet, infrastruktur och tillgänglighet till arbetskraft. I glesa landsbygdskommuner kan besöksnäringen vara den enda växande näringen som drar med sig andra delar av det lokala näringslivet. Turismen är viktig för lokal och regional utveckling och kan beskrivas som en jobbmotor i svensk ekonomi, både för att den är en inkörsport till arbetsmarknaden och för att nya jobb växer fram som ett resultat av besökares efterfrågan på varor och tjänster. På många platser är turismen starkt säsongsberoende.

Det anges också i betänkandet att det i Sverige i dag finns en handfull aktörer som arbetar med utveckling av en frivilligmarknad för kolkrediter baserat på ökat kolupptag i svenska skogar. Dessa aktörer tar fram metoder för att beräkna kolupptagseffekten av olika åtgärder. Genom att skapa utsläppskrediter utifrån hur markägaren sköter sin skog skapas ytterligare en "produkt" för markägare att sälja till marknaden, utöver virke. Därmed skapas incitament för markägare att bruka skogen på ett sätt som ökar kolupptaget.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av berörda företag utifrån bransch som är påtagligt tydlig. När det gäller företagens antal så varierar det mellan olika beskrivna branscher hur tydlig beskrivningen är. Näringarna med bas i naturupplevelser och

aktörerna på marknaden för kolkrediter är väsentligt mindre tydligt beskrivna utifrån antal än skogsnäringen och jordbruket. Detsamma gäller storleksmässig beskrivning. Såvitt Regelrådet kan se så är det i störst utsträckning skogsnäring och jordbruk samt torvbruk som kommer att beröras direkt av förslaget. Det hade varit önskvärt med en tydligare information om företagens antal och storlek för alla berörda branscher. Eftersom det får anses finnas mycket tydlig information om skogs- och jordbruksnäring och viss information med varierande tydlighet för övriga berörda finner Regelrådet att helheten kan anses tillräcklig även om det finns förbättringspotential.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, bransch och storlek godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Det anges i konsekvensutredningen att förslaget om skogsgödsling innebär att staten ersätter markägarens halva utgift för skogsgödsling under perioden 2026–2030. Under 2020-talet har kostnaderna för att gödsla ett hektar i genomsnitt varierat mellan 2 000 och 3 000 kr. Utifrån dessa nivåer skulle en ersättning för skogsägarens halva kostnad för maximalt 80 000 hektar innebära en utgift för staten på 80 till 120 miljoner kr årligen 2026–2030, dvs. 400–600 miljoner kronor för hela femårsperioden.

När det gäller skogsgödsling anges också att de fastighetsägare som väljer att gödsla sannolikt kommer få ut mer virke från sitt bestånd och därmed en högre ekonomisk avkastning. Lönsamheten varierar och beror på förutsättningarna i det aktuella beståndet, både vad gäller tillståndet i skogen och kostnaderna för att gödsla där som i sin tur beror på skogens storlek och geografiska läge. Prisuppgången på gödselmedel har påverkat lönsamheten av gödsling negativt, men gödsling är fortfarande lönsamt för många fastighetsägare. Gödsling av skogsmark möjliggör ökade virkesvolymen vid avverkning vilket genererar samhällsnyttor i form av t.ex. sysselsättning och export. Miljömålsberedningen har beräknat att den ökade avverkning som gödslingen bidrar till genererar ett förädlingsvärde på cirka 800 miljoner kronor per år som faller ut i samband Det anges i konsekvensutredningen att förslaget om skogsgödsling innebär att staten ersätter markägarens halva utgift för skogsgödsling under perioden 2026–2030. Under 2020-talet har kostnaderna för att gödsla ett hektar i genomsnitt varierat mellan 2 000 och 3 000 kr. Utifrån dessa nivåer skulle en ersättning för skogsägarens halva kostnad för maximalt 80 000 hektar innebära en utgift för staten på 80 till 120 miljoner kr årligen 2026–2030, dvs. 400–600 miljoner kronor för hela femårsperioden.

När det gäller naturvårdsavtal med privata markägare för att förlänga skogens omloppstid anges att för att beräkna de totala utgifterna för staten behövs ett antagande om hur stor andel av naturvårdsavtalen som kommer att tecknas för 5 respektive 20 år. Miljömålsberedningen har gjort ett antagande om att 75 procent av arealen tecknas för 5 år och 25 procent för 20 år. Vid en utbetalning av hela ersättningen för den avtalade perioden i förskott, stiger ersättningarna från 236 miljoner kr 2026 till 708 miljoner kr 2030. Statens utgift för perioden 2026–2030 är 2,36 miljarder kr. Stödet går till enskilda skogsägare som får en intäkt för skog som de avstår från att bruka under en bestämd period men som de kan bruka efter avslutad period. För markägarkategorin som helhet innebär förslaget att enskilda markägare kan få en intäkt för sin skog oavsett om de avverkar den eller väljer att inte avverka den. Förlängda omloppstider innebär en tillfälligt minskad avverkning och möjligheter till större avverkningsvolymen senare eftersom virkesförrådet då har ökat. Det beskrivs även ytterligare effekter på verksamhet, förädlingsvärde med mera. Det anges att förslaget innebär

en viss del administration från markägarens sida. Om markägaren bedömer att kostnaderna, i form av exempelvis ökad risk, överstiger nyttan kommer markägaren troligtvis inte att ingå avtalet.

Det anges också att förslag om biogasstöd för vall innebär att fler lantbrukare kan få stöd för att producera biogas, vilket bidrar till energiproduktionen och självförsörjningen. Förslaget anges innebära en mindre förändring av Energimyndighetens arbete med biogasstödet som bedöms rymmas inom befintlig verksamhet och inte medföra behov av särskild finansiering. När det gäller ersättning för odling av mellangröda anges bland annat att denna för att uppfylla potential behöver öka med 380 miljoner kr för åren 2026 och 2027 och 570 miljoner kr under kommande programperiod. Miljömålsberedningens förslag till våtmarkssatsning anges innebära att statens utgifter för våtmarksstödet inklusive ersättning till fastighetsägare ökar med 1,5 miljarder kr per år 2026–2030. Det beskrivs också i kvalitativa termer vissa effekter bland annat för skogstillväxt när mark blir föremål för återvätning. Avseende förslag till översyn av regler för prövning av vattenverksamhet anges dessa sammantaget innebära en betydande regelförenkling för markägare som vill genomföra en återvätning. Förslaget om markavvattningsföretag påverkar sådana företag, dvs. de samfälligheter som bildats för att genomföra företag i betydelsen vattenverksamhet. De flesta av dessa företag är vilande verksamheter. Hur många av de 40 000–50 000 markavvattningsföretag som finns som kan påverkas av förslaget anges vara mycket svårt att uppskatta. Avseende ersättning för skydd av urskog och gammal skog anges att statens utgifter för intrångsersättning till fastighetsägare vid skydd av urskog och gammal skog beror på fastighetsägarens val av ersättningsform. Beträffande den föreslagna nya bestämmelse om när torvmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar anges detta förslag styra mot att lägre arealer av torvmark exploateras, vilket ger lägre utsläpp av växthusgaser. Förslaget anges innebära en extra kostnad för exploatörer vid exploatering av torvmark, vilket kan påverka byggherrar, fastighetsägare och ansvariga för vägbyggen och annan infrastruktur. Kvantifiering saknas men viss kvalitativ beskrivning görs. När det gäller förslag om utfasning av torvutvinning anges att om inga nya tillstånd förlängs eller beviljas halveras den täktareal där tillstånd för att bedriva torvverksamhet finns till 2030. Om produktionen av torv halveras fram till 2030 och antalet företag och anställda påverkas proportionerligt motsvarar det uppskattningsvis runt 20–25 företag och lika många anställda. Förslaget anges öka efterfrågan på torvreducerade och torvfria produkter, framför allt odlingssubstrat, som kan fylla torvens funktion. Det beskrivs också en del ytterligare effekter, huvudsakligen i kvalitativa termer.

Det föreslås också uppdrag till Boverket att utöka klimatdeklarationen. Eftersom det är byggherrar som ansvarar för att upprätta och lämna in klimatdeklarationer leder förslaget till att byggherrars administrativa kostnader ökar. Byggherren är enligt plan- och bygglagen ”den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten”. Det är oftast fastighetsägaren, brukaren eller förvaltaren av fastigheten som är byggherre. Det kan vara företag, bostadsrättsföreningar, kommuner, regioner eller myndigheter. Eftersom beräkning av klimatdeklarationer ofta involverar konsulter stimulerar förslaget också sådana uppdrag. Särskilt små byggherrar använder konsulter för detta ändamål, vilket innebär högre konsultkostnader för dem. Förslaget kan också påverka byggnadsentreprenörer och byggprodukttillverkare. Kvantifiering saknas.

Det beskrivs också annan kostnadspåverkan till följd av förslag, som endast i ett fåtal fall kvantifieras.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns viss kvantitativ beskrivning av kostnadspåverkan för företag till följd av förslagen och i större utsträckning kvalitativa sådana

beskrivningar. Jämförelsevis tydligast beskrivningar finns för jord- och skogsbruk. Regelrådet finner att även om det finns viss värdefull information är det alltför otydligt vad kostnadspåverkan skulle kunna bli för hela den population företag som berörs, av de förslag som lämnas som helhet. Det är visserligen möjligt att sluta sig till att statliga utgifter i förekommande fall helt eller delvis kan motsvara den ersättning som kommer utbetalas till företag. Att effekter som innebär minskade kostnader är mindre tydligt beskrivna är också ett förhållandevis mindre problem än när förändringar medför ökade kostnader. Det finns emellertid både kostnadsökningar och kostnadsminskningar bland det som redovisas i konsekvensutredningen och det är svårt att få en tillräckligt tydlig bild.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags tidsåtgång, kostnader och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Som har nämnts ovan finns det i resonemang om flera av delförslagen beskrivningar av påverkan på företagets lönsamhet, vilket kan antas ha en koppling till deras relativa konkurrenskraft. Mer allmänt formulerade resonemang om förändringar i marknadsförutsättningar finns i många fall, bland annat när det gäller förslag om att utöka nettoupptaget i träprodukter. I några avseenden tas även konkurrenskraft upp mer explicit. När det gäller förslaget om utfasning av torvbruk anges detta, förutom att leda just till den avsedda utfasningen av torvbruk också gynna företag som utvecklar torvfria alternativ och stärker deras konkurrenskraft och exportmöjligheter, eftersom torvfria produkter sannolikt även kommer att efterfrågas utomlands.

Det anges också (sida 592) att förslaget kan påverka frivilligmarknaden för kolkrediter och biokrediter. En statlig ersättning signalerar att staten värderar kolinlagring och andra värden av att skogen står längre. Förslaget kan innebära att fler markägare får upp ögonen för alternativa inkomstkällor av sin skog och att intresset för frivilligmarknadens produkter ökar. Det kan också leda till att markägare väljer den statliga ersättningen i stället för en av frivilligmarknadens produkter. Förslaget innebär att staten får erfarenhet av ersättning för kolinlagring i skog som kan vara värdefull vid utformningen av EU:s certifieringsramverk. Det kan noteras att företrädare för företag som säljer kolkrediter i intervju i FORMAS (statligt forskningsråd för hållbar utveckling) nyhetsbrev EXTRAKT har angett att införandet av statliga ersättningar skulle innebära att förutsättningarna för deras affärsmodell helt försvinner.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är tydligt beskrivet, på ett flertal ställen i betänkandet, att konkurrenskraften inte minst för skogsnäringen är en faktor som förslagsställaren avsett att beakta och det finns också relativt tydliga beskrivningar av effekter i det avseendet just för skogsnäringen. Samtidigt framgår det att det kan finnas effekter för flera branscher, kanske tydligast för de som bedriver en verksamhet med kolkrediter men inte enbart för dessa. Det hade varit önskvärt med ett bredare perspektiv på konkurrensförhållanden än det som förslagsställaren har tillämpat, men givet utredningens direktiv är det i viss mån förståeligt att redovisningen har det innehåll som den har. Mot bakgrund av att beskrivningar av konkurrensförhållanden framför allt för skogsnäring får anses tydliga kan därför helheten anses tillräcklig även om ett bredare perspektiv hade haft ett väsentligt värde.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner inget som tydligt visar att påverkan i andra avseenden skulle bli aktuell och bristen är därför inte av avgörande betydelse.

Regelrådet finner, givet förutsättningarna i ärendet, avsaknad av information om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I kapitel 19 anges (sida 618) att förslagen bidrar till småföretagande och till bättre förutsättningar för enskilda skogsägare att snabbare få ersättning vid skydd av värdefull natur.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning som kan anses visa att vissa hänsyn har tagits till små företag i skogsnäringen. Däremot kan inte Regelrådet finna någon beskrivning av övervägda hänsyn till små företag när det gäller någon annan bransch. Det medför att den beskrivning som finns i värsta fall kan bli missvisande och i alla händelser är ofullständig.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 28 maj 2025.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Roland Sigbladh och Lars Silver.

Hans Peter Larsson reserverade sig mot Regelrådets beslut i detta ärende. Hans Peter Larssons bedömning var att underlaget är alltför otydligt för att Regelrådet ska kunna ta ställning i ärendet och att kanslisvar därför borde ha lämnats med denna motivering.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Per Högström
Föredragande