

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

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

## **Yttrande över Anmälningssplikt för skogsbruksåtgärder i urskog och gammal skog samt krav för A-landsstatus i förnybartdirektivet samt Skogsstyrelsens rapport Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning**

### **Regelrådets ställningstagande**

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordning (2024:183) om konsekvensutredningar.

### **Motivering till Regelrådets ställningstagande**

Förslagets effekter för de berörda företagens kostnader och intäkter är svåra att utläsa från konsekvensutredningen. Det borde förtydligas hur stor den administrativ bördan beräknas bli för markägare som genom förslaget får ansvar för att identifiera urskog och gammal skog inför planerad skogsåtgärd. Även den tillkommande bördan av att deklarerat uppgifter av betydelse för skogsbiomassans tillåtlighet och hållbarhetsstatus borde ha uppskattats.

Det uppges att Skogsstyrelsen redan i dag genomför omfattande rådgivnings- och informationsinsatser, där 14 579 skogsägare deltog under 2024. Samtidigt framhålls att ytterligare flera tusen skogsägare väntas efterfråga sådant stöd till följd av förslaget. Det är visserligen positivt att denna service erbjuds men samtidigt medför deltagandet vid sådana informationsinsatser – till följd av ny och ibland svårbegriplig reglering – en kostnad för de skogsägare som deltar. Även denna kostnad borde ha uppskattats i konsekvensutredningen.

Redovisningen av kriterierna för att definiera termerna urskog och gammal skog är tydlig, vilket är positivt.

Övriga delasppekter har bedömts godtagbart redovisade. Men eftersom de tillkommande kostnaderna inte framgår tillräckligt tydligt bedömer Regelrådet att konsekvensutredningen sammantaget inte uppfyller kraven.

### **Innehållet i förslaget**

I promemorian föreslås att anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken ska göras innan en skogsbruksåtgärd utförs i urskog eller gammal skog. Sådant samråd ska dock inte behövas om det krävs tillstånd för åtgärden enligt bestämmelserna om tillstånd för avverkning i fjällnära skog eller ädellövskog i skogsvårdslagen. Den föreslagna definitionen av gammal skog och klassificeringskriterierna för gammal skog och definitionen av urskog ska bidra till att identifiera sådan skog.

I Skogsstyrelsens rapport redovisas förslag på författningsförändringar och andra anpassningar som bedöms behövas för att Sverige ska uppfylla kriterierna för ett A-land enligt förnybartdirektivet. I rapporten föreslås även en nationell definition av gammal skog samt kriterier för gammal skog och urskog, vilka har tagits fram i samverkan med Naturvårdsverket.

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

Vad gäller termen urskog anges att, i syfte att tydliggöra i vilka områden som samrådsplikten gäller, denna term bör definieras i förordningen om anmälan för samråd. Förslagsställaren uppger att detta bör göras genom en hänvisning till avskogningsförordningen. Termen urskog definieras i avskogningsförordningen som naturligt för ynggrad skog med inhemska trädarter, där det inte finns några klart synliga tecken på mänsklig påverkan och där de ekologiska processerna inte störts i betydande utsträckning.

I promemorian görs även bedömningen att om urskog och gammal skog inte avverkas bör Sverige vara ett A-land enligt förnybartdirektivet.

Remissen innehåller förslag till författningsändringar i:

- förordning (1998:904) om anmälan för samråd
- skogsvårdslagen (1979:429),
- skogsvårdsförordningen (1993:1096) och
- förordning (2010:1770) om geografisk miljöinformation.

Det föreslås att ändringarna ska träda i kraft den 1 december 2025.

## Bedömning av delaspekter

### Problembeskrivning och syftet med förslaget

I Skogsstyrelsens rapport redogörs för att hållbarhetskriterier för skogsbiomassa infördes genom förnybartdirektivet 2018 och i huvudsak kvarstår i det reviderade direktivet från 2023, även om nya kriterier har tillkommit och vissa har preciserats. Sverige bedömdes som ett A-land enligt det tidigare direktivet. Direktivet syftar enligt rapporten till att öka användningen av förnybar energi för att motverka klimatförändringar, skydda miljön och minska EU:s energiberoende samt bidra till tekniskt och industriellt ledarskap, sysselsättning och tillväxt, även i landsbygds- och glesbygdsområden.

Av rapporten framgår att det för oförändrade hållbarhetskriterier finns en genomförande-förordning med operativ vägledning för hur kraven i artikel 29 ska styrkas. Enligt förordningen ska ekonomiska aktörer göra riskbaserade bedömningar som ger korrekta, aktuella och kontrollerbara bevis för att verifiera ett A-land samt följa angivna styrkningsmetoder. För de kriterier som tillkommit eller preciserats finns ännu ingen sådan vägledning.

Skogsstyrelsen uppger att myndigheten i samverkan med Naturvårdsverket ska lämna förslag till nationell definition av gammal skog samt klassificeringskriterier för såväl gammal skog som urskog i skogsvårdslagstiftningen. Det framhålls att kriterierna inte ska definiera naturskogar. Myndigheten ska även ta fram underlag och föreslå nödvändiga författningsändringar för att Sverige ska kunna uppfylla A-landskriterierna i förnybartdirektivet.

Vidare anges att definitionen och klassificeringskriterierna ska bidra till ett samhällsekonomiskt effektivt genomförande av det reviderade förnybartdirektivet och avskogningsförordningen och avse skogar som är avgörande för biologisk mångfald, det vill säga skogar som redan är formellt skyddade eller prioriterade för skydd. Kriterierna ska enligt rapporten utgå från objektiva naturförhållanden, beakta kommissionens frivilliga vägledning (SWD [2023] 62 final) och ta sin utgångspunkt i skyddsvärda skogar med mycket hög beståndsålder (i huvudsak 180 år eller äldre), hög förekomst av gamla träd, död ved, flerskiktning, naturlig föryngring och helt eller nästintill helt utan betydande mänsklig påverkan. Kriterierna ska dessutom utformas så att endast skyddsvärda skogar med höga naturvärden inkluderas, för att undvika överimplementering av direktivet.

Rapporten anger slutligen att direktivet syftar till att hindra användningen av skogsbiomassa som inte uppfyller hållbarhetskriterierna i vissa energianläggningar, vilket innebär minskad efterfrågan på sådan biomassa. Oavsett om Sverige utgör ett A-land eller inte får skogsbiomassa enligt direktivet inte tas från urskog eller gammal skog.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagets problembeskrivning och syfte framgår tillräckligt tydligt.

Regelrådet finner redovisningen godtagbar.

## Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

I promemorian anges att avsaknad av samrådsplikt riskerar att leda till åtgärder i urskog och gammal skog som försämrar naturvärden och ekologiska funktioner. Det uppges vidare att detta kan medföra att Sverige inte längre betraktas som A-land enligt förnybartdirektivet eller som lågriskland enligt avskogningsförordningen. Förslagsställaren framhåller att detta skulle innebära högre administrativa kostnader, krav på tredjepartsverifiering samt risk för att svensk skogsråvara uppfattas som mindre hållbar internationellt, vilket kan leda till konkurrensnackdelar även för annan skogsråvara.

Promemorian uppger också att avsaknaden av en nationell definition av gammal skog enligt förnybartdirektivet försvårar tillämpningen och kan orsaka konkurrensproblem. Det konstateras att ett nollalternativ kan kräva reglering enligt avskogningsutredningens förslag för att förhindra omvandling av urskog, varför en tydlig och effektiv reglering bedöms som avgörande för en långsiktigt hållbar utveckling av skogen.

I Skogsstyrelsens rapport anges att myndighetens uppdrag handlar om anpassningar som är nödvändiga för att Sverige fortsatt ska kunna anses uppfylla kraven för ett A-land. Det uppges vidare att myndigheten av den anledningen inte analyserat konsekvenserna av om Sverige inte skulle vara ett A-land utan utgått från uppdraget och regeringens intention om att man även fortsatt vill att Sverige ska vara ett A-land. Det framhålls dock också att myndigheten bedömer att kostnaderna skulle öka ytterligare för berörda aktörer i Sverige om Sverige inte kan anses vara ett A-land för skogsbiomassa samt att nationella definitioner och kriterier skulle gälla oavsett om Sverige skulle klassas som A- eller B-land, vilket ges av artikel 29.4, 29.6 b) och 29.7 b).

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilka konsekvenser som kan följa vid utebliven reglering.

Regelrådet finner redovisningen gällande konsekvenser om ingen åtgärd vidtas godtagbar.

## Alternativa lösningar

Den administrativa bördan uppges kunna begränsas om anmälningsskyldigheten enbart omfattar planerad avverkning, men att även andra skogsbruksåtgärder kan påverka urskogs och gammal skogs orördhet och ekologiska funktion. I promemorian anges det därav lämpligt att alla planerade åtgärder föregås av en bedömning från markägaren om området uppfyller definitionen av urskog eller gammal skog, för att på så vis skydda höga naturvärden. Vidare framhålls att Miljömålsberedningens förslag om ändrat krav på avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen inte bedöms nödvändigt, eftersom syftet uppnås genom den nya anmälningsskyldigheten i förordningen om samråd. Det anses också mindre lämpligt att enbart ändra skogsvårdslagen, eftersom den inte omfattar vissa åtgärder som gallring och saknar ersättningsbestämmelser kopplade till anmälningsskyldigheten.

Regelrådet gör följande bedömning. I promemorian framgår att olika alternativ övervägts och det huvudsakliga förslaget motiveras.

Regelrådet finner redovisningen godtagbar.

## Berörda företag

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

Vidare framhålls att en skogsägare som misstänker att ett område kan vara urskog eller gammal skog kommer behöva samråda med Skogsstyrelsen innan skogsbruksåtgärder utförs. Enligt angivelsen i promemorian skapar detta en struktur som gör det möjligt för skogsägare att själva ta ställning till om deras skog ska skyddas som urskog eller gammal skog, samtidigt som de får vägledning för att genomföra skyddet.

Det anges att det i Sverige finns över 300 000 skogsägare men att förslaget endast bedöms påverka en begränsad andel av dessa skogsägare, specifikt de som har skog med så höga naturvärden att den omfattas av den föreslagna samrådsskyldigheten.

I Skogsstyrelsens rapport finns mer detaljerade uppskattningar av gammal skog och urskogens roll i den produktiva skogliga näringen. Där uppges bland annat att uttag av grenar och toppar (grot) för energiändamål genomfördes på omkring 33 procent av den slutavverkade arealen under 2018-2022 och att grotuttaget är större i Götaland och Svealand än i Norrland. Det uppges också att 6 miljoner kubikmeter stamvirke avverkades för energiändamål. I rapporten anges att det volymmässiga uttaget av primära skogsbränslen huvudsakligen bedöms ske från produktiv skogsmark som inte utgör urskog, gammal skog eller skog med hög biologisk mångfald. Det framhålls att direktivet förväntas ha relativt begränsade effekter på uttaget av primärt skogsbränsle och att de föreslagna definitionerna och kriterierna inte bedöms inskränka möjligheten till ett ökat uttag i framtiden. Vidare uppges att uttag av primärt skogsbränsle varken historiskt eller i dag har utgjort ett incitament i skogsägares beslut om förnygringsavverkning, gallring eller röjning. En preliminär bedömning i Skogsstyrelsens rapport är att arealen urskog

och gammal skog enligt de föreslagna kriterierna inte överstiger 0,5 miljoner hektar produktiv skogsmark utanför formellt skydd. Det uppges vidare att analyser av Riksskogstaxeringens data uppskattar arealen till omkring 0,2–0,3 miljoner hektar produktiv skogsmark utanför formellt skydd. Samtidigt framhålls att siffrorna endast bör ses som indikativa, eftersom de bygger på ett stickprov av provytor och att full överensstämmelse mellan de analyserade kriterierna och dataunderlaget inte har varit möjlig att uppnå.

I rapporten anges även att förslaget om deklarationsplikt främst berör skogsägare och verksamhetsutövare men att även mellanhänder som köper och säljer vidare skogsråvara till energiproducenter omfattas genom ökade krav på att tillhandahålla tillförlitlig information till sina köpare. Energiproducenter och andra ekonomiska aktörer behöver, enligt rapporten, anpassa sina rutiner och riskbaserade bedömningar för att säkerställa verifierbara uppgifter som gör att produkten kan klassas som förnybar. Det framgår att 126 aktörer rapporterade användning av fast skogsbiobränsle under 2022–2023 och att 211 aktörer har frivilligt hållbarhetsbesked eller är rapporteringsskyldiga för fast bränsle i anläggningar över 20 MW.

Regelrådet gör följande bedömning. Utifrån förslaget och den påverkade branschen är det förståeligt att det inte går att göra någon precis angivelse av hur många företag som kommer att beröras eller storleken av dessa i och med att detta är avhängigt vilka företag som kan komma att vilja göra åtgärder som kommer att behöva anmälas. Det finns dock vissa relevanta uppgifter i Skogsstyrelsens rapport. Utifrån förutsättningarna gör Regelrådet därför bedömningen att redovisningen är tillräcklig i detta ärende.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag godtagbar.

## **Förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter**

I promemorian anges att den föreslagna samrådsplikten innebär en ökad administrativ börda för berörda markägare, eftersom de själva ska identifiera urskog och gammal skog vid planerade skogsåtgärder. För att underlätta detta framhålls behovet av tydliga definitioner och kriterier samt att Skogsstyrelsen tillhandahåller tekniskt stöd som exempelvis fjärranalysdata. Det uppges att många av de åtgärder som omfattas redan i dag ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, varför ökningen av antalet ärenden bedöms bli marginell. För markägare med skogar vars status inte är självklar uppges dock att behovet av externa konsulter eller myndighetsstöd kan medföra en betydande ökad administrativ börda och kostnader för markägaren, särskilt om det krävs omfattande inventeringar av skogens naturvärden. Kostnaden för denna typ av bedömning anges kunna vara betydande.

Det anges också att Skogsstyrelsen redan i dag bedriver omfattande rådgivning till skogsägare. Under 2024 deltog 14 579 skogsägare i rådgivnings- eller informationsinsatser. Om en särskild skyldighet införs att anmäla skogsbruksåtgärder i urskog eller gammal skog bedöms myndigheten behöva intensifiera detta arbete, både för att klargöra definitioner och kriterier och för att ge råd om hur markägare kan identifiera berörda områden. Det uppskattas kunna omfatta ytterligare flera tusen skogsägare.

I Skogsstyrelsens rapport anges även att myndigheten gör bedömningen att följderna av de anpassningar som föreslås för ett A-land inte blir så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras, eftersom det inte hindrar avverkning av sortimentet sågtimmer och massaved. Där framhålls dock också att även om sågtimmer och massaved inte omfattas av förnybartdirektivet kan det finnas virkesköpande aktörer som undviker att köpa virkesråvara

från dessa skogar för att minimera risken att det används som bioenergi, vilket i så fall innebär negativa ekonomiska konsekvenser för enskilda skogsägare.

Primärt skogsbränsle anges heller inte, varken historiskt eller i dag, varit incitamentdrivande i skogsägares beslut om förnygringsverksamhet, gallring eller röjning. Förklaringen uppges vara att sågtimmer följt av massaved har betydligt högre virkespriser och därmed störst ekonomisk betydelse som sortiment. Sortimenten sågtimmer och massaved omfattas inte av förnybartdirektivet och därför bedöms inte avverkningen av dessa sortiment påverkas. Primärt skogsbränsle anges utgöra omkring 4 procent av bruttovärdet (pris multiplicerat med avverkad årlig volym) i årlig avverkning och runt 2 procent av rotnettovärdet (bruttovärde subtraherat med avverkningskostnader) i avverkningen.

Gällande tillsynsärenden till följd av felaktig deklaration finns en uppskattning – där osäkerheten visserligen framhålls – om 10 till 100 tillsynsärenden per år. Antalet anges bero på hur många skogsägare som inte deklarerar urskog eller gammal skog trots att obligatoriska kriterier uppfylls.

Avsaknad av och felaktig deklaration behöver kontrolleras genom Skogsstyrelsens tillsyn. Kostnaderna för Skogsstyrelsens tillsyn beror på hur många skogsägare som inte deklarerar urskog eller gammal skog trots att obligatoriska kriterier uppfylls. Kostnaden för det tillkommande tillsynsarbetet uppskattas för Skogsstyrelsen (mellan 55 000 och 550 000 kronor) och det uppges att de ekonomiska incitamenten att deklarerat korrekt skulle stärkas om myndigheten kunde ta ut en avgift (något sådant förslag finns inte).

I Skogsstyrelsens rapport uppges också att skogsägaren måste deklarerat uppgifter av betydelse för skogsbiomassans tillåtlighet och hållbarhetsstatus på marknaden. För att kunna deklarerat utifrån föreslagna kriterier anges det kunna komma att krävas ett fältbesök. Regleringen enligt det reviderade förnybartdirektivet medför en merkostnad för markägaren. Skogsstyrelsen uppger dock att såväl skogsvårdslagen som miljöbalkens bestämmelser om hänsyn till miljö och olika naturvärden torde förutsätta att verksamhetsutövaren gör ett fältbesök vid planering av skogsbruksåtgärd som utmynnar i ett uttag av skogsbiomassa från miljöer som kan vara urskog och gammal skog, enligt den definition och de kriterier som föreslås i Skogsstyrelsens rapport.

Ett fältbesök för planering av en skoglig åtgärd uppges kunna ta omkring en dags arbete i anspråk för ett väl underbyggt underlag (i genomsnitt 8000 kronor för 1-3 dagar). Därefter tillkommer en marginell merkostnad för att deklarerat uppgifterna i ansökan eller anmälan om avverkning, i de fall åtgärden ska utföras i urskog eller gammal skog. Detta så att köparna får tillgång till den information dessa behöver för sin verksamhet, i praktiken för att inte riskera sitt hållbarhetsbesked.

I rapporten anges även att transaktionskostnaderna för aktörerna ökar om Skogsstyrelsen inte får i uppdrag att tillhandahålla den information som behövs. I så fall måste skogsägare själva dokumentera och förmedla uppgifterna till köparen, som i sin tur behöver kontrollera dem.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framhålls att det redan i dag finns stora behov av informationsinsatser till skogsägare och att föreslagna ändringar kan medföra att behovet ökar i en omfattning om flera tusen skogsägare. Regelrådet har inte kunnat utläsa några uppgifter om hur mycket tillkommande tid, och därigenom också kostnader, som deltagandet i tillkommande informationsinsatser till följd av de ändrade reglerna kan medföra. Detta borde förtydligas i konsekvensutredningen.



Det är positivt att det finns en uppskattning om vad ett planerat fältbesök kan komma att kosta för ett företag som träffas av sådan kontroll, däremot har Regelrådet inte kunnat utläsa hur många sådana fältbesök som kan väntas årligen. Det är möjligt att denna uppgift kan utläsas under rubriken *Kostnader för Skogsstyrelsens tillsyn ökar* (s. 74), vilket i sådana fall innebär 10 – 100 ärenden per år (och en total kostnad om mellan 80 000 och 800 000 kronor per år) men om så är fallet eller inte framgår inte tillräckligt tydligt.

Sammanfattningsvis finns det en del relevanta uppgifter om vilka konsekvenser förslaget bedömts medföra för företagens kostnader och intäkter samtidigt som det framhålls att konsekvenserna lär bli marginella. Regelrådet kan dock inte utläsa vilka de totala kostnaderna kommer att bli och har heller inte sett någon uppskattning av vad den tillkommande deklarationen av uppgifter av betydelse för skogsbiomassans tillåtlighet och hållbarhetsstatus på marknaden kommer att medföra för kostnader.

Regelrådet finner därför såväl redovisningen av förslagets påverkan på de berörda företagens kostnader som redovisningen av förslagets påverkan på de berörda företagens intäkter bristfällig.

## **Påverkan på konkurrens och särskilda hänsyn till små företag**

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

I Skogsstyrelsens rapport uppges att primära skogsbränslen har begränsad ekonomisk betydelse, varför förnybartdirektivet bedöms ge små företagsekonomiska konsekvenser för skogsägare vid avverkning eller markanvändning. Det framhålls dock också att urskog och gammal skog är ojämnt fördelad, vilket kan innebära större negativa effekter för enskilda skogsägare.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att skogsägare med stora bestånd av gammal skog och urskog påverkas i större utsträckning än andra skogsägare. Det finns också en generell skrivning om att större företag har en större kapacitet att hantera de tillkommande kraven än små företag. Regelrådet har förståelse för att det kan vara svårt att göra en mer detaljerad analys av förslagets konkurrenspåverkan i och med att, utifrån Regelrådets förståelse, saknas tillräckligt specifika uppgifter samt är okänt hur företagen kommer förvalta sin skog framåt.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrens och särskilda hänsyn till små företag godtagbar.

## **Åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter**

I promemorian anges att den administrativa bördan begränsas genom att samrådsplikten inte gäller för åtgärder som redan kräver tillstånd enligt skogsvårdslagen, exempelvis avverkning i fjällnära skog eller ädellövskog. Tillståndsprövningen bedöms säkerställa att skog med höga naturvärden inte avverkas, medan röjning och gallring som främjar skogens utveckling

fortfarande omfattas av samrådsplikt om de sker i urskog eller gammal skog. Vidare framhålls att definitionen av gammal skog, tillsammans med föreslagna kriterier, är central för samrådspliktens omfattning och för att markägare ska kunna identifiera skyddsvärda områden innan åtgärder vidtas.

Promemorian anger också att definitionen av urskog bör följa det EU-rättsliga begreppet i avskogningsförordningen och inte ersättas med en nationell variant. Det bedöms behövas kriterier som förtydligar definitionen, vilka enligt förslaget bör placeras i ett allmänt råd beslutat av Skogsstyrelsen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att förslagsställaren resonerat kring möjligheter för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter.

Regelrådet finner redovisningen godtagbar.

## **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

I promemorian föreslås att de nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 december 2025. Den nya samrådsplikten ska inte tillämpas för den som före ikraftträdandet har anmält en skogsbruksåtgärd för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Det anges att medlemsstaterna senast den 21 maj 2025 ska ha genomfört de bestämmelser som krävs för att följa de nya hållbarhetskriterierna i förnybartdirektivet och att ändringarna i hållbarhetslagen träder i kraft den 1 juli 2025. Om promemorians förslag inte träder i kraft samtidigt med hållbarhetslagen bedöms en övergångsperiod kunna uppstå där det är oklart om Sverige uppfyller kriterierna för ett A-land, vilket kan leda till en högre administrativ börda för biobränsle- och energiproducenter, användare, skogsägare samt myndigheter som Energimyndigheten och Skogsstyrelsen.

Det framhålls vidare att biobränslen som vid ikraftträdandet finns i lager eller som före den 1 juli 2025 avtalats för leverans före den 1 januari 2026 inte behöver uppfylla de nya hållbarhetskriterierna utan omfattas av äldre bestämmelser. Den som är rapporteringsskyldig enligt lagen om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen behöver därför inte ändra sitt kontrollsystem under perioden 1 juli–30 augusti 2025 även om det bygger på att svensk skogsbiomassa används och att Sverige uppfyller kriterierna för ett A-land.

I fråga om övergångsbestämmelser anges att skogar som omfattas av definitionerna av urskog eller gammal skog redan bedöms omfattas av gällande samrådsplikt. Åtgärder som före ikraftträdandet har anmälts enligt 12 kap. 6 § miljöbalken eller genom avverkningsanmälan till Skogsstyrelsen anses därmed redan ha fullgjort samrådsskyldigheten. Det påpekas dock att den förtydligade samrådsplikten kan innefatta en uppgiftsskyldighet om att det berörda området är urskog eller gammal skog och att denna skyldighet inte kan anses fullgjord om uppgiften saknas. Eftersom överträdelser är straffbelagda enligt 29 kap. 4 § miljöbalken bedöms det finnas behov av en övergångsbestämmelse som tydliggör när skyldigheten ska anses vara fullgjord, och därför föreslås att den nya samrådsplikten inte ska gälla för den som före ikraftträdandet har gjort anmälan enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Gällande behovet av informationsinsatser uppges i promemorian att informations- och rådgivningsinsatser kommer att krävas för att underlätta införandet. Det uppges även att Skogsstyrelsen kan erbjuda stöd och rådgivning, inklusive information om hur man identifierar skog med höga naturvärden.



Om det införs en särskild skyldighet att anmäla skogsbruksåtgärder som avses utföras i urskog eller gammal skog, gör förslagsställaren i promemorian bedömningen att det är sannolikt att Skogsstyrelsen behöver öka sina rådgivnings- och informationsinsatser, både för att informera om definitioner och kriterier för urskog och gammal skog samt för att ge råd om hur skogsägare kan identifiera dessa områden. Det uppges kunna röra sig om ytterligare ett antal tusen skogsägare som behöver information om de nya reglerna och definitionerna. Dessutom anges det finnas tekniska hjälpmedel som fjärranalys och tillgång till redan genomförd kartläggning som finns i Skogsstyrelsens register och att dessa kan hämtas via e-tjänsten Mina sidor eller på annat sätt.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet konstaterar att promemorian tydligt anger tidpunkten för ikraftträdande samt redovisar riskerna associerade med om förslagens ikraftträdande inte överensstämmer med hållbarhetslagens ikraftträdande. Behovet av övergångsbestämmelser framgår förhållandevis tydligt. Det anges också att informations- och rådgivningsinsatser kommer att krävas samt på vilket sätt sådant arbete bedrivs i dag – och att dessa insatser sannolikt behöver utvidgas.

Regelrådet finner redovisningen avseende särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

## **Hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas**

Det anges i Skogsstyrelsens rapport att kriteriernas praktiska tillämpning och behovet av fältbedömningar bör utvärderas efter ett till två år för att pröva om förändringar behövs för att förbättra tillämpningen. Det anges att en regelbunden prövning och bedömning av om Sverige uppfyller kraven för A-land är nödvändig och att tillsynen därvid är av central betydelse. Vidare framhålls att en bredare utvärdering tidigast kan genomföras 2027 och att denna då skulle kunna omfatta även ändringar i lagen om hållbarhetskriterier samt kopplingar till avskogningsförordningen, naturrestaureringsförordningen och andra relevanta regelverk. Förslagsställaren anger att en sådan utvärdering förutsätter myndighetsgemensamma insatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Informationen i denna del bedöms tillräcklig. Regelrådet finner därav redovisningen avseende hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas godtagbar.

## **Förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven**

Skogsstyrelsen bedömer i rapporten att de föreslagna anpassningarna överensstämmer med Sveriges skyldigheter enligt förnybartdirektivet och att Sverige inte går längre än vad som krävs för ett A-land.

Av regeringsuppdraget uppges att kriterierna ska utgå från skyddsvärda skogar med mycket hög beståndsålder (omkring 180 år eller äldre), hög förekomst av gamla träd och död ved, flerskiktning, naturlig föryngring och i det närmaste obefintlig mänsklig påverkan. Det anges att syftet är att endast inkludera skogar med höga naturvärden och därmed undvika en överimplementering av direktivet.

Det redovisas att Finlands och Sveriges nationella definitioner av "gammal skog" i huvudsak är likartade men skiljer sig i vissa avseenden. Enligt rapporten har Finland lägre krav på ålder, högre krav på mängden död ved och färre kriterier (två huvudkriterier och fyra kompletterande) än de svenska förslagen (fem huvudkriterier och fyra kompletterande). Skogsstyrelsen uppgår

att de svenska kompletterande kriterierna är mer mätbara medan Finland i stället anger begränsningar för när områden inte ska omfattas, till exempel utifrån graden av skogsbruk eller minimiareal. Vidare framhålls att Finland offentliggör inventering av statlig skogsmark och leder arbetet med formellt skydd via jord- och skogsbruksministeriet, medan inventering och skydd på privat mark sker frivilligt inom ramen för METSO-programmet.

I rapporten framhålls också att det finns andra styrmedel och frivilliga initiativ för att bevara skogar med hög biologisk mångfald. Skogsstyrelsen anger att förnybartdirektivet är ett administrativt tvingande styrmedel men kompletteras av fler och delvis mer ingripande policyinitiativ på EU-nivå som påverkar skogsbruk och skogssektorn. Det anges att skogsägare med konstaterad gammal skog, urskog eller områden med hög biologisk mångfald kan ha ett ökat intresse av att anmäla för frivilligt formellt skydd, vilket dock är beroende av möjligheten till skyndsam och säker ersättning.

Slutligen anges i rapporten att förnybartdirektivet endast reglerar virkesråvara för vissa specificerade energianvändningar. Andra användningsområden, som sågade trävaror eller massa, omfattas inte. Det framhålls att direktivet ska tillämpas i befintlig nationell kontext, bland annat miljöbalken och skogsvårdslagen, samt EU:s avskogningsförordning som trädde i kraft den 29 juni 2023 och blir tillämplig den 30 december 2024. Avskogningsförordningen kräver bland annat spårbarhet (geolokalisering) till produktionsområde, att skogstypen inte försämrats i för hög utsträckning och att avverkningsytan inte omvandlats till jordbruksmark samt att produktionen utförts i enlighet med relevant lagstiftning. Skogsstyrelsen bedömer att detta får betydelse för den skogsbiomassa som ska hanteras enligt förnybartdirektivet.

Regelrådet gör följande bedömning. Jämförelsen med den finska implementeringen är bra. Skogsstyrelsens bedömning att den föreslagna implementeringen inte går utöver minimikraven framgår.

Regelrådet finner redovisningen avseende förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven godtagbar.

## **Övrigt som Regelrådet vill framföra**

Regelrådet har ingenting annat av relevans att framföra i ärendet.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 24 september 2025.

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

Ärendet föredrogs av Stig-Dennis Nyström.



Anna-Lena Bohm

Ordförande



Stig-Dennis Nyström

Föredragande