Regelrådet

Beslutsdatum 2025-11-26
Vårt diarienummer RR 2025–362
Ert diarienummer 2025/3265

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

Skogsstyrelsen

Yttrande över förslag till föreskrifter om vissa kriterier för gammal skog

Regelrådets ställningstagande

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

Bakgrund och innehållet i förslaget

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet remitterade under sommaren 2025 *Promemoria – Anmälningsplikt för skogsbruksåtgärder i urskog och gammal skog samt krav för A-landsstatus i förnybartdirektivet*, daterad den 25 juni 2025, LI2025/01286.[1] I promemorian föreslogs bestämmelser i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd (förordningen) som innebär att skogsbruksåtgärder som avses utföras i urskog eller gammal skog ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Bakgrunden är att urskog och gammal skog behöver definieras i svensk rätt, för att förnybartdirektivet i dess senaste lydelse ska kunna tillämpas på ett korrekt sätt i Sverige. Förslagen i promemorian syftade till att Sverige fortsatt på ett kostnadseffektivt sätt ska vara ett A-land enligt förnybartdirektivet utan att gå utöver direktivets miniminivå.

Regeringen beslutade den 13 november 2025 om ändringar i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd genom att det infördes en definition avseende gammal skog och ett nytt bemyndigande för Skogsstyrelsen att meddela föreskrifter avseende vissa av kriterierna för gammal skog i 3 §. Bemyndigandet innebär bland annat att Skogsstyrelsen får meddela föreskrifter om när kriterierna avseende mycket hög ålder samt inhemska trädarter ska anses vara uppfyllda. Skogsstyrelsen får även meddela ytterligare föreskrifter, förutom det som framgår av 4 § om förekomst av död ved, om när kriteriet beträffande struktur och dynamik ska anses vara uppfyllt. På sidorna 10–11 i konsekvensutredningen preciseras begreppet ”mycket hög ålder” och de tre kategorierna som skogen delas in i.

Senast den 21 maj 2025 skulle EU:s medlemsstater ha genomfört de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa de nya hållbarhetskriterierna enligt förnybartdirektivet. De föreslagna föreskrifterna ses som en del i genomförandet. Förslagsställaren bedömer därför att dessa ska träda i kraft så snart som möjligt, vilket beräknas kunna ske den 1 februari 2026.

[1] Regelrådet besvarade remissen i ärende RR 2025–228 och bedömde att konsekvensutredningen inte uppfyllde kraven i förordningen om konsekvensutredningar, huvudsakligen för att det var svårt att utläsa vilka effekter förslaget skulle få på kostnader och intäkter för berörda företag.

Konsekvenser för företag

I ovan nämnda promemoria och i förordningen, framgår att en stor del av de skogsbruksåtgärder som ska anmälas för samråd om de utförs i urskog eller gammal skog redan i dag ska anmälas för samråd enligt den generella samrådsplikten enligt 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken, eftersom de kan komma att väsentligt ändra naturmiljön om de utförs i skog med mycket höga naturvärden. För dessa skogsbruksåtgärder finns det alltså redan enligt tidigare regelverk en administrativ börda för markägaren att anmäla åtgärderna för samråd.

Förslagsställaren uppger att det inte beräknades några berörda arealer i promemorian och att beräkningen av vilka arealer som berörs till följd av föreskriftsförslaget därmed försvåras. I förslag till föreskrifter är det framför allt ålderskriteriet för gammal skog som siffersätts till 160 och 180 år. Huruvida detta kriterium är mer eller mindre än vad som kan utläsas i regeringens promemoria uppges vara svårbedömt. Skogsstyrelsens val av ålder bygger dock på ett tidigare regeringsuppdrag[2] där ålder angavs redan i uppdraget vilket torde betyda att ålderskriteriet inte har någon additionell effekt jämfört med regeringens promemoria. Resultatet skulle därmed bli att inga skogsbruksföretag eller arealer skogsmark berörs av dessa förslag till föreskrifter i sig.

Förslaget rör alla verksamhetsutövare som har för avsikt att utföra skogsbruksåtgärder. Dessa har att ta ställning till skogens ålder och trädartsammansättning, om skogen i övrigt uppfyller den definition av gammal skog som framgår av förordningen. Föreligger den ålder och trädartsammansättning som här föreslås ska skogsbruksåtgärden föregås av en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Godtas eller fastställs den gjorda bedömningen och uttag av råvara kan göras utan för stor påverkan på platsens naturvärden, får energiproducenter som innehar ett hållbarhetsbesked inte använda den primära skogsråvaran för produktion av energi klassad som förnybar.

I första hand omfattas skogsbruksföretag vilket är lika med SNI 02 i svensk näringsgrensindelning (SNI) som motsvarar branschen Skogsbruk. Storleken varierar från små enskilda markägare med mycket litet skogsinnehav till aktiebolag som äger mycket stora arealer skogsmark. I andra hand berörs även företag som köper primärt skogsbränsle. Dessa företag är verksamma i fjärrvärme-, fjärrkyla- och kraftvärmesektorn. För att beräkna antalet verksamhetsutövare eller skogsbruksföretag som berörs av förslaget till föreskrifter måste det göras en bedömning av hur stor areal skogsmark som kan beröras.

Trots att inga skogsbruksföretag berörs i sig av förslaget till föreskrifter uppger Skogsstyrelsen att det ändå kan vara av intresse att beräkna hur stor areal gammal skog som skulle träffas av definitionen och kriterierna för gammal skog. Om föreskrifterna avseende åldrar fastställs, skulle runt 100 000 hektar produktiv skogsmark utanför dagens formella skydd beröras. Dessa arealer är främst lokaliserade till norra och södra Norrland. Även om det inte kan styrkas så kan det antas att en viss andel av denna areal återfinns inom skogsbrukets så kallade frivilliga avsättningar som 2024 uppgick till total 1,4 miljoner hektar produktiv skogsmark. Av dessa var 89 procent av arealen skog äldre än 81 år. Skog äldre än 121 år utgjorde 66 procent. Motsvarande uppgifter för övrig produktiv skogsmark är 26 respektive 13 procent. Störst andel skog i den äldsta åldersklassen, 121+ år, finns i södra

[2] Ekonomistyrningsverket. Skogsstyrelsens regleringsbrev 2024. https://www.esv.se/Statsliggaren/Regleringsbrev?rbid=24087 Hämtad 2025-10-12.

Norrland, 75 procent, och lägst i Svealand, 44 procent. Denna areal innehas till cirka 25 procent av enskilda ägare och 75 procent av övriga ägarkategorier.

För markägare som vill utföra skogsbruksåtgärder i skog med höga naturvärden, men som inte omedelbart kan konstatera om den är gammal skog enligt kriterierna, kan en mer omfattande bedömning vara nödvändig. Markägaren kan behöva ta hjälp av externa konsulter eller Skogsstyrelsen för att få en mer detaljerad bedömning av om beståndet utgörs av gammal skog eller inte. En sådan process kan innebära en ökad administrativ börda och kostnader för markägaren, särskilt om det krävs omfattande inventeringar av kriterierna för gammal skog. Förslagsställaren uppger dock att en sådan ökad administrativ kostnad är knutet till förordningen och inte till Skogsstyrelsens föreslagna föreskrift i sig.

Tydliga kriterier för gammal skog uppges medge fortsatta intäkter till skogsägaren, från skogsbränsle från arealer som inte är gammal skog. Motsatsvis kan det antas att efterfrågan/avsättningen för skogsbiomassa för energiändamål minskar om den som producerar förnybar energi har svårt att säkerställa sin efterlevnad av hållbarhetskriterierna vid användning av sådan råvara.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Det uppges att föreskrifterna i sig inte medför några ökade administrativa kostnader för berörda företag utan att dessa följer av bestämmelserna i förordningen om anmälan för samråd. Enligt Regelrådets uppfattning är det svårt att utläsa från konsekvensutredningen hur stora förslagets effekter blir för de berörda företagens kostnader och framför allt intäkter. Det framgår att Skogsstyrelsen utgått ifrån uppgifter i tidigare remitterad promemoria samt regeringsuppdrag där vissa fasta förutsättningar fastslagits redan i uppdraget, vilket begränsar handlingsutrymmet. Regelrådet hade dock gärna sett en tydligare redovisning av hur innehållet i föreskrifterna påverkar berörda företag, särskilt vad gäller alternativa lösningar och intäkter.

Regelrådet har tagit del av de remissvar som kommit in till den ovan nämnda promemorian. Där framgår bland annat att flera remissinstanser är positiva till att det införs tydliga definitioner av vad som avses med gammal skog och att det är viktigt att ta hänsyn till de skillnader som finns mellan olika delar av landet. Det har dock även kommit in synpunkter på att medelåldern för gammal skog i norra Sverige bör sättas till minst 200 år.

Exempelvis skriver Norra skog i sitt remissvar att privata skogsägare under lång tid haft traditionen att låta skogen stå och växa till hög ålder innan avverkning. Detta har bidragit till att stora delar av den brukade skogen utvecklat naturvärden. När man inför generella åldersgränser för när skog inte längre får brukas uppstår dock en risk att effekten blir den motsatta. Skogsägare som värnar om sin brukanderätt kan känna sig pressade att avverka tidigare än de annars skulle ha gjort, av oro för att annars förlora möjligheten att bruka sin mark. En sådan utveckling skulle på sikt kunna leda till att färre skogar tillåts bli riktigt gamla, vilket i sin tur minskar den naturliga variationen och de naturvärden som uppstår i äldre bestånd. Samtidigt ska det understrykas att när en skog avverkas så växer annan skog upp och når högre ålder, vilket bidrar till en kontinuerlig förnyelse och en dynamik i landskapet. Särskilt genom ett aktivt brukande enligt vetenskapliga och beprövade metoder skapas ofta flerskiktade skogar som både kan ge produktionsvärden och bära viktiga biologiska värden.

Regelrådet bedömer att förslagsställaren borde ha kunnat utveckla redovisningen av alternativa lösningar, inte minst för att tydliggöra varför man ansett att det föreslagna

alternativet är att föredra i förhållande till möjliga alternativ. Regelrådet är medvetet om tidigare instruktioner men anser likväl att det hade varit behövligt, vid regelgivning, med en tydligare redovisning av de grundläggande skälen till de föreslagna definitionerna rörande den föreslagna skogliga åldern. Detta särskilt som flera remissinstanser till remissen avseende överordnad reglering har framfört önskemål om en högre åldersgräns. I avsaknad av sådan redovisning är alternativa lösningar bristfälligt redovisad. Vidare hade det varit behövligt med ett utvecklat resonemang kring kostnader men särskilt intäkter kopplat till de risker som kan uppstå för skogsägare genom förslaget. Exempelvis kan skogsägare känna sig tvingade att avverka skog tidigare än de annars gjort av oro för att förlora rätten att bruka sin mark, vilket möjligen kan skapa en rakt motsatt effekt till den som rimligtvis eftersträvas. Detta utifall skogsägare kan få starka incitament att forcera avverkning jämfört med alternativet att avverka på traditionell affärsmässig grund. Det kan i sin tur innebära att skogsägare kan behöva alternativ finansiering för att avverka sin skog, till högre kostnader, liksom att skog avverkas vid en inte optimal tidpunkt utifrån rådande marknadsläge. Regelrådet vill inte ge sken av att överdriva negativa konsekvenser för berörda företag men kan likväl konstatera att resonemang om möjliga konsekvenser, och förslagsställarens värdering av sådana möjliga konsekvenser, helt saknas i konsekvensutredningen.

Regelrådet bedömer att alternativa lösningar, påverkan på kostnader och intäkter, påverkan på konkurrens och särskilda hänsyn till små och medelstora företag är bristfälligt redovisade. De två senare eftersom beskrivning av dessa delaspekter helt saknas. Regelrådet vill påminna om att alltid redovisa samtliga delaspekter i konsekvensutredningen. Samtliga övriga delaspekter bedöms vara godtagbart redovisade. Sammantaget bedömer Regelrådet dock att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen om konsekvensutredningar.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 26 november 2025.

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

Ärendet föredrogs av Katarina Kjellström

Anna-Lena Bohm
Ordförande

Katarina Kjellström
Föredragande