

Analys av hinder för återvätning och förslag på åtgärder



© Skogsstyrelsen 2025

Dnr 2024/861

Projektledare/redaktör
David Ståhlberg

Projektgrupp/författare
Camilla Andersson
Lars Hansson
David Ståhlberg

Omslag
Ricarda Schultz

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	6
1 Introduktion	7
1.1 Syfte, avgränsningar och definition	7
1.2 Problembeskrivning	7
1.2.1 Sverige har ett särskilt ansvar att återväta skogsmark	7
1.2.2 EU ställer krav på ökade nettoupptag i skog och mark	8
1.2.3 Ambitionen är att återväta 100 000 hektar till 2045	8
1.2.4 Arbetet går framåt men inte tillräckligt fort	9
1.2.5 Markägarnas inställning är avgörande	10
1.2.6 Är det värt att upplåta sin mark för återvätning?	10
1.3 Metod och genomförande	11
1.3.1 Analyssteg och underlag	11
1.3.2 Teoretiska utgångspunkter	12
2 Analys och resultat	13
2.1 Faktorer som påverkar markägarnas beslut om återvätning	13
2.1.1 SWOT-analys utifrån markägares uppfattningar om återvätning	13
2.1.2 Återvätning som inte efterfrågas av Skogsstyrelsen	15
2.1.3 Ytterligare medskick	16
2.2 Förutsättningar för att höja ersättningen	17
2.2.1 Statsstödsreglerna sätter ribban	17
2.2.2 Vissa stöd får användas utan att ha prövats av EU-kommissionen	18
2.2.3 Att vara eller inte vara verksamhetsutövare	21
2.3 Utblickar	23
2.3.1 Svaga incitament för återvätning av jordbruksmark i Sverige	23
2.3.2 Starka ekonomiska incitament för återvätning i Danmark	24
2.3.3 Svaga ekonomiska incitament för återvätning i Finland	26
3 Slutsatser och förslag	28
3.1 Incitamenten för återvätning motsvarar inte efterfrågan	28
3.1.1 Förtroendet för Skogsstyrelsens återvätningsarbete är högt	28
3.1.2 Återvätt mark används inte för skogsproduktion	28
3.1.3 Faktiska och upplevda osäkerheter är ett hinder	28
3.1.4 Biologisk mångfald är en drivkraft	29

3.1.5	Pionjäranda banar väg – men sociala trösklar bromsar spridningen	29
3.1.6	Det finns utrymme att höja ersättningen	29
3.1.7	Ersättningen är under marknadsvärdet och täcker inte klimatnyttan	30
3.1.8	Handläggningskapaciteten kan bli en flaskhals	30
3.2	Åtgärder som kan öka arealen återvätt mark väsentligt	31
3.2.1	Marknadsmässigt pris för nyttjanderätter	31
3.2.2	Marknadsföring och rådgivning	32
3.2.3	Återvätningsavtal med intrångsersättning	32

Förord

Skogsstyrelsen har på eget initiativ analyserat externa hinder för återvätning och lämnar i denna rapport förslag på åtgärder för att hantera dem.

Analysen bygger bland annat på attitydundersökningar av markägares inställning till återvätning. Den innefattar även en genomgång av statsstödsregelverket och jämförande utblickar mot hur återvätning bedrivs på andra håll i vårt närområde.

Utredningen har genomförts oberoende av Skogsstyrelsens återvätningsförvaltning men i nära dialog för att säkerställa policyrelevansen. Slutsatser och förslag lämnas härmed över till förvaltningen för fortsatt hantering.

Det är vår förhoppning att utredningen ska bidra till kunskap om vilka hinder och incitament som är viktiga för skogsägarna när de ska fatta beslut om återvätning. Allt för att arbetet med återvätning ska gå framåt till nytta för klimatet och den biologiska mångfalden.

Vi riktar ett stort tack till alla som bidragit till utredningen.

Jönköping 28 april 2025

Stefan Karlsson
Stf enhetschef, Skogsstyrelsen

David Ståhlberg
Utredare, Skogsstyrelsen

Sammanfattning

Samhällets efterfrågan på återvätning av organogen skogsmark för att minska utsläppen av växthusgaser är stor. Målbilden är 100 000 hektar till 2045. Arbetet är i gång och den årliga takten har gått från under 100 hektar avtalad areal under 2021 till nästan 500 hektar under 2024. Utredningen bedömer att det kan gå att komma upp i 5 000 hektar per år inom överskådlig tid med hjälp av starka och effektiva styrmedel i kombination med tillräckligt stor handläggningskapacitet.

Utredningen föreslår att

- ersättningen till markägarna höjs genom att inkludera värdet på den klimatnytta som åstadkoms,
- marknadsföringen och rådgivningen utvecklas med avseende på bland annat fortsatt brukande, samt
- återvätningsavtal med intrångsersättning erbjuds till markägare som inte har för avsikt att bedriva skogsbruk på återvätt mark.

Fokus för utredningen har varit återvätning utifrån markägarnas perspektiv. Den övergripande utmaningen för att öka arealen är att incitamenten för dem inte matchar samhällets efterfrågan. Det måttliga intresset för att sälja nyttjanderätter till Skogsstyrelsen är en stark indikation på att ersättningen är för låg. Samtidigt finns det en bristande förståelse och acceptans för att fortsätta bruka återvätt mark.

Faktiska och upplevda osäkerheter kring återvätningens effekter bidrar till att markägare tvekar. Det bär även emot att lägga igen diken som tidigare generationer har grävt. Därtill har återvätning fått en negativ stämpel genom missriktade aktioner från aktivistgrupper. Detta till trots är närmare 40 procent av 1 000 tillfrågade markägare generellt positiva till våtmarker eller återvätning på skogs- och jordbruksmark. Mer än 10 procent av dem kan även tänka sig att initiera åtgärder på sin egen mark inom tre år. En stark drivkraft bland många är att gynna den biologiska mångfalden. Klimatnytta är väsentligt mindre utbredd som drivkraft. Från samhällets sida ökar förväntningarna på återvätning med dubbla syften genom naturrestaureringsförordningen.

Utredningen visar att det finns statsstödsrättsliga förutsättningar att höja ersättningen till markägarna. Bedömningen är att ersättningen för nyttjanderätter ligger klart under marknadsvärdet. Det som framförallt saknas är värdet på den klimatnytta som återvätningen bidrar till. Utredningen ser goda möjligheter att inkludera det värdet i priset. På så sätt skulle ersättningen även kopplas tydligt till något som åstadkoms istället för att bara kompensera för minskad produktion.

Att återväta 100 000 hektar till 2045 är förvisso en utmaning. En styrka är att markägarnas förtroende för Skogsstyrelsens återvätningsarbete är högt. Viss inspiration kan hämtas från Danmark som med hjälp av starka ekonomiska styrmedel har tagit sig för att återväta 50 000 hektar åkermark till 2030.

Utredningen bygger bland annat på attitydundersökningar, analys av EU:s statsstödsregler samt utblickar mot jordbrukssektorn, Danmark och Finland.

1 Introduktion

1.1 Syfte, avgränsningar och definition

Utredningen ska identifiera och analysera hinder för Skogsstyrelsens arbete med återvätnings och ge förslag på hur hindren kan överbryggas.

Fokus ligger på återvätnings ur markägarnas perspektiv, med särskild tonvikt på de privata enskilda markägarna. Skogsstyrelsens interna organisation och arbetssätt ligger utanför utredningen men kan beröras indirekt. Följande punkter har väglett upplägget av analysen:

1. *Faktorer som påverkar markägarnas beslut om återvätnings.* Vad får markägarna att upplåta mark för återvätnings? Vad får dem att avstå?
2. *Förutsättningar för att höja ersättningen.* För att kunna hantera möjliga behov av att stärka de ekonomiska incitamenten analyseras premisserna enligt statsstödsreglerna samt olika principer för ersättningar.
3. *Utblickar.* För att bredda perspektivet görs utblickar mot jordbrukssektorn och det geografiska närområdet.

Resultaten och förslagen ska kunna omsättas av Skogsstyrelsen så att takten i återvätnings ökar i enlighet med politikens ambitioner och de behov som finns att minska växthusgasutsläppen. Förslagen ska dock ses just som förslag.

Med *återvätnings* avses om inget annat anges aktiv igenläggning av diken på organogen skogsmark i syfte att minska utsläppen av växthusgaser.

1.2 Problembeskrivning

Det är välkänt att det är bråttom att minska utsläppen av växthusgaser. Att lägga igen diken på organogen skogsmark är en potent och tekniskt sett relativt enkel klimatåtgärd. Sedan några år förfogar Skogsstyrelsen över styrmedel, åtgärderna är kostnadseffektiva och återvätnings takten ökar. Men ökningen understiger både förväntningarna och behoven. Det finns därför skäl att syna tänkbara hinder.

1.2.1 Sverige har ett särskilt ansvar att återväta skogsmark

Drygt två procent av de globala växthusgasutsläppen kommer från utdikade torvjordar.¹ Två områden i världen sticker ut när det gäller utdikningen av torvjordar: Nordvästeuropa och Sydostasien. I Nordvästeuropa handlar det om rationalisering av jord- och skogsbruk de senaste århundradena. Cirka 3,5 procent eller 0,8 miljoner hektar av den produktiva skogsmarken i Sverige är dikad torvmark.² I Sydostasien handlar det om palmolja produktionens expansion de senaste decennierna.

¹ Fluët-Chouinard m.fl. 2023. Extensive global wetland loss over the past three centuries. Nature 614: 281-291.

² Skogsstyrelsens rapport 2021/7. Klimatpåverkan från dikad torvtäckt skogsmark – effekter av dikesunderhåll och återvätnings.

I Sverige släpper dikade torvmarker ut 10–15 miljoner ton koldioxidekvivalenter varje år varav drygt hälften kommer från skogsmark.³ Som jämförelse var brutto-utsläppen exklusive utsläppen från skog och mark drygt 44 miljoner ton 2023 medan nettoupptaget i skog och mark var 31 miljoner ton vilket gav ett netto-utsläpp på 13 miljoner ton. Motsvarande siffror 1990 var 72, 55 och 17 miljoner ton. Politiska åtgärder har lett till att utsläppen från industri och transporter har minskat. Det minskade nettoupptaget i skog och mark beror bland annat på ökad avverkning och minskad tillväxt i skogen.

Utsläppen från dikade torvmarker har fått uppmärksamhet först under senare tid. Skogsstyrelsen har sedan 2021 i uppdrag att verka för återvätning genom rådgivning och ekonomiska stöd.⁴ Uppdraget ingår i en bredare våtmarkssatsning som riktar sig till fler myndigheter och innefattar fler ägoslag än skog och fler syften än klimatnytta. Att återskapa eller anlägga våtmarker för att gynna biologisk mångfald eller minska övergödningen är till skillnad mot återvätning i klimatsyfte inga nya företeelser. Återvätning av organogen skogsmark innebär i princip att gamla diken pluggas igen varvid nedbrytningen av torv och utsläppen av koldioxid och lustgas minskar. Även om den höjda vattennivån samtidigt gör att metanutsläppen ökar och skogsproduktionen minskar är åtgärden klimatpositiv, förutom på näringsfattig torvmark i den boreala regionen.⁵

1.2.2 EU ställer krav på ökade nettoupptag i skog och mark

Enligt Parisavtalet ska den globala temperaturökningen hållas väl under 2°C jämfört med förindustriell nivå. Helst ska temperaturökningen begränsas till 1,5°C. Under 2024 var medeltemperaturen 1,6°C över den förindustriella nivån.⁶ EU siktar på klimatneutralitet senast 2050 och nettonegativa utsläpp därefter. Sverige siktar på att klara detta fem år tidigare. Dessförinnan, senast 2030, ska de årliga nettoutsläppen i EU vara minst 55 procent lägre än de var 1990. För att klara målen behöver även nettoupptaget i skog och mark öka. Enligt de nationella beting som följer av LULUCF-förordningen ska Sveriges årliga nettoupptag senast 2030 vara 4 miljoner ton koldioxidekvivalenter högre än det i genomsnitt var 2016–2018. Återvätning av organogen skogs- och jordbruksmark förväntas kunna bidra till årliga utsläppsminskningar på 1 miljon ton.⁷

1.2.3 Ambitionen är att återväta 100 000 hektar till 2045

Målbilden 1 miljon ton per år bygger på Klimatpolitiska vägvalsutredningens bedömning från 2020 att 100 000 hektar produktiv skogsmark på dikad torvmark kan bli tillgänglig för kostnadseffektiv återvätning fram till 2045.⁸ Bedömningen tar fasta på marker med tjocka torvlager och höga utsläpp, det vill säga företrädesvis näringsrika marker i Götaland och Svealand som släpper ut mer än 2 ton koldioxidekvivalenter per hektar och år. Marker som ingår i mark-

³ Naturvårdsverket 2024-12-17. <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/klimat/sveriges-utslapp-och-upptag-av-vaxthusgaser/>. Hämtad 2025-04-14.

⁴ Skogsstyrelsens regleringsbrev för 2021, regeringens beslut N2021/01632 samt Skogsstyrelsens regleringsbrev för 2024.

⁵ Skogsstyrelsens rapport 2022/14. Underlag för strategisk planering för ökad kolsänka.

⁶ Europaportalen 2025-01-10. <https://europaportalen.se/2025/01/2024-slar-alla-tidigare-varmererekord-forsta-aret-over-15-grader>. Hämtad 2025-04-19.

⁷ SOU 2020:4. Vägen till en klimatpositiv framtid.

⁸ Ibid.

avvattningsföretag eller är hydrologiskt komplicerade har räknats bort eftersom de kräver mycket utredningsarbete innan de eventuellt kan återvätas. Även marker som har trädbestånd i fel ålder för avverkning har räknats bort eftersom det ur markägarsynpunkt är mest intressant att återväta i samband med slutavverkning.

Arealuppgiften 100 000 hektar kan sägas vara ett indikativt mål. Något politiskt fastställt arealmål finns inte. Det kan samtidigt noteras att Skogsstyrelsen har ett klimatanpassningsmål om återvätning av 20 000 hektar dikad skogsmark under 2020-talet⁹ och att Miljömålsberedningen talar om återvätning av 60 000 hektar utdikad produktiv skogsmark på torvmark till 2030¹⁰. Naturrestaureringsförordningen sätter också tryck på återvätning och framhåller synergier mellan biologisk mångfald och klimat – men lämnar samtidigt öppet för tolkning vad det innebär såväl kvalitativt som kvantitativt.

1.2.4 Arbetet går framåt men inte tillräckligt fort

För att återväta 100 000 hektar till 2045 krävs en genomsnittlig återvätningstakt på 5 000 hektar per år. Återvätningsarbetet befinner sig dock fortfarande i en uppbyggnadsfas där etablering av personal ännu pågår.¹¹ Under perioden 2021–2024 tecknade Skogsstyrelsen avtal med markägare om återvätning av knappt 1 000 hektar varav drygt 400 hektar också återvattes (tabell 1). Diskrepansen beror på att det kan ta mer än ett år mellan avtalstecknande och dikespluggning. Utöver de avtalade arealerna är minst 1 000 hektar föremål för prövning. Dessutom har ytterligare några hundra hektar produktiv skogsmark på dikad torvmark återvatts eller intecknats för återvätning genom andra offentliga stödprogram¹². Slutligen tillkommer mark som återväs passivt genom att diken lämnats att växa igen. Skogsstyrelsens planeringsmål för 2024 var att avtala 1 600 hektar och plugga 1 000 hektar.

Tabell 1. Skogsstyrelsens återvätningsarbete över tid. Resultat och medelsanvändning.

År	Avtalat (ha)	Pluggat (ha)	Tilldelat (mnkr)	Förbrukat (mnkr)			
				Totalt	Ersättning	Entreprenad	Eget arbete
2021	74	3	55	5,9	0	0	5,9
2022	178	31	75	16,4	1,8	0,3	14,3
2023	244	76	60	36,9	5,1	1,0	30,8
2024	490	326	80	60,9	9,5	2,5	48,9
Totalt	986	436	270	120,1	16,4	3,8	99,9

Under hela perioden 2021–2024 använde Skogsstyrelsen sammanlagt 120 miljoner kronor för återvätning varav drygt 80 procent användes för eget arbete, drygt 10 procent för att ersätta markägare och resten för att betala entreprenörer (tabell 1). Enligt Skogsstyrelsens skattning av klimatnytta per satsad krona är

⁹ Skogsstyrelsens rapport 2019/23. Klimatanpassning av skogen och skogsbruket – mål och förslag på åtgärder.

¹⁰ 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).

¹¹ För närvarande ca 60 återvätningsplanerare motsvarande ca 30 heltidstjänster.

¹² Med stödprogram avses genomförandeprogram med hjälp av ekonomiska styrmedel.

återvätningsarbetet kostnadseffektivt.¹³ Om de sammanlagda kostnaderna för perioden fördelas på de utsläpp som undviks under en 50-årig avtalsperiod blir styckkostnaden 350–400 kronor per ton koldioxidekvivalent. Skattningen bygger på att utsläppsminskningen i genomsnitt är 7–8 ton koldioxidekvivalenter per år och hektar. Motsvarande kostnad för att fånga upp koldioxid genom Bio-CSS är minst 1 000 kronor per ton.¹⁴

Sett till Skogsstyrelsens förmåga att omsätta, eller nyttiggöra, de medel som regeringen anslagit för återvätning börjar verksamheten nå en viss mognad. År 2024 var nyttjandegraden 80 procent vilket kan ställas mot 10 procent tre år tidigare (tabell 1). Därmed inte sagt att uppbyggnadsfasen är förbi.

1.2.5 Markägarnas inställning är avgörande

Det är välkänt från andra områden, inte minst från den gemensamma jordbrukspolitiken, att det kan ta tid att bygga upp ersättningsprogram och få dem att rulla. Eftersom återvätning är en på många sätt helt ny företeelse handlar det för Skogsstyrelsens del även om att bygga upp den interna sakkompetensen och att kunna sälja in konceptet till markägarna. I det utåtriktade arbetet har Skogsstyrelsen att förhålla sig till att skogsägarna är en heterogen grupp med olika mål och drivkrafter för ägandet och brukandet och att de har varierande förståelse av och skiftande attityder till återvätning. Återkommande frågor kan röra allt från klimatförändringarnas orsak och vilken relevans återvätningen har i sammanhanget till hur landskapet påverkas och varför man ska omintetgöra tidigare generationers insatser för att förbättra produktionen.

Fokus för den här studien är återvätning utifrån markägarnas perspektiv, med särskild tonvikt på de privata enskilda markägarna som äger mer än tre fjärdedelar av den produktiva skogsmarken i Götaland och nästan hälften i Svealand.¹⁵ Vad får berörda markägare att vilja upplåta mark för återvätning? Vad får dem att avstå? Ifall de alls känner till möjligheten. Svaren på frågorna bör bidra till förståelse av drivkrafter och hinder som påverkar takten i återvätningsarbetet.

1.2.6 Är det värt att upplåta sin mark för återvätning?

En ofrånkomlig parameter utifrån markägarnas perspektiv är ersättningsnivån. Är den tillräckligt hög för att de ska vilja teckna återvätningsavtal i den omfattning som behövs för att matcha samhällets efterfrågan på 100 000 hektar? Om inte, hur mycket behöver den i så fall höjas och vilka ramar sätter EU:s statsstödsregler? Finns det utrymme inom ramen för den nuvarande nyttjanderättsmodellen som bygger på att Skogsstyrelsen köper nyttjanderätter för återvätning på 50 år¹⁶ eller skulle ett traditionellt stöd öka frihetsgraderna?

Ersättningen som Skogsstyrelsen nu betalar till markägarna är tänkt att motsvara den minskning i markvärde som återvätningen medför omräknat till dagens penningvärde. Kalkylen bygger på att återvätningen förväntas sänka

¹³ Skogsstyrelsens rapport 2025/1. Att genomföra åtgärder för att återväta utdikade våtmarker, resultat 2024.

¹⁴ Energiforsks rapport 2022:842. Bio-CCS I fjärrvärmesektorn – syntes.

¹⁵ Skogsstyrelsen 2024-09-26. <https://www.skogsstyrelsen.se/statistik/fastighets--och-agarstruktur/>. Hämtad 2025-04-15.

¹⁶ Regleras genom återvätningsavtal, dvs nyttjanderättsavtal enligt 7 kap. 3 § jordabalken och skrivs in i fastighetsregistret. Återvätningsavtal kan sägas vara en variant av naturvårdsavtal.

virkestillväxten med i snitt 25 procent och att bärigheten blir sämre. Utifrån det är ersättningen satt till 35 procent av markvärdet enligt Lantmäteriets så kallade skogsnorm som indexuppräknas varje år.¹⁷ Ersättningen betalas ut som ett engångsbelopp. Skogsstyrelsen står för alla planerings- och anläggningskostnader. Markägaren har rätt att fortsätta bruka marken och kan även använda återvätt mark till att uppfylla certifieringskravet inom FSC om anpassad skötsel på fem procent av skogsproduktionsarealen.

Att som verksamhetsutövare gå med i ett ersättningsprogram är i grunden ett företagsekonomiskt beslut. Men det är inte bara ekonomi i omedelbar mening, såsom täckning för intäktsbortfall, som spelar in i beslutet. Även transaktionskostnader – inklusive ansträngningar för att hantera osäkerheter samt praktiska och administrativa svårigheter – spelar in. Det samma gäller icke-monetära eller ideella motiv, sociala normer såsom attityder i branschen samt tillgodogörandet av tillgänglig information.

1.3 Metod och genomförande

1.3.1 Analyssteg och underlag

Analysen har bestått i att (1) undersöka faktorer som påverkar markägarnas beslut om återvätning, (2) undersöka förutsättningarna för att höja ersättningen och (3) blicka ut mot hur återvätning bedrivs på andra håll. Därpå har förslag på incitamentförstärkande åtgärder tagits fram. Analysen bygger på en rad underlag:

- Bred enkät- och intervjustudie i Naturvårdsverkets regi om markägares attityder till våtmarker inklusive återvätning.¹⁸
- Djupintervjuer av skogsägare som valt att teckna återvätningsavtal respektive aktivt valt bort återvätning efter att först ha visat intresse.¹⁹
- Dokumentation från Skogsstyrelsens återvätningsförvaltning i form av egna och inhämtade observationer, analyser och synpunkter.²⁰
- Genomgång av EU:s statsstödsregler samt olika ersättningsprinciper.
- Genomgång av hur arbetet med återvätning fungerar inom jordbrukssektorn och i det geografiska närområdet (Danmark och Finland).

De tre första underlagen svarar mot (1). Utsagor från underlagen gällande markägares uppfattningar om återvätning sammanfattades och strukturerades i en SWOT-matris. De två sista underlagen svarar mot (2) respektive (3).

¹⁷ Ersättningsnivåerna 2025 spänner från 1750 kr/ha på marker med låg bonitet i norra Norrland till 45 500 kr/ha på marker med mycket hög bonitet i södra Götaland.

¹⁸ Genomförd i Naturvårdsverkets regi. Omfattar 1 000 telefonenkäter och 15 intervjuer. Täcker hela landet och är riktad till skogsägare och jordbrukare som äger 5–5 000 ha baserat på ett representativt urval ur SCB:s register varav 60 % har skog som brukas. Dnr NV-02272-24.

¹⁹ Genomförd av konsult. Omfattar 6 markägare som tecknat avtal, 3 som backat efter att först ha visat intresse samt 5 lokala representanter från Södra och Mellanskog. Anthesis rapport 2024:04.

²⁰ Redogörelser av ärenden som inte mynnat ut i avtal (SKS:s rapporter 2022/14 och 2024/01), samtal med regionala sektorsrådet syd (dnr 2023/93), intern workshop 2024-09-11 samt examensarbete med intervjuer av återvätningsplanerare (Ekdahl och von Otter 2025, Lnu).

Utredningen har haft utbyte med Jordbruksverket om stöd inom jordbruket och med Naturvårdsverket om deras bredare arbete med våtmarker inklusive deras översyn av regelverk för att underlätta för återvätnings²¹.

1.3.2 Teoretiska utgångspunkter

Analysen och utarbetandet av förslagen utgår från nationalekonomisk teori. I korthet kan man sammanfatta utgångspunkterna enligt följande:

- Återvätnings kan innebära kostnader för markägaren i form av produktionsbortfall och tid.
- Nyttorna i form av förbättrat klimat och ökad biologisk mångfald tillfaller främst samhället, inte den enskilda markägaren.
- Att upplåta mark för återvätnings är ett företagsekonomiskt beslut grundat på kostnader, intäkter och vinstmaximering där också mjuka värden ingår.
- Samhället står för efterfrågan på de kollektiva nyttorna, medan mark som upplåts för återvätnings representerar utbudet.
- Eftersom nyttorna inte handlas och prissätts direkt på marknaden krävs offentliga insatser för att skapa balans mellan utbud och efterfrågan.
- De åtgärder som vidtas ska ge största möjliga nytta per satsad krona.

²¹ Uppdrag i Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2024. Avrapporterat genom skrivelse NV-09162-23, Översyn av regelverk för att underlätta för återvätnings.

2 Analys och resultat

2.1 Faktorer som påverkar markägarnas beslut om återvätning

Att ingå ett återvätningsavtal är i grunden ett företagsekonomiskt beslut som påverkas av flera faktorer. En central aspekt är det direkta ekonomiska utbytet, det vill säga ersättningens storlek i relation till det produktionsbortfall som återvätningen medför. Även transaktionskostnader spelar in – såsom den tid som krävs för att sätta sig in i informationen och därefter hantera administrativa eller juridiska utmaningar. Hit räknas också ansträngningar för att hantera upplevd osäkerhet kring möjliga konsekvenser. Beslutet påverkas dessutom av ideella motiv, till exempel ett personligt engagemang för klimatet, liksom sociala normer och attityder. Slutligen beror beslutsunderlaget på vilken information som finns tillgänglig – och på individens förmåga att ta till sig och värdera den.

2.1.1 SWOT-analys utifrån markägares uppfattningar om återvätning

Med utgångspunkt i de ovan beskrivna beslutsfaktorerna kan de många utsagor som utredningen samlat in från olika underlag gällande markägares uppfattningar om återvätning sammanfattas och struktureras i en lätt modifierad SWOT-matris (figur 1). Vissa av utsagorna speglar incitament medan andra speglar hinder. Några speglar styrkor och svagheter i Skogsstyrelsens arbete vilket har inverkan på flera av de faktorer som påverkar markägarnas beslut. Utredningen har i det följande strävat efter att urskilja utsagor som har statistisk tyngd eller ingår i ett mönster av återkommande uppfattningar.

Skogsstyrelsens styrkor

Tilliten till alla de myndigheter som arbetar med våtmarker är stark. Detta beläggs statistiskt i Naturvårdsverkets enkätstudie och bekräftas av de underlag som baserats på intervjuer. De intervjubaserade underlag som specifikt rör återvätning av skogsmark vittnar om högt förtroende för Skogsstyrelsens arbete med återvätning inklusive Skogsstyrelsens entreprenörer. Inte minst framhålls Skogsstyrelsens sakkunskap. Den höga tilltron till myndigheter och särskilt det höga förtroendet för Skogsstyrelsens arbete med återvätning bidrar till att sänka markägarnas transaktionskostnader.

Skogsstyrelsens svagheter

Mer än 75 procent av de tillfrågade markägarna i Naturvårdsverkets enkätstudie är obekanta med att det finns ekonomiska incitament för våtmarker inklusive återvätning. Det är också statistiskt belagt att Skogsstyrelsen är väsentligt mindre känd som våtmarksmyndighet än länsstyrelserna och att biologisk mångfald är en kändare miljönytta än klimat. En svaghet som framkommer av de underlag som specifikt rör återvätning av skogsmark är att informationen om att återvätt mark både får och kan brukas inte har nått fram tillräckligt. Kontentan av dessa brister är att det finns ett informationsunderskott bland markägarna.

Incitament för markägarna

Inget av underlagen ger stöd för att markägare, givet nuvarande premisser, väljer att anlägga våtmarker eller att teckna återvätningsavtal för att de upplever att det är ekonomiskt fördelaktigt. Däremot är det underbyggt att markägare avstår av ekonomiska skäl eller väljer att styra åtgärder till marginalmarker. Med det

	Plus	Minus
Skogsstyrelsen	Styrkor → <i>Transaktionskostnader (låga)</i> Hög tillit till myndigheter generellt Högt förtroende för Skogsstyrelsens arbete med återvätning Högt förtroende för de entreprenörer som Skogsstyrelsen anlitar "Källa för information" "Effektiv kommunikation" "Djup ämneskunskap"	Svagheter → <i>Transaktionskostnader (höga)</i> "Långa handläggningstider", "Ett år mellan intresseanmälan och avtal" "SKS har gått från rådgivning till tillsyn" → <i>Information (underskott)</i> Skogsstyrelsen väsentligt mindre känd som våtmarksmyndighet än länsstyrelserna Flertalet markägare i landet känner inte till stöd och avtal för våtmarker Inte gått fram tillräckligt att återvätt areal får och kan brukas Inte gått fram tillräckligt att ersättningen är högre på bördig mark "Saknar utvärdering av effekter" Klimat har inte nått ut lika bra som biologisk mångfald; gäller även klimatanpassning
Markägare	Incitament <i>Ideella värden</i> Biologisk mångfald mer utbredd drivkraft än klimat "Särskilt biologisk mångfald är en drivkraft", "Klimatnyttan stor motivator" Vilt "Finns andra drivkrafter än ekonomiska om man inte lever av skogen" "Moraliska incitament viktigaste drivkraften", "Känslan att göra något bra" Estetiken viktig, markägare vill ofta ha vattenspegel <i>(Ekonomi)</i> Ingen har uttryckt att man valt återvätning för att det är ekonomiskt fördelaktigt)	Hinder <i>Ekonomi</i> "Trädbestånd i fel ålder för avverkning" "Ersättningen är för låg", "Inget att vinna på" Tryck från virkesköpare, "Produktion är prio ett", inlåsning av intilliggande mark "Tjänar mer på mobilmaster, solceller och vindkraft" <i>Transaktionskostnader</i> "Ersättningen täcker inte transaktionskostnaderna" Hög tröskel att ansöka om avtal, krångel med deklaration, skogsbruksplan, FSC "Otydligt kring processen från tanke till genomförd återvätning" Markavvattningsföretag och samägda fastigheter – alla måste vara överens "Hur påverkas fastighetsvärdet?", "Hur förändras marken?", "Går den att bruka?", "Nytt naturtillstånd?" "Hur påverkas omgivande landskap?", "50 år ger känsla av inlåsning" Vad följer av naturrestaureringsförordningen? "Blir kanske full intrångsersättning?" Osäkerhet kring det vetenskapliga kunskapsläget, "Olika bud" <i>Normer</i> Bär emot att lägga igen diken som tidigare generationer grävt och fått stöd för Vill inte förknippas med aktivister "Miljöhets i politik och massmedia", "vi kan inte ansvara för hela samhällets välmående" "Andra markägare har nedlåtande inställning" "Våtmarker ingen stor fråga bland markägare", "Finns redan tillräckligt" "Äganderätten är hotad", fel att ge avkall på rådigheten över sin mark <i>Information</i> Kännedom och kunskap om återvätning och återvätningsavtal

Figur 1. Sammanfattning av återkommande uppfattningar från markägarkollektivet. De kursiverade underrubrikerna är samlande benämningar på faktorer som direkt eller indirekt påverkar markägarnas beslut att teckna återvätningsavtal.

sagt uppger 12 procent av de tillfrågade markägarna i Naturvårdsverkets enkätstudie att det är troligt att de kommer ta initiativ till att anlägga en våtmark eller avsätta mark för återvätning inom tre år.²² Det är också statistiskt underbyggt att biologisk mångfald är huvudskälet för 56 procent av dessa markägare medan 16 procent uppger klimat som huvudskäl. Ideella eller moraliska motiv såsom miljöengagemang återkommer även i de intervjubaserade underlagen. Förhoppningar om att gynna viltet eller att höja landskapets estetiska kvaliteter genom att åstadkomma en permanent vattenspegel är andra icke-monetära motiv som återkommer i underlagen.

Hinder för markägarna

Enligt Naturvårdsverkets enkätstudie är en övervägande majoritet (76 procent) av de tillfrågade markägarna avvisande till att anlägga en våtmark eller att avsätta mark för återvätning inom de närmsta tre åren. En dryg fjärdedel (27 procent) av dessa uppger att huvudskälet till det är att marken inte är lämplig eller att det inte är praktiskt möjligt. En nästan lika stor andel (26 procent) uppger produktionsbortfall som huvudskäl. Konkurrens med produktionsintressen är ett återkommande tema i de intervjubaserade underlagen. Att återväta högväxtmark skogsmark lockar inte och att återväta skog som inte är avverkningsmogen är uteslutet för de flesta. Även explicita uttalanden om att ersättningen är för låg förekommer. Underlagen vittnar också om en utbredd förekomst av en rad osäkerhetsfaktorer. Vad händer med marken och omgivningen? Kan man lita på att återvätningen ger klimatnytta? Vad följer av naturrestaureringsförordningen?²³ Likaså vittnar underlagen om att normer spelar in. Att lägga igen diken som tidigare generationer har grävt bär emot. Vidare finns ett återkommande avståndstagande mot aktivister som man inte vill bli förknippad med. Flera administrativa hinder framkommer i underlagen. Osäkerheter gällande kopplingar till skogsbruksplanen, certifieringen och deklarationen är några återkommande exempel. Juridiska hinder förekommer men är inte dominerande. De hinder som framkommer handlar i huvudsak om svårigheter kopplade till samägda fastigheter och markavvattningsföretag.

2.1.2 Återvätning som inte efterfrågas av Skogsstyrelsen

När det gäller analysen av faktorer som påverkar en markägars beslut om att teckna eller avstå från att teckna återvätningsavtal så är det underförstått att beslutet avser återvätning som efterfrågas av Skogsstyrelsen. Det vill säga återvätning som är inom ramen för vad som bedöms vara kostnadseffektivt. Vanliga exempel på intresseanmälningar som leder till avslag är att vattenflödet är för stort, torvlagret är för tunt, marken är för mager eller klimatet är för nordligt. Intresseanmälningar som inte beviljas kompletterar icke desto mindre bilden av markägarnas uppfattningar om återvätning.

Ett specialfall gäller återvätning som berör eller riskerar att beröra flera fastigheter och där berörda diken ingår i markavvattningsföretag. I sak kan det handla om dikepluggning med hög klimatnytta. Men att säkert avgränsa återvätningen till

²² Detta kan jämföras med att 37 % av alla tillfrågade och 48 % i gruppen kvinnor har en positiv inställning till våtmarker och återvätning på jordbruks- och skogsmark i allmänhet.

²³ Jfr. avsnitt 2.3.1 om jordbrukssidans återvätningsbeting som spiller över på skogssidan. Det kan också noteras att hydrologisk restaurering är en av de viktigaste åtgärderna vid restaurering av skogliga naturtyper däribland västlig tajga som är den mest utbredda naturtypen i Sverige.

avsett område kan vara svårt. Ännu svårare kan det vara att hantera sekelgamla markavvattningsföretag baserade på lagstiftning som idag är obsolet.²⁴ Av den anledningen är det inte kostnadseffektivt att prioritera sådan återvätning.

2.1.3 Ytterligare medskick

Underlagen som legat till grund för SWOT-analysen rymmer även medskick, reflektioner och förslag. Några exempel på frågeställningar lyfts fram i det följande.

Early adopters?

Konsulten Anthesis som ansvarat för djupintervjuer av markägare konstaterar att återvättningsarbetet befinner sig i en tidig fas. Med hänvisning till generella beteendemönster vid introduktion av ny teknik eller nya koncept, antyder man att de markägare som hittills har tecknat avtal utgör en så kallad tidig minoritet (early adopters). Dessa pionjärer vågar bryta mot rådande normer och låter inte nödvändigtvis strikt ekonomiska faktorer väga tyngst i sitt beslutsfattande. Den sena majoriteten tar vid först när det finns en utbredd norm.

Ersättning i nivå med samhällets efterfrågan på klimatnytta?

Anthesis är samtidigt inne på att moraliska incitament inte räcker för det stora flertalet och att ersättningen kan behöva höjas. Vägledande för nivåläggningen bör vara samhällsekonomisk effektivitet varför ersättningen i högre grad bör svara mot samhällets efterfrågan på klimatnytta. Anthesis ser samtidigt en risk för spekulationseffekter om ersättningen höjs, och förespråkar därför att även markägare som tidigare har tecknat avtal bör omfattas av en eventuell höjning.

Intrångsansättning?

Utifrån vad som framgår av flera av underlagen finns en önskan bland markägare att rikta återvätningen till lågavkastande marginalmarker medan Skogsstyrelsen är inriktad mot marker med hög bonitet. Det finns också en uppfattning om att återvätning i praktiken innebär att marken tas ur produktion. De ekonomiska incitamenten för att upplåta högavkastande marker upplevs därmed som otillräckliga. Bland annat underlaget från Skogsstyrelsens sektorsråd i region syd ger uttryck för att återvänt mark skulle kunna hanteras som ett formellt skydd med en intrångsansättning som beräknas därefter.

Friare avtal och fritt fram för fler att dikesplugga?

Flera medskick i underlagen handlar om ökad flexibilitet. Att ge avkall på rådigheten över sin mark i 50 år kan bära emot varför förslag förs fram om mindre strikta avtalsformer än nyttjanderättsavtal. Andra förslag handlar om att tillåta markägaren att plugga igen diken på egen hand eller att införa ett pluggningsstöd för tredje part.

²⁴ Naturvårdsverkets uppdrag att se över regelverk för att underlätta för återvätning var för snävt för att hantera regelverk för markavvattningssamfälligheter. I avrapporteringen påtalar Naturvårdsverket behovet av en bredare översyn. Jordbruksverket som medverkade i uppdraget framför i en särskild bilaga att man instämmer i detta men markerar samtidigt att en översyn bör hantera både behovet av återvätning för klimatnytta och biologisk mångfald och behovet av avvattning för odling, bebyggelse och infrastruktur.

2.2 Förutsättningar för att höja ersättningen

Om Skogsstyrelsen vill förstärka de ekonomiska incitamenten för återvätning, behöver myndigheten ha kännedom om vilket handlingsutrymme som finns för att höja ersättningen till markägarna. Till stor del bestäms detta handlingsutrymme av EU:s statsstödsregler. Därtill behövs kännedom om olika ersättningsprinciper.

2.2.1 Statsstödsreglerna sätter ribban

Statsstöd är när det offentliga stödjer en ekonomisk verksamhet med offentliga medel och det resulterar i att mottagaren får en fördel gentemot andra aktörer på marknaden. EU:s statsstödsregler utgår från artiklarna 107–109 i fördraget om unionen funktionssätt och villkorar hur olika offentliga stöd och ersättningar kan utformas i syfte att förhindra snedvriden konkurrens.

Det offentliga får inte överkompensera

Att minska utsläppen av växthusgaser eller att stärka den biologiska mångfalden är typexempel där marknaden inte når ända fram och där offentliga stöd kan fylla en funktion. Oavsett syfte gäller att offentliga stöd aldrig får leda till att stöd-mottagaren får mer i stöd än vad som är nödvändigt för att täcka åtgärds-kostnader eller intäktsbortfall. Principen om att inte överkompensera gäller även när det offentliga agerar som marknadsaktör och till exempel köper mark eller nyttjanderätter i miljösyfte såsom är fallet med återvätning enligt Skogsstyrelsens nuvarande modell.

Prissättning utifrån värdet på levererad klimatnytta

Principen om att inte överkompensera innebär att Skogsstyrelsen kan förvärva nyttjanderätter för återvätning, så länge ersättningen inte överstiger rätternas marknadsvärde. Den springande punkten är att fastställa detta marknadsvärde. Det mest direkta sättet att pejla marknadsvärdet är genom så kallade omvända auktioner där markägare inom ett avgränsat område får ange vad de vill ha betalt i samband med att de anmäler intresse för återvätning.²⁵ Buden standardiseras genom omräkning till kronor per ton koldioxidekvivalent och taket bestäms av det budgetutrymme som står till buds. En sådan prissättning är i övrigt marknads-ekonomiskt sund genom att priset knyts direkt till leverans av den klimatnytta som efterfrågas.^{26,27} Som alternativt till nuvarande modell kan Skogsstyrelsen ge stöd för återvätning och kompensera för åtgärds-kostnader och intäktsbortfall. Inom en given budget kan compensationen differentieras så att den premierar resultat. Ersättningen kan också baseras på värdet av klimatnyttan. Det kan finnas utrymme att höja ersättningen inom nuvarande modell. Det kan också vara så att förutsättningarna för att stärka de ekonomiska incitamenten för markägarna är bättre med en stödbaserad modell.

²⁵ Jfr Naturvårdsverkets rapport 2014:6598. A(u)ktion för bättre miljö? Bättre miljö till lägre kostnader med auktioner inom Landsbygdsprogrammet?

²⁶ Jfr Jordbruksverkets rapport 2015:12. Högre ersättning för högre miljönytta? Är resultat- och värdebaserade miljöersättningar förenliga med WTO:s och EU:s regelverk?

²⁷ Kan jämföras med den frivilliga handeln med kolkrediter där 50–100 kronor per ton koldioxidekvivalent räknas till det nedre spannet när det gäller naturbaserade lösningar. Ett omvänt anbuds-förfarande kring nyttjanderätter för återvätning skulle rimligen landa högre.

2.2.2 Vissa stöd får användas utan att ha prövats av EU-kommissionen

Även om principen om att inte överkompensera är uppfylld är det inte rätt fram för det offentliga att ge stöd. Som huvudregel får inte det offentliga ge stöd till en verksamhet förrän stödet har prövats och godkänts av EU-kommissionen efter notifiering av medlemsstaten. Detta kan vara en utdragen process. Vissa stöd är dock tillåtna direkt enligt artikel 107.2 i det ovan nämnda fördraget. Det gäller till exempel stöd av social karaktär, vid naturkatastrofer och till ekonomiskt svaga regioner. Utifrån särskilda EU-förordningar kan även stöd inom flera andra kategorier tillåtas utan att prövas enskilt. Utredningen bedömer att stöd för återvätning går att placera i fyra olika undantagskategorier, var och en med sina för och nackdelar (figur 2).

	Plus	Minus
Stöd som är så små att de inte snedvrider konkurrensen (<i>de minimis</i>)	Kan täcka alla kostnader Kan utformas som incitament-tillägg Kan kombineras med nuvarande nyttjanderättsbaserade modell	Stödtak – kan nås om stödmottagaren samtidigt uppbär andra <i>de minimis</i> -stöd
Stöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP)	Kan täcka alla åtgärds-kostnader Transaktionskostnader får ingå Kan täcka intäktsbortfall baserat på minskat markvärde Får baseras på resultat	Måste finnas med i Sveriges strategiska GJP-plan som i sin tur måste godkännas av KOM Kräver medfinansiering från EU
Stöd som omfattas av särskilda gruppundantag inom jord- och skogsbruk (ABER)	Kan täcka alla åtgärds-kostnader Transaktionskostnader får ingå Kan täcka intäktsbortfall baserat på minskat markvärde Får baseras på värdet av kollektiva nyttor	Särskilt godkännande krävs för att täcka transaktionskostnader Särskilt godkännande krävs för att basera stödbeloppet på värdet av kollektiva nyttor
Stöd som omfattas av allmänna gruppundantag (GBER)	Naturbaserade lösningar utpekade särskilt	Täcker <90 % av åtgärds-kostnaderna Transaktionskostnader och intäktsbortfall nämns inte

Figur 2. Stöd för återvätning kan rymmas inom flera olika kategorier av stöd som inte behöver prövas av EU-kommissionen innan de får förmedlas.

EU:s statsstödsregler är mer långtgående än WTO:s handelsregler. Under senare år har tillämpningen av statsstödsreglerna dock blivit mer generös i fråga om stöd som kan bidra till att skynda på den gröna omställningen. Detta har skett genom förändringar i sekundärrätten, bland annat i form av utvidgade gruppundantag i fråga om stöd som får användas utan att först prövas av EU-kommissionen.

Stöd som är så små att de inte snedvrider konkurrensen

Enlig förordningen om stöd av mindre betydelse får offentliga aktörer ge upp till 300 000 euro i stöd till en och samma mottagare under en treårsperiod.²⁸ Vissa sektorer, som jordbruk, har ett lägre tak. Stöd som motiveras med hjälp av andra undantagsbestämmelser räknas inte in i beloppet. Stödets eller stödets ändamål spelar i princip ingen roll när det gäller *de minimis*-stöd. Alla huvudkostnaderna i återvätningen kan ingå: direkta åtgärds-kostnader, transaktionskostnader och intäktsbortfall. Stödtaket är lågt utifrån storskogsbrukets perspektiv, men det kan

²⁸ Kommissionens förordning (EU) 2023/2831 av den 13 december 2023 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

även var lågt för mindre markägare som samtidigt får andra *de minimis*-stöd såsom Nokås eller stöd för återväxtåtgärder efter avverkning av ädellövskog.

Så länge principen om att inte överkompensera iakttas kan *de minimis*-reglerna användas för att skapa incitamenttillägg till redan existerande stöd. Utredningen bedömer att det går att kombinera ett stöd i form av ett incitamenttillägg med den nuvarande nyttjanderättsbaserade modellen för återvätning så länge inte summan av stödet och ersättningen tydligt överstiger marknadspriset för nyttjanderätten.

Stöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken

Utredningen bedömer att det till går att motivera stöd för återvätning inom den gemensamma jordbrukspolitiken under förutsättning att åtgärden förs in i Sveriges strategiska GJP-plan. Återvätning bidrar till minst ett av de specifika mål som anges i förordningen om strategiska GJP-planer – däribland minskade utsläpp av växthusgaser, biologisk mångfald och klimatanpassning enligt artikel 6.1 – vilket är ett grundvillkor.²⁹ Återvätning kan ses antingen som ett förvaltningsåtagande eller en investering enligt artiklarna 70 respektive 73 i förordningen. Stöd som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken måste dock medfinansieras av EU. Om Skogsstyrelsens återvätningsarbete skulle kopplas till den gemensamma jordbrukspolitiken skulle finansieringen av andra åtgärder som finns i Sveriges strategiska plan påverkas.

Stöd för förvaltningsåtaganden. Enligt punkt 71 i skältexten till förordningen om strategiska GJP-planer bör medlemsstaterna bevilja stöd till markägare som frivilligt tar på sig förvaltningsåtaganden som bidrar till klimat- och miljönyttor såsom att begränsa klimatförändringarna. I punkt 72 talas det särskilt om ”klimatvänligt skogsbruk”. Enligt artikel 70 får stöd för förvaltningsåtaganden täcka både åtgärds kostnader och intäktsbortfall. Även transaktionskostnader får ingå. Stödet är tänkt som ett stöd med årliga utbetalningar, men engångsutbetalningar kan godtas i vederbörligen motiverade fall. Stödet får vara resultatbaserat i syfte att premiera de markägare som bidrar mest till olika klimat- och miljönyttor.

Ett förvaltningsåtagande är normalt avsett att gälla i 5–7 år. Det utesluter inte att ett åtagande kan kombineras med andra villkor vid sidan av stödet som löper i 50 år. Det utesluter inte heller möjligheten att ersätta intäktsbortfall som har nuvärdesberäknats över en längre period baserat på minskat markvärde vilket Danmark har tagit fasta på i sitt arbete med återvätning (avsnitt 2.3.2).

Stöd för investeringar. Enligt artikel 73 i förordningen om strategiska GJP-planer får stöd till icke-produktiva investeringar som syftar till att begränsa klimatförändringarna uppgå till 100 procent av de stödberättigade kostnaderna vilket avser åtgärds kostnader. Till skillnad från artikel 71 om förvaltningsåtaganden nämns inte transaktionskostnader och intäktsbortfall.

²⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 av den 2 december 2021 om fastställande av regler om stöd för de strategiska planer som medlemsstaterna ska upprätta inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken [...].

Stöd som omfattas av särskilda gruppundantag inom jord- och skogsbruk

Utredningen ser två olika möjligheter att motivera stöd för återvätning med hjälp av förordningen om gruppundantag för små- och medelstora företag inom jord- och skogsbruk.³⁰ Utredningen ser dessutom en tredje möjlighet genom de uppdaterade riktlinjerna till förordningen.³¹ Med små och medelstora företag avses företag med högst 250 anställda och en nettoomsättning på högst 50 miljoner euro.³² Om ett företag ingår i en koncern så räknas hela koncernen. Med företag avses en aktör som bedriver ekonomisk verksamhet.

Stöd för investeringar. Enligt artikel 44 får stöd ges för investeringar som syftar till ”förbättring av ekosystemens potential att begränsa klimatförändringar”. Detta oaktat om investeringen kan leda till ekonomiska vinster på sikt. Utifrån de stödberättigande åtgärder som listas förefaller artikeln dock mer inriktad på upptag av koldioxid genom plantering av skog än minskning av utsläpp genom återvätning. Det utesluter inte att återvätningsåtgärder kan inrymmas exempelvis i ”upprustning av fast egendom” och ”genomförbarhetsstudier”. Stöd får ges för 100 procent av de direkta investeringskostnaderna. Transaktionskostnader och intäktsbortfall nämns inte.

Stöd för förvaltningsåtaganden. Enligt Artikel 46.2 får stöd ges för förvaltningsåtaganden som syftar till att uppnå ett eller flera av de klimat- och miljörelaterade målen i den gemensamma jordbrukspolitiken enligt artikel 6.1 i förordningen om strategiska GJP-planer (ovan). Stödet får kompensera stödmottagaren för alla eller delar av de merkostnader och det inkomstbortfall som följer av ett sådant klimat- eller miljöåtagande. Utredningen bedömer att detta svarar mot såväl direkta investeringskostnader för att återväta som intäktsbortfall till följd av återvätning. Däremot inte transaktionskostnader.

Stödet får inte överskrida de stödberättigande kostnaderna och får inte överstiga 200 euro per hektar och år. Åtaganden ska göras för en period på mellan fem och sju år, men om det är nödvändigt och vederbörligen motiverat får medlemsstaterna besluta om en längre period för vissa typer av åtaganden. Återvätning skulle kunna vara ett sådant åtagande. Det är oklart om det går att diskontera hela stödbeloppet till en utbetalning eller om stödet måste betalas ut årligen vilket i så fall innebär att den framtida finansieringen måste säkerställas.

Stöd för transaktionskostnader. Enligt punkt 557a i kommissionens riktlinjer till förordningen får stöd baserade på artikel 46.2 kompletteras med stöd för transaktionskostnader motsvarande högst 20 procent av ”grundstödet”. Härutöver får ett belopp motsvarande högst 20 procent av grundstödet och transaktionsstödet betalas ut i form av ett stimulansbidrag.

³⁰ Kommissionens förordning (EU) 2022/2472 av den 14 december 2022 genom vilken vissa kategorier av stöd inom jordbruks- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden förklaras förenliga med den inre marknaden [...].

³¹ Meddelande från kommissionen om riktlinjer för statligt stöd inom jord- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden 2022/C 485/01.

³² Kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag (Text av betydelse för EES) [delgivet med nr K(2003) 1422].

Stöd baserade på värdet av kollektiva nyttor. Punkt 557b i riktlinjerna erbjuder ett helt annat koncept för stöd till klimat- och miljöåtagande enligt artikel 46.2. I stället för att basera stödet på kostnader kan det baseras på värdet av de kollektiva nyttor som tillhandahålls och som inte ersätts av marknaden. Inbindning av kol nämns som exempel. Stödet får inte överskrida det monetära värdet av de levererade nyttorna.

Till skillnad från stöd som enbart baseras på villkor i en förordning och därmed är förhandsgodkända av EU-kommissionen, måste stöd som grundas på riktlinjer först notifieras av medlemsstaten och sedan provas och godkännas av kommissionen i särskild ordning.

Stöd som omfattas av allmänna gruppundantag

Utredningen konstaterar att den nyligen utvidgade förordningen om allmänna gruppundantag nu ger utrymme för att motivera stöd för återvätnings.³³ Enligt artikel 45 får investeringsstöd betalas ut för bland annat ”genomförande av naturbaserade lösningar för anpassning till och begränsning av klimatförändringar”. Utredningen bedömer att återvätnings bör rymmas i den preciseringen.

Som stödberättigande kostnader anges arbetskostnader inklusive investeringar. Stödnivån får uppgå till mellan 70 och 90 procent av dessa kostnader. Den högre procentsatsen gäller små företag, det vill säga aktörer som bedriver ekonomisk verksamhet och har högst 50 anställda och en nettoomsättning på högst 10 miljoner euro. Transaktionskostnader och intäktsbortfall nämns inte i detta sammanhang. Däremot nämns i ett annat sammanhang att om markens eller egendomens värde ökat genom ”sanering av miljöskador eller återupprättande av livsmiljöer” ska värdeökningen dras bort från stödbeloppet. Sammantaget finns det skäl att anta att lagstiftaren inte har haft återvätnings av skogsmark som används för virkesproduktion för ögonen.

2.2.3 Att vara eller inte vara verksamhetsutövare

Den nuvarande nyttjanderättsmodellen innebär att Skogsstyrelsen går in som verksamhetsutövare, genomför och förvaltar den önskade åtgärden och tar på sig det ansvar som faller på en verksamhetsutövare enligt miljöbalken. Detta till skillnad mot hur det fungerar i traditionella stöd. I till exempel Nokås och olika miljöstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken såsom anläggning och skötsel av våtmarker på jordbruksmark är markägaren verksamhetsutövare (jämför avsnitt 2.3.1). Båda modellerna har sina styrkor och svagheter – det gäller både ur markägarnas perspektiv och ur Skogsstyrelsens (figur 3).

³³ Kommissionens förordning (EU) 2023/1315 av den 23 juni 2023 om ändring av förordning (EU) nr 651/2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget [...].

	Markägare		Skogsstyrelsen		Kommentar
	Plus	Minus	Plus	Minus	
Köp av nyttjanderätter	Inget ansvar för genomförande och förvaltning av åtgärd Inget ansvar vid skador	Ej full rådighet	Rådighet över genomförande och förvaltning av åtgärd	Ansvar för genomförande och förvaltning av åtgärd Ansvar vid skador	Funkar med lång drifttid Goda förutsättningar att hantera utrednings-tunga åtgärder
Stöd	Full rådighet Driftsbidrag för den självverksamme	Ansvar för genomförande och förvaltning av åtgärd Ansvar vid skador	Inget ansvar för genomförande och förvaltning av åtgärd Inget ansvar vid skador	Ingen rådighet över genomförande och förvaltning av åtgärd	Trixigt vid lång drifttid Kostnadseffektivt om kraven på utredning är små

Figur 3. Återvätning genom köp av nyttjanderätter eller genom traditionella stöd? För och nackdelar, bland annat med avseende på rollen som verksamhetsutövare.

Det kan bära emot att ge avkall på rådigheten över sin mark

Ur markägarnas perspektiv kan det vara fördelaktigt för självverksamma markägare att kvarstå som verksamhetsutövare. Stödet skulle då kunna liknas vid ett driftsbidrag till markägarens allmänna verksamhet. Det skulle också vara en fördel för markägare som finner det obekvämt att myndigheter bedriver verksamhet och får viss rådighet på fastigheter

Juridiska och hydrologiska utmaningar kan vara svårhanterliga för den enskilde

Om det handlar om relativt okomplicerade anläggnings- eller skötselåtgärder är det mer kostnadseffektivt när stödmottagaren är verksamhetsutövare än när den utbetalande myndigheten är det. Detta eftersom ”myndighetsformatet” vanligen medför högre kringkostnader än vad som uppstår hos en enskild markägare. Dock bör inte myndighetens kostnader för att administrera och kontrollera ett traditionellt stöd underskattas. Vad beträffar återvätning på skogsmark finns även juridiska och hydrologiska utmaningar som kan vara svåra för en enskild markägare att hantera.

Med rollen som verksamhetsutövare följer ett ansvar

Ur Skogsstyrelsens perspektiv kan det vara en belastning att ha rollen som verksamhetsutövare. Som verksamhetsansvarig följer ett ansvar att åtminstone ha beredskap till aktiv förvaltning av återvätt areal och att ta ansvar för eventuella återvätningsrelaterade skador under lång tid – hypotetiskt till och med längre än avtalstiden. Om man vänder på det kan det vara en nackdel att *inte* ha rådighet över hur återvätt areal förvaltas och bevaras i återvätt tillstånd.

Återvätning ställer krav på långsiktighet

Nyttjanderättsmodellen säkrar upp långsiktigheten på ett smidigt sätt. Stödmodellen kräver andra lösningar för att säkra upp långsiktigheten. Något som påminner om rådighet för myndigheten inom ramen för ett stöd är tidsmässigt långvariga stödvillkor. För våtmarker som anläggs på jordbruksmark finns exempelvis skötselstöd som kan förlängas vart femte år (avsnitt 2.3.1). En variant som används vid återvätning i Danmark är så kallade negativa servitut där markägaren beläggs med vissa generella restriktioner men behåller den formella rådigheten (avsnitt 2.3.2).

2.3 Utblickar

Som nämnts inledningsvis sticker Nordvästeuropa ut globalt när det gäller utdikningen av torvjordar (avsnitt 1.2.1).³⁴ Den teoretiska potentialen att minska utsläppen av växthusgaser genom återvätning är därmed stor i regionen. Givet uppgiften att analysera externa hinder för Skogsstyrelsens återvätningsarbete kan det vara relevant att hämta lärdomar från närområdet. Hur väl fungerar återvätningen i andra länder och inom jordbruket?

Generellt begränsas de praktiska möjligheterna till aktiv återvätning av pågående markanvändning. De marker som släpper ut mest växthusgaser är bördig jordbruksmark med hög torv- eller mullhalt i bland annat delar av Tyskland och Danmark – men även södra Sverige. Utsläppen från dikad organogen skogsmark är mindre per ytenhet men är sammantaget betydande inte bara i Sverige utan även i Finland och Estland. En snabb överflygning ger vid handen att det genomgående finns ett gap mellan faktiskt genomförd återvätning och politiska ambitioner.³⁵

2.3.1 Svaga incitament för återvätning av jordbruksmark i Sverige

Det mest närliggande området för jämförelser gäller aktiv återvätning av organogen jordbruksmark i Sverige. Arealen är omkring 160 000 hektar varav 140 000 hektar är åkermark. Utsläppen bedöms vara 3,5 miljoner ton koldioxid-ekvivalenter per år. Det indikativa återvätningsmålet från 2020 är 10 000 hektar till 2045.³⁶ Miljömålsberedningen menar att ett möjligt mål kan vara så högt som 15 000 hektar.³⁷ Arealen som aktivt återväts i klimatsyfte genom igenläggning av diken är hittills i det närmaste försumbar eftersom det inte finns något ersättningsprogram för ändamålet. Samtidigt finns det ett åtgärdsunderskott vad gäller underhåll av befintliga markavvattningsanläggningar vilket bidrar till passiv återvätning.³⁸ Underhållsbristen kan ses i ljuset av bristande lönsamhet inom jordbruket. Sedan 2010 har mer än 100 000 hektar tagits ur produktion varav en tiondel är organogen mark.³⁹ Ytterligare en parameter med bäring på återvätning av jordbruksmark är naturrestaureringsförordningen. Enligt artikel 11.4 ska 30 procent av den organogena jordbruksmarksarealen återvätas till 2030.⁴⁰

Tveksamhet mot att ta mark ur produktion

Intervjuer av 100 lantbrukare i Skåne, Västra Götaland och Östergötland som ingår i en förstudie visar att full kompensation för intäktsbortfall är en

³⁴ Fluet-Chouinard m.fl. 2023. Extensive global wetland loss over the past three centuries. Nature 614: 281-291.

³⁵ Jfr. Nordiska ministerrådets rapport 2025:524. Exploring rewetting efforts in the Nordic countries.

³⁶ SOU 2020:4. Vägen till en klimatpositiv framtid.

³⁷ 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).

³⁸ Jfr. Jordbruksverkets rapport 2018:19. Avvattning av jordbruksmark i ett förändrat klimat.

³⁹ 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).

⁴⁰ Noterbart är att 40 % av arealen kan räknas till godo genom återvätning på annat ägoslag.

förutsättning för att överväga återvätnings.⁴¹ Generellt är man avvisande till att återväta mark som ingår i en växtföljd och till att ta mark helt ur produktion. Om den ska återvätas ska den gå att användas åtminstone för bete eller vallodling. Tveksamheten tar sig också uttryck i farhågor för att omgivande mark kan påverkas. Majoriteten förordar årliga stödutbetalningar och nästan hälften anser att avtalstiden bör vara under tio år.

Våtmarker som anläggs för att minska övergödningen

Även om det inte finns något dedikerat stödprogram för aktiv återvätnings av organogen jordbruksmark i Sverige finns det sedan länge nationellt utformade stöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken för anläggning och skötsel av våtmarker.⁴² Syftet med dessa är att minska övergödningen och stärka den biologiska mångfalden, men en delmängd av dem bidrar även till klimatnytta.

Anläggningsstödet är utformat som ett stöd för icke-produktiva investeringar (jämför avsnitt 2.2.2). Stödet kan täcka upp till 100 procent av alla åtgärds-kostnader inklusive inköp av tjänster för projektering om våtmarken är placerad i ett nitratkänsligt område.⁴³ Markägaren kan välja att få stödet utbetalt som engångsbelopp eller som delutbetalningar.

Skötselstödet är utformat som ett femårigt förvaltningsåtagande (jämför avsnitt 2.2.2). Stödet betalas ut årsvis och täcker skötselkostnaderna. Om våtmarken är belägen på åkermark (till skillnad mot betesmark) tillkommer en kompensation för intäktsbortfall baserat på minskat markvärde.⁴⁴ För att få anläggningsstöd ställs krav på skötsel i fem år inom ramen för ett förvaltningsåtagande. Före 2015 fanns villkor om bevarande i minst 20 år. Våtmarker som anläggs på åkermark omfattas av det generella biotopskyddet.

2.3.2 Starka ekonomiska incitament för återvätnings i Danmark

Danmark siktar på att återväta 50 000 hektar åkermark med hög torv- eller mullhalt till 2030 genom aktiv igenläggning av diken; ytterligare 90 000 hektar ska återvätas passivt (tabell 2).⁴⁵ Återvätningsen är en del av en omfattande reform som innebär att 390 000 hektar eller 15 procent av landets åkerareal ska ställas om till betesmark, våtmark och skog till 2045 för att minska påverkan på klimatet, minska övergödningen och öka den biologiska mångfalden.⁴⁶ Reformen ska ske

⁴¹ Naturvårdsverket 2025-02-17.

<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/vatmark/naturvardsverkets-roll/atervatning-av-jordbruksmark-i-klimatsyfte--sammanfattning-av-en-forstudie/>. Hämtad 2025-04-17.

⁴² I storleksordningen 15 000 ha har anlagts sedan EU-inträdet 1995.

⁴³ Jordbruksverket 2025-02-18. <https://jordbruksverket.se/stod/jordbruk-tradgard-och-rennaring/vatmarker-vattenvard-kalkfilterdiken-och-bevattningsdammar/stod-fran-perioden-2015-2022-inom-vattenkvalitet-vatmarker-dammar-diken-och-dranering/anlagga-och-restaurera-vatmarker-och-dammar>. Hämtad 2025-04-18.

⁴⁴ Jordbruksverket 2025-01-23. <https://jordbruksverket.se/stod/jordbruk-tradgard-och-rennaring/vatmarker-vattenvard-kalkfilterdiken-och-bevattningsdammar/skotsel-av-vatmarker-och-dammar>. Hämtad 2025-04-18.

⁴⁵ Arealerna följer av två avtal mellan den danska regeringen och oppositionspartierna: ”Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug” från 2021 och ”Aftale om implementering af et Grønt Danmark från 2024”. I det senare avtalet höjdes totalarealen från 100 000 till 140 000 ha.

⁴⁶ Finansministeriet (Danmark) 2024-06-24.

<http://oem.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2024/juni/regeringen-og-parterne-i-groent-trepart-indgaar-historisk-aftale-om-et-groent-danmark/>. Hämtad 2025-04-17.

på frivillig grund och är förankrad genom en trepartsöverenskommelse mellan den danska regeringen, näringslivet och civilsamhället. Lantbruks- och livsmedelsföretagens branschorganisation ingår i överenskommelsen. Reformen är likafullt omdebatterad vilket åtskilliga spaltmeter i dansk press vittnar om.

Tabell 2. Aktiv återvätning genom igenläggning av diken på skogs- och jordbruksmark i syfte att minska växthusgasutsläppen inom ramen för nationella program i Danmark, Finland och Sverige.

Land	Ägoslag	Mål (ha) till år	Intecknat (ha) period	Ersättningsform	Kommentar
Danmark	jordbruksmark	50 000 2030	10 000 2021-2024	Förvaltningsåtagande inom GJP Täcker intäktsbortfall baserat på markens värdeminskning Engångsutbetalning Kombineras med negativt servitut och stöd för åtgärds-kostnader	Ytterligare 90 000 ha ska återvätas passivt Berörda markägare kommer undantas från CO ₂ -skatt Markägare erbjuds även att byta mark
Finland	jordbruksmark	4 000 2030	<100 2021-2024	Investeringsstöd inom GJP Avser åtgärds-kostnader Engångsutbetalning Skötselavtal 5 år genom förvaltningsåtagande inom GJP	Otydliga uppgifter om in-tecknad areal Finland har inget program för aktiv återvätning av skogsmark
Sverige	skogsmark	100 000 2045	1 000 2021-2024	Köp av nyttjanderätter Nationell finansiering Kompensation för intäktsbortfall baserat på markens värdeminskning Engångsutbetalning 50-årig avtalstid	Arealmålet är indikativt

Källor: Se avsnitt 1.2.3, 1.2.4, 2.3.2 och 2.3.3.

Kompensation för intäktsbortfall baserat på minskat markvärde

Sedan 2023 får markägarna full kompensation för intäktsbortfall till följd av återvätning. Intäktsbortfallet är baserat på markens värdeminskning och betalas ut som ett engångsbelopp.⁴⁷ Ersättningen är utformad som ett stöd för ett frivilligt förvaltningsåtagande inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken (avsnitt 2.2.2).⁴⁸ Åtagandet är kombinerat med permanenta förpliktelser såsom förbud mot avvattning, jordbearbetning och gödsling. Bete och slåtter är tillåtet. Förpliktelserna regleras genom ett negativt servitut. Åtgärds-kostnader – såväl kostnader för tekniska förundersökningar och planläggning som praktiskt genomförande – kanaliseras genom stöd till framförallt kommunerna som i sin tur driver arbetet med hjälp av privata återvätningskonsulenter.⁴⁹ I det sista ledet kan antingen lantbrukarna själva eller anlitade entreprenörer lägga igen diken.

⁴⁷ I storleksordningen 35 500–82 500 DKK/ha enligt den danska lantbruksstyrelsen.

⁴⁸ Jfr. sid. 372 i Danmarks strategiska GJP-plan för 2023–2027.

⁴⁹ S.k. udtagningskonsulenter knutna till SEGES Innovation som upphandlats på nationell nivå. Jfr. Udtagningskonsulenterna 2025. <https://udtagningskonsulenterne.dk/>. Hämtad 2025-04-18.

Markägarna kan som alternativ eller komplement till förvaltningsåtagande välja att ingå i ett markbytesprogram med möjligheter till bättre arrondering. Markägare som bidrar till återvätnings undantas från den koldioxidskatt som träder i kraft i Danmark 2030.⁵⁰

Ökat intresse genom högre ersättning ställer krav på handläggningskapaciteten
Nuvarande stödmodell är väsentligt förmånligare för markägarna än tidigare stöd och intresset har ökat därefter. Samtidigt finns ett missnöje bland de markägare som anslutit sig enligt den tidigare modellen.⁵¹

Vid utgången av 2024 var drygt 10 000 hektar in-tecknade för återvätnings varav drygt 200 hektar även hade återvätnings fysiskt.⁵² Vid samma tid var 50 000 hektar föremål för prövning. En nationell expertgrupp har identifierat olika möjligheter att påskynda processen, däribland att stärka kommunernas och de privata återvätningskonsulenternas förmåga och kapacitet att driva och samverka kring arbetet med återvätnings.⁵³

2.3.3 Svaga ekonomiska incitament för återvätnings i Finland

Finland har i absoluta tal betydligt mer torvmark än Sverige och även betydligt mer dikad skogsmark.⁵⁴ Enligt en konsultrapport som tagits fram på uppdrag av Nordiska ministerrådet har Finland en stark incitamentsstruktur för återvätnings i klimatsyfte.⁵⁵ Utredningen delar inte den bedömningen.

Klimatnytta genom våtmarker som anlagts i naturvårdssyfte

Finland har inget nationellt stödprogram för aktiv återvätnings av organogen skogsmark i syfte att minska utsläppen av växthusgaser. Man har inte heller något nationellt mål om detta.⁵⁶ Däremot har man återskapat tiotusentals hektar våtmarker på skogsmark sedan början av 90-talet inom ramen för olika statliga naturvårdsprogram med biologisk mångfald i fokus.⁵⁷ Merparten av insatserna har gjorts i skyddade områden eller på statlig mark. En delmängd av insatserna har berört produktiv och näringsrik skogsmark och har därmed lett till väsentlig klimatnytta. Omkring 1 000 hektar våtmarker kan ha anlagts på organogen skogsmark på privat mark utanför skyddade områden. Samlad statistik saknas om detta. Vad gäller utformningen av stöd till privata skogsägare rör det sig om traditionella stödformer som ersätter kostnader för genomförda åtgärder. Det finns inga exempel på stöd som täcker intäktsbortfall till följd av minskat markvärde.

⁵⁰ Efter generella avdrag kommer skatten inledningsvis vara 120 DKK/ton CO₂e. Från 2035 höjs den till 300 DKK/ton CO₂e efter avdrag.

⁵¹ Agrinord 2024. https://www.agrinord.dk/landbrugsjord/?utm_source=chatgpt.com. Hämtad 2025-04-18.

⁵² Lantbruksstyrelsen (Danmark) 2025. <https://lbst.dk/groen-omstilling/hvad-kan-du-goere-som-landbruger/udtagning-af-lavbunds-jorder/hvad-sker-der-i-indsatsen>. Hämtad 2025-04-17.

⁵³ Delrapport 2023:1 från "Expertgruppen for udtagning af lavbunds-jorder". 12 anbefalinger til at udtage mest muligt kulstofrig lavbunds-jord hurtigst muligt.

⁵⁴ WAMBAF-Interreg 2017. Skogsdikning och hänsynsåtgärder för vatten i Östersjöländerna.

⁵⁵ Nordiska ministerrådets rapport 2025:524. Exploring rewetting efforts in the Nordic countries.

⁵⁶ Finska jord- och skogsbruksministeriets rapport 2023:12. Statsrådets redogörelse om en klimatplan för markanvändningssektorn.

⁵⁷ E-post från R. Salomaa vid finska skogscentralen 2024-12-02.

Aktiv återvätning av organogen jordbruksmark

På jordbrukssidan siktar Finland på att återväta 4 000 hektar organogen jordbruksmark till 2030 med specifikt syfte att minska påverkan på klimatet (tabell 2).⁵⁸ Stödkonstruktionen som man har riggat motsvarar i princip den som Sverige har för anläggning och skötsel av våtmarker på jordbruksmark (avsnitt 2.3.1). Det betyder investeringsstöd kombinerat med förvaltningsåtagande inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken. I den finska utformningen saknas dock kompensation för intäktsbortfall. Det kan noteras att det finska återvätningsstödet är paketerat tillsammans med liknande insatser för näringsretention respektive biologisk mångfald. Det är otydligt hur stor areal som intecknats med klimat som huvudfokus.

Utöver nämnda 4 000 hektar finns ambitioner om att återväta ytterligare 30 000 hektar organogen jordbruksmark till 2035. Här handlar det om lågavkastande marginalmarker som helt ska tas ur produktion med hjälp av ännu inte etablerade nationella stöd.⁵⁹

⁵⁸ Finska jord- och skogsbruksministeriets rapport 2023:12. Statsrådets redogörelse om en klimatplan för markanvändningssektorn. Jfr. Finlands strategiska GJP-plan för 2023–2027; måltal och prognoser skiljer sig åt.

⁵⁹ Ibid.

3 Slutsatser och förslag

3.1 Incitamenten för återvätning motsvarar inte efterfrågan

Att gå från 0 till 100 000 hektar återvätt areal på drygt 20 år är en hög ambition. Arbetet är i gång och den årliga takten har ökat. Från under 100 hektar avtalad areal under 2021 till nästan 500 hektar under 2024. Med starka och effektiva styrmedel i kombination med tillräckligt stor handläggningskapacitet kan det gå att komma upp i 5 000 hektar per år inom överskådlig tid.

Den övergripande utmaningen för att öka arealen återvätt mark är att incitamenten för markägarna att upplåta mark inte matchar samhällets efterfrågan på återvätning och den klimatnytta den bidrar till. Det måttliga intresset för att sälja nyttjanderätter till Skogsstyrelsen är en stark indikation på att priset är för lågt.

3.1.1 Förtroendet för Skogsstyrelsens återvätningsarbete är högt

Fokus för utredningen har varit att förstå återvätning utifrån markägarnas perspektiv. Det kan konstateras att deras förtroende för Skogsstyrelsens återvätningsarbete är högt vilket är en styrka för den fortsatta satsningen. Inte minst är respekten stor för myndighetens sakkompetens. Förtroendet sträcker sig även till de entreprenörer som Skogsstyrelsen anlitar. Då ska man ha med sig att återvätning är en ny företeelse och att verksamheten ännu är i en uppbyggnadsfas.

3.1.2 Återvätt mark används inte för skogsproduktion

Det finns en underskattad intressekonflikt mellan återvätning och skogsproduktion. Budskapet att återvätning går att förena med fortsatt skogsbruk har inte fått fäste. Inte heller att återvätning kan vara en anpassning till ett ändrat klimat. Många markägare upplever att återvätt mark i praktiken undantas från produktionen. Det bär emot att försämra förutsättningarna för virkestillväxten. Att därpå ställa om brukandet efter de nya förutsättningarna utgör ytterligare en tröskel. Det handlar om att lära nytt och bryta mot gängse bruksmetoder både på individnivå och systemnivå vilket kan ta tid. Ur klimatsynpunkt är det bäst att återväta högväxtande marker. Men ur många markägares perspektiv är det mer intressant att upplåta marginalmarker för återvätning.

3.1.3 Faktiska och upplevda osäkerheter är ett hinder

Faktiska eller upplevda osäkerheter får markägare att tveka eller avstå från återvätning. Återvätning uppfattas som ett riskprojekt när det finns osäkerheter kring hur marken förändras och om intilliggande mark påverkas. Vad händer om ett nytt naturtillstånd inträder? Hur påverkas fastighetsvärdet? Är det rätt att ge avkall på rådigheten över marken i 50 år? Olika bud om återvätningens klimateffekter har bidragit till att späda på osäkerheterna.

Det går inte att bortse från att återvätning kan drabba andra intressen, särskilt om återvätningsarbetet breddas till komplexa objekt. Att se till så att en dikepluggning bara leder till återvätning där återvätning gör nytta kan vara en grannlaga uppgift. Likaså kan det vara en intrikat uppgift att hantera markavvattningsföretag

baserade på obsolet lagstiftning. Utredningen ser det som angeläget med en bred översyn av reglerna för markavvattnings – både för att hantera behovet av återvätnings för klimatnytta och biologisk mångfald och för att hantera behovet av markavvattnings för andra samhällsintressen på ett effektivt sätt.

3.1.4 Biologisk mångfald är en drivkraft

Biologisk mångfald är en stark drivkraft för en betydande andel av de markägare som överväger återvätnings. Klimatnytta är också en drivkraft men inte till närmelsevis lika utbredd. Naturvårdsnyttan kommer den enskilde markägaren till del mer konkret än klimatnyttan som är global.

Naturrestaureringsförordningen speglar en förstärkt drivkraft för samhället i stort att återväta skogsmark för att gynna den biologiska mångfalden. Hydrologisk restaurering är en viktig åtgärd vid restaurering av skogliga livsmiljötyper. Härtill kommer att en stor del av det restaureringsbeting som är riktat till jordbrukssektorn handlar om återvätnings av organogen mark. Upp till 40 procent av detta återvätningsbeting kan enligt förordningen kvittas mot återvätnings av organogen skogsmark.

Det går att använda biologisk mångfald som en ingång för att få till återvätnings som bidrar till minskade utsläpp av växthusgaser. Inte alltid men ofta finns synergier. Generellt är naturvårdens behov större på näringsrik torvmark med höga utsläpp av växthusgaser än på näringsfattig mark med låga utsläpp.

3.1.5 Pionjäranda banar väg – men sociala trösklar bromsar spridningen

Utredningens resultat kring attityder pekar på att de markägare som hittills har intresserat sig för återvätnings i högre grad drivs av miljöengagemang och orädd nyfikenhet än det stora flertalet som kräver starkare ekonomiska incitament och lägre sociala trösklar för att upplåta mark för återvätnings. Att aktivt ställa upp på återvätnings uppfattas fortfarande som att gå emot strömmen. Det känns fel att lägga igen diken som tidigare generationer har grävt och det finns en rädsla att förknippas med aktivister. Samtidigt är det värt att notera att nästan fyra av tio tillfrågade markägare har en generellt positiv inställning till våtmarker och återvätnings på jordbruks- och skogsmark. Bland gruppen kvinnor är andelen ännu större. Det kan alltså finnas en diskrepans mellan egna uppfattningar och vad man tror att andra tycker.

3.1.6 Det finns utrymme att höja ersättningen

En viktig slutsats med tanke på bedömningen att ersättningen är för låg är att det finns statsstödsrättsliga förutsättningar för en höjning. Det finns utrymme att höja ersättningen inom nuvarande nyttjanderättsmodell där ersättningen utgör en kompensation för intäktsbortfall och Skogsstyrelsen står för återvätnings. Det finns även goda möjligheter att stärka de ekonomiska incitamenten genom att byta till en stödbaserad modell där markägaren står för återvätnings och blir kompenserad för både åtgärds kostnader och intäktsbortfall. I både modellerna finns det dessutom öppningar att välja att basera ersättningen på värdet av den klimatnytta som efterfrågas istället för på kostnader. Den springande punkten oavsett modell är att inte överkompensera eller betala över marknadsvärdet.

I jämförelse med hur de ekonomiska styrmedlen för återvätning eller våtmarker ser ut i våra grannländer och på jordbrukssidan är Skogsstyrelsens modell avvikande. Sett i ljuset av att Danmarks återvätningssatsning är mer omfattande än den svenska och har vind i seglen är det tänkbart att Danmarks stödbaserade modell är förebildlig. I den danska modellen blir markägarna kompenserade både för åtgärds kostnader och för intäktsbortfall baserat på markens värdeminskning samtidigt som de får behålla den formella rådigheten över marken inom ramen för ett negativt servitut. Utredningen bedömer dock att kostnaden för att byta modell skulle överstiga nyttan. Det går också att kombinera nuvarande modell med ett stöd som ges i form av ett incitamenttillägg. Det kan vara värt att notera att även i den danska modellen ersätts intäktsbortfallet genom en engångsutbetalning. Återvätningens långsiktiga varaktighet är inte heller något som man kompromissar med.

3.1.7 Ersättningen är under marknadsvärdet och täcker inte klimatnyttan

Utredningen uppfattar att bedömningarna av minskad virkestillväxt och sämre bärighet till följd av återvätning som används i nuvarande ersättningskalkyl kan vara rimliga. Men för att komma upp till en marknadsmässig nivå på ersättningen räcker det inte med att bara kompensera för dessa poster. Brukande med alternativa skötselmodeller är fortfarande i en lärandefas och återvätning av produktiv skogsmark är en pionjärverksamhet. Markägarens värdering av osäkerheter och risker reflekteras inte i ersättningen. Det gör inte heller den tid som går åt för inläsning och pappersexercis.

Vad som framförallt saknas i ersättningen för att den ska vara mer marknadsmässig är värdet på den klimatnytta som återvätningen leder till. Som jämförelse är det en självklarhet att en markägare som upplåter mark för exempelvis en solcellsanläggning får en del av energibolagets vinst. Priset på den frivilliga kolkreditmarknaden är inte obetydligt; 50–100 kronor per ton koldioxidekvivalent räknas till det nedre spannet när det gäller naturbaserade krediter. Att få betalt för något som man levererar är ett positivt incitament till skillnad mot att bara bli kompenserad för något som man går miste om.

Ett alternativt sätt att prissätta nyttjanderätter så att priset speglar marknadsvärdet, är att använda omvända auktioner. Det innebär att prissättningen kan baseras på vad markägare inom ett avgränsat modellområde själva anger att de vill ha betalt när de anmäler sitt intresse för återvätning. Buden standardiseras genom omräkning till kronor per ton koldioxidekvivalent och taket bestäms av det budgetutrymme som står till buds. Härigenom erhålls en prissättning som även i denna modell direkt svarar mot värdet på den klimatnytta som efterfrågas.

3.1.8 Handläggningskapaciteten kan bli en flaskhals

Att betala mer marknadsmässigt för nyttjanderätter leder inte till högre återvätning om inte kapaciteten att hantera intresseanmälningar byggs ut i motsvarande grad. Under 2024 behövdes 30 heltidstjänster för att återvåta 500 hektar. Det betyder inte att det behövs tio gånger så många heltidstjänster för 5 000 hektar, men rimligtvis krävs ändå en mångdubblad kapacitet.

Utredningens utblickar mot Danmark ger perspektiv. De svenska ambitionerna må vara svindlande. De är ändå inget mot den kampanj jordbrukslandet Danmark har inlett med återvätning av åkermark. Några lärdomar från Danmark är att höjda ersättningar ger effekt, att handläggningskapaciteten kan vara en flaskhals och att privata återvätningskonsulenter kan vara ett alternativ eller komplement till statliga återvätningsplanerare. Det kan också noteras att den danska incitamentsstrukturen innefattar undantag från koldioxidskatt samt erbjudande om att ingå i ett markbytesprogram med möjligheter till bättre arrondering. Finland som ofta kan bidra med lärdomar är däremot i det här sammanhanget i en lägre division.

3.2 Åtgärder som kan öka arealen återvätt mark väsentligt

Utredningen har valt att vara återhållsam med åtgärdsförslag. Istället för att servera en omfattande och brokig åtgärdslista har fokus lagts på tre tunga förslagsskisser. Dessa bedöms vara samhällsekonomiskt väl motiverade och ha stor potential att bidra till att stärka markägarnas incitament för återvätning samtidigt som de ligger inom vad som är möjligt för Skogsstyrelsen att processa vidare.

Detta innebär inte ett avvisande av andra förslag som har varit på bordet under utredningens gång, däribland att tillåta markägare att plugga igen diken på egen hand, att införa ett pluggningsstöd för tredje part och att erbjuda överenskommelse om återvätning som alternativ till köp av nyttjanderätter. Sådana förslag kan ingå i en större åtgärdspalette men bedöms var för sig ha måttlig effekt.

Förslagen som läggs förutsätter att handläggningskapaciteten skalas upp enligt vad som påpekats i föregående avsnitt.

3.2.1 Marknadsmässigt pris för nyttjanderätter

Erbjud ett mer marknadsmässigt pris för nyttjanderätter. Detta kan göras både genom en snabb höjning i närtid och på längre sikt genom ett mer sofistikerat förfarande. I närtid: Utgå från nuvarande ersättningsnivåer. Lägg till klimatnytta i ersättningen. Använd priset på naturbaserade kolkrediter som riktvärde. Välj ett pris i nedre spannet. Markägare som redan har tecknat avtal kan få pristillägget retroaktivt i form av ett stöd. På längre sikt: Pejla marknadspriset med hjälp av omvända auktioner. Detta kan göras genom att markägare inom ett modellområde ombeds att ange vad de vill ha betalt i samband med att de anmäler intresse för återvätning. Anbuden standardiseras genom omräkning till kronor per ton koldioxidekvivalent och taket bestäms av det budgetutrymme som står till buds.

Att höja ersättningen till en mer marknadsmässig nivå bedöms som högsta prioritet för att markägare ska vara villiga att upplåta mark för återvätning i stor skala. Att koppla ersättningen direkt till leverans av klimatnytta innebär därtill att fokus flyttas från att kompensera för en förlust till att betala för något som tillhandahålls. För att ersättningen ska vara marknadsekonomiskt korrekt är det också viktigt att kunna justera ersättningen löpande i likhet med den regelbundna indexuppräknings som tillämpas i nuvarande ersättningskalkyl. Den smidigaste lösningen när det gäller att kompensera markägare retroaktivt är att utforma ett stöd i form av ett incitamenttillägg.

3.2.2 Marknadsföring och rådgivning

Utveckla marknadsföringen och rådgivningen. Satsa särskilt på att få ut budskapet om att återvätt mark får och kan brukas samt det ekonomiska värdet av detta. Ge råd om de skötselmetoder som står till buds. Möt upp markägarnas osäkerheter kring olika konsekvenser av återvätningsmetoder inklusive klimateffekterna. Även andra klimatnyttor i skogsbruket kan tas upp. Lyft fram biologisk mångfald i marknadsföringen. Erbjud rådgivning både till enskilda markägare och till företrädare för markägarföreningar på lokal nivå.

Detta förslag är tänkt att samspela med föregående. Bättre kännedom om vad återvätningsmetoder innebär är nödvändig för att komma över många av de trösklar som hittills har stått i vägen. Ökad kunskap om fortsatt brukande av återvätt mark är ett indirekt ekonomiskt incitament som på lång sikt – om acceptansen för fortsatt brukande blir utbredd – bör kunna sänka markägarnas ersättningsanspråk.

3.2.3 Återvätningsavtal med intrångsersättning

Erbjud återvätningsavtal med intrångsersättning till markägare som inte har för avsikt att bedriva skogsbruk på mark som är relevant för återvätningsmetoder och samtidigt har naturvårdspotential. Utgå från samma ersättning som vanliga naturvårdsavtal, det vill säga 60 procent av områdets rotnetto. Lägg till värdet på minskade växthusgasutsläpp enligt förslaget om marknadsmässigt pris. Det kan övervägas om även kolsänkan bör ersättas.

Biologisk mångfald är en så pass utbredd drivkraft för återvätningsmetoder bland markägare att det är värt att tillvarata drivkraften också när det primära målet för samhällets återvätningsmetoder är att minska utsläppen av växthusgaser. Förslaget kan samtidigt bidra till att möta nya krav på återvätningsmetoder som följer av natur restaureringsförordningen. Det är dock inte meningen att förslaget ska ersätta de instrument som naturvården redan har att förfoga över. Däremot kan återvätningsavtal med intrångsersättning vara ett komplement att använda när klimatnyttan bedöms väga tungt samtidigt som förutsättningarna för utveckling av naturvårdskvaliteter bedöms vara goda.