



SVENSKT NÄRINGSLIV

Restaurering av natur

En skuggkonsekvensanalys
av förslaget till nationell
åtgärdsplan

JUNI 2026

Författare:

Fredrik Bergström, ekonomie doktor i nationalekonomi och rådgivare inom samhällsutveckling. Han driver egen verksamhet inom ramen för www.wikinarium.se. Han har tidigare bland annat varit affärsområdeschef och tillhört WSP:s svenska ledning. Fredrik är också ordförande för InfraSweden och affilierad till LTH, HUI Research, Ratioinstitutet med mera.

Tore Englén, senior rådgivare på WSP Strategic Advisory och har tjugo års erfarenhet av kvalificerat analys- och policyutvecklingsarbete kopplat till olika tillväxt- och utvecklingsfrågor. Arbetet har bedrivits i olika yrkesroller: som utredare inom statlig förvaltning, politisk tjänsteman, konsult och senior rådgivare.

Innehåll

Förord	2
Sammanfattning	3
Inledning	5
Om EU:s naturrestaureringsförordning samt förslag till svensk restaureringsplan ..	7
Förordningens bakgrund, syfte och räckvidd	7
Icke-försämring och kontinuerlig förbättring som rättsliga och styrningsmässiga principer	8
Integrering i befintliga styrsystem och möjligheten till undantag	8
Sektorieell räckvidd och genomförandemodell	9
Kunskapsuppbyggnad och åtgärdsportföljens struktur	9
Förhållandet till EU-rättens miniminivå	10
Ekonomiska konsekvenser och samhällsekonomisk motivering	10
Konsekvenser för näringslivet och analysens begränsningar	10
Avslutande bedömning	11
Vilka är utmaningarna av förslaget för näringslivet?	12
Vad säger Svenskt Näringsliv?	13
Vad säger skogsbranschen?	14
Vad säger gruvindustrin?	15
Vad säger byggbranschen?	17
Ekonomiska konsekvenser för samhälle och näringsliv?	20
Urbana ekosystem	20
Skogsnäringen	26
Gruvnäringen	29
Behov av bredare ekonomisk konsekvensanalys	33
Effekter på näringslivets produktionsförutsättningar	34
Indirekta effekter i värdekedjor och marknader	35
Regulatorisk osäkerhet och tillståndsprocesser	35
Administrativa bördor och genomförandekostnader	35
Dynamiska effekter och långsiktig omställning	36
Ekosystemtjänster och samhällsekonomiska nyttor	36
Målkonflikter och avvägningar mellan samhällsmål	36
Sammanfattande bedömning	37
Litteratur	38

Förord

EU:s förordning om restaurering av naturen trädde i kraft i augusti 2024. Därefter fick Naturvårdsverket, tillsammans med flera andra myndigheter, i uppdrag att ta fram en nationell åtgärdsplan, som enligt regeringens direktiv ska utgå från förordningens miniminivå för att begränsa negativa effekter på företagens konkurrenskraft.

Det myndighetsgemensamma förslaget redovisades i februari 2026. En preliminär granskning indikerar att konsekvensanalysen i flera avseenden är schablonmässig och bristfällig, särskilt vad gäller effekter på företag och enskilda, medan de offentliga finansiella bedömningarna framstår som mer genomarbetade.

Mot denna bakgrund har Svenskt Näringsliv tillsammans med medlemsorganisationer, tagit initiativ till en kompletterande, oberoende konsekvensanalys med fokus på effekter för näringsliv, samhällsbyggande och råvaruförsörjning.

Konsekvensanalysen, som redovisas i denna rapport, är framtagen av Tore Englén, senior rådgivare på WSP, och Fredrik Bergström, ekonomie doktor i nationalekonomi och grundare till analys- och rådgivningsföretaget Wikinarium.

Sammanfattning

Rapportens övergripande innehåll

- Rapporten analyserar myndigheternas förslag till nationell åtgärdsplan för implementeringen av EU:s naturrestaureringsförordning, med särskilt fokus på myndigheternas bedömning av planens samhällsekonomiska konsekvenser.

Utmaningar för näringslivet i stort

- Myndigheternas förslag till åtgärdsplan bedöms kunna öka den regulatoriska osäkerheten och leda till längre tillståndsprocesser, fler utredningskrav och högre administrativa kostnader.
- Mark- och resursberoende sektorer påverkas särskilt, eftersom restriktioner för markanvändning kan minska tillgången till virke, mineraler, ballastmaterial och exploaterbar mark.
- Rapporten pekar på risker för försämrade konkurrenskraft, lägre investeringsvilja och ökade kostnader i flera värdekedjor.

Skogen och skogsindustrin

- För skogsindustrin är huvudfrågan minskad tillgång till produktiv skogsmark och därmed försämrade råvaruförsörjning. Därtill lyfts rättsosäkerhet, ökade krav på inventering, rapportering och förändrade brukningsmetoder som potentiella kostnadsdrivare och osäkerhetsfaktorer.
- Myndigheternas samhällsekonomiska konsekvensanalys avseende kostnader för skydd av skog begränsas i allt väsentligt av en bedömning av de statsfinansiella effekterna. Det stora samhällsekonomiska genomslaget är dock av mer indirekt karaktär och resultatet av en strypt inhemsk råvarutillgång med dess vidare konsekvenser för centrala delar av svensk basindustri.
- I rapporten görs bedömningen att förslaget till åtgärdsplan implicerar att mellan 1,2 och 1,6 miljoner hektar produktiv skogsmark tas ur produktion, med ett beräknat bortfall av skogsråvara på 8–11 miljoner m³ per år.
- Ett så kraftigt tapp i tillgången på inhemsk skogsråvara bedöms kunna reducera förädlingsvärdet i svensk ekonomi med 21–29 miljarder kronor per år och minska antalet arbetstillfällen med 25 000 till 34 000.

Gruvor

- För gruvindustrin är den centrala utmaningen att prospektering och gruv-etablering är geografiskt bundna till mineralförekomster.
- Ökade skydds krav och icke-försämringsprincipen kan minska tillgången till mark för prospektering, gruvor och tillhörande infrastruktur.

- Rapporten pekar på en målkonflikt mellan naturrestaurering och behovet av kritiska råmaterial för elektrifiering, klimatomställning och grön industriell utveckling.
- Regulatorisk osäkerhet bedöms kunna försämra investeringsklimatet och minska Sveriges attraktivitet som gruvnation.
- I rapporten redovisas beräkningar som illustrerar vikten av att analysera de samhällsekonomiska effekterna av myndigheternas åtgärdsplan brett, utifrån gruvindustrins roll som leverantör av kritiska insatsprodukter till bärande delar av industrin, såväl i Sverige som i övriga Europa.
- Gruv- och bergmaterialindustrins ”nedströmseffekter” i produktionssystemet begränsas inte till tillverkningsindustrin. Även samhällsbyggnadssektorn är starkt beroende av leveranser från branschen. Försämrade inhemska tillgång till bergmaterial och ballast, skulle sannolikt ge betydande negativa effekter på i stort sett alla typer av byggande.

Urban utveckling och byggbranschen

- För byggbranschen gäller huvudfrågan hur krav på urbana grönytor och trädäckning påverkar exploaterbar mark, förtätning och bostadsbyggande. Branschen hyser en oro för hur åtgärdsplanen kan komma att slå mot den inhemska tillgången på träråvara och bergmaterial.
- Myndigheternas förslag till åtgärdsplan innebär att 30 urbana ekosystemområden i 22 kommuner åläggs ett förbud mot nettoförlust av grönyta fram till år 2030. I en kontrafaktisk analys indikeras att ett sådant förbud, om det hade varit i kraft under perioden 2018–2023, hade kunnat medföra cirka 5 500 färre bostäder och 19 miljarder kronor lägre bostadsinvesteringar.
- I ett bredare kontrafaktiskt scenario, omfattande samtliga 220 urbana ekosystemområden, uppskattas effekten av ett sådant förbud till cirka 36 000 färre bostäder och 124 miljarder kronor lägre bostadsinvesteringar under perioden 2018–2023.
- Rapporten framhåller även att krav på bibehållen eller ökad andel grönyta riskerar att leda till en utglesad bebyggelse, högre transportbehov, ökade kommunala infrastrukturkostnader och potentiellt högre klimatpåverkan.

Stort behov av en ny och bredare konsekvensanalys

- Rapportens samlade slutsats är att naturrestaurering kan vara ekologiskt motiverad, men att åtgärderna måste prövas mot samhällsekonomiska kostnader, alternativkostnader och andra samhällsmål.
- Det befintliga beslutsunderlaget bedöms inte vara tillräckligt robust för långtgående beslut med betydande effekter på näringsliv, samhällsbyggande och råvaruförsörjning. Myndigheternas konsekvensanalys synes i högre grad behandla snäva statsfinansiella kostnader än bredare samhällsekonomiska effekter.
- Rapporten förespråkar en mer fullständig konsekvensanalys som innehåller en kvantifiering av alternativkostnader samt mer systematiska bedömningar av målkonflikter och fördelningseffekter.
- I rapporten framhålls även att legitimiteten för det politiska systemet riskerar att skadas om statsmakterna på grund av bristfälliga beslutsunderlag tvingas till tvär reträtt från redan fattade beslut.

Inledning

Den europeiska naturrestaureringsförordningen (EU) 2024/1991 markerar ett skifte i EU:s miljöpolitik, från ett traditionellt fokus på skydd av befintliga naturvärden till ett mer aktivt och omfattande åtagande att restaurera degraderade ekosystem. Bakgrunden är att *”Läget för den biologiska mångfalden i Europa är allvarligt. Europas natur är på kraftig tillbakagång, och mer än 80 procent av livsmiljöerna är i dåligt skick. Det övergripande målet med förordningen är därför en natur som återhämtar sig, blir tålig för förändringar och rik på biologisk mångfald. Det ska ske genom att återställa ekosystem, livsmiljötyper och livsmiljöer för listade arter”*.¹

Förordningen ställer långtgående krav på medlemsstaterna att genomföra åtgärder som återställer ekologiska funktioner i marina miljöer, skogsekosystem och urbana områden. Dessa krav operationaliseras genom nationella restaureringsplaner.

I Sverige har Naturvårdsverket, tillsammans med flera sektorsmyndigheter, presenterat ett förslag till nationell åtgärdsplan som syftar till att uppfylla förordningens krav.² Detta förslag omfattar ett stort antal åtgärder och potentiella förändringar i regelverk och förvaltningspraktik. Samtidigt aktualiserar planförslaget en rad frågor om ekonomiska konsekvenser, styrning och genomförbarhet, särskilt i relation till näringslivets villkor och samhällsekonomisk effektivitet.

Föreliggande rapport utgör en analys av det myndighetsgemensamma förslaget till nationell åtgärdsplan, primärt ur ett företags- och samhällsekonomiskt perspektiv. Den övergripande slutsatsen är att den officiella konsekvensanalysen i flera avseenden framstår som ofullständig, särskilt vad gäller effekter på företag, investeringar och markanvändning. Mot denna bakgrund syftar rapporten till att komplettera och fördjupa analysen genom att systematiskt belysa de konsekvenser som förslaget kan medföra för samhällsutveckling, byggande och råvaruförsörjning.

Analysen tar sin utgångspunkt i ett näringslivsperspektiv och fokuserar särskilt på de sektorer där påverkan bedöms vara mest betydande, såsom skogsbruk, gruvindustri och bygg- och fastighetssektorn. I rapporten har dels näringslivsföreträdare för berörda sektorer intervjuats, dels har bedömningar gjorts av delar av förslaget ekonomiska effekter på näringslivet och i förlängningen för hela samhällsekonomin. En central utgångspunkt är att de ekonomiska kostnaderna för förslaget behöver tydliggöras för att på så sätt kunna bedöma om förslaget och de åtgärder som föreslås är rimliga i förhållande till deras ekonomiska konsekvenser.

¹ Citat hämtat från Naturvårdsverket sida om förordningen, EU-förordning för att restaurera natur

² Förslag till nationell restaureringsplan och författningsändringar till följd av EU-förordning om restaurering av natur

Rapporten inleds med en övergripande presentation av det förslag till nationell restaureringsplan och författningsändringar som Naturvårdsverket tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket samt Boverket utarbetat. Därefter följer ett avsnitt som sammanfattar de utmaningar som skogsindustrin, gruvindustrin och byggbranschen ser med förslaget och primärt ur ett ekonomiskt perspektiv. Rapporten avslutas med dels en diskussion om vad en mer genomarbetad konsekvensanalys borde innehålla för att kunna utgöra ett fullgott beslutsunderlag för regeringen, dels ett avsnitt där en ekonomisk analys av hur delar av förslaget kan komma att påverka berörda näringar.

Om EU:s naturrestaureringsförordning samt förslag till svensk restaureringsplan

EU:s naturrestaureringsförordning, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991, utgör ett centralt instrument i unionens miljöpolitik med syfte att återställa degraderade ekosystem och stärka den biologiska mångfalden. I den skrivelse som Naturvårdsverket tillsammans med andra sektorsmyndigheter har tagit fram presenteras ett samlat myndighetsförslag för hur Sverige ska uppfylla förordningens krav genom en nationell restaureringsplan.³ Skrivelsen är avsedd att fungera som ett strategiskt beslutsunderlag inför regeringens fortsatta beredning av den plan som ska lämnas till Europeiska kommissionen senast i september 2026 och slutligt fastställas under 2027.

Utgångspunkten för förslaget är att den biologiska mångfalden och många ekosystem i Sverige är utsatta för betydande påfrestningar, vilket anses motivera ett omfattande och systematiskt restaureringsarbete. Planförslaget innehåller därför en bred uppsättning åtgärder som syftar till att både bevara och återskapa livsmiljöer, med målet att uppnå en långsiktigt motståndskraftig natur med hög biologisk mångfald. Åtgärderna är heterogena och omfattar såväl direkta fysiska restaureringsinsatser som styrmedel i form av ersättningar, rådgivning, områdesskydd, regeländringar och kunskapsuppbyggnad.

Förordningens bakgrund, syfte och räckvidd

Förordningen bygger på bedömningen att stora delar av Europas livsmiljöer befinner sig i otillfredsställande ekologiskt tillstånd, vilket motiverar mer långtgående och bindande restaureringsinsatser. Regelverket innehåller kvantifierade mål, där minst 20 procent av EU:s land- och havsområden ska restaureras till 2030 och samtliga relevanta ekosystem till 2050.

³ Se EU-förordning för att restaurera natur och Förslag till nationell restaureringsplan och författningsändringar till följd av EU-förordning om restaurering av natur

Förordningen har en bred sektoriell och geografisk räckvidd. Den omfattar flera typer av ekosystem, däribland skogslandskap, jordbruksmark, våtmarker, vattenmiljöer och urbana ekosystem. Inom urbana miljöer ställs bland annat krav på att bevara och på sikt stärka grönytor och trädäckning. Sammantaget innebär detta en tydlig förskjutning från ett traditionellt fokus på naturskydd till en modell som även betonar aktiv restaurering, bindande mål, nationell planering och integrering av naturhänsyn i flera samhällssektorer.

Icke-försämring och kontinuerlig förbättring som rättsliga och styrningsmässiga principer

En grundläggande utgångspunkt i det svenska myndighetsförslaget är att restaureringsarbetet inte enbart handlar om att återställa ekosystem till ett visst tillstånd, utan också om att säkerställa att uppnådda eller befintliga naturvärden inte försämras över tid. Icke-försämringskravet innebär därmed att medlemsstaterna måste vid åtgärder för att förhindra att livsmiljöer och ekosystem som redan är i gott skick, eller som bidrar till att uppfylla restaureringsmålen, försämras. Detta gäller såväl skyddade som oskyddade områden och omfattar både areella och kvalitativa dimensioner av naturmiljöerna.

Parallellt med detta ställs krav på kontinuerlig förbättring, vilket innebär att andelen ekosystem i gott tillstånd successivt ska öka. Detta operationaliseras genom krav på positiva trender i ett antal mätbara indikatorer kopplade till biologisk mångfald och ekosystemfunktioner. För att dessa krav ska kunna följas upp krävs utvecklade indikatorer, systematisk datainsamling och fungerande övervakningssystem. Det innefattar bland annat kartläggning av livsmiljöers tillstånd, etablering av referensnivåer och återkommande uppföljning över tid. Samtidigt framhålls osäkerheter i data och metodik som en central utmaning, särskilt när det gäller att avgöra vad som rättsligt och ekologiskt ska betraktas som en faktisk försämring.

Integrering i befintliga styrsystem och möjligheten till undantag

Förslaget diskuterar även hur dessa krav ska integreras i befintliga styrsystem, särskilt inom miljöprövning och fysisk planering. Icke-försämringsprincipen kan få betydande konsekvenser vid tillståndsprövning enligt miljöbalken, eftersom nya verksamheter eller exploateringar kan behöva bedömas utifrån deras påverkan på ekosystemens tillstånd. Detta kan i praktiken innebära skärpta krav på beslutsunderlag, miljöbedömningar och i vissa fall även kompensationsåtgärder.

Det behandlas också att undantag i vissa fall kan vara möjliga. Försämring kan då tillåtas om den motiveras av ett överordnat allmänintresse och om det saknas mindre skadliga alternativa lösningar, under förutsättning att relevanta kompensationsåtgärder vidtas. Därmed öppnas ett visst utrymme för avvägningar, men inom ramen för ett i grunden mer restriktivt och naturinriktat regelverk.

Sektorieell räckvidd och genomförandemodell

En viktig implikation av förslaget är att kraven på icke-försämring och kontinuerlig förbättring får en bred sektorieell påverkan. De berör inte endast naturvårdspolitiken i snäv mening, utan även markanvändning inom skogsbruk, jordbruk, infrastruktur, energi, fysisk planering och stadsutveckling. Särskilt i urbana miljöer kan kraven innebära att grönytor och ekologiska funktioner måste bevaras eller stärkas även i samband med exploatering och förtätning.

En central princip i förslaget är vidare att genomförandet i stor utsträckning ska bygga på frivilligt deltagande från berörda aktörer, däribland markägare, företag, kommuner och civilsamhälle. Detta förutsätter väl utformade ekonomiska incitament och ersättningssystem samt stödjande åtgärder i form av vägledning, rådgivning och samordning. Samtidigt innebär en sådan frivillighetslinje en osäkerhet när det gäller graden av faktisk måluppfyllelse, vilket aktualiserar behovet av uppföljning och, vid behov, skärpta styrmedel.

Kunskapsuppbyggnad och åtgärdsportföljens struktur

Planförslaget kännetecknas av en stark betoning på kunskapsuppbyggnad. Ett betydande antal åtgärder utgörs av utredningsuppdrag som syftar till att förbättra kunskapen om ekosystemens tillstånd, utveckling och respons på olika typer av åtgärder. Detta betraktas som en nödvändig förutsättning för att möjliggöra kostnadseffektiva prioriteringar och ett mer träffsäkert genomförande över tid.

Åtgärdsförslagen har tagits fram på grundval av konsekvensutredningar och bygger på avvägningar mellan måluppfyllelse, konsekvenser och genomförbarhet. Totalt omfattar förslaget omkring 170 nya eller reviderade åtgärder, kompletterade med befintliga insatser. Åtgärdsportföljen är differentierad mellan olika ekosystem, vilket återspeglar skillnader i ekologiska förutsättningar och problemstruktur. I skogs-ekosystemen betonas exempelvis bevarande och utveckling av befintliga naturvärden, medan urbana ekosystem i större utsträckning behandlas genom åtgärder relaterade till grönstruktur, planeringsunderlag och uppföljning.

En betydande andel av förslagen avser utredningar fram till 2030, vilka syftar till att lägga grunden för mer precisa åtgärder för perioden fram till 2040 och 2050. Samtidigt omfattar åtgärdsportföljen även fysiska restaureringsinsatser, ekonomiska ersättningar, rådgivning, områdesskydd och regelförändringar.

Förhållandet till EU-rättens miniminivå

En uttalad utgångspunkt i myndigheternas arbete, och enligt regeringens instruktioner, har varit att förslaget inte ska gå längre än vad EU-förordningen kräver samt att skydda svenska företags konkurrenskraft.⁴ Därutöver har ambitionen varit att så långt möjligt utnyttja den flexibilitet som regelverket medger.

Ekonomiska konsekvenser och samhällsekonomisk motivering

De ekonomiska konsekvenserna av förslaget är betydande. Kostnaderna uppskattas till omkring 20 miljarder kronor årligen för staten fram till 2032, vilket motsvarar mer än en fördubbling jämfört med nuvarande nivåer. Investeringarna bedöms dock av myndigheterna som samhällsekonomiskt motiverade, eftersom de antas bidra till att säkra centrala ekosystemtjänster såsom vattenförsörjning, livsmedelsproduktion och klimatanpassning.

Detta resonemang bygger på antagandet att restaurerade och mer resilienta ekosystem genererar långsiktiga nyttor som överstiger de initiala kostnaderna. Samtidigt är det tydligt att dessa nyttor i stor utsträckning behandlas på en övergripande nivå och att den samhällsekonomiska precisionen i analysen är begränsad.

Konsekvenser för näringslivet och analysens begränsningar

Konsekvenserna för näringslivet behandlas i förslaget, men analysen är relativt översiktlig. Å ena sidan framhålls att ökad biologisk mångfald och stärkt ekologisk resiliens på lång sikt kan gynna företag som är beroende av fungerande naturresurser och stabila ekosystem. Å andra sidan konstateras att vissa åtgärder kan medföra begränsningar i brukandet av jord- och skogsmark, vilket i sin tur kan påverka produktion, investeringar och lönsamhet negativt. Dessa negativa effekter förutsätts delvis kunna mildras genom ekonomiska ersättningar.

Samtidigt måste denna analys bedömas som övergripande. Förslagen kan exempelvis medföra ökade kostnader i form av anpassningsåtgärder och krav på ytterligare utredningar, längre och mer komplexa tillstånds- och planprocesser samt potentiella inskränkningar i markanvändning. Bristen på fördjupad konsekvensanalys, både ur ett näringslivsekonomiskt och ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv, framstår därför som en central svaghet i materialet. Det gäller särskilt frågor om sektors-specifika effekter, konkurrenskraft, alternativkostnader och fördelningen av kostnader mellan olika aktörer.

⁴ Huruvida så är fallet har bland annat ifrågasatts av ett antal berörda branschorganisationer, se SvD Debatt x/x.

Avslutande bedömning

Sammantaget innebär förslaget en styrningsmodell där naturens tillstånd fortlöpande ska förbättras samtidigt som försämringar aktivt ska motverkas. Detta medför betydande krav på uppföljning, kunskapsuppbyggnad och institutionell kapacitet. Det innebär också att naturvårdspolitiken i ökad utsträckning integreras i andra politikområden och att avvägningar mellan olika samhällsintressen blir mer centrala än tidigare.

Förslaget representerar därmed inte enbart en teknisk anpassning till ett nytt EU-rättsligt regelverk, utan även en mer genomgripande förändring av hur relationen mellan natur, markanvändning och samhällsekonomiska intressen ska regleras och administreras i Sverige.

Vilka är utmaningarna av förslaget för näringslivet?

Naturrestaureringsförslaget i stort och inte minst i bilagorna 6.3, 6.3.1 och 6.10 aktualiserar ett antal utmaningar för näringslivet, särskilt i mark- och resursberoende sektorer såsom skogsindustri, gruvnäring och byggsektor. Även om de möjliga konkreta effekterna varierar mellan sektorerna, framträder en gemensam struktur där förändrade villkor för markanvändning, produktion och investeringar står i centrum.

Förslaget innebär generellt en förskjutning mot ett mer restriktivt regelverk, där krav på restaurering, bevarande och icke-försämring i ökad utsträckning påverkar ekonomiska beslut. Detta medför bland annat ökad regulatorisk osäkerhet, särskilt kopplad till tolkningen av centrala begrepp, samt risk för längre och mer komplexa tillståndsprocesser. Sammantaget kan detta leda till ökade transaktionskostnader och försämrade förutsebarhet i investeringsbeslut.

Vidare innebär förslaget inskränkningar i markanvändningen, vilket påverkar såväl produktion som exploatering. Detta kan i sin tur leda till minskad tillgång till centrala insatsvaror, såsom skogsråvara, mineraler och ballastmaterial, med potentiella spridningseffekter i värdekedjor och på marknader. Ökade krav på anpassning, kompensation och tekniska lösningar bidrar dessutom till högre investerings- och produktionskostnader.

En ytterligare central aspekt är förekomsten av målkonflikter mellan naturrestauring och andra samhällsmål, såsom bostadsförsörjning, tillgång till strategiska råvaror och genomförandet av den gröna omställningen. I internationellt exponerade sektorer aktualiseras även frågor om konkurrenskraft, särskilt om kostnadsökningar och restriktioner inte motsvaras av liknande krav i andra länder.

Sammantaget indikerar analysen att förslaget kan medföra betydande anpassningsbehov för näringslivet, där ekologiska hänsyn får ett ökat genomslag i ekonomiska beslut och där effekterna sträcker sig bortom enskilda sektorer till bredare delar av ekonomin.

För att få ytterligare förståelse för hur förslaget kan komma att påverka näringslivet har intervjuer genomförts med företrädare för näringslivet i sin helhet (Svenskt Näringsliv) skogsindustrin (branschorganisationen Skogsindustrierna), gruvindustrin (Svemin) och byggbranschen (Byggföretagen). Nedan har de utmaningar som de ser med förslaget sammanställts.

Vad säger Svenskt Näringsliv?

Svenskt Näringsliv anser att naturrestaurering är viktigt och framhåller att näringslivet har arbetat med sådana åtgärder under en lång tid. Vad gäller Sveriges implementering av EU:s naturrestaureringsförordning (NRF) anser organisationen emellertid att det finns betydande problem med den rättsliga och praktiska inriktningen i arbetet. Argumentationen rör bland annat styrningsprocessen och de samhällsekonomiska konsekvenserna av olika implementeringsval.⁵

Svenskt Näringsliv framhåller att man har förståelse för att det varit en mycket omfattande och komplex uppgift att ta fram och förankra förslaget till åtgärdsplan. Samtidigt pekar organisationen på uppenbara brister i policyprocessen. Man menar att arbetet bedrivits i fel ordning och med otillräckligt beslutsunderlag, där centrala analyser – såsom restaureringsbehovets omfattning, geografiska fördelning och berörda livsmiljötyper saknas. Samtidigt har dialogen med näringslivet varit begränsad, både i antal tillfällen och i faktisk möjlighet att påverka innehållet. Svenskt Näringsliv noterar att en rad synpunkter från näringslivet inte har beaktats under processen samt att förslagen till författningsändringar, trots dess mycket omfattande konsekvenser, aldrig blev föremål för delning/dialog. Svenskt Näringsliv menar att dessa brister riskerar att undergräva såväl effektiviteten som legitimiteten i beslutsprocessen.

I fråga om implementeringens inriktning betonas vikten av proportionalitet och incitamentsstruktur. Svenskt Näringsliv argumenterar för att frivilliga och marknadsbaserade lösningar bör prioriteras framför tvingande reglering. Acceptans och genomförbarhet blir effektivare om det finns tydliga incitament, processen upplevs som rättssäker och om det föreligger minskad osäkerhet kring framtida restriktioner. Naturrestaurering bör i möjligaste mån utformas så att den upplevs som värdeskapande snarare än restriktiv för markägare och företag.

Ett centralt tema för Svenskt Näringsliv är risken för så kallad överimplementering. Svenskt Näringsliv understryker att NRF är en direkt tillämplig EU-förordning med definierade ramar och att nationella myndigheter därför bör begränsa sig till dess minimikrav. Att använda förordningen som instrument för att uppnå bredare svenska miljömål eller införa mer långtgående krav anses skapa obalans, öka kostnader och riskera att försämra konkurrenskraften.

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv lyfts flera risker. Dels betonas att naturrestaureringsåtgärder kan medföra betydande direkta och indirekta kostnader längs hela värdekedjan. Dels varnas för att administrativa krav såsom kartläggning, datainsamling och utredningar kan leda till att ansvar och kostnader övervältras på enskilda verksamhetsutövare. Särskilt problematiseras förslaget om utökade möjligheter att ompröva eller återkalla befintliga tillstånd, vilka anses kunna undergräva rätts säkerhet och investeringsvilja.

Sammanfattningsvis efterfrågar Svenskt Näringsliv ett genomförande av NRF som är rättsligt återhållsamt, ekonomiskt effektivt och institutionellt förankrat.

⁵ Detta avsnitt baseras på Svenskt Näringsliv (2022a), Svenskt Näringsliv (2022b), Svenskt Näringsliv (2023) och samtal med Karin Nilsson på Svenskt Näringsliv.

Vad säger skogsbranschen?

Enligt skogsbranschens branschorganisation Skogsindustrierna är genomförande av åtgärder för att stärka biologisk mångfald motiverat, men naturrestaurering måste även integreras i en bredare samhällsekonomisk avvägning där även områden som råvaruförsörjning och internationell konkurrenskraft beaktas.⁶

Myndigheternas förslag till naturrestaureringsplan, med de specifika åtgärder som identifieras avseende skogsekosystem, innebär potentiellt betydande strukturella förändringar för skogsnäringen. Effekterna kan analytiskt delas upp i tre huvuddimensioner:

- (i) produktionsrestriktioner och markanvändning,
- (ii) förändrade brukningsmetoder och kostnadsstrukturer samt
- (iii) nya marknadsmöjligheter och institutionella omställningar.

En första central effekt rör tillgången till produktiv skogsmark. Kraven på att återställa ekosystem till gynnsamt tillstånd samt principen om icke-försämring innebär enligt myndigheterna att vissa arealer kan behöva undantas från aktivt skogsbruk eller brukas mer extensivt. I den svenska kontexten innebär detta att betydande arealer kan behöva avsättas eller omställas, utöver redan skyddad skog. Detta innebär en direkt påverkan på virkesutbudet, särskilt på kort och medellång sikt, vilket i sin tur kan påverka både industrins råvaruförsörjning och skogsägares inkomster.

En andra dimension gäller förändringar i produktionsmetoder. Åtgärdsplanen betonar behov av en övergång mot alternativa brukningsformer, såsom hyggesfritt skogsbruk eller kontinuitetsskogsbruk som kommer att innebära ökade produktionskostnader och minskad ekonomisk avkastning.

En tredje dimension rör rättssäkerhet och incitamentstruktur. Skogsindustrierna ser risker i myndigheternas förslag, både vad gäller rättssäkerheten för skogsägare – där gränsdragningar för livsmiljötyper är otydliga och kan leda till ökad rättsosäkerhet och fler rättsprocesser – och vad gäller incitament. En tillämpning som kopplar höga naturvärden till inskränkningar i brukanderätten riskerar att skapa negativa drivkrafter för skogsägare att bevara och utveckla dessa värden.

Samtidigt innebär kraven på indikatorbaserad uppföljning och förbättrade biodiversitetsresultat att skogsbruket kommer att få ökade administrativa kostnader, exempelvis genom behov av inventering, rapportering och anpassning till nya standarder. Särskilt småskaliga skogsägare kan ha begränsade resurser att hantera denna komplexitet.

En central invändning gäller även risken för så kallad överimplementering, där svenska myndigheter bedöms gå utöver förordningens minimikrav och därmed skapar oproportionerliga kostnader samt potentiella konkurrensnackdelar relativt andra EU-länder.

⁶ Detta avsnitt bygger på intervju med Emma Berglund och Linda Eriksson på Skogsindustrierna samt Skogsindustrierna (2026a, b, c).

Skogsindustrierna betonar vikten av att tydligt skilja mellan EU-krav och nationella ambitioner i implementeringen av naturrestaureringslagen. Nationella ambitioner som överstiger EU-kraven bör genomföras genom nationell lagstiftning eller mål, snarare än genom överimplementering. Detta bidrar till ökad tydlighet, flexibilitet över tid och möjligheten att anpassa åtgärder till förändrade förutsättningar. Man betonar att Sverige i så hög utsträckning som möjligt bör sträva efter att behålla nationell rådighet över naturvårdsarbetet.

Analysen framhåller vidare betydande brister i de samhällsekonomiska konsekvensbedömningarna. Enligt organisationen saknas en helhetsanalys som inkluderar effekter på förädlingsvärde, sysselsättning, investeringar och regional ekonomi. Fokus anses ensidigt riktat mot statsfinansiella kostnader, medan bredare ekonomiska effekter inte kvantifieras.

Sammantaget efterfrågas en reviderad nationell plan som i högre grad utnyttjar det flexibilitetsutrymme som ges inom NRF, särskilt genom regional tillämpning av regelverket, prioritering av åtgärder inom redan skyddade områden samt en tydligare politisk avvägning mellan miljömässiga och ekonomiska mål. Den nuvarande utformningen bedöms riskera ineffektiv resursanvändning och betydande samhällsekonomiska kostnader.

Vad säger gruvindustrin?

Enligt gruvindustrins branschorganisation Svemin innebär naturrestaureringsförordningen ökade naturvårdskrav som kommer att påverka investeringar, prospektering och långsiktig råvaruförsörjning.⁷

En central utgångspunkt är att förordningen, genom ökade krav på skyddad natur och införandet av icke-försämringsprincipen, riskerar att kraftigt begränsa tillgången till mark där gruvverksamhet kan utvecklas. Eftersom prospektering och gruvetablering är geografiskt bundna till där fyndigheter finns, innebär detta att stora delar av Sverige – särskilt mineralrika regioner som Västerbotten och Norrbotten – kan bli mindre attraktiva eller helt ointressanta för framtida investeringar. Svemin betonar att effekten uppstår redan i ett tidigt skede när företag avstår från att ens leta efter mineral i områden där framtida tillstånd bedöms som osannolika.

Ett återkommande tema är att konsekvenserna för gruvsektorn i stor utsträckning saknas i det officiella underlaget. Trots att regelverket kan få betydande effekter på mineralförsörjning och industriell utveckling behandlas sektorn enligt Svemin i princip inte alls i konsekvensanalysen. Detta framhålls som en central brist, eftersom det försvårar informerade politiska beslut.

Svemin lyfter också fram de kumulativa effekterna av olika typer av markrestriktioner. Utöver naturrestaureringsförordningen finns redan omfattande skydd (naturreservat, Natura 2000) samt konkurrerande markintressen, exempelvis rennäring. När

⁷ Intervjun med Tobias Kluge från Svemin samt dokumentet Svemins synpunkter på dialogunderlag – förslag till nationell plan för naturrestaurering (18/11-2025)

ytterligare skydd läggs ovanpå dessa skapas en fragmenterad markanvändning som försvårar inte bara för gruvor utan även nödvändig infrastruktur som vägar och kraftledningar. Detta påverkar hela systemet kring en gruvetablering, inte enbart själva brytningen.

Vidare framhålls att regelverket riskerar att öka den regulatoriska osäkerheten. Det är svårt att tolka hur de föreslagna bestämmelserna konkret ska tillämpas i tillståndprocesser, även för erfarna miljöjurister. Detta i sig kan avskräcka investeringar, då osäkerhet kring framtida tillstånd utgör en central riskfaktor i kapitalintensiva projekt.

Intervjun berör även frågan om undantag och kompensation. Även om undantag kan vara möjliga för större projekt av ”överskuggande allmänintresse”, bedöms dessa vara svåra att tillämpa i praktiken och mer tillgängliga för stora projekt än för mindre verksamheter. Kompensationsåtgärder framhålls inte som ett effektivt verktyg för att möjliggöra tillstånd, då de enligt nuvarande rättspraxis inte ersätter kravet att undvika eller minimera skador.

Vidare lyfts målkonflikter mellan naturrestaurering och andra EU-prioriteringar, särskilt ambitionen att öka utvinningen av kritiska råmaterial (jfr EU:s Critical Raw Materials Act). Eftersom gruvverksamhet är geografiskt bunden till mineralförekomster innebär utökade skyddade områden och restriktiv markanvändning potentiella hinder för prospektering och etablering av nya gruvor. Detta kan enligt Svemin motverka strategiska industripolitiska mål samt påverka både försörjningstrygghet och den gröna omställningen negativt.

Svemin pekar även på att uteblivna investeringar kan påverka den långsiktiga regionala utvecklingen i norra Sverige negativt, t ex genom att färre investeringar leder till minskad sysselsättning både i gruvnäringen och i leverantörer till denna sektor.

Svemin lyfter även fram att strikta skyddsregimer och ökad administrativ börda riskerar att skapa oönskade beteenden där markägare undviker att utveckla naturvärden för att inte begränsa framtida markanvändning.

Vidare riktas kritik mot förslag om utökade möjligheter att ompröva befintliga miljötillstånd. Sådana åtgärder bedöms som långtgående och potentiellt skadliga för rättssäkerhet och investeringsvilja, särskilt då befintlig lagstiftning redan medger återkallelse i vissa fall.

Slutligen framhålls att Sverige i dag uppvisar relativt hög konkurrenskraft som gruvnation, men att osäkerhet kring skyddad natur utgör en identifierad svaghet. En ytterligare utökning av skyddade områden kan därmed försämra investeringsklimatet och minska sektorns internationella konkurrenskraft.

Den övergripande bilden är att förordningen inte nödvändigtvis stoppar gruvverksamhet, men att den väsentligt höjer trösklarna för investeringar och därmed kan minska framtida exploatering av mineralresurser i Sverige, det vill säga långtgående potentiellt negativa effekter för en viktig del av svenskt näringsliv.

Vad säger byggbranschen?

Byggföretagen riktar särskilt kritik mot genomförandet av artikel 8 i EU:s naturrestaureringsförordning och pekar på en rad institutionella, ekonomiska och praktiska problem kopplade till hur regelverket tolkas och kan komma att operationaliseras i Sverige.⁸

Organisationen betonar bland annat att Sverige redan har en relativt hög andel, 57 procent, grönstruktur i urbana miljöer, samtidigt som endast en liten del av landets yta är bebyggd, vilket innebär att de förslag som presenteras inte tar hänsyn till att svenska urbana miljöer redan i dag är ”gröna”.

En återkommande kritik riktas mot den genomförda konsekvensanalysen, vilken uppfattas som snävt inriktad på offentligfinansiella effekter. Förslaget bortser från de kostnader som uppstår för privata aktörer, bland annat exploatörer och byggföretag. Dessa kostnader inkluderar ökade krav på utredningar, konsultinsatser och tekniska anpassningar, vilka sammantaget bidrar till att höja trösklarna för investeringar. Kostnader som redan i dag uppfattas som onödigt höga och tidskrävande.⁹ Nästan hälften av alla bostäder överklagas på detaljplanestadiet, vilket ofta förlänger processen med omkring ett år eller mer. Samtidigt fastställs majoriteten av planerna i högre instans, vilket innebär att överklagandena sällan leder till ändrade utfall men ändå skapar betydande tidsförluster och osäkerhet. I relation till naturrestaureringsförordningen innebär detta att ytterligare krav – exempelvis kopplade till grönytor, biologisk mångfald och miljöbedömningar – riskerar att förstärka befintliga problem. Fler och mer omfattande utredningar kan öka antalet överklagandegrunder och därmed ytterligare förlänga processerna, vilket sammantaget kan leda till högre kostnader och minskat byggande.

En central invändning gällande de ekonomiska konsekvenserna av föreslagna styrmedel. Byggföretagen menar att ett problem som bör belysas i större utsträckning är att projekt inte initieras om kalkylerna inte är ekonomiskt hållbara. Detta påverkar i sin tur all form av byggande, från bostäder och kontorslokaler till byggnader för samhällsservice och industriell produktion.

Ett centralt problemområde rör även användningen av kvantitativa indikatorer för att styra urbana ekosystem, såsom andelen grönyta och trädkronetäckning. Det finns en risk att dessa mått tillämpas i alltför stor utsträckning utan hänsyn till lokala variationer i geografi, klimat och historisk markanvändning. Detta gäller också särskilt i fall där naturliga förutsättningar begränsar möjligheterna att uppnå de uppsatta målen, eller där befintliga urbana strukturer gör ytterligare anpassningar kostsamma eller tekniskt svåra.

⁸ Intervju med Emma Bonnevier från Byggföretagen samt dokumentet Byggföretagens skriftliga synpunkter NRF art 8 (18/11-2025)

⁹ Byggföretagen hänvisar bl a till en rapport som visar att överklaganden av detaljplaner redan i dag är omfattande och utgör en betydande källa till ökade ledtider och kostnader i planprocessen (Overklagande-av-detaljplaner-mars-2023.pdf)

Denna problematik kan exemplifieras med Svedala kommun i sydvästra Skåne. Svedala tätort kännetecknas av lummig villabebyggelse och god tillgång på allmänt tillgängliga grönytor, men har i sammanhanget oturen att omgärdas av högvärdig åkermark. Det sistnämnda har man gemensamt med ett flertal av de 30 kommuner som enligt förslaget till åtgärdsplan åläggs ett förbud mot nettoförlust av grönyta fram till år 2030. Faktum är att det synes råda en kraftig överrepresentation av kommuner som gränsar till brukat slättlandskap. Detta är högst troligt ingen slump utan förklaras sannolikt av att gränserna för det urbana klustret i dessa fall spiller över på jordbruksmark, som inte definieras som grönyta och som har mycket låg trädäckningsgrad, medan motsvarande överspillning i andra typer av kommuner typiskt sett sker mot grönyta/skog.¹⁰

Vidare aktualiseras en rad målkonflikter. Regelverket riskerar att påverka bostadsförsörjningen negativt genom att minska den exploaterbara marken och öka produktionskostnaderna, vilket i sin tur kan leda till minskad nyproduktion. Samtidigt kan krav på grönytor stå i konflikt med andra samhällsmål, såsom klimatanpassning och energiförsörjning. Ett konkret exempel är konkurrensen mellan gröna tak och installation av solceller, där olika policyområden ger upphov till motstridiga incitament.

En ytterligare dimension gäller ansvarsfördelningen mellan offentlig och privat sektor. Ett identifierat problem är att en betydande del av anpassningsbördan läggs på nyproduktion, medan det befintliga beståndet i stor utsträckning undantas. Detta innebär att nya projekt förväntas bära kostnader för att åtgärda historiska underskott i urbana miljöer.

Vidare framhålls att byggsektorn befinner sig i ett konjunkturellt ansträngt läge, präglad av kraftigt ökade byggkostnader och en markant nedgång i bostadsbyggandet, samtidigt som bostadsbristen kvarstår i flera delar av landet. I detta sammanhang argumenterar organisationen för att ytterligare regleringar riskerar att förvärra situationen genom att öka kostnaderna och minska incitamenten för nyproduktion.

Byggbranschen pekar även på att förordningen kan leda till brist på material i vissa regioner, exempelvis avseende träråvara och bergmaterial. De hänvisar bland annat till NCC:s rapport om materialförsörjning som visar att fyllnads/ballastmaterial (berg, grus och sten) är en grundläggande insatsvara i byggande och infrastruktur, och att efterfrågan förväntas öka kraftigt till följd av urbanisering, befolkningstillväxt och den gröna omställningen.¹¹

Rapporten identifierar ett växande gap mellan tillgång och behov. Det årliga behovet av ballastmaterial beräknas öka med omkring 37 procent fram till 2045. Samtidigt minskar antalet täkter, bland annat på grund av långa och osäkra tillståndprocesser samt konflikter kring markanvändning. Detta försvårar lokal produktion och leder till längre transporter, högre kostnader och ökad klimatpåverkan. Rapportens centrala slutsats är att materialförsörjningen riskerar att bli en flaskhals för både byggande och

¹⁰ Tidningen Näringslivet (2026)

¹¹ Se ncc_rapport_materialforsorjning_a4_eng_korr5.pdf

klimateffektivitet. För att möta efterfrågan krävs därför åtgärder i tre huvudspår: ökad tillgång till nya täkter, mer återvinning och återanvändning av material samt effektivare materialanvändning. Sammantaget visar rapporten att utan reformer i tillståndsprocesser och materialplanering finns en betydande risk för framtida brist på bergmaterial, vilket kan hämma byggande och stora infrastruktursatsningar, vilket i andra sammanhang lyfts fram som strategiskt viktiga för exempelvis bättre fungerande bostadsmarknad, ökad konkurrenskraft och förbättrad beredskap.

Den övergripande implikationen av förslaget och hur det kan komma att implementeras är att den inte i tillräckligt stor utsträckning har vägt in de ekonomiska konsekvenserna och därmed inte är tillräckligt underbyggd för att ligga till grund för beslut kring åtgärder med potentiellt stor påverkan på näringslivet och samhällsekonomin i stort.

Ekonomiska konsekvenser för samhälle och näringsliv?

Urbana ekosystem

Direkta effekter på markvärden, byggande, produktion och sysselsättning i de urbana ekosystemområdena

Naturvårdsverkets bedömning av åtgärdsplanens negativa konsekvenser, en plan som vad håller urbana ekosystem i huvudsak utgörs av diverse kunskapshöjande insatser, begränsas till en i sammanhanget försumbar statsfinansiell kostnad på 1,5–3 miljoner kr per år för framtagande och spridning av diverse informationsmaterial och vägledningar. I övrigt och för samtliga berörda sektorer (stat, kommuner, regioner, näringsliv och enskilda) bedöms planen genomgående få positiva effekter.

Detta är anmärkningsvärt, då en implementering av förordningen enligt vår bedömning sannolikt skulle få mycket genomgripande samhällsliga effekter via en förändrad markanvändning och dess vidare konsekvenser för markvärden, bostadsbyggande och näringslivets produktion.

Regeringens direktiv om att så långt möjligt tillämpa de möjligheter till undantag som ges av förordningen innebär förvisso att endast 30 av 200 urbana ekosystemområden på kort sikt drabbas av ytterligare restriktioner i markanvändningen (utöver de restriktioner som redan ges av befintlig lagstiftning). För dessa områden gäller att det inte får ske någon nettoförlust av grönyta fram till år 2030.

I konsekvensanalysen görs emellertid uppskattningen att en utveckling enligt trend innebär att ytterligare cirka 400 hektar grönyta försvinner fram till år 2030 i de berörda 30 urbana ekosystemområdena. Det är en yta motsvarande cirka 600 fullstora fotbollsplaner och redan det konstaterandet borde mana till eftertanke. Men vilka konsekvenser, i mer konkret mening, riskerar det få att de aktuella ekosystemområdena inte får uppvisa någon nettoförlust av grönyta fram till år 2030?

Vi illustrerar detta genom ett så kallat kontrafaktiskt scenario där vi antar att det nu föreslagna regelverket hade trätt i kraft redan år 2018, med konsekvensen att man i de aktuella urbana ekosystemområdena och under sexårsperioden 2018–2023 skulle ha förhindrats att exploatera sammantaget 400 hektar grönyta.

Förslaget till åtgärdsplanen ställer, utöver ett förbud mot nettoförlust av grönyta, även krav på minst oförändrad trädtäckning fram till år 2030. I åtgärdsplanen konstateras dock att det inte finns några tecken på att trädtäckningen minskar i de svenska urbana ekosystemområdena, varför vi lämnar denna aspekt därhän i den fortsatta analysen.

Om vi utgår från hur den tillförda hårdgjorda ytan de facto fördelats mellan olika ändamål, i de berörda områdena och för den aktuella perioden, skulle då uppskattningsvis 55 procent eller 220 av de totalt 400 hektaren ”insparad” grönyta avsett mark som annars hade upplåtits till att uppföra byggnader av olika slag. Vidare skulle 20 procent eller cirka 80 hektar avsett mark för transportinfrastruktur (vägar och järnvägar). Återstoden, det vill säga omkring 100 hektar, handlar om ”övrig hårdjord yta”, vilket omfattar oftast asfalterade eller stensatta ytor som inte faller under kategorierna bebyggelse eller transportinfrastruktur, såsom gångbanor, cykelvägar samt plattlagda ytor i parker och på torg.

Ett första centralt konstaterande är att en exploatering av jungfrulig mark är en process som i pekuniär mening är extremt värdeskapande. Vår bedömning är att en omvandling 400 hektar grönyta till hårdgjord yta i de berörda 30 urbana ekosystemområdena sammantaget lett till en markvärdesstegring på omkring 2,5 miljarder kr.¹² Det är dock sannolikt en bedömning i underkant, då vi här endast inkluderat markvärdeseffekter som kan kopplas till hårdgjord mark med byggnader. Självfallet har även mark med vägar, järnvägar, cykel- och gångbanor samt torgytor ett stort ekonomiskt värde, låt vara att det är mycket svårt att kvantifiera.

Av den bebyggda mark som skulle trängas undan bedömer vi att närmare hälften eller cirka 90 hektar utgörs av mark för bostadsändamål. Det motsvarar, enligt våra beräkningar, ett bortfall på nästan 5 500 bostäder eller närmare 19 miljarder kr i bostadsinvesteringar. I de kommuner som berörs av förbudet mot nettoförlust av grönyta fram till år 2030 byggdes det under perioden 2018–2023 totalt nästan 44 000 bostäder, vilket innebär att bortfallet i relativa termer skulle uppgått till cirka 12 procent.

Ett förbud mot att exploatera grönyta skulle givetvis också påverka produktion och sysselsättning i andra delar av ekonomin, utöver byggsektorn, genom att det sätter en tydlig restriktion för möjligheterna att etablera nya eller expandera befintliga verksamheter. Totalt bedömer vi att verksamheterna i de 30 aktuella urbana ekosystemområdena år 2023 hade haft cirka 6 300 färre sysselsatta och drygt 6 miljarder kr lägre produktionsvärde.

¹² I denna kalkyl har vi antagit att värdet på oexploaterad mark är detsamma som det genomsnittliga värdet på jord- och skogsbruksmark i den aktuella kommunen.

Tabell 1. Ett kontrafaktiskt scenario – beräknande effekter av ett förbud mot nettoexploatering av grönyta i samtliga 220 urbana ekosystemområden under perioden 2018–2023.

Markvärdeseffekt, mdr kr, netto	-2,47
Bostadsbyggande, antal	-5 484
<i>varav småhus</i>	-1268
<i>varav lägenheter i flerfamiljshus</i>	-4217
Bostadsinvesteringar, mdr kr	-18,69
Produktion, förädlingsvärde, mdr kr	-6,65
<i>varav tillverkningsindustri</i>	-0,09
<i>varav privata tjänstenäringar</i>	-6,21
<i>varav offentlig verksamhet</i>	-0,35
Arbetsplatser (sysselsatt dagbefolkning), antal	-6 298
<i>varav tillverkningsindustri</i>	-65
<i>varav privata tjänstenäringar</i>	-5 752
<i>varav offentlig verksamhet</i>	-481

Redan fram till år 2030 och då begränsat till endast 30 av 220 urbana ekosystemområden har vi alltså att göra med betydande samhällsekonomiska konsekvenser, i ett nationellt perspektiv men framför allt på lokal/regional nivå.

De stora effekterna torde dock ligga bortom år 2030, då arealen urban grönyta enligt förordningen ska öka till dess att en tillfredsställande nivå är nådd för alla urbana ekosystemområden. Vad som avses med ”en tillfredsställande nivå” ska fastslås senast år 2030, ett beslut som ligger på det enskilda medlemslandet men som enligt förordningen ska baseras på forskning samt vägledning från EU-kommissionen.

I nuläget är det alltså svårt att bedöma de långsiktiga samhälleliga konsekvenserna av förordningens bestämmelser om restaurering av urbana grönytor. Men låt oss ändå illustrera magnituden på effekterna genom att utgå från en mycket mild tolkning av begreppet ”tillfredsställande nivå”, närmaste bestämt en tolkning som innebär att det inte får ske någon nettoförlust av grönyta i de urbana ekosystemområdena – det vill säga den restriktion som redan på kort sikt, fram till år 2030, gäller för de 30 urbana ekosystemområden som i dag inte når upp till en andel grönyta om 45 procent.

Vi speglar åter konsekvenserna av en sådan tolkning av begreppet ”tillfredsställande nivå” genom att utgå från de faktiska förutsättningarna under femårsperioden 2018–2023. Under denna period bedömer Boverket att andelen grönyta i de urbana ekosystemområdena minskat från 57,9 till 57,0 procent, vilket motsvarar en yta om cirka 3 100 hektar. Samtidigt har andelen bebyggd mark ökat med 1,4 procentenheter eller omkring 4 900 hektar. Att mark som ianspråkats för bebyggelse har ökat mer än minskningen i grönyta förklaras av att ”urban” åkermark motsvarande cirka 1 700 hektar försvunnit.¹³

¹³ Boverket (2025)

Vad hade då ett kontrafaktiskt scenario, utan nettoförlust av grönyta för samtliga 220 urbana ekosystemområden under perioden 2018–2023, inneburit?

Svaret ges av tabell 2 nedan och vi kan konstatera att effekterna genomgående, oavsett vilken parameter som studeras, är cirka sex gånger högre än motsvarande kontrafaktiska scenario som begränsas till de 30 urbana ekosystemområden som redan på kort sikt, fram till år 2030, föreslås att bli ålagda ett förbud mot nettoexploatering av grönyta. Konsekvensen skulle blivit en utebliven markvärdesstegring på närmare 15 miljarder kr, drygt 36 000 färre bostäder och ett bortfall i bostadsinvesteringar på i storleksordningen 120 miljarder kr. Därtill bedöms att antal arbetstillfällen i de 220 urbana ekosystemområdena år 2023 hade varit närmare 40 000 färre och att produktionen, såväl hos privata som offentliga arbetsgivare, hade reducerats med cirka 41 miljarder kr.

Tabell 2. Ett kontrafaktiskt scenario – beräkning av effekter av om 400 hektar grönyta undantagits från exploatering i de 30 utpekade urbana ekosystemområdena under perioden 2018–2023.

Markvärdeseffekt, mdr kr, netto	-14,89
Bostadsbyggande, antal	-36 402
<i>varav småhus</i>	-6 743
<i>varav lägenheter i flerfamiljshus</i>	-29 659
Bostadsinvesteringar, mdr kr	-124
Produktion, förädlingsvärde, mdr kr	-40,96
<i>varav tillverkningsindustri</i>	-1,72
<i>varav privata tjänstenäringar</i>	-34,81
<i>varav offentlig verksamhet</i>	-4,42
Arbetsplatser (sysselsatt dagbefolkning), antal	-39 518
<i>varav tillverkningsindustri</i>	-1 202
<i>varav privata tjänstenäringar</i>	-32 259
<i>varav offentlig verksamhet</i>	-6 058

Omlokalisering, utglesning och dess effekter på miljön

Det ska understrykas av ovanstående beräkningar avser direkta ”bruttoeffekter” på markvärden, byggande, produktion och sysselsättning. Nettoeffekten är dock sannolikt väsentligt mindre och avgörs i grunden av i vilken utsträckning de berörda kommunerna är beredda att kompensera bortfallet av exploaterbar mark genom att låta bebyggelsen växa utåt, det vill säga glesa ut den fysiska strukturen.

Detta är en i grunden paradoxal effekt av förordningen, det vill säga att bestämmelser som tar sin utgångspunkt i att göra EU och Sverige grönare i centrala avseenden riskerar att få den rakt motsatta effekten.

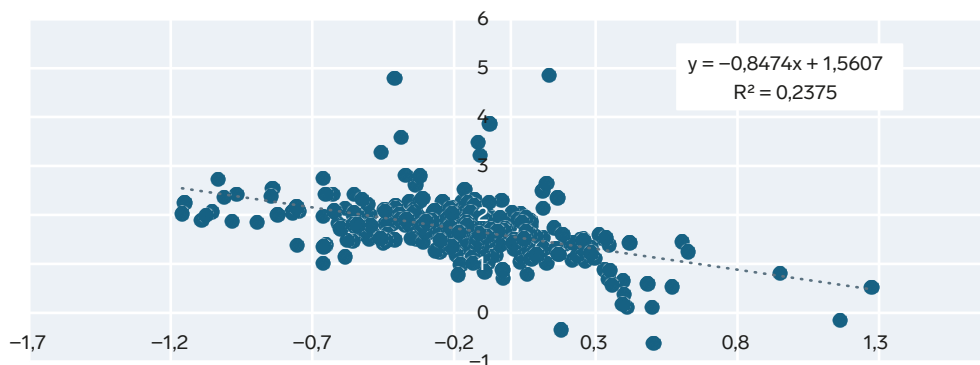
Under de senaste decennierna har den täta staden varit det planeringsideal som präglat stadsbyggandet, såväl i Sverige som internationellt. Det är en planeringsmässig ledstjärna som utifrån ett miljöperspektiv åtnjuter starkt empiriskt stöd. Det finns i dag en mycket omfattande flora av studier som slår fast sambandet mellan en den

fysiska strukturens täthet och stadens sammantagna belastning på miljön. I en stad som ”växer inåt” kan befintliga investeringar i exempelvis teknisk infrastruktur i allmänhet nyttjas mer effektivt, vilket är mer miljömässigt hållbart än att tvingas till de mer omfattande nyinvesteringar som krävs när stadsutvecklingen drivs av ytmässig expansion. En tät stad minskar också transporternas miljöpåverkan genom att göra kollektivtrafik, gång och cykel till mer konkurrenskraftiga alternativ till bilen.

Kopplingen mellan fysisk struktur och koldioxidutsläpp åskådliggörs i figur 1 nedan. Figuren visar relationen på kommunnivå mellan koldioxidutsläpp per invånare och genomsnittlig bostadsexploateringsgrad. Som framgår är sambandet tydligt negativt, även om det grumlas av ett mindre antal starkt industridominerande kommuner med mycket stora per capita-utsläpp.

Vi kan notera att det förefaller krävas särskilt dramatiska förändringar i den fysiska strukturen för att skapa substantiella utsläppsminskningar. Den skattade trendlinjen ger vid handen att det i princip råder ett enhetselastiskt samband, det vill säga om bostadsexploateringsgraden ökar med en procent så beräknas per capita-utsläppen minska i stort sett lika mycket.

Figur 1. Samband mellan CO₂-utsläpp per capita och genomsnittlig bostadsexploateringsgrad i de svenska kommunerna



Källa: WSP:s bearbetning av data från Nationella emissionsdatabasen och SCB.
Anm: Logaritmerade skalor

Den täta staden som tillväxtmotor

Våra två kontrafaktiska scenarier ovan visar tydligt att EU-förordningens bestämmelser om urbana grönytor, även med en mycket snäv tolkning, riskerar att gå genomgripande effekter på lokaliseringsmönstret, där tillväxten i de täta delarna av våra städer stryps, vilket får till följd att den ekonomisk aktiviteten i bästa fall sprids ut i en större geografi eller i värsta fall helt faller bort.

Även ”second best”, det vill säga ett mer utspritt lokaliseringsmönster, kan dock få betydande negativa återverkningar på tillväxt och välbefinningsutveckling. Denna slutsats vilar på de teoretiska och empiriska landvinningar som de senaste 30–40 åren gjorts inom Ny ekonomisk geografi (NEG), ett forskningsfält som vuxit fram i skärningslinjen mellan nationalekonomi och geografi.

Det grundläggande budskapet från NEG är att stora och täta stadsregioner över tid tenderar att växa snabbare än små regioner och det finns i dag en omfattande empirisk forskning som tydligt dokumenterat sambandet mellan den lokala marknadens storlek och långsiktig ekonomisk utveckling.¹⁴

Ett mer utforskat område är dock vilken typ av marknadsförstoring/tillgänglighetsökning som ger störst effekt. I grunden kan tillgängligheten öka genom två olika mekanismer; antingen genom att transportsystemet byggs ut så att pendling och annat utbyte blir möjligt i en större geografi eller att den befintliga regionala strukturen förtätas genom omlokalisering av befolkning och företag. Ett flertal studier pekar dock i riktning mot att förtätningens alternativ är att föredra, det vill säga tillgänglighetsökningar i de delar av regionen som redan i utgångsläget har en hög tillgänglighet.¹⁵

En annan intressant aspekt i detta sammanhang, som är starkt sammanlänkad med hypotesen att tillgänglighetsförändringar ger högre effekter i de centrala delarna av en stadsregion, är hur styrkan i agglomerationseffekterna varierar mellan olika branscher. Studier visar att effekterna är större inom sektorer med hög utbildningsnivå och specialiseringsgrad, i typfallet kunskapsintensiva tjänstebranscher.¹⁶

De branscher som uppvisar störst känslighet för tillgänglighetsförändringar utgörs således, och naturligt nog, av företag med starka preferenser för centrala lägen i en stadsregion. Att förtäta och skapa starkare kopplingar i en stadsregions kärna handlar alltså om att stimulera tillväxten i de mest värdeskapande branscherna i en ekonomi. Därmed har vi också fått ytterligare en viktig bakgrund till varför tillgänglighetsökning genom förtätning är att föredra framför regionförstoring, åtminstone ur ett tillväxtperspektiv.

Täthet och kommunala kostnader

Ett mer utglesat bebyggelsemönster, det vill säga en lägre generell tillgänglighet och därmed en sämre långsiktig produktivitets- och inkomstutveckling, skulle förvisso påverka den offentliga ekonomin via lägre skatteintäkter. Men en mer utglesad fysisk struktur skulle sannolikt även påverka offentlig sektors utgiftssida.

Att den fysiska strukturen har betydelse för de kommunala kostnaderna manifesteras i det kommunala kostnadsutjämningsystemet. Basen för den kommunala kostnadsutjämningsystemet är en beräkning av standardkostnader på olika verksamhetsområden. Dessa beräkningar görs på grundval av statistiska skattningar där just fysisk struktur uttryckt som bland annat befolkningstäthet ingår i ett flertal av delmodellerna.¹⁷

Förklaringen till att det synes finnas ett klart samband mellan täthet och de kommunala kostnaderna står att finna i förekomsten av fasta kostnader och/eller transportkostnader. Ett bra exempel är skolor, som nästan oavsett elevantal måste ha en skolledning, ett bibliotek, ett kök och en gymnastikhall. Därmed kan man

¹⁴ se till exempel Börjesson m fl. (2013)

¹⁵ Se till exempel Strömquist (2005), Anderson och Bogart (2001), Garreau (1991) och Jacobs (1961)

¹⁶ se till exempel Gleaser och Resseger (2010) eller Graham (2007)

¹⁷ SCB (2026)

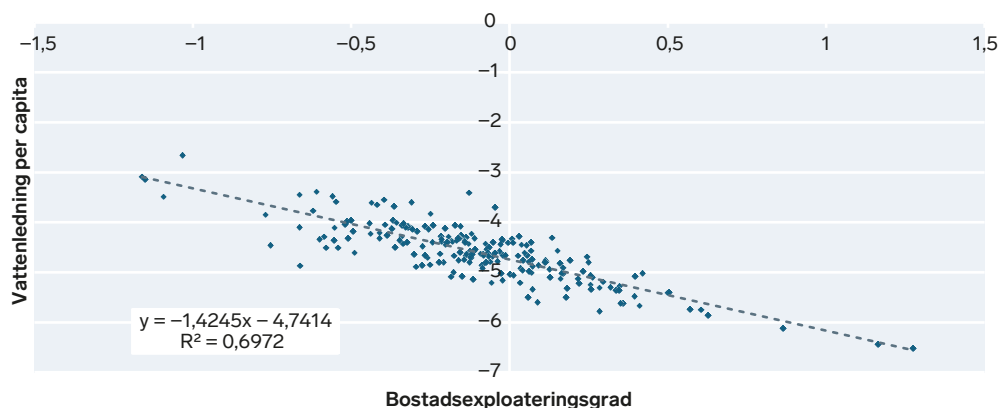
minska kostnaden per elev genom att koncentrera verksamheten till så få och stora skolor som möjligt, vilket i allmänhet är mycket svårare i en gles kommun där kostnaden för skolskjutsar snabbt kan äta upp de effektivitetsfördelar som kommer av mer storskalig verksamhet.

Det offentliga verksamhetsområde där den fysiska strukturen har de mest uppenbara effekterna på de kommunala kostnaderna är dock inte skolan utan förvaltning av den tekniska infrastrukturen. Få kommunala verksamhetsområden, om ens något, har så tydliga skalfördelar som investeringar i samt drift och underhåll av infrastruktur för transporter (vägar och spår), vatten- och avlopp samt energidistribution.

Vi illustrerar detta genom att studera relationen mellan å ena sidan antalet meter kommunal vattenledning per capita och å andra sidan hur koncentrerad befolkningen är. Det senare mäts som boarea per kvm mark som är i anspråkstagen för bostäder, det vill genomsnittlig bostadsexploateringsgrad.

Som framgår av figur 2 är sambandet mycket starkt och eftersom variablerna är logaritmerade kan vi tolka den skattade trendlinjens lutning som en elasticitet. En elasticitet uttrycker med hur många procent den beroende variabeln förändras om den oberoende variabeln förändras med en procent. I det här fallet uppgår elasticiteten till -1.4 , det vill säga om den genomsnittliga bostadsexploateringsgraden ökar med låt oss säga 10 procent så minskat längden behövd kommunal vattenledning med 14 procent.

Figur 2. Relationen mellan genomsnittlig bostadsexploateringsgrad och längden vattenledning i svenska kommuner



Källa: WSP:s bearbetning av data från VASS/Svenskt Vatten samt SCB.

Anm: Logaritmerade skalor

Skogsnäringen

I åtgärdsplanen föreslår myndigheterna skydd av ytterligare 50 000 hektar skog per år fram till 2050, det vill säga totalt cirka 1,2 miljon hektar. Detta skulle enligt myndigheternas bedömning vara förknippat med en statsfinansiell kostnad på 4,5 miljarder kr per år eller totalt drygt 100 miljarder kr fram till år 2050.

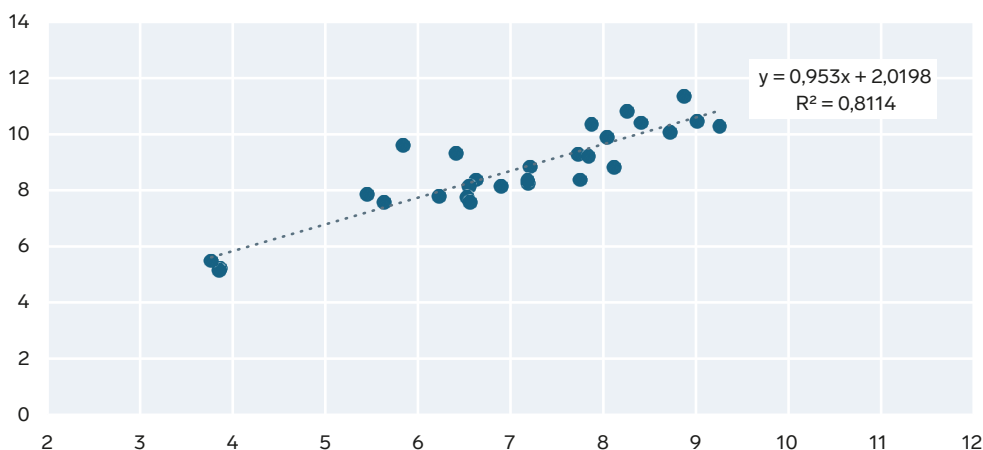
Detta är dock de direkta, statsfinansiella kostnaderna och det finns goda argument för att det stora samhällsekonomiska genomslaget är av mer indirekt karaktär och resultatet av en strypt inhemsk råvarutillgång med dess vidare konsekvenser för centrala delar av svensk basindustri.

Att analysera hur ekonomin påverkas av en minskad tillgång på inhemska insatsleveranser, via så kallade nedströmseffekter, är dock ytterst komplext och den avgörande utmaningen ligger ofta i att göra en korrekt bedömning av förutsättningarna för att ersätta förlorad inhemsk input genom import, en analys som med nödvändighet måste greppa över flera områden och bland annat beakta om det med rimlig tidsåtgång och till rimliga kostnader är möjligt att upprätta ett logistiskt system för importen, hur tillgången på den aktuella insatsprodukten ser ut i omvärlden samt i vilken utsträckning importen medför fördyringar i produktionsprocessen. Vidare måste man även analysera vilka möjligheter det finns att vältra över de ökade kostnaderna för inköp och transport på slutkonsument. Om endast en mindre del av kostnadsökningen går att övervältra är det synonymt med minskad produktionsvolym och/eller minskade vinstmarginaler hos producenten.

Vi har dock valt att helt bortse från denna komplexitet och utgå från antagandet att inhemsk skogsråvara utgör en absolut restriktion för produktionen i massa-, pappers- och sågverksindustrin. Det är dock just i det här sammanhanget i inte helt orimligt antagande, framför allt inte på lite längre sikt när företagen hunnit omlokalisera sin verksamhet till följd av förändrad tillgång på inhemsk råvara.

I figur 3 nedan har vi för länderna i EU-kretsen relaterat produktionen inom skogsbruket till den sammantagna produktionen inom pappers- och massaindustrin samt sågverksindustrin. Vi kan notera här notera en mycket hög statistisk förklaringsgrad ($R^2 = 0,81$) och att den skattade så kallade elasticiteten ligger mycket nära 1. Det senare kan tolkas som att en viss procentuell förändring i det inhemska uttaget av skogsråvara kan antas ge upphov till ungefär samma relativa förändring i den totala produktionen inom de bägge nedströmsbranscherna.

Figur 3. Relationen mellan den inhemska produktionen inom skogsbruket och den sammantagna inhemska produktionen inom pappers- och massaindustrin samt sågverksindustrin, 28 europeiska länder år 2022.



Källa: Egen bearbetning av data från Eurostat.

Anm: Utöver EU-länderna ingår även Serbien, Albanien och Nordmakedonien i dataunderlaget. Data för Luxemburg, Malta och Bulgarien saknas.

Som nämns ovan innehåller förslaget till åtgärdsplan ett skydd om ytterligare totalt 1,2 miljon hektar skogsmark fram till år 2050. För att komma fram till den omfattningen på Sveriges åtagande har myndigheterna utgått de så kallade referensarealerna för skogliga livsmiljötyper.

I detta sammanhang bör man dock notera att Naturvårdsverket, i ett parallellt regeringsuppdrag, tagit fram förslag på nya referensarealer. Om dessa nya referensarealer blir verklighet tillkommer ett behov av att skydda ytterligare cirka 400 000 hektar, med konsekvensen att totalt 1,6 miljoner hektar skog behöver tas ut produktion.¹⁸

Vilka effekter på produktion och sysselsättning skulle ett sådant bortfall på mellan 1,2 och 1,6 miljoner hektar produktiv skogsmark kunna ge?

Vi ska i det följande försöka att ge ett åtminstone indikativt svar på den frågan. Tyvärr måste vi dock konstatera att det vi inte haft varken tillräckligt med underlag eller för den delen sakkunskap för att kunna göra en egen bedömning av vad den minskade arealen produktiv skog skulle innebära i termer av reducerad inhemsk tillgång på skogsråvara. I detta avseende lutar vi oss helt på Skogsindustriernas bedömning att ett skydd av 1,2 miljon hektar skog reducerar den inhemska råvarutillgången varaktigt med cirka 8 miljoner m³ per år, medan en mer omfattande implementering av förordningen, baserad på Naturvårdsverkets nya referensarealer, uppskattas ge ett bortfall på 11 miljoner m³ per år.

Genomslaget på svensk ekonomi av ett minskat uttag av skogsråvara har beräknats med ledning av Nationalräkenskapernas så kallade input/output-tabeller. Beräkningen bygger på det samband som illustreras i figur 2 ovan, det vill säga att volymen inhemsk skogsråvara synes vara gränssättande – i absolut mening – för produktionen inom sågverks- respektive pappers- och massaindustrin.

Resultatet av dessa beräkningar redovisas i tabellen nedan och som framgår är bedömningen att den samlade årliga genomslaget på produktionen (förädlingsvärdet) i svensk ekonomi beräknas uppgå till mellan 21 och 29 miljarder kr, medan tappet i sysselsättning bedöms uppgå till mellan 25 000 och 34 000.

I en nyligen publicerad analys bedömer Skogsindustrierna att ett bortfall av 1,6 miljoner hektar produktiv skogsmark skulle resultera i 16 000 färre arbetstillfällen och ett minskat årligt förädlingsvärde på 17 miljarder kr, det vill säga väsentligt mildare effekter än de våra beräkningar ger vid handen.¹⁹ Förklaringen till detta ligger i att vi, till skillnad från Skogsindustrierna, även beaktat så kallade ”uppströms-effekter”, det vill säga de effekter som uppstår i underleverantörsleden när efterfrågan på insatsleveranser från skogsbruket, pappers- och massaindustrin samt sågverksindustrin minskar.

¹⁸ Naturvårdsverket (2026)

¹⁹ Skogsindustrierna (2026)

Tabell 3. Beräknade årliga samhällsekonomiska effekter vid en minskning av produktiv skogsmark med 1,2 respektive 1,6 miljoner kr hektar, förädlingsvärde, miljoner kr i 2023 års priser.

	1,2 miljoner ha		1,6 miljoner ha	
	Förädlingsvärde	Sysselsatta	Förädlingsvärde	Sysselsatta
Direkt effekt (skogsbruksföretag)	3 436	5 561	4 725	7 646
Nedströmseffekter	5 456	5 034	7 502	6 922
Varav sågverksindustri	2 102	2 677	2 890	3 681
Varav massa-, pappers- och pappersvaruindustri	3 354	2 356	4 612	3 240
Effekter i övriga branscher (uppströmseffekter)	12 537	14 303	17 238	19 667
Totalt	21 429	24 898	29 465	34 235

Gruvnäringen

Som vi beskriver ovan hyser gruvnäringen en stark oro för att EU-förordningen sammantaget kan utgöra en betydande black om foten för sektorns framtida utveckling. Ett sammanfattande intryck är att branschens oro inte tar sin utgångspunkt i enskildheter, utan till den sammantagna effekten av alla nya restriktioner samt osäkerheter kring hur dessa bestämmelser kommer att tolkas och samspela, sinsemellan och med befintlig lagstiftning.

I det aktuella förslaget till åtgärdsplan saknas i princip helt en beskrivning av hur gruvnäringen kan komma att påverkas. En förmildrande omständighet är förvisso att effekterna, av skäl som anges ovan, är svåra att bedöma och i hög utsträckning beror på omständigheter som i dagsläget inte är kända. Icke förty är det anmärkningsvärt att Naturvårdsverket (och övriga involverade myndigheter) inte ens har försökt att föra ett lösare, kvalitativt resonemang om effekterna.

Den strategiska betydelsen av mineralutvinningen i vårt land är stor och snabbt ökande, inte bara för oss själva utan för hela Europa och för att landa i den insikten gäller det att studera sektorn brett, utifrån dess samspel med övrig tillverkande industri.

Om vi håller oss till en av de två helt dominerande spelarna i branschen²⁰, LKAB, så är det ett bolag som ett gott år genererar ett förädlingsvärde på omkring 30 miljarder kr, vilket motsvarar cirka en halv procent av BNP. Sett isolerat är alltså inte branschen en så särskilt tung del av näringslivet, men gruvindustrins betydelse måste betraktas i ett bredare perspektiv, utifrån dess roll som leverantör av kritisk input till den svenska stål- och metallvaruindustrin och därmed även som indirekt leverantör av insatsvaror till bärande delar av tillverkningsindustrin, inte minst fordonstillverkarna.

I en tidigare rapport, som WSP författat på uppdrag av Sveriges Byggföretag, analyseras de sammantagna effekterna på svensk ekonomi av att strypa produktionen inom gruvindustrin med en fjärdedel eller 5 miljarder kr, mätt i termer av

²⁰ Det två dominerande bolagen i branschen är LKAB och Boliden

förädlingsvärde.²¹ Metodiken är här i grunden densamma som ovan, i analysen av skogsnäringens breda samhällsekonomiska betydelse. Det innebär inte minst att vi antar att leveranserna av svensk järnmalm utgör en absolut restriktion för den inhemska stålindustrins produktion, en utgångspunkt som inte är helt orimlig men som man naturligtvis skulle kunna resa invändningar mot. Det kan ju inte uteslutas att en minskad tillgång på inhemska leveranser av järnmalm, åtminstone på kort sikt och till viss del, skulle kunna ersättas genom import.

Som framgår av tabellen nedan beräknas en minskad produktion i gruvindustrin om 5 miljarder kr generera en samlad effekt på förädlingsvärdet i ekonomin uppgå till drygt 50 miljarder kr, vilket motsvarar omkring 1 procent av BNP, och antalet sysselsatta bedöms minska med 50 000 – även det en minskning med cirka 1 procent.

Tabell 5. Genomslag på svensk ekonomi vid 25 procents produktionsminskning i järnmalmstutvinningen – resultat från ett räkneexempel, miljarder kr år 2022.

	Bruttoproduktion	Förädlingsvärde	Sysselsättning
Utbudsbegränsning, gruvindustri	9	5	2
Utbudsbegränsning, stål- och metallvaruindustri (C24–C25)	37	10	11
Utbudsbegränsning, övrig tillverkande industri (C26–C33)	50	17	15
Efterfrågeeffekter övriga delar av ekonomin	25	14	19
Inducerade effekter övriga delar av ekonomin	9	4	3
Totalt	130	51	50

Genom samspelet med andra branscher i ekonomi beräknas det alltså uppstå en samlad negativ effekt på svensk ekonomi som är tio gånger större än den initiala, utlösande produktionsminskningen i gruvindustrin.

Men, och det är ett viktigt men, detta avser endast de nationella effekterna. Mot bakgrund av att bolaget står för omkring 90 procent av den ”inhemska” järnmalmproduktionen i EU så skulle naturligtvis förändringar i LKAB:s verksamhet på grund av en mer restriktiv markanvändning få följdverkningar som sträcker sig långt utanför Sveriges gränser.

WSP har dock utvecklat en preliminär modell och med hjälp av denna simulerat LKAB:s betydelse för europeisk ekonomi. Modellen baseras på statistiska skattningar, där den ekonomiska aktiviteten inom en viss bransch förklaras av en rad faktorer, däribland den fysiska närheten till leverantörer av kritiska insatsvaror. Mer precist görs beräkningar av hur en viss bransch påverkas av tillgängligheten till underleverantörer av den kritiska insatsvaran. Med tillgänglighet menas här, enkelt uttryckt, storleken på den omgivande marknaden för leveranser av den kritiska insatsvaran.

²¹ Sveriges Byggföretag (2022)

Simuleringen är starkt förenklad så till vida att vi endast låter tillgängligheten till underleverantörer inom stål- och metallvaruindustrin slå igenom på produktionen inom fordonsindustrin. Det innebär att den totala effekten är kraftigt underskattad eftersom den inte inkluderar genomslaget på övrig tillverkande industri.

Resultatet från denna simulering redovisas i kartbilderna nedan. Den första kartbilden visar effekten i det första ledet, det vill säga på stål- och metallvaruindustrin, och som framgår är det som förväntat Sverige och Finland som främst gynnas av LKAB:s verksamhet.

Men, när vi går vidare till nästa led och även inkluderar effekten på fordonsindustrin framträder ett annat och högst intressant mönster: Sverige tillhör alltså de som gynnas mest av LKAB:s produktion, men får nu sällskap av ett antal centraleuropeiska länder med stor fordonsproduktion (Tyskland, Tjeckien, Slovakien och Ungern).

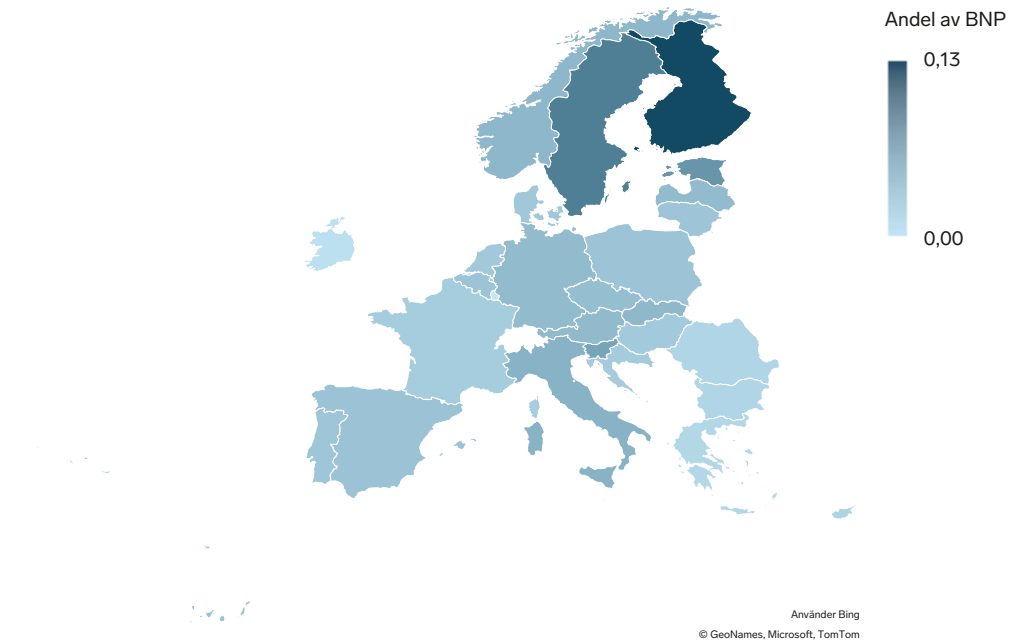
Sammantaget, för hela EU, bedöms LKAB möjliggöra produktion inom stål- och metallvaruindustrin samt fordonsindustrin till ett sammanlagt värde om cirka 300 miljarder kr, vilket motsvarar 0,2 procent av EU:s samlade ekonomi. En stor del av denna samlade effekt uppstår i det sista ledet, det vill säga inom fordonsindustrin. Nära 10 procent av den samlade europeiska fordonsproduktionen beräknas vara indirekt beroende av LKAB:s järnmalmsleveranser.

Till detta kommer naturligtvis de svåranalyserade och mer långsiktiga effekterna kopplade till den gröna omställningen. De företag som har aviserat stora investeringar verkar på en internationell marknad med stenhård konkurrens, där en tidig tättposition i den gröna utvecklingen sannolikt kommer att ge betydande fördelar i det längre perspektivet.

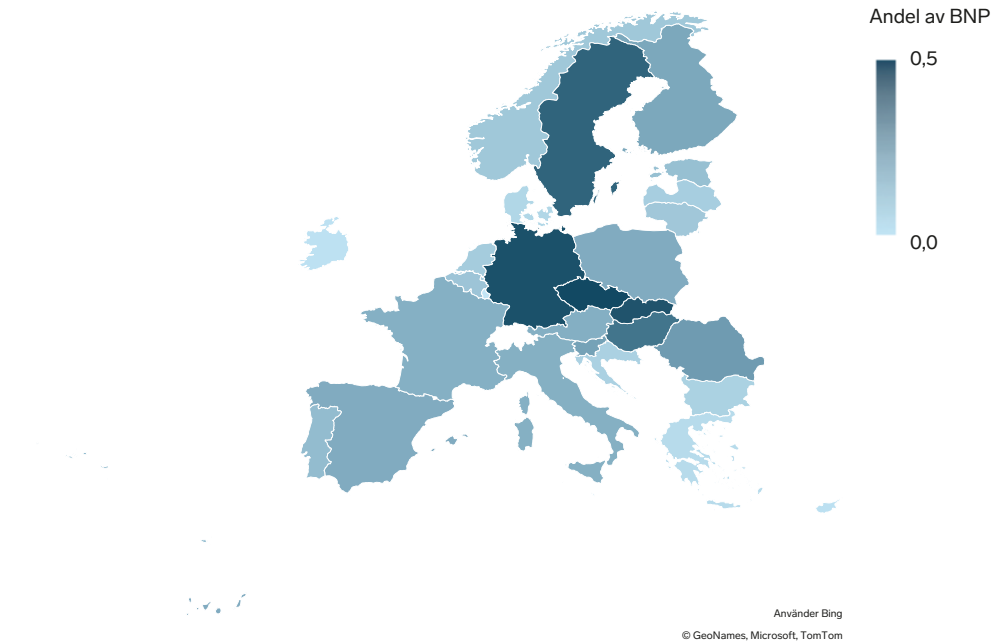
Ytterligare en central aspekt är de ökande geopolitiska spänningarna och behovet av att minska Europas importberoende. Att fullt ut kunna nyttja de svenska fyndigheterna av järnmalm och annan kritisk mineral, däribland så kallade sällsynta jordartsmetaller, är mycket viktig pusselbit för att öka Europas oberoende och motståndskraft mot störningar i det internationella handelssystemet.

Sammanfattningsvis kan man alltså konstatera att nya restriktioner i den svenska utvinningen av järnmalm och andra mineral kan få långsiktiga negativa effekter som sannolikt är stora men samtidigt mycket svåra att överblicka – för Sverige såväl som EU i sin helhet.

Figur 4. LKAB:s beräknade effekt på stål- och metallvaruindustrin i Europa, andel av BNP.



Figur 5. LKAB:s beräknade effekt på stål- och metallvaruindustrin (C24–C25) samt fordonsindustri (C29–C30) i Europa, andel av BNP.



Behov av bredare ekonomisk konsekvensanalys

Förslaget till plan för naturrestaurering kan, som ovan genomgång visat, ge upphov till stora kostnader för näringslivet och därmed även samhällsekonomin i stort. Även om åtgärderna kan förväntas bidra till positiva effekter för naturen krävs en mer heltäckande analys av de föreslagna restaureringsåtgärdernas ekonomiska konsekvenser innan förslaget kan anses utgöra ett fullgott beslutsunderlag.

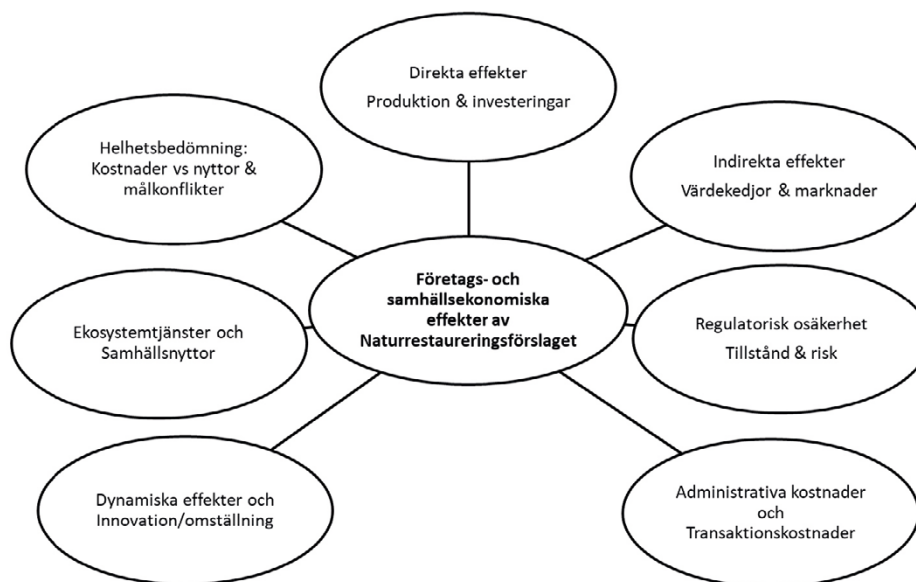
Den konsekvensanalys som har gjorts har tyngdpunkten på övergripande kostnadsbedömningar för staten, men som vi visat ovan finns det på de tre områdena urbana ekosystem, skogsbruk och mineralutvinning mycket genomgripande samhällsliga effekter som helt negligerats eller i bästa fall hanterats mycket summariskt.

Det finns enligt vår uppfattning ett mycket stort behov av en kompletterande och fördjupande samhällsekonomisk konsekvensanalys. En sådan analys bör omfatta såväl direkta som indirekta effekter på näringslivet och integrera ett tydligt samhällsekonomiskt perspektiv. Även den analys som har gjorts av direkta statsfinansiella effekter är rudimentär och behöver utvecklas väsentligt. Om förslagen påverkar näringslivets konkurrenskraft och produktionsförutsättningar negativt kommer detta att i förlängningen påverka statsfinanserna negativt, det vill säga de statliga kostnaderna kan på sikt bli betydligt högre än de som förslaget indikerar. Att en mer fördjupad konsekvensanalys är motiverad konstateras även i förslaget då man pekar på att de samlade åtgärderna inte fullt ut har analyserats med avseende på till exempel målkonflikter och konsekvenser för andra samhällsmål.

De allvarliga bristerna i konsekvensanalysen skulle även kunna få djupgående, indirekta effekter på legitimiteten för vårt politiska system. Risken är uppenbar att en implementering av förslaget till åtgärdsplan leder till negativa konsekvenser av en omfattning som statsmakterna i slutändan inte kan acceptera. Det skulle i sin tur tvinga fram ett betydande omtag i beslutsprocessen och väcka berättigade frågor hos allmänheten kring politikens långsiktighet och rationalitet.

Nedan följer en övergripande diskussion om vad en mer genomarbetad konsekvensanalys bör omfatta. Figur 6 illustrerar de dimensioner som behöver utvecklas ytterligare.

Figur 6. Aspekter som bör beaktas i en mer genomarbetad ekonomisk analys av naturrestaureringsförslaget.



Effekter på näringslivets produktionsförutsättningar

En central analysdimension avser de direkta effekterna på företagens produktionsförutsättningar. Restaureringsåtgärder förändrar villkoren för mark- och naturresursanvändning och kan därmed påverka kostnader, intäkter, investeringsbeslut och tillgång till insatsvaror. Detta gäller särskilt mark- och naturresursberoende sektorer, där produktionen är nära knuten till tillgången till mark, råvaror och stabila tillståndprocesser. Förslaget framhåller också att vissa åtgärder kan medföra begränsningar för brukande och produktion, även om andra åtgärder på längre sikt kan stärka den ekologiska resiliensen och därigenom förbättra produktionsförutsättningarna.

De synpunkter som näringslivet har fört fram pekar sammantaget på att förslaget kan innebära ett mer restriktivt ramverk för markanvändning. För skogsindustrin aktualiseras detta genom risk för minskad tillgång till produktiv skogsmark, förändrade brukningsvillkor och påverkan på virkesutbudet. För gruvnäringen handlar det främst om tillgången till mark för prospektering, etablering och infrastruktur i områden där ekologiska hänsyn kan få större tyngd. För byggsektorn aktualiseras motsvarande frågor genom krav kopplade till urbana grönytor, trädkröntäckning och begränsad exploaterbar mark. På en principiell nivå innebär detta att mark i högre grad blir en resurs med konkurrerande anspråk, där ekonomisk användning i ökad utsträckning måste vägas mot restaurering, bevarande och ekologisk funktion.

Indirekta effekter i värdekedjor och marknader

Analysen bör vidare omfatta indirekta effekter som uppstår genom att förändringar i en sektor sprids vidare till andra delar av ekonomin. Begränsningar i tillgången till skogsråvara, mineraler eller ballastmaterial påverkar inte endast primärproduktionen, utan också vidareförädling, transporter, underleverantörer och slutmarknader. Effekterna kan därmed fortplanta sig genom hela värdekedjor och påverka priser, investeringar och konkurrenskraft.

Detta är särskilt relevant för internationellt exponerade sektorer. Om svenska företag möter högre kostnader eller större osäkerhet än konkurrenter i andra länder kan konkurrensförmågan försvagas. Förslaget berör denna problematik översiktligt genom att framhålla att konsekvenser för företags och branschers konkurrenskraft behöver analyseras per marknad och att detta inte har kunnat göras fullt ut inom ramen för uppdraget. En mer fullständig analys bör därför inkludera effekter på förädlingsvärde, sysselsättning, regional utveckling och råvaruförsörjning i berörda värdekedjor.

Regulatorisk osäkerhet och tillståndsprocesser

En ytterligare dimension gäller de institutionella och rättsliga förutsättningarna för genomförandet. Flera av de invändningar som näringslivet har fört fram gäller inte enbart åtgärdernas materiella innehåll, utan även graden av rättslig tydlighet, proportionalitet och förutsebarhet. Särskilt kravet på icke-försämring framstår som en möjlig källa till osäkerhet, eftersom dess praktiska innebörd kan bli svår att avgränsa i tillståndsprocesser, tillsyn och beslut om markanvändning.

Ur ett ekonomiskt perspektiv är sådan osäkerhet betydelsefull eftersom den påverkar investeringsvilja, kapitalkostnad och riskbedömning. I kapitalintensiva verksamheter med långa ledtider är rättslig förutsägbarhet en central del av investeringskalkylen. Om tillståndsprocesser blir längre, mer komplexa eller mindre förutsebara kan detta i sig utgöra en betydande kostnad, även innan några direkta produktionsbegränsningar uppstår.

Administrativa bördor och genomförandekostnader

Det finns också skäl att särskilt belysa de administrativa kostnader som följer av ett mer omfattande regelverk. Förslaget noterar att flera åtgärder kan öka den administrativa bördan för markägare och verksamhetsutövare, särskilt på kort sikt, genom nya regler, villkor och administrativa system. Näringslivets synpunkter förstärker denna bild och pekar på risk för ökade krav på utredningar, inventeringar, datainsamling, rapportering och juridisk hantering.

För sektorer med redan långa och resurskrävande prövningsprocesser kan sådana tillkommande krav få betydande effekter. För byggsektorn gäller detta exempelvis i detaljplane- och exploateringsprocesser. För gruvnäringen gäller det i prospekterings- och tillståndsskeden där osäkerhet tidigt kan påverka om investeringar alls initieras.

För skogsbruket kan motsvarande effekter uppstå genom ökade krav på uppföljning, inventering och anpassning till nya bedömningsgrunder. En bredare konsekvensanalys bör därför inte enbart belysa direkta produktionskostnader utan även transaktionskostnader och administrativa bördor.

Dynamiska effekter och långsiktig omställning

Analysen bör samtidigt inte begränsas till kortsiktiga kostnader. Restaureringsåtgärder kan på längre sikt bidra till innovation, teknikutveckling, nya affärsmodeller och ökad resiliens. Förslaget framhåller att begränsningar i produktion inte nödvändigtvis behöver försämra konkurrenskraften om de samtidigt stimulerar utveckling av nya lösningar, metoder och marknader. Detta är en viktig principiell utgångspunkt.

Näringslivets invändningar indikerar dock att sådana positiva dynamiska effekter inte kan förutsättas uppstå automatiskt. Om genomförandet präglas av hög osäkerhet, omfattande administrativa kostnader och oklara rättsliga ramar kan resultatet i stället bli uppskjutna eller uteblivna investeringar. En samhällsekonomisk analys bör därför belysa under vilka villkor restaureringspolitiken kan bidra till produktiv omställning, och under vilka villkor den riskerar att bli främst kostnadsdrivande.

Ekosystemtjänster och samhällsekonomiska nyttor

En fullständig samhällsekonomisk analys måste också omfatta värdet av de nyttor som restaureringsåtgärder förväntas ge upphov till. Förslaget framhåller att restaurering kan bidra till robusta samhällsfunktioner och att det kan vara mer kostnadseffektivt att genomföra investeringar nu än att vänta tills ekosystem, livsmiljöer och ekosystemtjänster går förlorad. Detta gäller exempelvis nyttor kopplade till klimatanpassning, vattenreglering, pollinering, livsmedelsförsörjning, rekreation och långsiktig ekologisk resiliens.

Samtidigt kräver en välgrundad samhällsekonomisk bedömning att dessa nyttor vägs mot kostnader för näringsliv, investeringar och produktion. Om beslutsunderlaget främst belyser offentliga utgifter och övergripande miljönyttor, men i mindre utsträckning effekter på privata aktörer, värdekedjor och regional ekonomi, finns en risk att styrmedlen inte utformas proportionerligt. En bredare analys behöver därför väga samman restaureringens ekologiska och samhällsnyttor med de ekonomiska kostnader och anpassningsbördor som uppstår i olika delar av ekonomin.

Målkonflikter och avvägningar mellan samhällsmål

En särskilt viktig del i en mer utvecklad analys gäller målkonflikter. Förslaget identifierar självt att det finns målkonflikter, särskilt vad gäller markavvattning, våtmarksrestaurering och livsmedelsförsörjning. Näringslivets synpunkter visar att motsvarande målkonflikter kan uppstå även inom andra områden, såsom bostadsförsörjning, materialförsörjning, kritiska råmaterial, energiomställning, export och regional utveckling.

Det innebär att naturrestaurering inte kan analyseras isolerat inom miljöpolitiken. Åtgärderna påverkar ett bredare system av samhällsmål där ekologisk hållbarhet, ekonomisk effektivitet, försörjningstrygghet och konkurrenskraft måste vägas samman. En utredningsmässigt robust analys bör därför tydliggöra vilka avvägningar som görs, vilka kostnader som uppstår i olika sektorer och hur dessa förhåller sig till de nyttor som förväntas följa av restaureringsåtgärderna.

Sammanfattande bedömning

Sammantaget talar såväl de iakttagelser som görs i planförslaget som de invändningar som har förts fram från näringslivet för att en mer heltäckande ekonomisk analys bör integrera flera dimensioner samtidigt. Det gäller direkta effekter på produktion och investeringar, indirekta effekter i värdekedjor, administrativa och institutionella kostnader, rättslig förutsebarhet, långsiktiga dynamiska effekter, värdet av ekosystemtjänster samt samhällliga målkonflikter. En sådan ansats är nödvändig för att skapa ett beslutsunderlag som inte enbart belyser restaureringens partiella statsfinansiella effekter och ekologiska dimensioner, utan också dess konsekvenser för näringslivets villkor, resursallokering och samhällsekonomisk effektivitet.

Litteratur

Anderson, N. B., & Bogart, W. T. (2001), "The Structure of Sprawl: Identifying and Characterizing Employment Centers in Polycentric Metropolitan Areas", *American Journal of Economics and Sociology*, 60(1), 147–169.

Boverket (2025), "Nationell restaureringsplan och urbana ekosystem – dialogunderlaget", Webinarium 24 oktober, 2025.

Byggföretagen (2025) *Byggföretagens skriftliga synpunkter NRF art 8 (18/11-2025)*. Internt dokument från Byggföretagen.

Byggföretagen, SKR och Fastighetsägarna (2023) *Överklagande av detaljplaner – omfattning, effekter och orsaker*. *Overklagande-av-detaljplaner-mars-2023.pdf*

Byggföretagen: 2023: Näringslivet riktar kritik mot EU:s förordning om naturrestaurering | Byggföretagen

Börjesson, M., Eliasson, J. och Isacson, G. (2013) *Infrastrukturens påverkan på ekonomisk*, i Konjunkturinstitutet (2013), *Tillväxt- och sysselsättningseffekter av infrastrukturinvesteringar, FoU och utbildning – En litteraturöversikt*, specialstudie nr 37.

Garreau, J. (1991). *Edge City: Life on the New Frontier*. Knopf Doubleday Publishing Group.

Glaeser, E. L., & Resseger, M. G. (2010). The Complementarity Between Cities and Skills. *Journal of Regional Science*, 50(1), 221–244.

Graham, D. J. (2007). Agglomeration, productivity and transport investment. *Journal of Transport Economics and Policy*, 41(3), 317–343.

Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities* (50th Anniversary Edition) (50 Anv.). Modern Library.

Johansson, B och Strömqvist, U. (2005), *Västsverige och den nya ekonomiska geografin*, rapport till Västra Götalandsregionen.

Naturvårdsverket (2025) *EU-förordning för att restaurera natur*. Tillgänglig på: <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/mark-och-vattenanvandning/eu-forordning-for-att-restaurera-natur/>

Naturvårdsverket (2026), Översyn av referensarealer för livsmiljötyper i art- och habitatdirektivet, Redovisning av regeringsuppdrag, Skrivelse 2024-03-28.

NCC (2026) *Securing a sustainable material supply in the Nordics – bridging the gap between supply and demand of aggregates*. ncc_rapport_materialforsorjning_a4_eng_korr5.pdf

SCB (2026), Kommunalekonomisk utjämning, Utjämningsåret 2026.

Skogsindustrierna (2026a): Kommentrar till myndighetsuppdrag om naturrestaurering – Skogsindustrierna

Skogsindustrierna (2026b): Restaurering av natur – Skogsindustrierna

Skogsindustrierna (2026c) Till vilket pris? När kortsiktig politik hotar konkurrenskraft och tillväxt. Ny rapport: Politiska beslut kostar skogsindustrin miljarder – Skogsindustrierna

Svemin (2025) *Svemins synpunkter på dialogunderlag – förslag till nationell plan för naturrestaurering (18/11-2025)*. Internt dokument från Svemin.

Svenskt Näringsliv (2022a) Restaurering av natur måste ske i balans med andra samhällsintressen

Svenskt Näringsliv (2022b) remissvar_2022-96.pdf

Svenskt Näringsliv (2023b) *Förordningen om naturrestaurering riskerar att äventyra Sveriges samhällsutveckling och beredskap*. Inspel-fran-Svenskt-Naringsliv-flertal-medlemsorganisationer-LRF-och-Fastighetsagarna-till-regeringen-om-forordningen-om-restaurering-av-natur_280323.pdf

Svenskt Näringsliv (2023a) Viktigt med balans när Sverige tillämpar naturrestaureringsförordningen

Sveriges Byggföretag (2022), *Cementkrisen – samhällsekonomiska effekter*.

Tidningen Näringslivet (2026), Stor oro för EU:s nya miljökrav: Kan slå mot jobb, bostäder och matproduktion, artikel publicerad 2026-02-24.

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma, 2026