



RIKSREVISIONEN

RiR 2010:8

# Sveaskog AB och dess uppdrag

ISBN 978 91 7086 209 0

RiR 2010:8

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2010

---

Till regeringen  
Näringsdepartementet

Datum: 2010-05-03  
Dnr: 33-2008-1415

## Sveaskog AB och dess uppdrag

Riksrevisionen har granskat Sveaskog AB och dess uppdrag. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet och Sveaskog AB har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Sveaskog AB. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Eva Lindström* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Camilla Gjerde* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Cristina Eriksson*, revisionsdirektör *Pernilla Hultén* och revisionsdirektör *Kerstin Jönsson* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Eva Lindström

Camilla Gjerde

*För kännedom:*  
Sveaskog AB



# Innehåll

Sammanfattning	7
<b>1 Granskningens bakgrund och inriktning</b>	<b>13</b>
1.1 Motiv till granskningen	13
1.2 Granskningens frågeställningar	14
1.3 Riksrevisionens utgångspunkter	14
1.4 Regeringens styrning av statliga bolag	15
1.5 Metod och avgränsningar	16
1.6 Rapportens disposition	17
<b>2 Skogsägande och skogspolitik i Sverige</b>	<b>19</b>
2.1 Skogsägandet i Sverige	19
2.2 Angivna motiv till statligt skogsägande	20
2.3 Skogspolitiken – två jämställda mål	21
2.4 Miljöpolitiken	22
2.5 Skogspolitiska utredningar	23
<b>3 Sveaskogs uppdrag</b>	<b>25</b>
3.1 Kort om Sveaskog	25
3.2 Vad säger riksdagen?	26
3.3 Hur styr regeringen?	27
3.4 Sveaskogs arbete med att fullgöra sitt uppdrag	28
3.5 Sammanfattning	31
<b>4 Övergripande mål – föredömlig skogsförvaltning inom produktion och miljö</b>	<b>33</b>
4.1 Vad säger riksdagen?	33
4.2 Hur styr regeringen?	34
4.3 Fullgör Sveaskog sitt uppdrag på miljöområdet?	34
4.4 Sammanfattande iakttagelser	37
<b>5 Sveaskogs industriägande</b>	<b>39</b>
5.1 Skogsindustrin kännetecknas av vertikal integration	39
5.2 Vad säger riksdagen?	40
5.3 Hur styr regeringen?	40
5.4 Fullgör Sveaskog sitt uppdrag?	41
5.5 Sammanfattande iakttagelser	46
<b>6 Sveaskogs uppdrag på virkesmarknaden</b>	<b>47</b>
6.1 Kort om virkesmarknaden	47
6.2 Vad säger riksdagen?	48
6.3 Hur styr regeringen?	49
6.4 Fullgör Sveaskog sitt uppdrag?	49
6.5 Sammanfattande iakttagelser	55

7	Sveaskogs uppdrag på markområdet	57
7.1	Ersättningsmark	57
7.2	Försäljning av mark till enskilda	63
7.3	Sammanfattande iakttagelser	66
8	Krav på affärsmässighet	67
8.1	Ekonomiska mål	67
8.2	Målkonflikt mellan olika delar av uppdraget	70
8.3	Sammanfattande iakttagelser	76
9	Slutsatser och rekommendationer	77
9.1	Riksrevisionens slutsatser	77
9.2	Riksrevisionens rekommendationer	82
	Källförteckning	83
	Ordlista	91
	Bilaga 1 Sveaskog jämfört med andra skogsförvaltare	93
	Bilaga 2 Miljömålet Levande skogar	99
	Bilaga 3 Översikt över Sveaskogs ekonomiska mål	101
	Bilaga 4 Riksrevisionens konsulter	105

# Sammanfattning

Sveaskog AB är Sveriges största skogsägare och en aktör även på den europeiska marknaden. Riksrevisionen har granskat om Sveaskog fullgör sitt uppdrag och om regeringen styr bolaget i enlighet med riksdagens beslut och intentioner. Granskningen gäller tidsperioden 1999–2009. Riksrevisionens övergripande slutsats är att Sveaskog inte i alla delar utför sitt uppdrag enligt riksdagens intentioner och att regeringen inte i alla delar styr Sveaskog i enlighet med riksdagens uppdrag.

Riksrevisionen har identifierat vissa problem och brister i Sveaskogs verksamhet inom bolagets särskilda uppdrag: industriägandet, bolagets roll på virkesmarknaden och på markområdet. Riksrevisionen konstaterar också att de särskilda uppdragen präglas av målkonflikter. I granskningen har Riksrevisionen identifierat svårigheter vad gäller Sveaskogs prioriteringar mellan de särskilda uppdragen och kravet på affärsmässighet.

Regeringen har våren 2010 föreslagit ett förändrat uppdrag för Sveaskog. Riksrevisionen bedömer att förslaget förtydligar uppdraget och minskar risken för målkonflikter, men att problemen med industriägandet och bolagets roll på virkesmarknaden kvarstår.

## Sveaskogs uppdrag

Sveaskog har ett omfattande och i vissa delar detaljerat uppdrag. Sveaskog har som övergripande mål att förvalta statens skogar på ett föredömligt sätt, ur både produktions- och miljösynpunkt. Bolaget har dessutom särskilda uppdrag. Sveaskog ska:

- på industriområdet: inte vara långsiktig ägare till skogsindustri
- på virkesmarknaden: vara en oberoende aktör, bidra till ökad konkurrens och förse köpsågverken med vedråvara
- på markområdet: överföra mark till staten för naturvård, erbjuda ersättningsmark och sälja mark för att stärka enskilt jord- och skogsbruk
- inom naturturismen: främja utveckling av naturturism, rekreation och upplevelser
- i övrigt: rekonstruera bolaget Svenska Skogsplantor och påbörja försäljning under mandatperioden 2002–06.

Riksdagen har betonat att verksamheten ska bedrivas marknadsmässigt, också när det gäller de särskilda uppdragen.

Bolagsordningen konkretiserar bolagets uppdrag utifrån riksdagsbeslut och regeringens propositioner. Att verksamheten ska bedrivas marknadsmässigt framgår uttryckligen av bolagsordningen.

I regeringens proposition våren 2010 om ett förändrat uppdrag för Sveaskog föreslås att de flesta särskilda uppdragen tas bort. Enligt förslaget ska Sveaskogs verksamhet i framtiden baseras på affärsmässig grund och generera marknadsmässig avkastning genom att vara en oberoende aktör med kärnverksamhet inom skogsbruk. Sveaskog ska enligt förslaget inte ha egna stora intressen som slutanvändare av skogsråvara.

## Slutsatser

### *Sveaskog har inte gjort tillräckligt för att avyttra sin industri*

I samband med Sveaskogs köp av Assi Domän 2001, när Sveaskog även förvärvade pappersmassaindustri och sågverk, beslutade riksdagen att staten inte ska vara långsiktig ägare till skogsindustri. Riksdagen har senare preciserat att målet att inte äga skogsindustri står fast, men att bolaget i sitt arbete med att förändra ägarstrukturen skulle ta till vara möjligheterna att få ut ett bra värde för tillgångarna.

Sveaskog bildade träindustriföretaget Setra 2003 tillsammans med Mellanskog och LRF. Sveaskog fick vid sammanslagningen av Mindab och Assi Domän Timber en ägarandel på 50 procent, vilket de fortfarande har. Enligt Riksrevisionen kan det ifrågasättas om Sveaskogs fortsatta industriägande är i linje med riksdagens beslut.

Sveaskog framhäver att de planerar att sälja sin andel i Setra men väntar på rätt tillfälle. Bolaget har försökt minska sitt ägande i Setra genom en börsintroduktion år 2007–2008, men planerna avbröts på grund av konjunkturläget 2008. Sveaskog försökte under 2008 och 2009 köpa en aktiemajoritet i Setra i syfte att stärka likviditeten och vända utvecklingen i bolaget. Ägarfördelningen förblev emellertid oförändrad.

Riksrevisionen bedömer att Sveaskog inte har gjort tillräckligt för att fullgöra sitt uppdrag. Anledningarna till att Sveaskog inte har sålt sin andel i Setra är enligt Riksrevisionens bedömning flera:

- Setra har strategisk betydelse för Sveaskog som köpare av virke i närheten av bolagets skogsinnehav.
- Sveaskog har inte prövat möjligheten att försöka sälja sin andel genom att dela upp sågverken.
- Sveaskog har inte velat sälja till de stora skogsbolagen.
- Sveaskog har önskat att bidra till en strukturomvandling av sågverksnäringen.



Riksrevisionen konstaterar att det funnits målkonflikter mellan uppdraget att sälja skogsindustrin och kravet på affärsmässighet. Regeringen understryker i propositionen om ett förändrat uppdrag för Sveaskog (prop. 2009/10:169) att Sveaskog ska sälja sin andel av sågverken. Riksrevisionen konstaterar dock att riksdagen beslutade att Sveaskog skulle sälja skogsindustrin redan 2001 men att regeringen trots detta inte närmare anger vilka prioriteringar som ska gälla vid en försäljning av Setra.

### *Sveaskog är inte en oberoende aktör och fullgör inte uppdraget att öka konkurrensen på virkesmarknaden*

En av riksdagens intentioner med att bilda det statliga skogsbolaget Sveaskog var att bolaget skulle vara en oberoende aktör på virkesmarknaden och bidra till att öka konkurrensen. Sveaskog skulle leverera råvara till köpsågverken, som annars har svårt att få tillräckligt med råvaror eftersom skogsbolagen har egna sågverk som de huvudsakligen levererar sitt virke till.

Att vara en oberoende aktör innebär enligt regeringen och ledningen i Sveaskog att inte äga industri. Sveaskog äger emellertid 50 procent i industriföretaget Setra. Riksrevisionens analys visar dessutom att Sveaskog säljer stora volymer virke till Setra som aldrig säljs på virkesmarknaden. Riksrevisionen anser därför att Sveaskog inte kan betraktas som en oberoende aktör på virkesmarknaden.

Enligt ägarförvaltningen och ledningen i Sveaskog fullgör bolaget uppdraget att bidra till ökad konkurrens genom sin blotta existens. Denna tolkning av uppdraget är inte den enda möjliga. Ökad konkurrens kan också innebära att bidra till att virke säljs på virkesmarknaden så att köpsågverken bättre kan tillgodose sina råvarubehov. Enligt denna definition kunde Sveaskog gjort mer för att öka konkurrensen, eftersom stora mängder virke säljs direkt till intresseföretaget Setra och inte på den öppna marknaden. Riksrevisionen anser att det finns målkonflikter mellan uppdraget att vara en oberoende aktör och kravet på affärsmässighet.

### *Sveaskog har inte erbjudit ersättningsmark till större skogsägare*

Enligt riksdagsbeslut ska Sveaskog erbjuda ersättningsmark till skogsägare när staten har valt ut deras marker för samhällsnyttiga insatser, bland annat naturreservat. Sveaskog erbjuder dock ersättningsmark enbart till mindre markägare, trots att riksdagen inte begränsat uppdraget. Ett av skälen till köpet av Assi Domän 2001 var att underlätta Sveaskogs uppdrag att erbjuda ersättningsmark. Riksrevisionen konstaterar att det finns målkonflikter som kan ha påverkat Sveaskogs begränsningar av uppdraget att erbjuda ersättningsmark.

Sveaskogs begränsningar i uppdraget har återkommande kritiserats av stora markägare, Naturvårdsverket och Statskontoret. Regeringen har fram till 2010 angett att tolkningen av uppdraget är en fråga för Sveaskogs styrelse. Riksrevisionen kan i granskningen konstatera att Sveaskogs restriktiva policy riskerar att försvåra uppfyllandet av de uppsatta miljömålen. I regeringens proposition 2010 om ett förändrat uppdrag för Sveaskog föreslår emellertid regeringen att produktiv skogsmark överförs till en markbank så att staten kan byta till sig skyddsvärd skogsmark från större privata skogsägare för att nå reservatsmålet i Levande skogar.

### *Sveaskog har definierat glesbygdsbor snävt*

Sveaskog fick 2001 i uppdrag att sälja mark till enskilda i glesbygd. Fram till 2010 har bolaget definierat glesbygdsbor snävt och ansett att försäljning bara ska gälla personer som bor eller har skogsegendom i den kommun där marken säljs. Den nya tolkningen av glesbygd som gäller från 2010 är vidare och ger alla boende i ett visst län möjlighet att köpa skog inom länet.

Riksdagens mål är att markförsäljningen ska bidra till att stödja enskilda i glesbygd. Försäljningen av mark till enskilda kan ha försvärats av Sveaskogs snäva tolkning av glesbygdsbor. De ändringar bolaget genomfört från och med 2010 kommer sannolikt att öka möjligheterna för enskilda att förvärva mark. Riksdagens beslut är dock svårtolkat. Riksrevisionens bedömning är att det kan finnas andra, mer effektiva sätt att uppnå lokal utveckling i glesbygd.

### *Sveaskog fullgör inte alla sina uppdrag enligt regeringens riktlinjer*

Riksrevisionens granskning visar att bolaget inte i alla delar agerar i linje med regeringens krav på affärsmässighet. Riksrevisionen lyfter i granskningen fram bolagets beslut att avstå från krav på ersättning i en överenskommelse med Naturvårdsverket om att bilda naturreservat på bolagets mark 2008.

Naturvårdsverkets uppfattning är att Sveaskog med största sannolikhet skulle ha haft rätt till så kallad intrångsersättning. Intrångsersättningen utgör normalt 80–90 procent av marknadsvärdet. Trots att bolaget i underlaget till styrelsen inför överenskommelsen angav ett marknadsvärde på 2,9 miljarder kronor, avstod Sveaskog från krav på ersättning.

Regeringen uttrycker att Sveaskog med överenskommelsen har uppfyllt uppdraget att vara ett föredöme på miljöområdet. Riksrevisionen anser emellertid att styrelsens beslut att avstå från krav på ersättning inte ligger i linje med uppdraget att bedriva verksamheten på marknadsmässiga villkor. I det fallet att Sveaskog skulle bortse från affärsmässighet skulle regeringen

gett Sveaskog ett formellt uppdrag att ingå överenskommelsen utan krav på ersättning. Ett mer transparent sätt, som skulle överensstämja med budgetlagens principer om bruttoredovisning, hade varit att regeringen föreslagit riksdagen att anvisa ett anslag så att Naturvårdsverket skulle få möjlighet att lämna intrångsersättning till Sveaskog. Regeringen hade därefter kunnat begära motsvarande belopp i utdelning av Sveaskog.

### *Regeringens styrning är passiv och inte synlig*

Riksrevisionen konstaterar att regeringens styrning har varit passiv när det gäller att följa upp om Sveaskog fullgör de uppdrag bolaget fått. Regeringen har inte säkerställt att Sveaskog har gjort tillräckliga insatser för att sälja sin andel i Setra. Regeringen har inte heller utvärderat hur ägandet i Setra påverkat Sveaskogs roll på virkesmarknaden. Regeringen har inte säkerställt att Sveaskog är en oberoende aktör och att bolaget bidragit till att öka konkurrensen på virkesmarknaden.

Regeringen har först 2010 tagit initiativ till att ändra Sveaskogs fastighetspolicy, som innebär att bolaget enbart erbjuder ersättningsmark till mindre markägare. Riksrevisionen bedömer att regeringens förslag om en markbank sannolikt kan bidra till att uppfylla miljömålet Levande skogar. Regeringen kunde emellertid agerat tidigare för att ändra Sveaskogs policy att inte erbjuda ersättningsmark till större skogsägare. Hur bildandet av markbanken ska genomföras tekniskt är dock oklart. En fråga som kvarstår är också hur behovet av ersättningsmark i framtiden ska lösas, eftersom Sveaskogs uppdrag på detta område föreslås upphöra.

Sveaskog har ett omfattande uppdrag. Regeringen har inte i tillräcklig utsträckning konkretiserat Sveaskogs särskilda uppdrag i bolagsordningen eller andra styrdokument. Regeringen har inte heller tydligt prioriterat mellan Sveaskogs särskilda uppdrag.

Riksdagen har beslutat att Sveaskog som övergripande mål ska vara en förebild på miljöområdet, men regeringen har inte specificerat vad detta innebär. Riksrevisionen anser att för att bolaget ska vara ett föredöme inom miljöområdet måste Sveaskog agera utöver skogsvårdslagens krav. Här har bolaget fått liten vägledning av regeringen.

### *De ekonomiska målen är rimliga, men det är oklart hur de påverkas av Sveaskogs särskilda uppdrag*

Riksrevisionens bedömning är att Sveaskogs strategiska inriktning återspeglas och fångas upp i bolagets ekonomiska mål som regeringen formulerat.

Det är däremot oklart i vilken omfattning Sveaskogs särskilda uppdrag och ägandet i Setra påverkar de ekonomiska målen. Både Setra och markförsäljningarna är inkluderade i de avkastningsrelaterade nyckeltalen trots att Sveaskog inte ska vara långsiktig ägare till industri och markförsäljningarna är av extraordinär karaktär och inte en del i Sveaskogs långsiktiga strategi. För att få fokus och måltal som är jämförbara över tid vore det relevantt att regeringen exkluderat markförsäljningarna och Setra i de avkastningsrelaterade nyckeltalen.

I regeringens förslag till ett förändrat uppdrag för Sveaskog ingår att fastställa nya ekonomiska mål.

## Rekommendationer till regeringen

- Tillse att bolaget fullgör sitt uppdrag i enlighet med riksdagens beslut.
- Säkerställ att Sveaskog blir en oberoende aktör på virkesmarknaden.
- Redovisa hur ett eventuellt framtida behov av ersättningsmark för samhällsnyttiga insatser ska lösas.
- Precisera vad det innebär för Sveaskog att vara ett föredöme inom miljö och hållbar utveckling.
- Formulera ekonomiska mål som tydligt tar hänsyn till vad de särskilda uppdragen kostar och som exkluderar industriägande och markförsäljningar.

## Rekommendationer till Sveaskog

- Öka insatserna för att utveckla ägandet i Setra, i syfte att stärka förutsättningarna för Sveaskog att agera som en oberoende aktör på virkesmarknaden, öka konkurrensen på marknaden och förse fler köpsågverk med virke.
- Tydliggör bolagets avvägningar mellan miljöhänsyn och kravet på affärsmässighet.

# 1 Granskningens bakgrund och inriktning

Sveaskog AB:s uppdrag är att äga skog och bedriva skogsbruk på ett affärsmässigt sätt och samtidigt ta miljö- och naturvårdshänsyn. Sveaskog AB, som herefter kallas Sveaskog, bildades 1999 som ett helägt statligt bolag och förvaltas av Näringsdepartementet. Sveaskog har sitt ursprung i Domänverket, som bolagiserades 1992. Sveaskogs uppdrag har under åren växt, men stommen i uppdraget har varit fast.

År 2001 gav riksdagen Sveaskog som övergripande mål att "förvalta statens skogar på ett föredömligt sätt ur både produktions- och miljösynpunkt för att trygga en långsiktig ekologiskt och produktionsmässigt hållbar utveckling."<sup>1</sup> Detta skedde i samband med att Sveaskog förvärvade samtliga aktier skogsbolaget Assi Domän AB och därmed blev Sveriges största skogsägare. Med på köpet följde även skogsindustri.

Sveaskog är ett bolag som ska drivas på marknadsmässiga villkor. Bolaget har emellertid ett komplext uppdrag med vissa särskilda uppgifter. Mot denna bakgrund kan olika delar av uppdraget också komma att stå i konflikt med varandra.

## 1.1 Motiv till granskningen

Sveaskog är det största skogsbolaget i Sverige och en aktör även på den europeiska marknaden. Sveaskog är ett av de större statliga bolagen och hade en omsättning på drygt 6 miljarder kronor år 2009. Bolagets uppdrag som det beskrivs av regeringen i bolagsordningen är omfattande och kräver tolkningar och prioriteringar.

Utredningar som genomförts inom området har avsett förvaltningen av hela den statliga skogsmarken. Det gäller till exempel den så kallade Statsskogsutredningen, *Statlig skog och skyddad mark*, och Statskontorets rapport *Skyddet av Levande skogar från 2007*. Utredningarna har emellertid kritiserat delar av Sveaskogs verksamhet.

I Riksrevisionens inledande arbete våren 2009 konstaterades att det fanns indikationer på problem med bolagets uppdrag på följande områden: Sveaskogs industriägande, bolagets roll på virkesmarknaden och dess uppdrag på markområdet. Det fanns också indikationer på målkonflikter mellan å ena sidan det överordnade målet att vara en förebild på miljöområdet och å andra sidan kravet på affärsmässighet.

<sup>1</sup> Bet. 2001/02:NU7 s. 9.

## 1.2 Granskningens frågeställningar

Riksrevisionens granskning av Sveaskog syftar till att klargöra om bolaget utför sitt uppdrag enligt riksdagens och regeringens beslut och intentioner. Vi har utgått från följande revisionsfrågor:

- Bedriver Sveaskog verksamheten enligt riksdagens intentioner?
- Utför Sveaskog sina uppdrag enligt regeringens riktlinjer och övrig reglering som bolaget ska följa?
- Har regeringen styrt Sveaskog i enlighet med riksdagens uppdrag och mål?

## 1.3 Riksrevisionens utgångspunkter

### 1.3.1 Riksdagens mål

Vi har utgått från riksdagens mål med Sveaskog som de beskrivs främst i riksdagsbeslut och betänkanden och i regeringens propositioner. Riksrevisionen har förutsatt att regeringens förslag i dess helhet har legat till grund för riksdagens beslut angående Sveaskog om inte annat särskilt uttalats. Enligt riksdagen har Sveaskog som överordnat mål att förvalta statens skogar på ett föredömligt sätt, både ur produktions- och miljösynpunkt. I propositioner och riksdagsbeslut beskrivs också en rad särskilda uppdrag som Sveaskog ska fullgöra, bland annat på virkesmarknaden, markområdet och inom naturturism. Förutom de särskilda uppgifter Sveaskog ska utföra, är skogsvårdslagen (1979:429) en av de lagar som alla skogsbolag ska följa, även Sveaskog. I skogsvårdslagen jämställs produktions- och miljömål.

### 1.3.2 Aktiebolagslagen och annan reglering

Statliga Sveaskog ska, som alla aktiebolag, följa aktiebolagslagen (2005:551) och annan reglering som Svensk kod för bolagsstyrning. Syftet med ett aktiebolags verksamhet är att ge vinst åt aktieägarna. Det finns inga särregler för statligt ägda aktiebolag. Detta innebär bland annat att om ett bolags verksamhet helt eller delvis ska ha ett annat syfte än att ge vinst till aktieägarna, ska detta anges i bolagsordningen.<sup>2</sup>

Aktiebolagslagen anger att styrelsen är bolagets högsta förvaltande och verkställande organ. Dess uppgift är att styra och kontrollera bolaget för bolagets bästa. Enligt regeringen innebär bolagets bästa ”en affärsmässig

<sup>2</sup> 3 kap. 3 § aktiebolagslagen (2005:551).

styrning som främjar bolagets utveckling och intressen genom att öka dess förmögenhetsvärde, stärka dess marknadsposition och därigenom öka aktiernas värde”<sup>3</sup>.

### 1.3.3 *Bolagsordning och ägarmapp*

Bolagsordningen beskriver bolagets uppdrag och föremålet för verksamheten. Bolagsordningen ska återspegla de riksdagsbeslut som gäller bolaget och dess verksamhet. Bolagsordningen utgör ramarna för bolaget tillsammans med riksdagsbeslut och lagregleringar. Ändringar i bolagsordningen ska beslutas om på årsstämman. Regeringen kan på årsstämman dessutom ge stämмоanvisningar, eller så kallade ägardirektiv, till styrelsen och den verkställande direktören.

Den så kallade ägarmappen innehåller de propositioner och riksdagsbetänkanden som direkt rör bolaget, bolagsordningen och en beskrivning av ekonomiska mål. Regeringen lämnar ägarmappen till bolaget på årsstämman.

## 1.4 **Regeringens styrning av statliga bolag**

Sveaskog är ett av ett fyrtiotal statliga bolag som Näringsdepartementet förvaltar. Regeringen har från och med årsskiftet 2002/03 haft en ägarenhet på Näringsdepartementet som förvaltar flertalet av de statliga företagen. Målsättningen är att denna organisation ska ge en enhetlig ägarpolitik med tydliga mål och riktlinjer för de statliga företagen.

Regeringens styrning av de statliga bolagen ska ske främst genom

- styrelsearbetet
- dialog med styrelseordföranden
- årsstämman
- val och utvärdering av styrelseledamöter.

Näringsdepartementets bolagsförvaltare sitter också i bolagets styrelse. Riksrevisionen har tidigare påpekat att detta styrningssätt varken är öppet eller tydligt och försvårar insyn i hur information utbyts mellan bolaget och ägarförvaltningen, eftersom det inte dokumenteras i alla delar.<sup>4</sup>

Ägarförvaltningen ska följa upp och utvärdera bolagen bland annat genom ekonomiska analyser, branschanalyser och olika typer av rapporter från bolagen. Om bolagen även har särskilda mål, förutom ekonomiskt

<sup>3</sup> Styrelseansvaret i företag med statligt ägande 2008, s. 11.

<sup>4</sup> RiR 2004:18.

värdeskapande, ska dessa mål följas upp särskilt.<sup>5</sup> Regeringen redogör för förvaltningen av de statliga bolagen i en årlig skrivelse till riksdagen.

Näringsdepartementet påbörjade hösten 2009 en utvärdering av Sveaskogs särskilda uppdrag. Detta är första gången ägarförvaltaren genomför en mer omfattande utvärdering av bolaget och dess uppdrag.

## 1.5 Metod och avgränsningar

För att besvara revisionsfrågorna har vi använt intervjuer och dokumentstudier. Vi har intervjuat Sveaskogs ledning och styrelse, ägarförvaltningen och myndigheter. Viktiga dokument i granskningen har varit Sveaskogs styrelseprotokoll och underlag till styrelsen, bolagets årsredovisningar och Näringsdepartementets årsakter för Sveaskog. Det kan dock noteras att departementets årsakter för bolaget är mycket tunna. Årsakten för 2005 kunde Regeringskansliet inte hitta.

Riksrevisionen har i granskningen även anlitat experter inom skogspolitik, skogsindustri, virkesmarknad, ekonomisk analys och bolagsrätt (se bilaga).

De huvudsakliga granskningsobjekten är det statliga skogsbolaget Sveaskog och regeringen som genom Näringsdepartementet har förvaltningsansvaret för Sveaskog. Sveaskogs breda uppdrag gör att även Miljödepartementet och Jordbruksdepartementet indirekt har berörts.

För att få en bild av omfattningen av Sveaskogs uppdrag och organiseringen av verksamheten har vi jämfört Sveaskog med andra stora statliga skogsförvaltare i grannländerna Norge och Finland samt i Österrike och Frankrike (se bilaga).

Riksrevisionens granskning är avgränsad till att gälla Sveaskogs uppdrag. Vi har utgått ifrån riksdagens beslut och intentioner med Sveaskog när vi granskat bolaget och regeringens styrning av bolaget. De delar av uppdraget där vi inte har identifierat brister i förhållande till riksdagens beslut och intentioner har vi inte granskat närmare. Detta gäller skogsbruket generellt och uppdragen att främja naturturism och att rekonstruera Svenska Skogsplantor.

Riksrevisionens granskning har försvårats av otillräckliga data. Speciellt gäller detta analysen av Sveaskogs uppdrag på virkesmarknaden. Dels finns bara data om total avverkning och skogsbolagens andel av denna för perioden 2004–2008. Vi kan alltså inte utifrån detta bedöma hur Sveaskog har påverkat konkurrensen på virkesmarknaden sedan bildandet 1999.

---

<sup>5</sup> Bet. 2004/05:NU4.



## 1.6 Rapportens disposition

Rapporten ger i kapitel två en kort bakgrund till Sveaskogs verksamhet och de skogspolitiska och miljöpolitiska ramar som bolaget agerar inom. I kapitel tre presenteras Sveaskogs uppdrag som det har formulerats från riksdagen, hur regeringen har preciserat uppdraget i bolagsordningen och hur bolaget har tolkat sitt uppdrag i praktiken.

I kapitel fyra granskas uppdraget att vara ett föredöme på miljöområdet. I kapitel fem analyseras Sveaskogs industriägande med särskilt fokus på hälftenägandet i Setra. I kapitel sex granskas bolagets roll och agerande på virkesmarknaden. Kapitlet inriktas speciellt på Sveaskogs försäljning till sågverken eftersom Sveaskog har fått i uppdrag att förse köpsågverken med vedråvara. I kapitel sju granskas Sveaskogs uppdrag på markområdet: att erbjuda ersättningsmark och att sälja mark till enskilda. I kapitel åtta analyseras uppdraget att agera affärsmässigt, vilket ska gälla hela Sveaskogs verksamhet.

I kapitel nio presenteras de centrala iakttagelserna i granskningen och revisionsfrågorna besvaras. Här ger Riksrevisionen också rekommendationer till regeringen och Sveaskog.

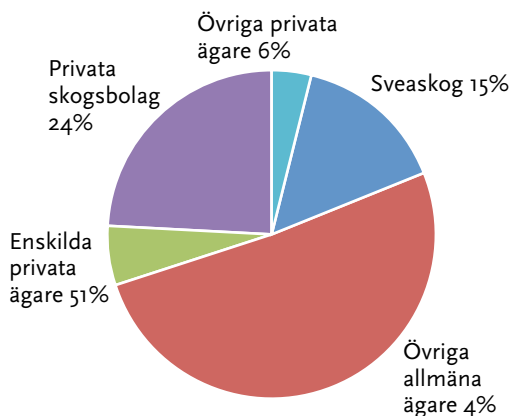


## 2 Skogsägande och skogspolitik i Sverige

### 2.1 Skogsägandet i Sverige

Privata skogsbolag äger ungefär 25 procent av den totala skogsmarken i Sverige, och privatpersoner äger drygt 50 procent. Staten äger 15 procent genom Sveaskog, och 4 procent ägs av allmänna ägare som kyrkan och staten genom Fastighetsverket och Fortifikationsverket. Figur 1 illustrerar hur skogsägandet i Sverige är fördelat på olika ägarkategorier.

**Figur 1** Den svenska skogen fördelat på skogsägarkategori, procent

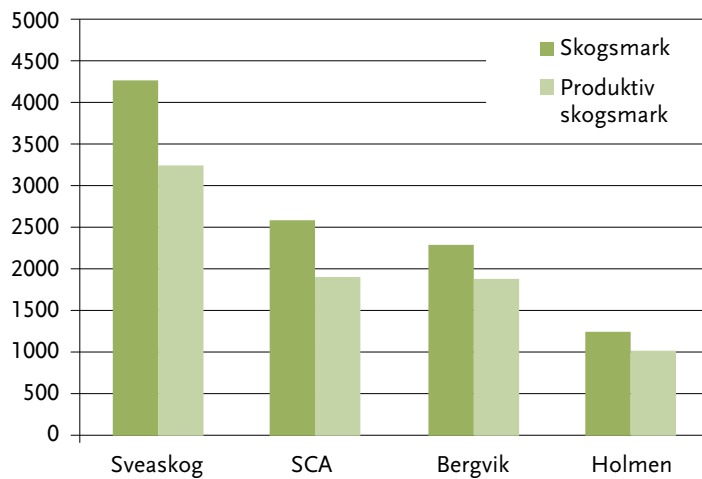


*Källa: Skogsstyrelsen, Sveaskogs årsredovisning 2008.*

Ungefär hälften av de privata skogsägarna är organiserade i regionala skogsägarföreningar som drivs som ekonomiska föreningar. Mellanskog och Södra skogsägarna är två stora ekonomiska föreningar med 1,7 respektive 2,3 miljoner hektar i medlemsareal.

De största privata skogsbolagen är SCA AB, Bergvik AB (ägt av Stora Enso och Korsnäs) och Holmen Skog AB. Alla har de över 1 miljon hektar produktiv skogsmark och är tillsammans med Sveaskog Sveriges största skogsägare (se figur 2).

Figur 2 De största skogsägarna i Sverige, areal i 1 000 hektar



Källa: Skogsstatistisk årsbok 2009.

## 2.2 Angivna motiv till statligt skogsäggande

Enligt riksdagen har staten ett intresse av att äga viktiga naturtillgångar som skogen, malmen och vattenkraften.<sup>6</sup>

Det övergripande målet för statens skogsinnehav är att skogen ska förvaltas på ett föredömligt sätt från både produktions- och miljösynpunkt. Insatserna för virkesproduktion, miljöintressen och andra värden ska fördelas på bästa möjliga sätt, och de affärsmässiga ambitionerna ska fullföljas.<sup>7</sup>

Till dessa argument kan läggas de motiv för staten att äga "betydande skogsarealer" som regeringen beskrivit:

- Statligt skogsbruk bör vara ett föredöme för hela skogsnäringen genom att vara ledande inom såväl natur- och kulturmiljövård som produktion av virke.
- Statligt skogsäggande underlättar långsiktig förvaltning av större sammanhängande områden för att till exempel bevara biologisk mångfald. Genom ett statligt äggande av skogsmark blir det lättare att bilda reservat och förvalta områden med skyddsvärd skogsmark.

<sup>6</sup> Bet. 2001/02:NU7 s. 14-15, rskr. 2001/02:108.

<sup>7</sup> SOU 2002:40, s. 7.

- Statligt skogsägande ger bättre möjligheter till arrondering av mark och underlättar markbyten.
- Statligt skogsägande värnar skogen som naturresurs med stora natur- och kulturmiljövärden och gör skogen tillgänglig för friluftsliv.
- Statligt skogsägande kan öka konkurrensen om vedråvaran, vilket bland annat innebär lättare tillgång för köpsåverk.
- Ett statligt skogsägande kan öka antalet säljare på marknaden.<sup>8</sup>

### 2.3 Skogspolitiken – två jämställda mål

Central bland de skogspolitiska målen är skogsvårdslagens (1979:429) portalparagraf, som 1993 fastställde två jämställda mål för politikområdet: ett produktionsmål och ett miljömål. Produktionsmålet innebär att skogen och skogsmarken ska utnyttjas effektivt och ansvarsfullt, så att den ger en uthålligt god avkastning. Miljömålet innebär att skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga ska bevaras och att biologisk mångfald och genetisk variation säkras. Arter och ekosystem som är hotade ska skyddas, och skogens kulturmiljövärden och estetiska och sociala värden ska värnas.<sup>9</sup>

Svensk skogspolitik har det senaste decenniet präglats av flera utvecklingsområden. Några av dem är miljö kvalitetsmål, skogsbrukscertifiering och nationella sektorsmål.<sup>10</sup> Därtill kommer utvecklingen inom bioenergi, integreringen av klimatfrågorna och de senaste årens ökade fokus på produktionsfrågor.

Miljö kvalitetsmålet Levande skogar är ett av de miljömål som riksdagen fattade beslut om 1999 (se bilaga 2). Levande skogar innebär att "skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas."<sup>11</sup> Till miljö kvalitetsmålet hör tre delmål. Det första, "Långsiktigt skydd av skogsmark", ska vara uppfyllt år 2010. Det avser skogsmark nedanför det fjällnära området och innebär att totalt 900 000 hektar skyddsvärd skog ska undantas från skogsproduktion. Skogsstyrelsen är ansvarig myndighet för att följa upp miljö kvalitetsmålen.

Skogsbrukets certifiering etablerades på nationell basis 1998 som en del av det internationella certifieringssystemet FSC (Forest Stewardship Council). FSC är tänkt att främja ett miljöanpassat, socialt ansvarstagande och ekonomiskt livskraftigt bruk av världens skogar.<sup>12</sup> Skogsägarföreningarna

<sup>8</sup> Skr. 2003/04:39 s. 65.

<sup>9</sup> Prop. 1992/93:226 s. 36.

<sup>10</sup> Hysing (2009) i Hedlund och Montin (red.), s. 111.

<sup>11</sup> Bet. 1998/99: MJU6 s. 57.

<sup>12</sup> FSC:s webbplats, 2009-12-10.

valde ett alternativt certifieringssystem, PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes). År 2009 anslöt sig dock Södra skogsägarföreningen även till FSC-standarden.<sup>13</sup>

I övrigt finns de skogliga sektorsmålen, som beslutades av Skogsstyrelsen 2005. Dessa består av en målhierarki på tre nivåer, där den första är övergripande mål. På nästa nivå finns långsiktiga mål med förtydliganden och tolkningar, och på tredje nivån finns kvantifierade, kortsiktiga mål.<sup>14</sup>

Centralt för politikområdet är den avreglering som genomfördes 1993, då skogsägarna gavs frihet under ansvar att bedriva ett långsiktigt hållbart skogsbruk. Samtidigt avskaffades huvuddelen av de statliga stöden. Regeringen menar att skogspolitikens mål ska nås genom en kombination av rådgivning och lagstiftning. Skogspolitikens mål bör vara så tydliga att missförstånd och felprioriteringar undviks, enligt regeringen. Ansvaret för detta har Skogsstyrelsen i samverkan med skogsbrukets intressenter.<sup>15</sup> Riksdagen har dessutom betonat att statens köp av Assi Domän 2001 förbättrade förutsättningarna ”avsevärt för Sveaskog att uppfylla statens ambitioner beträffande förvaltning av skogsmark.”<sup>16</sup>

Skogsstyrelsen är förvaltningsmyndighet för skogsbruksfrågor och ligger under Jordbruksdepartementet. Skogsstyrelsen ska verka för att Sveriges skogar sköts på ett sådant sätt att skogen ger en uthålligt god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras.<sup>17</sup>

## 2.4 Miljöpolitiken

Miljöpolitiken i Sverige har många beröringspunkter med skogspolitik. Miljöfrågorna fick större utrymme i skogssektorn från början av 1990-talet.

I miljöpolitiken har naturvården, det vill säga skyddet av värdefulla områden och arter, en central plats. I naturvården har miljökvalitetsmålen, som riksdagen beslutat om, en viktig funktion. I budgetpropositionen för 2010 skriver regeringen att det övergripande målet för miljöpolitiken är att ”till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta”.<sup>18</sup>

Regeringens miljöpolitik omfattar förutom frågor om naturvård och biologisk mångfald även frågor om klimat, miljöskydd, miljöövervakning

<sup>13</sup> Södra skogsägarföreningens webbplats, 2010-02-02.

<sup>14</sup> Bet. 2007/08:MJU18 s. 12.

<sup>15</sup> Bet. 2007/08:MJU18 s. 19.

<sup>16</sup> Bet. 2001/02:NU7 s. 1.

<sup>17</sup> Skogsstyrelsens webbplats, 2010-02-19.

<sup>18</sup> Prop. 2009/10:1 utgiftsomr. 20 s. 13.

och miljöforskning. I propositionen ”Hållbart skydd av naturområden” med efterföljande betänkande beskrivs bland annat en ny politik för långsiktigt bevarande av statens mark.<sup>19</sup>

Sedan 1999 representerar miljöbalken (1998:808) den centrala miljölagstiftningen i Sverige. Där finns bland annat allmänna hänsynsregler, miljö kvalitetsnormer och regler för ekonomisk ersättning till markägare vid skydd av mark, så kallad intrångsersättning.

Miljödepartementet styr Naturvårdsverket, som är nationell och internationell samordnare i miljöarbetet. Naturvårdsverket utarbetar förslag till mål, åtgärdsstrategier och styrmedel i miljöpolitiken samt genomför miljöpolitiska beslut.<sup>20</sup>

## 2.5 Skogspolitiska utredningar

De senaste åren har det gjorts ett antal skogspolitiska utredningar som berör Sveaskogs verksamhet.

Statsskogsutredningen föreslog 2002 en ny organisation av statlig skogsmark, där Sveaskogs verksamhet skulle renodlas som affärsdrivande bolag. Bolaget skulle bli kvar utan mark men ansvara för avverkning och virkesförsäljning av statlig skogsmark. All statlig skogsmark skulle enligt utredningen överföras till ett modernt domänverk. Förslaget blev inte genomfört.<sup>21</sup>

År 2006 gick Skogsutredningen igenom de skogspolitiska målen för att bedöma om de står i konflikt med varandra eller med målen för andra politikområden. Utredaren konstaterade att det inte finns någon målkonflikt på övergripande nivå mellan de två jämförda målen, produktionsmålet och miljömålet. Inte heller att de kortsiktiga sektorsmålen bedömdes vara ett område med målkonflikter. Enligt Skogsutredningen är det först på genomförandenivå som konflikter uppstår inom skogspolitiken.<sup>22</sup>

Denna slutsats ligger inte i linje med Riksrevisionsverkets (RRV) granskning av skogsvårdsorganisationen 1999. RRV konstaterade att skogsvårdslagens jämförda mål är en paradox och att motstridighet i lagen innebär att det är omöjligt att utforma kravregler eller föreskrifter för att uppnå jämförda produktions- och miljömål.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Prop. 2008/09:214, bet. 2009/10:MJU9, rskr. 2009/10:28.

<sup>20</sup> Regeringens webbplats 2009-11-17.

<sup>21</sup> SOU 2002:40.

<sup>22</sup> SOU 2006:81.

<sup>23</sup> Riksrevisionsverket (1999), RRV 1999:31.





## 3 Sveaskogs uppdrag

*Syftet med att etablera ett statligt skogsbolag 1999 var att skapa en mer rationell förvaltning av skogen, en bättre fungerande virkesmarknad och en ökad naturhänsyn. Riksdagen beslutade 2001 att köpa samtliga aktier i Assi Domän AB med motiveringen att Sveaskog var för litet för att kunna fullfölja dessa uppgifter. Förutsättningarna för Sveaskog att uppfylla statens ambitioner vad gäller förvaltning av skogsmark skulle förbättras genom köpet av Assi Domän, enligt riksdagen. Sveaskog blev därmed Sveriges största skogsägare.*

*Sveaskogs uppdrag är detaljerat och kräver tolkningar. Regeringen har i liten utsträckning angett hur Sveaskogs ska prioritera mellan de olika uppdragen. Regeringens proposition om ett förändrat uppdrag för Sveaskog våren 2010 innebär att bolagets uppdrag förtydligas.*

### 3.1 Kort om Sveaskog

Sveaskog äger i dag totalt 4,2 miljoner hektar mark av Sveriges totala landareal på cirka 41 miljoner hektar. Den produktiva skogsmarken utgör cirka 75 procent av Sveaskogs mark, eller 3,3 miljoner hektar. Sveaskog är därmed Sveriges största skogsägare med 15 procent av den produktiva skogsmarken. Bolagets skogsmarker är spridda över hela Sverige, men den största delen ligger i Norrbotten och Västerbotten.

Sveaskog har sitt ursprung i Domänverket, som bolagiserades 1992. Domän AB övergick 1993 till Assi Domän genom att staten tillförde Domän AB samtliga aktier i AB Statens Skogsindustrier (ASSI). Sveaskog bildades 1999 som ett dotterbolag till Assi Domän AB när 25 procent av Assi Domäns skogsmark överfördes till Sveaskog. Sveaskog fick då cirka 900 000 hektar produktiv skogsmark. Staten förvärvade genom aktiebyte samtliga aktier i Sveaskog, samtidigt som staten minskade sin ägarandel i Assi Domän från 50,3 till 35,3 procent. Två år senare, 2001, köpte staten genom Sveaskog AB resterande 65 procent i Assi Domän. Priset var 26,6 miljarder kronor.<sup>24</sup> Med på köpet följde sågverksindustrin Assi Domän Timber och kartongbruket Assi Domän Cartonboard. År 2002 köpte Sveaskog ytterligare mark, 200 000 hektar produktiv skogsmark, och ett sågverk från Korsnäs.

<sup>24</sup> Bet. 2001/02:NU7 s. 12.

### 3.2 Vad säger riksdagen?

Sveaskog har sedan köpet av Assi Domän 2001 haft som övergripande mål att förvalta företagets skogar på ett föredömligt sätt, från både produktions- och miljösynpunkt, för att trygga en långsiktigt hållbar utveckling.<sup>25</sup>

Verksamheten ska drivas på affärsmässiga grunder.

Riksdagen har i ett antal beslut uttryckt vilka uppdrag och riktlinjer Sveaskog ska ha. Bolaget ska

- vara en oberoende aktör på virkesmarknaden, bidra till ökad konkurrens och förse köpsågverken med vedråvara
- överföra mark till staten för naturvårdsändamål
- erbjuda ersättningsmark
- sälja mark för att stärka enskilt jord- och skogsbruk i glesbygd
- främja utveckling av naturturism
- rekonstruera Svenska Skogsplantor och påbörja försäljning av företaget under mandatperioden 2002–2006
- inte vara långsiktig ägare till skogsindustri.

Inför bildandet av Sveaskog 1999 ansåg näringsutskottet att de riktlinjer för förvaltningen som regeringen föreslog inte var tillfredsställande. Utskottet menade att det låg inbyggda konflikter mellan olika delar i Sveaskogs uppdrag, nämligen mellan naturvårdsintressen och uppdraget på virkesmarknaden. Detta gällde speciellt i norra Sverige. Dessutom ansåg utskottet att Sveaskog sannolikt skulle få problem med att tillgodose behovet av ersättningsmarker, inte minst i södra Sverige, eftersom bolaget hade lite mark i den södra delen av landet. Näringsutskottet uttalade att regeringen ”i lämpligt sammanhang” borde återkomma till riksdagen med en redovisning av hur utskottets synpunkter beaktats.<sup>26</sup>

När riksdagen hösten 2001 beslutade att staten genom Sveaskog skulle köpa Assi Domän, fick Sveaskog mer än tre gånger så mycket produktiv skogsmark. Bolaget skulle därmed enklare kunna tillgodose olika intressen på virkesmarknaden, vad gällde både ersättningsmark och naturvårdsintressen. Köpet skulle enligt riksdagen förbättra förutsättningarna för att skapa en mer rationell förvaltning av skogen, en bättre fungerande virkesmarknad och en ökad naturhänsyn.<sup>27</sup>

I samband med köpet tillstyrkte näringsutskottet regeringens förslag att ge Sveaskog två nya uppdrag: att sälja 5–10 procent av bolagets mark till privatpersoner i glesbygd och att sälja bolagets skogsindustri.<sup>28</sup> Det

<sup>25</sup> Prop. 2001/02:39, bet. 2001/02:NU7, rskr. 2001/02:108.

<sup>26</sup> Bet. 1998/99:NU1 s. 55.

<sup>27</sup> Prop. 2001/02:39, bet. 2001/02:NU7, rskr. 2001/02:108.

<sup>28</sup> Prop. 2001/02:39, bet. 2001/02:NU7, rskr. 2001/02:108.

senare uppdraget kom till eftersom köpet av Assi Domän innebar att Sveaskog även blev ägare till skogsindustri. Assi Domän hade före 2001 sålt av delar av sin industri, men bolaget hade fortfarande kvar sågverk och kartongindustri. Riksdagens mål med Sveaskog var att staten skulle äga ett renodlat skogsägande företag med ett viktigt uppdrag som oberoende aktör på virkesmarknaden.<sup>29</sup>

Riksdagen beslutade 2003 att Sveaskog skulle ta över alla aktier i det statliga Svenska Skogsplantor.<sup>30</sup> Detta skedde i samband med att Svenska Skogsplantor var nära en konkurs. Sveaskog fick i uppdrag att omstrukturera bolaget och förbereda en försäljning före mandatperiodens slut 2006.

År 2004 fick Sveaskog ytterligare ett uppdrag när riksdagen beslutade att bolaget skulle utöka sin verksamhet inom naturturism, rekreation och upplevelser.<sup>31</sup>

### 3.3 Hur styr regeringen?

Bolagsordningen är regeringens främsta redskap i styrningen av statliga bolag. Bolagsordningen konkretiserar bolagets uppdrag utifrån propositioner och riksdagsbeslut. I Sveaskogs bolagsordning regleras den verksamhet bolaget ska bedriva i 3 §:

Föremålet för bolagets verksamhet ska vara att äga och förvalta fast och lös egendom samt bedriva skogsbruk och skogsindustri samt därmed förenlig verksamhet.

Bolaget ska medverka till att markbyten underlättas såväl genom förvärv som försäljningar och bidra till en ökad konkurrens på virkesmarknaden i avsikt att skapa en bättre virkesförsörjning för köpsågverken och andra aktörer. Bolaget skall i sin verksamhet beakta naturvårdshänsyn, vilt och faunavård.

Bolaget ska vidare genom försäljning av mark möjliggöra omarronderingar och tillköp för enskilt jord- och skogbruk särskilt i glesbygd samt därutöver bedriva verksamhet inom området naturbaserad turism, i första hand genom upplåtelse av mark och vatten till entreprenörer.

Verksamheten ska bedrivas på marknadsmässiga villkor.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Prop. 1998/99:1 utg.omr. 24, bet. 1998/99:NU1, rskr. 1998/99:108, prop. 1999/2000:1 utg. omr. 24, bet. 1999/2000:NU1, rskr. 1999/2000:111, prop. 2001/02:39, bet. 2001/02:NU7, rskr. 2001/02:108.

<sup>30</sup> Prop. 2002/03:24, bet. 2002/03:NU4, rskr. 2002/03:107.

<sup>31</sup> Prop. 2004/05:1, bet. 2004/05:NU1, rskr. 2004/05:117-119.

<sup>32</sup> Bolagsordning för Sveaskog, antagen vid årsstämma den 23 april 2009.

Bolagsordningen har ändrats 2003 och 2005. Uppdraget att verksamheten ska bedrivas på marknadsmässiga villkor tillkom 2005. Vid samma bolagsstämma infogades också uppdraget om naturturism.

Sveaskog har som alla statliga bolag ett speciellt ansvar att vara ett föredöme och att vara ledande inom bland annat hållbar utveckling.<sup>33</sup>

Bolaget ska följa aktiebolagslagen, och regeringen har på det ekonomiska området även formulerat en rad ekonomiska mål för Sveaskog. De ekonomiska målen reviderades 2006, när Sveaskog sålt massabruket Assi Domän Cartonboard.

Sveaskog har inte fått några ägardirektiv av regeringen. Enligt uppgift till riksdagen använder inte Näringsdepartementet särskilda ägardirektiv eftersom departementet anser denna typ av direktiv oklar och otydlig. "Särskilda direktiv kan ges till en myndighet, men styrningen av bolag skall ske genom bolagsordning, lag och avtal. Riksdagsbeslut skall återspeglas i bolagsordningen."<sup>34</sup>

Regeringen lade fram en proposition om ett förändrat uppdrag för Sveaskog våren 2010. Enligt propositionen ska Sveaskogs verksamhet baseras på affärsmässig grund och generera marknadsmässig avkastning. Bolaget ska vara en oberoende aktör med kärnverksamhet inom skogsbruk utan egna stora intressen som slutanvändare av skogsråvara. Sveaskog bör enligt regeringens förslag också kunna bedriva närliggande verksamhet om det bidrar till att öka bolagets avkastning. Sveaskog ska fortsätta sälja mark till enskilda till dess att 10 procent av den areal bolaget hade 2002 har sålts. Sveaskogs uppdrag att erbjuda ersättningsmark ska enligt förslaget upphöra vid utgången av 2010. Samtidigt ska produktiv mark överföras till en markbank för att användas som ersättningsmark till större skogsägare.<sup>35</sup>

### 3.4 Sveaskogs arbete med att fullgöra sitt uppdrag

Sveaskogs uppdrag som det beskrivs i propositioner, riksdagsbetänkanden och riksdagsskrivelser kräver tolkningar från bolaget.

Sveaskog anser att det finns två huvuddelar i uppdraget, en *marknadsorienterad* och en *samhällsorienterad*. Den marknadsorienterade delen speglar enligt bolaget det affärsmässiga och kommersiella ansvaret som Sveaskogs har när det gäller att förvalta och ta till vara företagets tillgångar för att säkra långsiktig lönsamhet. Den samhällsorienterade delen speglar Sveaskogs uppdrag inom miljö, hållbar utveckling, markförsäljning och markbyten, att bidra med ersättningsmark till staten och att utveckla naturturism.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2008.

<sup>34</sup> Bet. 2004/05:NU1 s. 46.

<sup>35</sup> Prop. 2009/10:169.

<sup>36</sup> Underlag till Sveaskogs styrelsemöte 5/07.

### 3.4.1 Verksamhet

Sveaskogs vision är att vara "främst på att utveckla skogens värden". Som Sveriges största skogsägare med 15 procent av den produktiva skogsmarken har Sveaskog skogen som kärnan i verksamheten. Sveaskogs koncernidé är: "Öka avkastning på skogskapitalet genom på ett hållbart sätt utveckla nyttan inom skogens alla användningsområden."<sup>37</sup>

Bolaget är en stor leverantör av skogsråvara och säljer timmer, massaved och biobränsle, både från egen skog och genom uppköp från privata skogsägare. Av försäljningen sker 99 procent på den svenska marknaden. Sveaskog svarade för 15 procent av omsättningen på virkesmarknaden år 2008.<sup>38</sup>

Bolaget lägger ner betydande resurser på markaffärer och säljer skogsmark till enskilda och Naturvårdsverket. Bolaget har vid utgången av 2009 sålt 6 procent av markinnehavet till privatpersoner i förhållande till skogsinnehavet 2002. Sveaskog har upplåtit mer egen mark till naturreservat än någon annan skogsägare. Bolaget är också den av de stora skogsägarna i Sverige som frivilligt skyddar mest mark. Sveaskogs mål är att 20 procent av bolagets produktiva skogsmark ska prioriteras för naturskydd och naturvård.

Sveaskog upplåter dessutom skogen för fiske, jakt och andra naturupplevelser.

### 3.4.2 Organisation

Sveaskog består idag av moderbolaget och tre dotterbolag: Svenska Skogsplantor, Sveaskog Naturupplevelser och SIA Sveaskog Baltfor. Svenska Skogsplantor är kvar i bolaget trots riksdagens beslut att rekonstruera och sälja före riksdagsvalet 2006. Enligt styrelseordförande är orsaken främst stora markföreningar som försvårar en försäljning. Dotterbolaget Svenska Naturupplevelser bildade Sveaskog efter att ha fått uppdraget inom naturturism av riksdagen 2004. SIA Sveaskog Baltfor är ett av de största svenskägda virkesköpande företagen i Lettland och är huvudkällan för de virkesvolymerna Sveaskog importerar varje år.

Förutom dotterbolagen äger Sveaskog 50 procent i träindustriföretaget Setra, som producerar träprodukter. Setra består dels av den resterande industri som följde med köpen av Assi Domän och Korsnäs 2001–2002, dels av dåvarande Mellanskog Industrier (Mindab). Kartongbruket Assi Domän Cartonboard sålde Sveaskog 2006.

Sveaskog beskriver sig i dag som ett skogsägande företag. Organisationen är koncentrerad kring skogsverksamheten och är indelad i tre olika verksamhetsområden: marknad, produktion och skog.

<sup>37</sup> Sveaskogs webbplats, 2010-01-31.

<sup>38</sup> Sveaskogs årsredovisning 2008 "Sveaskog i korthet".

Verksamheten är vidare geografiskt indelad i fem marknadsområden: Norrbotten, Västerbotten, Södra Norrland, Bergslagen och Götaland.

I enlighet med aktiebolagslagen och Svensk kod för bolagsstyrning har Sveaskog ett revisionsutskott och ett ersättningsutskott. Bolaget har även ett fastighetsutskott som bereder styrelsens ärenden vad gäller köp och försäljning av mark. Utskottet leds av Sveaskogs styrelseordförande. Utskottet har en central roll i arbetet med uppdragen på markområdet: att erbjuda ersättningsmark, upplåta mark till staten för naturvårdsändamål och sälja mark till glesbygdsbor. Samtidigt bereder utskottet frågor om alla vanliga köp och försäljningar som alla skogsbolag gör.

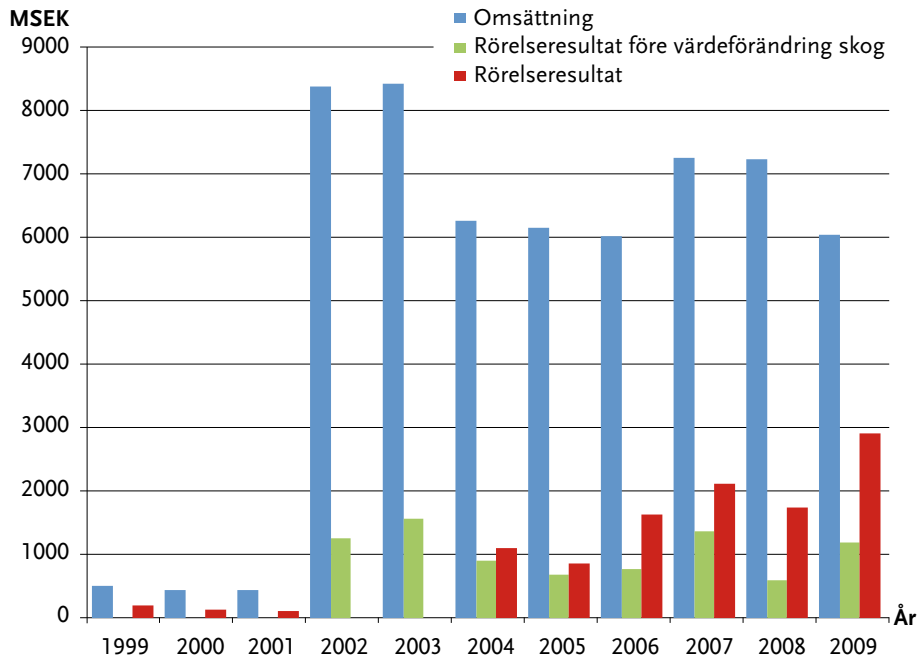
Sammanfattningsvis återspeglar organisationen inte att bolaget har två huvuddelar i uppdraget. Det bolaget kallar samhällsorienterade uppgifter är inkluderade i kärnverksamheten, skogsbruket, och redovisas inte separat. Det gäller dock inte uppdragen inom naturturism och skogsplantor där Sveaskog har bildat dotterbolag.

### 3.4.3 *Affärsmässighet*

Riksdag och regering understryker att Sveaskog ska drivas på marknadsmässiga villkor, även när det gäller de särskilda uppdragen. Bolagsordningen säger att hela verksamheten ska drivas marknadsmässigt och enligt aktiebolagslagen ska bolag drivas med syfte att generera vinst. Regeringen har även formulerat en rad ekonomiska mål som bolaget ska följa. Dessa diskuteras närmare i kapitel 8.

Figur 3 visar Sveaskogs omsättning och rörelseresultat sedan bolaget bildades 1999. Köpet av Assi Domän i december 2001 framgår tydligt i den kraftiga ökningen i såväl omsättning som rörelseresultat från och med år 2002. Rörelseresultatet har varierat betydligt över åren. Rörelseresultat före värdeförändring skog kommer i huvudsak från resultatet av skogsavverkningen, där virkespriser, kvalitet och volymer är viktiga faktorer för lönsamheten. I detta mått ingår även arrendeintäkter, resultatandelar i Setra samt avskrivningar och nedskrivningar.

Figur 3 Sveaskogs omsättning och rörelseresultat 1999-2009



### 3.5 Sammanfattning

- Sveaskog har fått ett omfattande uppdrag som kräver både tolkningar och prioriteringar från bolaget. Regeringen har i liten utsträckning konkretiserat bolagets särskilda uppdrag i bolagsordningen eller andra styrdokument.
- Sveaskog anser att det finns två huvuddelar i uppdraget, en *marknadsorienterad* och en *samhällsorienterad*. Sveaskog driver en omfattande verksamhet, med skogsbruk, försäljning av vedråvara, markförsäljningar, naturvård och naturupplevelser, plantskola och industriägande.
- Regeringen har våren 2010 föreslagit ett förändrat uppdrag för Sveaskog. Enligt regeringens förslag ska Sveaskog i framtiden vara en oberoende aktör med kärnverksamhet inom skogsbruk. Markförsäljningar till enskilda ska fortsätta till dess att 10 procent av marken har sålts.





## 4 Övergripande mål – föredömlig skogsförvaltning inom produktion och miljö

*Sveaskog har som övergripande mål att vara ett föredöme inom skogsförvaltning både ur produktions- och miljösynpunkt. Riksrevisionen har granskat Sveaskogs miljöarbete och konstaterar att regeringen inte har specificerat vad det innebär att vara ett föredöme. Sveaskog har dock en ambitiös miljöpolicy och bolaget anses vara en av de bästa bland de stora skogsbolagen när det gäller frivilliga avsättningar. Förutom frivilliga avsättningar är det dock svårt att bedöma kvaliteten i Sveaskogs miljöarbete jämfört med andra skogsbolag, eftersom Skogsstyrelsens inventeringar inte redovisar resultatet för de olika skogsbolagen. Det är därför oklart om bolaget kan anses vara ett föredöme.*

### 4.1 Vad säger riksdagen?

År 2001 gav riksdagen Sveaskog det övergripande målet att ”förvalta statens skogar på ett föredömligt sätt både ur produktions- och miljösynpunkt för att trygga en långsiktig ekologisk och produktionsmässig hållbar utveckling”.<sup>39</sup> Någon precisering av vad som avses med en föredömlig förvaltning ur miljösynpunkt har inte angetts.

Näringsutskottet tog dock redan i början av 1990-talet ställning till att den statliga bolagsformen inte får leda till att skyddet av områden med högt naturvårdsvärde försvagas. Utskottet förutsatte bland annat att staten som bolagsägare skulle säkra naturvärden.<sup>40</sup>

Miljö- och jordbruksutskottet betonade 2009 vikten av att ”staten har en helhetssyn på den skogsmark man förvaltar och själv försöker bidra till att säkerställa ett långsiktigt skydd av skogsområden med höga naturvärden”.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Prop. 2001/02:39, bet. 2001/02:NU7 s. 9.

<sup>40</sup> Bet. 1991/92:NU33, refererat i bet. 1998/99:NU1 s. 53.

<sup>41</sup> Bet. 2009/10:MJU9, s. 30.

## 4.2 Hur styr regeringen?

Regeringen har inte preciserat vad som avses med föredömlig förvaltning ur miljösynpunkt. Däremot har Statsskogsutredningen 2002 tolkat det som "att föredömet ska gälla att ligga i framkant när det gäller effektivitet, värdeskapande och uthålligt nyttjande av naturresursen skog och annan mark som förvaltas, givet den avvägning mellan olika mål som ägaren gör".<sup>42</sup>

Utredaren ansåg att en föredömlig statlig förvaltning bland annat bör

- vara miljöcertifierad och att skogen bör vara certifierad enligt FSC
- göra frivilliga avsättningar av produktiv skogsmark.

Regeringen framhåller särskilt att de statliga bolagen ska vara föredömen och ligga i framkant inom de ramar lagstiftningen ger. Bland annat lyfts miljö och hållbar utveckling fram.<sup>43</sup>

När regeringen formulerade Sveaskogs bolagsordning togs inte det övergripande mål för Sveaskog med, föredömlig förvaltning ur miljö- och produktionssynpunkt. Om miljöarbete framgår att bolaget i sin verksamhet "ska beakta naturhänsyn, vilt- och faunavård". Regeringens skrivning är en relativt svag konkretisering av skogsvårdslagets lydelse om att hänsyn ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog.

Enligt regeringens förslag i propositionen 2010 renodlas Sveaskogs uppdrag med utgångspunkt i affärsmässighet. Regeringen föreslår dock att Sveaskog fortsättningsvis ska förvalta sin mark "med hänsyn till den biologiska mångfalden, kulturarvet och markens betydelse för friluftslivet."<sup>44</sup> Regeringen framhåller också i propositionen att Sveaskog som stor skogsägare har en stark position för klimat- och miljöarbete inom skogsbruket. Som statligt bolag förväntas Sveaskog även i framtiden vara en förebild på bland annat miljöområdet.

## 4.3 Fullgör Sveaskog sitt uppdrag på miljöområdet?

Sveaskog menar att bolaget "agerar som ett föredöme genom att hålla hög kvalitet i skogsskötsel och naturvård, driva utveckling av ny kunskap, nya metoder och modern, effektiv teknik i skogsbruket".<sup>45</sup> Att vara ett föredöme innebär enligt Sveaskogs miljöpolicy bland annat att skogens produktionsförmåga långsiktigt ska upprätthållas och att den biologiska

<sup>42</sup> SOU 2002:40 del 2, s. 5.

<sup>43</sup> Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2008, s. 16.

<sup>44</sup> Prop. 2009/10:169 s. 9.

<sup>45</sup> Protokollbilaga Sveaskogs styrelse 11/09, 11 §.

mångfalden ska bevaras.<sup>46</sup> Genom att Sveaskog är både FSC-certifierat och har frivilligt avsatta skogar uppfyller bolaget Statskogsutredningens tolkning av föredömlig statlig skogsförvaltning.

#### 4.3.1 Sveaskogs miljöpolicy

Sveaskogs miljöarbete utgår ifrån bolagets egen miljöpolicy, som togs fram 2002. Sveaskog arbetar utifrån en delvis egen klassificering av naturvård.

Bolagets miljöpolicy är ambitiös och har som mål att 20 procent av den produktiva skogsmarken ska användas till naturhänsyn och naturskydd. Sveaskog är certifierat enligt FSC:s standard, i likhet med de övriga stora skogsbolagen. Förutom FSC-certifieringen arbetar Sveaskog på tre sätt för att nå 20-procentsmålet:

- Ekoparker: 3 procent av marken skyddas genom 50-åriga avtal.
- Naturvårdsskogar: 9,5 procent av marken skyddas.
- Naturhänsyn vid avverkning: I snitt skyddas 7,5 procent av marken i varje enskilt produktionsbestånd.

Skyddskategorin "ekoparker" har Sveaskog formulerat. Det är sammanhängande marker med höga naturvärden, där cirka 50 procent av marken är helt undantagen från avverkning.

Skyddskategorin "naturvårdsskogar" är också Sveaskogs egen formulering. Det är mark som bolaget avsätter som renodlad naturvårdsareal. Där ingår all skyddad mark som inte är ekopark, det vill säga biotopskydd, naturvårdsavtal, naturreservat (både bildade och planerade) samt frivilligt avsatta skogar.

#### **Sveaskogs frivilliga avsättningar anses vara "bäst i klassen"**

Sveaskogs miljöpolicy omfattar till större delen mark som är frivilligt skyddad, så kallade frivilliga avsättningar. Sveaskog anses av Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och företrädare för Naturskyddsföreningen vara den bästa av de stora skogsbolagen vad gäller frivilliga avsättningar. Av dessa är det Skogsstyrelsen som ansvarar för att följa upp hela skogsbrukets frivilliga avsättningar. Skogsstyrelsen konstaterade i en rapport 2008 att Sveaskog har mer frivilliga avsättningar än övriga stora skogsbolag. Bolagets frivilliga avsättningar håller dessutom högre kvalitet än andra stora skogsbolags avsättningar. Sveaskog är också det enda skogsbolag som öppet redovisar sina frivilliga avsättningar.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Sveaskogs miljöpolicy antagen 2007-03-06.

<sup>47</sup> Skogsstyrelsen (2008) meddelande 3/2008.

Denna information räcker emellertid inte för att bedöma om Sveaskog agerar föredömligt på miljöområdet i stort. Sveaskog har kritiserats för att ha avverkat ”gammelskogar” och för att bolaget i Norrlands inland går hårdare fram än vad FSC-certifieringen tillåter.<sup>48</sup> Omfattningen av dessa problem är dock svår att bedöma eftersom Skogsstyrelsen bara undersöker en mindre del av skogsbrukets miljöhänsyn. Skogsstyrelsens årliga inventering gäller om skogsbrukets föryngringsavverkningar lever upp till skogsvårdslagets krav på hänsyn till natur- och kulturmiljöer. I utvärderingarna redovisas emellertid inte resultatet för enskilda markägarkategorier.<sup>49</sup> Det går därmed inte att utläsa hur Sveaskog eller andra stora bolag agerar.

### **Sveaskogs redovisning av miljömålet**

Det finns olika åsikter om hur man bör räkna olika naturvårdsinsatser. Sveaskogs sätt att beräkna sitt miljömål skiljer sig från standardberäkningarna i branschen, vilket försvårar jämförelser mellan Sveaskogs miljöarbete och andra skogsbolags miljöinsatser.

I stället för att utgå från andelen produktiv skogsmark som är formellt eller frivilligt skyddad, redovisar Sveaskog 20 procent mark som ska användas till ”naturvård och naturskydd”. Sveaskogs sätt att beräkna miljömålet kan inte heller jämföras med FSC:s sätt att beräkna avsättningar för naturvård. Enligt Skogsstyrelsens tidigare generaldirektör ligger bolagets avsättningar ändå långt över de 5 procent som är FSC:s krav för certifiering, ungefär dubbelt så högt.

På en punkt är Sveaskogs redovisning av sitt miljömål emellertid inte helt rättvisande. Sveaskog räknar in den mark som bolaget sålt till staten för reservatsbildning i de 20 procent mark bolaget uppger sig skydda.<sup>50</sup> Detta omfattar emellertid endast en mindre del av miljömålet.

### **Miljöarbetet allt mer marknadsmässigt**

Att driva ett långsiktigt hållbart skogsbruk får effekter både på intäkts- och på kostnadssidan. Certifieringsarbetet, de frivilliga avsättningarna samt metod- och teknikutvecklingen är kostnadsdrivande, vilket på kort sikt påverkar företagets avkastning.

Men det är inte nödvändigtvis en konflikt mellan att vara ett föredöme på miljöområdet och att vara affärsmässig. Sveaskog hävdar att bolagets kärnverksamhet, skogsdriften, inte påverkas negativt av uppdraget att bedriva skogsbruket föredömligt.<sup>51</sup> Konsumenterna betalar mer för

<sup>48</sup> Artikel i DN 28/4 2007; brev till Sveaskog från föreningen Skydda Skogen 2009-10-05 samt från Svenska Naturskyddsföreningen 2009-08-20.

<sup>49</sup> Skogsstyrelsens rikspolytaxinventering, avverkningsår 1999–2007.

<sup>50</sup> Pm till styrelsemöte i Sveaskog 2008-04-16, punkt 12.

<sup>51</sup> Protokollbilaga Sveaskogs styrelse 11/09, 11 §.

certifierad vedråvara än för varor som inte är certifierade. I dagsläget betalar marknaden mellan 10 och 20 kronor mer per kubikmeter för certifierad skogsråvara. Certifiering är dessutom på väg att bli en standard. Det gör att certifierad skogsråvara på sikt kan komma att bli en förutsättning för att skogsprodukterna ska vara kommersiellt gångbara. Därmed är miljöarbetet en viktig del i Sveaskogs arbete med att upprätthålla intäkterna och i strävan att bygga en långsiktigt hållbar verksamhet.

#### 4.4 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringens skrivning i bolagsordningen om att bolaget ska *beakta* naturvårdshänsyn, vilt- och faunavård är en svag konkretisering av skogsvårdslagens lydelse om att hänsyn ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog.
- Regeringen har inte konkretiserat i bolagsordningen eller i andra styrdokument vad en föredömlig förvaltning ur produktions- och miljösynpunkt innebär. Sveaskog har dock utarbetat en ambitiös miljöpolicy och bedriver ett tydligt miljöinriktat arbete.
- Varken Riksrevisionen, regeringen eller Sveaskog kan idag bedöma om Sveaskog agerar föredömligt på miljöområdet som helhet. Däremot kan Riksrevisionen konstatera att vad gäller en avgränsad del, frivilliga avsättningar, bedömer Skogsstyrelsen att Sveaskog är ett föredöme.
- I regeringens proposition 2010 renodlas Sveaskogs uppdrag till att gälla affärsmässig verksamhet. Sveaskog ska dock som statligt bolag fortfarande vara en förebild när det bland annat gäller miljö.



## 5 Sveaskogs industriägande

*Sveaskog äger i dag 50 procent i träindustriföretaget Setra som är ett av de största träindustriföretagen i Sverige och i Europa. Sveaskog och regeringen understryker att bolaget planerar att sälja sin andel i Setra men väntar på rätt tillfälle. Sveaskog har försökt minska sitt ägande i Setra genom en börsintroduktion, men denna avbröts på grund av konjunkturläget 2008. Sveaskog har även försökt köpa en majoritet av aktierna i Setra utan framgång 2008–09. Varför äger Sveaskog fortfarande skogsindustri trots riksdagsbeslut om att inte vara långsiktig ägare till skogsindustri? Riksrevisionens analys pekar på flera anledningar*

- Sveaskog har inte försökt sälja sin andel genom att dela upp Setra
- Sveaskog vill inte sälja till de stora skogsbolagen
- Setra är Sveaskogs största sågverkskund
- Sveaskog har genom ägandet i Setra velat bidra till en strukturomvandling av svensk sågverksindustri.

### 5.1 Skogsindustrin kännetecknas av vertikal integration

Skogsindustrin är den industri som förädlar de råvaror som skogsbruket levererar. Framför allt räknas sågverksindustrin och massa- och pappersindustrin till skogsindustrin. I skogsindustrin ingår numera också ny industri, som framställning av biobränsle.

Den svenska skogsindustrin domineras av ett fåtal stora skogsbolag som i regel driver både massa- och pappersbruk och sågverk; de är vertikalt integrerade. Flertalet skogsägarföreningar är också vertikalt integrerade, det vill säga medlemmarna äger skogsmark, och genom medlemskapet i föreningarna äger de också sågverk och massabruk. Det finns därför få självständiga stora sågverk i Sverige.

Antalet aktörer inom skogsindustrin begränsas inte bara av vertikal integration. Olika skogsbolag och skogsägarföreningar äger i vissa fall även skogsindustri tillsammans. Det finns med andra ord även horisontella bindningar.

Träindustriföretaget Setra Group AB ("Setra") är ett exempel på både vertikala och horisontella bindningar. Sveaskog är största ägare i Setra med 50 procent av aktierna, skogsägarföreningen Mellanskog är näst störst med 26,5 procent och Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) äger 22,5 procent.

Övriga ägare har 1 procent av aktierna efter nyemissionen 2009. Sveaskogs hälftenägande i Setra innebär att Sveaskog inte bara är skogsägare utan också vertikalt integrerat med sågverksindustrin.

## 5.2 Vad säger riksdagen?

Riksdagen beslutade år 2001 att staten inte ska vara långsiktig ägare till skogsindustri. Detta skedde i samband med att Sveaskog blev ägare till kartongindustri och sågverk genom köpet av Assi Domän. I beslutet om förvärv av aktierna i Assi Domän uttalade näringsutskottet att "I fråga om de industriella verksamheterna skall Assi Domän AB:s framgångsrika utplacering av den industriella verksamheten i nya strukturer fortsätta och avslutas."<sup>52</sup>

År 2004 preciserade näringsutskottet att målet att inte äga skogsindustri stod fast, men att bolaget i sitt arbete med att förändra ägarstrukturen skulle "ta tillvara möjligheterna att få ut ett bra värde för tillgångarna" utan att ge avkall på den ursprungliga intentionen.<sup>53</sup> Utskottets uttalande kom året efter det att Sveaskog bildat industriföretaget Setra och fortfarande hade kvar kartongrörelsen i Frövi.

## 5.3 Hur styr regeringen?

I Sveaskogs bolagsordning står: "Bolaget skall äga och förvalta fast och lös egendom samt bedriva skogsbruk och *skogsindustri* samt därmed förenlig verksamhet"<sup>54</sup> (vår kursivering). Denna formulering fanns med redan i Sveaskogs första bolagsordning 1999, trots att bolaget då inte ägde industri.

Regeringen nämner i Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande för 2003 att Sveaskog har bildat sågverksbolaget Setra tillsammans med LRF och Mellanskog. Regeringen anger att "I bolaget sammanförde ägarna sina intressen i sågverk, vidareförädling av trävaror samt distribution av byggvaror."<sup>55</sup> Utöver detta har regeringen inte uttalat sig om bildandet av Setra.

Ett uttryck för regeringens styrning finns i verksamhetsberättelsen från 2006 efter att Sveaskog hade sålt kartongindustrin. Regeringen skrev då, trots hälftenägandet i Setra, att Sveaskog "nu är ett renodlat skogsägande företag".<sup>56</sup>

<sup>52</sup> Bet. 2001/02:NU 7 s. 8.

<sup>53</sup> Bet. 2004/05:NU1 s. 47.

<sup>54</sup> Bolagsordning för Sveaskog, antagen vid årsstämma den 23 april 2009.

<sup>55</sup> Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande för 2003, s. 46.

<sup>56</sup> Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande för 2006, s. 70.



När Sveaskog och de andra ägarna planerade att börsintroducera Setra 2007, och därigenom minska sitt ägande i företaget, hade detta stöd från regeringen.<sup>57</sup> I december 2008 godkände dock Näringsdepartementet att Sveaskog skulle försöka köpa en majoritet eller samtliga aktier i Setra.<sup>58</sup> Skälen till att Näringsdepartementet ansåg att Sveaskog borde bli huvudägare eller ensam ägare var flera: Setra behövde kapital och ägarsituationen ansågs vara svår eftersom ägarna hade olika finansiell kapacitet. Näringsdepartementets syn var att Sveaskog som majoritetsägare skulle få ökade möjligheter att vända utvecklingen i Setra för att på sikt kunna sälja bolaget.

I regeringens proposition om ett förändrat uppdrag för Sveaskog 2010 anger regeringen att Sveaskog ska sälja sin andel i Setra "för att stärka och renodla Sveaskogs roll som oberoende aktör".<sup>59</sup> Vilka prioriteringar som ska gälla vid en försäljning har regeringen emellertid inte angett. Regeringen föreslår dock samtidigt att Sveaskog ska kunna "bedriva omedelbart närliggande verksamhet om det bidrar till att öka bolagets avkastning."<sup>60</sup> Vad denna närliggande verksamhet kan vara preciserar inte regeringen. Regeringen berör inte heller hur sådan närliggande verksamhet förhåller sig till kravet på Sveaskog som oberoende aktör.

## 5.4 Fullgör Sveaskog sitt uppdrag?

Av den industri som följde med köpet av Assi Domän, har Sveaskog sålt kartongindustrin men har kvar sågverksindustrin genom hälftenägandet i Setra. I analysen som följer pekar vi på skäl till varför Sveaskog ännu inte uppfyllt riksdagens mål om att sälja skogsindustrin.

### 5.4.1 Sveaskog bildar träindustriföretaget Setra och ökar sitt industriägande

"Den industri och de sågverk som finns kvar i bolaget ska säljas ut." Så sade dåvarande styrelseordföranden i Sveaskog, Bo Dockered, efter köpet av Assi Domän 2001.<sup>61</sup> Ledningen ansåg att Sveaskog skulle bli en renodlad skogsägare genom att sälja sågverken på ett sådant sätt att ägaren fick marknadsmässigt betalt.

<sup>57</sup> Dokument skickat till Sveaskogs styrelse inför styrelsemöte 5/07.

<sup>58</sup> Pm i Näringsdepartementets årsakt för Sveaskog, 2008-12-15.

<sup>59</sup> Prop. 2009/10:169 s. 9.

<sup>60</sup> Prop. 2009/10:169 s. 8.

<sup>61</sup> Intervju med Bo Dockered, ATL 16 oktober 2001, 2009-07-03.

År 2002 uttalade emellertid Bo Dockered att Sveaskog skulle behålla Assi Domän Timber eftersom bolaget ansåg att sågverken var en strategiskt långsiktig tillgång för Sveaskog.<sup>62</sup> Året efter bildade Sveaskog tillsammans med Mellanskog och LRF Sveriges största träindustriföretag Setra genom en sammanslagning av Assi Domän Timber och Mellanskogs Mindab. Sveaskog uttryckte att ägandet i Setra var ett led i strukturomvandlingen av den svenska sågverksindustrin.<sup>63</sup>

Sveaskogs vd uppger till Riksrevisionen att bildandet av Setra var ett resultat av att bolaget tog riksdagsbeslutet om att staten inte ska äga skogsindustri på allvar. Sveaskog minskade sitt ägande från att vara ensam ägare till Assi Domän Timber till att bli hälftenägare i Setras sågverk. Bildandet av Setra innebar emellertid också att Sveaskog fick ytterligare sågverkskapacitet eftersom Mellanskog och Mindab tillförde sina anläggningar till det nya företaget.

### **Setra – Sveaskogs intresseföretag men även en stor kund**

Sveaskog anser att bolaget trots sitt hälftenägande i Setra är ett renodlat skogsägande företag och betecknar Setra som ett intresseföretag.<sup>64</sup> Intresseföretag är företag där man har betydande men inte bestämmande inflytande. Eftersom Sveaskog äger hälften av aktierna i Setra ligger ägandet nära gränsvärdet för att Sveaskog ska anses ha bestämmande inflytande i företaget.<sup>65</sup>

Sveaskog har genom åren haft stort engagemang och inflytande i Setra. Sveaskogs vd, Gunnar Olofsson, var styrelseordförande i Setra från april 2005 till oktober 2007. Sveaskog har också tagit en aktiv ägarroll i Setra genom att styrelsen i Sveaskog 2005 beslutade att Sveaskog måste vara berett på att bli majoritetsägare i Setra under perioder med svag finansiell utveckling i bolaget.<sup>66</sup>

Sveaskog är inte bara hälftenägare i Setra, bolaget levererar också huvuddelen av Setras virkesbehov. Sveaskog och Mellanskog svarar för cirka 95 procent av Setras virkesförsörjning.<sup>67</sup> Sveaskog står för den klart största delen och har levererat mellan 70 och 80 procent av Setras virkesbehov under perioden 2004–2008.<sup>68</sup>

Integration mellan skog och förädling ger ökad förutsägbarhet om virkesleveranser och priser. I Setras fall är detta emellertid inte bara

<sup>62</sup> Pressmeddelande från Sveaskog 2002-05-29.

<sup>63</sup> Sveaskogs årsredovisning 2005, s. 18.

<sup>64</sup> Sveaskogs årsredovisning 2008, s. 101.

<sup>65</sup> 1 kap. 5 § årsredovisningslagen (1995:1554). Se ordlista för definition av intresseföretag.

<sup>66</sup> Sveaskogs styrelseprotokoll 5/05, § 4.

<sup>67</sup> Setras årsredovisning 2008, s. 19.

<sup>68</sup> Uträkning baserat på information från Sveaskog om virkesleveranserna till Setra och Setras produktion av förädlad vara.

gynnsamt. Virkesmarknaden, speciellt i Norrland där flera av Setras sågar finns, är råvarustyrd och gynnar virkesförsäljarna. Att Sveaskog och Mellanskog står för nästan hela Setras timmerbehov, kan därför påverka Setras inflytande på priser och önskade kvaliteter negativt.

Sveaskog anser att Setra är strategiskt viktigt för bolaget.<sup>69</sup> Flera av bolagets enheter ligger i närheten av Sveaskogs skogsinnehav. Sågverken spelar dessutom en avgörande roll för lönsamheten i skogsbruket, eftersom den största delen av skogsbrukets nettointäkter kommer från sågtimmer. Ägandet i Setra kan vara ett sätt för Sveaskog att påverka efterfrågan på timmer och därmed påverka priserna. På så sätt skulle Sveaskog kunna ha ett egenintresse som virkesleverantör av att behålla sågverken.

Sveaskogs vd understryker att det inte är rätt att äga sina kunder och framhåller att Sveaskog försökt minska sitt ägande i Setra. Styrelseordförande säger att Sveaskog ska sälja sin andel i Setra men väntar på "rätt tillfälle".<sup>70</sup>

#### 5.4.2 *Sveaskogs försök till minskat ägande genom börsintroduktion avbryts*

Sveaskog planerade under 2007–2008 att minska sitt ägande i Setra genom en börsintroduktion. Avsikten med börsintroduktionen var inte att Sveaskog skulle avveckla hela sitt ägande. I ett långsiktigt perspektiv skulle Sveaskog däremot sälja aktierna i Setra. Den planerade börsintroduktionen avbröts i början av 2008 till följd av en lågkonjunktur som innebar att såväl den potentiella aktiekursen som intresset för att köpa aktier försvagades.

När börsintroduktionen avbröts 2008 behövde Setra ett kapitaltillskott. Anledningen var att Setra hade amorterat delar av sina lån från ägarna inför börsintroduktionen för att få en mer oberoende ställning gentemot ägarna. När det planerade emissionskapitalet uteblev hade Setra därför inga likvida medel vid 2007 års slut.<sup>71</sup>

#### 5.4.3 *Sveaskog försöker köpa en aktiemajoritet i Setra*

För att lösa Setras behov av kapital försökte Sveaskog köpa en majoritet av aktierna 2008–2009. Ägarkonstellationen försvårade enligt Sveaskog möjligheterna att tillföra Setra kapital. Sveaskog ansåg att bolaget som huvudägare skulle få fler möjligheter att utveckla Setra och fler tillfällen att sälja Setra.

<sup>69</sup> Sveaskogs styrelseprotokoll 11/08 § 7.

<sup>70</sup> Intervju med Göran Persson i Lantbrukets Affärstidning ATL den 18 maj 2009, 2009-05-18.

<sup>71</sup> Setras årsredovisning 2008, s. 4.

Ägarfördelningen ändrades emellertid inte, och de tre huvudägarna genomförde en nyemission sommaren 2009. Den tillförde Setra närmare 500 miljoner kronor. Vd och stora delar av styrelsen byttes ut. Ny styrelseordförande blev Håkan Ahlqvist, som satt i Sveaskogs styrelse från 2003 till april 2009. Ägarnas intention var att nyemissionen och den nya styrelsen skulle innebära en omstart för Setra.

#### 5.4.4 *Sveaskog har inte försökt sälja genom att dela upp sågverken*

Det har förekommit många kontakter med olika tänkbara köpare, enligt uppgift till Riksrevisionen, men ingen har lett till affär. Styrelseordförande och vd säger i intervjuer med Riksrevisionen att Sveaskog söker en köpare som utvecklar värdet på skogen och som långsiktigt gagnar Sveaskog som skogsägande företag.

Inför den planerade börsintroduktionen av Setra 2007, ansåg Sveaskogs styrelse att det inte var aktuellt att sälja Setra till storbolagen, industriella aktörer från skogsindustrin eller till riskbolag.<sup>72</sup> I underlaget till Sveaskogs styrelse framgick att bolaget bedömde att försäljning till industriella aktörer från trä-, massa och pappersindustrin skulle begränsa mångfalden på kundsidan för Sveaskogs del. "Setra Group skulle inte vara kvar som fristående aktör och riskerar att endast få en funktion som underleverantör till övrig industri."<sup>73</sup> En konsekvens av styrelsens resonemang är att inte heller en försäljning till de stora skogsbolagen har varit aktuell eftersom alla de stora skogsbolagen, förutom Bergvik, äger industri. Att sälja till dessa skogsbolag skulle i praktiken innebära en försäljning till industriella aktörer. Också vid en eventuell försäljning till riskkapitalbolag ansåg Sveaskogs styrelse att det fanns risk för att Setra över tiden skulle bli en underleverantör till den övriga industrin.

Enligt uppgift till Riksrevisionen önskar inte Sveaskog att förstärka skogsbolagens ställning på virkesmarknaden, speciellt inte i Norrland, genom att låta dem bli ägare till ytterligare sågverk.

Att dela upp Setra har inte funnits med bland de alternativ som presenterats för Sveaskogs styrelse för att uppfylla riksdagens beslut om att staten inte ska vara långsiktig ägare till skogsindustri. Setra är ett av de största träindustrieföretagen i Europa och storleken gör att det inte finns många potentiella köpare om företaget inte delas upp.

<sup>72</sup> Dokument skickat till Sveaskogs styrelse inför styrelsemöte 5/07 § 11.

<sup>73</sup> Dokument skickat till Sveaskogs styrelse inför styrelsemöte 5/07 § 11, s. 2.

Den förklaring Sveaskog ger är att bolaget bestämde sig för att hålla samman sågverken när Sveaskog köpte Assi Domän och blev ägare till skogsindustri. En av orsakerna var att kunderna var allt färre och större och krävde storlek hos sina leverantörer. Ett annat skäl var att Sveaskog ville delta i en strukturomvandling av sågverksnäringen, och att sälja såg för såg skulle inte bidra till detta.<sup>74</sup>

#### 5.4.5 *Sveaskog utvecklar biobränsleverksamhet*

Sveaskogs industriengagemang är inte enbart knutet till Setra. Sveaskog satsar även på att utveckla andra användningsområden för skogsråvara. Genom ett deläggande på 19,9 procent i företaget Sunpine har Sveaskog investerat i en anläggning för produktion av tallolja i Piteå. Sveaskog köpte dessutom hösten 2009 mark och byggnader på Setras nedlagda sågverk Lövholmen. Planen är att utveckla företagets biobränsleverksamhet, främst genom lagring, torkning, paketering och eventuellt förädling av grenar och toppar inför vidaretransport till kunder i och utanför regionen.

Enligt Sveaskogs vd är detta inte traditionell skogsindustri utan ett inslag i Sveaskogs hantering av biobränsle och att bolaget bedriver denna verksamhet för att öka värdet på skogskapitalet. Bolaget menar att det inte bör ha ett ägaruppdrag som ”begränsar möjligheten att öka värdet på skogsråvaran genom utvecklingsåtgärder i ny teknik, anläggningar eller nya marknader”.<sup>75</sup>

Det kan ifrågasättas om det senare är förenligt med riksdagens uppdrag att inte vara långsiktig ägare till skogsindustri. Riksdagen har inte preciserat om beslutet avser traditionell skogsindustri eller alla former av skogsindustri. Utifrån Sveaskogs överordnade mål att driva föredömligt skogsbruk och uppgiften att som statligt ägt företag vara föredöme vad gäller miljöansvar, är det dock rimligt att Sveaskog utvecklar nya användningsområden för skogsråvara, så länge det inte konkurrerar med industrins behov av råvara.

---

<sup>74</sup> Pressmeddelande från Sveaskog 2002-05-29.

<sup>75</sup> Protokollsbilaga Sveaskogs styrelsemöte 11/09, 11 §.

## 5.5 Sammanfattande iakttagelser

- Sveaskogs hälftenägande i träindustriföretaget Setra ligger enligt Riksrevisionens inte i linje med riksdagsbeslutet. Sveaskog och regeringen understryker att bolaget planerar att sälja sin andel i Setra men väntar på rätt tillfälle. I regeringens proposition våren 2010 påpekar regeringen igen att Sveaskog ska sälja sin andel i Setra.
- Sveaskog har både försökt minska och öka sitt ägande i Setra genom åren, men ägarandelen har inte förändrats. Genom börsintroduktion ville Sveaskog minska sitt ägande i Setra, men planerna avbröts på grund av konjunkurläget 2008. Sveaskog försökte senare köpa en aktiemajoritet i Setra i syfte att stärka likviditeten och vända utvecklingen i bolaget.
- Sveaskog har inte prövat möjligheten att sälja sin andel genom att dela upp Setra och har heller inte velat sälja till de stora skogsbolagen. En försäljning till storbolagen skulle sannolikt försvåra Sveaskogs uppdrag att öka konkurrensen på virkesmarknaden eftersom dessa bolag redan har en stark ställning på marknaden. En uppdelning av Setra, där delar av sågverken säljs till ett eller flera storbolag, skulle emellertid inte påverka konkurrensen i samma omfattning.
- Sveaskog har genom ägandet i Setra velat bidra till en strukturomvandling av svensk sågverksnäring. Riksrevisionen anser dock att riksdagens beslut att Sveaskog inte ska vara långsiktig ägare till skogsindustri borde verkställas. Om Sveaskog skulle medverka till en strukturomvandling borde bolaget återkommit till regeringen om ett ändrat uppdrag och regeringen vänt sig till riksdagen.

## 6 Sveaskogs uppdrag på virkesmarknaden

*En av riksdagens intentioner med att bilda det statliga skogsbolaget Sveaskog var att bolaget skulle vara en oberoende aktör på virkesmarknaden och bidra till att öka konkurrensen på virkesmarknaden. Sveaskog skulle leverera råvara till köpsågverken som annars har svårt att få tillräckligt med råvaror, eftersom skogsbolagen har egna sågverk som de huvudsakligen levererar sitt virke till.*

*Riksrevisionens granskning visar att Sveaskog inte är en oberoende aktör på marknaden i och med sitt hälftenägande i Setra och stora leveranser till företaget. Uppdraget att öka konkurrensen på virkesmarknaden försvåras dessutom av de stora leveranserna till det egna intresseföretaget.*

### 6.1 Kort om virkesmarknaden

Den svenska virkesmarknaden omsätter totalt årligen cirka 80 miljoner kubikmeter skogsråvara. Som konsekvens av bland annat höga transportkostnader är marknaden i huvudsak regional. Den präglas av ett fåtal större skogsägare med egna skogsindustrier och 340 000 mindre skogsägare, varav mindre än en tredjedel är knutna till skogsägarföreningar med egen industri. De skogsägare som inte äger skogsindustri säljer sitt timmer till så kallade köpsågverk. Köpsågverken äger inte egen skog eller inte tillräckligt med egen skog för sin råvaruförsörjning. Då skogsbolagen huvudsakligen levererar sitt virke till den egna industrin kan det vara svårt för köpsågverken att få tillräckligt med råvaror.

I södra Sverige präglas konkurrensen på virkesmarknaden av många aktörer och stor konkurrens. I norr styrs den istället av två stora aktörer: Sveaskog och SCA. Den norrländska virkesmarknaden kännetecknas av begränsade tillgångar på avverkningsmogen skog i förhållande till efterfrågan. Anledningen är bland annat att Assi Domän, som köptes av Sveaskog 2001, hade haft en hög avverkningsnivå i Norrland. Från och med 2005 har dock Sveaskog sänkt avverkningsnivåerna i norra Sverige.

## 6.2 Vad säger riksdagen?

En av riksdagens intentioner med att bilda det statliga skogsbolaget Sveaskog var att bolaget skulle vara en oberoende aktör och bidra till att öka konkurrensen på virkesmarknaden genom att leverera råvara till köpsågverken. Genom att Sveaskog skulle sälja vedråvara på en öppen och kommersiell marknad, ansåg näringsutskottet att marknaden för vedråvara skulle vidgas.<sup>76</sup>

När näringsutskottet 2001 behandlade köpet av Assi Domän framförde utskottet att köpet skulle bidra till att Sveaskog skulle bli en större och starkare aktör och därmed kunna fullgöra sitt uppdrag på virkesmarknaden.<sup>77</sup> Köpet skulle innebära att Sveaskogs avverkningsvolym skulle ligga på cirka 10 procent. Det bör dock noteras att näringsutskottet vid detta tillfälle även konstaterade att avsikten med uppdraget på virkesmarknaden inte var att köpsågverken skulle få tillgång till billigt virke på icke affärsmässiga grunder. Bildandet av Sveaskog skulle däremot underlätta en bättre tillförsel av råvara på marknaden, eftersom virket tidigare gick direkt till skogsbolagens egna industrier.<sup>78</sup>

Vid bildandet av Sveaskog 1999 påpekade näringsutskottet att det kunde uppstå konflikter mellan naturvårdsintressen och intresset att förse inlandssågverken med vedråvara. Utskottet refererade till Naturvårdsverket som bedömde att konflikter kunde uppstå ”om områden som Assi Domän haft som marginalmarker eller som bolaget av naturvårdsskäl inte har avverkat blir en viktig kommersiell del av det nya skogsbolaget.”<sup>79</sup> Denna möjliga konflikt var också orsaken till att utskottet betonade att riktlinjerna för förvaltningen av Sveaskog inte var helt tillfredsställande.<sup>80</sup>

Näringsutskottet uttryckte att man utgick från att avsättningen av värdefull mark ur naturvårdssynpunkt uteslutande skulle ske utifrån naturvårdsmässiga utgångspunkter så att inte råvaruförsörjningen till inlandssågverken missgynnades.<sup>81</sup>

---

<sup>76</sup> Bet. 1998/99:NU1 s. 46.

<sup>77</sup> Bet. 2001/02:NU7 s. 7.

<sup>78</sup> Bet. 2001/02:NU7 s. 18.

<sup>79</sup> Bet. 1998/99:NU1 s. 51.

<sup>80</sup> Bet. 1998/99:NU1 s. 55.

<sup>81</sup> Bet. 1998/99:NU1 s. 1–2.



### 6.3 Hur styr regeringen?

Regeringen har genom bolagsordningen gett Sveaskog i uppdrag att "... bidra till en ökad konkurrens på virkesmarknaden i avsikt att skapa en bättre virkesförsörjning för köpsågverken och andra aktörer".

I propositionen om ett förändrat uppdrag för Sveaskog 2010 anser regeringen att riksdagens och regeringens intentioner om ökad konkurrens på virkesmarknaden har uppfyllts. Regeringen bedömer att virkesmarknaden i dag fungerar i huvudsak väl, och att Sveaskog bidrar till god virkestillgång genom att agera som oberoende aktör på marknadsmässiga villkor. Samtidigt anser regeringen att Sveaskog bör sälja sina andelar i Setra för att "stärka och renodla Sveaskogs roll som oberoende aktör".<sup>82</sup>

### 6.4 Fullgör Sveaskog sitt uppdrag?

Att vara en oberoende aktör innebär enligt Näringsdepartementet och ledningen i Sveaskog att inte äga industri. Det centrala enligt Riksrevisionens bedömning är emellertid inte om man äger industri men om bolaget säljer råvara till den egna industrin.

När det gäller att bidra till ökad konkurrens menar regeringen och ledningen i Sveaskog att bolaget fullgör uppdraget genom sin blotta existens. Riksrevisionen ser också antalet verksamma företag som en viktig variabel för konkurrenssituationen på en marknad. Ju färre företag desto större risk är det att någon av dem kan utöva marknadsmakt med högre virkespriser som följd. På så sätt bidrar Sveaskog med *förutsättningar* för en ökad konkurrens genom sin existens.

Denna tolkning av uppdraget är dock inte den enda möjliga. En annan tolkning är att ökad konkurrens innebär att bidra till att virke säljs på virkesmarknaden så att köpsågverken bättre kan tillgodose sina råvarubehov.

#### 6.4.1 Sveaskog är inte en oberoende aktör på virkesmarknaden

##### **Sveaskog säljer mest till Setra**

Som en av de största aktörerna på den svenska virkesmarknaden har Sveaskog en relativt stor påverkan på balansen på virkesmarknaden. Detta gäller speciellt i norr, där Sveaskog med sitt stora skogsinnehav är en viktig råvaruleverantör till alla köpsågverk i Norr- och Västerbotten.

---

<sup>82</sup> Prop. 2009/10:169 s. 9.

Sveaskog äger skogsindustri genom att vara hälftenägare i Setra. Tabell 1 visar att sedan Setra bildades 2003 har i genomsnitt endast 40 procent av Sveaskogs försäljningsvolym till sågverken sålts på den öppna marknaden. Sveaskog har i genomsnitt sålt 60 procent av sitt sågtimmer till Setra, en av sammanlagt ungefär 70 sågverkskunder. Det enda år försäljningen till Setra ligger betydligt under 60 procent av försäljningen till sågverken är 2009. Trots den kraftiga minskningen 2009 är det genomgående mönstret tydligt: Sveaskog är väl integrerat med Setra, även leveransmässigt. Enligt Riksrevisionens bedömning kan Sveaskog därför inte anses vara en oberoende aktör på virkesmarknaden.

**Tabell 1** Sveaskogs försäljning av virke till sågverken och Setras andel av denna 2004-2009

År	Försäljningsvolym till sågverken		Försäljningsvolym till Setra	
	km <sup>3</sup> fub	% av tot. försäljning	km <sup>3</sup> fub	% av försälj till sågverken
2004	5 799	41 %	3 672	63 %
2005	5 766	40 %	3 813	66 %
2006	5 311	41 %	3 470	65 %
2007	5 391	39 %	3 398	63 %
2008	4 406	36 %	2 564	59 %
2009	4 261	39 %	1 831	43 %

Källa: Sveaskogs årsredovisningar; Sveaskog.

fub = fast kubikmeter under bark

#### 6.4.2 Sveaskog fullgör inte uppdraget att öka konkurrensen på virkesmarknaden

##### **Sveaskogs leveranser till Setra bidrar inte till att öka konkurrensen**

Om ökad konkurrens innebär att bidra till att virke säljs på virkesmarknaden så att köpsågverken bättre kan tillgodose sina råvarubehov, fullgör inte Sveaskog sitt uppdrag. Stora mängder virke säljs direkt till intresseföretaget Setra och inte på den öppna marknaden (se tabell 1 ovan).

Genom att Sveaskog och Mellanskog förser Setra med 95 procent av sitt virke, verkar inte Setra i fri konkurrens om råvaran. Sveaskog har levererat 70–80 procent av Setras virkesbehov under perioden 2004–2008 (se kapitel 5). Sveaskog skulle genom minskade leveranser till Setra underlätta en ökad konkurrens på virkesmarknaden. Om Sveaskogs leveranser till Setra minskade, skulle konkurrensen på den norrländska virkesmarknaden stimuleras genom att det skulle tillkomma ytterligare en stor köpare, Setra.

Ägandet i Setra försvårar vidare Sveaskogs fullgörande av uppdraget på virkesmarknaden genom att Sveaskog dessutom köper virke från andra

skogsägare för att bland annat förse Setra med vedråvara. Därmed minskar utbudet av virke på marknaden ytterligare. Sveaskog har under flertalet år sålt mer sågtimmer till Setra än bolaget avverkar från den egna skogen.<sup>83</sup>

### **Sveaskog har granskats av Konkurrensverket**

Sveaskogs virkesmarknadsstrategi från 2002 innebar att bolaget skulle delta aktivt i industrins strukturomvandling för att förbättra lönsamheten.<sup>84</sup> Strategin innebar att Sveaskog skulle ha en aktiv roll på virkesmarknaden med ökade leveranser till kunderna och större inköp av träråvara.<sup>85</sup>

Detta agerande mötte starkt motstånd på virkesmarknaden, och Konkurrensverket granskade 2003–2006 de virkesavtal som Sveaskog tillämpade i Norrbotten och norra Västerbotten. Konkurrensverket utredde om Sveaskog missbrukade sin dominerande ställning genom att binda massa- och pappersindustrin med fullförsörjningsavtal och genom att villkora köpsågverkens leveranser av sågtimmer med återleveranser av massaved och cellulosafis.<sup>86</sup>

Under utredningen ändrade Sveaskog sina virkesavtal och även sin virkesmarknadsstrategi. Enligt bolaget var detta delvis ett resultat av Konkurrensverkets undersökning.<sup>87</sup> Konkurrensverket ansåg att Sveaskogs ändrade virkesavtal bidrog till ökad konkurrens och avslutade sin utredning av Sveaskog 2006.<sup>88</sup>

### **Sveaskogs marknadsandel ligger runt 10 procent**

Det finns ingen tydlig gräns för hur stor marknadsandel ett företag bör ha för att kunna påverka marknadspriset och därmed konkurrensen på en marknad. Sveaskogs ledning bedömer dock att bolagets marknadsandel i Sverige bör överstiga 10 procent för att företaget ska öka konkurrensen på virkesmarknaden i enlighet med riksdagens beslut.<sup>89</sup>

Marknadsandelen kan beräknas på olika sätt, utifrån Sveaskogs andel av

- skogsmarken
- virket som avverkas i Sverige
- omsättningen på virkesmarknaden.

---

<sup>83</sup> Beräkning utifrån Sveaskogs årsredovisningar och uppgifterna från bolaget om leveranserna till Setra.

<sup>84</sup> Pressmeddelande från Sveaskog 2002-05-29; Underlag till virkesmarknadsstrategi, utskick inför styrelsemöte 10/02.

<sup>85</sup> Sveaskogs virkesmarknadsstrategi 2002.

<sup>86</sup> Konkurrensnytt nr 2:2006.

<sup>87</sup> Pm till styrelsemöte i Sveaskog 6/05 § 10.

<sup>88</sup> Konkurrensnytt nr 2:2006.

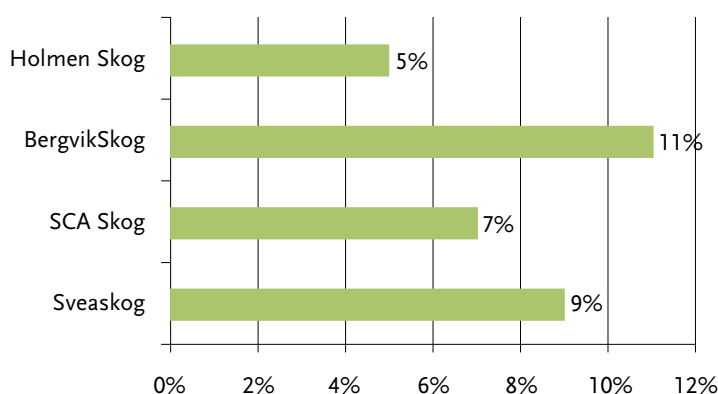
<sup>89</sup> Protokollsbilaga Sveaskogs styrelsemöte 11/09, 11 §.

Sveaskogs andel av skogsmarken är 15 procent och bolaget är den enskilt största skogsägaren i Sverige. På länsnivå är Sveaskog den största enskilda skogsägaren i 10 av 21 län. I Norrbotten, Örebro, Västerbotten och Västmanland har Sveaskog mellan 22 och 39 procent av den produktiva skogsmarken. I Dalarna, Gävleborg och Kalmar ligger innehavet på mellan 11 och 12 procent av den produktiva skogsmarken.

En viss minskning eller ökning av Sveaskogs marknadsandel kan ske utan att det påverkar marknadskoncentrationen. Sveaskogs frivilliga avsättningar minskar Sveaskogs marknadsandel något och därmed marknadskoncentrationen, eftersom avsättningar minskar andelen tillgänglig brukbar skogsmark (se kapitel 4). Bolagets marknadsandel har också minskat något genom försäljning av mark till enskilda. Sveaskog har hittills sålt 6 procent av bolagets markinnehav till mindre skogsägare (se kapitel 7). Om Sveaskog skulle sälja mark till de stora skogsbolagen, skulle emellertid de stora skogsbolagens marknadsandel öka och konkurrensen riskera att minska som följd.

Sveaskogs marknadsandel mätt i bolagets andel av det totala virket som avverkas i Sverige, har legat på runt 10 procent på riksnivå från mitten av 2000-talet. Detta ligger i linje med vad riksdagen antog att Sveaskog skulle avverka. Enligt Skogsstyrelsen var den totala avverkningsvolymen i Sverige 2008 68,5 miljoner skogskubikmeter. Av figur 4 framgår att Sveaskog stod för den näst största andelen av denna avverkning. Sveaskogs andel varierar dock betydligt mellan olika län och följer till stor del bolagets innehav av produktiv skogsmark. I de län där Sveaskog har mer än 10 procent av den produktiva skogsmarken, har bolaget även en relativt hög andel av den totala avverkningsvolymen.

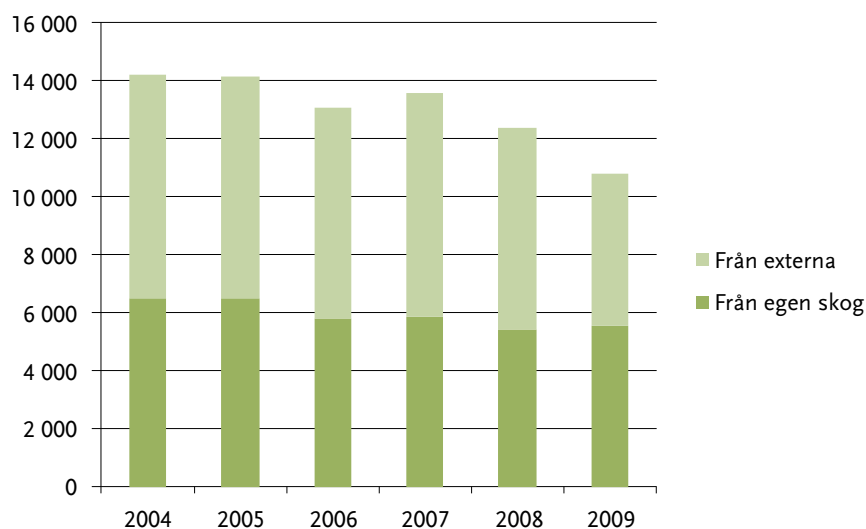
**Figur 4** De större skogsägarnas avverkning av egen skog i andel av den totala avverkningsvolymen 2008



Källa: Skogsbolagens årsredovisningar.

Sveaskogs andel av omsättningen på virkesmarknaden är dock högre än den egna avverkningen eftersom Sveaskog alltid har köpt betydande mängder virke från externa aktörer. Efter köpet av Assi Domän hanterade Sveaskog mer än 20 procent av Sveriges virkesvolym genom egen skog och en omfattande köpverksamhet.<sup>90</sup> I dag är Sveaskogs marknadsandel något mindre, och Sveaskog svarar för 15 procent av omsättningen på virkesmarknaden.<sup>91</sup> Andelen virke köpt från andra har däremot legat förhållandevis stabilt runt 55 procent av Sveaskogs totala virkesförsäljning sedan 2004. Det framgår av figur 5.

**Figur 5** Sveaskogs försäljning av virke och andel från egen skog och från externa källor (i km<sup>3</sup> fub)



Källa: Sveaskog.

Sammanfattningsvis har Sveaskog en betydande andel av virkesmarknaden, mätt i andel av skogsmark och i andel av virke som avverkas i Sverige såväl som i andel av omsättningen på virkesmarknaden. Riksrevisionen bedömer att Sveaskog har en betydande marknadsposition, och att bolaget därmed haft möjlighet att öka konkurrensen.

### 6.4.3 Förser köpsågverken med vedråvara

Mer än hälften av Sveaskogs försäljningsvolym av vedråvara går till massaindustrin, medan knappt 40 procent går till sågverken. Försäljningen

<sup>90</sup> Sveaskogs virkesmarknadsstrategi 2002.

<sup>91</sup> Sveaskogs årsredovisning 2008

till sågverken utgör emellertid den största delen av värdet.<sup>92</sup> Att Sveaskog har sålt i genomsnitt 60 procent av sitt sågtimmer till Setra 2004–2009, kan påverka köpsågverkens möjligheter att täcka sina virkesbehov. Även Sveaskogs avsättningar av stora arealer till naturvård och naturhänsyn gör att bolaget avverkar mindre skog vilket kan försvåra köpsågverkens tillgång på vedråvara.

### **Sveaskog säljer virke till marknadsmässiga priser**

Sveaskog har det senaste året kritiserats av privata skogsindustriföretag för att driva upp priserna genom att köpa upp stora mängder virke.<sup>93</sup> Drygt hälften av det virke som Sveaskog säljer kommer från andra källor än den egna skogen. Ligger detta i linje med uppdraget?

Sveaskog ska inte bara leverera virke till köpsågverken. Enligt bolagsordningen ska bolaget drivas marknadsmässigt. Sveaskog anser sig uppnå högre total lönsamhet genom att också köpa virke. Sveaskog bedömer att bolaget genom uppköp av virke kan tillgodose en väsentlig andel av sina kunders råvarubehov och därigenom få ett bättre förhandlingsläge på pris, byten och återköp. Vidare kan Sveaskog få lägre enhetskostnader i hela råvarukedjan genom stordriftsfördelar. I Sveaskogs virkesmarknadsstrategi uttrycks det att bolaget som huvudsakligt skogsägande bolag har intresse av att virkespriserna är så höga som möjligt.<sup>94</sup>

Möjligheten för köpsågverken att köpa virke innebär inte att Sveaskog ska tillhandahålla billigt virke, enligt riksdagen.<sup>95</sup> Däremot ska Sveaskog fungera som en oberoende säljare av virke och tillhandahålla virkesvolymen på marknaden som en balans till vertikalt integrerade skogsägare som inte säljer sina volymer på marknaden. Att Sveaskog får höga priser för virket och även köper virke, ligger därför i linje med riksdagens beslut enligt Riksrevisionen. Det som inte ligger i linje med riksdagens beslut och intentioner är att så stora mängder virke inte säljs på marknaden utan säljs direkt till den hälftenägda industrin, Setra.

### **Möjlig konflikt mellan virkesintressen och naturvårdsintressen**

Sveaskog har kritiserats av skogsägare och fackföreningar för att bolaget bidrar till att skydda stora arealer skogsmark och att detta kan leda till brist på råvaror och höga virkespriser.<sup>96</sup> Riksrevisionens genomgång visar att det finns en samvariation mellan Sveaskogs avverkningar och virkespriserna. Vi

<sup>92</sup> Sveaskogs årsredovisning 2008, s. 13–15.

<sup>93</sup> Dagens Industri 2 december 2009.

<sup>94</sup> Sveaskogs strategiska ram för affärsplan 2009–2013, punkt 5.1.

<sup>95</sup> Bet. 2001/02:NU7 s. 18, rskr. 2001/02:108.

<sup>96</sup> SVT:s webbplats 2009-12-21; Dagens Arbete 2009-12-29.

kan däremot inte utifrån denna information konstatera om det finns något orsakssamband mellan Sveaskogs minskade avverkningsnivåer och en önskan om högre virkespriser.

Sveaskog har anfört att det är riksdagen som beslutar om skydd av skog och att det är Naturvårdsverket och länsstyrelserna som verkställer besluten.<sup>97</sup>

Sveaskog har emellertid en ambitiös miljöpolicy, där bolaget utifrån en egen metod har identifierat mark som är frivilligt skyddad, så kallade frivilliga avsättningar. Bolagets urvalskriterier bygger på den nationella strategin för skogsskydd. De grundläggande principerna är att höga naturvärden ska bevaras och att skogar med stor ekologisk potential ska skyddas.<sup>98</sup>

Skogsstyrelsen konstaterade 2008 att Sveaskog och Fastighetsverket har höga naturvärden på runt 80 procent av de frivilligt avsatta områdena, väsentligt högre än övriga stora skogsägare. Skogsstyrelsen anser att Sveaskog är klart "bäst i klassen" vad gäller kvalitet och dokumentation av frivilligt skyddade områden och att dessa har höga naturvärden.<sup>99</sup>

Sammanfattningsvis anses Sveaskogs frivilliga avsättningar ske utifrån naturvårdsmässiga utgångspunkter och inte för att påverka virkespriserna.

## 6.5 Sammanfattande iakttagelser

- Trots att Sveaskog har betydande marknadsandelar på virkesmarknaden och därmed har förutsättningar att bidra till ökad konkurrens, fullgör inte bolaget sitt uppdrag på virkesmarknaden. Sveaskogs hälftenägande i Setra och de stora leveranserna av vedråvara till Setra leder till att Sveaskog inte fullgör de tre delarna av uppdraget: att vara en oberoende aktör, att öka konkurrensen och att förse köpsågverken med vedråvara.
- Regeringen hävdar i propositionen om Sveaskog 2010 att riksdagens och regeringens intentioner om ökad konkurrens på virkesmarknaden har uppfyllts. Enligt regeringen bidrar Sveaskog till god virkestillgång genom att agera som oberoende aktör på marknadsmässiga villkor. Samtidigt anser regeringen att Sveaskog bör sälja sina andelar i Setra för att "stärka och renodla Sveaskogs roll som oberoende aktör".
- Riksrevisionen konstaterar att regeringen varken har utvärderat om Sveaskog är en oberoende aktör på virkesmarknaden eller om bolaget bidragit till att öka konkurrensen på virkesmarknaden.

---

<sup>97</sup> NSD, 2010-01-07.

<sup>98</sup> Sveaskogs webbplats 2010-01-28.

<sup>99</sup> Skogsstyrelsen (2008). Meddelande 3/2008; Intervju med Skogsstyrelsen 2010-01-28.





## 7 Sveaskogs uppdrag på markområdet

*Sveaskog har antagit en fastighetspolicy för att genomföra uppdraget att erbjuda ersättningsmark till markägare när staten ska skydda värdefull miljö. Detsamma gäller uppdraget att genom markförsäljning stärka enskilt skogsbruk i glesbygd. Bolaget tolkar dock uppdragen relativt snävt, i synnerhet uppdraget att erbjuda ersättningsmark. Regeringen har i en proposition våren 2010 föreslagit att 100 000 hektar av Sveaskogs mark ska användas som ersättningsmark för att uppfylla Levande skogars första delmål. Regeringen föreslår också att uppdraget att erbjuda ersättningsmark därefter tas bort från bolaget.*

### 7.1 Ersättningsmark

Ersättningsmark är ett av tre sätt staten använder för att kompensera markägare när staten tar över ett markområde, till exempel för att bilda naturreservat. Staten kan även få tillgång till marken genom köp eller genom ekonomisk kompensation i form av så kallad intrångsersättning. Den ekonomiska kompensationen är lagstadgad i miljöbalken (1998:808),<sup>100</sup> men staten är inte skyldig att erbjuda ersättningsmark till markägare. Riksdagen har dock uttalat att Sveaskog ska vara staten behjälplig vid markbytesaffärer för samhällsnyttiga insatser.<sup>101</sup>

#### 7.1.1 Vad säger riksdagen?

När Domänverket bolagiserades 1992 beslutade riksdagen att en del av marken skulle användas som ersättningsmark när staten behöver ta privat mark i anspråk för samhällsnyttiga insatser. När Sveaskog bildades kom uppdraget att erbjuda ersättningsmark även att gälla Sveaskog. Uppdraget regleras i det så kallade Domänavtalet som innebär att Sveaskog ska vara staten behjälplig vid markbytesaffärer genom att till staten överlåta mark som staten önskar förvärva i syfte att använda som ersättningsmark för olika samhällsnyttiga insatser, t.ex. i samband med väg- och järnvägsprojekt eller i syfte att skydda värdefull naturmiljö.<sup>102</sup>

<sup>100</sup> 31 kap 4 § miljöbalken.

<sup>101</sup> Bolagiseringsavtalet mellan Domän AB och staten från 1992, som enligt bet. 1998/99:NU1 s. 53–54 även ska gälla Sveaskog.

<sup>102</sup> Avsnitt 9.10.6 i bolagiseringsavtalet mellan staten och Domän AB.

Näringsutskottet förutsatte att naturvårdsintressena skulle tas till vara bland annat genom statens ägarfunktion i Sveaskog. Utskottet angav som utgångspunkt att överlåtelse av ersättningsmark ska ske på marknadsmässiga villkor. Emellertid förutsåg utskottet att det kunde uppstå målkonflikter mellan ersättningsmarksuppdraget och uppdraget att förse inlandssågverken med råvara (se kapitel 6).<sup>103</sup>

År 2001 återkom regeringen till riksdagen och uppgav att Sveaskog var för litet för att bland annat kunna uppfylla den särskilda uppgiften att erbjuda ersättningsmark.<sup>104</sup> Riksdagen beslutade att staten genom Sveaskog skulle köpa Assi Domän. Genom förvärvet av Assi Domäns omfattande markareal skulle Sveaskog kunna tillgodose statens behov av ersättningsmark.

### **Sveaskogs roll i riksdagens miljömål Levande skogar**

Sveaskogs uppdrag att erbjuda ersättningsmark gäller samhällsnyttiga insatser, däribland naturvård. Just naturvård har aktualiserats vid genomförandet av riksdagens miljö kvalitetsmål Levande skogar (se kapitel 2). Det första av tre delmål, Långsiktigt skydd av skogsmark, ska vara uppfyllt till 2010.

I ett betänkande 2004 berör näringsutskottet miljömålet Levande skogar. Utskottet anser att målet ska vara styrande för alla kategorier av skogsägare och att målet ska uppnås inom ramen för all produktiv skogsmark. Om Sveaskog skulle ges uppgiften i en större utsträckning än privata skogsägare, skulle det kunna ses som att de privata markägarna befriades från ansvar, menar utskottet. Utskottet slår fast att kriteriet för avsättning ska vara skyddsvärdhet och inte ägarkategori.<sup>105</sup>

I ett betänkande från 2009 beskriver miljö- och jordbruksutskottet några av de förväntningar som finns på Sveaskogs roll och sätt att hantera uppdraget om ersättningsmark.<sup>106</sup> Utskottet skriver att "möjligheterna att erhålla mark från Sveaskog begränsas av att bolagets innehav är ojämnt spritt över landet". Vidare vill utskottet understryka att även om staten bör verka för att erbjuda ersättningsmark, kan det i många fall "vara svårt att finna lämplig mark att erbjuda". Miljö- och jordbruksutskottet anger emellertid 2009 att

såväl staten som skogsbolag, privata ägare och kommuner bör bidra till skyddet [...]. Staten har emellertid en vägledande roll och kan förväntas åstadkomma särskilda insatser för långsiktigt skydd inom det egna skogsinnehavet.<sup>107</sup>

<sup>103</sup> Bet. 1998/99:NU1 s. 53–55.

<sup>104</sup> Prop. 2001/02:39.

<sup>105</sup> Bet. 2004/05:NU1 s. 47–48.

<sup>106</sup> Bet. 2009/10:MJU9 s. 29.

<sup>107</sup> Bet. 2009/10:MJU9 s. 31.

Vad dessa "särskilda insatser" ska bestå av framgår dock inte. Utskottet anser att det är viktigt att staten har en helhetssyn på den skogsmark staten förvaltar och betonar vikten av att staten själv försöker säkerställa ett långsiktigt skydd av skyddsvärda skogsområden.<sup>108</sup>

### 7.1.2 Hur styr regeringen?

Skrivningen i Sveaskogs bolagsordning om ersättningsmark lyder: "Bolaget skall medverka till att markbyten underlättas såväl genom förvärv som försäljningar."

I den proposition som föregick bildandet av Sveaskog angav regeringen att det, som en positiv effekt av ett statligt ägande, skulle bli lättare att överföra mark för statliga ändamål, till exempel för naturvårdsintressen.<sup>109</sup>

Regeringen har inte utvärderat om det stora marktillskottet genom köpet av Assi Domän löste problemet med att tillhandahålla ersättningsmark.<sup>110</sup> År 2007 fick regeringen klagomål från de stora skogsbolagen angående att Sveaskog inte erbjuder större markägare ersättningsmark. Regeringen beslutade dock att lämna frågan utan åtgärd. Motiveringen var att regeringen inte utformar och beslutar om "ägardirektiv riktade till statligt ägda bolag i frågor som bolagets styrelse och ledning enligt ABL har att besluta om".<sup>111</sup>

Våren 2010 har regeringen i en proposition om Sveaskogs uppdrag föreslagit att upp till 100 000 hektar produktiv skogsmark ska överföras från Sveaskog. På så sätt skapas en markbank. Syftet är att marken ska lämnas till de stora skogsbolagen så att reservatsbildningen kan slutföras och reservatsmålet för skydd av skog i Levande skogar uppnås. Därefter vill regeringen att uppdraget tas bort från bolaget. Regeringen motiverar förslaget med att

- dagens system är resurs- och tidskrävande för alla parter
- systemet inte i tillräcklig omfattning har bidragit till att nå miljömålet Levande skogar
- bolagets affärsmässiga inriktning skulle tydliggöras om uppdraget tas bort.<sup>112</sup>

Vid eventuella framtida behov av ersättningsmark, vill regeringen återkomma med vilka verktyg som är aktuella. Regeringen nämner markbanken enbart för måluppfyllelsen av miljökvalitetsmålet Levande skogar. Ersättningsmark för framtida behov av andra samhällsnyttiga insatser berörs inte i propositionen om ett förändrat uppdrag för Sveaskog.

<sup>108</sup> Bet. 2009/10: MJU9 s. 30.

<sup>109</sup> Prop. 1998/99: NU1 s. 88.

<sup>110</sup> Information från Näringsdepartementet 2009-12-03.

<sup>111</sup> Protokoll vid regeringsammanträde 2008-04-17.

<sup>112</sup> Prop. 2010/11:169 s. 10-11.

### 7.1.3 Fullgör Sveaskog sitt uppdrag?

Sveaskog har mellan 2002 och 2009 sålt cirka 11 000 hektar mark som ersättningsmark. Enligt bolaget motsvarar detta 4 procent av all markförsäljning under perioden. All försäljning sker på marknadsmässiga villkor.

#### **Sveaskog erbjuder ersättningsmark endast till små markägare**

År 2002 formulerade Sveaskog en fastighetspolicy, där tillämpningen av ersättningsmarksuppdraget begränsades till enbart små markägare med högst 5 000 hektar. Detta ledde till starka reaktioner från de större markägarna som hellre ville ha ersättningsmark än ekonomisk ersättning vid reservatsbildning på deras marker. Kritiken kom från de stora skogsbolagen och från kyrkan som menade att alla markägare borde ha rätt till ersättningsmark.<sup>113</sup>

Även myndigheter har reagerat på Sveaskogs tolkning av uppdraget. Naturvårdsverket har länge förespråkat att myndigheten borde få disponera en markbank för att effektivisera hanteringen av ersättningsmark. Naturvårdsverkets generaldirektör skrev till regeringen 2003 på Naturvårdsverkets styrelses vägnar och hävdade att Sveaskogs policy försvårar markbyten. Detta var enligt skrivelsen "oacceptabelt, eftersom ett av motiven för bildandet av Sveaskog var att sörja för möjligheterna till markbyten."<sup>114</sup> Naturvårdsverket skrev dock samma år en överenskommelse med Sveaskog som godtar bolagets fastighetspolicy och hantering av ersättningsmark.

De stora skogsbolagen får stöd i sina krav i flera myndighetsrapporter. Statskontoret skrev i sin utvärdering av miljö kvalitetsmålet Levande skogar 2007 att frågan om ersättningsmark till de stora bolagen är "det enskilt största hindret för att systemet med ersättningsmark ska kunna bidra till uppfyllelsen av arealmålet i Levande skogar".<sup>115</sup>

Statskontoret drar slutsatsen att systemet med ersättningsmark försvåras av att

- utbudet av lämplig mark är begränsat
- handläggningstiderna är långa
- avtalet mellan Sveaskog och Naturvårdsverket exkluderar de stora skogsbolagen från tillgång till ersättningsmark
- Sveaskogs uppdrag är otydligt och präglas av målkonflikter.<sup>116</sup>

<sup>113</sup> Skrivelse till regeringen från SCA, Bergvik Skog AB och Holmen Skog AB 2007-04-04.

<sup>114</sup> Skrivelse till statsminister Göran Persson 2003-09-09, dnr 100-4875-03.

<sup>115</sup> Statskontoret (2007), s. 176.

<sup>116</sup> Statskontoret (2007), s. 161-175.

Statskontoret lyfter fram målkonflikter mellan Sveaskogs uppdrag att bedriva skogsbruk med ekonomiska mål och bevarandet av biologisk mångfald. För att balansera olika intressen mot varandra anser Statskontoret att regeringen bland annat bör förtydliga kraven på de statliga skogsförvaltarnas medverkan till uppfyllelse av målet Levande skogar.

Även Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket framhåller i två gemensamma rapporter från 2007 och 2008 att ersättningsmark bör ges till alla ägarkategorier. De två myndigheterna menar att regeringen bör förtydliga och klargöra Sveaskogs uppdrag och roll i miljöarbetet. Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket poängterar också Sveaskogs roll i att uppfylla miljömålet Levande skogar.<sup>117</sup>

### **Sveaskogs argument för att begränsa uppdraget**

Sveaskog har bemött kritiken 2007 och 2008.<sup>118</sup> Sveaskogs argument har bland annat varit att de områden som staten valt ut för reservatsbildning på de stora bolagens marker motsvarar mindre än 1 procent av bolagens samlade skogsbestånd. Sveaskog har ansett att det skulle vara ett marginellt bortfall för storbolagen. Enligt Sveaskog skulle de stora skogsbolagen därför i stället för ersättningsmark kompenseras ekonomiskt.

Sveaskogs övriga invändningar bygger på argument om målkonflikter mellan ersättningsmarksuppdraget och tre av de andra särskilda uppgifterna. Sveaskog har hävdad att det finns risk för att en oinskränkt tillämpning av ersättningsmarksuppdraget skulle innebära att

- möjligheterna att förse inlandssågverken med råvara skulle försämrats; bortfallet beräknas motsvara en avverkningsvolym i storleksordningen 400 000 kubikmeter (fub) per år, motsvarande 120 miljoner kronor i resultat
- markförsäljningsprogrammet för att stärka enskilt skogsbruk skulle drabbas
- den sammanlagda arealen formellt och frivilligt skyddad skogsmark i Sverige skulle minska, eftersom de arealer som lämnas som ersättningsmark då inte längre omfattas av Sveaskogs frivilliga naturvårdsåtaganden enligt företagets miljöpolicy.<sup>119</sup>

En ytterligare anledning till att Sveaskog inte erbjuder ersättningsmark till stora markägare, kan vara att Sveaskog skulle försvaga sina konkurrensmöjligheter i förhållande till dessa. Riksrevisionen anser att det finns målkonflikter som kan ha påverkat Sveaskogs begränsningar av uppdraget att erbjuda ersättningsmark.

<sup>117</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen rapport 5742, s. 36 och rapport 5838, s. 48–50.

<sup>118</sup> Sveaskogs yttrande till Näringsdepartementet 2007-05-31; Sveaskogs remissyttrande till Statkontorets rapport 2008-06-18.

<sup>119</sup> Skrivelse från Sveaskog till Näringsdepartementet 2007-31-03 .

Riksrevisionen gör emellertid bedömningen att Sveaskogs argument inte uppväger det faktum att bolaget enligt riksdagen ska vara behjälpligt med ersättningsmark. De stora skogsbolagens krav på ersättningsmark för att medverka vid reservatsbildning har tillsammans med Sveaskogs restriktiva policy hittills lett till att arbetet med reservatsbildning stått stilla. Riksrevisionen bedömer därför att Sveaskogs begränsningar inte ligger i linje med riksdagens uppdrag.

### **Sveaskogs tillämpning av uppdraget anses ineffektiv**

Enligt uppgift från Sveaskog har bolaget behandlat cirka 200 frågor om ersättningsmark mellan 2002 och 2009. Av dessa har ungefär hälften resulterat i en affär. En vanlig orsak till att ärenden avslutas utan affär är enligt bolaget att markägarna inte är nöjda med den mark som Sveaskog erbjuder.

Statskontoret pekar också på att handläggningstiderna är långa och att de 2007 i genomsnitt låg på 19 månader från anmälan om ersättningsmark till kontraktsavslut. Under 2009 har hela processen totalt sett blivit något längre enligt uppgift från Sveaskog, och ligger på i genomsnitt 19,5 månader. I snitt har det tagit 4,5 månader för bolaget att lämna ett erbjudande om ersättningsmark efter att en förfrågan inkommit.

#### **7.1.4 Hanteringen av ersättningsmark 2010**

De stora skogsbolagens krav på ersättningsmark för att medverka vid reservatsbildning har tillsammans med Sveaskogs restriktiva policy hittills lett till att arbetet med reservatsbildningen stått stilla.

Regeringens förslag att överföra mark från Sveaskog för uppfyllelse av Levande skogar har välkomnats av miljöorganisationer, länsstyrelser och Naturvårdsverket som ett steg framåt för att uppfylla miljömålet.<sup>120</sup> Hur mycket en sådan markbank skulle kosta är dock oklart. Regeringens beskrivning av hur förfarandet rent tekniskt ska gå till är också svårt att bedöma. Inte heller det praktiska förfarandet med att hitta lämplig ersättningsmark som både Sveaskog och mottagarna av marken accepterar, är tydligt beskrivet. Regeringen skriver att

Centrala utgångspunkter för [...] överföringen, urval av arealer och val av transaktionsteknisk lösning kommer att vara de aktuella arealernas värden, geografisk närhet till de identifierade skyddsvärda objekten och arronderingsmässiga begränsningar samt transaktionskostnader.<sup>121</sup>

<sup>120</sup> Pressmeddelande från WWF 2010-03-23; Pressmeddelande från Naturskyddsföreningen 2010-03-22; Gefle Dagblad 23 mars 2010.

<sup>121</sup> Prop. 2009/10:169 s. 11.

Riksrevisionen kan utifrån denna information inte bedöma om de nuvarande problemen med ersättningsmark kommer att lösas.

Förslaget att uppdraget ska tas bort efter 2010 renodlar Sveaskogs verksamhet och skapar en tydligare inriktning mot affärsmässighet. Riksrevisionen noterar dock att frågan om ersättningsmark är bredare i avtalet från 1992 än enbart Levande skogar. Det kan även gälla väg- och järnvägsprojekt eller i syfte att skydda värdefull naturmiljö. Regeringen har enbart beskrivit finansiella konsekvenser av att Sveaskogs uppdrag tas bort. Det är oklart hur regeringen ska hantera framtida behov av ersättningsmark vid samhällsnyttiga insatser om uppdraget tas bort.

## 7.2 Försäljning av mark till enskilda

Sveaskog har också ett uppdrag att sälja mark till privatpersoner i glesbygd, och även detta uppdrag reglerar bolaget i sin fastighetspolicy. Markförsäljningsprogrammet har fått kritik som berör dels Sveaskogs policy för vilka som har rätt att köpa skogsmark, dels processen som anses vara långsam och komplicerad.

### 7.2.1 Vad säger riksdagen?

Riksdagen beslutade 2001 att Sveaskog genom att sälja mark till enskilda ska underlätta utkomstmöjligheterna och lokal utveckling i skogs- och landsbygd. Enligt riksdagsbeslutet ska 5–10 procent av Sveaskogs mark säljas och glesbygden prioriteras. Riksdagen preciserade att all överföring av mark ska ske till marknadsmässiga priser.<sup>122</sup>

### 7.2.2 Hur styr regeringen?

Regeringen har preciserat Sveaskogs uppdrag att sälja mark till privata i bolagsordningen: "Bolaget ska [...] genom försäljning av mark möjliggöra omarronderingar och tillköp för enskilt jord- och skogsbruk särskilt i glesbygd." Uppdraget som det formulerats av regeringen är följaktligen inte enbart avgränsat till försäljning till glesbygdsbor.

År 2010 föreslår regeringen att bolaget ska fortsätta sälja mark till enskilda fram till Sveaskog sålt 10 procent av den mark bolaget hade 2002.<sup>123</sup>

<sup>122</sup> Prop. 2001/02:39, bet. 2001/02:NU7, rskr. 2001/02:108.

<sup>123</sup> Prop. 2009/10:169 s. 9.

### 7.2.3 Fullgör Sveaskog sitt uppdrag?

#### Begränsar uppdraget

Varken riksdag eller regering har preciserat vad som menas med "enskilda i glesbygd". Sveaskog har emellertid begränsat vilka som får köpa skogsmark av bolaget. Från 2002 har bara de som äger en skogs- eller lantbruksfastighet i *kommunen* fått köpa mark. Denna policy lades fast i styrelsens fastighetspolicy 2002. Enskilda skogsägare har under denna period endast fått köpa vid ett tillfälle, och reglerna har dessutom varit olika för norra och södra Sverige.

Från och med 2010 har reglerna ändrats så att samma regler gäller i hela landet:

- Alla boende i ett visst län får köpa skog inom länet, även privatpersoner som inte äger skogsfastigheter.
- Privatpersoner som äger skogsfastigheter inom länet får köpa ytterligare mark även om personen inte bor i länet.
- Det finns inte några begränsningar i antal köp inom en familj.<sup>124</sup>

Sveaskog har härmed vidgat ramarna för markförsäljning till att gälla hela länet och att även omfatta personer som inte redan äger en skogsfastighet. Den nya tolkningen av glesbygd är vidare än den tidigare, men samtidigt bildar inte heller länsgränserna någon naturlig skiljelinje mellan glesbygd och stad.

Riksdagens beslut är svårtolkat och regeringen har inte heller preciserat hur glesbygd ska tolkas. Riksrevisionens bedömning är att det kan finnas andra, mer effektiva sätt att uppnå lokal utveckling i glesbygd.

#### Sveaskog har sålt 6 procent av marken ...

Fram till oktober 2009 har bolaget sålt 6 procent eller drygt 260 000 hektar skog. Sveaskog har därmed nått den nedre gränsen för riksdagens uppdrag. I vissa län, som i Jämtland, har Sveaskog sålt betydligt mer och i andra, som i Norrbotten, betydligt mindre än 5 procent. Sveaskogs fastighetsutskott har diskuterat på vilken geografisk nivå 10-procentsmålet ska gälla. Fastighetsutskottet kom fram till att det skulle få "ohanterliga konsekvenser" om 10-procentsmålet skulle tillämpas strikt på kommunnivå. Följaktligen beslutade utskottet att föreslå för styrelsen att målet skulle gälla på nationell nivå.<sup>125</sup>

<sup>124</sup> Skogsaktuellt 2009-10-27.

<sup>125</sup> Mötesanteckningar Sveaskogs fastighetsutskott 2003-11-18.



Sveaskog har årligen sålt mindre än 1 procent av sitt markinnehav till enskilda, och processen har kritiserats för att vara trög. I norra Sverige, där efterfrågan på skogsmark har varit betydligt mindre än i södra Sverige, fick 60 procent av intressenterna ett erbjudande om mark enligt Sveaskogs utvärdering av markaffärerna 2006. Drygt 30 procent av erbjudandena ledde till affär. En av orsakerna till att så få fått erbjudande om mark var enligt utvärderingen att Sveaskog söker undvika negativ påverkan på bolagets arrondering. Anledningen till att få acceptera erbjudande från bolaget är enligt Sveaskog att möjliga köpare har tyckt att priset varit för högt.<sup>126</sup>

Hur mycket uppdraget kostar i form av personal och arbetstid redovisar bolaget inte. Utifrån Sveaskogs protokoll i fastighetsutskottet och bolagets delrapport om markförsäljningarna kan vi dock konstatera att processen kring försäljning är komplicerad och kräver betydande resurser.

### **... men köper även ny mark**

Ska Sveaskogs markinnehav totalt sett reduceras till följd av markförsäljningsprogrammet? Det är oklart om detta var riksdagens intention. De borgerliga riksdagspartierna uttryckte emellertid tydligt vid behandlingen av ärendet att det statliga skogsägandet borde minska och enskilda ägares skogsinnehav öka.<sup>127</sup>

Näringsdepartementets representant i Sveaskogs fastighetsutskott tog 2003 upp frågan om Sveaskogs möjligheter och intresse av att förvärva skogsmark:

Genom att markförsäljningen nu kommit igång på ett bra sätt ökar möjligheterna för Sveaskog att också göra förvärv. Förutom att finansieringen av förvärv underlättas av ett ökat kassaflöde så förbättras också Sveaskogs möjligheter att opinionsmässigt motivera investeringar i mark.<sup>128</sup>

Bolaget ansåg att 1 000 hektar var en lämplig undre arealgräns för att Sveaskog skulle engagera sig i markförvärv. Utskottet menade dock att denna gräns inte skulle tolkas strikt i situationer där marken innehåller speciella värden för Sveaskog.

---

<sup>126</sup> Sveaskogs markförsäljning – Delrapport per september 2006, s. 18.

<sup>127</sup> Bet. 2001/02:NU7.

<sup>128</sup> Mötesanteckningar Sveaskogs fastighetsutskott 2003-11-18.

### 7.3 Sammanfattande iakttagelser

- Ett av motiven till köpet av Assi Domän var att Sveaskog behövde mer mark för att kunna fullgöra uppdraget att erbjuda bytesmark. Sveaskog har emellertid endast erbjudit ersättningsmark till mindre markägare, trots att riksdagen inte begränsat uppdraget. De stora skogsbolagens krav på ersättningsmark för att medverka vid reservatsbildning har tillsammans med Sveaskogs restriktiva policy hittills lett till att arbetet med reservatsbildning stått stilla.
- Regeringen har fram till och med 2009 inte vidtagit några åtgärder för att säkerställa att Sveaskog erbjuder ersättningsmark i enlighet med riksdagens uppdrag.
- Våren 2010 har regeringen föreslagit att inrätta en statlig markbank för att uppnå reservatsmålet i Levande skogar. Detta förslag ligger i linje med åtgärdsförslagen i flera myndighetsrapporter och skulle kunna underlätta reservatsbildningen. Riksrevisionen konstaterar dock att det är oklart hur viktiga tekniska och praktiska frågor ska lösas.
- Regeringen föreslår att uppdraget att erbjuda ersättningsmark tas bort från Sveaskog från 2011. Det är oklart hur regeringen ska hantera eventuella framtida behov av ersättningsmark vid samhällsnyttiga insatser om uppdraget tas bort.
- Fram till 2010 har försäljning av mark till enskilda försvårats av begränsningar i Sveaskogs fastighetspolicy, men de ändringar Sveaskog beslutat om kommer sannolikt att öka möjligheterna för enskilda att förvärva mark. Riksdagens beslut är dock svårtolkat. Riksrevisionens bedömning är att det kan finnas andra, mer effektiva sätt att uppnå lokal utveckling i glesbygd.

## 8 Krav på affärsmässighet

*Sveaskogs verksamhet ska drivas marknadsmässigt. Vår analys visar att bolagets ekonomiska mål i huvudsak är rimliga och effektiva givet Sveaskogs strategi och breda uppdrag, men att det saknas en bedömning av vad de särskilda uppdragen får kosta och hur de påverkar avkastningsrelaterade nyckeltal. Vidare visar vi att Sveaskog inte bedriver alla delar av verksamheten på ett marknadsmässigt sätt.*

*Vi kommer i det följande att anta att även om riksdagen och regeringen använder olika begrepp som marknadsmässigt, affärsmässigt och kommersiellt, beskriver dessa begrepp samma sak.*

### 8.1 Ekonomiska mål

Regeringens förvaltningsmandat för de statliga bolagen innebär bland annat att regeringen formulerar ekonomiska mål för bolagen. Vi har granskat om de ekonomiska målen som regeringen har formulerat för Sveaskog är

- effektiva – om de stöder Sveaskogs övergripande strategi på ett optimalt sätt.<sup>129</sup>
- rimliga – om de är nåbara, utmanande och i enlighet med jämförbara bolag.

#### 8.1.1 Vad säger riksdagen?

När riksdagen beslutade att bilda ett helstatligt aktiebolag på skogsområdet 1999, var det klart att bolaget skulle drivas kommersiellt.<sup>130</sup> Riksdagen uttalade också att bolagets kunder skulle behandlas på ett affärsmässigt och likvärdigt sätt.<sup>131</sup> Som vi sett i tidigare kapitel har riksdagen preciserat att även de särskilda uppdragen ska bedrivas på marknadsmässiga villkor.

<sup>129</sup> De centrala delarna i Sveaskogs strategiska inriktning är att bedriva ett långsiktigt hållbart skogsbruk samt att öka produktiviteten och nya användningsområden.

<sup>130</sup> Prop. 2001/02:39, bet. 2001/02:NU7 s. 18, rskr. 2001/02:108.

<sup>131</sup> Prop. 2001/02:39, bet. 2001/02:NU7 s. 6, rskr. 2001/02:108.

### 8.1.2 Hur styr regeringen?

Regeringen har gett Sveaskog i uppdrag att driva verksamheten på marknadsmässiga grunder och generera avkastning minst i nivå med jämförbara verksamheter.<sup>132</sup> Regeringen anger bolagets ekonomiska mål i den så kallade ägarmappen. De ekonomiska målen ändrades vid bolagsstämman 2006 efter det att Sveaskog sålt massaindustrin Assi Domän Cartonboard. Nya mål kom till och vissa ekonomiska måltal reviderades. De nuvarande målen gäller från januari 2007 och rör följande områden:

- direktavkastning: mål > 3,5 %
- avkastning på operativt kapital: mål > 7 %
- avkastning på eget kapital: mål > 6 %
- räntetäckningsgrad: mål 1,5–2,5
- skuldsättningsgrad: mål 0,3–0,7
- utdelning: > 60 %

Nyckeltalen direktavkastning, avkastning på operativt kapital och avkastning på eget kapital är avkastningsmått som från olika vinklar belyser verksamhetens avkastningsförmåga i förhållande till dess olika typer av tillgångar. Nyckeltalen relaterar därmed till verksamheten och bolagets effektivitet och risk. Nyckeltalen skuldsättningsgrad och räntetäckningsgrad belyser företagens finansiella styrka och den finansiella risken med hänsyn tagen till kapitalstrukturen (se bilaga 3).

Som en följd av ett riksdagsbeslut om förändrat uppdrag för Sveaskog, kommer regeringen att fastställa nya ekonomiska mål för Sveaskog.<sup>133</sup>

#### Effektiva och rimliga mål

I huvudsak är vår bedömning att Sveaskogs strategiska inriktning återspeglas och fångas upp i de ekonomiska målen. Målen följer i allt väsentligt jämförbara bolag inom branschen. Det finns inga indikationer på inbyggda målkonflikter mellan de olika ekonomiska målen. Samtliga ekonomiska mål kan uppfyllas samtidigt, under förutsättning att verksamheten utvecklas på ett förväntat sätt. Tillsammans fångar de ekonomiska målen upp Sveaskogs effektivitet, risker och finansiella styrka på ett rimligt sätt. De lägger också grunden för att främja en långsiktig och sund affärsverksamhet.

För att få fokus och måltal som är jämförbara över tid vore det emellertid relevant och rimligt att regeringen exkluderar markförsäljningarna och Setra i de avkastningsrelaterade nyckeltalen. Både Setra och

<sup>132</sup> Sveaskogs webbplats, 2010-03-11.

<sup>133</sup> Prop. 2009/10:169 s. 10.

markförsäljningarna är inkluderade i de avkastningsrelaterade nyckeltalen. Detta är problematiskt eftersom Sveaskog inte ska vara långsiktig ägare till industri och markförsäljningarna inte är en del i Sveaskogs långsiktiga strategi. Sveaskogs måttal och nyckeltal påverkas av utfallen av markförsäljningsprogrammet, naturvårdsåtaganden och industriägandet i Setra. Sveaskogs redovisade resultatandel i Setra påverkar samtliga avkastningsmått och markförsäljningarna genererar ett väsentligt resultat.

Regeringen borde dessutom göra en bedömning av vad de särskilda uppdragen kostar och tydliggöra hur de ekonomiska målen påverkas av uppdragen. Skälet är att Sveaskogs avkastning ska ligga i nivå med jämförbara företags. Sveaskog har samtidigt särskilda uppdrag och ett övergripande mål att vara ett föredöme som andra skogsbolag inte har.

### 8.1.3 Hur väl uppfyller Sveaskog de ekonomiska målen?

Mellan 2004 och 2009 har Sveaskog med vissa undantag nått sina ekonomiska mål. Det framgår av tabell 2. Även om de nuvarande målen gäller från januari 2007 visar vi här även utvecklingen av nyckeltalen 2005 och 2006.

Direktavkastningen mäter utfallet och förväntningarna för själva skogsavverkningen. Tabellen visar att det ekonomiska målet direktavkastning är näbart för bolaget men att Sveaskog bara nått målet en gång (2007) under den senaste femårsperioden.

**Tabell 2** Sveaskogs finansiella mål och utfall 2009–2004

Nyckeltal	2005	2006	2007	2008	2009
Direktavkastning > 3,5 %	2,2	2,6	6,0	2,8	3,3
Avkastning operativt kapital > 7 %	2,8	5,3	9,3	7,5	12,3
Avkastning eget kapital > 6 %	3,8	13,0	8,8	8,7	11,4
Räntetäckningsgrad 1,5–2,5	2,3	2,4	4,8	1,3	2,8
Skuldsättningsgrad 0,3–0,7	0,42	0,35	0,47	0,44	0,34
Utdelning	1 894	2 480	810	89	486

Källa: Sveaskogs årsredovisning 2009, s. 10.

Ett sätt att bedöma nivån på direktavkastningen är att jämföra virkesuttag med nettotillväxt på brukad areal. De senaste åren har virkesuttaget legat på 60–70 procent av tillväxten på brukad areal. I Sverige generellt har uttaget legat på 80–90 procent av tillväxten under 2000-talet. Att Sveaskogs uttag inte är lika högt som landsgenomsnittet beror enligt Sveaskog på att bolagets skog har en ojämn åldersklassfördelning och att stora delar av skogen inte är avverkningsmogen. Sveaskog menar därför att detta är det högsta uttaget som kan försvaras i enlighet med skogsvårdslagen.

Avkastning på operativt kapital är i viss mån ett teoretiskt mått, eftersom den påverkas av det beräknade och realiserade värdet av den växande skogen. Enligt finansanalytikernas rekommendationer redovisas normalt inte andelar i intresseföretag, eftersom dessa betraktas som en finansiell tillgång och exkluderas såväl i resultatet som i det operativa kapitalet. Sveaskog följer inte denna princip utan inkluderar sina andelar i Setra. Bolaget borde i stället redovisa Setras avkastning på operativt kapital separat för att få ett rättvisande mått. Tabell 2 visar att Sveaskog uppnått målet de tre senaste åren.

Avkastning på eget kapital ger information om huruvida kapitalet förvaltas med tillräcklig avkastning. Vår analys tyder på att det valda måttalet står i samklang med övriga ekonomiska mål. En mycket översiktlig analys av jämförbara bolag indikerar dock att Sveaskogs mål möjligen ligger något i underkant.

Det långsiktiga målet för Sveaskogs räntetäckningsgrad är 2,0, men det kan variera inom intervallet 1,5–2,5. Under perioden 2004–2008 har räntetäckningsgraden legat över det långsiktiga målet, med undantag för 2008 då utfallet var 1,3. Det beror på en engångsjustering av pensionsskulden.

Målet är att Sveaskogs skuldsättningsgrad bör ligga inom intervallet 0,3–0,7. Detta har bolaget uppnått under den senaste femårsperioden. Ordinarie utdelning ska långsiktigt motsvara minst 60 procent av resultatet efter skatt. Utdelningsmålet är framför allt viktigt för ägaren.

## 8.2 Målkonflikt mellan olika delar av uppdraget

År 2008 ingick Sveaskog en överenskommelse med Naturvårdsverket om att bilda naturreservat på drygt 70 000 hektar av Sveaskogs ägor. Sveaskog godtog i överenskommelsen att marken skulle inrättas som naturreservat utan krav på ersättning. Detta gjorde Sveaskog trots att verksamheten ska bedrivas på marknadsmässiga villkor.

Sveaskog ville med överenskommelsen förstärka bilden av bolaget som en förebild på miljöområdet. Sveaskog bidrog därmed väsentligt till miljö kvalitetsmålet Levande skogar. Med överenskommelsen anser regeringen att Sveaskog har uppfyllt det övergripande målet att vara ett föredöme på miljöområdet. Riksrevisionen har inga invändningar mot Sveaskogs bidrag till reservatsbildning. Riksrevisionen anser dock att styrelsens beslut att avstå från krav på ersättning inte ligger i linje med regeringens och riksdagens krav på marknadsmässighet.

### 8.2.1 Vad säger riksdagen?

Riksdagen har gett Sveaskog som särskilt uppdrag att överföra mark till staten för naturvård. All överföring av mark ska dock ske på marknadsmässiga villkor.<sup>134</sup> Riksdagens beslut att köpa Assi Domän 2001 syftade bland annat till att förbättra förutsättningarna för Sveaskog att fullgöra uppdraget.<sup>135</sup>

### 8.2.2 Hur styr regeringen?

Regeringen anger i Sveaskogs bolagsordning att bolagets verksamhet ska bedrivas på marknadsmässiga villkor. Några undantag från detta krav har regeringen inte angett.

Regeringen utser styrelsen i statliga bolag och styrelsen ska alltid se till bolagets bästa. Enligt Regeringskansliets föreskrifter innebär bolagets bästa

en affärsmässig styrning som främjar bolagets utveckling och intressen genom att öka dess förmögenhetsvärde, stärka dess marknadsposition och därigenom öka aktiernas värde.<sup>136</sup>

Principen om ekonomiskt värdeskapande ska vara vägledande för styrelsen i statliga bolag, enligt Regeringskansliet.

Näringsdepartementet hävdar att regeringen inte medverkade i Sveaskogs beredning och beslut om överenskommelsen med Naturvårdsverket. Efter det att Sveaskog ingått överenskommelsen kommenterade dock regeringen genom näringsminister Maud Olofsson överenskommelsen:

Sveaskog har nu visat att bolaget uppfyller vårt krav på att vara ett föredöme både i miljöhänsyn och i virkesproduktion. Samtidigt som detta avtal tecknas tas ett stort steg mot att förverkliga de miljömål som regering och riksdag beslutat om.<sup>137</sup>

Även miljöminister Andreas Carlgren uttalade sig efter överenskommelsen. I Dagens Nyheter uttryckte han:

Nu har vi [...] låtit statliga Sveaskog avsätta 70 000 hektar skyddsvärd produktiv skogsmark utan ersättning för att uppfylla statens åtagande inom områdesskyddet.<sup>138</sup>

<sup>134</sup> Bet. 1998/99:NU1 s. 46.

<sup>135</sup> Bet. 2001/02:NU7 s. 7.

<sup>136</sup> Styrelseansvar för företag med statligt ägande s. 11.

<sup>137</sup> Pressmeddelande från Näringsdepartementet 2008-06-16.

<sup>138</sup> DN debatt 2008-09-20.

### 8.2.3 Fullgör Sveaskog sitt uppdrag?

Sveaskog har överlåtit mark till skydd av värdefull natur sedan bolaget bildades. De första åren hade Sveaskog dock svårt att utföra uppdraget, eftersom bolagets markinnehav var litet och en stor del av bolagets mark var skyddsvärd.

Mellan åren 2005 och 2008 sålde Sveaskog cirka 20 000 hektar av utpekade reservatsmarker till Naturvårdsverket. Detta motsvarar 25 procent av den mark Naturvårdsverket hade valt ut på Sveaskogs ägor. Totalt uppgick försäljningarna till nästan 1 miljard kronor. Statskontoret kritiserade emellertid Sveaskog för att arbetet gick långsamt, bland annat till följd av Sveaskogs "strikt tillämpning av marknadsmässig prissättning vid överlåtelser av mark".<sup>139</sup>

Sveaskog beskriver arbetet med reservatsbildning på följande sätt i årsredovisningen 2008:

Sveaskog överlåter mark till staten för samhällsnyttiga insatser som bildande av naturreservat. Dessa överenskommelser sker till marknadsmässiga priser. 19 affärer om 2 356 hektar till försäljningssumma 96,5 MSEK gjordes 2008. Under året tecknade vi även avtal med Naturvårdsverket om att cirka 70 000 hektar av våra naturvårdsskogar kommer att avsättas som naturreservat.<sup>140</sup>

I avtalet som nämns i årsredovisningen 2008 avstod Sveaskog från krav på ekonomisk ersättning. Bakgrunden till avtalet är att Naturvårdsverket 2003 inventerade vilka svenska skogsmarker med höga naturvärden som lämpade sig för naturreservat. Naturvårdsverket uppger att efter inventering och kategorisering hade 80 000 hektar valts ut som blivande reservatsmark inom Sveaskogs ägor. Sveaskog undantog samtliga områden från skogsbruk 2005 och gav dem ett frivilligt skydd i väntan på reservatsbildning.

I överenskommelsen mellan Sveaskog och Naturvårdsverket 2008 ingick den mark som inte tidigare hade sålts till Naturvårdsverket. Denna mark motsvarar cirka 75 procent av de identifierade reservatsområdena på Sveaskogs marker (se figur 6). Enligt avtalet har Sveaskog kvar äganderätten till marken, men som naturreservat får den ett evigt lagstadgat skydd.

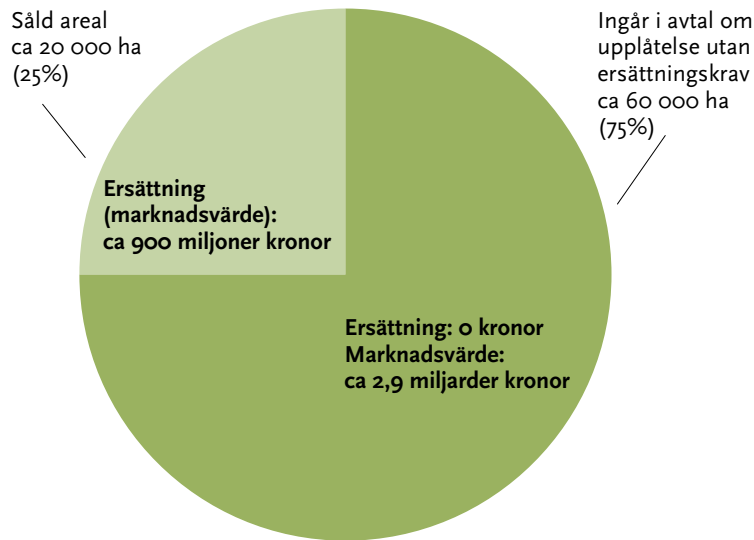
<sup>139</sup> Statskontoret 2007, s. 159.

<sup>140</sup> Sveaskogs årsredovisning 2008, s. 22. Siffran 70 000 hektar förekommer både i Sveaskogs externa kommunikation och i Regeringskansliets kommunikation om överenskommelsen. Dock omförhandlades arealerna och kom slutligen att omfatta 60 600 hektar enligt budgetpropositionen 2009/10 utg.omr. 20.



**Figur 6** Reservatsbildning 2005–2008 på Sveaskogs marker utifrån den stora inventeringen Naturvårdsverket avslutade 2004

**80 000 hektar valdes ut för reservatsbildning på Sveaskogs mark**



**Sveaskogs överväganden inför överenskommelsen**

Vid reservatsbildning har markägaren normalt två alternativ:

- Sälja mark till marknadsmässigt pris till Naturvårdsverket
- Behålla ägandet men upplåta marken för reservatsbildning och begära intrångsersättning av Naturvårdsverket.

Enligt Naturvårdsverket beräknas intrångsersättning till 80–90 procent av marknadsvärdet på marken. Rätten till sådan ersättning är bland annat knuten till om reservatsbildningen innebär att marken tas i anspråk eller att pågående markanvändning avsevärt försvåras.<sup>141</sup>

Sveaskog hävdar att en försäljning av den resterande reservatsmarken till Naturvårdsverket inte var ett alternativ 2008, eftersom Naturvårdsverket uttryckt att anslagen var för små för att köpa marken. Sveaskog uppger till Riksrevisionen att eftersom det inte fanns några andra köpare till marken, hade marken inget marknadsvärde. Bolaget anför vidare att eftersom marken inte brukats som produktiv skogsmark, genererade den ingen avkastning.<sup>142</sup> Riksrevisionen noterar dock att Sveaskog fick marknadsmässiga priser för den mark bolaget sålde till Naturvårdsverket 2005–2008, trots att inte heller den hade någon avkastning.

<sup>141</sup> 31 kap. 4 § miljöbalken (1998:808).

<sup>142</sup> Riksrevisionen har emellertid inga synpunkter på hur Sveaskog redovisat upplåtelsen år 2008 och marken som ingick i överenskommelsen i räkenskaperna och årsredovisningen.

I underlaget till Sveaskogs styrelse inför överenskommelsen med Naturvårdsverket 2008 står att markerna ”med dagens marknadspriser [är] värda i storleksordningen 2,9 miljarder kronor.”<sup>143</sup> Med en intrångsersättning på 80 procent av marknadsvärdet skulle det ha inneburit cirka 2,3 miljarder kronor. Beloppet kan sättas i relation till att bolaget under sitt ekonomiskt bästa år (2007) hade ett rörelseresultat på 2,1 miljarder kronor. Att marken som ingick i överenskommelsen hade ett betydande ekonomiskt värde anses även av miljöminister Andreas Carlgrens i DN debatt efter uppgörelsen. Här säger miljöministern att det ekonomiska värdet av områdena uppgick till flera miljarder kronor.<sup>144</sup> Också Statskontoret bedömde i sin rapport 2007 att finansieringsbehovet för att statens skulle kunna lösa in Sveaskogs mark var 2–2,5 miljarder kronor.

Varför begärde bolaget inte intrångsersättning i enlighet med gällande regelverk? Sveaskogs vd uppger i ett skriftligt svar till Riksrevisionen att bolaget inte hade rätt till intrångsersättning. Möjligheten att begära intrångsersättning fanns inte med i det skriftliga underlag som presenterades för styrelsen och enligt vd inte heller i den muntliga presentationen.

Naturvårdsverkets uppfattning är att Sveaskog enligt det gällande regelverket med största sannolikhet skulle ha haft rätt till intrångsersättning. Till grund för denna bedömning anger Naturvårdsverket att även om en fastighetsägare frivilligt avstår från skogsbruk på sin mark innebär det inte att ersättningsrätten enligt miljöbalken upphör att gälla. Frågan prövades emellertid inte eftersom Sveaskog avstod från krav på ersättning.

### **Att avstå från krav på ersättning är inte affärsmässigt**

Sveaskog ska bedriva verksamheten och alla uppdrag affärsmässigt. Det är styrelsens uppdrag att se till att affärsmässigheten gäller i beslut och verksamhet. Riksrevisionen bedömer att styrelsens agerande inte kan betraktas som affärsmässigt och inte ligger i linje med riksdagens och regeringens generella krav på bolaget.

Aktiebolagslagen föreskriver att syftet med ett aktiebolags verksamhet är att generera vinst till aktieägarna, om inte annat sägs i bolagsordningen.<sup>145</sup> I Sveaskogs fall gäller därmed vinstsyftet. Hade Sveaskog begärt och fått ersättning hade bolagets förmögenhet ökat. Av aktiebolagslagen framgår också vilka värdeöverföringar som är tillåtna.<sup>146</sup> Det är dock ovisst om Sveaskogs beslut att avstå från krav på ersättning är att betrakta som en värdeöverföring eftersom det är osäkert om bolagets förmögenhet kan anses

<sup>143</sup> Pm till styrelsemöte i Sveaskog 2008-04-16, punkt 12.

<sup>144</sup> DN debatt 2008-09-20.

<sup>145</sup> 3 kap. 3 § aktiebolagslagen (2005:551).

<sup>146</sup> 17 kap. 2 § aktiebolagslagen (2005:551).

ha minskat genom styrelsens beslut. Enligt rättspraxis kan vissa regler, så som reglerna om vinstsyfte och värdeöverföring, åsidosättas om ägarna är överens. Riksrevisionen konstaterar att regeringen indirekt och i efterhand har godkänt styrelsens agerande.<sup>147</sup>

Vad gäller budgetlagen<sup>148</sup> kan Riksrevisionen konstatera att även om lagen i vissa avseenden är tillämplig på ägandet av statliga bolag, så innehåller den inte bestämmelser om ett statligt bolags markupplåtelse. En sådan markupplåtelse som är aktuell i detta fall blir därmed en fråga för regeringen att bedöma som förvaltare av det statliga ägandet i bolaget.

### Föredöme ur miljösynpunkt

Ett av Sveaskogs motiv för överenskommelsen var att agera som en förebild på miljöområdet i enlighet med bolagets övergripande mål

Då [...] arealerna är mycket värdefulla för naturvården skulle en snabb reservatsbildning förstärka bilden av Sveaskog som föregångare på miljöområdet.<sup>149</sup>

Syftet med överenskommelsen beskrivs i själva avtalet med Naturvårdsverket som tredelat. Överenskommelsen ska:

- långsiktigt skydda blivande naturreservat på Sveaskogs mark
- bidra till genomförandet av miljö kvalitetsmålet Levande skogar, i synnerhet delmål 1
- underlätta och rationalisera Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas arbete att ge prioriterade områden permanent och lagfäst skydd.<sup>150</sup>

Totalt sett motsvarar de reservatsmarker som identifierades på Sveaskogs ägor 25 procent av den nationella reservatsarealen inom miljö kvalitetsmålet Levande skogar. Genom överenskommelsen bidrog Sveaskog således väsentligt till måluppfyllelsen av den delen av miljö kvalitetsmålet.

### Riksrevisionens samlade bedömning

Riksrevisionen bedömer att styrelsens agerande inte kan betraktas som affärsmässigt och inte ligger i linje med riksdagens och regeringens krav om affärsmässighet. Tillvägagångssättet vid överenskommelsen var dessutom inte transparent och försvårar insynen i vad statens olika miljöåtaganden

---

<sup>147</sup> Det ska emellertid påpekas att en värdeöverföring, även om den genomförs med ägarens samtycke, inte är tillåten om den inkräktar på täckningen för bolagets bundna egna kapital eller strider mot den så kallade försiktighetsregeln i aktiebolagslagen. Riksrevisionen konstaterar dock, utifrån vad som är känt från revisionen av Sveaskogs årsredovisning, att så inte varit fallet.

<sup>148</sup> Lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

<sup>149</sup> Pm till styrelsemöte i Sveaskog 2008-04-16, punkt 12.

<sup>150</sup> "Överenskommelse om långsiktigt skydd av särskilt värdefulla naturskogsområden", 2008-06-13.

kostar. I det fallet att Sveaskog skulle avstå från krav på ersättning skulle regeringen gett Sveaskog ett formellt uppdrag att ingå överenskommelsen utan ersättning.

Ett mer transparent sätt, som skulle överensstämma med budgetlagens principer om bruttoredovisning, hade varit att regeringen föreslagit riksdagen att anvisa ett anslag så att Naturvårdsverket skulle få möjlighet att lämna intrångsersättning till Sveaskog. Regeringen hade därefter kunnat begära motsvarande belopp i utdelning av Sveaskog.

### 8.3 Sammanfattande iakttagelser

- Sveaskogs ekonomiska mål överensstämmer väl med den övergripande strategin, följer jämförbara bolag inom branschen och är i stort sett effektiva och rimliga. Men
  - regeringen inkluderar markförsäljningarna och Setra i avkastningsrelaterade nyckeltal, vilket påverkar bilden av bolagets resultat och gör att nyckeltalen inte blir jämförbara över tid.
  - regeringen har inte bedömt vad de särskilda uppdragen får kosta och inte preciserat i vilken omfattning de ekonomiska målen påverkas av uppdragen.
- Bolagets styrelse ansvarar för att säkerställa att affärsmässighet ligger till grund för bolagets beslut och verksamhet. Sveaskogs styrelse beslöt emellertid att avstå från krav på ekonomisk ersättning i samband med överenskommelsen med Naturvårdsverket 2008 ligger inte i linje med riksdagens och regeringens generella krav på att verksamheten ska bedrivas marknadsmässigt.
- Om regeringen anser att Sveaskog inte behöver agera marknadsmässigt för att uppfylla sitt mål att vara ett föredöme i miljöhänsyn, ska regeringen antingen ändra bolagsordningen eller ge särskilda direktiv.

## 9 Slutsatser och rekommendationer

*Riksrevisionens övergripande slutsats är att Sveaskog inte i alla delar utför sitt uppdrag enligt riksdagens intentioner. Riksrevisionen konstaterar att bolagets särskilda uppdrag präglas av målkonflikter. Sveaskog äger fortfarande industri, vilket inte ligger i linje med riksdagens beslut. Att inte äga industri är en förutsättning för Sveaskog att agera som oberoende aktör på virkesmarknaden, öka konkurrensen på marknaden och förse fler köpsågverk med virke. Sveaskogs agerande när det gäller uppdraget att erbjuda ersättningsmark ligger inte heller i linje med riksdagens beslut eftersom bolaget begränsar vem som har rätt till mark.*

*Riksrevisionen har funnit att Sveaskog i överenskommelsen om naturreservat från 2008 inte följde kraven från riksdag och regering på marknadsmässighet. Bolaget avstod då från krav på ekonomisk ersättning vid reservatsbildning.*

*Slutligen gör Riksrevisionen bedömningen att regeringens styrning kan förstärkas och förtydligas. Regeringens förslag till förändrat uppdrag för Sveaskog är ett steg i den riktningen.*

### 9.1 Riksrevisionens slutsatser

#### 9.1.1 *Bedriver Sveaskog verksamheten enligt riksdagens beslut och intentioner?*

Granskningen visar att Sveaskog inte i alla delar bedriver verksamheten i enlighet med riksdagens beslut och intentioner. Styrelsen och regeringen ansvarar för att bolaget följer riksdagens beslut.

#### **Sveaskog äger fortfarande industri**

Riksdagen har beslutat att staten inte ska vara långsiktig ägare till skogsindustri. Trots detta äger Sveaskog fortfarande 50 procent i träindustriföretaget Setra. Sveaskog framhåller att bolaget planerar att sälja sin andel i Setra, men väntar på rätt tillfälle. Sveaskog har försökt minska sitt ägande i Setra genom en börsintroduktion som emellertid avbröts på grund av konjunkturläget 2008.

Riksrevisionen bedömer att Sveaskog inte har gjort tillräckligt för att uppfylla riksdagsbeslutet. Anledningarna till att Sveaskog inte har sålt sin andel i Setra är enligt Riksrevisionens bedömning flera:

- Setra har strategisk betydelse för Sveaskog som köpare av virke i närheten av bolagets skogsinnehav.
- Sveaskog har inte prövat möjligheten att försöka sälja sin andel genom att dela upp sågverken.
- Sveaskog har inte velat sälja till de stora skogsbolagen.
- Sveaskog har önskat att bidra till en strukturomvandling av sågverksnäringen.

Riksrevisionen konstaterar att det funnits målkonflikter mellan uppdraget att sälja skogsindustrin och kravet på affärsmässighet. Regeringen understryker i propositionen om ett förändrat uppdrag för Sveaskog 2010 att Sveaskog ska sälja sin andel av sågverken. Riksrevisionen konstaterar dock att riksdagen beslutade om detta redan 2001.

Riksrevisionen uppmärksammar också att Sveaskog utvidgar sitt engagemang i biobränsleindustrin. Det kan ifrågasättas om detta är förenligt med riksdagens uppdrag att inte vara långsiktig ägare till skogsindustri.

### **Sveaskog är inte en oberoende aktör och fullgör inte uppdraget att öka konkurrensen på virkesmarknaden**

Riksrevisionen delar ägarförvaltningens och ledningens uppfattning att en oberoende aktör inte ska äga industri. Ännu viktigare är dock att en oberoende aktör inte ska leverera virke till egen industri. Riksrevisionen anser att Sveaskog inte är en oberoende aktör på virkesmarknaden i och med hälftenägandet i Setra och de stora leveranserna av virke till företaget.

Riksrevisionen bedömer att Sveaskog genom sin marknadsnärvaro har *förutsättningar* att bidra till att öka konkurrensen på virkesmarknaden. Sveaskog har levererat mellan 15 och 20 procent av det svenska virkesbehovet sedan 2001 och i norra Sverige betydligt mer. Riksrevisionen anser dock att Sveaskogs stora försäljningsvolym till intresseföretaget Setra gör att bolaget inte fullgör uppdraget att öka konkurrensen och förse köpsågverken med virke, eftersom stora volymer virke därmed inte säljs på marknaden. Att avveckla ägandet i Setra är en förutsättning för att agera som oberoende aktör på virkesmarknaden, öka konkurrensen på marknaden och förse fler köpsågverk med virke.

### **Sveaskog begränsar rätten till ersättningsmark**

Sveaskog erbjuder ersättningsmark enbart till mindre markägare, trots att riksdagen inte begränsat uppdraget. Sveaskog fick dessutom ett mycket stort marktillskott i och med köpet av Assi Domän, bland annat för att kunna fullgöra uppdraget att erbjuda ersättningsmark. Riksrevisionen konstaterar att det finns målkonflikter som kan ha påverkat Sveaskogs begränsningar av uppdraget att erbjuda ersättningsmark. Riksrevisionen bedömer dock

att Sveaskogs policy att inte erbjuda ersättningsmark till större markägare inte ligger i linje med riksdagens beslut om att vara staten behjälplig vid markbytesaffärer.

Sveaskogs begränsningar i uppdraget har återkommande kritiserats av stora markägare, Naturvårdsverket och Statskontoret. Riksrevisionen kan i granskningen konstatera att Sveaskogs restriktiva policy har försvårat uppfyllandet av reservatsmålen i Levande skogar.

### **Sveaskog har försvårat försäljning av mark till enskilda i glesbygd**

Riksrevisionen anser att försäljningen av mark till enskilda har försvårats av Sveaskogs tolkning av vem som är glesbygdsbo. Bolaget har fram till 2010 haft en snäv definition av glesbygdsbor till grund för sin försäljning av mark till enskilda. Bolaget har begränsat försäljningen till personer som bor eller äger mark i den kommun där marken säljs. De ändringar som bolaget har genomfört från och med 2010 kommer sannolikt att öka möjligheterna för enskilda att förvärva mark.

Den nya tolkningen av glesbygd är vidare och ger möjlighet för alla boende i ett visst län att få köpa skog inom länet. Tolkningen av glesbygd är emellertid fortfarande problematisk eftersom länsgränserna inte bildar någon naturlig skiljelinje mellan glesbygd och stad. Riksdagens mål är att markförsäljningen ska bidra till att stödja enskilda i glesbygd. Riksdagens beslut är dock svårtolkat. Riksrevisionens bedömning är att det kan finnas andra, mer effektiva sätt att uppnå lokal utveckling i glesbygd.

#### **9.1.2 *Arbetar Sveaskog med att fullgöra sina uppdrag enligt regeringens riktlinjer och övrig reglering som bolaget ska följa?***

Riksrevisionens granskning visar att bolaget inte i alla delar följer regeringens riktlinjer. Styrelsen ansvarar för att bolaget följer regeringens riktlinjer.

### **Bristande affärsmässighet vid reservatsbildningen 2008**

Riksrevisionen lyfter i granskningen fram överenskommelsen om naturreservat från 2008, då bolaget avstod från krav på ekonomisk ersättning vid reservatsbildning, trots regeringens krav på marknadsmässighet.

I underlaget till styrelsen fanns en uppgift om att marknadsvärdet på marken var cirka 2,9 miljarder kronor vid tiden för överenskommelsen med Naturvårdsverket. Intrångsersättningen ligger normalt på 80–90 procent av marknadsvärdet.

Med överenskommelsen anser regeringen att Sveaskog har uppfyllt bolagets övergripande mål att vara ett föredöme på miljöområdet.

Riksrevisionen anser däremot att styrelsens beslut att avstå från krav på ersättning inte ligger i linje med riksdagens och regeringens uppdrag att bedriva verksamheten på marknadsmässiga villkor. I det fallet att regeringen ansåg att Sveaskog skulle bortse från krav på intrångsersättning, borde regeringen ha gett Sveaskog direktiv att ingå överenskommelsen utan krav på ersättning.

Ett mer transparent sätt, som skulle överensstämma med budgetlagens principer om bruttoredovisning, hade varit att regeringen föreslagit riksdagen att anvisa ett anslag så att Naturvårdsverket skulle få möjlighet att lämna intrångsersättning till Sveaskog. Regeringen hade därefter kunnat begära motsvarande belopp i utdelning av Sveaskog.

### 9.1.3 *Har regeringen styrts Sveaskog i enlighet med riksdagens uppdrag och mål?*

Granskningen visar att regeringen inte i alla delar styr Sveaskog i enlighet med riksdagens uppdrag och mål.

#### **Regeringens styrning är passiv och inte synlig**

Riksrevisionen anser att regeringens styrning av Sveaskog kan förbättras och förtydligas. Riksrevisionen konstaterar att regeringens styrning har varit passiv när det gäller att säkerställa att Sveaskog fullgör de uppdrag bolaget fått. Regeringen anser att statliga bolag ska förvaltas aktivt och att styrningen ska vara tydlig.<sup>151</sup> Beslutet att Sveaskog inte ska äga industri fattades 2001. Sveaskog beslutade att erbjuda ersättningsmark endast till mindre skogsägare 2002. Riksrevisionen anser att om regeringen aktivt förvaltat Sveaskog borde regeringen under denna tidsperiod ha vidtagit åtgärder för att säkerställa att Sveaskog följt riksdagens beslut och intentioner. Regeringen har inte säkerställt att Sveaskog gjort tillräckliga insatser för att sälja sin andel i Setra. Regeringen har heller inte utvärderat hur ägandet i Setra påverkar Sveaskogs roll på virkesmarknaden.

Inte heller när det gäller Sveaskogs uppdrag att erbjuda ersättningsmark har regeringen förrän 2010 vidtagit åtgärder för att säkerställa att Sveaskog agerar i enlighet med riksdagens beslut och intentioner. Regeringen har angett att tolkningen av uppdraget är en fråga för Sveaskogs styrelse. I propositionen om ett förändrat uppdrag för Sveaskog våren 2010 föreslår emellertid regeringen att produktiv skogsmark överförs till en markbank så att staten kan byta till sig skyddsvärd skogsmark från större privata

---

<sup>151</sup> Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2008, s. 8.



skogsägare. Syftet är att nå reservatsmålet i Levande skogar. Riksrevisionen bedömer att regeringens förslag om en markbank sannolikt kan bidra till att uppfylla miljömålet Levande skogar, men konstaterar att såväl tekniska som praktiska frågor återstår. Regeringen berör exempelvis inte hur ett eventuellt behov av ersättningsmark för andra samhällsnyttiga insatser än reservatsbildning ska lösas i framtiden, om uppdraget tas bort från Sveaskog från 2011.

Regeringen har inte i tillräcklig utsträckning konkretiserat Sveaskogs särskilda uppgifter i bolagsordningen eller andra styrdokument, trots att Sveaskog har fått ett omfattande uppdrag. Regeringen har under den gångna tioårsperioden inte klargjort hur Sveaskogs särskilda uppdrag får påverka bolagets marknadsmässiga villkor eller nivån på de ekonomiska målen. Regeringen har inte tydligt prioriterat mellan Sveaskogs särskilda uppdrag. Regeringen har inte heller förtydligat vad som är föredömlig skogsförvaltning och vad det innebär att vara ett föredöme inom miljö och hållbar utveckling. Riksrevisionen menar att föredömlighet innebär mer än att uppfylla skogsvårdslagens krav.

Riksrevisionen konstaterar att dokumentationen av regeringens styrning av Sveaskog är begränsad. En bidragande faktor till att styrningen inte är synlig är enligt Riksrevisionens bedömning att Näringsdepartementets bolagsförvaltare också sitter i bolagets styrelse. Det leder till en knapphändig dokumentation av informationsutbytet mellan Sveaskog och regeringen, och att insynen i regeringens styrning av bolaget försvåras.

### **Regeringens ekonomiska mål bör ta hänsyn till vad de särskilda uppdragen kostar**

Riksrevisionen bedömer att Sveaskogs strategiska inriktning i huvudsak återspeglas och fångas upp i bolagets ekonomiska mål som regeringen formulerat. Sveaskogs ekonomiska mål följer jämförbara bolag inom branschen och är i stort sett effektiva och rimliga. Däremot inkluderar regeringen markförsäljningarna och Setra i avkastningsrelaterade nyckeltal, vilket påverkar bilden av bolagets resultat och gör att nyckeltalen inte blir jämförbara över tid. Regeringen har dessutom inte bedömt vad de särskilda uppdragen kostar och inte preciserat i vilken omfattning de ekonomiska målen påverkas av uppdragen.

I regeringens förslag till ett förändrat uppdrag för Sveaskog ingår att fastställa nya ekonomiska mål. Riksrevisionen ser det som väsentligt att regeringen tar hänsyn till Riksrevisionens synpunkter vad gäller de särskilda uppdragens och industriägandets påverkan på de ekonomiska målen.

## 9.2 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen ger följande rekommendationer:

### Till regeringen

- Tillse att bolaget fullgör sitt uppdrag i enlighet med riksdagens beslut.
- Säkerställ att Sveaskog blir en oberoende aktör på virkesmarknaden.
- Redovisa hur ett eventuellt framtida behov av ersättningsmark för samhällsnyttiga insatser ska lösas.
- Preciserat vad det innebär för Sveaskog att vara ett föredöme inom miljö och hållbar utveckling.
- Formulera ekonomiska mål som tydligt tar hänsyn till vad de särskilda uppdragen kostar och som exkluderar industriägande och markförsäljningar.

### Till Sveaskog

- Öka insatserna för att avveckla ägandet i Setra, i syfte att stärka förutsättningarna för Sveaskog att agera som en oberoende aktör på virkesmarknaden, öka konkurrensen på marknaden och förse fler köpsåverk med virke.
- Tydliggör bolagets avvägningar mellan miljöhänsyn och kravet på affärsmässighet.

# Källförteckning

## Lagar

Aktiebolagslagen (2005:551)

Miljöbalken (1998:808)

Skogsvårdslagen (1979:429)

Årsredovisningslagen (1995:1554)

Lagen (1996:1059) om statsbudgeten

## Offentliga tryck

### *Utskottsbetänkanden och riksdagskrivelser*

Bet. 1991/92:NU33, rskr. 1991/92:351 Ombildning av domänverket till aktiebolag

Bet. 1998/99:NU1, rskr. 1998/99:108 Utgiftsområde 24 Näringsliv

Bet. 1998/99:MJU6, uppskov Miljöpolitiken

Bet. 1999/2000:NU1, rskr. 1999/2000:111 Utgiftsområde 24 Näringsliv

Bet. 2001/02:NU7, rskr. 2001/02:108 Förvärv av aktier i AssiDomän AB, m.m.

Bet. 2002/03:NU4, rskr. 2002/03:107 Överlåtelse av aktier i Svenska Skogsplantor AB till Sveaskog AB

Bet. 2004/05:NU1, rskr. 2004/05:117–119 Utgiftsområde 24 Näringsliv

Bet. 2004/05:NU4 Statliga företag

Bet. 2007/08:MJU18, rskr. 2007/08:244 En skogspolitik i takt med tiden

Bet. 2009/10:MJU9, rskr. 2009/10:28 Hållbart skydd av naturområden

### *Regeringens propositioner*

Prop. 1991/92:134 Ombildning av domänverket till aktiebolag

Prop. 1992/93:226 En ny skogspolitik

Prop. 1998/99:1 Utgiftsområde 24 Näringsliv

Prop. 1999/2000:1 Utgiftsområde 24 Näringsliv

Prop. 2001/02:39 Förvärv av aktier i AssiDomän AB, m.m.

Prop. 2002/03:24 Överlåtelse av aktier i Svenska Skogsplantor AB till Sveaskog AB

Prop. 2004/05:1 Utgiftsområde 24 Näringsliv

Prop. 2008/09:214 Hållbart skydd av naturområden

Prop. 2009/10:1 Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård

Prop. 2009/10:155 Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete

Prop. 2009/10:169 Förändrat uppdrag för Sveaskog AB (publ)

### *SOU*

SOU 2002:40 *Statlig skog och skyddad mark*. Del 1 och 2. Stockholm: Fritzes Böcker

SOU 2006:81 *Mervärdesskog*. Del 1-3. Stockholm: Fritzes Böcker

### **Rapporter**

*Forststyrelsen – affärsverkskoncern och naturskyddare styrd av miljöministeriet*. Statens revisionsverk, 2008

*Kompletterande metoder vid skydd av värdefull natur*. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, 2008. Rapport 5838

*Konkurrensen i Sverige 2004*. Konkurrensverket, 2004

*Naturskydd i ett internationellt perspektiv*. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, 2007. Rapport 5742

*NOU 2004:7 Statens forretningsmessige eierskap. Organisering og forvaltning av eierskapet*.

*Skogsbrukets frivilliga avsättningar.* Skogsstyrelsen, Meddelande 3/2008

*Skogsvårdsorganisationens arbete för att jämställa miljömålet med produktionsmålet.* Riksrevisionsverket, 1999. RRV 1999:31

*Skyddet av Levande skogar.* Statskontoret 2007:14.

*Vattenfall AB.* Riksrevisionen, 2004. RiR 2004:18

## **Sveaskog**

Bolagsordning för Sveaskog, antagen vid årsstämman den 23 april 2009

Kubiken nr 1 (april 2008). En virkestidning från Sveaskog

Pressmeddelande från Sveaskog 2002-05-29 "Sveaskog behåller sågverksrörelsen"

Sveaskogs remissyttrande 2008-06-18 till Statskontorets rapport Skyddet av Levande skogar

Sveaskogs årsredovisning 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009

### *Protokoll och underlag från Sveaskog*

Bolagiseringsavtalet mellan Domän AB och Staten 1992 ("Domänavtalet"), avsnitt 9.10.6

Dokument skickat till styrelsen inför strategimöte 5/07, 11 § "Bakgrund och förslag till beslut angående Sveaskogs strategi för ägande och affärsrelation med Setra Group"

Mötesanteckningar från Sveaskogs fastighetsutskott 2003-11-18

Pm till styrelsemöte 2008-04-16, punkt 12 "Identifierade reservatsarealer på Sveaskogs mark"

Pm till styrelsemöte 6/05, 10 § "Utveckling av virkesmarknadsstrategin mot att bli en allt mer oberoende aktör på marknaden"

Pm till styrelsemöte 6/05, 10 § "Utveckling av virkesmarknadsstrategin mot att bli en allt mer oberoende aktör på marknaden"

Protokollsbilaga 11/09, 11 § "Kommentarer till Sveaskogs kärnverksamhet och uppdrag"

Protokollsbilaga 11/09, 11 § ”Kommentarer till Sveaskogs kärnverksamhet och uppdrag”

Remissyttrande M2007/4113/Na från Sveaskog angående Statskontorets rapport 2007:14 Skyddet av Levande skogar

Skriftligt svar från Sveaskogs vd till Riksrevisionen 2010-01-18

Skrivelse från Sveaskog till Näringsdepartementet 2007-03-31

Strategisk ram för affärsplan 2009–2013, punkt 5.1

Sveaskogs markförsäljning – Delrapport per september 2006

Sveaskogs miljöpolicy, antagen 2007-03-06

Sveaskogs styrelseprotokoll 11/08, 7 §

Sveaskogs virkesmarknadsstrategi 2002

Utskick inför styrelsemöte 1/09, 4 §

Utskick inför styrelsemöte 10/02 ”Underlag till virkesmarknadsstrategi”

Yttrande från Sveaskog till Näringsdepartementet 2007-05-31

## Övriga källor

Avtal mellan Naturvårdsverket och Sveaskog 2003

Brev från föreningen Skydda skogen till Sveaskog 2009-10-05

Dagens Industri, 2 december 2009 ”Billerud angriper Sveaskog”

Hysing, E. (2009). Statslös samhällsstyrning – Governance i svensk skogspolitik. I: Hedlund, G. och Moutin, S. (red). *Governance på svenska*, Stockholm: Santérus Academic Press Sweden

Konkurrensnytt nr 2:2006. Konkurrensverket

Naturvårdsverkets skriftliga svar till Riksrevisionen om intrångsersättning, 2010-02-19

Petrén, G. och Ragnemalm H. (1980). *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, Stockholm: Liber Förlag

Pm i Näringsdepartementets årsakt för Sveaskog, 2008-12-15 ”SETRA – åtgärder för att lösa bolagets strukturella problem”

Pressmeddelande från Näringsdepartementet 2008-06-16 "Maud Olofsson kommenterar Sveaskog och Naturvårdsverkets avtal om skogsskydd"

Protokoll från regeringssammanträde 2008-04-17

Setras årsredovisning 2008

Skogsstyrelsens rikspolytaxinventering (R1), avverkningsår 1999–2007, publicerad 2009

Skrivelse till regeringen från SCA, Bergvik Skog AB och Holmen Skog AB 2007-04-04 angående effektivisering av reservatsprocessen

Skrivelse till statsminister Göran Persson från Naturvårdsverkets generaldirektör angående Sveaskogs policy kring ersättningsmark 2003-09-09

Statskogs årsrapport 2008

Styrelseansvar för företag med statligt ägande, Regeringskansliet 2008.

Vedtekter for statsforetaket Statskog SF, 2 § (den 19 december 2006)

Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2001-2008

Överenskommelse om långsiktigt skydd av särskilt värdefulla naturskogsområden, Naturvårdsverket och Sveaskog, 2008-06-13

## Texter från Internet

*Byteshandel räddar skyddsvärd skog.* Pressmeddelande hämtat från Naturskyddsföreningens webbplats den 23 mars 2010.

*Forststyrelsens organisation.* Hämtat från Forststyrelsens webbplats den 19 augusti 2009.

*L'ONF en bref.* Hämtat från ONF:s webbplats den 6 december 2009

*Lednings- och förvaltningssystemet.* Hämtat från Forststyrelsens webbplats den 19 augusti 2009.

*Miljöanpassat skogsbruk.* Hämtat från Holmens webbplats den 14 oktober 2009.

*Myndigheter.* Hämtat från <http://www.regeringen.se/sb/d/8734> den 17 november 2009.

*Målet om skydd av skog kommer att nås till 2010.* Miljöminister Andreas Carlgren på DN debatt 2008-09-20. Hämtad från DN:s webbplats den 14 augusti 2009.

*Märkligt utspel.* Hämtad från [www.nsd.se/Print.aspx?articleid=5094117](http://www.nsd.se/Print.aspx?articleid=5094117). Hämtat den 7 januari 2010.

*Norra Skogsägarna: För mycket skog avsätts.* Hämtat från SVT:s webbplats den 21 december 2009.

*Nu går startskottet för Södras dubbelcertifiering.* Hämtat från Södras webbplats den 2 februari 2010.

*Nu väntar nya tider i skogen.* Intervju med Göran Persson i Lantbrukets Affärstidning ATL den 18 maj 2009. Hämtad från [www.atl.nu/Article.jsp?article=53098](http://www.atl.nu/Article.jsp?article=53098). Hämtad den 18 maj 2009.

*Nästa år kan fler bli skogsägare.* Hämtat från Skogsaktuells webbplats den 27 oktober 2009.

*Overview ÖBf.* Hämtat från ÖBf:s webbplats den 16 december 2009.

*Skog og skogsbruk.* Hämtat från Statskogs webbplats den 3 december 2009.

*Skogsbolaget Sveaskog polisanmäls.* Pressmeddelande hämtat från Skydda Skogens webbplats den 15 februari 2010.

*Skogsinnehav.* Hämtat från Sveaskogs webbplats den 11 december 2009.

*Skogsstyrelsen.* Hämtat från Skogsstyrelsens webbplats den 4 mars 2010.

*Skötsel av ekonomiskogarna.* Hämtat från Forststyrelsens webbplats den 18 december 2009.

*Statlig skogsjätte gynnar landsbygden enligt Dockered.* Intervju med Bo Dockered i Lantbrukets Affärstidning ATL den 16 oktober 2001. Hämtat från [www.atl.nu/Article.jsp?article=5682](http://www.atl.nu/Article.jsp?article=5682). Hämtad den 3 juli 2009.

*Statskogs retningslinjer för eierstyring og selskapsledning.* Hämtat från Statskogs webbplats den 24 november 2009.

*Sveaskogs naturvårdsarbete.* Hämtat från Sveaskogs webbplats den 28 januari 2010.

*Torpet hamnade i kalhygget.* Artikel i DN 28 april 2007. Hämtat från DN:s webbplats den 1 augusti 2007.

*Vad vill ägarna med Sveaskog.* Dagens Arbeta 29 december 2009. Hämtat från Dagens Arbetets webbplats den 1 januari 2010.



*Vision och koncernidé.* Hämtat från Sveaskogs webbplats den 31 januari 2010.

*Våra huvuduppgifter.* Hämtat från Holmens webbplats den 14 oktober 2009.

*WWF om miljöproppen: Regeringen sänker ambitionerna i miljöpolitiken.*

Pressmeddelande hämtat från WWF:s webbplats den 24 mars 2010.

*Ägarens uppdrag.* Hämtat från Sveaskogs webbplats den 11 mars 2010.

## **Intervjuer**

### **Sveaskog**

Verkställande direktör i Sveaskog AB

Styrelseordförande i Sveaskog AB

Tidigare verkställande direktör i Sveaskog AB

Styrelseledamöter

### **Näringsdepartementet**

Enheten för statligt ägande

### **Naturskyddsföreningen**

Företrädare för Naturskyddsföreningen

### **Naturvårdsverket**

Naturvårdsverkets tidigare generaldirektör

Enhetschef

Handläggare

### **Skogsstyrelsen**

Tidigare generaldirektör

Biträdande enhetschef



# Ordlista

*Arrondering:* Genom utvidgning göra ett jordområde till ett mera sammanhängande helt (Svenska Akademiens ordlista).

*Ersättningsmark:* ett av tre sätt staten använder för att kompensera markägare när staten tar över ett markområde, till exempel för att bilda naturreservat. Staten köper då mark av Sveaskog att lämna i utbyte mot den mark som ska bli reservat. Staten kan också köpa marken eller erbjuda så kallad intrångsersättning.

*Frivilliga avsättningar:* enligt Skogsstyrelsen ett minst 0,5 hektar stort område med sammanhängande produktiv skogsmark för vilket markägaren frivilligt har fattat beslut om att åtgärder som kan skada dess naturvärde, kulturmiljö och/eller sociala värde inte ska utföras, området ska finnas dokumenterat i plan eller annan handling.

*FSC:* Forest Stewardship Council är en oberoende internationell organisation för certifiering av ansvarsfullt skogsbruk. Målet är att skogen brukas ansvarsfullt såväl miljömässigt, socialt som ekonomiskt.

*Hektar, ha:* en yta motsvarande 10 000 m<sup>2</sup>. En km<sup>2</sup> motsvarar 100 hektar.

*Intresseföretag:* är ett företag över vilket ett annat företag (ägarföretaget) har ett betydande inflytande utan att detta är ett dotterföretag. Ägandet är ett led i en varaktig förbindelse. Med betydande inflytande avses att ägarföretaget kan delta i de beslut som rör ett företags strategier, men innebär inte bestämmande över strategierna. Om ett ägarföretag innehar minst 20 procent av rösterna i ett annat företag anses ägarföretaget kunna utöva ett betydande inflytande och det andra företaget därmed vara ett intresseföretag (1 kap 5§ årsredovisningslagen (1995:1554)).

*Intrångsersättning:* ett av tre sätt staten använder för att kompensera markägare när staten tar över ett markområde, till exempel för att bilda naturreservat. Intrångsersättning uppgår till cirka 80–90 procent av marknadsvärdet på marken. Rätten till sådan ersättning regleras i 31 kap, 4 §, miljöbalken och ges under vissa förutsättningar, om marken tas i anspråk eller om pågående markanvändning avsevärt försvåras.

*m<sup>3</sup>fib:* fast kubikmeter under bark

*Sveaskogs miljöpolicy:* Sveaskogs mål på 20 procent av den produktiva skogsmarken ska användas till naturhänsyn och naturskydd. Det innebär att Sveaskog skyddar cirka 10,5 procent frivilligt enligt gängse definitioner, mot cirka 5 procent för övriga bolag i enlighet med FSC-kraven. Sveaskog undantar därutöver cirka 7,5 procent som generell hänsyn vid avverkning mot uppskattningsvis cirka 5 procent för övriga bolag.

*Överlåta mark:* marken byter ägare.

*Skogskubikmeter: m<sup>3</sup>sk.* Här ingår hela trädstammens volym ovan stubbskäret, inklusive trädstammens bark men exklusive trädgrenar. Grenar och stubbar som tas tillvara ingår därför inte i den avverkningsvolym som anges i skogskubikmeter. 1 m<sup>3</sup>sk är 0,84 m<sup>3</sup>fub enligt Skogsstyrelsen.

*Upplåta mark:* ägandet står kvar hos markägaren, men kan användas av andra som till exempel naturreservat.

*Vertikal integration:* innebär att företag integrerar delar av produktionsverksamheten i den egna koncernen som annars hade hanterats av externa underleverantörer och distributionskanaler. Inom skogsverksamheten innebär vertikal integration att skogsägare även äger sågverk och massa-pappersbruk som de levererar sågtimmer och flis till.

*Virkesuttag:* volymen virke som bortforslas från avverkningsplatsen. Virkesuttaget redovisas antingen i till exempel det vanliga handelsmättet m<sup>3</sup>fub eller omräknas till skogskubikmeter.

# Bilaga 1 Sveaskog jämfört med andra skogsförvaltare

## Privata skogsbolag i Sverige

De privata skogsbolagens uppdrag, som de beskrivs i bolagsordningarna, är mer omfattande än Sveaskogs men innehåller inte särskilda uppdrag. De är inriktade på skogsbruk, skogsindustri och skogsproduktion. I Holmens bolagsordning står det till exempel: "Bolaget skall driva skogsbruk, tillverka och sälja trävaror, massa, papper och produkter därav, kemiska produkter ävensom driva därmed förenlig verksamhet."

Vissa bolag, som Bergvik och den ekonomiska föreningen Mellanskog, understryker i sina bolagsordningar att skogsproduktionen ska vara ekologiskt hållbar. I Bergviks fall preciseras detta till att bland annat innebära "stabila eller ökande avverkningsnivåer". I andra bolagsordningar, som Holmens, framgår inte andra hänsyn än strikt produktionsmässiga. Holmens vision påminner däremot om Sveaskogs: "Vi tar ett långsiktigt ansvar för skogens alla värden." Holmen följer dessutom en miljöpolicy där skogarna sköts med inriktningen att minska skillnaderna mellan den ursprungliga naturskogen och produktionsskogen.<sup>152</sup>

Bergvik är kanske det skogsbolag som är närmast jämförbart med Sveaskog. Bergvik äger ingen skogsindustri och bildades 2004, när Bergvik köpte all skog som Stora Enso och Korsnäs tidigare ägde i Sverige. När bolaget bildades ingick Bergvik Skog 15-åriga virkesavtal med Stora Enso och Korsnäs. Hela avverkningsvolymen säljs som avverkningsrätter till Stora Enso och Korsnäs.

Sveaskog har inte så långsiktiga virkesavtal med sina kunder, men intresseföretaget Setra är Sveaskogs största kund på sågtimmer. Tillsammans med Mellanskog står Sveaskog för cirka 95 procent av leveranserna till Setra.<sup>153</sup>

<sup>152</sup> Holmens webbplats, 2009-10-14.

<sup>153</sup> Setras årsredovisning 2008, s. 19.

## Statlig skogsförvaltning i andra länder

Vi har valt att jämföra Sveaskogs uppdrag med de statliga skogsförvaltarna i Finland, Norge, Österrike och Frankrike. Dessa länder har statliga skogsförvaltare av ungefär samma storlek som Sveaskog. Jämförelsen begränsas till Europa, eftersom det är här vi finner statligt skogsägande som går att jämföra med Sverige.

### *Ägarstrukturen*

Den finska staten äger och driver skogsbruk genom Forststyrelsen (Metsähallitus). Finska staten är Europas största skogsägare.

Ägarförvaltningen av Forststyrelsen är delad på två departement: jord- och skogsbruksdepartementet ansvarar för Forststyrelsens skogsverksamhet, medan miljödepartementet har hand om Forststyrelsens offentliga förvaltningsuppgifter.

Den norska staten äger skog genom Statskog SF som är Norges största skogsägare. Förvaltningen av Statskog ligger på jordbruksdepartementet.

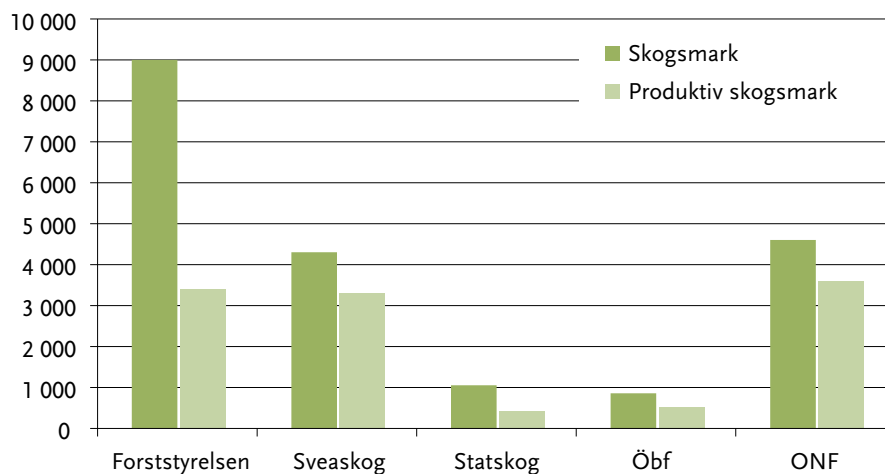
Den österrikiska federala staten äger 16 procent av skogsmarken i landet genom Österreichische Bundesforste (ÖBf AG). ÖBf förvaltas av jordbruksdepartementet.

I Frankrike ansvarar Office National des Forêts (ONF) för skötseln av statens skogar. ONF bildades 1966 och förvaltas av jordbruksdepartementet. ONF sköter dessutom några av statens nationalparker och dessa ärenden ligger under miljödepartementet.

### *Markinnehav*

Sverige och Finland är de länder i Europa som har mest skogsmark. Statens andel av landets skogsmark varierar mellan länderna, från cirka 10 procent i Frankrike och Österrike till 30 procent i Finland. Figuren nedan visar att den finska staten genom Forststyrelsen äger 9 miljoner hektar skogsmark. Forststyrelsen har ungefär lika mycket produktiv skogsmark som Sveaskog med cirka 3,4 miljoner hektar. Även norska staten äger en mycket stor fjäll- och skogsareal, medan staten genom statsföretaget Statskog äger lite produktiv skogsmark.

Figur 7 Stora statliga skogsägare i Europa, 1 000 hektar



Källa: Sveaskogs årsredovisning 2008; Forststyrelsens, Statskogs, ÖBf:s och ONF:s webbplatser.

### Uppdrag

Det statliga skogsägandet i alla länderna som ingår i analysen framhåller både hållbarhet och affärsmässighet som centrala uppgifter. Vid sidan av affärsmässiga krav har alla vissa samhällsuppgifter. Dessa skiljer sig något åt mellan länderna, men gemensamt för alla är vikten av hållbart skogsbruk och ett mångsidigt användande av skogen. Den finska Forststyrelsen är den enda verksamhet där de två delarna i uppdraget skiljs åt i två separata delar: affärsverksamhet och offentliga förvaltningsuppgifter. I affärsverksamheten ingår skogsbruk och virkesförsäljning samt en affärspportfölj. Affärspportföljen består av en rad dotterbolag som bland annat ansvarar för naturupplevelser, fastighetsaffärer och plantskolor. De offentliga förvaltningsuppgifterna ligger i en egen enhet, "naturtjänster". Enheten ansvarar för naturskydd av Forststyrelsens skogar, jakt och fiskeupplåtelser och samhällsinriktade friluftstjänster.

I Finland har regeringen tagit hänsyn till att samhälleliga förpliktelser begränsar Forststyrelsens verksamhet och strävan efter vinst. I samarbete med Forststyrelsen har ägarförvaltaren jord- och skogsbruksdepartementet gjort en bedömning av hur mycket affärsverkets samhällsuppdrag kostar. De ekonomiska mål som regeringen har formulerat speglar att Forststyrelsen har uppdrag inom naturförvaltning som bidrar till att reducera de ekonomiska målen.<sup>154</sup>

<sup>154</sup> Statens revisionsverk (2008) Resymé.

Liksom i Finland lägger norska Statskog stor vikt vid sina samhällsuppdrag. Statskog har som sin främsta uppgift att värna om skogsmark, inte vara vinstdrivande. Detta uppdrag påverkar de ekonomiska målen som säger att Statskog ska förvalta skogsfastigheterna i syfte att uppnå ett "tillfredsställande resultat".<sup>155</sup>

Alla de statliga skogsägarna skyddar delar av sin mark. I Frankrike och Österrike måste alla skogsägare, oavsett ägarkategori, skydda sin mark om marken utpekats som skyddsvärd. Både ONF och ÖBf ansvarar för skötseln av flera naturreservat på egen mark. Forststyrelsen är den som satsar mest på statligt naturskydd. Det finska affärsverket köper upp skyddsvärd mark från privata skogsägare och finansierar köpen genom försäljning av egen mark. Den verksamhetsdel i Forststyrelsen som ansvarar för de offentliga förvaltningsuppgifterna ansvarar för hela 45 procent av affärsverkets areal, eller nästan 4 miljoner hektar. Norska Statskog har också en stor andel skyddad mark. Av deras marker har 37 procent lagstadgat naturskydd.

Österrikiska ÖBf har tillsammans med Sveaskog de starkaste kraven på affärsmässighet som vinstdrivande bolag. Både Norge, Frankrike och Finland får däremot bidrag av staten över statsbudgeten för att sköta samhällsuppdragen. I en norsk utredning om statligt ägande ansåg man att det var "intressant" att Sveaskog har helt marknadsmässiga resultatkrav.<sup>156</sup>

### *Organisation*

Österrike är vid sidan av Sverige det enda land i jämförelsen som organiserat det statliga skogsinnehavet i ett aktiebolag. Finland och Frankrike har affärsverk, medan Norge har valt en statlig företagsform som ger ägarförvaltaren något större kontroll och insyn i verksamheten än aktiebolagsformen. Dessutom ger den möjlighet till att ha en verksamhet som inte är vinstdrivande. Vilka för- och nackdelar finns det med de olika organiseringsformerna?

Bolagsformen framhäver affärsmässigheten, men den kan ibland skapa målkonflikter om verksamheten även omfattar samhällsuppdrag, som fallet är i Österrike och Sverige. Affärsverken kan möjligen på ett bättre sätt hantera verksamhet som styrs av olika mål, samhällsmässiga och affärsmässiga, genom att verksamheten inte i alla delar behöver vara vinstdrivande. Detsamma gäller den norska statliga företagsformen. Den norska staten har valt statsföretagsformen och inte aktiebolagsformen. Anledningen är att Statskog ska drivas affärsmässigt men samtidigt ha andra samhällsrelaterade och sektorspolitiska uppdrag.

---

<sup>155</sup> Vedtekter for statsforetaket Statskog SF, § 2 (den 19 december 2006).

<sup>156</sup> NOU 2004:7, s. 127.



Verksamheten är strukturerad på olika sätt i de fyra länderna. Det finska affärsverkets tudelade verksamhet är den mest renodlade organiseringen. Där har Forststyrelsens uppgifter och mål delats upp i en affärsdel och en förvaltningsdel. Förvaltningsdelen är helt avskild från affärsdelen; den får stöd från statsbudgeten och ligger under Miljödepartementet. Strukturen har beskrivits mycket positivt i den svenska Statskogsutredningen från 2002 och av den finska riksrevisionen, som påpekar att produktions- och miljömålen uppnås och att systemet är transparent.

Tabell 3.1 visar en sammanfattande bild av ägarstruktur, areal, uppdrag och ekonomisk situation för det statliga skogsägandet i Finland, Norge, Österrike, Frankrike och Sverige.

**Tabell 3** Sammanfattande analys av statliga skogsförvaltare

Land	Finland	Norge	Österrike	Frankrike	Sverige
<b>Skogsförvaltare</b>	Forststyrelsen	Statskog	ÖBf	ONF	Sveaskog
<b>Areal</b>					
• Andel av landets totala areal (%)	30 %	20 %	10 %	10 %	15 %
<b>Organisationsform</b>	Affärsverk	Statligt företag	Aktiebolag	Affärsverk	Aktiebolag
<b>Ägarförvaltare</b>	Jordbruksdep. och miljödep.	Jordbruksdep.	Jordbruksdep.	Jordbruksdep.	Näringsdep.
<b>Uppdrag:</b>					
• Vinstdrivande	Nej	Nej	Ja	Ja	Ja
• Samhällsuppgift	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Ekonomi (2008)</b>					
Omsättning MSEK	3 420	309	2 575	5 843	7 240
Rörelseresultat MSEK	1 040	49	234	17	1 738



## Bilaga 2 Miljömålet Levande skogar

Sveaskogs uppdrag att erbjuda ersättningsmark gäller samhällsnyttiga insatser, däribland naturvård. Just naturvård har aktualiserats vid genomförandet av riksdagens miljö kvalitetsmål Levande skogar. Målet antogs av riksdagen 1999 och innebär att "skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion skall skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljö värden och sociala värden värnas."<sup>157</sup>

Till miljö kvalitetsmålet hör tre delmål. Det första, "Långsiktigt skydd av skogsmark", ska vara uppfyllt till år 2010. Det avser skogsmark nedanför det fjällnära området och innebär att totalt 900 000 hektar skyddsvärd skog i Sverige undantas från skogsproduktion. Mer exakt innebär målet att det finns en frivillig skyddsform ("frivilliga avsättningar") och tre formella skyddsformer, som inte är frivilliga. Samtliga formella skyddsformer innebär att skogsägaren kompenseras ekonomiskt för överlåtelse eller upplåtelse av marken.

Enligt delmålet ska totalt 500 000 hektar avsättas i så kallade frivilliga avsättningar. Resterande 400 000 hektar skyddsvärd skog undantas från skogsproduktion genom någon av de tre formella skyddsformerna

- naturreservat (320 000 hektar).
- biotopskyddsområden (30 000 hektar).
- naturvårdsavtal (50 000 hektar).<sup>158</sup>

Miljö- och jordbruksutskottet uppger i ett betänkande 2009<sup>159</sup> att cirka 160 000 hektar eller 40 procent återstår för att delmålet om formellt skydd av skogsmark ska kunna uppnås till 2010. Av dessa arealer återstår enligt utskottet cirka 80 000 hektar på de stora skogsägarnas marker, det vill säga de stora skogsbolagens och kyrkans marker. Enligt en skrivelse från dessa markägare till regeringen 2007 rör det sig om cirka 60 000 hektar, vilket vi därför utgått ifrån i granskningen.

I regeringens proposition 2010 föreslås att högst 100 000 hektar produktiv skogsmark överförs från Sveaskog till staten i syfte att användas som ersättningsmark. Denna mark bildar då en slags markbank som Naturvårdsverket kan använda för att ersätta de privata storbolagen i

<sup>157</sup> Bet. 1998/99:MJU6 s. 57.

<sup>158</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2005, s. 23.

<sup>159</sup> Bet. 1998/99:MJU6, s. 13-14.

samband med reservatsbildning på deras ägor. Naturvårdsverket bedömer att marken i markbanken kommer att räcka till att uppfylla reservatsarealerna på totalt 320 000 hektar och att det första delmålet "Långsiktigt skydd av skogsmark" kommer att nås. Processen med en markbank beräknas påbörjas under 2010 men att slutföra reservatsbildningen kommer att ta ytterligare flera år.

Regeringen föreslår våren 2010 att en parlamentarisk beredning tillsätts för att föreslå nya etappmål för miljömålet Levande skogar.

## Bilaga 3 Översikt över Sveaskogs ekonomiska mål

Sveaskog har sedan januari 2007 sex ekonomiska mål:

- direktavkastning
- avkastning operativt kapital
- avkastning eget kapital
- räntetäckningsgrad
- skuldsättningsgrad
- utdelning

### **Direktavkastning: mål > 3,5 procent**

Nyckeltalet mäter den realiserade avkastningen på den underliggande skogsrörelsen. Nyckeltalet beräknas utifrån två parametrar:

- Rörelseresultat före värdeförändring skog; dividerat med
- Genomsnittligt redovisat operativt kapital (exklusive latent skatt).

Rörelseresultat före värdeförändring skog beror i huvudsak av resultatet av skogsavverkningen, där viktiga faktorer för lönsamheten bland annat är virkespriser, kvalitet och volymer i avverkningen samt kostnader för avverkning och återväxt. Rörelseresultatet före värdeförändring skog inkluderar även följande poster förutom resultat av skogsavverkningen:

- arrendeintäkter
- resultatandelar i Setra
- avskrivningar och potentiella nedskrivningar

Redovisat operativt kapital utgörs huvudsakligen av värdet av växande skog, baserat på marknadsvärden, är oberoende av finansiella tillgångar och oberoende av finansieringen (eget och lånat kapital). Det operativa kapitalet inkluderar även följande poster förutom växande skog:

- rörelsekapital
- kapitalandelar i Setra
- övriga nettotillgångar som hör till rörelsen

Det operativa kapitalet exkluderar latent skatt som uppstår som skillnaden mellan marknadsvärdet och skattemässigt restvärde för den växande skogen (och tillhörande mark). Vidare har Sveaskog mark som inte ingår i avverkningsplanen av naturvårdsskäl.

### **Avkastning på operativt kapital: mål > 7 procent**

Avkastning på operativt kapital uppvisar stora likheter med direktavkastning, men mäter förutom den realiserade avkastningen på den underliggande skogsrörelsen, även förändringar i värdet av den växande skogen. Nyckeltalet beräknas utifrån två parametrar:

- Rörelseresultat efter värdeförändring skog; dividerat med
- Genomsnittligt redovisat operativt kapital (exklusive latent skatt).

Rörelseresultatet efter värdeförändring skog inkluderar, förutom värdeförändring av skog, även resultat av markförsäljningar och målet om 7 procent gäller under markförsäljnings- och reservatbildningsprogrammets genomförande.

### **Avkastning på eget kapital: mål > 6 procent**

Nyckeltalet visar hur Sveaskog förräntar aktieägarnas kapital. Nyckeltalet beräknas utifrån två parametrar:

- Redovisat resultat efter skatt; dividerat med
- Genomsnittligt eget kapital

Redovisat resultat efter skatt inkluderar samtliga resultatposter, inklusive sådana som är av engångskaraktär.

### **Räntetäckningsgrad: mål 1,5–2,5**

Nyckeltalet visar hur stor buffert det finns i resultatet innan förmågan att infria räntebetalningarna kommer i fara. Nyckeltalet beräknas utifrån två parametrar:

- Rörelseresultat före värdeförändring inklusive finansiella intäkter; dividerat med
- finansiella kostnader

Förutom utfallet i verksamheten, framförallt baserat på resultatet av Skogsavverkningen, påverkas räntetäckningsgraden av storleken på finansiella tillgångar och skulder samt den allmänna ränteutvecklingen.

### **Skuldsättningsgrad: Mål 0,3–0,7**

Skuldsättningsgraden visar bolagets finansiella styrka och skuldsättningsgradens bidrag till avkastningen på eget kapital. Skuldsättningsgraden påverkar bolagets finansiella risk och måtalet styrs bland annat av bolagets affärsrisk och operativa risker. Nyckeltalet beräknas utifrån två parametrar:

- redovisad nettoskuld; dividerad med
- redovisat eget kapital.

### **Utdelning > 60 procent**

Ordinarie utdelning ska långsiktigt motsvara minst 60 procent av resultatet efter skatt, exklusive ej kassaflödespåverkande värdeförändringar enligt IFRS. Hänsyn ska tas till Sveaskogs konsolideringsbehov och ekonomiska ställning i övrigt.

Målet bygger på ägarnas förväntningar på en löpande direktavkastning på investerat kapital och det förekommer att bolag i sin målformulering även explicit uttrycker ett mål om långsiktig utdelningstillväxt.





## Bilaga 4 Riksrevisionens konsulter

Riksrevisionen har i granskningen anlitat experter inom skogspolitik, skogsindustrin, virkesmarknad, ekonomisk analys och bolagsrätt:

- Jens Albråten, finansiell konsult
- Deloitte
- Göran Enander, konsult och tidigare generaldirektör vid Skogsstyrelsen
- Landahl Öhman advokatbyrå
- Robert Lundmark, docent i nationalekonomi vid Institutionen för industriell ekonomi och samhällsvetenskap, Luleå tekniska universitet och extern forskningsledare, SNS
- Lars Lönnstedt, professor vid enheten för skogens produkter, Statens Lantbruksuniversitet
- Erik Nerep, professor vid Rättsvetenskapliga Institutionen, Handelshögskolan i Stockholm



## Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Rapporter utgivna före 2009 finns tillgängliga på Riksrevisionens webbplats, [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se).

- 2009 2009:1 Omställningskrav i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga i annat arbete
- 2009:2 Försäkringskassans inköp av IT-lösningar
- 2009:3 Skatteuppskov. Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionsavdrag
- 2009:4 Swedfund International AB och samhällsuppdraget
- 2009:5 En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller
- 2009:6 Energideklarationer – få råd för pengarna
- 2009:7 Beslut om sjukpenning – har försäkringskassan tillräckliga underlag?
- 2009:8 Riksrevisorernas årliga rapport 2009
- 2009:9 Regeringens försäljning av V&S Vin & Sprit AB
- 2009:10 Psykiatrin och effektiviteten i det statliga stödet
- 2009:11 Försvarsmaktens personalförsörjning – med fokus på officersförsörjningen
- 2009:12 Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process
- 2009:13 Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen
- 2009:14 Tillämpningen av den finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition
- 2009:15 Sidans stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning
- 2009:16 Underhåll av belagda vägar
- 2009:17 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010
- 2009:18 IT-investeringar över gränserna
- 2009:19 E-legitimation – en underutnyttjad resurs
- 2009:20 Jobbskatteavdraget
- 2009:21 Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter
- 2009:22 Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?
- 2009:23 Länsplanerna för regional transportinfrastruktur
- 2009:24 Internationell skattekontroll. Skatteverkets informationsutbyte med andra länder

- 2009:25 Resursstyrning i högskolans grundutbildning
- 2009:26 Statens garantier i finanskrisen
- 2009:27 Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott.  
Verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning
- 2009:28 Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser
- 2009:29 Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd
- 2009:30 Omlokalisering av myndigheter
- 2009:31 Tillsynen av överförmyndarna – uppföljningsgranskning
- 2010 2010:1 Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning
- 2010:2 Regeringens försäljning av Vasakronan
- 2010:3 Från många till en – sammanslagningar av myndigheter
- 2010:4 Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning
- 2010:5 Arbetspraktik
- 2010:6 Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter
- 2010:7 Inställda huvudförhandlingar i brottmål

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se