

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Skogsstyrelsen

Yttrande över Skogsstyrelsens remiss Föreskrifter för anläggning av skog

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Remissen innehåller även förslag till allmänna råd, vilka inte omfattas av Regelrådets granskning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller Skogsstyrelsens förslag till ändringar i skogsvårdsförfattningarna.

I skogsvårdslagen (1979:429) föreslås följande:

- I 5 § finns regler om när ny skog ska anläggas på produktiv skogsmark, vilket ska göras enligt vissa i lagen angivna särskilda fall. Enligt nu gällande regler kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela föreskrifter om undantag från första och andra styckena för att möjliggöra försöksverksamhet eller även, det nya föreslagna tillägget, för att bevara och utveckla natur- eller kulturmiljövärden. Enligt nu gällande regler anges att Skogsstyrelsen i särskilda fall får medge undantag från första och andra styckena, det föreslås nu ett tillägg att sådana undantag får förenas med villkor.
- I 6 § finns regler om att vid anläggning av ny skog ska de förnygringsåtgärder vidtas som kan behövas för att trygga återväxten av en skog av tillfredsställande täthet och beskaffenhet i övrigt. I denna paragraf föreslås samma tillägg som avseende 5 §.
- Det föreslås en ny 7a § om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som avses med främmande trädarter.
- I 20 § finns regler om att innan avverkning sker inom renskötselns året-runt-marker ska berörd sameby beredas tillfälle till samråd. Här föreslås ett tillägg att sådant samråd ska ske även innan återväxtåtgärder vidtas.

I skogsvårdsförordningen (1993:1096) föreslås följande.

- I 7 § finns regler om vad Skogsstyrelsen får meddela föreskrifter om. I p. 4 regleras om vilka undantag Skogsstyrelsen får meddela, i denna del föreslås ett tillägg av möjligheten till undantag för att bevara och utveckla natur- eller kulturmiljövärden.
- I 9 § anges att endast i undantagsfall får främmande trädarter användas som skogsodlingsmaterial. Det föreslås att främmande trädarter får användas som skogsodlingsmaterial med försiktighet och i begränsad omfattning. Vidare föreslås ett bemyndigande till Skogsstyrelsen som ska få meddela föreskrifter om vad som avses med främmande trädarter.
- I 24 § finns ett bemyndigande till Skogsstyrelsen att de får meddela föreskrifter om samråd med berörd sameby före annan avverkning inom renskötselns året-runt-marker än sådan röjning eller gallring som främjar skogens utveckling och, det föreslagna tillägget, före återväxtåtgärder vidtas.

I Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2011:7) till skogsvårdslagen föreslås följande:

- I 2 kap. 1 § 1 st. görs en redaktionell ändring av ordvalet villkoret till ordvalet bestämmelserna. Vidare föreslås att bestämmelserna i 5 § 1 och 2 st. i skogsvårdslagen inte ska gälla för mark närmare än 15 meter från jordbruksmark.
- I 2 kap. 2 § anges i nu gällande regler att längsta tillåtna tid för att få ett tillfredsställande plantuppslag genom naturlig förnyring är i södra Sverige, utom Gotland, 5 år räknat från det år då skyldigheten att anlägga ny skog uppkom. Detta föreslås ändrat till 7 år.
- I 2 kap. 5 § anges i nu gällande regler att vid anläggning av ny skog ska sådana trädslag användas som med hänsyn till växtplatsens förutsättningar kan ge en tillfredsställande virkesproduktion. Det föreslås ett tillägg avseende att om det finns särskilda skäl får Skogsstyrelsen medge undantag från första stycket.
- I 2 kap. 6 § anges enligt nu gällande regler att vid senaste tidpunkt för hjälpplantering ska det i beståndet finnas minst så många huvudplantor som behövs för att trygga återväxten av en skog av tillfredsställande täthet. Det föreslås en ändring i denna del att när plantbeståndet uppnår 1,3 meter i genomsnitt ska det i beståndet finnas så många huvudplantor som behövs för att trygga återväxten.
- I 2 kap. 9 § finns regler om att när tallskog, granskog eller björkskog anläggs, ska det vid senaste tidpunkt för hjälpplantering finnas minst så många huvudplantor som anges i tabell 1 i bilaga 2. Detta föreslås ändrat till att när barrskog eller björkskog anläggs, ska det när plantbeståndet uppnår 1,3 meter, 5 meter och 10 meter i genomsnitt finnas minst så många huvudplantor som anges i tabell 1 i bilaga 2.

- I 2 kap. 10 § föreslås en ändring i och med att förslagsställaren, som framgår vid 9 § i punkten ovan, ändrar tallskog och granskog till barrskog, samt ändrar tall och gran till barrträd.
- I 2 kap. 26 a § föreslås att bestämmelserna i 23-26 §§ inte ska gälla poppel eller hybridasp.
- I 2 kap. 27 § finns i gällande reglering ett krav på att skogsmarkens ägare i förväg ska anmäla till Skogsstyrelsen när ägaren avser att använda skogsodlingsmaterial av främmande trädarter på en areal om minst 0,5 hektar. Formuleringen i förväg föreslås ändrad till minst 6 veckor innan användningen påbörjas. Vidare föreslås krav på vad anmälan ska innehålla – en karta som visar var användningen ska ske samt uppgifter om berörd fastighets beteckning, fastighetsägare och vilket skogsodlingsmaterial som ska användas. Vidare föreslås att anmälan inte behöver göras om anmälan för samråd beträffande användningen har gjorts enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.
- Det föreslås en ny paragraf, 2 kap. 27a §, där det anges att med inhemska avses de arter som anges i bilaga 5. Övriga arter och artificiella hybrider betraktas, vid tillämpningen av föreskrifterna, som främmande.
- I 2 kap. 28 § finns vissa regler kring när contortatall inte får användas för skogsodling. Det föreslås nu att Skogsstyrelsen får medge undantag om det finns särskilda skäl.
- I 4 kap. 2 § finns regler om när samråd måste ske med berörd sameby innan förnygringsavverkning eller avverkning för byggande av skogsbilväg behöver påbörjas inom renskötselns året-runt-marker. Samrådet ska omfatta avverkningen med efterföljande skogsvårdsåtgärder. Det föreslås ett tillägg med en specificering av vad som avses med skogsvårdsåtgärder – såsom markberedning, skyddsdikning, anläggning av ny skog och val av trädart. Vidare föreslås att om skogsvårdsåtgärder avses ske på annat sätt än som tidigare samråts om ska nytt samråd ske innan åtgärderna vidtas.
- I 7 kap. 7 a § föreslås att främmande trädarter ska användas med försiktighet intill känsliga miljöer.

I Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2013:3) om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder föreslås följande ändringar:

- Det föreslås ett tillägg och ändrade ordval avseende åtgärder som föranleder anmälningsskyldighet till Skogsstyrelsen. I nu gällande 1 § anges att enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (1998:808) ska åtgärder och verksamheter som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön anmälas för samråd. Vidare anges att i 4-10 §§ i föreskrifterna anges åtgärder och verksamheter av olika slag som till sin natur är sådana att de riskerar att väsentligt ändra naturmiljön och därför alltid ska anmälas för samråd till Skogsstyrelsen. I denna del föreslås ordvalen "riskerar att väsentligt ändra" ändrade till "kan medföra skada". Vidare föreslås ett tillägg av en ny 11 § som också föranleder sådant samråd.
- Det föreslås en ny 11 § med innehåll att användning av främmande trädarter som kan innebära en risk för fröspridning till känsliga miljöer ska anmälas för samråd. Vidare anges att med känsliga miljöer avses nationalparker, naturreservat, biotopskyddsområden, områden som omfattas av naturvårdsavtal enligt 7 kap. 3 § jordabalken, registrerade nyckelbiotoper,

alvarmarker och sanddynsområden. Slutligen föreslås att av anmälan ska det framgå vilken trädart som är tänkt att användas.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen framgår om historiken på området, att regeringen år 2014 presenterade en strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster i prop. 2013/14:141. Det anges att ett av strategins tio etappmål är att det ska finnas goda förutsättningar för ett variationsrikt skogsbruk. Det anges att det av nämnda proposition framgår att skog och skogsmark kan nyttjas för många ändamål, exempelvis för produktion av virke och annan biomassa, rekreation, friluftsliv, jakt, rennäring och turism. Vidare anges att det framgår av nämnda proposition att ett variationsrikt skogsbruk kan åstadkommas på många olika sätt, dels inom ramen för det som betecknas som trakthyggesbruk, dels med alternativa metoder. Det anges att möjligheter med ett variationsrikt skogsbruk med exempelvis en högre andel lövskog är en viktig komponent i detta och kan ha betydelse för att minska sårbarheten för klimatförändringarna och dess effekter. I den nämnda propositionen aviserade regeringen ett uppdrag till Skogsstyrelsen att se över föreskrifter till 6 § skogsvårdslagen. Motivet anges ha varit att säkerställa att regler inte försvårar eller förhindrar för en markägare att använda sig av alternativa brukningsformer.

Vidare anges i remissen att Skogsstyrelsen fick ett uppdrag i regleringsbrevet för 2017 där det framgår att utöver målet om ett variationsrikt skogsbruk ska de jämställda skogspolitiska målen beaktas utifrån regeringens ambition om en växande bioekonomi och ett fossilfritt Sverige. Av uppdraget framgick att Skogsstyrelsen ska, med hänsyn tagen till regeringens ambition om en växande bioekonomi och ett fossilfritt Sverige, vid behov revidera föreskrifter för anläggning av skog på produktiv skogsmark så att de understödjer skogspolitikens jämställda mål om produktion och miljö. I uppdraget ingick att se över uppföljningen av förnyringarnas kvalitet från såväl produktions- som miljösynpunkt så att ett hållbart brukande av skogar kan uppnås. Det anges att efter en gemensam dialog har Näringsdepartementet lämnat till Skogsstyrelsen att bedöma vilka regler som ska ses över samt att förslagen även kunde avse ändringar i lag och/eller förordning.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Det är utanför Regelrådets uppdrag att bedöma förslagen i sak. Dock finner Regelrådet att det hade varit önskvärt om förslagsställaren varit något tydligare i syftesbeskrivningen och hur de nu remitterade nya och ändrade författningarna uppfyller syftet med förslaget.

Trots det angivna finner Regelrådet beskrivningen av bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Regelrådet har inte kunnat återfinna någon beskrivning av alternativa lösningar och effekter av om någon reglering inte kommer till stånd. En beskrivning av alternativa lösningar innehåller vanligen en beskrivning av olika sätt att nå det önskade syftet med regleringen, samt en jämförelse av konsekvenserna av de olika alternativen och slutligen en motivering av varför det valda alternativet förordas. Förslagsställare behöver också utreda effekterna av om någon reglering inte kommer till stånd.

Som framgår ovan har Regelrådet inte kunnat utläsa någon beskrivning av alternativa lösningar i förslagsställarens remiss, vilket innebär att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Vad gäller effekter av om någon reglering inte kommer till stånd hade det varit önskvärt om förslagsställaren hade redovisat om detta i remissen – utifrån omfattningen av problemen idag och framöver om någon reglering inte kommer till stånd. I remissen framgår endast, såvitt Regelrådet kan se, att förslagsställaren ska se över vilka regeländringar som kan behövas. I detta ingår att även utreda effekterna av om någon reglering inte kommer till stånd.

I remissen saknas en beskrivning av alternativa lösningar och effekter av om någon reglering inte kommer till stånd. Beskrivningen är därmed bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Regelrådet har inte kunnat återfinna en beskrivning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten i remissen, vilket hade varit önskvärt om förslagsställaren angett. Såvitt Regelrådet förstår förslaget är det ett nationellt initiativ. Trots detta har Sverige, i egenskap av medlem i EU, att förhålla sig till och kontrollera att förslag inte kommer i konflikt med grundläggande EU-rättsliga regler. För nationella förslag kan en sådan redovisning vara förhållandevis kort, men förslagsställare behöver likväl reflektera över och ange detta i konsekvensutredningen. Avsaknaden av en sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet kan konstatera att en beskrivning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten saknas. Beskrivningen är därmed bristfällig.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Regelrådet har i remissen inte kunnat återfinna en beskrivning av om särskilda hänsyn behöver tas till tidpunkten för ikraftträdande. En sådan beskrivning är alltid behövlig i konsekvensutredningen, och kan exempelvis innehålla resonemang kring de behov som de som berörs av förslaget kan ha och om detta därför motiverar ett snarare eller senare ikraftträdande av förslaget.

Utifrån förslagets karaktär, förslag till ändringar i författningar som redovisas i ett regeringsuppdrag, kan Regelrådet konstatera att det för vissa av författningarna är utom förslagsställarens mandat att fatta beslut om de samma. Detta utesluter dock inte att förslagsställaren resonerar kring vad som kan vara behövt att tänka på kring lämplig ikraftträdandetidpunkt.

Vad gäller behovet av speciella informationsinsatser finner Regelrådet att en sådan beskrivning hade varit behövlig, utifrån målgruppens behov, vilka kanaler som lämpligen bör användas och vilken aktör som ska utföra informationsinsatserna. Avsaknaden av en sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet kan konstatera att det saknas en beskrivning av om särskilda hänsyn behöver tas till tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser. Beskrivningen är därmed bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Regelrådet har i remissen inte kunnat återfinna någon information om hur många företag som berörs och deras storlek. Avsaknaden av sådana beskrivningar medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet kan konstatera att en beskrivning av berörda företag utifrån antal och storlek saknas. Beskrivningen är därmed bristfällig.

Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag utifrån bransch tillräcklig utifrån förslagets karaktär. Beskrivningen är därmed godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Regelrådet kan konstatera att en samlad bild av förslagets effekter på berörda företags administrativa kostnader saknas i remissen. I vissa delar anges att den administrativa bördan kommer att öka, såsom angående det utökade kravet på samråd med samebyar. I andra delar anges att förslaget i fråga medför en förenkling, såsom angående det nya kravet att senaste tidpunkt för hjälpplantering ändras till när plantbeståndet överstiger 1,3 meter i genomsnitt.

I remissen saknas en kvantitativ beskrivning av de administrativa kostnaderna – oavsett om förslaget i olika delar bedöms medföra en ökning eller minskning av de samma. Den kvalitativa beskrivningen ger visserligen viss ledning i delar av förslaget men en fullständig beskrivning och därtill samlad bild av förslagets effekter på berörda företags administrativa kostnader saknas. Avsaknaden av en sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner beskrivningen av förslagets effekter på berörda företags administrativa kostnader bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

I remissen framgår det viss information om förslagets effekter på berörda företags andra kostnader, för de olika delförslagen. Exempelvis framgår att de skärpta reglerna för hur gran får planteras kommer att försvåra för markägare som har svåra viltskador på tallfyringringar idag och där möjligheten att plantera gran på tallmarker innebär den mest kostnadseffektiva lösningen på kort sikt.

Liksom för de administrativa kostnaderna saknas det även för andra kostnader en kvantitativ beskrivning av kostnaderna – oavsett om förslaget i olika delar bedöms medföra en ökning eller minskning av de samma. Det hade även i denna del varit behövligt med en fullständig beskrivning och samlad bild av förslagets effekter på berörda företags andra kostnader.

Vad slutligen gäller påverkan på berörda företags verksamhet framgår det av förslagsställarens beskrivning att det finns en sådan påverkan i olika delar av förslaget, exempelvis avseende de skärpta reglerna för gran. Avseende vissa av delförslagen framgår det således av remissen att verksamhetspåverkan kan uppstå – men enligt Regelrådet är det svårt att överblicka de samlade effekterna av förslagets påverkan på berörda företags verksamhet liksom om samtliga effekter på berörda företags verksamhet faktiskt har beskrivits och hur omfattande effekterna bedöms vara.

Regelrådet finner beskrivningen av förslagets påverkan på berörda företags andra kostnader och

verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Regelrådet har inte kunnat återfinna en beskrivning av förslagets effekter på konkurrensförhållanden för berörda företag. Såvitt Regelrådet kan bedöma kan förslaget dock få effekter på konkurrensförhållanden för berörda företag. Exempelvis bör den utökade skyldigheten till samråd med samebyar påverka främst skogsföretag som är verksamma i norra Sverige – vilket kan påverka konkurrensförhållanden i jämförelse med skogsföretag verksamma i andra delar av Sverige. Förslagsställaren hade även kunnat belysa andra aspekter av konkurrensförhållanden, såsom om förslaget kan påverka företag av olika storlek på olika sätt. Liksom för remissen i övrigt hade det varit behövt med en samlad beskrivning av förslagets effekter på konkurrensförhållanden för att kunna få en bild av effekterna i dess helhet.

Regelrådet kan konstatera att en beskrivning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag saknas. Beskrivningen är därmed bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Som framgår ovan finns det brister i ett flertal av avsnitten som är behövliga i en konsekvensutredning som berör företag. Regelrådet har heller inte kunnat återfinna en beskrivning av om regleringen kan påverka företagen i andra avseenden. I avsaknad av fullständiga beskrivningar i övrigt, kan Regelrådet inte utesluta att regleringen kan få även en sådan påverkan.

Regelrådet kan konstatera att en beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden saknas. Beskrivningen är därmed bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Regelrådet har i remissen inte kunnat återfinna om det finns en beskrivning av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning. Som framgår ovan har Regelrådet heller inte kunnat återfinna en beskrivning av berörda företags storlek. Det går således inte att bedöma dels om det finns små företag som berörs av förslaget, dels om förslagsställaren har haft möjlighet att ta särskilda hänsyn till dessa företag. Avsaknaden av sådan information medför att förslagets effekter för små företag inte går att bedöma.

Regelrådet kan konstatera att en beskrivning av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning saknas. Beskrivningen är därmed bristfällig.

Sammantagen bedömning

Som framgår ovan kan vissa omständigheter som omfattas av Regelrådets granskning utläsas av remissen i dess helhet. Vidare framgår vissa konsekvenser till följd av ett delförslag efter respektive delförslag. Dessa korta avsnitt för konsekvenser är dock långt ifrån fullständiga och belyser inte samtliga aspekter som 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning anger att en konsekvensutredning till författningsförslag som påverkar företag ska innehålla.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställarens remitterade version av förslaget inte är fullständig, då vissa avsnitt som är tänkta att ingå i rapporten, saknas. Enligt Regelrådet saknas även en fullständig konsekvensutredning i bemärkelsen som framgår av 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om

konsekvensutredning vid regelgivning, varför Regelrådet anser att förslagsställaren bör komplettera rapporten även med en sådan, som med fördel exempelvis kan innehålla de beskrivningar som Regelrådet anger ovan. Förslagsvis kan ett särskilt avsnitt avsättas för konsekvensutredningen där samtliga förslags konsekvenser anges samlat, då det blir enklare och mer pedagogiskt för en beslutsfattare eller annan läsare av remissen, än om konsekvenserna anges spritt över hela remissen.

Vid en sammantagen bedömning finner Regelrådet att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven enligt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 22 augusti 2018.

I beslutet deltog Claes Norberg, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Katarina Garinder Eklöv.



Claes Norberg
Ordförande



Katarina Garinder Eklöv
Föredragande