

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 förslag till föreskrifter om förebyggande av växtskadegörare för skydd av skog

Regelrådets ställningstagande

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

Remissen innehåller också förslag till allmänna råd, som inte omfattas av Regelrådets granskning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till nya föreskrifter om förebyggande av växtskadegörare för skydd av skog. Förslaget innebär att nuvarande regler om åtgärder mot skadliga insekter i 6 kap Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2011:7) till skogsvårdslagen upphävs och ersätts med nya föreskrifter som meddelas med stöd av de nya bemyndigandena i växtskyddslagen (2022:725) samt växtskyddsförordningen (2022:795).

Av det nya bemyndigandet i 2 kap. 3 § 3 st växtskyddsförordningen framgår att Skogsstyrelsen i enskilda fall får besluta om mer ingripande förbud, begränsningar eller åtgärder vilket har medfört att det numera inte finns behov av att föreskriva om regler om bekämpningsåtgärder i vissa områden såsom i nuvarande föreskrifter.

I förhållande till nuvarande föreskrifter har följande sakändringar gjorts i förslaget:

- I nuvarande föreskrifter är både tall- och granhögstubbar undantagna reglerna om bekämpning av skadliga insekter men i föreskriftsförslaget är de inte längre undantagna regler om bekämpning. Vad gäller kulturstubbar som tydligt markerar förekomst av forn- eller kulturlämning så är de fortsättningsvis undantagna regler om bekämpning, vilket har förtydligats i föreskriftsförslaget när det generella undantaget för högstubbar tas bort.
- Tidpunkterna för när rått barrvirke som kan utgöra yngelmateriel för växtskadegörare inte längre får lagras har tidigarelagts med cirka två veckor i den föreslagna regleringen, i förhållande till nuvarande reglering.

De nya föreskrifterna föreslås träda i kraft hösten 2024.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges att Skogsstyrelsen har fått ett nytt bemyndigande att meddela föreskrifter om åtgärder mot vissa skadliga insekter i växtskyddslagen och i växtskyddsförordningen, istället för i skogsvårdslagen.

Med anledning av att områdesgränserna för nuvarande bekämpningsområden i 6 kap 15 § Skogsstyrelsens föreskrifter till skogsvårdslagen behövs ses över så har det uppstått ett behov av att göra en översyn av de nuvarande bestämmelserna i 6 kap Skogsstyrelsens föreskrifter till skogsvårdslagen. Med bekämpningsområden avses geografiska områden där det finns hög risk för angrepp av granbarkborre och där det gäller särskilda föreskrifter om bekämpning av granbarkborre. Mot bakgrund av det förändrade bemyndigandet behöver reglerna även av den anledningen förändras.

Föreskriftsarbetet har därför som syfte att upphäva 6 kap. i nu gällande föreskrifter och ersätta dem med nya föreskrifter som har meddelats med stöd av de nya bemyndigandena i växtskyddslagen och växtskyddsförordningen.

Slutligen anges att i samband med att föreskrifterna i 6 kap. ersätts med nya, görs även en del redaktionella och språkliga ändringar som syftar till att göra föreskriften mer överskådlig och lättläst. De tidpunkter som anges i nuvarande reglering avseende lagring av stamvirke tidigareläggs i föreskriftsförslaget med cirka två veckor med anledning av pågående klimatförändring samt de erfarenheter som gjorts av Skogsstyrelsens insektsövervakning.

Regelrådet finner att beskrivningen av bakgrund och syfte med förslaget är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Förslagsställaren anger att man under arbetets gång har övervägt olika alternativ. De alternativa lösningar som förslagsställaren bedömer finns är att ersätta de gällande föreskrifterna med nya föreskrifter som meddelas med stöd av de nya bemyndigandena eller att behålla dem oförändrade.

Det anges att syftet med föreskrifter om begränsningar eller åtgärder för att begränsa förekomsten av större mörkborre, åttatandad barkborre (granbarkborre) samt sextandad barkborre för skydd av skog är främst följande. Det är påvisat att de föreskrifter som föreslås omfattas av sådana förebyggande åtgärder som, typiskt sett, effektivt kan ha begränsande effekter på aktuella växtskadegörare på skog. Föreskrifterna anges ha en viktig funktion som på ett enkelt sätt förebygger potentiellt skapande av yngelhärdar för nämnda växtskadegörare.

Därefter redogör förslagsställaren utförligt för historiken och uppkomsten kring både växtskyddslagen och relevanta föreskrifter. Förslagsställaren redogör för att alternativet att flytta över de nu gällande föreskrifterna oförändrade till den nya växtskyddslagen, utan att göra någon översyn av effekten av nuvarande föreskrifter, inte bedöms lämpligt. Det skulle innebära att reglerna om bekämpningsområden kvarstår oförändrade.

Förslagsställaren anser att den nuvarande hanteringen med bekämpningsområden inte är ändamålsenlig och effektiv för att uppnå syftet. Att förslagsställaren behöver genomföra ett arbete och ändra föreskrifterna så fort bekämpningsområden behöver justeras utifrån

ändrade faktiska förhållanden i naturen kring insektsangrepp är ett tidskrävande, ineffektivt och kostsamt förfarande som inte uppnår det önskvärda resultatet. Reglerna som tillkommer inom bekämpningsområden bedöms dessutom som relativt ineffektiva. Förslagsställaren bedömer därför att det finns skäl att genomföra en översyn av nuvarande föreskrifter om åtgärder mot skadliga insekter.

Därefter redogör förslagsställaren för alternativ som inte innebär reglering. Där framförs bland annat att förslagsställaren arbetar aktivt i samverkan med skogsbruket och andra berörda myndigheter i en rad olika frågor. Förslagsställaren redogör för de rådgivande organ samt samverkansprojekt som man deltar i. Sådana åtgärder bedömer förslagsställaren som viktiga komplement till en reglering.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Enligt Regelrådet är beskrivningen av alternativa lösningar, liksom effekter av om någon reglering inte kommer till stånd, utförlig.

Regelrådet finner att beskrivningen av alternativa lösningar, liksom effekter av om någon reglering inte kommer till stånd, är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslagsställaren bedömer att den föreslagna regleringen är tillåten men går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Förslagsställaren anger att man därmed instämmer i den bedömning av behov av tillåtlighet som framgår av avsnitt 9.2 och 9.4.3 i prop. 2021/22:148 om en ny växtskyddslag. Vidare anges att vid remiss år 2020 av förslaget till den nya växtskyddslagen noterade Kommerskollegium att den nya växtskyddslagen ger visst utrymme för nationella åtgärder som kan innebära strängare föreskrifter än vad som krävs enligt det harmoniserade EU-regelverket. Kollegiet rekommenderade därför att eventuella framtida föreskrifter som grundar sig på bemyndigandet och går utöver EU-rätten remitteras till kollegiet för bedömning.

Förslagsställaren bedömer vidare i nuläget att föreskriftsförslaget inte omfattas av anmälningsproceduren för tekniska föreskrifter (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter om informationssamhällets tjänster), eftersom föreskriftsförslaget inte kan anses röra vare sig industriellt framställda produkter, jordbruks- eller fiskeriprodukter. Föreskriftsförslaget rör endast hanteringen /skötseln av träd/timmer innan träden/timret nått industri.

Slutligen anges att förslaget kan vara anmälningspliktigt på ett likartat sätt, inom WTO-samarbetets SPS-avtal (eventuellt växtskyddsrelaterat handelshinder). Med beaktande av Kommerskollegiums tydliga rekommendation bedömer därför förslagsställaren att föreskriftsförslaget ska remitteras till Kommerskollegium för en bedömning av eventuell anmälningsplikt av tekniska regler och enligt WTO:s SPS-avtal.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att med beaktande av att flera av de datum och perioder som är styrande i föreskrifterna ändras i förhållande till vad som gällt tidigare bedöms det lämpligt

att ikraftträdande sker utanför de perioderna. För att underlätta anpassning till de nya perioderna ska ikraftträdandet därför förläggas till hösten 2024. På så sätt ges bäst möjlighet för alla skogsägare och företag som äger skog och bedriver skogsbruk att planera sin verksamhet. Det framgår av remissen att förslaget kommer medföra behov av ökade informationsinsatser.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Enligt Regelrådet är det lovvärt av förslagsställaren att försöka underlätta för företagets anpassning till de nya perioderna och anpassa tidpunkten för ikraftträdande utefter det. Beskrivningen av behovet av speciella informationsinsatser är inte lika utförlig, däremot framgår det utöver det nämnda av remissen i stort att förslagsställaren genomför samråd och deltar i samverkansgrupper. Även om det hade varit önskvärt med en utförligare beskrivning av behovet av informationsinsatser kan den beskrivning som framgår av remissen godtas.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskild hänsyn behöver tas till tidpunkten för ikraftträdande, liksom behovet av speciella informationsinsatser, är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges bland annat följande gällande berörda företag.

De som berörs av de nya föreskrifterna är skogsägare samt enskilda och företag som lagrar virke. Skogsägare delas in i olika ägarklasser. I ägarklass staten ingår svenska myndigheter, fonder, stiftelser med flera som har i uppdrag att förvalta statlig svensk skogsegendom. Enskilda ägare innefattar fysiska personer, dödsbon och bolag som inte är aktiebolag. Sveaskog AB är ett statligt aktiebolag vars aktier till mer än hälften förvaltas av Regeringskansliet. Svenska kommuner, landsting och regioner samt av dessa ägda aktiebolag (mer än 50 procent av aktierna), stiftelser, fonder med mera kallas övriga allmänna ägare. Övriga privata ägare är ekonomiska och ideella föreningar, bysamfälligheter, gemensamhetsskogar, allmänningar, besparingsskogar, häradsallmänningar, pensionsfonder samt religiösa samfund, stiftelser, fonder med flera som inte ingår i allmänna ägare. Övriga aktiebolag som äger skog är privatägda aktiebolag.

Vidare anges att fördelningen av produktiv skogsmark per ägarklass år 2022 var 48 procent enskilda ägare (11,4 miljoner hektar), 25 procent privatägda aktiebolag (5,9 miljoner hektar), 12 procent statliga aktiebolag (2,8 miljoner hektar), 8 procent staten (1,9 miljoner hektar), 6 procent övriga privata ägare (1,4 miljoner hektar) och 1 procent övriga allmänna ägare (0,3 miljoner hektar). För en liten andel kan ägarklass inte avgöras.

Företagen inom skogsbruket uppvisar en stor variation med allt från större bolag till små enskilda skogsägare/företagare. Av de enskilda skogsägarna är det två tredjedelar som äger mindre än 20 hektar produktiv skogsmark varav hälften av dessa (108 531 stycken) äger mindre än fem hektar. En klar majoritet av skogsägarna är därmed små företag där skogsägandet inte är den huvudsakliga inkomsten.

Det anges att de enskilda ägarna generellt äger produktiv skogsmark i Götaland och Svealand i större utsträckning, medan statsägda aktiebolag och privatägda aktiebolag äger mer i Norrland. Störst andel statligt ägande samt andel ägd av statsägda aktiebolag finns i norra Norrland, medan Götaland och Svealand har störst andel övriga allmänna ägare. Störst andel privatägda aktiebolag finns i södra Norrland, medan störst andel liksom antal enskilda ägare finns i Götaland. Antal enskilda skogsägare i Götaland är 126 572 st. I Svealand något färre, 92 778 ägare. I norra Norrland finns 41 096 ägare och i södra Norrland 42 305 ägare.

Vidare anges följande gällande de virkesköpande företagen. På sida 19 i remissen finns det två diagram över hur de virkesköpande företagen fördelar sig. I figur 3 framgår antal virkesköpande företag per län. Där framgår det att Jönköpings län, Södermanlands län och Västra Götalands län hade runt 20 virkesköpande företag per län. Därefter följer ett större antal län som har över 10 virkesköpande företag per län. Vidare framgår det att andelen virkesköpande företag per region uppgår till 42 procent i Götaland, 37 procent i Svealand, 15 procent i södra Norrland och 6 procent i norra Norrland. Det anges att de större skogsbolagen (aktiebolag) har en organisation för sin råvaruanskaffning och äger många gånger även egen industri, såsom sågverk, massaindusti eller industri för vidareförädling av skogsråvara. Det finns skogsbolag som är renodlade skogsföretag utan egen industri, men dessa är då många gånger knutna till någon av de övriga skogsbolagens industrier. Slutligen anges att omsättningen i företagen varierar beroende på storlek, men de största bolagen kan ha en omsättning över 10 miljarder kronor.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Enligt Regelrådet är beskrivningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch tydlig. Det är likaså positivt att samtliga företag som påverkas av förslaget specificeras, såsom att virkesköpande företag redovisas separat.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen anges att enligt 14 § skogsvårdslagen är skogsmarkens ägare skyldig att underrätta Skogsstyrelsen om exempelvis avverkning som ska ske på dennes mark. Den administrativa delen för skogsbruksföretagen består av att i samband med planering av en föryngringsavverkning även lämna de uppgifter som är obligatoriska för en anmälan om föryngringsavverkning sex veckor innan åtgärden ska utföras. De föreslagna föreskrifterna anges i många fall kunna innebära att skogsmarkens ägare även behöver ansöka om dispens från 14 § för att få utföra åtgärder tidigare än sex veckor och/eller från 10 § för att kunna avverka skog som inte uppnått lägsta ålder för föryngringsavverkning. Ansökan om dispens kan göras i samband med en föryngringsanmälan. Idag är de flesta skogsbruksföretag anslutna till en digital tjänst där uppgifterna som lämnas till myndigheterna sker via överföring mellan företagets IT-system och Skogsstyrelsens system. Enskilda markägare kan skicka in anmälan eller ansökan via Skogsstyrelsens Mina sidor. Skogsstyrelsen tar emot 85 procent av anmälningarna om föryngringsavverkning digitalt. Skogsstyrelsens bedömning är att tidsåtgången och de administrativa kostnaderna inte förändras med anledning av föreskriftsförslaget, då de inte innebär någon annan hantering än vad tidigare gällande lagstiftning kring skadegörare har gjort.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Regelrådet ifrågasätter visserligen inte förslagsställarens bedömning, men ställer sig samtidigt något frågande till konstaterandet att skogsägaren kan behöva ansöka om dispens – men att de administrativa kostnaderna inte kommer förändras med anledning av föreskriftsförslaget. För det fall att förslagsställarens bedömning är att antalet ansökningar om dispens inte kommer att bli fler än vad som är fallet enligt nu gällande reglering hade det varit önskvärt med ett sådant tydliggörande. Vidare förefaller hanteringen vara känd för förslagsställaren. Om så är fallet hade det varit önskvärt med en övergripande kvantifiering av den kostnadspåverkan som bedöms uppstå med anledning av förslaget. Med det sagt, kan den beskrivning som finns godtas.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på berörda företags administrativa kostnader är godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att de föreslagna föreskrifterna innehåller bestämmelser som tillfälligt kan medföra ökade kostnader för företagen. Avverkning, utforsling, och/eller hantering för att göra virke otjänligt som yngelmaterial för växtskadegörare kräver resurser och därmed ökade kostnader. Föreskrifterna kan också innebära tillfälligt ökade kostnader för transporter. Över tid anges föreskrifterna innebära lägre kostnader, då bestämmelserna bidrar till minskade virkesförluster.

Det anges att företagen inte behöver förändra sin verksamhet med anledning av de föreslagna föreskrifterna eftersom föreskrifterna till stor del överensstämmer med dem som tidigare har reglerat åtgärder för att förebygga att yngelhärdar uppkommer samt bekämpningsåtgärder när insektshärjning av större omfattning har uppkommit eller vid fara för sådan insektshärjning.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Av beskrivningen framgår såväl vilka ökade, som minskade, kostnader som kan uppstå. Enligt Regelrådet är det positivt att förslagsställaren har beaktat tidsaspekten – vad som bedöms uppstå i ett kortare respektive ett längre perspektiv. En kvantifiering av kostnader är alltid att föredra, för att få en uppfattning om storleken på kostnadspåverkan. Regelrådet har dock inte funnit några skäl till att ifrågasätta förslagsställarens bedömning att förslaget kommer att leda till lägre kostnader över tid, varför en utelämnad kvantifiering kan godtas för detta ärende. Regelrådet har heller inte funnit några skäl till att ifrågasätta förslagsställarens bedömning gällande förslagets verksamhetspåverkan.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på företagens andra kostnader, liksom verksamhetspåverkan, är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att det föreslagna regelverket gäller för alla skogsägare och företag som äger skog och lagrar virke, med undantag från dem som enbart äger skog och/eller lagrar virke inom den fjällnära skogen. De enskilda och företag som enbart äger och brukar skog inom den fjällnära skogen skulle kunna anses ha en konkurrensfördel utifrån den remitterade regleringen, då de inte berörs. Förslagsställarens bedömning är att problematiken kring gällande skadegörare inte finns inom den fjällnära skogen och därför finns det heller inget behov av en reglering inom det området. Då de mest gynnsamma förhållandena för åttatandad barkborre och sextandad barkborre finns i den södra delen av landet riskerar kostnaderna för företagen bli högre i syd än i nord. Förslagsställaren bedömer att det föreslagna regelverket inte kommer att påverka konkurrensförhållandena för skogsägare eller skogsbruksföretag. Föreskrifterna kommer däremot att över tid minska konkurrensen då spridningen av växtskadegörare blir mindre. Växtskadegörare innebär en virkesförlust och lägre inkomst för företagen. Den nya föreskriften innebär heller ingen annan omfattning av skogsägares eller skogsbruksföretagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt, än vad tidigare gällande lagstiftning kring skadegörare har gjort.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Förslagsställarens beskrivning innehåller en beskrivning av såväl faktiska som geografiska förutsättningar och möjlig påverkan på

konkurrensen utifrån det. Förslagsställaren anger även vad det föreslagna regelverket kan medföra för påverkan över tid.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen anges att tidsfönstret för röjning och hyggesrensning av tall med skorp bark är 15 maj – 31 juli inom område Norr, respektive den 1 maj – 31 juli inom område Söder. Tidsfönstret bedöms vara relativt kort och att det därför inte är möjligt att all röjning av tall med skorp bark kan ske under den rekommenderade tidsperioden. Därför kan konsekvensen bli att företagen behöver prioritera bland röjningsobjekten och styra de grövre röjningarna till rekommenderad tidsperiod då risken för massförökning är liten.

Slutligen anges att om företagen har en stor andel röjningsobjekt i äldre ungskogar kan efterfrågan av röjningsresurser vara extra stor vid den aktuella tidsperioden. Det kan därför bli konkurrens om röjningsresurser som innebär att vissa företag får svårt att anlita röjningsentreprenör som kan utföra röjningen under den säkra perioden. I övrigt bedömer förslagsställaren att den föreslagna regleringen inte påverkar företagen i andra avseenden än som angetts i andra delar av konsekvensutredningen.

Regelrådet finner att beskrivningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är utförlig. Beskrivningen är därmed godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att föreskrifterna gäller lika för alla ägarkategorier, såväl enskilda skogsägare som skogsägande aktiebolag. Det är många små företag som berörs i och med att de enskilda markägarna ses som småföretagare. Förslagsställarens bedömning är att det inte är möjligt att ta särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning, eftersom en effektiv bekämpning av skadeinsekter förutsätter att reglerna även omfattar små företag. Förslagsställarens bedömning är att det övergripande samhällsbehovet är överordnat eventuella behov hos mindre företag.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Av förslagsställarens beskrivning framgår det att en bedömning har gjorts av om särskilda hänsyn kan tas till små företag vid reglernas utformning. Bedömningen har också motiverats. För detta ärende kan beskrivningen godtas.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning är godtagbar.

Sammantagen bedömning

Som framgår ovan har samtliga delar i konsekvensutredningen bedömts som godtagbart beskrivna. Flertalet aspekter är även utförligt beskrivna av förslagsställaren. Regelrådet ser särskilt positivt på förslagsställarens beskrivning och bedömning av lämpligt ikraftträdandedatum, där förslagsställaren har lagt sig vinn om skogsägarnas behov av att kunna planera sin verksamhet. Beskrivningen av berörda företag är också särskilt tydlig.

Utan att det har påverkat Regelrådets bedömning av konsekvensutredningen, vill Regelrådet framföra följande. Såvitt Regelrådet förstår remissmissivet avser förslagsställaren att

genomföra en sedvanlig remissrunda i september/ oktober 2023. Det som har genomförts i och med det nu remitterade förslaget är en tidig remittering till Regelrådet. Regelrådet ser mycket positivt på ett sådant förfarande, eftersom förslagsställaren då inhämtar och omhändertar synpunkter och förbättrar konsekvensutredningens kvalitet i ett tidigt skede i processen, innan den ordinarie remissrundan. Regelrådet bistår gärna i ett sådant tidigt skede i processen, liksom i den ordinarie remissrundan.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 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 16 augusti 2023.

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

Ärendet föredrogs av Katarina Garinder Eklöv.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Katarina Garinder Eklöv
Föredragande