

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.

Naturvårdsverket

Yttrande över Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter om ersättning för restaurering av ängs- och betesmarker samt hamlade träd med natur- och kulturmiljövärden

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Förslaget innehåller föreskrifter för ett nationellt ersättningssystem för restaurering och skötsel av vissa typer av ängs- och betesmarker med natur- och kulturvärden. Naturvårdsverket anger att förslaget ger flexibilitet till Länsstyrelserna att besluta om beviljande av stödansökningar utifrån vilka åtgärder som prioriteras i länet. Naturvårdsverket anger att remissen enbart avser de föreslagna föreskrifterna och inte ersättningssystemet som helhet, skötselåtgärder, budget eller andra angränsande frågor. Naturvårdsverket anger att man har för avsikt att i ett senare skede återkomma med vägledning om systemet som helhet.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Naturvårdsverket anger att man har haft i uppdrag att inrätta ett nationellt ersättningssystem för restaurering och skötsel av vissa typer av ängs- och betesmarker med natur- och kulturvärden och att dessa åtgärder tidigare har finansierats genom den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) och hanterats av Jordbruksverket. Naturvårdsverket beskriver att åtgärderna har lyfts ut ur förslaget till strategisk plan för CAP för programperioden 2023–2027 och överförts till Naturvårdsverket. Naturvårdsverket beskriver vidare att regeringen ännu inte beslutat om en stödförordning för de aktuella ersättningarna och att Naturvårdsverket vid framtagande av föreskrifterna har utgått från att regeringen beslutar om den förordning som Naturvårdsverket föreslog den 15 september 2022 och att myndigheten får de bemyndiganden som man har föreslagit.

Naturvårdsverket anger vidare att man har uppfattat att Regeringskansliet bedömer att de schabloner för ersättning som fanns i förslag till stödförordning kommer att utgå med hänvisning till att EU:s statsstödsregler inte medger en sådan lösning. Ersättning kommer i stället ges för faktiska kostnader.

Naturvårdsverket bedömer att vissa krav på åtgärdernas utförande samt innehållet i en sådan plan som avses i 20 och 21 §§ i förordningen (2023:xx) om statligt stöd för vissa restaureringsåtgärder som syftar till att bevara eller återställa biologisk mångfald bör regleras i föreskrifter för att tillämpningen ska bli enhetlig hos länsstyrelserna. Därmed gäller samma regler för den som utför åtgärder oberoende av i vilket län åtgärderna utförs.

Regelrådets bedömning. Naturvårdsverket beskriver förslagets bakgrund och syfte. Beskrivningen är tydlig.

Regelrådet finner beskrivningen av förslagets bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Naturvårdsverket anger att nollalternativet innebär att varken reglera genom föreskrifter eller stödja länsstyrelserna med vägledning. Naturvårdsverket anger att detta skulle innebära en risk för att tolkning och tillämpning av förordningen skulle variera över landet, vilket skulle skapa ett behov av omfattande rådgivning för såväl Naturvårdsverket (till länsstyrelserna) som länsstyrelserna (till enskilda sökande). Naturvårdsverket anger att detta skulle vara ineffektivt och resurskrävande och dessutom medföra en risk för bristande enhetlighet gällande både rådgivning och tillämpning av reglerna. Naturvårdsverket bedömer att nollalternativet inte är lämpligt eftersom det skulle innebära osäkerhet för både brukare och länsstyrelserna.

Naturvårdsverket anger att en alternativ lösning är att inte meddela några föreskrifter utan enbart ge vägledning till länsstyrelserna. Naturvårdsverket bedömer att eftersom förordningen är relativt detaljerad så kommer en vägledning i många fall vara tillräcklig styrning. Naturvårdsverket anger att det dock finns en risk att tillämpningen av vissa regler kan skilja sig åt mellan länsstyrelserna. Naturvårdsverket anger att det är det en fördel med föreskrifter för att uppnå en enhetlig tillämpning av reglerna och att det också blir mer rättssäkert för den som utför åtgärder som får ersättning om vissa krav är reglerade i föreskrifter. Naturvårdsverket bedömer att detta alternativ inte är lämpligt eftersom det finns risk för att tillämpningen i vissa fall inte blir enhetlig och därmed kan medföra viss rättsosäkerhet för den enskilde.

Naturvårdsverket beskriver att ytterligare en alternativ lösning är att meddela mer omfattande föreskrifter än i förslaget. Naturvårdsverket anser dock att föreskrifter som rör enskilda eller myndigheter inte ska vara mer långtgående än nödvändigt, bland annat eftersom länsstyrelserna är självständiga myndigheter och att vissa aspekter som rör till exempel ansökningsförfarandet redan regleras i förvaltningslagen. Naturvårdsverket anger att ett annat skäl till att inte reglera mer än nödvändigt är de regionala skillnaderna i landet som gör att det behöver finnas viss flexibilitet för länsstyrelserna så att de kan göra olika prioriteringar med hänsyn till exempelvis naturförhållanden i länen. Naturvårdsverket bedömer att detta alternativ inte är lämpligt eftersom reglering inte bör vara mer betungande än nödvändigt.

Regelrådets bedömning. Naturvårdsverket beskriver effekter av om ingen reglering kommer till stånd samt två alternativa lösningar till den föreslagna regleringen. Beskrivningen är tydlig.

Regelrådet finner beskrivningen av effekter av om ingen reglering kommer till stånd samt alternativa lösningar godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Naturvårdsverket anger att förslagets förenlighet med EU-rätten har utretts omsorgsfullt av både Naturvårdsverket och Regeringskansliet. Naturvårdsverket bedömer att förslaget till föreskrifter endast omfattar sådana åtgärder och i övrigt är i enlighet med de villkor och som anges i kapitel I och artikel 45 i kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget. Förslaget bedöms vidare vara icke-diskriminerande gentemot utländska aktörer och innebär inte någon begränsning av den fria rörligheten.

Regelrådets bedömning. Naturvårdsverket beskriver förslagets överensstämmelse med EU-rätten. Beskrivningen är tydlig. Regelrådet konstaterar att Naturvårdsverket anger att en bakomliggande orsak till att man föreslår att stödet ska täcka faktiska utgifter i stället för att man använder sig av schablonbelopp är att detta inte anses vara förenligt med EU:s statsstödsregler. Regelrådet ifrågasätter inte att så är fallet men anser likväl att Naturvårdsverket kan utveckla resonemanget kring denna bedömning.

Regelrådet finner beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar trots önskvärda förtydliganden.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Naturvårdsverket anger att deras avsikt är att de föreslagna föreskrifterna ska träda i kraft så snart som möjligt, bland annat eftersom ansökningstiden för ersättning är planerad att starta i januari och pågå till 15 april. Naturvårdsverket anger att tidpunkt för ikraftträdande dock är beroende av regeringens beslut om stödförordning, där bemyndigande för de nu aktuella föreskrifterna ges till Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket anger att information om beslutade föreskrifter kommer att publiceras på Naturvårdsverkets hemsida och att beslutade föreskrifter kommer att distribueras till samtliga länsstyrelser. Naturvårdsverket anger att eftersom målgruppen för föreskrifterna är länsstyrelserna så hanteras informationsinsatser till de som kan komma att ansöka om ersättning i annan ordning.

Regelrådets bedömning. Naturvårdsverket beskriver särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser. Beskrivningen är tydlig.

Regelrådet finner beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Naturvårdsverket anger att lantbrukare och andra markförvaltare, till exempel markägare, arrendatorer, stiftelser, föreningar och kommuner berörs av ersättningsprogrammet genom att de får möjlighet att ansöka om ersättning för åtgärder som omfattas av förordningen. Naturvårdsverket anger att de också berörs av vissa villkor och förbud i föreskrifterna.

Naturvårdsverket anger att enligt EU-kommissionen definieras små företag som företag med färre än 50 anställda och en årsomsättning eller balansomslutning som inte överstiger tio miljoner euro. Naturvårdsverket bedömer att de flesta företag som berörs bör betraktas som små företag enligt nyss nämnda definition.

Regelrådets bedömning. Naturvårdsverket beskriver vilka aktörer som kan komma att ansöka om stödet och beskriver att det troligtvis mest är små företag. Naturvårdsverket beskriver i övrigt inte storleken på berörda företag. Naturvårdsverket förklarar inte varför man bedömer att mest små företag kommer att ansöka om stödet, varför konsekvensutredningen bör kompletteras med denna information. Regelrådet konstaterar att uppgifter om antalet berörda företag saknas. Naturvårdsverket hade här kunnat beskriva hur många företag som nyttjar stödet idag och storleken på dessa. Även om stödet nu kan komma att utformas annorlunda jämfört med idag så kan det ändå ge en viss uppfattning om berörda företag. Regelrådet uppfattar det som tydligt vilken bransch som berörs.

Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag utifrån antal bristfällig. Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag utifrån storlek godtagbar trots önskvärda förtydliganden. Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Naturvårdsverket bedömer att föreskrifterna inte ger effekter av betydelse för företagen enligt 7 § i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Naturvårdsverket bedömer att berörda företag påverkas i begränsad omfattning av de nu aktuella föreskrifterna. Naturvårdsverket anger att företagens intäkter av ersättningarna är begränsade och att de inte påverkar företagets ekonomi i en omfattning som är betydande.

Naturvårdsverket anger att det är frivilligt för lantbrukare att ansöka om ersättningarna och att de därmed inte innebär några påtvingande kostnader eller andra konsekvenser för lantbruksföretagen. Naturvårdsverket bedömer att bestämmelserna i föreskriften inte medför några betydande konsekvenser för de företag som väljer att ansöka om ersättningar i förhållande till de alternativa lösningar som Naturvårdsverket har undersökt. Naturvårdsverket anger att regleringar i föreskriften som avser vissa krav om åtgärdernas utförande samt innehåll i restaureringsplaner inklusive krav om att sådana planer ska efterföljas kan innebära viss ökad administration för företagen liksom viss minskad flexibilitet vid utförande av åtgärder. Kraven motiveras enligt Naturvårdsverket av att nyttorna med åtgärderna och därmed syftet med ersättningarna ska säkerställas. Naturvårdsverket bedömer därför att konsekvenserna för företagen är proportionerliga i förhållande till nyttorna med regleringarna.

Regelrådets bedömning. Naturvårdsverket bedömer att föreskrifterna inte ger effekter av betydelse för företagen. Samtidigt bedömer Naturvårdsverket att berörda företag påverkas i begränsad omfattning av förslaget. Regelrådet finner ingen anledning att göra någon annan bedömning, men finner att det är en brist att Naturvårdsverket inte anger hur man kommer fram till denna bedömning. Eftersom det inte finns någon tydlig beskrivning av vilka företag som berörs så är det svårt för Regelrådet att göra någon annan bedömning.

Regelrådet konstaterar vidare att förslaget innebär att åtgärden flyttas från Sveriges strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitik. Det hade varit önskvärt med en beskrivning av hur dagens regelverk ser ut, hur stödet nyttjas idag, av hur många företag och ungefär hur stödnivåerna ser ut. Regelrådet konstaterar vidare att Naturvårdsverket inte beskriver vilka stödnivåer som företagen kan få del av enligt förslaget. Naturvårdsverket beskriver att eftersom budgeten förmodas vara lägre än behovet är det sannolikt att en konkurrenssituation kommer att uppstå och att ansökningar behöver rangordnas i en prioriteringsordning. Det vore därför önskvärt med en sådan beskrivning.

Regelrådet finner att beskrivningen av påverkan på företagens kostnader, tidsåtgång och verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Naturvårdsverket anger att eftersom budgeten förmodas vara lägre än behovet är det sannolikt att en konkurrenssituation kommer att uppstå och att ansökningar behöver rangordnas i en prioriteringsordning. Samtidigt bedömer också Naturvårdsverket att ersättningen inte medför sådana konkurrensfördelar för vissa företag så att andra företag därigenom riskerar sina inkomster i någon betydande omfattning. Naturvårdsverket anger att denna bedömning grundar sig i att ersättningarna är av begränsad storlek och omfattning.

Regelrådets bedömning. Naturvårdsverket beskriver att förslaget inte medför sådana konkurrensfördelar för vissa företag så att andra företag därigenom riskerar sina inkomster i någon betydande omfattning. Samtidigt konstaterar Regelrådet också att Naturvårdsverket anger att förslaget kan innebära en konkurrens om de medel som finns tillgängliga. Eftersom det utifrån beskrivningen av vilka företag som berörs och beskrivningen av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet är svårt att bilda sig en uppfattning om förslagets effekter på företagen så är det också svårt för Regelrådet att bilda sig en uppfattning om hur förslaget kan påverka konkurrensförhållandena för berörda företag.

Regelrådet finner beskrivningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Naturvårdsverket beskriver inte regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådets bedömning. Naturvårdsverket beskriver inte regleringens påverkan på företagen i andra avseenden. Regelrådet ser inget som uppenbart talar för att det finns någon sådan påverkan, varför avsaknaden av en beskrivning av den här delaspekten i detta fall är godtagbar.

Regelrådet finner beskrivningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Naturvårdsverket redogör inte för om man har tagit särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Naturvårdsverket anger att de flesta företag som kommer att ansöka om stödet troligtvis är små företag.

Regelrådets bedömning. Naturvårdsverket redogör inte för om man har tagit särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning, vilket är en brist. Eftersom det utifrån beskrivningen av vilka företag som berörs och beskrivningen av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet är svårt att bilda sig en uppfattning om förslagets effekter på företagen så är det också svårt för Regelrådet att bilda sig en uppfattning om hur förslaget kan påverka små företag.

Regelrådet finner beskrivningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner beskrivningen av förslagets bakgrund och syfte, alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd, berörda företag utifrån storlek och bransch, förslagets överensstämmelse med EU-rätten, tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser och regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar. Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag utifrån antal, påverkan på företagens kostnader, tidsåtgång och verksamhet, påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag och särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Regelrådet konstaterar att förslaget är en följd av att åtgärden lyfts ut ur Sveriges strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken och att arbete med förordningen pågår i Regeringskansliet. Regelrådet uppfattar också att syftet med den föreslagna regleringen är att ge länsstyrelserna flexibilitet i hanteringen av ansökningar utifrån regionala förutsättningar.

Regelrådet finner att beskrivningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är mycket tydlig. Regelrådet konstaterar vidare att Naturvårdsverket anger att förslaget bör ha begränsade konsekvenser för företagen. Eftersom beskrivningarna i konsekvensutredningen är mycket knapphändiga, särskilt vad gäller vilka företag som berörs, hur dagens reglering ser ut samt hur stödet mer specifikt ska utformas så är det svårt för Regelrådet att bilda sig en uppfattning om förslagets effekter för företagen. Det är därför också svårt för Regelrådet att utesluta att förslaget har effekter av betydelse för företagen.

Regelrådet uppfattar att remissen enbart avser de föreslagna föreskrifterna och inte ersättningssystemet som helhet, skötselåtgärder, budget eller andra angränsande frågor. Naturvårdsverket anger att man har för avsikt att i ett senare skede återkomma med vägledning om systemet som helhet. Inför det fortsatta arbetet med denna vägledning vill Regelrådet särskilt påpeka vikten av att noggrant utreda förslagets effekter för berörda företag.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte 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 19 december.

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

Ärendet föredrogs av: Erik Palm



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Erik Palm
Föredragande