

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.

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över departementsskrivelsen Frågor kring 2009 års renskötsekonvention (Ds 2016:27)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Promemorian innehåller förslag till lag med anledning av konventionen den 7 oktober 2009 mellan Sverige och Norge om gränsöverskridande renskötelse. Förslaget avser en bestämmelse om att ersättning ska utgå enligt expropriationsregler i de fall ingrepp görs i den gränsöverskridande renskötelsen som kan försvåra renskötelsen i området. Ersättning ska utgå med 125 procent av den förlust en sameby lider genom förlorat bruk av ett område under konventionens giltighetstid och en ansökan om ersättning ska, enligt förslaget, kunna ställas direkt till regeringen. En särskild regel införs om ersättning från staten till markägare och innehavare av särskild rätt till renbetesområdet om deras markanvändning väsentligt försvåras till följd av konventionen. Förslaget slår fast att en muntlig förhandling i Överprövningsnämnden ska vara offentlig om inte särskilda skäl talar mot detta. I övrigt utgår förslaget från det tidigare lagförslaget i 2010 års promemoria (Ds 2010:22).

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I bilaga två som handlar om ekonomiska konsekvenser av renskötsekonventionen uppges att det uppdrag som utförts av AgriFood Economics Center (i fortsättningen AgriFood) endast har varit att diskutera hur den ekonomiska ersättningen till samebyarna ska beräknas med utgångspunkt från förslaget till ny konventionslag samt utreda hur hög kostnaden blir för staten. I bilaga ett som handlar om uppdragsgivarens beskrivning av utredarens uppdrag framgår bland annat att utredaren även ska analysera konsekvenserna för svenska samer av att betesområdet för norska samer utvidgas genom områdesprotokollet, häribland konsekvenserna för samebyarnas och enskilda samers civila rättigheter.

Regelrådet kan konstatera att det bortsett från uppdragsbeskrivningarna i bilagorna inte finns någon beskrivning av syftet med förslaget. Regelrådet kan även konstatera att varken remissen eller konsekvensutredningen från AgriFood fullt ut speglar det uppdrag som uppges i själva uppdragsbeskrivningen. Regelrådet kan vidare konstatera att den halvsida i utredningen som bär namnet *Ekonomiska och andra konsekvenser* (kapitel 11) inte heller beskriver syftet.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets bakgrund är godtagbar, men att redovisningen av syftet är bristfällig.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I remissen uppges att expropriationsregler ska användas för det ingrepp konventionen medför och att intrångsersättning ska utgå om renskötselrätten inskränks genom att delar av samebyarnas betesområden exproprieras och eventuell övrig skada uppstår som orsakas av konventionen.

I remissen redovisas också de olika överväganden som utredaren gjort gällande hur reglerna om ersättningen ska utformas. Det framgår att olika alternativa lösningar har övervägts, bland annat om expropriationslagen ska tillämpas eller om allmänna regler om skadestånd ska gälla. Utredaren för också ett resonemang om ersättningen ska påverkas av ingångna samarbetsavtal eller inte.

I AgriFoods konsekvensutredning redovisas även olika beräkningssätt för intrångsersättningen.

Regelrådet kan konstatera att även om det varken i utredningens avsnitt för ekonomiska och andra konsekvenser (kapitel 11) eller i AgriFoods konsekvensutredning finns någon direkt redovisning av effekter av om ingen reglering kommer till stånd, framgår detta likväl indirekt av inledningen i remissen.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Regelrådet kan konstatera att det varken i konsekvensutredningen i kapitel 11, i AgriFoods konsekvensutredning eller i övriga delar av remissen redovisas hur förslaget överensstämmer med EU-rätten. Regelrådet kan emellertid konstatera att förslaget inte har någon beröringspunkt med EU-rätten utan är att betrakta som nationell rätt.

Regelrådet finner därmed att förslagsställarens redovisning är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Av AgriFoods konsekvensutredning framgår att utredaren föreslår att regeringen bör bestämma tidpunkten för ikraftträdande och att inga övergångsbestämmelser föreslås. I remissens avsnitt *Bör konventionen omförhandlas* (kapitel 9) framgår att skälet till att utredaren vill att regeringen ska bestämma tidpunkt för ikraftträdande är att det kan finnas anledning att mildra konsekvenserna som konventionen kan få i enskilda fall och att möjlighet bör ges till att ingå avtal mellan svenska samebyar och norska renbetesdistrikt för att minska effekten av att renbetesmark går förlorad. Utredaren uppger att länsstyrelserna snarast efter riksdagens ratificering av konventionen bör verka för att sådana avtal kommer till stånd. Utredaren anser att det även kan finnas skäl till att låta konventionens ordning träda ikraft successivt i olika delar av landet.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av särskild tidpunkt för ikraftträdandet är godtagbar, men att redovisningen av behovet av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I AgriFoods konsekvensutredning redovisas den totala arean i kvadratkilometer av konventionsområden på svensk sida samt berörda samebyar uppdelat på konventionsområden. AgriFood uppger att antalet samebyar som blir berättigade till ersättning både kan vara under- och överskattat, eftersom en bedömning av rätten till ersättning kräver en prövning av sedvanerätten för varje konventionsområde. I redovisningen framgår vilken areal de berörda samebyarna har. Det framgår också att konventionen kommer att påverka förutsättningarna för markägare inom jord- och skogsbruk.

Regelrådet anser att uppgifter om arealen inte ger en tillräcklig förståelse för de berörda företagens storlek, eftersom en sådan redovisning inte går att koppla till förslagets effekter på företagsnivå. Regelrådet kan också konstatera att det i remissen nämns att det finns rennäring som bedrivs genom koncession, men att det saknas uppgifter om dessa är företag, hur många de i så fall är samt uppgift om deras storlek. Regelrådet kan konstatera att det saknas redovisning om berörda företag såsom markägare inom jord- och skogsbruk, men även för företag inom turismnäringen som till exempel erbjuder resor/upplevelser inom jakt- och fiske och som eventuellt också skulle kunna påverkas av förslaget. Regelrådet kan emellertid konstatera att det inte har ingått i utredarens uppdrag att beskriva konsekvenserna för andra aktörer än för de svenska samerna, men anser likväl att uppgifterna är viktiga för att kunna förstå i vilken omfattning dessa företag berörs.

Regelrådet finner därmed att förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal, storlek är bristfällig men att redovisningen av bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Av AgriFoods konsekvensutredning framgår att samebyar vars områden påverkas av konventionen ska, för att få möjlighet till ersättning, skicka en ansökan om ersättningen till regeringen.

Regelrådet kan konstatera att det i varken i konsekvensutredningen i kapitel 11, i AgriFoods konsekvensutredning eller i remissen i övrigt finns något resonemang om de administrativa kostnader som följer av förslaget, vilket är en brist. Regelrådet kan konstatera att en sådan kostnad uppstår när till exempel en ansökan om ersättning upprättas och skickas. Regelrådet anser att med anledning av de olika parametrar som beaktats i beräkningen av intrångsersättningen kan det inte uteslutas att underlaget till en ersättningsansökan kan vara omfattande. Eftersom det helt saknas redovisning av hur en ansökan bör se ut och vad den bör innehålla, kan Regelrådet inte utesluta att det kan bli frågan om administrativa kostnader som får betydelse för berörda företag.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av de administrativa kostnaderna är bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

I remissen uppges att intrångsersättningen ska utgå enligt expropriationsregler, vilket innebär att ersättning utgår med 125 procent av den förlust en sameby lider genom förlorat bruk av ett område under konventionens giltighetstid. Förutsättningen är att samebyn haft renskötselrätt till området på grund av urminnes hävd eller sedvana. I AgriFoods konsekvensutredning uppges att intrångsersättningen till exempel omfattar förluster till följd av minskad betesmark som till exempel ökad belastning av övrig betesmark, förlorade jakt- och fiskerättigheter, förluster kopplade till minskad slaktvikt och reproduktionsminskning, kostnader till följd av ökat behov av övervakning när norska renar utnyttjar samebyns områden, kostnader för försvårad renskiljning, längre flyttvägar med mera. I AgriFoods konsekvensutredning förs ett utförligt resonemang om hur intrångsersättningen ska beräknas. AgriFood uppges att de uppskattningar som gjorts om samebyarnas inkomster och kostnader baseras på uppgifter från dels Svenska Samers Riksförbund (SSR) som täcker åtta olika regioner under åren 2001-2004, dels från uppgifter över renhjordens storlek och slaktuttag för varje sameby åren 1996-2015 samt uppgifter från Statistiska centralbyrån om produktionsvärde och driftskostnader för renskötsel företag. Uppgifterna har legat som grund för att beräkna nettoavkastningen per kvadratkilometer för berörda samebyar. Det framgår vidare av AgriFoods konsekvensutredning att intrångsersättningen beräknats med hjälp av tre olika scenarier om hur nettoavkastningen är relaterad till förlusten av betesmark. De olika datamaterialen uppges ha olika styrkor och svagheter, men att det visar sig att de ger likartade uppskattningar av intrångsersättningen. Den avgörande faktorn för utfallet

är, enligt AgriFood, vilket antagande som görs för hur renskötsel­företagens driftkostnader påverkas av konventionen. Om nettoavkastningen faller proportionerligt med förlusten i betesmark uppskattas intrångsersättningen till cirka 35-45 miljoner kronor. I ett scenario då intäkterna faller men kostnaderna ökar proportionerligt med förlusten i betesmark, uppskattas intrångsersättningen istället till cirka 140 miljoner kr. Ytterligare ett scenario redovisas och som utgår från Talma samebys yrkande om ersättning för kostnader i samband med föregående konvention. Om Talmas ersättning genom förlikning extrapoleras till att gälla för den nya konventionen, uppgår intrångsersättningen till över 500 miljoner kronor. Beräkningar på samebynivå är inte redovisade, eftersom AgriFood bedömer att de är behäftade med alltför stor osäkerhet. Av AgriFoods konsekvensutredning framgår att erfarenheten visar att kostnader föranledda av konventionen kan vara betydande för samerna. Det uppges att representanter från sameorganisationer och enskilda samebyar anser att den omfördelning av renbetesmarker som områdesprotokollet innebär medför betydande svårigheter för vissa samebyar och att omfördelningen av betesmark dessutom kan få förödande konsekvenser för renskötseln i en sameby. Utredaren uppger att det därför finns all anledning att på olika sätt söka mildra de konsekvenser konventionen kan få för enskilda fall. En möjlighet som nämns är att samarbetsavtal mellan svenska samebyar och norska renbetesdistrikt kan minska effekten av att renbetesmark går förlorad och att det kan finnas anledning att redan före konventionens ikraftträdande säkerställer att avtal av detta slag träffas i så stor utsträckning som möjligt. Utredaren bedömer att tidpunkten för ikraftträdandet av konventionen bör bestämmas så att parterna har god tid att komma överens innan omfördelningen får några negativa verkningar och att möjligheten att låta konventionens ordning träda ikraft successivt i olika delar av landet bör beaktas. Utredaren uppger även att det inte finns några hinder för att låta Riksdagen uppta förhandlingar om vissa önskvärda ändringar i konventionen.

Utöver detta framgår det av AgriFoods konsekvensutredning att konventionen kommer att få ekonomiska konsekvenser för fler näringar och intressen än renskötarna och att till exempel uppförande av stängsel längs vissa sträckor kan medföra negativ inverkan på jakt­möjligheter. Det uppges likväl att det för att uppskatta dessa kostnader krävs en detaljerad konsekvensanalys, vilket inte har varit möjligt inom ramen för uppdraget då det saknas underlag för en sådan analys.

Regelrådet kan konstatera att utredarens fokus har varit att beskriva statens kostnader för intrångsersättningen och att redovisningen av hur förslaget träffar samebyarna är begränsad. Regelrådet anser att det borde ha varit möjligt att redovisa exempelberäkningar för att belysa hur förslaget kan tänkas träffa olika samebyar som skulle kunna representera samebyar som träffas särskilt hårt och samebyar som träffas i mindre omfattning. Regelrådet saknar även en analys av konventionens betydelse för samebyarna på längre sikt och i vilken omfattning utredaren spår att möjligheten till samarbetsavtal kommer att nyttjas. Sådana uppgifter hade sannolikt kunnat tas fram om utredarens fokus även hade inkluderat en analys av konsekvenserna för svenska samer, vilket Regelrådet redan har konstaterat faktiskt ingått i utredningsuppdraget. Det som förvisso inte ingått i utredningsuppdraget, men som Regelrådet likväl anser skulle ha förbättrat konsekvensutredningens kvalitet, är en närmare redovisning av hur markägare inom jordbruks- och skogsnäringarna, liksom företag inom jakt- och fiske träffas av förslaget.

Regelrådet finner därmed att förslagsställarens redovisning av förslagens andra kostnader och verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren helt utelämnat redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag. Regelrådet anser att om förslagsställaren bedömer att förslaget inte medför sådan påverkan ska detta anges och motiveras. Då redovisning saknas kan Regelrådet inte utesluta att en sådan påverkan finns.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren helt utelämnat redovisning av förslagets påverkan på företagen i andra avseenden. Då redovisningen av hur förslaget träffar samebyarna överlag är knapphändig, kan Regelrådet inte utesluta att det finns ytterligare påverkan på företagen.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren helt utelämnat redovisning av om det funnits anledning att ta särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Regelrådet anser att om förslagsställaren anser att det inte funnits anledning att ta sådan hänsyn ska detta anges och motiveras. Regelrådet kan i avsaknad av en sådan redovisning inte göra någon bedömning i frågan.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att förslagsställarens redovisning avseende till exempel alternativa lösningar och effekterna av om regleringen inte kommer till stånd är godtagbar. Regelrådet kan likväl konstatera att den konsekvensutredning som redovisas har fokuserat på beräkningsmodeller för att beskriva statens kostnader. I redovisningen framgår förvisso viktiga uppgifter om förhållanden inom renskötseln som har betydelse för beräkningen av kostnaderna, men dessa resulterar inte i en analys av hur förslaget träffar samerna.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 9 november 2016.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Samuel Engblom, Claes Norberg och Lennart Renbjer. Ärendet föredrogs av Annika LeBlanc.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Annika LeBlanc
Föredragande