

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

Yttrande över Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk, SOU 2024:91

Regelrådets ställningstagande

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

Enligt övergångsbestämmelser i förordning (2024:183) ska denna förordning inte tillämpas för kommittéer och särskilda utredare som tillkallats före det att den förordningen trädde i kraft den 6 maj 2024. Den utredning vars betänkande detta yttrande avser tillträdde före det ikraftträdandet och konsekvensutredningen bedöms därför enligt den tidigare förordningen, som var i kraft när utredningen genomförde sin konsekvensutredning.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet konstaterar att det inte finns någon samlad konsekvensutredning i betänkandet. Det finns flera avsnitt rubricerade "konsekvenser för företag och enskilda" som dock innehåller begränsad information. För att förstå konsekvenserna av de föreslagna reglerna krävs därför omfattande läsning av hela betänkandet. Det hade underlättat för läsare med en sammanhållen konsekvensutredning för att få en tydligare bild av de samlade konsekvenserna av förslagets effekter för företag. Därutöver pågår det flera parallella arbeten på området samtidigt vilket ytterligare försvårar bilden av förväntade samlade effekter för branschen. Det framgår övergripande vad förslagen innebär men flera delar hade behövt tydligare redovisning, det gäller framför allt:

- Förslagets effekter för berörda företags kostnader – det nämns att vissa administrativa lättnader kan följa av förslaget, men konkreta exempel eller beräkningar saknas.
- Informationsinsatser – inget nämns avseende eventuella behov av särskilda informationsinsatser.

Förslagets syfte och bakgrund är tydligt redovisade, likaså alternativa lösningar (särskilt gällande arealgränser). Effekterna av om ingen reglering kommer till stånd framgår också tillräckligt tydligt. Förslagets överensstämmelse med EU-rätt och annan internationell reglering framgår också.

Förslagets påverkan på berörda företags konkurrenssituation behandlas i relation till statsstödsreglerna, men denna redovisning hade behövts göras mer utförlig för en godtagbar bedömning av delaspekten.

Den påverkade branscherna framgår. Det gäller även antal och storlek på de berörda företagen, även om denna del endast berörs kortfattat och inte i en enskild del i betänkandet. Detta

bedöms dock inte vara avgörande då förslagets fokus ligger på ärendehantering. Hänsyn till små företag bedöms även vara tillräckligt belyst.

Tidsåtgången hade kunnat redovisas tydligare, särskilt avseende en potentiellt förändrad administrativ börda. Förslagets påverkan på företagets verksamhet framgår indirekt men inte genom en samlad konsekvensbeskrivning, vilket hade underlättat förståelsen.

Trots avsaknaden av en fullständig konsekvensutredning går det att utläsa förslagets effekter, om än med viss svårighet. Regelrådet bedömer ändå att ärendet i sin helhet är tillräckligt som beslutsunderlag och därmed uppfyller kraven i konsekvensutredningsförordningen. Vid bedömningen har Regelrådet inte minst beaktat att förslaget av allt att döma innebär begränsade negativa effekter för berörda företag och i vissa avseenden kan innebära lättnader. Mot den bakgrunden kan konsekvensutredningen anses tillräcklig även om flera relevanta delasppekter är ofullständigt redovisade. I ett ärende där det hade funnits skäl att anta en mer betydande negativ påverkan i form av kostnadsökningar eller andra effekter som kan leda till försämrad konkurrenskraft för företagen hade det varit nödvändigt med en mer utvecklad beskrivning. Även i detta ärende hade tydligare information varit högst önskvärd, i synnerhet när det gäller de delasppekter som Regelrådet funnit bristfälliga.

Innehållet i förslaget

En av huvudrekommendationerna i betänkandet är att kopplingen mellan avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen och anmälan för samråd enligt miljöbalken tas bort. I stället blir det markägarens ansvar att avgöra om samråd krävs, med stöd av en uttömmande lista över situationer där samrådspåikt föreligger. Skogsstyrelsen föreslås få befogenhet att utpeka känsliga områden och precisera när samråd behövs. Samtidigt föreslås att sekretessen för vissa artskyddsdata tas bort i relation till berörda markägare.

Vissa åtgärder, såsom maskinell gödsling, askåterföring och byggande av längre skogsbilvägar, undantas från samrådspåikt men blir underrättelsepåiktiga. Kravet på att anmäla uttag av grenar och toppar föreslås tas bort, då detta redan framgår indirekt via avverkningsanmälan.

När det gäller ädellövskog föreslås att nuvarande tillståndskrav ersätts med ett enklare underrättelseförfarande. Detta ska kombineras med ett omarbetat stödsystem, där bevarande ersätts av ett incitamentsbaserat arealstöd.

Handläggningstiden för underrättelser kortas från sex veckor till tio dagar, och kravet på att visa särskilda skäl för att påbörja åtgärder tidigare slopas. Det tydliggörs också att Skogsstyrelsen inte har någon skyldighet att agera på underrättelser, vilket motsvarar rådande praxis.

Utredningen föreslår vidare att markägarens ansvar för kostnader vid kunskapsinhämtning begränsas till tre procent av fastighetens berörda värde, medan myndigheten ska stå för kostnader därutöver.

Tillsynsansvaret i artskyddsfrågor som rör skogsbruk föreslås överföras helt till Skogsstyrelsen, som även föreslås få besluta om dispens inom sitt område.

Överklaganden av beslut enligt skogsvårdslagen ska enligt förslaget i framtiden hanteras av mark- och miljödomstol i stället för förvaltningsrätt, där domstolarnas kompetens samtidigt förstärks med skoglig och naturvetenskaplig expertis. Skogsstyrelsen föreslås dessutom få partsställning i mål som drivs av miljöorganisationer.

Slutligen föreslås en ny modell för ersättning vid inskränkningar i brukandet av skog. Om en myndighetsåtgärd med syfte att bevara naturvärden eller biologisk mångfald leder till väsentliga begränsningar för brukandet, ges markägaren möjlighet att begära att ett så kallat *skogsmarks-skyddsområde*¹ inrättas, vilket ger rätt till ersättning på liknande sätt som vid biotopskydd.

Betänkandet innehåller följande förslag:

Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429),
Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808),
Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
Förslag till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar,
Förslag till förordning om ändring i skogsvårdsförordningen (1993:1096),
Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd,
Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.,
Förslag till förordning om ändring i artskyddsförordningen (2007:845),
Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1879) om stöd till vissa åtgärder inom skogsbruket samt
Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13).

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 april 2026.

Bedömning av delasppekter

Bakgrund och syfte med förslaget

I betänkandets tredje kapitel ges en historisk genomgång av svensk skogslagstiftning, från medeltidens regler om mulbete och vedhuggning till mer modern skogsvårdspolitik. Särskild vikt läggs vid 1903 års skogsvårdslag, efterkrigstidens ökade efterfrågan på virke och 1960-talets debatt om bokskogens bevarande. Översynen av naturvårdslagen ledde till att skogsvårdslagstiftningen omformulerades för att ta större hänsyn till naturvård, vilket bland annat resulterade i krav på anmälan inför avverkning för att möjliggöra tillsyn av återväxtåtgärder.

En central förändring skedde 1993 då skogspolitiken omformades enligt principen "frihet under ansvar". Markägarna gavs större handlingsutrymme, samtidigt som det förväntades att sektorn gemensamt skulle uppnå högre ambitioner än vad lagen krävde. Nya former av avverkning tilläts, kraven på avverkning i gles skog mildrades och skogen definierades som en nationell tillgång, vilket innebar att den inte kunde brukas uteslutande enligt markägarens intressen. Produktions- och miljömål jämfördes genom att biologisk mångfald skulle bevaras parallellt med uthållig virkesproduktion.

¹ Denna del av förslaget innebär att det ska införas en ny och självständig grund för inrättande av biotopskyddsområde av särskilt slag. Rätten att kräva sådant bildande av biotopskyddsområde anges dock vara ett sista-handsalternativ då Skogsstyrelsen och övriga myndigheter enligt utredaren i första hand bör eftersträva att eventuell hänsyn kan rymmas inom intrångsbegränsningen och i andra hand att ersättning för intrång erläggs inom ramen för ett frivilligt naturvårdsavtal.

År 2008 infördes ytterligare justeringar med fokus på klimatperspektiv, bland annat ett tillägg i portalparagrafen som tydliggjorde skogen som en förnybar resurs. De övergripande principerna i svensk skogspolitik har därefter fortsatt att bygga på målbilans, ansvarstagande, dialog och samverkan – ofta kallat den svenska modellen – och har behandlats vidare i skogsutredningarna från 2004 och 2019.

I uppdragets inledning klargör utredaren att skogsbruk bör betraktas som en pågående markanvändning, där endast mycket angelägna samhällsintressen bör få inskränka skogliga åtgärder. Särskilt pekar utredaren på de negativa följderna av att avverkningar stoppas utan ersättning. Detta anses underminera förtroendet mellan markägare och myndigheter, och leda till utdragna rättsprocesser samt ekonomisk osäkerhet för skogsägaren.

Utredaren menar att bristen på ersättning vid statliga ingrepp minskar markägarnas vilja att främja naturvärden. Det skapar felaktiga incitament även ur naturvårdssynpunkt. Eftersom skogsbruk är en långsiktig verksamhet, kan ett ottydligt regelverk få markägare att avstå från investeringar vars avkastning ligger decennier fram i tiden.

Syftet med utredningen är därför att skapa tydliga och långsiktigt hållbara regler som ska stärka incitamenten att investera i skog, både för produktion och för andra samhällsvärden som rekreation, biologisk mångfald och rennärning.

Kommittédirektivet är extensivt² men bland annat står att:

En särskild utredare ska genomföra en översyn av den nationella skogspolitiken givet utvecklingen sedan den skogspolitiska reformen 1993, inklusive policyutvecklingen inom EU, samt överväga åtgärder för ett långsiktigt hållbart och konkurrenskraftigt skogsbruk som stärker näringsfriheten och investeringsviljan. I uppdraget ingår även att ge förslag för en effektiv, enkel och väl fungerande tillsyn av skogsbruket och ett effektivare miljömålsarbete i skogen. Syftet är att utveckla en framtida ändamålsenlig skogspolitik som främjar ett långsiktigt hållbart konkurrenskraftigt skogsbruk, ökad skoglig tillväxt och en långsiktigt ökad tillgång till hållbar skoglig biomassa för att fullt ut kunna bidra till klimatomställningen samt jobb och tillväxt i hela landet. De jämställda skogspolitiska målen – miljömålet och produktionsmålet – ska ligga fast.

I betänkandet lämnar utredaren en rad förslag med syfte att skapa ett effektivt, rättssäkert och tydligt regelverk för det svenska skogsbruket. Utredaren anger att särskilt fokus har lagts på att förenkla och tydliggöra reglerna kring tillsyn, underrättelser, samråd och ersättning, samt att skapa balans mellan miljöhänsyn och näringsfrihet.

Regelrådet gör följande bedömning. Bakgrundsredovisningen är omfattande (kommittédirektivet efterfrågar även sådan redovisning). Förslagens bakgrund och syfte framgår.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Utredaren redogör för flera författningsförslag kopplade till skogsbrukets regelverk, där huvudfokus ligger på att förenkla administrationen för små markägare samtidigt som kontrollkraven enligt EU-rätten beaktas.

² Kommittédirektiv 2024:16, se Bilaga 1.

I anslutning till förslaget om en ändring i miljöbalken (1998:808) presenteras ett alternativ som skulle innebära att fysiska personer, dödsbon och andra bolag än aktiebolag undantas från samrådsskyldigheten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, under förutsättning att avverkningen rör högst två hektar på en brukningsenhet mindre än 50 hektar. Syftet är att minska den administrativa bördan för småskogsägare i mindre omfattande avverkningssituationer.

Även i förslaget till ändring i skogsvårdsförordningen (1993:1096) behandlas liknande undantag. Enligt huvudförslaget görs endast mindre justeringar som innebär att markägaren måste underrätta Skogsstyrelsen vid vissa typer av avverkning över 0,5 hektar, men det alternativa förslaget innebär att små markägare med brukningsenheter under 50 hektar och avverkningar på högst två hektar inte behöver lämna någon underrättelse. Ett annat alternativ inom samma förslag bygger i stället på en bedömning av markens miljö- eller naturvärden, utan en fast arealgräns, medan ett tredje alternativ återinför tvåhektarsgränsen som undantag.

Trots att direktiven öppnar för att höja arealgränsen för när avverkningsanmälan krävs – till exempelvis fem hektar – avstår utredaren från detta. Skälet anges vara kontrollbehovet i förhållande till EU:s rättsliga krav. En höjning skulle enligt utredaren kunna undergräva systemets legitimitet och försvåra möjligheterna till effektiv tillsyn, snarare än att förenkla för markägarna.

När det gäller tillsynsmodeller diskuteras även alternativa system såsom egenkontroll eller systemtillsyn. Utredaren menar dock att dessa i dagsläget inte är tillräckligt robusta i förhållande till gällande EU-rätt och därför föreslås att den nuvarande modellen med objektsvis tillsyn behålls tills vidare.

Regelrådet gör följande bedömning. I betänkandet framgår att utredaren övervägt alternativa lösningar, särskilt beträffande vissa förslag. Regelrådet gör bedömningen att denna redovisning är tillräcklig. Redovisningen gällande nollalternativet framgår också i och med att utredaren diskuterar hur situationen ser ut i dagsläget och hur viss reglering förhåller sig gentemot internationell rätt som den svenska regleringen behöver förhålla sig till.

Regelrådet finner redovisningen avseende alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Avseende förslagets förhållande gentemot EU-rätt och annan internationell rätt uppges att den globala konventionen om biologisk mångfald undertecknades vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio 1992 och har tre huvudsakliga syften: att bevara biologisk mångfald, ett hållbart nyttjande och hållbar användning av biodiversitetens beståndsdelar och en rättvis och jämlik fördelning av de fördelar som kommer av användningen av genetiska resurser.

Strategin för att nå konventionens mål uppges tas fram vid partsmöten. Vid det femtonde partsmötet antogs *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework* (GBF), vilket innehåller fyra globala mål för 2050 och 23 delmål för 2030. Dessa mål anges inkludera att bevara och återställa ekosystem, stoppa utrotning av hotade arter och att öka den biologiska mångfalden.

Tillsyn, till följd av avverkningsanmälningar (underrättelse för avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen) eller samråd enligt 12 kap. 6 miljöbalken uppges inte ingå i strategin eller handlingsplanen för att uppfylla målen i konventionen.

Även Bernkonventionen³ om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö redogörs för. Det anges att Länsstyrelsen är prövnings- och tillsynsmyndighet för fridlysningsbestämmelserna.

Miljöansvarsdirektivet⁴, vars mål är att fastställa gemensamma rambestämmelser för att förebygga och avhjälpa miljöskador ingår också i redovisningen i betänkandet. Bland annat anges att Miljöskydd är ett diffust intresse som enskilda personer inte alltid tillvaratar eller är i stånd att tillvarata. Vidare anges att även icke-statliga miljöorganisationer som främjar naturskydd bör ges möjlighet att bidra till att direktivet genomförs på ett effektivt sätt. Berörda fysiska eller juridiska personer anges ska ha möjlighet till omprövning av den behöriga myndighetens beslut, handlingar eller underlåtelse att handla. Miljöansvarsdirektivet uppges ha implementerats i 10 kap. miljöbalken bland annat genom en definition och ansvarsbestämmelser för avhjälpande av miljöskada.

Sverige anges även har genomfört Århuskonventionens⁵ krav på tillgång till rättslig prövning, huvudsakligen genom bestämmelser i miljöbalken. I miljöbalken uppges vilka organisationer som har rätt att överklaga samt vilka typer av beslut som de har rätt att överklaga.

Enligt 16 kap. 13 § miljöbalken får vissa beslut överklagas av en ideell förening eller en annan juridisk person som

1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen,
2. inte är vinstdrivande,
3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år,
4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.

Ändamålet med miljöorganisationernas klagorätt är att de ska företräda allmänna intressen, alltså sådana intressen som inte har någon naturlig företrädare utan berör alla. I förarbeten till miljöbalken uppgavs som skäl för att ge miljöorganisationerna klagorätt att det hos dessa organisationer finns ett starkt intresse och djupt engagemang i miljöfrågor. Genom att ge organisationerna klagorätt kan detta intresse och engagemang tas till vara.

I betänkandet redovisas även art- och habitatdirektivet⁶ och fågeldirektivets⁷ innebörd och att medlemsstaterna inte bara ska anta en sammanhängande rättslig ram utan också genomföra konkreta åtgärder för att verkställa det effektivt på plats samt en uppsättning sammanhängande och samordnade åtgärder av förebyggande karaktär⁸. Det anges vidare att miljöbalkens 7 och 8 kapitel reglerar frågor om Natura 2000-områdenas skydd samt förbud mot att skada vilt levande djur.

³ Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (ETS No. 104).

⁴ 2004/35/EG om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador.

⁵ FN:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (ratificerades av Sverige 2005).

⁶ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

⁸ Se sida 112-113 i betänkandet.

Även EU:s vattendirektiv⁹ och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 850/2004 om långlivade organiska föroreningar¹⁰ och dess införlivande i svensk rätt redogörs för.

Utredningen redogör likaledes för EU:s strategi för biologisk mångfald; den nya skogsstrategin för 2023; Taxonomiförordningen; Avskogningsförordningen; LULUCF-förordningen¹¹; Förnybartdirektivet; Förordningen om invasiva främmande arter; Skogsodlingsmaterial; Naturrestaureringsförordningen; Markhälsodirektivet; Förordningen om skogsövervakning samt hur tillsynen bedrivs i Finland, Norge, Tyskland, Frankrike, Estland, Slovenien, Polen, Österrike och Italien.

I betänkandet konstateras att EU-rättsakterna inte ställer upp några uttryckliga krav på anmälan eller samråd. I stället betonas behovet av effektiva rättsmedel och kontrollsystem. Utredaren uppger att Sverige i flera fall valt att använda befintliga tillsynsverktyg – såsom underrättelse om avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen och samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken – för att uppfylla kraven i EU-rätten.

Det anges att den tillsyn som krävs enligt art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet har vuxit fram genom praxis och vägledning från EU-kommissionen. Sverige bedömer att denna tillsyn till stor del kan ske genom nämnda underrättelse- och samrådsförfaranden.

Vidare framhålls att även EU-förordningar, såsom den om invasiva arter och vattendirektivet, implementerats med stöd av samrådsförfarandet enligt miljöbalken. Däremot har kraven i avskogningsförordningen ännu inte införts i svensk rätt, även om Skogsstyrelsen lyfter att befintliga förfaranden kan vara relevanta också här. Detsamma gäller förnybartdirektivet och LULUCF, där underrättelser och samråd enligt utredaren anses nödvändiga.

Det påpekas att den kommande naturrestaureringsförordningen sannolikt kommer att kräva ytterligare tillsynsåtgärder, där samråd enligt miljöbalken kan bli aktuellt. Århuskonventionen, som ingår i svensk rätt via miljöbalken, lyfts fram som betydelsefull för Skogsstyrelsens ärendehantering enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och allmänhetens rätt att föra talan.

Sammanfattningsvis bedöms att underrättelse om avverkning och samråd enligt miljöbalken utgör centrala verktyg för Sveriges efterlevnad av fler EU-rättsakter. Det anges dock att rättsakterna inte uttryckligen kräver att tillsyn ska ske på just detta sätt.

Den internationella jämförelsen uppges visa att flera medlemsländer, däribland Finland, Österrike och Tyskland, också tillämpar anmälnings- eller tillståndsförfaranden. I länder som Frankrike, Slovenien och Polen förekommer system där en skogsbruksplan godkänns av en myndighet och utgör grund för tillåtna åtgärder under en viss tid.

⁹ Water framework directive 2000/60/EG.

¹⁰ Numera ersatt av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2019/1021 om långlivade organiska föroreningar.

¹¹ (*Land Use, Land Use Change, and Forestry*) gällande markanvändning och skogsbruk (Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2018/841 vad gäller tillämpningsområdet, förenkling av reglerna för rapportering och efterlevnadskontroll och fastställande av medlemsstaternas mål för 2030 och av förordning (EU) 2018/1999 vad gäller förbättrad övervakning, rapportering, uppföljning av framsteg och översyn).

Utredaren drar slutsatsen att Sverige, liksom flertalet andra EU-länder, använder olika former av anmälan som tillsynsverktyg och att detta i dagsläget är centralt för att uppfylla internationella åtaganden.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen avseende vilken EU-rättslig och annan internationell reglering på området som är relevant för utredaren att beakta framgår av betänkandet. Den redovisning som finns är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen avseende förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges att förslagen innebär ändringar som påverkar tillsyn, handläggning och enskildas ansvar och att de därför tidigast bör träda i kraft den 1 april 2026.

Vad avser beslut som kan ligga till grund för bildande av biotopskyddsområden enligt 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken förslås regeln endast tillämpas på beslut som meddelats efter ikraftträdandet.

För ansökningar om stöd till ädellövskog som inkommit innan den nya bestämmelsen om ädellövsskott trätt i kraft förslås att äldre bestämmelser gälla. Att de tidigare bestämmelserna ska gälla motiveras med att sådana investeringar ofta planeras långt i förväg och att sökandens förväntningar inte bör påverkas av myndighetens handläggningstid.

Den nya regeln om skogsmarksskydd anges inte ska gälla beslut som fattats före ikraftträdandet. Om en markägare redan innan detta skickat in en avverkningsanmälan och fått avslag enligt miljöbalken 12 kap. 6 §, anges detta inte automatiskt ska leda till att ett skogsmarksskyddsområde måste bildas. Utredaren anger att sådana avverkningsförbud saknar rättskraft och att markägaren därför kan skicka in en ny anmälan, som då prövas enligt de nya reglerna.

Någon övergångsbestämmelse som tar sikte på när en ny ansökan kan beviljas efter att stöd erhållits enligt äldre bestämmelser anses inte nödvändigt av utredaren. Stödet till ädellövskog som finns enligt äldre bestämmelser avser vissa stödberättigande kostnader. Det föreslagna stödet avser ett hektarstöd. Utredaren menar att det inte finns skäl att ställa upp villkor om att vissa sökanden bör avstå detta stöd under en övergångsperiod.

Regelrådet gör följande bedömning. I betänkandet finns ett tydligt resonemang avseende övergångsbestämmelser. Ikraftträdandedatumet motiveras genom att det påpekas att reglerna påverkar tillsyn, handläggning och enskildas ansvar.

Regelrådet har inte kunnat utläsa någonting om behov av särskilda informationsinsatser, vilket är en brist.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen avseende speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Såvitt Regelrådet kunnat utläsa saknas särskild information avseende vilken bransch som påverkas av förslaget samt information om storlek och antal för de berörda företagen.

Det finns dock information om att 310 000 enskilda ägare enligt Skogsstyrelsens fastighets- och strukturstatistik totalt äger 11 miljoner hektar produktiv skogsmark av den totala arealen om 23 miljoner hektar produktiv skogsmark. Av dessa uppges 82 procent ha ett innehav som understigande 50 hektar produktiv skogsmark, vilket totalt omfattar 3,2 miljoner hektar produktiv skogsmark.

Underrättelser om föryngringsavverkning från brukningsenheter understigande 50 hektar produktiv skogsmark anges utgöra 25 procent av antalet (16 000) och 17 procent av arealen (42 000 hektar). Arealen som underrättelserna berör anges i genomsnitt vara lägre på mindre brukningsenheter än på de större. Dessa uppgifter avser brukningsenheter oavsett ägar-kategori men det torde vara i undantagsfall som så små brukningsenheter ägs i någon annan form än av enskilda.

Utifrån direktivet finns ett alternativ att höja gränsen för underrättelser enligt skogsvårdslagen och anmälan för samråd enligt miljöbalken för avverkningar upp till 5 hektar i vissa fall och jag har även valt att utreda ett ytterligare alternativ med en generell höjning av arealgränsen.

Det uppges att Skogsstyrelsen vid tidigare tillfällen har utrett vad en högre gräns för krav på avverkningsanmälan skulle innebära. De kom fram till att redan vid en höjning från 0,5 till 1,0 hektar skulle möjligheterna för Skogsstyrelsen att påverka tillståndet i skogen påtagligt eller till och med i stor utsträckning, försämrats. Man beförde också att planeringen av avverkningen skulle göras mindre noggrant då kontrollen försvann.

Att ha en låg gräns för när underrättelse ska ske minskar osäkerheten för när en avverkning behöver anmälas. Ungefär en tredjedel av anmälningarna återfinns i storleksklassen 4–10 hektar och ytterligare en femtedel i klassen 2–4 hektar. Att lägga en gräns för underrättelser i den storleken som är bland den vanligaste avverkningsstorleken gör att en stor mängd anmälningar kommer ligga nära gränsen för när de behöver anmälas vilket kan skapa osäkerhet, att avverkningar anmäls för säkerhets skull trots att det inte behövs eller att avverkningar sker utan anmälan på grund av att arealen mätts på olika sätt av markägaren och Skogsstyrelsen.

Det finns även viss information avseende antal tillsyns- och samrådsärenden

Det uppges att det i dag inkommer, utöver underrättelserna för avverkning, cirka 2 500 specifika anmälningar för samråd per år. Dessa anges handla om till exempel gödsling, byggande av väg eller områden med höga naturvärden. Den sistnämnda kategorin anges stå för drygt 300 samrådsanmälningar per år.

Vidare anges att Skogsstyrelsen gör ett antagande i sitt budgetunderlag 2023–2025 att cirka 10 procent av de 70 000 underrättelserna innehåller observationer av arter som kräver en mer omfattande utredning. Enligt uppgifter från Skogsstyrelsen begärde de i cirka 1 500 av de inkomna underrättelserna om avverkning in kompletterande information från markägaren under 2023.

Huruvida Skogsstyrelsen hanterat dessa som ett samråd enligt miljöbalken eller ett tillsyns-ärende enligt skogsvårdslagen anges inte gå att utläsa i statistiken

Utredaren gör ett antagande om att de hanterats som samråd enligt miljöbalken eller som ett tillsynsärende enligt skogsvårdslagen och att ärendet tar ungefär lika lång tid för myndigheten att hantera. Summeras ärendena går det att anta att Skogsstyrelsen i nuläget hanterar ungefär 10 000 ärenden per år, både tillsyns- och samrådsärenden. Kostnaden för hantering av under rättelser och samråd är enligt Skogsstyrelsens årsredovisning i genomsnitt omkring 500 kronor per underrättelse.

Det uppges vara svårt att sja om hur mängden tillsynsärenden och överklaganden kommer påverkas utifrån utredarens förslag om att särskilja underrättelsen för avverkning från anmälan för samråd samt införa en tydlig samrådslista. Inledningsvis, innan den nya ordningen arbetats in, gör utredaren bedömningen att en ökning av tillsynsärenden är att vänta samtidigt som mängden överklagandeärenden går ner. De antas ta ut varandra. Med tiden, när både markägarna och Skogsstyrelsen vant sig vid systemet, gör utredaren bedömningen att antalet tillsynsärenden minskar.

De senaste fem åren uppges det ha inkommit ansökningar om tillstånd för avverkning av ädellövskog omfattande cirka 1 100 hektar per år, fördelat på knappt 300 ärenden. Detta uppges motsvara en årlig förnyring av 0,5 procent av arealen ädellövskog utanför formellt skydd. Den relativt låga andelen indikerar att markägarna i stor utsträckning antingen har avsatt dessa skogar frivilligt eller sköter dem med mycket långa omloppstider.

Regelrådet gör följande bedömning. Vilken bransch som påverkas av förslaget framgår, nämligen skogsindustrin, även om detta inte anges explicit. Det finns viss information avseende hur många företag som påverkas. Regelrådet anser att den redovisningen är tillräcklig. Informationen gällande de berörda företagens storlek är inte särskilt tydlig, men det finns uppgifter om storleksklasser när det kommer till avverkning, vilket Regelrådet anser är tillräckligt sett till de förslag som lämnas.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Gällande förslaget om en arealgräns för krav på underrättelse om avverkning anges att alternativ 2, 3 och 4 innebär minskad administration och därmed minskade kostnader (samtliga alternativ innebär en höjd arealgräns). Utredaren föreslår dock ingen förändring i denna del med hänvisning till risken om att EU-rättsliga åtaganden riskerar att inte uppfyllas).

Det uppges att administrationen av stödutbetalningar för ädellövskog bör kunna förenklas eftersom beslutsunderlaget enbart utgörs av ett intyg om arealen ädellövskog och inte som under dagens reglering med ett intyg om specifika åtgärder. Nuvarande administration anges därtill först kräva en ansökan om stöd och i ett senare skede en ansökan om utbetalning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att utredaren förväntar sig viss administrativ lättnad, såväl för berörda företag som för berörda myndigheter. Det finns dock inga uppskattningar om storlekar (frånsett vad förändringarna skulle kunna innebära för kostnadsförändring för statens sida, se nedan). Betänkandet innehåller relativt lite information om förslagets påverkan på berörda företags kostnader.

Regelrådet finner därför redovisningen avseende förslaget påverkan på berörda företags administrativa kostnader bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Utredaren redogör för vilka ekonomiska och administrativa effekter olika ändringar i skogslagstiftningen kan få för både staten och enskilda markägare. När det gäller gränsen för krav på underrättelser till Skogsstyrelsen bedömer utredaren att en höjd gräns skulle minska antalet ärenden som myndigheten behöver hantera. Alternativen 2 och 3 beräknas minska antalet underrättelser med cirka 22 000, medan alternativ 4 skulle innebära en minskning med cirka 35 000 underrättelser. Med ett genomsnittligt kostnadsuttag om 500 kronor per ärende skulle det innebära en potentiell besparing på mellan 10 och 20 miljoner kronor årligen för staten. Utredaren påpekar dock att denna uppskattning sannolikt är något överdriven, eftersom det främst rör sig om små avverkningar som ofta kräver mindre utredning. Alternativ 3 skulle dessutom innebära extra kostnader för att ta fram vägledande kunskapsunderlag till markägare. Därtill finns en risk att alternativ 2, 3 och 4 inte uppfyller EU-rättens krav, vilket i sin tur skulle kunna medföra ytterligare kostnader för staten i form av nya kontrollsystem eller sanktionsavgifter, även om sådana kostnader är svåra att beräkna i förväg.

När det gäller stödet till ädellövskogsbruk menar utredaren att den nuvarande stödformen, som bygger på ansökningar för specifika åtgärder, medför höga administrativa kostnader och kan hämma utvecklingen av nya bruksmetoder. För att motverka detta föreslås att stödet i stället omvandlas till ett arealbaserat stöd. Ett sådant system skulle enligt utredaren både förenkla hanteringen och göra stödet mer kostnadseffektivt, samtidigt som det anges skapa en direkt koppling mellan den areal som brukas och det ekonomiska stödet. Utredaren föreslår att detta utformas som ett schablonbelopp per hektar, vilket också skulle vara mer neutralt i förhållande till markägarens val av bruksmetod. Med utgångspunkt i antagandet att ädellövskog medför en extra kostnad på 50 000 kronor per hektar över en omloppstid på 120 år – jämfört med 90 år för barrskog – uppskattas fördyringen till cirka 360 kronor per hektar och år. Det föreslagna arealstödet bör då ligga på omkring 300 kronor per hektar och år, motsvarande den andel som dagens stöd täcker, enligt utredaren.

I fråga om kunskapskravet i miljöbalken anser utredaren att nuvarande regler skapar osäkerhet och oklara kostnader för markägare. För att stärka rättssäkerheten och göra den ekonomiska risken mer förutsägbar föreslås ett kostnadstak för markägarens skyldighet att bekosta naturvärdesinventeringar. Denna gräns sätts till maximalt tre procent av värdet på den del av fastigheten som påverkas. Utredaren framhåller att detta inte innebär en generell rätt för Skogsstyrelsen att kräva in material upp till denna nivå, utan endast i fall där det anses nödvändigt. Följaktligen väntas förslaget inte leda till ökade kostnader för markägare, snarare tvärtom.

Slutligen behandlas förändringar i tillsynen av artskyddsfrågor. Utredaren menar att förslaget att samla både beslut om förbud och dispens hos en och samma myndighet kan ge positiva ekonomiska effekter för enskilda. Detta eftersom en snabbare handläggning kan göra det lättare för markägare att få ersättning vid ingrepp. Samtidigt pekar utredaren på att en överflyttning av ärenden till mark- och miljödomstolar kan innebära vissa ökade kostnader för resor, eftersom dessa finns på färre orter än förvaltningsrätter. Dessa merkostnader väntas dock bli begränsade, dels eftersom många ärenden kan avgöras utan förhandling, dels för att processens förenkling – att allt hanteras i en domstol – innebär effektivitetsvinster som kan väga upp den ökade resebördan.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns viss relevant information avseende vilka andra kostnader och påverkan på de berörda företagens verksamhet förslagen kan komma att medföra. Utifrån redovisningen är det dock svårt att få en sammantagen uppfattning om förslagets effekter. Vad gäller gränsen för krav på underrättelser till Skogsstyrelsen hade denna beräkning behövt kompletteras med vilka kostnader underrättelserna medför för markägaren.

Regelrådet finner därför redovisningen avseende andra kostnader och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Vad gäller förslagets påverkan på konkurrens finns ett utförligt resonemang avseende reglerna kring statsstöd, bland annat anges att de grundläggande principerna för den inre marknaden medför att alla åtgärder som på ett otillbörligt sätt snedvrider konkurrensen inom unionen är otillåtna (artikel 101–118 i FEUF).

Vidare anges bland annat att det enligt utredarens uppfattning är karaktäristiskt för artskyddsbestämmelserna att de i huvudsak får oförutsebara följder för enskilda, i så måtto att enskilda saknar kontroll över de omständigheter som medför förbud och begränsningar och att dessa omständigheter drabbar olika markägare och verksamhetsutövare på ett ur verksamhets-synpunkt slumpartat sätt. Om då denna reglering får särskilt betungande följder för enskilda, i form av att pågående eller förväntad sedvanlig markanvändning avsevärt försvåras, skulle ett stöd inte medföra att ett företags konkurrensposition blir starkare.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag hade kunnat vara tydligare, särskilt sett till eventuell skillnad i förslagets effekter för små- och stora företag. Den information som finns avseende statsstödsreglerna är värdefull. Därtill framstår det som att förslagen som presenteras, som troligtvis kommer att leda till förenklingar, påverkar det berörda företagskollektivet på ett likartat vis. Resonemanget kring detta hade dock behövt utvidgas då det utifrån befintlig reglering inte i tillräcklig grad går att utläsa hur konkurrenssituationen kan komma att påverkas.

Regelrådet finner redovisningen avseende förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Såvitt Regelrådet kunnat utläsa finns ingen särskilt sådan redovisning, däremot har Regelrådet inte sett att någon påverkan på företagen i andra avseenden varit relevant i detta ärende varför utebliven redovisning inte anses vara en brist.

Regelrådet finner utebliven redovisning godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Betänkandet behandlar vad som avses med en mindre brukningsenhet, vilket definieras som en enhet med mindre än 50 hektar produktiv skogsmark. Utredaren hänvisar till befintlig skogsvårdslagstiftning där ransoneringsregler, som begränsar avverkning, inte gäller för enheter under denna gräns. Syftet med 50-hektarsgränsen var enligt regeringen att förhindra att skog avverkas i sådan omfattning att återväxt uteblir under lång tid, samtidigt som en lägre gräns bedömdes kräva större tillsynsresurser och leda till onödigt stora inskränkningar i avverkning.

Utredaren menar att samma gräns bör användas i nuvarande förslag, eftersom den är inarbetad i lagstiftningen och innebär en rimlig balans mellan tillsynsmöjlighet och brukningsfrihet. Gällande undantaget från avverkningsanmälan lyfter utredaren att det syftar till att förenkla regelverket för små skogsägare, som ofta har begränsade resurser och sällan bedriver virkesproduktion som huvudsaklig inkomstkälla. Då små enheter står för en begränsad del av den totala skogsarealen finns enligt utredaren skäl att införa särskilda undantag.

Slutligen föreslås att Skogsstyrelsen ges möjlighet att årligen besluta om stödnivåer för ädellövskog samt införa en lägsta arealgräns för stöd, exempelvis två hektar.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns genomgående resonemang avseende gränsdragning för avverkning. Regelrådet har inte kunnat utläsa någon redovisning avseende särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning utöver detta. Den redovisning som finns bedöms dock vara tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen avseende särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 14 maj 2025.

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

Ärendet föredrogs av Stig-Dennis Nyström.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Stig-Dennis Nyström
Föredragande